



BIBLIOTECA CENTRALĂ
UNIVERSITARĂ
București

Cota 79 496

Inventar 72959

TRATAT DE DREPT PUBLIC

de

Paul Negulescu

Profesor Onorar de Drept Constituțional la Facultatea de Drept din București. Secretar General al Institutului de Științe Administrative

George Alexianu

Profesor de Drept Constituțional la Facultatea de Drept din București. Membru al Institutului de Științe Administrative

TOMUL I



~~N 517/943~~



CASA ȘCOALELOR
1942

TRATAT

DE

DREPT PUBLIC

de

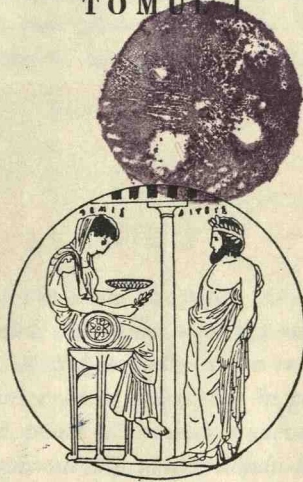
Paul Negulescu

Profesor Onorar de Drept Constituțional la Facultatea de Drept din București. Secretar General al Institutului de Științe Administrative

George Alexianu

Profesor de Drept Constituțional la Facultatea de Drept din București. Membru al Institutului de Științe Administrative

TOMUL I



CASA ȘCOALELOR
1942


BUCURESTI
Cota 79496
Inv. n. a. 2959

1948

9/903

6252/93

1950

B.C.U. Bucuresti

C72959

DATA SCOPULUI
1950

CUVÂNT ÎNAINTE

Omenirea se găsește la o cotitură a istoriei. Ordinea burgheză individualistă, egoistă, instaurată de Revoluțiunea din 1789, este pe cale să fie înlocuită de o ordine comunitară, opera unei mișcări revoluționare profunde.

Filosofia individualistă consideră societatea omenească ca un produs al omului; viața socială nu mai e condusă de divinitate: omul este singurul stăpân al destinelor sale.

Omenirea găsea încă, în veacul trecut, o forță morală, în creștinism și în studiile clasice. Dar, în secolul al XX-lea, s'a dezvoltat un spirit de ireligiozitate, iar clasicismul a fost părăsit.

În perioada ce urmează imediat după războiul din 1914—1918, perioada inflațiunii și a vieții ușoare, masele, descompuse prin egoism, prin materialism, nu mai simțeau nevoia de nicio idee morală.

Dar, când greutatea vieții s'au resimțit, omul, pus în fața marilor probleme ale vieții, s'a găsit singur, fără niciun sprijin. Omul are însă nevoie de un sprijin, de o credință, el nu voiește să se considere ca abandonat. El are nevoie de o forță spirituală și pentru aceasta caută să-și creieze un ideal, fie de ordin moral, fie de ordin social sau politic. O stare de lucruri nesatisfăcătoare face să se nască în spiritele oamenilor o dorință mai mult sau mai puțin puternică pentru un ideal social. Astfel se poate crea o religie a Națiunii. Oamenii cred în misiunea națiunii lor, cred în mărirea și în perpetuitatea ei și această credință, dacă e profundă, poate să producă o adevărată renaștere, scoțând masele din materialismul și egoismul deprimant, dându-le o spiritualitate nouă, o forță morală nebănuită.

Ordinea burgheză se întemeiază pe un abuz de abstracțiuni și de generalizări, pe un dispreț al experienței și al istoriei. Se exaltează individul, centrul și motorul activităților omenești; se consideră societatea ca un produs artificial al voinței omenești: se examinează și se legiferează pentru omul general, considerându-se că o lege poate să fie aplicată în orice țară, căci nu ar exista

nicio deosibire între diferitele popoare, din acest punct de vedere. Legea este considerată ca un izvor de progres. Aceste idei filosofice dominau spiritele în Franța, în preajma revoluțiunii; ele au continuat să subsiste.

Aceste idei au trecut în Europa continentală, fiind răspândite de armatele victorioase ale lui Napoleon I. Ele au pătruns și la noi. Oamenii noștri politici au crezut că totul se va schimba ca printr'o baghetă magică, că stările de lucruri, dela noi se vor transforma, imediat ce vom introduce legile din Occident, care sunt bune pentru toate popoarele, indiferent de trecutul lor, de starea de civilizație, de îndeletnicirile lor.

Oamenii noștri politici nu s'au gândit că Statul românesc este un Stat de țărani; că numai în țărănie, care reprezintă imensa majoritate a Românilor, stă întreaga putere a Țării; ei au voit să creeze un Stat burghez, după exemplul Franței și al Belgiei.

Plecând dela eronata idee că legea este un factor de progres, noi am căpătat acest extraordinar fetișism al legii, care ne face să schimbăm legile, cu o ușurință condamnabilă, mai înainte chiar de a fi apucat să se aplice, fără un studiu serios al stărilor de fapt ce urmează să fie legiferate.

Procedând astfel, am ajuns la o adevărată instabilitate legislativă, vătămătoare bunului mers al Statului.

* * *

Revoluțiunea actuală înlătură cu desăvârșire concepțiunile burgheze; ea consideră că o societate omenească nu este o creațiune voluntară a oamenilor, ci o grupare necesară, organică, ai cărei membri, sub influența mediului geografic, ca și sub influența mediului intern, au căpătat anumite calități, transmise apoi prin ereditate, formându-se astfel un spirit colectiv al poporului; revoluțiunea actuală este socialistă, în sensul că ea caută o armonizare prin intervenirea directă a organelor Societății, — syndicate și corporațiuni — în competițiunea dintre diversele clase sociale în procesul de repartițiune al beneficiilor, rezultate din producțiunea bogățiilor, pe care conducerea liberală a fost incapabilă de a-l soluționa.

Statul nou are la bază o adevărată religie a naționalității; el este un Stat național, care caută să desvolte comunitatea națională, poporul, care are aceeași origine, același ideal, același trecut de glorie și de suferințe, aceleași tendințe, aceeași limbă, aceeași rasă.

O națiune are anumite calități, dar poate să aibă și anumite slăbiciuni. Meritul conducerii consistă în a desvolta calitățile poporului și a căuta să-i diminueze slăbiciunile. Fiecare individ trebuie să lucreze în același sens: toate

activitățile sale să fie îndreptate în primul rând pentru dezvoltarea comunității naționale și apoi pentru satisfacerea nevoilor egoiste.

* * *

Un fapt constatat și verificat de istorie este că destinul unui popor depinde de valoarea câtorva oameni superiori dotați cu o mare inteligență și o puternică voință.

Astfel Italia, amenințată de anarhizare, este salvată prin intervențiunea energetică a marelui om de Stat, Benito Mussolini, care, cu sprijinul partidului fascist, reușește să dea Țării o dezvoltare nebanuită și un rol covârșitor în politica mondială.

Când în Germania, slăbită și desconsiderată, vine la putere genialul Hitler, cu pleiada de personalități alese de dânsul, Statul german național-socialist se ridică, progresează, devine cel mai puternic Stat. Valoarea poporului este în raport direct cu valoarea elitei lui.

Același lucru la noi. Când, în 1940, Societatea românească ajunsese într'o criză morală și politică fără precedent, ea își găsește salvatorul în Generalul Antonescu, sub a cărui conducere ordinea se restabilește, un nou ideal moral și politic apare, iar poporul e gata de orice sacrificii pentru a-și redobândi drepturile știrbite.

* * *

Mulți socotesc acest grandios proces de transformare al societății drept o criză trecătoare, socotind ca posibilă reîntoarcerea la organizarea liberală burgheză, fără să vrea să observe că această transformare profundă a atins și spiritul și moralul. Altele însă sunt valorile fundamentale în Societatea actuală. În adevăr, familia, patria, grupările spirituale și economice, apărarea purității rasei, dezvoltarea ideii de solidaritate națională, care fuseseră sacrificate pe altarul egoismului individual, capătă, în noua organizare, o importanță considerabilă.

Și la noi, ca și în alte părți, vedem grandioase manifestațiuni de solidaritate națională. Cu un sentiment de adâncă emoțiune, ascultăm povestirea minunatelor acte de vitejie ale bravilor noștri ostași, care își sacrifică viața pentru gloria iubitei lor patrii.

Dar recunoștința față de eroii războiului nu trebuie să fie manifestată numai verbal, cum s'a făcut în 1918; ea trebuie să se arate în îngrijirea și respectul ce trebuie arătat apărătorilor Țării sau orfanilor lor.

* * *

Este o datorie imperioasă a intelectualilor demni de acest nume, ca să-și pună toată activitatea lor în serviciul mișcării de redășteptare și de regenerare naționale, sub conducerea Mareșalului. Trebuie să se formeze o mentalitate nouă, o mentalitate unitară, o unitate spirituală, o unitate de concepții, în administrarea intereselor generale. În această privință, rolul tinerimii culte este considerabil; ea este chemată să formeze elementele de conducere de mâine. Tinerimea are calități specifice care o pun într'o situațiune de prim plan. Dar pentru aceasta trebuie să se desvolte în tineri mișcările altruiste, entuziasm pentru activitățile care tind la desvoltarea și progresul societății noastre.

* * *

Acest studiu, sprijinit pe experiența trecutului, înfățișează instituțiunile fundamentale și așa cum erau înțelese de regimul individualist perimat, dar și sub aspectul în care apar în noua ordine comunitară, solidaristă, în care accentul e pus pe autoritate. Trăim timpuri de războiu, timpuri anormale, în care individul simte zilnic transformarea profundă: s'au modificat obiceiurile, s'a modificat alimentația, s'au modificat condițiunile de muncă, dar din toate manifestările de voință ale conducerii superioare reiese evident preocuparea de interesele superioare ale Neamului, ale colectivității etnice românești.

Societatea românească este în transformare: regimul individualist se vede înlocuit, în total sau în parte, nu numai la noi, dar și pretutindeni în Europa, printr'un regim socialist, dar în același timp naționalist, în care interesele comunității românești trebuiesc ținute în seamă în primul rând interesele individuale fiind pe al doilea plan.

În acest proces de transformare are loc o revizuire a valorilor morale și sociale. Și individul și familia și religia diversele grupări sociale dinăuntru Statului, naționalitatea ca și Statul însuși au nevoie de o revizuire.

Aceste certitudini ale vieții sociale fuseseră sau prea exagerate ca noțiunea individului, sau sacrificate pe altarul individualismului.

Dar, nu numai atât, popoarele din Europa își văd destinul lor separat de acela al populațiilor din alte continente. Sunt anumite interese europene care se fac din zi în zi mai vizibile. Este nevoie de o colaborațiune europeană; este nevoie de a stabili legături între popoarele continentului nostru, destinate de a armoniza interesele de multe ori antagoniste, dintre diversele State în scop de a înlătura orice posibilitate de conflictele dintre Statele membre, și de a face posibilă desvoltarea unei vieți economice comune pentru întregul continent.

Actul juridic internațional, dar european, care va interveni pentru a organiza pacea pe întregul teritoriu al Continentului, credem că va ține seama de principiile de dreptate, care trebuie să stea la baza oricărei organizări politice serioase; credem că fiecare națiune va fi respectată, lăsându-i-se toată libertatea de dezvoltare, recunoscându-i-se spațiul vital ce îi aparține și de care are nevoie.

Toate aceste probleme au fost examinate în acest tratat, arătându-se nu numai stările de drept anterioare și actuale, dar și reformele ce se impun în diferite domenii, pentru a pune de acord ordinea legală, cu noua mentalitate.

* * *

Ceeace se urmărește în această lucrare este studierea organelor supreme, care crează și mențin ordinea precum și a mijloacelor prin care ordinea urmează să fie asigurată; căci ceea ce preocupă spiritele, astăzi ca și în totdeauna, este imensa problemă a ordinei, cum o numea Auguste Comte.

Ordinea este justiția supremă proclamată de organele colectivității omenești, organizată și menținută prin constrângerea psihologică sau chiar fizică. Fără ordine nu poate să fie vorba de organizare socială, fără ordine nu avem decât anarhie, o stare antisocială, o descompunere, o destrămare a societății.

Când aparatul de Stat pierde din vedere principiul călăuzitor că întreaga sa activitate trebuie să fie închinată numai interesului general și caută alte directive pentru activitățile sale, ordinea este atinsă; ea cere grabnică restabilire.

Numai acelora, cari nu își dau seama de adâncimea acestor adevăruri, li se va părea poate excesivă severitatea Domnitorului Vlad Țepeș, care urmărea să restabilească ordinea într'o societate destrămată prin perioada de dezordine ce a urmat după moartea lui Mircea cel Bătrân, când intrigile și luptele pentru Domnie amenințau existența Țării.

* * *

Și mai mult decât atât, această lucrare, care apare în plin războiu, într'o epocă de transformări atât de profunde încât consecințele lor nici nu se pot bănuși, se străduiește să afirme tuturor credința că societatea omenească, oricare ar fi împrejurările prin care trece, este guvernată de legi, aplicațiuni ale ideologiei, care există la o anumită epocă, dominând spiritele și călăuzind viața popoarelor. Dreptul apare pretutindeni și totdeauna ca o haină care îmbracă viața socială, economică, morală; pentru a-i da consistență și permanență el trebuie să corespundă cu nevoile societății; el este rezultatul spiritului poporului. Ori de câte ori viața socială, economică, morală

se schimbă, trebuiesc noi legi pentru a reglementa această nouă viață; căci nu se poate concepe viața socială lipsită de bază juridică și de temelii moral.

Am înfățișat în paginile acestei lucrări și organizarea societății burgheze, care moare, dar care mai dăinuiește încă în amintirea acelor care au trăit într'însa, precum și organizarea lumii noi, care fîșnește din ruinele lumii de ieri, cucerindu-și drum în lume prin puterea de jertfă și prin sângele vărsat pe câmpiile de bătălie, ca și prin chemarea înaltă și dreaptă pe care i-a întipărit-o în frunte Mareșalul Țării.

* * *

Zorii acestei lumi noi nu vor putea dura lumina decât dacă, cu toții, vom fi încălziți de focul dragostei de Neam și de Țară, ca și de spiritul de iubire și de înțelegere al tuturor și în special al tineretului entuziast, căruia îi revine sarcina zilei de mâine. Nimic nu se creiază temeinic decât din dragoste, din entuziasm, din credință adâncă și numai printr'o activitate organizată și disciplinată. Dacă paginile acestei lucrări, — scrise într'o epocă în care, la chemarea Regelui și a Mareșalului țării, oștile, alcătuite din tineretul cel mai bun, înaltă cu mândrie drapelul Neamului pe câmpiile de bătălie din Caucaz și dela Volga și dau posibilitate — pentru întâiaoară în istoria Patriei — ca Țara noastră să exercite stăpânire în teritorii vaste în afara hotarelor sale, — vor contribui și ele la întărirea ideii de dreptate, unica bază durabilă de dezvoltare a Neamurilor și vor reuși să infiltreze în spiritul tineretului nostru credință și înțelegere pentru Societatea nouă, în curs de înfăptuire, își vor fi împlinit rostul lor.

INTRODUCERE

§ 1. DESPRE DREPT IN GENERE

SUMAR: 1. *Origina noțiunii de drept.* — 2. *Înțelesul și definiția noțiunii de drept.* — 3. *Dreptul și morala.* — 4. *Dreptul pozitiv și dreptul natural.* — 5. *Concepția național-socialistă germană*

1. **Originea noțiunii de drept.** În mod firesc, o reunire de mai mulți oameni, face să apară între dânsii, prin chiar natura temperamentelor lor, o serie de neînțelegeri, de sentimente egoiste, de rivalitate de dorinți. A lăsa nestânjenite aceste sentimente, a lăsa cea mai deplină libertate fiecăruia dintre indivizi, ar însemna să ajungem la imposibilitatea unui trai în societate; a-l despărți pe om de prezența altor oameni, înseamnă a-l întoarce în starea de sălbăticie și a-i răpi de pe frunte orice veleitate de civilizație.

Dacă omul nu poate trăi decât în societate, dacă, prin însăși natura fapturii sale, el este sortit să-și îndeplinească puterile sale de viață cu puterile de viață ale tovarășului său, pentru ca din această colaborare, dusă până la sacrificiu, să se dureze mărețul monument al vieții umane, societatea pretinde omului, ca o lege immanentă a existenței sale, respectarea anumitor principii.

Respectarea acestor principii, iată izvorul dreptului și rațiunea sa de a fi. În gândul pe care și-l făceau oamenii despre propria lor libertate, ei desconsiderau libertatea celorlalți oameni. Libertatea fiecăruia om se găsea atunci amenințată de libertatea nestăpânită a celorlalți semeni. Forța intervine pentru a stabili cele dintâi reguli de viață. La adăpostul și sub imperiul ei se creează dreptul. La început a fost *faptul, acțiunea* și apoi a intervenit *dreptul* pentru ca să justifice, să legalizeze acțiunea. Deprinderea cu un anumit fel de viață, cu anumite reguli de conduită, a făcut să se nască în sufletul oamenilor sentimentul de *dreptate*; acest sentiment îi determină

pe oameni să caute întotdeauna o justificare a acțiunii lor, să *legitimeze* actul lor, să-l încadreze în regulile *dreptului*. Dreptul este creat, în epoca absolutistă, de *voința prințului*, de voința Șefului Statului, a Suveranului: *quod principi placuit, legis habet vigorem*; în epoca democratică, *poporul* creează dreptul: *la loi c'est l'expression de la volonté nationale*; în concepția actuală a doctrinei național-socialiste germane, *comunitatea națională*, *Volks-gemeinschaft*, este aceea care creează dreptul.

2. Înțelesul și definiția noțiunii drept. Istoria dreptului, a dezvoltării și evoluției sale, este o vie mărturie a efortării pe care au făcut-o juriștii și filosofii tuturor timpurilor spre a ajunge la o noțiune clară a acestui termen și la o definiție care să-și dobândească valoare generală și să se poată impune tuturor. Noțiunea cuvântului *drept* cuprinde un domeniu extrem de vast și foarte greu de caracterizat într'o singură trăsătură; dreptul are multiple raporturi cu științele sociale, cu filosofia, cu morala, cu religia; el nu este un fenomen de sine stătător; el își face apariția în societate, iar ideea de *drept* și *dreptate* variază în raport cu dezvoltarea acestei societăți și cu gradul ei de civilizație.

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

Ulpian ¹⁾ lega de noțiunea cuvântului drept trei idei diferite: *justiția*, *jurisprudența*, *dreptul*. El căuta să definească dreptul cu ajutorul celorlalte două idei: *justiția est constans et perpetua voluntas Jus Suum cuique tribuendi*. *Jurisprudența este rerum divinarum atque humanarum notitia, justi atque injusti scientia*. Ambele noțiuni, căutând să definească și să precizeze sensul, își bazau fundamentul explicației lor tocmai pe înțelesul cuvântului drept și nu lămureau cu nimic mai mult problema în discuție. Când a fost vorba ca Ulpian să definească noțiunea a treia, dreptul propriu zis, el întrebuițează o expresie a lui *Celsus*: *nam ut eleganter Celsus definit, jus*

¹⁾ Digeste, cart. I, tit. 1; Institutetele lui Justinian. Cart. I, tit. 1.

*est ars boni et aequi*¹⁾. Această definiție, « *ars boni et aequi* » este destul de vagă și nu poate să mulțumească pe nimeni. Tribonienii, după Ulpian, au căutat să definească dreptul prin enumerarea diferitelor idei ce conține această noțiune: *juris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*. Dar și această definiție plutea în același vag ca și prima și nu aducea nimic în plus pentru precizarea noțiunii. Un fapt rămâne însă constant din aceste încercări de definire: juriștii nu pot să cuprindă într'o singură definiție diferitele sensuri ale acestui cuvânt.

Termenul *drept* este întrebuințat în două înțelesuri deosebite:

a) Intr'un prim înțeles, el însemnează totalitatea regulilor și a legilor care orânduiesc societatea, delimitează sfera de activitate a fiecărui individ așa în cât fiecare, urmărind realizarea intereselor sale, să nu împiedece realizarea intereselor celorlalți. Prin aceasta dreptul asigură vieța în societate: regulile de drept sunt considerate ca indispensabile vieții sociale; înfrângerea lor este o atingere adusă societății; aceasta conlucrează, prin toate mijloacele de care dispune, la restabilirea ordinii de drept înfrânte și la respectarea, la rigoare prin forță, a regulii de drept. Juriștii moderni îl numesc *drept obiectiv*, deoarece el este creat în mod general și impersonal, nu pentru anumite persoane sau spețe, ci pentru posibilitatea de aplicare la toate spețele ce s'ar putea cuprinde în prevederile sale.

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

3. **Dreptul și morala.** Funcțiunea dreptului este deci să realizeze armonia socială, grație căreia vieța socială este posibilă. Normele juridice delimitează activitatea noastră exterioară prin care venim în contact cu ceilalți oameni, fixând sancțiuni de *constrângere exterioară* pentru acei cari le-ar viola.

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

Dreptul prezintă o serie importantă de asemănări cu morala; aceste asemănări sunt atât de pronunțate, încât multă vreme se făcea confuzie între regulile dreptului și ale moralei ¹⁾.

Morala tinde să stabilească un criteriu după care să diferențiem binele de rău.

Thomasius în veacul al XVIII-lea făcea următoarea distincțiune: Norma juridică este negativă (să nu faci altuia ce nu vrei să ți se facă ție), pe câtă vreme norma morală e pozitivă: Fă-ți ție ceea ce vrei ca și alții să-și facă lor.

Din acest punct de vedere un om izolat pe o insulă pustie, un Robinson Crusoe, poate să urmeze principiile morale, pe câtă vreme normele de drept nu se pot concepe în afară de societatea omenească.

Diferențierea pe care o găsim la toți marii cugetători ai veacului al XVIII-lea era rezultatul luptei pentru proclamarea libertății conștiinței, pentru scoaterea individului de sub tutela exagerată a Statului, care, grație confuziei dintre drept și morală, ajunsese să guverneze și domeniul conștiinței individului și de aceea se căuta să se facă un contrast izbitor între drept și morală.

În realitate însă, între drept și morală trebuie să existe multe legături: Noțiunea de drept trebuie să aibă la bază reguli morale; diferența între bine și rău, trebuie să călăuzească pe legiuitor și nu se poate concepe ca dreptul să fie izolat de morală.

Regulile moralei își trag originea lor din natura de a fi a omului; traiul în comun, traiul în societate, a determinat pe oameni să creeze anumite reguli de viață, compatibile cu natura și cu rostul lor în societate. Din aceste reguli, care se adresează sufletului omenesc și caută să oblige pe oameni la respectarea lor prin persuasiune și convingere, dreptul își trage

¹⁾ Insuși Leibnitz confunda morala cu dreptul natural atunci când spunea: « Scopul dreptului natural este binele acelora cari-l observă. Obiectul său este tot ceea ce privește binele altuia și pe care avem facultatea de a-l face: în sfârșit, cauza sa eficientă este lumina rațiunii divine, care luminează spiritul nostru ».

Același lucru rezultă și din preambulul constituției franceze din 4 Noemvrie 1848: « La République Française est démocratique, une et indivisible... Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République et la République envers les citoyens. Les citoyens doivent aimer la Patrie, servir la République, la défendre au prix de leur vie, participer aux charges de l'Etat en proportion de leur fortune; ils doivent s'assurer, par le travail, des moyens d'existence, et par la prévoyance, des ressources pour l'avenir; ils doivent concourir au bien être commun, en s'entraidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu, etc. ».

fundamentul și forțele morale ale regulilor sale. Această regulă comună de viață a oamenilor, morala privată, a dat naștere, în vechile state, instituțiilor de drept public. Statul, județul, comuna și-au alcătuit organizația lor și normele de conducere după regulile pe care le oferea viața privată.

Morala și dreptul au același fundament: și una și altul au drept scop să asigure conviețuirea oamenilor; dar sfera lor de activitate diferă. Morala își întinde regulile sale de viață în cele mai diferite domenii ale activității omenești, reguli de viață necesare în raporturile cu ceilalți oameni și pe care fiecare om trebuie să și-le impună sieși și să le aibă față de divinitate; dreptul nu se ocupă decât de regulile de viață necesare omului în societate și încă numai de acele pe care le poate îndeplini majoritatea oamenilor și nu un om particular de bine înzestrat. În caz de înfrângere a acestor reguli, dreptul are sancțiunea constrângerii pentru a le face respectate, pe când regulile moralei n'au decât o sancțiune sufletească. Regulile moralei sunt simple precepte, simple sfaturi și directive de viață, obligatorii de urmat numai prin persuasiunea sufletească a oamenilor și prin forța psihologică pe care o pot inspira. Dreptul își creează sfera de competență a regulilor sale din aceste precepte ale moralei; el îmbracă pe unele din aceste, pe acele pe care le crede posibile de îndeplinit de marea majoritate a oamenilor, cu puterea de a reclama sancțiune în caz de nerespectare sau înfrângere. Dacă fondul acestor două discipline se confundă, sfera lor de competență se delimitează prin limita pe care o stabilește sancțiunea regulilor moralei: câmpul dreptului rămâne limitat la regulile moralei dotate de sancțiune; toate regulile de conduită, neprevăzute cu sancțiune, intră în domeniul moralei.

4. Dreptul pozitiv și dreptul natural. Din timpuri pe care istoria dreptului le împletește cu însăși originea lui, filosofii au distins *dreptul pozitiv* de *dreptul natural*.

Ca o urmare a acestor principii, aplicațiunea regulilor juridice nu are loc decât atunci când există opozițiune între interesele mele și interesele altuia. Dacă aceasta mă dispensează de observarea regulilor de drept, ele nu mai sunt obligatorii: *Volenti non fit injuria*.

Un autor din veacul al XVIII-lea, Christian Thomasius, ne spune că principiul fundamental al dreptului se poate rezuma astfel: *Quod tibi non vis fieri, alteri ne feceris*, adică, nu face altuia ceea ce nu vrei să ți se facă ție. Prin urmare regula de drept ar fi negativă, sub forma de ordin și priitoare la conduita noastră față de alții.

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

În afară de acest drept, oamenii au conceput în toate timpurile existența unui drept *natural*, adică a unui drept care derivă din natura lucrurilor și din rațiunea omenească. Dreptul natural nu trebuie confundat cu idealul de drept, așa cum îl concepea Oudot ¹⁾. « El se compune dintr'un mic număr de maxime, fondate pe echitate și pe bunul simț, care se impun chiar legiuitorului și după care opera legislativă va putea să fie apreciată, lăudată sau criticată. Dreptul natural nu-i nici legea, nici idealul legii; el este regula supremă a legislației. Dacă legiuitorul se depărtează de dânsul, face o lege nedreaptă sau rea » ²⁾. Sub o altă formă, aceeași idee este reluată de civilistii A. Colin și H. Capitant: Dreptul natural este... « un ansamblu de reguli sau idei directrice (în foarte mic număr) de care, rațional, legiuitorul trebuie să se inspire în elaborarea dreptului pozitiv, pentru ca acesta să fie conform cu nevoile și cu tendințele acestei societăți în starea sa actuală » ³⁾.

Dar sediul adevărat al materiei dreptului natural trebuie căutat în doctrinele publiciștilor, căci aceștia au avut mai ales nevoie să apeleze la principiile lui. Și oricât școala pozitivistă ar tăgădui existența unui drept natural, ea se vede încontinuu obligată să-i recunoască existența și să-i lărgască hotarele. Istoria dreptului public ne arată etapele în care, grație dreptului natural, umanitatea a cucerit, rând pe rând, toate înfățișările care să-i dea caracterul unei civilizații. Ridicarea ființei umane la nivelul de viață pe care-l impunea rațiunea structurii sale de ființă sociabilă, cucerirea libertății individuale, iată suficiente instituții care-și dătoresc existența lor dreptului natural și care vin să formeze un solid pedestal de care să se izbească toate criticele școlii pozitvistice.

Pentru această școală, al cărui fundament trebuie căutat în școala istorică, prima care se ridică împotriva dreptului natural, singură legea pozitivă formează dreptul. Toate celelalte principii de guvernare a oamenilor sau

¹⁾ *Premiers essais de philosophie du droit*, p. 67: « Le droit naturel... est l'ensemble des règles qu'il est souhaitable de voir transformer en lois positives ».

²⁾ M. Planiol, *Traité élémentaire de droit civil*, ed. X, 1925, t. I, p. 3.

³⁾ Colin și Capitant, *Cours élémentaire de droit civil français*, ed. IV, 1923, p. 4.

de conducere a societăților, care nu s'ar găsi înscrise în legi pozitive, intră în domeniul transcendentului, al religiei și al eticei. Faptele juridice, faptele pozitive, sunt singurele care merită să rețină atenția oamenilor. Școala istorică pretinde că dreptul este « un produs necesar și inconștient al evoluției istorice și a realităților vieții economice sau sociale »; școala raționalistă, apărătoare a dreptului natural, pretinde, dimpotrivă, că dreptul este o creațiune a voinței și rațiunii omenești.

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

Dreptul natural, cu toate contestațiile ce i s'au adus și i se mai aduc ¹⁾, se impune încă conștiinței filosofilor și juriștilor. El este pentru lumea

¹⁾ G. Ripert. *Droit naturel et positivisme juridique*, Marseille, 1918; G. Renard, *Le droit, la justice et la volonté*, Sirey, 1924; *Le droit, la justice et le bon sens*, Sirey, 1925; *Le droit, l'ordre et la raison*, Sirey, 1927; *La valeur de la loi*. G. May, *Introduction à la science du droit*, Paris. Giard et Brière, 1920; G. Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, 3 vol. Giard et Brière, 1925—1930; R. Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 2 vol. Sirey, 1920—1922. Pentru literatura română, a se vedea M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului*, vol. III, Bib. Pand. Rom., 1930, p. 23—24, unde se declară categoric împotriva teoriei dreptului natural. Școala vieneză pozitivistă reprezentată prin H. Kelsen și elevul său Ch. Eisenmann se declară împotriva dreptului natural. Pentru dânșii, singură jurisprudența este baza dreptului; juristul n'are să se ocupe decât de dreptul existent; el n'are să se preocupe de perspectivele creațiunii dreptului. Ch. Eisenmann merge și mai departe pe această cale și tăgăduște dreptul de rezistență la opresiune, drept recunoscut de toți pozitiviștii. Aceste tendințe ale școalei pozitviste vieneze sunt aspru criticate de Hauriou în ultima sa ediție a Cursului de drept constituțional. Hauriou vede apariția dreptului natural în marile perioade democratice: « Concepția unui drept natural a apărut, pentru întâia dată, în filosofia greacă, cu puțin înaintea de cucerirea romană; ea a trecut în jurisprudența romană, unde a domnit până la sfârșitul secolului al doilea al erei noastre. În timpul acestor secole, civilizația antică a prezentat un îndoit caracter: de o parte, toate națiunile lumii greco-romane sunt sub regimul democratic; de altă parte, relațiile comerțului juridic au făcut posibil syncretismul unui drept comun al națiunilor ».

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

juridică cheia de boltă a filosofiei dreptului și principiile sale, izvorâte din rațiunea umană, sunt eternele călăuze ale vieții dreptului.

5. Concepția național-socialistă germană. În această concepție dreptul nu este, ca în doctrinele democratice, individualiste, un sistem de norme care pleacă dela individ și care n'are altă menire decât protecția sa. Dimpotrivă, aici dreptul este forma de viață a poporului trăind în comunitate. « Baza dreptului, în Germania nouă, se găsește mai curând în spiritul popular (Volksgeist), în sentimentul de dreptate care rezidă în sufletul poporului. Führerul, promulgând o lege, dă acestui sentiment un corp, o formă clară și precisă. După doctrina național-socialistă, convingerea poporului, și dânsa, are forță de lege. Ea poate și trebuie să fie respectată ca lege de judecător și de funcționar ¹⁾ ».

Dreptul se prezintă deci în această concepție ca expresie a vieții comunității populare, sub forma unui *Sein* adică sub forma unei reglementări care nu este transcendentală, ci imanentă vieții în comunitatea populară.

În al doilea rând dreptul cuprinde și ceea ce ar trebui să fie (*Sollen*). Izvorit din viața comunității, el determină în același timp regulile de viață pe care trebuie să le urmeze membrii comunității pentru a fi în armonie cu legea vieții comunității. S'ar părea că în această concepție ar putea să se ivească diferență între regulile de drept și viața socială și că dreptul să vină să modeleze această viață. Dar lucrurile sunt tocmai inverse: dreptul se modelează după formele vieții sociale. Între aceste două noțiuni este o unitate perfectă deoarece dreptul este în același timp *ceea ce este* și *ceea ce trebuie să fie* al vieții sociale; ceea ce este (*Sein*) « întru atât întru cât exprimă formele vieții sociale și ceea ce trebuie să fie, întru cât implică o determinare a activității indivizilor în vederea realizării formelor vieții sociale ».

Reluând această idee Dr. Hans Frank, ministru al Reichului și președintele Academiei pentru dreptul germanic, doctrinarul cel mai de seamă al național-socialismului german, spunea, în 18 Iunie 1938, cu prilejul închiderii celei de a V-a sesiuni a Academiei:

« Dreptul este pentru noi organizarea autoritară a vieții sociale care se sprijină pe popor și la a cărei realizare participă Statul, punând la contribuție propria sa organizare de imperiu. Primul fundament al științei dreptului ne este dat de ideea de drept, care e baza istorico-universală a formării

¹⁾ Ulrich Scheuner, *Le peuple, l'Etat, le droit et la doctrine nationale-socialiste*, Revue du droit public, 1937, p. 54.

comunității statale a tuturor popoarelor demne de acest nume, și ca bază socială a vieții naționale a cetățenilor în limitele Statului ¹⁾).

« E înțeleaptă acea legislație care știe să mențină ordinea socială respectând în întregime sentimentul juridic al cetățenilor, astfel ca acel popor să poată realiza mereu mai bine finalitatea ce i-a fost hărăzită de destin ! ». Concepția național-socialistă germană face apel, în mare măsură, la teoria repudiată până atunci, a dreptului natural, dându-i însă un alt înțeles. Cu chipul acesta ideea pozitivismului juridic este înlăturată.

Pentru doctrina național-socialistă germană mai presus de lege și de Führer este *spiritul poporului* (Volksgeist). « În orice comunitate populară (Volksgemeinschaft) există, având ca suport conștiințele individuale, un anumit spirit al poporului, care constă dintr'un sentiment de drept și de justiție, provenind din anumite judecăți de valoare ». Intreaga conducere și activitate a Statului trebuie să se conformeze acestui spirit popular. Această concepție exclude în oarecare măsură pozitivismul juridic, după care Statul singur creează dreptul și nu există drept în afară de Stat și de legile sale pozitive, dar nu ne duce totuși la teoria integrală a dreptului natural. În adevăr, din moment ce întreaga conducere a Statului trebuie să se conformeze spiritului popular și sentimentului său de dreptate și de justiție, înseamnă că în afară de legea pozitivă legiuitorul găsește în momentul în care dânsul vrea să legifereze, anumite elemente de ordin juridic, care i se impun și pe care trebuie să le respecte. Se diferențiază totuși această doctrină, de aceea a dreptului natural, care pretindea existența unor reguli de drept, universale, prestabilite și anterioare dreptului pozitiv, reguli care derivau din natura însăși a omului sau a raporturilor sociale și pe care

1) Deosebirea între cutumă și drept nu a putut continua să subsiste pentru național-socialism, așa cum a fost elaborată până acum de istoria dreptului. Pentru național-socialism nu există între cutumă și drept nicio diferență substanțială, în sensul că obiceiul este norma comunității care purcede spontan din instinctul de autoapărare al rasei, pe când dreptul e norma statală de viață — dată de autoritatea conducătoare. Punctul de plecare pentru cutumă ca și pentru drept e convingiunea comunității relativă la necesitatea regulamentării vieții comune. Conținutul normei cutumei și al normei juridice ar trebui să fie în substanță identice. Însă diferența între efectele acestor două specii de norme se manifestă în cuprinsul statal prin diversele deducțiuni pe care comunitatea le leagă de violarea cutumelor și a dreptului.

Intre cutumă și drept subsistă o influență reciprocă constantă. O regulă cutumiară poate fi, din cauza importanței sale, ridicată de legiuitor la rangul de principiu juridic, garantat de stat. Însă și din aplicarea constantă a unei norme juridice statale se poate desvolta din nou o normă cutumiară, care va fi respectată chiar și fără preocuparea de o constrângere posibilă.

legiuitorului nu face altceva decât să le constate și consacre. Această diferențiere constă în faptul că doctrina național-socialistă nu admite existența dreptului în afară de dreptul pozitiv; dimpotrivă, ea admite partea de creațiune a legiuitorului în materie de drept, dar această creațiune — legea pozitivă — trebuie să fie conformă cu spiritul poporului, cu sentimentul său de dreptate și justiție, sentiment pe care-l constată și consacră întreaga conducere a Statului. Ideea pozitivismului integral este deci exclusă și înlocuită cu această concepție a spiritului popular, care, fără să constituie norme juridice prestabilite și pe care legiuitorul să trebuiască să le consacre numai, constituie totuși o atmosferă morală de drept și dreptate, de care legiuitorul trebuie să țină seamă în opera de creațiune a dreptului, atmosferă care limitează voința sa arbitrară¹⁾. Mai mult chiar, după cum am arătat, convingerea poporului are și dânsa forță de lege și ea trebuie să fie respectată, de judecător ca și de funcționar. Aceasta înlătură pozitivismul juridic.

§ 2. DIVIZIUNILE DREPTULUI

SUMAR: 6. *Dreptul public și privat.* — 7. *Criteriul de diferențiere.* — 8. *Inte-resul acestei diferențieri*

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

¹⁾ A se consulta pentru această problemă R. Bonnard, *Le droit et l'Etat dans la doctrine nationale-socialiste*, 1939; Koellreutter, *Grundriss der allgemeinen Staatslehre*, Tübingen, 1933; Koellreutter, *Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin, 1935; Jerusalem, *Der Staat*, Jena, 1935; Tatarin-Tarnheyden, *Werdendes Staatsrecht*, Berlin, 1934; Franck, *National-Sozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung*, Berlin, 1935; L. von Koehler, *Grundlehren des deutschen Verwaltungsrechtes*, Berlin, 1935; A. Koettgen, *Deutsche Verwaltung*, Mannheim, 1936. Ernest Rudolf Huber — *Verfassung*, 1937; Theodor Maunz, *Verwaltung*, 1937.

Diviziunea aceasta își găsește o aplicație care variază dela epocă la epocă, după diferitele faze prin care a trecut viața Statului. Ideea de drept public apare cu atât mai clară și mai puternică, cu cât Statul este mai organizat. În lumea romană, unde organizația Statului atinge o mare perfecțiune, dreptul public își găsește o importantă dezvoltare. În epoca feudală, când organizația Statului devine, dintr'una legală, una contractuală, dreptul public cedează pasul dreptului privat, iar mai târziu, după căderea feudalității și întărirea regalității, el își reia vechiul său rol.

Aproape toate legislațiunile moderne cunosc această distincțiune dintre dreptul public și dreptul privat. Dela Constituția americană din 1787, toate țările, afară de Anglia ¹⁾, și-au făurit Constituțiuni, unde sunt tratate chestiunile importante de drept public, privitoare la organizarea Statului. Celelalte chestiuni de drept public sunt cuprinse în diverse legi.

După definițiunea dată de Ulpian, criteriul, după care trebuie să distingem dreptul public de dreptul privat, ar fi natura interesului. Când deci dispozițiunea este luată în vederea unui interes general, avem drept public; când este luată pentru satisfacerea unui interes privat, avem drept privat.

În orice societate omenească, există o viață a colectivității și o viață a indivizilor cari o compun. Toate regulile privitoare la viața colectivității: administrație, justiție, asistență, învățământ, căi de comunicație, armată, etc., constituie *dreptul public*; regulile care privesc viața indivizilor constituie *dreptul privat*.

7. Criteriul de diferențiere Pentru a stabili un criteriu, după care să se diferențieze dreptul public de dreptul privat, s'au emis diverse sisteme, niciunul însă de preciziunea sistemului formulat de Ulpian. Savigny distinge raporturile juridice după scopul ce urmăresc. După acest celebru jurisconsult, în dreptul public, Statul este scopul și individul nu ocupă decât un rol secundar, pe câtă vreme, în dreptul civil, Statul nu este decât un mijloc, iar individul e scopul.

Această distincțiune a raporturilor juridice după scop a fost formulată de Ihering în celebra sa operă *Der Zweck im Recht*. El distinge raporturile

¹⁾ Regimul comunitar național-socialist german respinge divizarea dreptului în drept public și privat și aceasta din cauză că individul este, în raport cu Statul, completamente înglobat în comunitatea din care face parte, de așa fel că pentru Stat încetează de a fi o ființă individuală, pentru a nu fi decât una socială, unul din elementele constitutive ale societății (R. Bonnard, *Le droit et l'Etat dans la doctrine nationale-socialiste*, 1936, p. 42). Dar această concepție nu este general admisă în Germania. Sunt și spirite care o combat. Vezi W. Jerusalem, *Der Staat*, 1935, p. 295 și urm.

juridice după subiectul scopului, *Zwecksubjekt*, în trei clase, după cum acest subiect sau destinatar este *individul, societatea sau Statul*.

Dar această distincțiune nu este fundamentală, căci, după cum ne spune însuși Ihering, aceeași instituțiune, proprietatea de pildă, poate să aibă ca destinatar individul sau societatea, sau Statul. Teoria lui Ihering nu ne dă niciun criteriu după care să diferențiem dreptul public de cel privat.

Pornind dela ideea necontestată că, în orice drept există:

a) Un subiect al dreptului; b) un obiect al dreptului; c) materia sau conținutul dreptului; d) sancțiunea sau realizarea obligatorie a dreptului, Roguin, în cartea sa *La règle du droit*, susține că, după cum subiectul dreptului este Statul sau un individ, un drept este public sau privat.

Această teorie însă nu poate rezista la o critică serioasă. În adevăr, presupunem că un minister cumpără cerneală, hârtie sau face un contract cu un tâmplar pentru confecționarea mai multor birouri. Se poate oare pretinde, că un asemenea contract este un contract de drept public? Este evident că Statul e titular de drepturi într'un contract de vindere-cumpărare, de închiriere, dar nu e mai puțin adevărat că asemenea contracte sunt de drept privat, sunt reglementate de norme de drept privat.

În materie electorală, un cetățean are drept de alegător. Cine e subiectul de drept? De sigur, cetățeanul și cu toate acestea raportul este de drept public.

Alții au căutat criteriul, după care să diferențiem drepturile publice de cele private, în *sancțiune*. Dreptul va fi public sau privat, după cum aplicarea sancțiunii se cere de un organ, de un agent al Statului, sau un simplu particular.

Acest criteriu este insuficient, căci particularul poate să intenteze uneori acțiuni prin care intervine în dreptul public. Așa de pildă, conform art. 1 din legea contenciosului administrativ din 23 Decembrie 1925, particularul, vătămat printr'un act administrativ de autoritate, poate să ceară înlăturarea lui pe motiv de ilegalitate. De asemenea, prin legile electorale, se stabilește că cetățenii alegători au drept să facă contestațiuni, prin care să ceară ștergerea din listele electorale a unor persoane. Ori, electoralul este o materie esențialmente de drept public.

Marele jurisconsult englez Blakstone ¹⁾ (1723—1780), plecând dela ideile contractului social, împarte *drepturile* în *absolute* și *relative*. El consideră că drepturile absolute sunt acelea, pe cari omul le deține dela natura

¹⁾ Commentaires sur les lois anglaises tr. Chompré (1822).

sa și pe cari le are, fie că ar trăi în societate, fie că ar trăi izolat. Aceste drepturi sunt în număr de trei: *Dreptul de siguranță al persoanei*. Prin acest drept Blackstone înțelege că omul are un drept asupra corpului, asupra vieții, asupra sănătății, asupra reputațiunii.

Al doilea drept ar fi *dreptul de liberă circulațiune*, adică dreptul omului de a merge unde-i convine fără să poată fi arestat, în afară de cazurile prescrise de lege.

În fine, al treilea drept absolut al individului ar fi *dreptul de proprietate*.

Acestor drepturi absolute, Blackstone le opune drepturile relative, cari nu se nasc decât în societate. Drepturile absolute nu pot fi atinse, schimbate de Stat, pe câtă vreme drepturile relative se pot modifica. Drepturile relative sunt cele privitoare la organizarea societății, la relațiunile dintre Stat și individ, la relațiunile individului în familie, care și ea este o societate.

Această teorie corespunde mentalității engleze, pasiunii ei pentru libertate, respectului persoanei; însă, din punctul de vedere care ne preocupă, de a găsi adică un criteriu precis pentru deosebirea dreptului public de cel privat, ea este cu totul insuficientă; căci criteriul ce propune, de a considera drepturile după cum pot fi atribuite omului izolat sau omului social, face să considerăm contractul de căsătorie, contractul de ipotecă, ca instituțiuni de drept public, întru cât este nevoie la confecționarea lor de prezența unui agent al Statului. Pe de altă parte, contractele dintre Stat și individ trebuie să le socotim de drept public?

După o altă teorie, pe care o găsim admisă de mulți autori, dreptul public ar cuprinde raporturile dintre individ și Stat, reprezentat prin organele sale.

Criteriul după care diferențiem dreptul public de dreptul privat, consistă în a zice că prezența Statului într'un raport juridic face ca acel raport să fie de drept public.

Or, Statul face două feluri de acte juridice: unele care sunt ordine față de membrii colectivității, *acte de autoritate*; altele sunt analoge cu actele ce intervin între particulari, *acte de gestiune*. Acestea din urmă sunt guvernate de aceleași reguli, producând aceleași efecte, cu aceleași sancțiuni, fie că ar fi făcute de Stat, fie de simpli particulari. Aceste drepturi sunt ele de drept public sau de drept privat? Evident că nu se poate susține că o închiriere făcută de Stat ar fi de drept public; prin urmare criteriul stabilit este insuficient.

După Kant, la început dreptul este în mod exclusiv privat. Mai târziu, când Statul începe să se organizeze, aceste noi instituțiuni juridice, care se

formează, au drept scop să susție, să sprijine dreptul privat, să-i servească drept sancțiune.

Puchta, unul din cei mai celebri reprezentanți ai școalei istorice, distinge drepturile ce avem, după cum le posedăm ca individ sau ca membru al unei grupări. In prima categorie, el consideră drepturile de proprietate și cele de familie, care constituesc dreptul privat; iar în a doua categorie drepturile publice și eclesiastice. Dreptul public presupune existența unei societăți organizate, pe câtă vreme dreptul privat nu presupune în mod necesar o asemenea organizare.

Această teorie admite existența de drepturi chiar într'o societate neorganizată. Raporturile de drept privat: căsătoria, donațiunea, vânzarea, schimbul, pot deci exista chiar într'o societate de bandiți, pe câtă vreme alegerile parlamentare nu ar putea avea loc decât într'un Stat organizat. Dar, dacă admitem această teorie, atunci toată legislațiunea societăților ar face parte din dreptul public, de asemenea materia ipotecilor, ceea ce ar fi absurd.

Îată pentru ce noi credem că sistemul formulat de Ulpian este cel mai precis, cel mai exact. Dreptul public se ocupă de interesele generale, studiază organizarea politică a colectivității, stabilește organele ei, arată raporturile care există între aceste organe, precum și între aceste organe și între alte grupări sociale, ca și raporturile dintre particulari și aceste grupări; el stabilește normele, după care au să procedeze, în limitele stabilite de lege, deținătorii puterii publice; pe câtă vreme dreptul privat se ocupă cu satisfacerea și regularea intereselor particulare.

8. Interesul acestei diferențieri. Este de o importanță deosebită, deoarece:

a) Drepturile publice, fie că aparțin Statului, fie că aparțin cetățenilor, diferă considerabil de drepturile private. In dreptul privat, oricine poate să fie titular al unui drept, de pildă poate să fie proprietar sau creditor, fie că e cetățean, fie că e străin, fără deosebire de sex. Individul poate să-și înstreineze dreptul, poate să renunțe la el, poate să piardă dreptul prin prescripție, nefolosindu-se de dânsul un anumit termen, dar nu poate să fie decăzut din dreptul său printr'o condamnare penală. Când e vorba de drepturi publice, nu oricine poate să le exercite. Legea cere anume garanții. Astfel, nu oricine are drept de vot. Titularul unui asemenea drept nu-și poate înstrăina dreptul, nu-l poate pierde prin prescripție, dar poate să fie decăzut printr'o condamnare penală (art. 22 și urm. cod. pen.).

Aceste contraste provin din considerațiunea că viața colectivității, reprezentată prin drepturile publice, este considerată ca indispensabilă pentru toată lumea, pe câtă vreme viața individului este abandonată aprecierii fiecăruia;

b) Regulile de drept privat au o precizie mai mare decât regulile de drept public, care sunt mai puțin determinate. Astfel în materie de drept administrativ, nu se pot defini cu precizie actele de guvernământ.

Dreptul modern tinde însă să introducă precizie și în materie de drept administrativ;

c) În instituțiunile de drept privat, afară de instituția familiei, constatăm un caracter lucrativ, pe câtă vreme în instituțiunile de drept public găsim un spirit desinteresat;

d) În dreptul privat, un act ilegal nu poate să producă efecte, pe când, în dreptul public, găsim numeroase acte ilegale, găsim o *teorie a ilegalității*, care derivă din dreptul Statului de a se conserva. Individul, dacă are dreptul de a se conserva are și dreptul de a se suprima; pe când dacă Statul se găsește într'o situațiune periculoasă, Guvernul are dreptul și obligațiunea de a comite chiar ilegalități pentru a evita pericolul;

e) În dreptul public mai ales, constatăm regimul constrângerii, pe care nu-l găsim decât foarte rar în materie de drept privat, unde există principiul că tot ceea ce nu e oprit, e permis. Organele Statului au acțiunea lor regulată de lege; orice întrerupere a acestei activități a serviciilor publice e pedepsită și funcționarii constrânși să lucreze, fiind militarizați; particularul este dator serviciu militar și, dacă refuză să îndeplinească obligațiunea, el este pedepsit și constrâns să și-o îndeplinească.

Sanctiunea nu este aceeași în dreptul public ca în dreptul privat. În dreptul privat găsim sancțiuni precise: nulități, reziliere, daune, pe câtă vreme în dreptul public sancțiunile nu au aceeași precizie, afară de dreptul penal, o ramură a dreptului public, unde găsim sancțiuni privative de libertate sau sancțiuni bănești, amenda;

f) Ideile de morală și de justiție joacă un rol mai mare în dreptul public, care, după cum am spus, cuprinde un conflict de forțe și un echilibru de forțe;

g) În dreptul privat ideea de convențiune domină, de aceea *normele de drept privat sunt supletive*; particularii, în convențiunile lor, pot deroga și numai în caz că nu au dispus altfel, se aplică norma de drept. *Numai dispozițiunile de ordine publică sunt obligatorii. În materie de drept public, unde domină ideea de ordine, în principiu, toate normele juridice sunt obligatorii*;

h) Vieața publică se desvoltă în fața tuturor, de aceea publicitatea este de esența dreptului public. Astfel, ședințele parlamentului și ale tribunalelor sunt publice, desbaterile și hotărârile se publică; pe câtă vreme secretul este de esența instituțiilor de drept privat.

§ 3. SUBDIVIZIUNILE DREPTULUI PUBLIC

SUMAR: 9. *Denumirea subdiviziunilor.* — 10. *Dreptul constituțional.* — 11. *Importanța dreptului constituțional.* — 12. *Izvoarele dreptului constituțional.* — 13. *Deosebirea între dreptul constituțional și Sociologie.* — 14. *Caracterul legilor constituționale*

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

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

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

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

Dreptul public internațional cuprinde regulile aplicabile între diferite State. Precum oamenii trăiesc, prin chiar prezența lor în societate, în

relațiuni reciproce, tot astfel Statele trăiesc în relațiuni unele cu altele și n'ar putea trăi altfel. Regulile după care se rezolvă conflictele dintre State sau după care se organizează relațiile reciproce, formează materia dreptului public internațional.

Dreptul internațional privat se ocupă cu cercetarea regulilor care stabilesc naționalitatea indivizilor, cu determinarea drepturilor de care se bucură străinii și cu rezolvarea conflictelor de legi. El este o ramură a dreptului public, deoarece materiile de care se ocupă interesează în prim rând Statul și numai subsidiar pe indivizi.

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

Procedurile *penală* și *civilă* asigură calea pentru realizarea dreptului.

10. Dreptul constituțional. Dreptul constituțional este totalul de reguli și principii după care se organizează și se guvernează un Stat. Dickey îl numește, după expresia pe care acest cuvânt o are în Anglia « toate regulile care interesează direct sau indirect exercițiul puterii suverane în Stat ». In sfera de competență a dreptului constituțional intră deci toate regulile care fixează organele centrale ale Statului și modul lor de funcționare, precum și organele de autonomie locală. El se ocupă în special de modul de transmisiune al puterii supreme, de modul de desemnare a autorității legiuitoare, organizarea și prerogativele puterii judecătorești, organizarea puterii executive, răspunderea ministerială, etc.

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

După unii publiciști, dreptul constituțional ar fi totalul regulilor cuprinse în documentul numit « constituție », fără nicio distincție asupra naturii acestor prescripții. Ori, această idee nu este exactă, nu numai pentru țări ca Anglia, care n'au propriu zis o Constituție scrisă, unde majoritatea legilor constituționale este fixată de tradiție și obicei, dar chiar pentru țări ca Statele-Unite, unde regulile înscrise în Constituție dobândesc valoare obligatorie numai după ce-au fost recunoscute de justiție ca având o astfel de autoritate. Dar, dacă Anglia și Statele-Unite sunt, din acest punct de vedere, țări excepționale, totuși ideea unui drept constituțional, în afară de regulile înscrise în Constituție, apare azi pretutindeni ca netăgăduită. O serie întregă de principii, în special în Constituțiile care excelează prin scurtime,

nu se găsesc înscrise în texte formale; dreptul constituțional se ocupă însă și de dănsese, le examinează și formulează judecăți asupra lor. Hauriou încearcă să vadă existența unei *legitimități constituționale*, adică a unei ordini constituționale, superioare Constituției și neînscrise în ea, având totuși valoare de lege constituțională și putând fi recunoscută ca atare de justiție. Nu se poate deci susține că dreptul constituțional este numai acela care se găsește înscris în Constituție ci, așa cum am arătat, toate regulile care prezidează la organizarea și funcționarea Statului, având caracter fundamental.

În adevăr, în Germania Constituția a rămas fără valoare; aceasta nu înseamnă că a dispărut *dreptul constituțional*. Denumirea de *drept constituțional* (Verfassungsrecht) se păstrează și azi și este întrebuițată nu în sensul de a desemna o legislație stabilită de un organ special, constituant și cu o procedură specială, ci referindu-se la obiectul și conținutul legislației. În acest înțeles Constituția exprimă raportul forțelor care există într-o țară; ea arată întreaga organizare a comunității populare. Cuprinde deci nu numai organizarea politică propriu zisă a acestei comunități ci și toate regulamentele vieții economice și culturale, deoarece acestea se referă la viața poporului în comunitate.

La noi, deși Constituția este suspendată, dreptul constituțional se ocupă de toate regulile care privesc organizarea politică, socială și culturală a membrilor comunității naționale, fie că aceste norme își au originea în Constituție, în legi, în tradiție sau în spiritul poporului și în sentimentul său de dreptate.

II. Importanța dreptului constituțional. Dreptul constituțional se ocupă de organizarea întregii vieți a Statului. El determină structura Statului, organizează și protejează viața individuală. El influențează toate celelalte diviziuni ale dreptului public, le determină caracteristica, le fixează cadrul de dezvoltare. Dreptul administrativ nu este altceva decât punerea în aplicare a principiilor trasate de el; dreptul penal este în strânsă legătură cu dreptul constituțional, deoarece vechiul principiu *nulla poena sine lege*, a devenit principiu constituțional. Dreptul civil este și dânsul influențat de dreptul constituțional. Principiile organizării proprietății și garanțiile ei se găsesc înscrise în Constituție; regimul politic al unei țări (aristocrație sau democrație), regim determinat de Constituție, va avea o influență hotărâtoare asupra dreptului civil al unui Stat. Regimul proprietății, al succesiunii, al familiei, vor fi influențate și determinate de regimul politic stabilit de dreptul constituțional. Dreptul public

internațional este și dânsul influențat, deoarece declararea războiului sau încheierea păcii și a tratatelor internaționale, sunt chestiuni înscrise în Constituție și determinate de dânsa.

Dreptul constituțional, prin natura sa, stăpânește întreaga ramură a dreptului public și privat. El își trage puterile lui de vicață din filosofia dreptului și însufletește, influențează și determină întreaga structură a dreptului. El determină atitudinea și natura tuturor celorlalte subdiviziuni ale dreptului.

12. Izvoarele dreptului constituțional. Istoria popoarelor ne arată că umanitatea a trecut prin diferite faze de civilizație și că formele vieții de Stat au evoluat dela epocă la epocă, fie prin transformări lente, fie prin brusce sguduirii. *Istoria* acestei evoluții este izvorul cel mai interesant din care se poate inspira dreptul constituțional. Vieța trăită a popoarelor, experiența îngrămădită zi de zi, este icoana vie a realităților de care dreptul constituțional trebuie să țină seama, pentru ca la lumina lor să examineze instituțiile prezente și să schițeze pe cele ale viitorului. Istoria oferă cel mai larg câmp pentru cercetarea diferitelor instituții; interesul acestui studiu este cu atât mai mare cu cât el oferă experiență trăită, realizări înfăptuite, asupra cărora se poate formula o judecată ¹⁾.

Dar istoria trebuie să fie ajutată, în comentarea datelor pe care dânsa le furnizează, de speculația filosofică, chemată să interprete și să critice datele istoriei. *Filosofia* este aceea care examinând faptele date de istorie, reușește să le distingă, să le claseze și să formuleze, dela cazuri concrete, reguli generale de vieță. Filosofia vine să despersonalizeze faptele, să le ridice la înălțimea abstracțiunii și să le examineze prin această prismă.

O preocupare constantă a filosofiei este aceea de a « statornici care este rostul omului pe lume și care este valoarea formelor cu care se îngrădesc oamenii pentru a face vieța posibilă ». La câte reflexiuni n'a dat naștere sclavia, sau dreptul Statului de a pedepsi, sau dreptul de *imperium* al șefului Statului. Existența și rațiunea însăși de a fi a Statului erau discutate. Filosofia vine să găsească justificare sau să critice toate aceste instituții. Ea le examinează din punct de vedere al rațiunii de a fi a omului. Instituțiile

¹⁾ « Pentru istoric, ideile și principiile sunt simple produse, produse naturale, inevitabile, fatale, ale evoluției conștiinței generale a umanității; ele i se oferă ca și organismele vii, naturalistului; el le cercetează originea, le descrie formația, le expune desvoltarea » (Joseph-Barthélemy în Prefață la ed. VI a Elementelor de drept constituțional de A. Esmein).

explicate științificește și justificate de filosofie își au o durabilitate asigurată, fiindcă fundamentul lor este un fundament moral. Filosofia colaborează cu istoria și ambele servesc drept cel mai important izvor al dreptului constituțional.

Un al doilea izvor, tot așa de important ca și acesta, este acela al *constituțiilor scrise și tratatelor internaționale*. Diferitele concepțiuni preconizate de filosofie au fost îmbrățișate de conducătorii politici ai Statelor și transformate în texte concrete de lege. Realizările din diferitele constituții ale trecutului servesc drept cel mai bun material, drept cea mai bună sursă pentru dreptul constituțional.

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

Tot ca sursă a dreptului constituțional trebuie să considerăm, în țările care n'au Constituție scrisă, sau care, ca Anglia, alături de dreptul scris, au o serie de reguli de *drept nescris, tradițiile și practicile constituționale*, păstrate din epocă în epocă, pe care Dicey le numește «convenții constituționale» și care se compun «din maxime sau practice care, deși putând să servească de reguli de conduită obișnuită Coroanei, miniștrilor și celorlalte persoane supuse Constituției, nu sunt legi, în sensul strict al cuvântului». Un exemplu de «convenție constituțională» este dat în cazul când «guvernul demisionează atunci când a pierdut încrederea Camerei Comunelor», sau în practica formulată astfel: «atunci când Camera Inaltă deliberează ca Instanță de apel, numai lorzii legiști (*law lords*) pot lua parte la delibărări»¹⁾.

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

Doctrina, adică concepțiunile și construcțiunile juridice elaborate de jurisconșulți, precum și opiniunile emise asupra problemelor juridice, ca și soluțiunile pozitive prezentate de dânsii pentru singuraticе cazuri, nu poate constitui un izvor formal al dreptului, o formă obligatorie a regulii de drept; ea servește numai ca un îndreptar, o călăuză pentru judecător.

¹⁾ Dicey, *op. cit.*, p. 23.

Cu toate acestea, doctrina joacă un foarte mare rol. Planiol socotește că ea joacă același rol ca și opiniunea publică în politică. Ea dă o orientățiune atât judecătorului cât și legislatorului.

Scoala istorică germană cu Savigny, Puchta, Bessler, consideră doctrina, *Juristen-Recht*, ca un izvor de drept, ca și legea și obiceiul pământului.

Cum foarte bine zice Duguit, o asemenea concepțiune nu se poate explica decât prin faptul că acești juriști germani erau dominați de amintirea edictului lui Adrian statuând că judecătorul este legat, când asupra unui anumit punct se găsește unanimitatea juriștilor, având *jus publice respondendi*, sau de legea citațiunilor a lui Theodosiu cel tânăr, atribuind scrierilor celor 5 mari jurisconșulți puterea de a se impune judecătorului.

Dreptul constituțional are nevoie, pentru a formula judecăți asupra instituțiilor ce organizează, să-și înfățișeze perioade mai lungi de evoluție și să examineze aceeași instituție în medii și la popoare diferite. Pentru dreptul constituțional nu există frontiere. Instituțiile trebuiesc examinate în generalitatea manifestărilor lor, la diferite popoare și nu în particularitatea cu care ele apar la un anumit popor. « Instituțiile juridice nu trebuiesc considerate aparte, ca piese deosebite; trebuie să le considerăm în ansamblul sistemului din care fac parte »¹⁾.

Studiul instituțiilor similare la alte popoare deschide orizonturi noi științei dreptului constituțional. Arătarea desvoltărilor și formelor pe care le-au luat diverse instituții, rezultatelor ce-au dat în medii diferite, face cu puțință înțelegerea instituțiilor și a rolului lor. D. de Lapradelle, ocupându-se de dreptul comparat ca izvor al dreptului constituțional, spunea: « Nu este vorba aici de a pune față în față constituțiile a diferite țări, pentru a găsi Statul ideal, guvernul perfect, constituția model. Statul ideal e tot așa de adevărat ca și omul în sine: formele de guvern variază după temperamentul guvernaților; constituțiile sunt rezultantele istoriei și nu opere ale spiritului. Urcându-ne în trecutul istoriei noastre naționale, privind dincolo de frontierele noastre, vom avea un singur scop: știință pentru știință; a compara pentru a înțelege și nu pentru a reforma ».

Dacă pentru Franța studiul *dreptului comparat* prezintă un atât de viu interes, pentru dreptul nostru constituțional el devine cu atât mai indispensabil cu cât, în materie constituțională, țara noastră n'are tradiție prea lungă, iar toate legile constituționale au fost importate pe de-a 'ntregul, fără să se țină socoteală de tradiția, de mentalitatea, de mediul și felul de vieță al poporului nostru. Un Stat organizat pe baze agrare, ducându-și

¹⁾ A. de Lapradelle, *Cours de droit constitutionnel*, 1912, p. 9.

vieța pașnică, cu singura preocupare a relației dintre om și pământ, se vede deodată dotat cu o Constituție considerată ca cea mai înaintată pentru popoarele care se bucurau de o lungă tradiție constituțională, dobândită prin lupte îndelungate și grele jertfe. Rezultatul instituțiilor răsădite în acest mediu nu poate fi apreciat la justa lui valoare: va trebui să trecem hotarele pentru a examina aceleași instituții în alte mediuri, singurul mijloc de a ne forma o idee asupra instituției, și de a ști dacă în mediul acesta specific, ele trebuiesc menținute sau transformate. De multe ori, instituțiile prin rezistența lor, își creează mediul necesar; alteori mediul este mai puternic decât noul organism și-l învinge, făcându-l să dispară. În aceste împrejurări, se înțelege lesne interesul pe care-l prezintă în special pentru noi, studiul dreptului comparat.

Jurisprudența, în țările care cunosc controlul jurisdicțional al constituționalității legilor, este chemată să joace și dânsa un rol important în elaborarea dreptului constituțional.

13. Deosebirea între dreptul constituțional și Sociologie. Dreptul constituțional nu trebuie confundat cu *Sociologia*, care, în parte, studiază aceleași instituții ca și dânsul, dar privite din alt punct de vedere. Sociologia este o știință naturală, care are drept scop să descopere legile naturale după care se formează, se organizează, se dezvoltă și pier societățile omenești. Ea examinează formațiunea Statelor și a guvernelor nu din punct de vedere juridic sau istoric, ci din punct de vedere organic. Istoria, de sigur, este unul din elementele de bază ale Sociologiei.

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

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

modul în care pot fi schimbate. Ca unele ce sunt menite să traseze liniile generale de conducere și organizare, ca unele ce prin ființa lor influențează toate celelalte ramuri ale dreptului, este firesc ca stabilirea lor să se facă cu anumite garanții deosebite și de o autoritate special investită, iar puterea lor să fie mai mare decât a legilor obișnuite. Nicio lege nu este eternă și nicio lege nu este stabilită pentru un timp anumit; legiutorul de azi nu poate să împiedece opera legiutorului de mâine. Acest lucru este adevărat și pentru legile constituționale, cu singura deosebire însă că acestea fiind socotite legi fundamentale, instituirea și modificarea lor se face cu mai multe precauțiuni. Ele dobândesc, prin faptul acesta, un caracter special, de legi superioare, cari nu pot fi modificate de legile ordinare: acestea trebuie să li se subordoneze lor. Și în cazul când o lege ordinară ar înfrânge o dispoziție a Constituției sau a unei legi constituționale, legea ordinară trebuie să se plece în fața legii constituționale. Constituțiile moderne încep să înscrie mijloace prin care să se poată garanta supremația legilor constituționale asupra celor ordinare.

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

La noi s'a recunoscut legilor constituționale o superioritate nu numai morală, dar chiar pozitivă prin controlul constituționalității legilor dat în căderea puterii judecătorești.

ARTICOLUL 1

DECLARAȚIA DE INDEPENDENȚĂ A ROMÂNIEI

DECLARAȚIA DE INDEPENDENȚĂ A ROMÂNIEI

ROMÂNIA este o țară liberă și independentă, care își afirmă dreptul său de a fi astfel.

1. În numele poporului român, noi, reprezentanții săi legitimi, declarăm că România este o țară liberă și independentă, care își afirmă dreptul său de a fi astfel.

TITLUL I

STATUL

1. România este o țară liberă și independentă, care își afirmă dreptul său de a fi astfel.

2. Statul român este o țară liberă și independentă, care își afirmă dreptul său de a fi astfel.

3. Statul român este o țară liberă și independentă, care își afirmă dreptul său de a fi astfel.

4. Statul român este o țară liberă și independentă, care își afirmă dreptul său de a fi astfel.

CAPITOLUL I

ORIGINEA ȘI CONȚINUTUL NOȚIUNEI DE STAT

§ 1. FORMAȚIUNEA STATULUI

SUMAR: 15. *Modul de formație al Statului.* — 16. *Înțelesul și origina cuvântului Stat*

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

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

Cea dintâi lege pe care a trasat-o societatea în organizarea ei, a fost limitarea libertății absolute a indivizilor. Viața în comun, societatea organizată, s'a constituit din sacrificiul libertății individuale, limitată prin forță. Se stabilesc astfel de timpuriu anumite reguli de limitare a libertății individuale, reguli variabile după gradul de civilizație al societăților.

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

La început, paza acestor reguli a avut-o un singur om, care se impunea ca șef. Acesta dobândește misiunea să facă respectate, prin forță, regulile considerate ca esențiale pentru existența societății. Dar acel care are puterea, este înclinat să abuzeze de dânsa. În foarte scurtă vreme, acești șefi, devin adevărați opresori, utilizând puterea în folosul lor personal și nu în interesul societății și pentru protecția indivizilor.

Societatea însă, fiind un fapt natural, se revoltă împotriva acestei înfrângerii a legilor sale de existență și caută un alt element de pondere, căruia să-i încredințeze puterea de a face respectate regulile ei.

Astfel, după lungi încercări, oamenii au înțeles să încredințeze puterea unui organism impersonal, lipsit de pasiunile și urile unui șef, *cetatea* la început, *Statul* mai târziu. Ceea ce atrăgea în special pe oameni către aceste instituții, era elementul de continuitate, care asigura și garanta viața în societate. Regimul existent sub dominația unui om era în funcție de persoana acestuia. Dacă oamenii se deprindeau cu felul de viață al acestuia, ei nu puteau ști care va fi situația familiei și averii lor sub regimul noului șef. Statul le oferă însă un puternic element de *unitate* și *continuitate*. Regimul politic stabilit de acesta se putea schimba cu mult mai multă greutate; în orice caz, pentru dânsii constituia o siguranță mult mai mare decât regimul personal al unui om. Hauriou spune că « Statul este instituția esențială a ordinii sociale, înfățișată ca asigurând durată mișcării de ansamblu, lentă și uniformă, a societății ». Această mișcare este rezultatul unei lungi evoluții: singura organizație la care putea da naștere este Statul. « Atunci când comunitatea națională este în deajuns stabilită și nevoia unui șef național în deajuns simțită, mai curând sau mai târziu, acest șef se întâlnește. El este un cuceritor străin, sau unul din șefii clanurilor, sau unul din baronii feudali ai Țării, care se ridică deasupra celorlalți, fie prin consimțământul lor, fie prin forță. Esențialul este că o putere unică și destinată să facă unitatea politică a Țării se ridică deasupra puterilor multiple, care împărțeau națiunea ».

16. Înțelesul și originea cuvântului Stat. Statul este o grupare de indivizi, așezați pe un teritoriu determinat și fiind guvernați de o putere superioară voințelor individuale. Expresiunea *Stat* este de dată relativ recentă. Romanii nu cunoșteau acest termen. Ei spuneau *civitas* sau *respublica*. Cuvântul Stat vine dela latinescul *status*, care înseamnă stare în repaos. Germanii au întrebuințat de timpuriu cuvântul *Land*. Expresia *Stato* apare pentru prima dată în scrierea lui Machiavel *Il principe*, dar ea nu devine,

din acest moment, unanim admisă. Sunt autori cari, în secolul al XVI-lea încă, mai întrebuițează vechile expresii. Astfel Bodin (1576), nu adoptă cuvântul Stat, ci păstrează tot vechea terminologie în lucrarea sa *Les six livres de la République*.

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

Cuvântul *Stat* reprezintă, în această unică expresie, o foarte mare variabilitate de noțiuni, deoarece de ideea aceasta se leagă o serie întregă de idei înrudite. Astfel, dacă luăm Dicționarul lui Littré la cuvântul *Etat*, găsim 11 înțelesuri, din cari 5 politice.

§ 2. ELEMENTELE STATULUI

SUMAR: 17. *Elementele Statului*. — 18. *Termeni înrudiți cuvântului Stat*

17. Statul este format din trei elemente:

- a) Populațiunea;
- b) Teritoriul;
- c) Puterea politică sau suveranitatea, adică puterea de a comanda.

Populația. Ridicarea indivizilor dela viața de familie la viața locală și mai târziu la viața generală, se face încetul cu încetul, după lungi și trudnice evoluții. Generații după generații aduc jertfa vieții lor, acestei viitoare înțelegeri. Traiul în comun face să se nască o comunitate de sentimente, o legătură sufletească.

De obicei, înțelegerea se face între grupări sociale care derivă din autori comuni și cari vorbesc aceeași limbă și au aceeași credință. Comunitatea de *rasă*, de *limbă* și *credință* sunt elemente indispensabile unei societăți.

Populațiunea unui Stat cuprinde gruparea omenească care se află pe teritoriul Statului și care, în marea majoritate, trebuie să aibă *un ideal comun*. Numai populațiile legate între ele printr'un ideal comun, printr'o puternică

uniune sufletească, rezultat al unei lungi conviețuiri și a unor amintiri comune, poate alcătui elementul indispensabil existenței unui Stat. Aceștia sunt *naționali*, spre deosebire de *străini* cari, și ei fac parte din populație, dar au origini deosebite și sunt așezați de scurtă vreme în țară.

Numai naționali formează elementul esențial al Statului; numai ei au dreptul de a se ocupa de viața politică a Statului.

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

Puterea politică, este al treilea element, indispensabil pentru existența unui Stat. Puterea politică este un fenomen natural, la fel ca și populația sau teritoriul Statului. Puterea politică este dreptul guvernanților de a comanda guvernanților, adică populației stabilite pe teritoriul Statului, de a edicta reguli generale și obligatorii.

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

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

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

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

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

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

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

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

Când însă populația care trăește pe un teritoriu dat are aceeași comunitate de rasă, de limbă, de credință și de amintiri și suferinți, această populațiune, indiferent de Statul în care se află, formează o *naționalitate*. Statele

care se bazează pe naționalitate sunt cele mai interesante, dar elementul de bază al unui Stat este națiunea, adică indivizii legați prin aceeași comunitate de sentimente și interese, indiferent de rasă, limbă sau credință.

Renan spunea: « o națiune este un principiu spiritual. Omul nu este sclavul nici al rasei, nici al limbii, nici al religiei; o mare grupare de oameni, cu mintea întreagă și cu inima caldă, care creează o conștiință morală, iată ce numim națiune ».

Acestei concepții i se opune doctrina național-socialistă germană care consideră poporul ca elementul primar al sistemului politic. Poporul este considerat ca formând o comunitate în și prin unitatea de rasă ce comportă. Adevăratul popor nu este acela pe care l-a arătat Renan, de formație și compoziție voluntaristă, ci acela care este un fapt natural și obiectiv, care procede din unitatea de rasă a membrilor săi; numai această unitate de rasă poate constitui poporul în comunitate, în *Gemeinschaft*, în comunitate populară, *Volksgemeinschaft*.

Cum se poate ușor observa, doctrina național-socialistă germană confundă noțiunea de *popor* cu aceea de *rasă*.

Guvernul și Statul sunt două expresii cu totul diferite și totuși, în practică, adeseori, în mod voit sau nu, se confundă. Guvern, în sensul cel mai exact al cuvântului, înseamnă exercițiul puterii publice de către suveran. Prin urmare Guvernul reprezintă cel de al treilea element al Statului, puterea publică pusă în aplicare, în funcțiune.

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

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

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

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

§ 3. ROLUL STATULUI

SUMAR: 19. *Doctrina antică*. — 20. *Doctrina engleză*. — 21. *Doctrina germană*.
22. *Concepția modernă*.

19. **Doctrina antică.** — Statul modern, cu toate garanțiile pe care experiența popoarelor a reușit să i le dea, ridică și azi problema de a ști dacă este un *mijloc* numai pentru protejirea vieții individuale, pentru asigurarea traiului în comun, sau este un *scop* de sine stătător, o instituție immanentă, pentru existența căreia indivizii trebuie să sacrifice întreaga lor personalitate.

Chestiunea aceasta a pasionat pe publiciștii tuturor timpurilor și a primit soluții diferite, în raport cu împrejurările istorice ale fiecărei epoci și cu doctrinele politice.

În lumea antică, Statul era un *scop* de sine stătător. Concepția vieții și libertății individuale exista întru atât doar întrucât exista diferență între oamenii liberi și sclavi. Vieța întreagă a individului era consacrată Statului, acest gigant impunător, care pretindea ca totul să-i fie sacrificat. Se mergea atât de departe cu această concepție, încât vieța omului era oricând jertfită nu numai în războiu, dar chiar la simpla voință a acestuia. Și totuși, ideea de libertate individuală germinează în sufletul oamenilor și începe să-și facă apariția odată cu sfârșitul lumii greco-romane, în societatea medievală, sub influența creștinismului. În momentul acesta concepția Statului *scop* începe să evolueze către concepția Statului *mijloc*.

20. **Doctrina engleză.** — Libertatea individuală a luat cea mai mare dezvoltare la poporul englez. Întreaga istorie constituțională a Angliei se poate rezuma în lupta întreprinsă pentru cucerirea libertății individuale. Individul ocupă un loc determinant în vieța Statului și toate eforturile acestuia sunt făcute în vederea respectului și dezvoltării vieții individuale. Individul devine, în această concepție, centrul motor al Statului. Bacon susținea că Statul este alcătuit pentru o mai mare fericire *privată* a tuturor. « Pretutindeni, în societate ca și în familie, în condiția persoanelor ca și 'n a pământurilor, Adunarea națională a înlocuit arbitrarul prin lege, privilegiul prin egalitate, supunerea și dependența prin libertate; a pregătit astfel dezvoltarea largă și completă a facultăților individului, ceea ce este scopul normal al societății civile și idealul justiției ». Anglia însă nici odată n'a făcut o aplicație integrală a acestor principii; este totuși țara care are cel mai mare respect pentru libertatea individuală.

21. **Doctrina germană.** — Puse față în față, doctrina antică și doctrina engleză, ajung la soluții cu totul opuse. Doctrina germană, reprezentată prin Bluntschli, vine să stabilească un punct de înțelegere între aceste două teorii. După Bluntschli, Statul este și *mijloc* și *scop*. « E mijloc, întrucât e făcut să protejuească libertatea privată. Este scop (*Staatszweck*), întrucât Statul se confundă cu binele public pe care toți îl dorim și întrucât libertatea și binele individual pot fi uneori sacrificate în interesul public, pe câmpul de luptă și aiurea ».

22. **Concepția modernă.** — Doctrina modernă se pare că împărtășește ideea că Statul este în același timp *mijloc* și *scop*; că între aceste două elemente trebuie să existe un just echilibru; că dacă acest echilibru este deplasat în folosul uneia dintre cele două concepții, ordinea socială este turburată.

A fost suficient războiul mondial pentru ca să se verifice încă odată această idee. Statul, amenințat în existența lui, a apelat la sacrificiul vieții individuale, pentru ca tocmai din acest sacrificiu să asigure o garantare mai bună și o mai mare fericire individuală generațiilor viitoare. Războiul a fost purtat în numele acestei deize: o mai mare fericire privată a membrilor fiecărei societăți. În fața Statului amenințat, orice sacrificiu n'a fost prea mare. Vieța individului nu mai joacă niciun rol în fața vieții Statului.

Dar, deși războiul încetase de mult, echilibrul just dintre aceste două concepții n'a fost restabilit încă. Statul continuă să intervină în cele mai felurite domenii ale vieții, impunându-și pretutindeni voința sa și cerând tuturor cele mai grele sacrificii. Ordinea normală a societăților nu s'a restabilit încă și una din cauze și poate cea mai determinantă, este această continuă intervenție a Statului în toate domeniile vieții sociale.

Astăzi însă, în plin războiu (1941), își face loc pretutindeni doctrina că Statul este un *mijloc* și nu un *scop*.

Doctrina național-socialistă germană se îndreaptă în chip hotărît spre această concepție, în care se dă preferință comunității asupra individului. Art. 24 din programul național-socialist pune principiul *Gemeinnutz geht vor Eigennutz* (utilitatea generală primează utilitatea particulară). Iar Führerul Hitler, în monumentala sa operă *Mein Kampf*, t. II, declară categoric: « Statul nu este un *scop*, ci un *mijloc*. El este condiția prealabilă cerută formației unei civilizații umane de valoare superioară, dar nu este cauza directă. Aceasta reșeade exclusiv în existența unei rase capabile de civilizație ». Și ceva mai departe reia această idee când spune:

« Condiția prealabilă pusă pentru existența durabilă a unei umanități superioare, nu este deci Statul, ci rasa care posedă facultățile cerute. « Statul este un mijloc pentru a ajunge la un scop. Scopul său este de a menține și favoriza dezvoltarea unei comunități de ființe care, din punct de vedere fizic și moral, sunt de aceeași speță. El trebuie să mențină, în prim rând, caracterele esențiale ale rasei, condiție a liberei dezvoltări a tuturor facultăților latente ale acesteia. Dintre aceste facultăți, o parte va servi totdeauna la întreținerea vieții fizice și o altă parte pentru a favoriza progresele intelectuale. Dar, în fapt, prima este totdeauna condiția necesară a celei de a doua.

« Statele care nu urmăresc acest scop sunt organisme defectuoase, creațiuni avortate. Faptul că există, nu schimbă nimic, după cum succesul obținut de o asociație de pirați nu justifică pirateria ».

Și, făcând aplicația acestor principii la Statul german, Hitler declară: « Acela care vorbește de o misiune încredințată pe acest pământ poporului german, trebuie să știe că ea constă numai în a forma un Stat care consideră ca scopul său suprem, de a conserva și de a apăra cele mai nobile elemente ale poporului nostru și care sunt și acele ale umanității întregi.

« Reichul, considerat ca Stat, trebuie să cuprindă pe toți Germanii și să-și dea drept sarcină nu numai de a reuni și de a conserva rezervele prețioase pe care le posedă acest popor în elemente primitive ale rasei sale, ci și de a le face să ajungă încet și sigur la o situație predominantă ».

Doctrina fascistă italiană deși ca spirit foarte apropiată de cea național-socialistă germană, se diferențiază totuși de aceasta, având partea ei de originalitate. Această doctrină se găsește expusă atât în cuvântările Duceului Mussolini cât și în legislația pozitivă italiană.

Charta Muncii din 21 Aprilie 1927, considerată ca o nouă « declarație a drepturilor » exprimă în art. 1 noua concepție italiană despre Stat și rolul său: « Națiunea este un organism înzestrat cu o existență, scopuri, și mijloace de acțiune, superioare în putere și'n durată acelora ale indivizilor izolați sau grupați cari o compun ». Și această primă idee este complet întregită când tot art. 1 declară: « Națiunea este o unitate etică, politică, și economică, care se realizează integral în Statul fascist ».

Națiunea este deci baza Statului, iar acesta nu este decât un mijloc pentru realizarea scopurilor națiunii. Statul trebuie să se identifice absolut cu postulatele națiunii și să se străduiască, prin toate mijloacele sale, să le împlinească.

Doctrina română se apropie foarte mult de doctrina național-socialistă și fascistă. Constituția din 1938 părăsește sistemul individualist și încearcă să dea o însemnătate deosebită colectivului. Statul devine un mijloc nu pentru promovarea individului, ci pentru bună starea națiunii. Dar aceste declarații teoretice și în special art. 4 al Constituției din 1938 sunt numai o slabă indicație a transformărilor totale ce aveau să se înfăptuiască în curând.

În adevăr, la 5 Sept. 1940 se suspendă Constituția din 1938 și se încredințează Conducerea țării Generalului *Ion Antonescu*, care ia titlul de Conducător al Statului. Opera înfăptuită de Generalul Antonescu în domeniul organizării Statului marchează cu precizie noua îndrumare dată doctrinei Statului în România. Statul devine un mijloc pentru promovarea națiunii române. Această transformare de concepție rezultă atât din declarațiile publice făcute de Generalul Ion Antonescu cât și din legile care au venit să traducă în fapt aceste declarații.

Intr'un apel la ordine și muncă, cu data de 11 Septembrie 1940, Generalul Ion Antonescu, care luase acum titlul de « Conducător al Statului Român » își arată gândul său întreg pentru noua orânduire politică: « Un regim nou de viață curată, un regim de viață armonioasă și frățească între conducători și conduși, un regim de viață plină de ideal, de cuget curat și de forțe creatoare, în sfârșit, un regim în care dela cel mai tânăr dintre voi până la cel mai în vârstă dintre noi să muncim cu patimă, să muncim cu dragoste, să muncim fără preget pentru a reclădi dela bază Statul nostru, pentru a face din el ceea ce doriți voi și ceea ce am visat eu ».

Noul Stat trebuie să se organizeze pe bază de *legalitate integrală* așa cum ne-o spune Generalul Ion Antonescu în proclamația dela 7 Septembrie 1940: « Aplicarea legalității integrale, fără niciun fel de deosebire, formează baza oricărei instituții. Din ea derivă încrederea și siguranța în destinele noastre.

« Legalitate integrală înseamnă libertate de acțiune, lipsa de teamă, sporirea inițiativei și curajul necesar pentru a *munci* și a *înfăptui* ».

Și aceste idei apar pretutindeni, în toate manifestările de gândire ale Generalului Ion Antonescu și-i stăpânesc întreaga acțiune. Astfel, la 7 Ianuarie 1941 declară: « Neamul acesta trebuie întâiu ridicat, întărit, îndreptat, și după ce va deveni destul de puternic, după aceea el va trebui să lupte pentru ca să reîntregească ceea ce s'a pierdut prin greșelile unei generații ». Pretutindeni deci apare ideea de *general* în locul ideii de *individual*; pretutindeni grija de binele comun, de salvarea și ridicarea patriei, de protegerea naționalilor pentru împlinirea menirii lor.

Aceleași idei apar clar formulate și în expunerile de motive sau în declarațiile prof. *M. Antonescu*, ministrul justiției și apoi ministru de Stat, doctrinarul noii mișcări.

Dar, această idee, mai mult decât în vorbe este realizată în fapt prin toată legislația dela 6 Sept. 1940 înainte și în special în legile sociale, care obligă pe indivizi să contribuie în chip larg la înălțarea și promovarea nației.

CAPITOLUL II

FUNDAMENTUL PUTERII STATULUI

SUVERANITATEA

23. Cui se pune problema? Încăput în viziunea căruia Statul poate să fie și va rămâne indivizibil și se înclină voinei sale, a cel băștinaș la viață veșnică și asistarea discipulii. De unde se trage Statul acest drept? Cu ce puteri deosebite sunt înzestrați indivizii cari încrează în națiunile Statului? Cui printr-undeci unde coexistență, într-o comunitate socială, că are o putere de constrângere, având un Stat, și în orice existență umană, mare sau mică, unde se întrănesc un grup de oameni având o putere de constrângere pe care o împărtășește altora, trebuie să sponem că există o putere politică, un Stat? (Duguit, t. I, p. 109). De unde se trage Statul sau egalul său are o putere de constrângere?

Antichitatea nu și-a pus problema aceasta. Pe niciunul din scriitorii politici ai Greciei și Romei nu l-a preocupat chestia de a ști dacă puterea politică era legitimă sau nu. Niciunul din ei însă nu s'a întrebat care-i era originea. Ei au înțeles că un fapt necesar, ce o realitate înzestrată, rămânând să discute numai condițiile practice ale unei bune guvernări sau, în Platon și *Republica*, să rediscute puterea unei cetăți ideale. Amândoi cu cunoștința neputinței de rezistență, adică puterea de guvernământ a magistratilor, senatorilor, adică puterea senatului și a poporului, care era tot o putere de guvernământ; și o au avut argumeta de războiului, care înzestrată o putere asupra cetăților, puterea, superioră oricărui. Bodea simțământul că puterea politică este și în sine același înțeles.

Evident-mădă însă în revizuirea noastră de a fi conștient asupra problemei, și de a lăși din formulării cu totul nouă. Doctrinile teologice au venit să justifice o mare de fapt necesară construirii Statelor naționale în Apusul

CAPITOLUL II

FUNDAMENTUL PUTERII STATULUI

(SUVERANITATEA)

23. **Cum se pune problema?** Dreptul în virtutea căruia Statul putea să facă ca voința indivizilor să se încline voinței sale, a dat naștere la vîi controverse și nesfârșite discuții. De unde-și trage Statul acest drept? Cu ce puteri deosebite sunt investiți indivizii cari lucrează în numele Statului? Căci pretutindeni unde constatăm, într'o comunitate socială, că avem o putere de constrângere, avem un Stat. « În orice societate umană, mare sau mică, unde se întâlnește un grup de oameni având o putere de constrângere pe care o impune altora, trebuie să spunem că există o putere politică, un Stat » (Duguit, t. I, p. 395). De unde-și trage Statul sau șeful său această putere de constrângere?

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

Evlui-mediului însă îi revine sarcina de a fi examinat această problemă, și de a-i fi dat formulări cu totul noi. Doctrinile teologice au venit să justifice o stare de fapt necesară constituirii Statelor naționale în Apusul

Europei; ele au dat naștere la importante exagerări, pe care azi nici nu le putem concepe, dar în societatea de atunci erau singurul mijloc de a le face să pătrundă. În ideea de *supremitas*, evul mediu cuprindea puterea regilor Franței sau ai Angliei asupra seniorilor feudali. Aceștia deveneau « Regi ai Regilor ». În noțiunea aceasta nu se cuprindea numai puterea politică, ci se adăugau toate celelalte prerogative ale Statului, care, odată cucerite dela feudatari, se întorceau Regelui, ca proprietate a sa. Dreptul de a împărți justiția, de a face războiu, de a încheia pace, de a bate monete, de a pune impozit, etc., toate acestea se întorc Regelui ca drepturi *regaliene*, adică ca plină proprietate a sa. Feudalitatea devenind stăpână pe toate desmembrămintele vechii puteri publice romane, pe măsură ce ea și le apropie, le supune regulilor dreptului civil, le declară proprietate afectată feudei, aparținând cu același titlu seniorului ca orice proprietate obișnuită. Ideea *proprietății puterii* aparține feudalității; ea a devenit azi suveranitatea modernă, care aparține națiunii. Dar pentru ca să se ajungă aici, a fost nevoie și de intervenția doctrinei legiștilor.

De secole întregi cugetarea juridică a popoarelor se frământă, fără să se fi ajuns la o soluție primită de toată lumea. Rezolvarea problemei puterii Statului ar atârna numai de faptul puținii de a demonstra că anumite voințe individuale sunt de o esență superioară celorlalte voințe. Dar nimic nu ne permite să ajungem la atare concluzie.

De aceea, în decursul timpurilor s'au creat o serie de doctrine care au căutat să explice puterea Statului prin *dreptul divin*, prin *forță*, prin *contractul social*, prin *delegațiunea poporului*, prin *comunitatea națională*.

§ I. DREPTUL DIVIN

SUMAR: 24. *Concepția teologilor și a legiștilor* — 25. *Evoluția acestor doctrine*

24. **Concepția teologilor și a legiștilor.** În momentul în care biserica era atotputernică, ea înțelege să explice puterea Statului prin intervenția puterii supranaturale, prin divinitate.

« Nu există putere care să nu vină dela Dumnezeu » (Sf. Ioan Crisostomul, în secolul IV, Thomas d'Aquino), « Omnis potestas a Deo » (Apostolul Paul). « Le Roi de France ne tient sa couronne que de Dieu et de son épée » (preambulul edictului lui Ludovic al XV-lea din Dec. 1770), « Dumnezeu m'a făcut stăpân absolut și toate corpurile co-legiuitoare sunt pure concesiuni emenate dela bunătatea regilor » (Iacob I al Angliei), iată principii cari înțeleg să explice puterea Statului prin intervenția divinității.

Și aceste principii absolutiste se regăsesc și în timpurile recente, în discursul dela Coblenz al lui Wilhelm al II-lea al Germaniei: « Noi nu deținem puterea noastră decât dela Dumnezeu și dela spada noastră și n'avem să dăm socoteală decât lui Dumnezeu. . . » sau în fruntea *Svod*-ului rus: « Împăratul este un suveran autocrat, Dumnezeu poruncește să-l ascultăm ».

În această explicație trebuie să distingem deosebirea dintre *teologi* și *legiști*.

Teologii, în frunte cu Sf. Ioan Crisostomul și Thomas d'Aquino, susțineau că puterea publică și guvernul care o exercită nu există decât în interesul tuturor membrilor cari compun națiunea: *Regnum non est propter regem, sed rex propter regnum*. Teologii disting între *principiul* puterii, care este de drept divin, cum îl proclamase Sf. Paul, *modul* cum se dobândește această putere și *întrebuințarea* pe care o face prințul, care sunt de drept uman și nu comportă intervenția directă și imediată a puterii divine (Marcel de la Bigne de Villeneuve — *Traité général de l'Etat*, t. I, p. 281).

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

Legiștii proclamau principiul *omnis potestas a Deo ; A Deo per populum* răspundeau teologii.

Interesul acestei doctrine, apărută odată cu renașterea dreptului roman, a devenit deosebit de mare atunci când a fost împărțită în formularea legiștilor, de regii Angliei și Franței, devenind metodă de guvernământ. În chipul acesta se introduce absolutismul cel mai desăvârșit.

25. **Evoluția acestor doctrine.** În secolul al XVI-lea, în principalele țări din Europa se produce un fapt de o covârșitoare importanță: Regii și Prinții reușesc să recucerească drepturile regaliene care erau împărțite între seniorii feudali. Această primă izbândă determină pe legiștii și consilierii Regelui să meargă și mai departe și să proclame atotputernicia Statului, desfăcându-se astfel de subjugarea în care se găseau față de Papalitate și de Sfântul Imperiu germanic. Această mișcare coincide cu Reforma protestantă, din secolul al XVI-lea și cu Revoluția puritană din Anglia, din secolul al XVII-lea. Biserica trece printr'o grea criză. În lupta pe

care dânsa o duce pentru a-și menține unitatea, ea pierde din vedere acțiunea Statului, care reușește să-și mărească independența și față de biserică; puterea laică devine considerabilă.

Legiștii, cari aveau tot interesul să susțină puterea absolută a Regelui, plecau dela premiza imperialismului roman: *quod principi placuit legis habet vigorem*, devenită acum: *Qui veut le roi, si veut la loi*. Tendința lor era să centralizeze întreaga putere în mâinile Regelui și să transforme întreaga națiune în supusă desăvârșită Regelui. Dacă ei îl ajutaseră pe Rege la recucerirea drepturilor împărțite între seniori, acum îl împingeau să distrugă toate corpurile independente din Stat, care puteau fi un control și o rezistență la atotputernicia regală. Consecințele acestui fapt au fost subliniate de Revoluția din 1789.

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

Lui Bodin îi urmă *Charles Loyseau*, care, în *Traité des offices* împărțea aceeași părere și declara pe Rege «locotenentul lui Dumnezeu și unicul reprezentant pentru tot ceea ce vine în atingere cu puterea temporală».

Bellarmin (1552—1617) și *Suarès* (1548—1617) susțin că formele pe care le îmbracă puterea publică de esență divină sunt pur umane; de îndată ce ele au fost investite, de puterea divină, devin și ele divine. Tot în rândul acestora și mult mai fervenți susținători ai absolutismului trebuie să cităm pe *Joseph de Maistre* (1753—1821) și *Bonald* (1754—1840).

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

Papa Leon XIII în scrisoarea către cardinalii francezi din 3 Mai 1892 reia vechea doctrină a teologienilor declarând «dacă puterea politică e totdeauna dela Dumnezeu nu înseamnă că desemnarea divină atinge totdeauna și imediat modurile de transmisiune a acestei puteri».

În Anglia această doctrină fu împărțășită de *Hobbes* în lucrările sale *De cive* (1642) și *Leviathan* (1651). El era partizanul Stuartilor și le dădea acestora tot sprijinul filosofic în încercările pe care dânsii le făceau de a menține în Anglia monarhia absolută.

În Italia *Machiavel* (Il principe) reprezenta școala absolutistă dusă la extrem.

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

Dar nu numai atât. Ei o pun și în practică. Astfel, în Anglia, monarhia devine absolută cu dinastia Tudorilor în 1485 (Henric VII) și durează până la întronarea Stuartilor în 1603. În Franța, monarhia devine absolută în timpul Bourbonilor (Henric IV, 1590), și durează până la Revoluție.

Principiul doctrinei de drept divin a fost admis și în trecutul țărilor noastre. Cantemir arată în *Descrierea Moldovei* că Domnitorii, încă din primele timpuri, aveau drepturile cele mai întinse: «afară de Dumnezeu și sabia lor, nu cunoșteau pe nimeni altul în țara lor». Dar cea mai bună confirmare ne dă documentul ce avem dela Voievodul Neagoe. În învățătura Voievodului Neagoe către fiul său Tudose (1512—21), se spune: «Ci în vremea aceia mai bine să fie plăcută veselia ta lui D-zeu decât oamenilor; căci nu te-au ales, nici nu te-au uns oamenii spre domnie, ci Dumnezeu te-a ales și te-a uns ¹⁾».

Dar chiar boierii aveau această credință, că Domnul este unșul lui D-zeu. Astfel Miron Costin, vorbind despre Gaspar Vodă, deși acesta voise să omoare pe mai mulți boieri, otrăvise pe vornicul Bucioc, închisese pe vistiernicul, mai târziu Domnitorul Vasile Lupu, totuși când Gaspar a fost ucis de niște boieri, Costin exclamă ²⁾: «Spurcată și groaznică faptă și neauzită în toate Țările creștinești. Domnul, or bun, or rău, la toate primejdiile sale ferit trebuiește, că oricum este, dela Dumnezeu este, precum zice Sf. Scriptură: «nu este nici o putere fără numai dela Dumnezeu».

Niculcea aruncă vina abuzurilor, comise de Domnitori, asupra boierilor ³⁾: «Mai toți Domnii sunt buni; numai se tâmplă de se află de cest fel de oameni de se lipesc mai lesne mai la toți Domnii de le strică firea cea bună. Mai mult se află la Domni de acest fel decât de cei drepți».

Niculcea dojenește pe boierii cari pârau pe Domn; el se exprimă astfel: ⁴⁾ «Deci bine ar fi fraților să nu vă îndemnați a pârîre pe Domni, că sunt

¹⁾ *Arhiva istorică a Rom.*, I, 2 p. 112.

²⁾ Kogălniceanu, *Letop.*, I, ed. II, 1872, p. 273.

³⁾ Kogălniceanu, *Letop.* II, ed. II. 1872, p. 212.

⁴⁾ *Ibid.* II, 213.

stăpâni și pomăsanici ai lui Dumnezeu; măcar de v'ar porunci Domnul care va fi atunci în scaun stăpânitor; încă din cele drepte să mai împuținați, iar năpăști să nu puneți, că osânda nu te iartă, nici trece pe om; încă pe mulți am văzut îndesându-se, pentru cinste să dobândească, de pârăse Domnii și se laudau că se tem Domnii de dânșii și zic că știu bine pârăre. Iar pe urmă cu acest fel de hârnicie, nici pe unul nu am văzut venind la vreo pricoseală ».

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

§ 2. CONTRACTUL SOCIAL

SUMAR: 26. *Conținutul său.* — 27. *Originea acestei doctrine.* —
28. *Caracterele suveranității.*

26. **Conținutul său.** Statul exercită asupra indivizilor o forță de constrângere, o putere materială. În virtutea acestei puteri, Statul îndeplinește scopul său. Exercițarea acestei puteri nu este făcută deci fără o rațiune de a fi, fără o justificare primită de toți indivizii cari se supun acestei forțe. Oamenii trăiesc în societate; ei n'ar putea trăi altfel. Vieța în societate impune indivizilor respectarea anumitor reguli. Statul este acela care este chemat să realizeze această vieță a societății: este însăși scopul său, acceptat de toți membrii comunității. Aceștia au renunțat de bună voie la libertatea lor individuală pentru a supune libertatea lor unei autorități, Statului. Renunțarea s'a făcut printr'o convenție liber consimțită, printr'un contract.

Dar nu numai renunțarea la libertatea individuală s'a făcut prin contract, ci însăși națiunea, poporul, considerat ca atare, s'a format pe baza unei înțelegeri, unui contract.

Idea care stă deci la baza puterii Statului este o idee de natură umană; înțelegerea este baza societății și deci și a puterii Statului. Și dacă această înțelegere este călcată de Stat, « fiecare voință individuală, care s'a păstrat distinctă în *eul* comun, își reia libertatea de acțiune, își redobândește libertatea sa naturală, imprescriptibilă și netransmisibilă ».

27. **Originea acestei doctrine.** Ideea contractului ca fundament al puterii Statului a fost cu răsunet formulată de Rousseau în celebra sa lucrare *Contrat social*. Ideile expuse de Rousseau cu atâta talent nu sunt

în întregime proprii lui. El a reușit să creeze un sistem, pe care să-l expună cu strălucire, sintetizând diversele opinii care se emisese cu privire la acest subiect de filosofii și de publiciștii din școala dreptului natural.

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

Încetul cu încetul, sub influența școlii dreptului natural și al ginților, începe să se desprindă și formuleze ideea că Statul este rezultatul unui *pact*, unui *contract*.

Încă din secolul al XII-lea și al XIII-lea apare la diferiți scriitori ideea suveranității populare. *Guillaume d' Auvergne*, *Jean de Salisbury*, *Marsile de Padoue* în *Defensor Pacis* sunt fundatorii principiului democratic practic afirmat și în *Statele generale* ale Franței (1355).

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

Originea puterii Statului rezidă chiar în popor. Ideea de delegațiune, pe care vom întâlni-o la baza contractului social, o găsim aici.

În secolul al XVI-lea, scriitorii protestanți și catolici, denumiți *monarchoques*, aduc o nouă dezvoltare acestei idei. Cei mai de seamă reprezentanți ai lor, *François Hotman* (1573) și *Hubert Languet* (1579), cercetând originea și fundamentul suveranității, o găsesc rezidând în societatea întregă, care o conferă șefului Statului prin delegație. Pentru toți aceștia, oamenii se nasc liberi și independenți; ei delegează autorității puterea de a-i conduce; această autoritate e stabilită în interesul poporului, care poate controla oricând modul cum dânsa se exercită și « judeca și pedepsi pe Regii cari abuzează de putere » (Languet).

În secolul al XVII-lea *Jurieu* poate fi considerat ca reprezentant tipic al doctrinei democratice. El merge atât de departe însă, încât ajunge la absolutismul poporului: « Intreaga societate politică implică existența unui contract, pact de supunere sau de suveranitate, intervenit între popor și prinț; dar poporul e totdeauna în drept să retragă prințului, care a făcut

o rea întrebuintare, puterea pe care i-a dat-o; poporul va putea să aprecieze suveran dacă prințul violează sau nu contractul; va putea să-l răstoarne când va crede de cuviință, căci trebuie să fie în societate o anumită autoritate care să nu fie obligată să justifice validitatea actelor sale; această autoritate este numai poporul » (*XXIII-e lettre pastorale*, p. 418).

În Germania se pare că această teorie este întrezărită de *Althusius*. Cel puțin așa o afirmă Gierke, deși alții contes ă. În orice caz problema a fost atinsă de *Grotius*, *Wolf* și întreaga școală a dreptului natural.

Dar formularea precisă a ideii că Statul este rezultatul unui contract liber consimțit, între indivizi absolut liberi, aparține lui *Hobbes*, *Locke* și *Rousseau*.

Hobbes face parte din școala legiștilor cari au dus la absolutismul regal. El justifică acest absolutism printr'un argument nou: individul ce-dează în perpetuitate drepturile sale prințului în virtutea unui *contract*.

Locke explică puterea politică prin consimțământul acelor care-i sunt subordonați. Opune însă puterii politice o limitare ce rezultă din existența drepturilor naturale ce aparțin omului, pe care acesta le conservă în societate și poate să le opună totdeauna puterii, nu numai a prințului, ci și a legiuitorului ales de popor. Acest minim de drepturi nu poate fi niciodată legal ridicat poporului.

Locke rezumă în lucrarea sa *Essay on civil government* toate ideile care dominau în scrierile membrilor școalei naturale, le sintetizează și le dă o concepție nouă, care, nu numai că-l apropie de toate ideile lui *Rousseau*, dar în multe privințe îl depășește chiar, cum e în cazul limitării suveranității prin regula de drept.

Rousseau arată că omul, în stare naturală, este liber; el nu știe dacă a fost liber, dar logic vorbind trebuie să fi fost liber. Cum se face că această libertate primitivă s'a transformat într'o aservire a individului, legii, sau Statului? Iată problema.

El caută să vadă dacă această aservire este datorită vieții de familie, sau anumitor clase sociale, sau anumitor indivizi, cari prin forță impun voința lor oamenilor și le aservesc libertatea. Îndepărtează rând pe rând toate aceste presupuneri, căci nu admite că forța poate să subjuge libertatea individuală. Explicația instituției o găsește în renunțarea de bună voie a oamenilor la libertatea lor individuală, în convenția pe care aceștia au făcut-o de a supune libertatea lor unei autorități. Omul face acest sacrificiu numai pentru a-și vedea drepturile sale mai bine protegute.

Rousseau merge însă și mai departe. Consideră că însăși națiunea, poporul considerat ca atare, s'a născut printr'un astfel de contract. Pentru

el, indivizii, liberi și independenți unii față de alții, au alcătuit societatea printr'un consimțământ unanim. Suveranitatea deci, în concepția lui, își găsește fundamentul și rațiunea de a fi în consimțământul general al membrilor Societății.

Dar Rousseau, dându-și seama că s'ar ajunge la absurd cu această teorie, în sensul că s'ar putea legitima sclavia și absolutismul, îi adaugă un important corectiv. Suveranitatea, adică voința fiecăruia, care, prin consimțământ, devine voința generală, nu se poate înstrăina, nici prescri. Dacă oamenii într'o anumită epocă au avut o anumită voință, aceasta nu poate obliga generațiile viitoare. Omul nu poate înstrăina drepturile sale în favoarea altui om, ci numai în interesul tuturor. Oamenii între dânsii sunt egali. Niciunul nu are drepturi asupra celuilalt. Ei nu pot înstrăina voința lor decât în folosul comunității întregi. În momentul însă când pactul social este violat, din orice cauză, individul își recapătă libertatea individuală la care renunțase.

Voințele individuale, adăugate una câte una, alcătuiesc voința colectivă, acel *eu* comun. Aceste voințe rămân bine distincte și în momentul când convenția inițială este călcată, fiecare voință individuală, care s'a păstrat distinctă în eul comun, își reia libertatea de acțiune, își redobândește libertatea sa naturală, imprescriptibilă și netransmisibilă.

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

28. Caracterile suveranității. După Rousseau, suveranitatea prezintă următoarele caractere:

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

Bazat pe această idee a indivizibilității suveranității, Rousseau se ridică împotriva Statului federal, căci el nu poate concepe ca o parte din suveranitate să poată fi înstrăinată în folosul unei alte colectivități. Tot din cauza acestei concepții, el se ridică împotriva principiului separației puterilor, conceput de Montesquieu, socotind că exercițiul suveranității

se poate confunda cu posesiunea ei. Exercițiul suveranității poate fi delegat diferitelor corpuri sau puteri, fără să se aducă vreo atingere principiului însuși al suveranității.

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

Bazat pe această caracteristică a suveranității, el ajunge la concluzia că din moment ce suveranitatea nu se poate înstrăina, nu poate fi nici reprezentată. El se declară pentru guvernul direct, poporul urmând singur să-și facă legile, și respinge ideea guvernului reprezentativ și al Parlamentului.

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

Obiecțiunile cari se ridică împotriva doctrinei lui Rousseau sunt următoarele:

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

b) Contractul social nu îndreaptă nimic, deoarece înlocuiește absolutismul Regelui prin absolutismul Statului. Individul nu poate opune Statului drepturi proprii, deoarece a abandonat Statului prin contract drepturile sale politice.

c) Ideea contractului este periculoasă, deoarece, dacă la baza Statului este voința individuală, care a alcătuit comunitatea, aceste voințe pot,

oricând ar voi, să desființeze contractul făcut. Este o simplă ipoteză, care în practică n'ar putea avea loc, căci în momentul în care oamenii ar voi să desființeze Statul, împrejurările vieții i-ar constrânge să-l refacă la loc.

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

Iată principalele obiecțiuni ridicate împotriva teoriei lui Rousseau. Cu toată critica care i se aduce, nu se poate tăgădui însă că ideile lui au avut însemnată influență și au dat naștere la importante instituțiuni, care se mențin și azi.

§ 3. DELEGAȚIUNEA POPORULUI

SUMAR: 29. *Doctrina lui Montesquieu.* — 30. *Concepția Revoluției franceze.*

29. **Doctrina lui Montesquieu.** În această concepție baza puterii de comandă, baza suveranității, trebuie găsită în popor, în națiune. Montesquieu adoptă și dânsul principiul suveranității naționale așa cum l-am văzut formulat de doctrina lui Rousseau, dar se diferențiază esențial de acesta. Pe când Rousseau, în concepția lui despre suveranitatea națională, se declară pentru *guvernarea directă*, Montesquieu, dimpotrivă, susține că poporul nu poate să manifesteze voința lui în mod direct; această manifestare trebuie s'o facă prin *delegațiune*, prin *reprezentațiune*. Poporul trimite delegați, reprezentanți și acești reprezentanți se întrunesc și decid în numele poporului.

Acest principiu, formulat de Montesquieu, a fost admis, după multe discuțiuni, de Constituanta franceză din 1791. El a fost adoptat apoi de cele mai multe State din Europa și din America. Principiul formulat de Rousseau, al *guvernării directe*, îl întâlnim în unele cantoane din Elveția (Uri, Schwyz, Appenzel, Unterwalden), singurele care admit guvernarea directă. Unele state ale Americii, Australia, Canada, Africa de Sud, unele cantoane elvețiene, admit un compromis, numit *guvernare semi-directă*, constând în aceea că organizarea politică prevede și o reprezentanță, un parlament, dar și intervenția poporului în guvernare prin exercitarea dreptului de *referendum*, de *veto* sau de *inițiativă*. Dar aceasta numai atunci când e vorba de ratificarea unor legi deja votate de reprezentanți.

Principiul delegațiunii, este admis în organizarea care s'a dat principatelor noastre prin Convenția dela Paris. El a rămas apoi baza organizării noastre constituționale.

30. **Concepția Revoluției franceze.** Revoluția franceză, influențată de ideile lui Rousseau și Montesquieu, adoptă principiul care a rămas dominant până azi în Franța, că suveranitatea națională aparține *națiunii* și nu *Statului*, ca în doctrina germană. *Națiunea* este aceea care face delegațiunea de putere titularilor suveranității și nu *Statul* care încredințează exercițiul ei organelor sale.

Constituțiile franceze admit toate teoria că «toate puterile Statului emană dela națiune»; deci suveranitatea aparține națiunii, nu Statului. Constituția franceză din 1875 în vigoare până azi în Franța, se întemeiază pe acest principiu.

Constituțiile române, începând cu cea dela 1866, adoptă principiul că suveranitatea aparține națiunii.

§ 4. FORȚA

SUMAR: 31. *Statul putere de fapt.* — 32. *Teoria lui Gerber.* — 33. *Doctrina franceză.*

31. **Statul — putere de fapt.** Puterea de comandă a Statului, forța sa de constrângere, este o realitate, de care ne dăm seama în fiecare moment. Nu se poate concepe societate omenească organizată fără existența acestei puteri de constrângere; ea trebuie să fie *irezistibilă*, de așa fel ca să se impună voințelor tuturor și să le comande.

Școala germană găsește origina acestei puteri în *forță*. În secolul XIX Treitschke formulează clar această idee în expresiunea ce întrebunțează: *Der Staat ist Macht*. Sub această formulă el voia să justifice puterea de constrângere în interior a Statului; constata mai mult realitatea de fapt care era menită să dea Statului german întreaga lui putere. Tot această formulă era chemată să justifice puterea de expansiune a poporului, căci dacă Statul este *putere*, această putere trebuie să se impună tuturor, deci și Statelor care sunt mai puțin puternice.

Dar această idee că puterea Statului se datorește forței, a fost pe larg formulată de Ihering în lucrarea sa *Der Zweck im Recht*, I, 1880, p. 311 când spune «Caracterul Statului este de a fi o putere superioară oricărei alte voinți găsiindu-se pe un teritoriu determinat. Această putere este și trebuie să fie, pentru ca să existe un Stat, o putere materială (*Macht*), adică puterea în fapt superioară oricărei alte puteri existând pe un anumit teritoriu. Toate celelalte condiții ale Statului se reduc la această condiție, ca să existe o putere materială supremă. Înainte ca această condiție să fie îndeplinită, toate celelalte sunt anticipate; căci, pentru a le îndeplini,

Statul trebuie să existe și nu există decât atunci când chestiunea puterii este rezolvită. Lipsa puterii materiale (*Macht*) este păcatul de moarte al Statului, acela pentru care nu există izbăvire, acela pe care societatea nici nu-l iartă nici nu-l suportă. Un stat fără o putere materială de constrângere este o contradicere. Popoarele au suportat cea mai rea întrebuițare a puterii de Stat, biciul lui Atila și nebunia unor împărați romani; adesea, ele au sărbătorit ca pe niște eroi, niște adevărați tirani, la picioarele cărora oamenii se prosternau în pulbere, sătui și beți. Ei au suportat ca o astfel de putere umană, asemănătoare uraganului, să răstoarne totul în calea ei, uitând că dânșii erau primele-i victime. Dar chiar în stare de delir, despotismul rămâne o formă de Stat; anarhia însă, adică lipsa puterii de constrângere, nu este o formă de Stat ».

32. **Teoria lui Gerber.** Puterea de constrângere a Statului, în doctrina germană clasică, este deci o putere de fapt; ea există, pentru că nu s'ar putea altfel. Nu poate exista Stat, dacă lipsește dânsa. Această putere, pe care Romanii o numeau *imperium*, Germanii o numesc *Herrschaft*, putere de dominație. Această putere aparține Statului în mod absolut; de aici, doctrina germană ajunge la omnipotența Statului în interior și la voința sa de putere în exterior. Statul, format din cele trei elemente ale sale care concură la formarea personalității lui, națiunea, teritoriul și guvernul, este unul și indivizibil, titular al dreptului de putere publică, de suveranitate, *Herrschaft*. În chipul acesta, privind Statul în unitatea și indivizibilitatea sa, doctrina germană vede născându-se raporturi de drept numai între Stat, putere comandantă și supușii săi. Raporturi de drept nu se nasc între guvern și supuși, deoarece guvernul nu este *representantul* națiunii, ci un *organ* al Statului. Statul nu poate exista fără organe.

Inițiatorul acestei doctrine este Gerber. Lucrarea lui *Grundzüge des deutschen Staatsrechts*, apărută în 1865 și în a treia și ultima ediție, în 1880, avu un răsunet imens în Germania și fu în curând unanim adoptată. Gerber deos. bește Statul de persoana prințului; face din Stat un subiect de drept aparte. Statul, socotit ca atare, este titularul puterii de comandă. Prințul și națiunea nu sunt decât organe ale Statului.

Influențat direct de Hegel, Gerber declară: « În Stat, un popor primește organizarea juridică a vieții colective. În Stat, poporul ajunge, considerat ca un tot moral, la recunoaștere și la noțiunea juridică. În Stat un popor caută și găsește mijlocul cel mai esențial pentru protecția și satisfacerea intereselor sale colective. Într'însul primește o organizație care să

facă posibilă întrebuițarea tuturor forțelor sale morale pentru binele comun. Statul este forma juridică pentru viața colectivă a unui popor și această formă juridică aparține tipului originar și elementar al organizării morale a umanității. . . . Cercetarea juridică a Statului face să apară mai întâi faptul că poporul, în Stat, ajunge la conștiința colectivă sau juridică și la capacitatea de a voi, cu alte cuvinte, că în stat poporul ajunge la personalitatea juridică. Statul, întru atât întru cât protegește și arată toate forțele poporului dirijate către realizarea morală a binelui comun, este cea mai înaltă personalitate juridică pe care o cunoaște ordinea juridică. Capacitatea sa de a voi a dobândit cel mai bogat domeniu pe care dreptul ar putea să-l dea. Puterea de voință a Statului este puterea de a comanda; ea se numește putere de Stat (*Herrschaft*) (op. cit., p. 1-3).

Această doctrină a lui Gerber, unanim admisă în Germania, a fost reluată și precizată de Jellinek (*Allgemeine Staatslehre*, 1905). După Jellinek, Statul este complet deosebit de națiune, de indivizi și de teritoriu, deși el este o corporație națională teritorială. Statul există; el este așa cum este. « Ca corporație de drept, spune Jellinek, Statul este corporația unui popor, așezat pe un teritoriu și investit cu o putere de comandă (*Herrschermacht*) originară sau, pentru a ne servi de termeni acum uzuali, corporația teritorială investită cu o putere comandantă originară » (op. cit., p. 163).

În această concepție, puterea aceasta de comandă este necondiționată; Statul poate exercita constrângerea după bunul său plac. « *Herrschen* înseamnă a comanda în chip necondiționat și a putea să exerciți constrângerea în plenitudinea sa; *Staatsgewalt*, puterea de voință care se determină numai prin ea însăși, este suveranitatea » (op. cit., p. 290 și urm.). Statul are deci cea mai deplină libertate de acțiune, care se determină numai prin propria sa voință; el poate să ia orice măsuri și să organizeze așa cum crede viața indivizilor ce-i sunt supuși. Singură puterea de *autolimitare* poate stabili întinderea lui *Staatsgewalt*.

33. **Doctrina franceză.** Apropiată de doctrina germană, concepția franceză despre suveranitate, reprezentată prin Duguit și școala sa, se deosebește totuși.

Duguit neagă existența suveranității naționale, pe care o consideră o simplă ficțiune « o afirmație gratuită și fără probe ». Dogma suveranității naționale este de domeniul fanteziei, ea nu-i numai nedemonstrată dar și nedemonstrabilă și inutilă. Contradicția principală pe care o găsește, e că din moment ce este o voință colectivă generală, ea nu se poate fracționa

în atâtea voințe câți cetățeni sunt. Duguit nu poate concepe suveranitatea ca un drept subiectiv, posibil de a fi apropiat de anumiți oameni și'n virtutea căruia să exercite asupra altora o putere de constrângere. Și n'o poate face pentru faptul că el nu concede că ar exista voințe omenești superioare altor voințe. Dacă totuși, suveranitatea există ca drept subiectiv, atunci o singură explicație se poate da, că ea este de natură supratereastră, că a fost concedată anumitor oameni de o forță divină. Dar asta ar însemna să ne întoarcem din nou la doctrinele teocratice, lipsite de orice spirit științific. Concluzia la care ajunge este următoarea: « neg puterea publică concepută ca drept subiectiv; neg personalitatea Statului concepută ca subiect de drept; nu recunosc Statului decât o putere de fapt al cărui obiect și întindere sunt determinate de dreptul obiectiv și pretind că numai prin asta se poate ajunge să se fundeze pe baze solide limitarea Statului prin drept » (Traité, t. I, p. 407).

Pentru Duguit « Statul modern tinde să nu mai fie o suveranitate națională care comandă, ci să devină o federație de servicii publice care administrează, deținătorii celei mai mari forțe având nu dreptul de a comanda, ci datoria de a asigura funcționarea neîntreruptă și productivă a acestor servicii » (op. cit., t. I, p. 438—439).

§ 5. COMUNITATEA NAȚIONALĂ

SUMAR: 34. *Doctrina național-socialistă germană.* - 35. *Origina doctrinei național-socialiste.*

34. **Doctrina național-socialistă germană.** Național-socialismul german, instaurat la putere, a căutat să contureze o nouă doctrină și să justifice puterea Statului pe alte baze. Ideea fundamentală a acestei noi doctrine este comunitatea națională, *Volks-gemeinschaft*, poporul constituit în comunitate. Totul gravitează în jurul acestei idei de comunitate a poporului; de aici pornește puterea Statului; ea este cauza primordială. Bazând doctrina sa atât de mult pe ideea de comunitate a poporului, Hitler a voit să deosebească net sistemul său de conducere de celelalte sisteme. Aici nu este vorba de dictatura unei persoane, ci de dictatura comunității naționale a poporului german, unde el, *Führerul*, nu este decât conducătorul inspirat al acestei comunități naționale.

În noțiunea de comunitate națională, *Volks-gemeinschaft*, se cuprind două idei distincte: *Volk* și *Gemeinschaft*.

Poporul, în doctrina național-socialistă germană, are un concept cu totul diferit de acela pe care ne-am obișnuit să i-l dăm. Din punct de vedere

juridic, în concepția revoluției franceze din 1789, poporul înseamnă totalitatea indivizilor cari, bucurându-se de drepturile politice, sunt membrii unui Stat, care vor să formeze o unitate politică. Tot din punct de vedere juridic, prin popor se mai înțelege colectivitatea națională, titulară a puterii, a suveranității.

Doctrina național-socialistă germană dă termenului popor o semnificație *etnică*. În chipul acesta poporul este anterior dreptului și Statului; el este acela care a creat și dreptul și Statul; și unul și altul trebuie să fie în conformitate cu structura etnică a poporului.

Când la începutul secolului XIX pătrunse și în Germania ideea națională, Fichte, Arndt și alți publiciști, au văzut în noțiunea «popor» o comunitate naturală, fundată pe o origine și o limbă comună, fără ca să fie nevoie să existe unitate politică. Acesta a fost și cazul Italiei înainte de unitatea sa politică, cazul României și al altor țări.

Poporul, socotit ca noțiune etnică, are ca fundament al existenței sale deea de *rasă*. Un popor poate fi format, din punct de vedere etnic, dintr'o singură rasă, sau din mai multe rase.

Unitatea de rasă ca bază a poporului pretinde ca toți membrii grupării sociale să aparțină aceleiași rase, înțeleasă în sensul biologic al cuvântului, adică *comunitatea de sânge*. Numai astfel această grupare formează un popor *unitar*, deoarece indivizii cari o compun, fiind legați între dânșii prin comunitatea de sânge, vor avea o comunitate de trăsături fizice și de aptitudini intelectuale.

Unitatea de rasă, astfel concepută, comportă ideea *inegalității raselor*, atât din punct de vedere al caracteristicilor fizice cât și intelectuale. Vom găsi deci rase superioare și inferioare. Pentru a ajunge să avem rase superioare, adică rase care sunt singurele capabile de cultură și civilizație, este necesar ca rasa să se mențină în stare pură, să se evite amestecul de sânge. Hitler o declară categoric în *Mein Kampf*: «Este dreptul uman cel mai sfânt și în același timp datoria cea mai sacră de a veghea la menținerea purității sângelui, pentru a putea, prezervând această umanitate superioară, să dăm posibilitatea unei înalte dezvoltări a acestei elite».

Făcând aplicația practică a acestei doctrine, național-socialismul ajunge la concluzia că rasa cea mai superioară este *rasa ariană* și în special *rasa ariană nordică*, care a făcut tot ceea ce este mare și frumos în umanitate. Prin contrast cu această rasă, se găsește rasa inferioară *semitică*, care trebuie îndepărtată din comunitatea națională spre a nu strica puritatea rasei superioare.

Printre arienii nordici, poporul german este acela care păstrează cea mai mare proporție de sânge pur. Dar această puritate a rasei este amenințată să fie distrusă prin amestecarea cu sânge de alte rase. Dacă se poate tolera un amestec de sânge cu rasele înrudite rasei ariane nordice, trebuiește însă eliminat orice amestec de sânge din rase inferioare, spre a nu atinge valoarea poporului german.

Punerea în aplicare a acestei doctrine s'a făcut prin legile anului 1933, când s'au luat măsuri să se îndepărteze din funcțiunile publice și din anumite profesii private indivizii considerați că din punct de vedere rasist nu fac parte din poporul german. Indivizii cari nu aparțin rasei ariene, Evreii, nu sunt membri ai poporului german și nu pot fi admiși în funcțiunile publice și 'n profesiunile private; iar acei cari sunt, trebuiesc excluși sau să li se interzică de a mai profesa. In toate legile de organizare, cum a fost aceea privitoare la funcțiunea publică, din 7 Aprilie 1933, aceea privitoare la profesiunea de ziarist, avocat, etc., s'a înscris acel *Arierparagraph* care excludea dela exercițiul acestor funcțiuni sau profesii pe oricine nu aparținea rasei ariene. Pentru a se constata dacă cineva aparține rasei ariene, se cercetau ascendenții individului, de obicei până la bunici.

Această concepție de *unitate a rasei* nu exclude existența raselor înrudite rasei germane. Iată cum se exprimă în această privință Ulrich Scheuner: «Unitatea unui popor se bazează pe comunitatea sângelui și nu pe unitatea de rasă. La orice popor se vor găsi elementele mai multor rase. Numai că aceste rase, pentru a putea forma o unitate națională, trebuie să fie înrudite.

«Unitatea națională apare numai când o istorie și o civilizație comună vor opera o legătură constantă între aceste rase, originar distincte, căci una dintre ele va avea totdeauna preponderanță și va impune pecetea sa proprie caracterului german. Această rasă preponderantă este pentru Germania, rasa nordică. Putem observa ușor, străbătând istoria lor, origina națiunilor franceză, germană și engleză. Trebuie să ne urcăm aproape o mie de ani înapoi pentru a găsi leagănul poporului german și al poporului francez. Din desmembrarea imperiului carolingian în două regate deosebite ieși unitatea popoarelor german și francez. Un popor naște din comunitatea de sânge care creează o istorie comună.

«Național socialismul nu cere dela un popor unitatea rasei, căci ar fi să ceri imposibilul, dar reclamă eliminarea elementelor neînrudite și pentru aceasta combate orice amestec de sânge german și evreu. Dacă legile din 1935 au substituit «sânge german sau înrudit» în locul «originii ariene», nu poate fi vorba aici de o modificare de legislație sau de concepție rasistă.

E vorba numai de o expresie mai clară. Termenul « arian » este împrumutat științei lingvistice. Ori, limba nu-i criteriul rasei. Iată de ce legile dela 1935 au recurs la termeni mai preciși (*Revue du droit public*, 1937, p. 45-46).

În adevăr, încercarea de a se caracteriza o rasă prin alegerea unui tip fizic sau prin socotirea unei limbi, ca limbă care să o caracterizeze, s'a văzut că nu poate fi primită, deoarece rasele nu s'au putut păstra în stare pură, ci au trăit amestecate, iar limba nu-i niciun indiciu, căci popoare de aceeași rasă pot vorbi limbi diferite, după împrejurările în care au trăit.

Ideea unității de rasă este astfel concepută pentru a face loc ideii pluralității raselor, deoarece azi toate popoarele sunt constituite din amestecuri de rase. Dar ceea ce interesează în acest amestec, este faptul de a nu fi cuprinse și rase inferioare, care ar micșora astfel valoarea amestecului. Se poate amesteca numai sângele raselor înrudite, căci acestea fiind de egală valoare, nu pot aduce niciun fel de prejudiciu poporului. Și'n această concepție, rase inferioare sunt socotite rasa semită și negrii.

Concepția național-socialistă este pentru *unitatea rasei*: această idee se desprinde din legile rasiale ale anului 1933 (referitoare la funcțiunea publică, profesiunea de ziarist, avocat, etc.).

Ulterior, prin legile dela Nüremberg din 15 Septembrie 1935 (legea pentru cetățenia germană și cea pentru protecția sângelui german), național-socialismul, menținând ideea de unitate a rasei, vorbește de « *sânge german sau înrudit* », părăsind expresiunea « arian », ca una ce nu conține decât o expresiune literară, fără a avea o precizie științifică.

Legea pentru cetățenia germană face deosebire între *naționalitate* și *dreptul de cetate*. Naționalitatea germană se dobândește ca și'n trecut, fără nicio condiție de rasă; cetățenia, este subordonată condiției de rasă. Numai acești cetățeni formează poporul german, *Volk*, în sensul rasist al cuvântului. După această lege avem deci două feluri de naționali, unui bucurându-se de cetățenie și alții fără a avea acest drept. Pe baza acestei legi, toți naționalii germani, cari deveniseră străini în baza legilor din 1933, redevin naționali, fără a avea însă dreptul de cetățenie, fără a face parte din poporul german.

Și lărgirea acestei concepții se accentuează și mai mult și sfera poporului german se mărește, cuprinzând nu numai pe naționali cari sunt de sânge pur german ci și pe cei de sânge înrudit.

În sfârșit, această lege, prin § 2 mai cere, pentru ca cineva să poată dobândi calitatea de cetățean german, să probeze că prin conduita sa are intențiunea și calitatea cerută pentru a servi cu credință poporul și Reichul

german. Singur acest cetățean al Reichului este titularul tuturor drepturilor politice, în măsura prevăzută de lege.

Acest drept de cetate nu se dobândește deplin drept; el se acordă de Reich; cu chipul acesta, vor putea fi îndepărtați dela acest drept toți acei socotiți indezirabili.

Legea pentru protecția sângelui german se deosebește de legile din 1933; ea caută să apere nu numai rasa ariană, ci acel amestec de rase de care am vorbit mai sus și care constituie poporul german. Special, această lege caută să apere sângele german de amestecul cu sângele evreesc. Art. 1 al legii dela Nüremberg din 15 Septembrie 1935 declară că sunt interzise căsătoriile între Evrei și naționali germani de sânge german sau *înrudit*. Sunt de asemeni interzise raporturile extraconjugale între Evrei și naționali germani de sânge german sau înrudit (§ 2). În sfârșit Evreii nu pot angaja în serviciul lor naționali germani de sex feminin, de sânge german sau înrudit, în vârstă mai mică de 45 de ani (§ 3). Această limită a fost redusă la 35 de ani, prin instrucțiunile de aplicare și numai pentru gospodăriile evrești unde există un bărbat mai mare de 16 ani.

Poporul german, acel *Volk* de care am amintit și care face parte integrantă din noțiunea *Volksgemeinschaft*, este format numai din naționali germani, bucurându-se de dreptul de cetățenie, adică din acei naționali de sânge german sau înrudit.

Gemeinschaft este comunitatea poporului german, adică a celui popor organizat pe baze rasiste, cum l-am văzut mai sus. Dar ideea de comunitate primește o semnificare deosebită în doctrina național-socialistă.

În această comunitate germană indivizii se găsesc într'o strânsă coordonare unii față de alții, într'o legătură de uniune și perfectă înțelegere.

Volksgemeinschaft, în înțelesul național-socialist, înseamnă această comunitate în care indivizii sunt însuflețiți de spiritul și tendințele poporului și sunt susținătorii acestui spirit, acestui *Volksgeist*. Individul dispăre în fața acestui spirit colectiv al poporului; el nu mai gândește *individual*, ci *social*. Această comunitate a poporului german este de natură spirituală; de aici naște comunitatea materială, colaborarea și solidaritatea socială. Doctrina național-socialistă înlătură individualismul, fără a-l distruge și pune în locul său colectivismul.

O astfel de solidaritate spirituală, o astfel de legătură care se naște între toți membrii comunității, asemenea aceleia existente între soldați pe front, nu poate naște decât în sânul unui popor format pe bază rasistă.

Această comunitate este un lucru real, viu, nu o abstracție, o închipuire a minții. De aceea, această comunitate nu poate fi constituită în persoană juridică, căci aceasta ar însemna s'o reducem la o instituție individualistă, lucru care ar face să dispară caracterul comunitar care stă la baza acestei *Gemeinschaft*.

Această idee de comunitate are importante consecințe asupra individului. Omul, în viața socială, nu mai este socotit ca un individ, ci numai ca un membru al acestei comunități, contribuind din toate puterile sale la viața și înălțarea comunității; individul nu mai este un *scop*, ci un *mijloc* de a face să se desvolte și să prospere comunitatea; individul nu poate avea interese individuale contrare intereselor generale, reprezentate de comunitate; dacă totuși ar exista, acestea trebuie să cedeze pasul în virtutea principiului că interesul general primează interesului individual.

Această doctrină este menită să creeze individului o situație mai bună în societate, în măsura în care el este integrat în comunitate și în concepția ei de viață.

Doctrina național-socialistă germană, sacrificând individul pentru comunitate, înlătură doctrina *liberalismului individualist* și întronează în locul ei ideea *comunitară*.

Fundamentul puterii publice rezidă în acest *Volksgemeinschaft*, care, prin intermediul acelu *Volkgeist* ce însuflețește pe toți membrii comunității, imprimă *conducerii* directivele necesare. Conducerea este deci expresiunea acestui spirit, iar *Führer-ul*, care deține puterea totalitară, nu este decât această expresie și întruchipare a spiritului poporului, a lui *Volkgeist*; el nu este deasupra comunității: este *mediumul* ei. Prin *Führer* comunitatea își mărește potențialul ei de viață. A-l urma pe *Führer*, înseamnă a consimți voluntar la sporirea puterii comunității, înseamnă a-ți înstrăina libertatea « pentru a satisface o voință de putere care duce această libertate la limitele grupe ».

35. Origina doctrinei național-socialiste. Expusă pe larg în lucrarea lui Hitler *Mein Kampf*, această doctrină își găsește origina în studiile rasiste anterioare și în mișcarea eugenică ce a luat naștere ulterior.

Lucrarea contelui Arthur de Gobineau, *Essai sur l'inégalité des races humaines*, apărută între 1853 și 1855, se bucură în Germania de o primire entuziastă după 1870. Se constituie la Freiburg o asociație Gobineau, pentru a aprofunda studiul ideilor emise de acesta. Prin intermediul acestei asociații, se face cunoscut lumii germane ideile unui alt francez,

Vacher de Lapouge, ale cărui două principale opere: *Les selections sociales* (1896) și *L'Aryen, son rôle social* (1899) sunt larg primite.

Dar acel care a avut rolul cel mai de seamă în răspândirea ideii este englezul *Hauston Steward Chamberlain* care, prin lucrarea sa *Fundamentele secolului XIX* (1899), vorbește de rolul și superioritatea rasei ariane, ajungând la concluzia superiorității poporului german.

În Germania, aceste idei avură un călduros susținător în Moeller van den Bruck, care le expuse în cartea sa profetică *Al treilea Reich*, apărută în 1911. Multe din aceste idei au inspirat lucrarea lui Hitler, *Mein Kampf*.

CAPITOLUL III

PERSONALITATEA STATULUI

SUMAR: 36. *Personalitate*. — 37. *Elementele constitutive ale Statului*. —
38. *Problema personalității Statului*.

36. **Personalitate**. — Prin cuvântul personalitate, în limbajul juridic, se înțelege capacitatea pentru un individ de a avea cu alți indivizi raporturi juridice. Prin urmare, personalitatea este o calitate, o facultate, care poate să aparțină unei ființe omenești, care, având această calitate, poate să fie subiect de drepturi. Ființa omenească, care posedă această calitate, se numește *persoană*¹⁾. Astăzi toate ființele omenești, toți indivizii sunt persoane, adică pot fi subiecte de drepturi. Această situațiune nu a fost totdeauna aceeași. În secolii trecuți, robii nu aveau personalitate, iar celor condamnați la anume pedepse (munca silnică pe viață) li se aplica și moartea civilă, adică li se ridica personalitatea; ei nu mai puteau fi titulari de drepturi. Prin urmare, nu toți indivizii au avut totdeauna personalitate. Astăzi personalitatea aparține tuturor indivizilor, dela naștere până la moarte.

Dela început s'au recunoscut drepturi indivizilor, căci ei sunt realitățile care creează și vieța socială și noțiunea de drept: ordinea juridică există din cauza oamenilor. În această ordine juridică, unitatea o constituie individul-om. Jurisconșulții romani, au dat numele de *persona*, persoană, omului, care joacă un rol în ordinea juridică. Omul este o persoană naturală. Ordinea juridică are la bază voința, care este creatoarea actelor juridice. Or, omul are voință. Această voință este instrumentul esențial al personalității pentru a juca un rol în ordinea juridică. Dacă un om pierde voința (nebunul), el nu încetează de a fi o persoană, dar legea îi dă un reprezentant, care să voiască în numele lui.

¹⁾ Cuvântul *persona*, în limba latină, însemna masca, ce-și puneau actorii când eșiau pe scenă, *personatus*-mască. Dela *persona*-masca s'a numit *persona* și rolul ce jucau actorii. Jurisconșulții romani au întrebuințat cuvântul *persona* pentru personajul juridic, pentru acela care joacă un rol pe scena juridică.

37. **Elementele constitutive ale Statului.** — Când examinăm un Stat suveran, constatăm:

1. Că el are două elemente de fapt: *a)* populațiunea, *b)* teritoriul.

2. Că el mai are: *c)* un al treilea element constitutiv, acesta însă volițional, adică dreptul de a gera interesele colective, de a comanda tuturor și de a nu fi comandat de nimeni, precum și de a întrebuița constrângerea contra celor ce nu s'ar supune ordinelor sale. Având dreptul de a comanda și de a conduce, Statul este o persoană politică și întru cât acest drept de comandă se exercită asupra populațiunii în limitele teritoriului, el este o *persoană morală politico-teritorială*;

3. Că el are și un patrimoniu propriu, ca orice persoană.

Omul este preocupat în afară de interesele individuale și de interese colective, care îi sunt comune cu ceilalți oameni care locuiesc pe același teritoriu sau în același timp, dar pe care el ar voi, să le vadă durând în perpetuu, pe când el are o vieață limitată. Pentru a satisface aceste cerințe, s'a găsit necesar ca acestor interese să li se dea o reprezentare, creându-se o instituțiune juridică cu drept de a juca un rol în ordinea juridică, ca titulară a acestor interese comune. Această creațiune juridică este *persoana morală*.

Și persoana fizică și persoana morală sunt creațiuni ale ordinii juridice ¹⁾, dar, pe când persoana fizică o constituie individul cu toate interesele lui, persoana morală este o grupare de indivizi urmărind realizarea unor anumite interese comune.

Când este vorba de persoane morale, problema organizării voinței joacă rolul esențial. Această organizare a voinței persoanei morale se face prin constituție sau actul constitutiv al persoanei morale.

Statul este prima persoană morală sau juridică pe care o găsim. El există din momentul ce avem reunite condițiunile de fapt: o grupare omească, un teritoriu și un organ de conducere și de comandament care să voiască în numele grupului.

Când Statul există în fapt, el capătă, cel puțin pentru dreptul intern, și existența juridică, căci el creează ordinea juridică. Pentru raporturile internaționale, el are nevoie de recunoașterea celorlalte State ²⁾.

¹⁾ Prin ordine juridică de drept public, înțelegem totalitatea manifestărilor de voință, emise în mod legal de autoritățile publice, în virtutea unui raport de subordonare al guvernaților și în scop de a determina, în mod obligatoriu, conduita acestora.

²⁾ Vezi consultațiunea profesorilor Gaston Jèze, Basdevant și Politis, asupra problemei *Creațiunii Statelor* (Cehoslovacia) în *Revue du droit public*, 1927, p. 650 și urm.: J. Delos, *La Société internationale et les principes du droit public*, Paris, 1929 (teză).

Nu se poate concepe ca să intervină o lege prin care să se recunoască această personalitate, căci legea ar emana dela Statul însuși care, legiferând, ar face acte de personalitate publică.

Personalitatea este forma juridică care îmbracă un individ, o colectivitate sau o grupare de bunuri cu un anumit scop (fondațiunea) și îi conferă calitatea de a fi subiect de drepturi sau de obligațiuni.

38. Problema personalității Statului. Statul, în virtutea suveranității de care se bucură, realizează ordinea juridică în Societate și face cu puțință vieța în comun. Suveranitatea aparține Statului, este un apanagiul său; în virtutea acestei suveranități organele Statului exercită puterea publică.

Problema care se ridică acum este aceea de a ști cine este titularul suveranității. Este încredințată Regelui, cum susținea teoria monarhiei absolute, sau este încredințată națiunii, care o exercită prin delegațiune, cum s'a proclamat de Revoluția franceză din 1789 și cum se admitea și de Constituțiile noastre, sau este încredințată Statului însuși care o exercită prin organele sale, cum admite teoria clasică germană?

§ 1. DOCTRINE CLASICE

A) *Sistemul ficțiunii*

SUMAR: 39. *Teoria funcțiunii pure.* — 40. *Critica acestei teorii.* — 41. *Doctrina germană.*

39. Teoria ficțiunii pure. Jurisconșulții romani admiteau că această persoană ideală, Statul, este o închipuire juridică, o *persoană fictivă*. Corporațiile de indivizi, în vederea unui scop comun, formau pure creațiuni legale, neavând existență reală, vieță psihologică. Romanii acordau calitatea de persoane numai ființelor.

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

Teoria ficțiunii își găsește o importantă justificare istorică în momentul când o formulează Savigny. Admițând că personalitatea juridică nu poate fi creată și nu poate avea existență decât în baza unei legi, se urmărea un singur lucru: supunerea tuturor persoanelor juridice voinței legii; autoritatea Statului trebuia să se întindă și asupra tuturor acelor corporații și fundații care-și câștigaseră în decursul timpurilor averi importante și o mare putere de comandament, venind astfel în conflict cu Statul. Teoria ficțiunii creiază Statului un puternic suport moral, în baza căruia acesta reușește să se ridice deasupra tuturor celorlalte persoane juridice, să le domine și să le impună voința sa. Saleilles numește sistemul acesta « sistemul recunoașterii legale ».

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

Ideea de ficțiune mai trebuia înlăturată pentru că din punct de vedere istoric se dovedea neexactă. Colectivitățile omenești s'au dezvoltat prin propria lor rațiune de a fi și nu în virtutea vreunei legi; nicio lege nu venise să creeze Statul, ci el exista ca o simplă realitate, rezultat al vieții în comun a oamenilor.

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

O singură urmare bună a avut, în afară de faptul că a fost suportul moral pe baza căruia Statul și-a dobândit preponderență față de celelalte colectivități: a contribuit la separația între averea Statului și averea particulară a șefului Statului. Dacă nu puteau exista patrimoniile fără titulari, întreaga avere a Statului era afectată nominal șefului Statului și se confunda

cu averea sa proprie. Se cunosc abuzurile la care a dat naștere această confuzie. Savigny, cu puternica sa personalitate, reînvie vechea teorie romană, tocmai pentru a face să înceteze acest abuz. În Germania s'a susținut chiar acum în urmă, de *Max Seydel*, că drepturile publice, drepturile de suveranitate și anumite drepturi patrimoniale, nu aparțin Statului, ci individului care le exercită, șefului Statului.

41. Doctrina germană. Această doctrină nu distinge națiunea de reprezentanța ei. Afirmă că titularul unic și original al suveranității e Statul, luat ca atare. Construcția juridică a Statului apare în unitatea și simplitatea sa. Statul e o singură persoană, o ființă mecanică, artificială; raporturi nasc între Stat, persoană comandantă și membrii colectivității, care-i sunt supuși. Ideea de ficțiune apare și aici, dar se admite că beneficiarii acestui drept sunt membrii colectivității. Juriștii germani, inițiatori ai acestei doctrine, sunt *Gerber*, *Gierke* și *Jellinek*.

Ideea de personalitate juridică își face apariția în mod treptat în doctrina germană. La început, apare sub o formă destul de redusă, justificată de necesitățile inerente organizației politice de atunci. În adevăr, sub regimul Statului-polițai, când Statul se confunda cu persoana prințului, particularii, lezați în drepturile lor prin actele Statului, n'aveau nicio cale de recurs în contra lor, căci nu puteau chema în judecată persoana prințului. Nevoia de a salva cel puțin drepturile patrimoniale ale administrațiilor, făcu să se creeze, sub denumirea de *Fiskus*, o persoană deosebită în Stat, cu atribuțiuni de natură pur patrimonială. Această persoană avea calitatea de a sta în justiție în numele Statului și de a reprezenta interesele acestuia în conflict cu ale particularilor. Ori, din moment ce persoana prințului nu mai era pusă în joc, particularii, sub această formă, puteau chema Statul în judecată în fața tribunalelor judiciare, pentru a rezolvi, după regulile dreptului civil, raporturile de natură patrimonială dintre aceștia și Stat.

Personalitatea Statului, astfel concepută, se referă numai la Statul patrimonial, adică la Statul susceptibil de a avea bunuri și obligațiuni; ea exclude Statul titular al suveranității. Necesitatea de a da Statului titular al suveranității, deci al puterii publice, o personificare, apare abia pe la mijlocul secolului XIX, odată cu instituirea Statului constituțional. Până atunci, persoana prințului era titularul puterii publice, era acela care avea drept de a dispune în mod suveran. Dar Statul constituțional pretinde o anumită colaborare între prinț și popor. Prințul nu mai este deci

titularul exclusiv al suveranității; această suveranitate n'a putut trece însă în întregime nici asupra poporului. Această suveranitate este a Statului; apare atunci nevoia creării personalității juridice a Statului, sub îndoitul aspect de *Stat-putere publică* și *Stat-patrimonial*.

De unde deci la început, doctrina germană distinge două personalități distincte în Stat, ajunge, prin perfecționarea acestei doctrine, la o singură personalitate juridică, sub cele două aspecte sus amintite. Jellinek, care a perfecționat această doctrină, socotește că Statul este « corporația care, înzestrată dintr'un început cu o putere de *Herrscher*, este formată de un popor așezat pe un teritoriu » (*Allgemeine Staatslehre*, 1921, p. 183).

B) Sistemul monist

42. **Teoria drepturilor fără subiect sau a patrimoniilor de afec-tație.** Inițiatorii acestei teorii, *Brinz* și *Bekker*, pornind dela ideea de a critica teoria ficțiunii și teoria realistă, își sprijină noua lor creațiune pe în-vățămintele furnizate de dreptul roman. *Brinz* (*Pandekten*, § 440) constată că în diviziunea persoanelor făcută de Romani nu există persoane fictive sau morale, ci numai oameni. În schimb, în diviziunea bunurilor, Ro-manii constată existența unor patrimonii fără titulari, *res nullius*. Greșeala teoriilor moderne este că dânsese vor să dea acestor patrimonii un titular în virtutea principiului: fără titular nu există patrimoniu. Ori, tocmai aici este greșeala. Căci un patrimoniu nu este necesar să fie numai decât afectat unei persoane, ci el poate fi afectat și unui scop (*Zweckvermögen*). Patri-moniul afectat Statului, comunelor, tuturor acelor instituții numite *Uni-versitates*, nu este un patrimoniu afectat unui titular, ci unui anumit scop, Statul, comuna, etc.

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

Și această teorie a fost viu criticată pentru considerația că admitând existența unor patrimonii fără titulari, face precară situația persoanelor

juridice, deoarece Statul ar putea pune mâna pe aceste patrimonii, fără să poată cineva să le revendice spre a le menține afectate scopului pentru care au fost instituite. Toate aceste doctrine, negând ideea de personalitate juridică și menținând numai pe acea de patrimonii afectate unui scop, dau Statului cea mai mare libertate în materie de creațiune și desființare de astfel de patrimonii de afecțate.

De aceste teorii trebuie să se apropie aceia a lui *Planiol*, *Berthélemy*, *Josserand*, numită și teoria *patrimoniului colectiv*.

C) *Sistemul realist*

SUMAR: 43. *Școala biologică*. — 44. *Școala voluntaristă*. — 45. *Teoriile conceptualiste*. — 46. *Teoria lui Duguit*. — 47. *Persoane morale politico-teritoriale*

43. **Școala biologică.** Atribue societăților, care pentru dânsa sunt adevărate organisme, aceleași volițiuni ca și cele care se produc la ființele omenești. Societatea, ca și individul, are creier, are rațiune, are voință. Această teorie, susținută de *Auguste Comte*, *Réné Worms*, *H. Spencer*, *Novicow*, păcătuiește prin faptul că nu poate demonstra tocmai ceea ce formează esențialul, că organismele acestea sociale au o voință proprie.

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

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

În Stat, ceea ce formează elementele sale componente, sunt persoanele, adică voințele acestora. Voința omenească este deci adevăratul subiect de drept. Voințele acestea omenești, întrunite în vederea unui anumit scop,

dau naștere unei ființe noi, având toate calitățile și defectele voințelor individuale care o compun.

Această doctrină a avut și în Franța un reprezentant de seamă în Rousseau. *Contractul social*, servind drept bază Statului, pornește dela acordul de voințe individuale pentru a forma o voință colectivă: « Pe dată, spune Rousseau, în locul persoanei particulare a fiecărui contractant, acest act de asociație produce un *corp moral și colectiv*, compus din tot atâția membri câte voci are adunarea, care dobândește dela chiar acest act unitatea sa, *eul comun*, vieța și voința sa » (*Contrat social*, Cart. I, Cap. VI). Argumentarea este foarte interesantă din punct de vedere logic, dar este greu de dovedit această voință organică a colectivității, acest eu comun, care se formează deasupra voințelor tuturor, ca un element nou, cu voință și acțiune proprie.

45. **Teoriile conceptualiste.** Sunt numite *conceptualiste*, pentru considerația că întreaga lor construcție, deși realistă, se bazează pe concepte pur intelectuale, pe simple construcții ale spiritului.

Saleilles constată existența unei realități juridice, dar această realitate nu este de aceeași natură ca și realitatea naturală. Realitatea juridică prezintă o notă distinctă de realitatea naturală; aceasta din urmă este ceea ce observăm cu propriile noastre simțuri; realitatea juridică este această realitate naturală imaginată de noi prin prisma sufletului nostru, a concepției noastre.

După dânsul, personalitatea juridică este o realitate, nu naturală, ci juridică, izvorită din concepția pe care și-o fac oamenii despre realitatea naturală. Asemănă personalitatea juridică cu individul și constată că precum individul nu este subiect de drept decât în baza unei concepții a spiritului, tot astfel se întâmplă și cu personalitatea juridică. De aceea *Saleilles* denumește *instituțională* concepția sa, deoarece este transpunerea în formulă juridică a realităților pe care le furnizează vieța, în continua ei evoluție istorică.

Dreptul a ieșit din istorie ca o forță care « după ce s'a stabilit cele mai adeseori prin excesele sale, s'a făcut recunoscut apoi prin serviciile sale. Să întrebăm trecutul, vom găsi pretutindeni procesul evoluției ». Nicăieri dreptul n'a apărut ca o concesie a legii, ci a ieșit din « forța organizatoare », din « forța transformată în valoare socială ». Această forță începe drept contravenție la drept, când îl răstoarnă, devine drept, când îl fundează. Personalitatea juridică nu este deci decât realitatea istorică a instituțiilor, în evoluția lor continuă, transpusă într'un concept juridic.

Michoud, continuând ideea emisă în Germania de Bekker, se aliază la doctrina lui Saleilles. El afirmă că orice corporație, corporația Statului ca și oricare alta, este o persoană reală, prin simplul fapt că există ca atare și că este investită cu conștiință și voință. Dar dificultatea problemei apare imediat, căci toate aceste persoane, fundațiuni sau asociațiuni, sunt lipsite de voință proprie, nu sunt ființe rezonabile și libere. Michoud se grăbește să răspundă acestei obiecții, spunând că nici nu-i nevoie să aibă voință. El se ridică împotriva teoriei drepturilor subiective, după care numai persoanele dotate de voință pot fi subiecte de drept. În locul voinței, dânsul pune *interesul*. E suficient ca o realitate fizică sau juridică să aibă un interes, pentru a fi subiect de drept, titular de drept.

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

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

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

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

47. **Persoane morale politico-teritoriale.** Nimeni nu poate să aibă drepturi și datorii fără să aibă personalitate. Multă vreme s'a făcut greșala de a se crede că numai ființele omenești pot avea personalitate. În realitate, întâlnim existența acestui colos, care se numește Stat, care are armate, poate dispune de averea, de libertatea, de viciața indivizilor. Ar fi ridicol ca acest colos să fie nevoit să-și creeze o ficțiune, asemănându-se cu ființele pentru a avea toate aceste drepturi. El este o realitate care nu poate fi înlăturată.

Trebue să facem distincție între persoanele morale *politico-teritoriale* și restul persoanelor morale. Caracteristica persoanelor morale este că dânsese au un *patrimoniu*, adică o posibilitate de a avea bunuri, creanțe și datorii. Atâta vreme cât nu există acest patrimoniu, nu avem o persoană morală. Când însă este vorba de persoane morale politico-teritoriale (Stat, regiune, județ, comună), ele au și alte drepturi pe lângă cele de natură patrimonială, *au drepturi de putere publică*, adică drepturi de a face acte de comandament, de a impune guvernaților anumite reguli de conducere, pe care aceștia sunt îndatorați să le respecte.

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

Trebue înlăturată părerea acelor publiciști cari cred că Statul are o personalitate îndoită sau multiplă. După acești autori, Statul face două feluri de acte juridice: acte de putere publică, adică acte prin care-și manifestă puterea suverană, dând ordine și acte prin care se preocupă de gestiunea patrimoniului. Dar, deși Statul face astfel de acte, personalitatea sa este *unică*, indiferent dacă dânsul face acte de putere publică sau acte patrimoniale, căci după cum individul nu poate avea două personalități, tot așa nu poate avea nici Statul.

§ 2. DOCTRINE ACTUALE

SUMAR: 48. *Sistemul național-socialist german.* — 49. *Sistemul fascist.*

48. **Sistemul național-socialist german.** Aduce o înlăturare a ideii de personalitate a Statului, socotind-o în contradicție cu concepția național-socialistă a dreptului și cu *Führerstaat*.

Ideea de personalitate juridică apare sub influența concepției individualiste a dreptului, care socotea că nu pot exista raporturi juridice decât între persoane fizice. Pentru a da posibilitate unei colectivități de indivizi de a lega raporturi juridice cu alți indivizi, s'a imaginat ideea de reprezentanță. La început, sub regimul Statului absolutist, când Statul se identifica cu prințul, acesta reprezenta Statul; el era persoana prin care Statul lega raporturi juridice cu particularii.

Când, în regimul Statului constituțional, persoana prințului se separă de aceea a Statului, când Statul își dobândește drepturi proprii, trase dela colectivitate, a fost nevoie să se creeze ideea de personalitate juridică pentru a reprezenta această colectivitate, pentru a putea face să se nască raporturi juridice între Stat și particulari.

Doctrina național-socialistă înlăturând concepția individualistă a dreptului, socotește că nu este neapărat necesar existența a două persoane pentru a se stabili raporturi juridice; că acestea pot naște și între o colectivitate și o persoană, sau chiar între două sau mai multe colectivități, fără ca acestea să fie înzestrate cu personalitate juridică. În concepția național-socialistă pot exista colectivități, titulari a unor drepturi și obligațiuni, fără să fie personalizate, deoarece colectivitatea întreagă, toți indivizii făcând parte dintr'însa, constituiți în comunitate, pot fi considerați ca parte în raportul juridic ce se naște.

Dar doctrina național-socialistă înlătură ideea de personalitate juridică a Statului, deoarece în concepția de *Führerstaat* n'ar fi posibilă. *Führer*-ul ar înceta de a mai avea calitatea de *Führer*; căci *Führer*-ul nu poate să fie reprezentantul Statului personificat; el nu poate fi reprezentantul voinței acestui Stat, fără a-și distruge propria sa calitate de *Führer*. În această concepție de *Führerstaat*, *Führer*-ul reprezintă, prin simplul fapt că este *Führer*, propria sa voință. Modul cum comunitatea germană desemnează pe *Führer*, îi îngăduie acestuia să exprime propria sa voință, care, prin faptul că este *Führer*, se confundă cu voința comunității întregi.

Führer-ul nu poate fi nici organul juridic al Statului-persoană juridică, deoarece *Führer*-ul nu împrumută voința sa Statului-persoană, conformându-și voința sa cu a acestui Stat.

49. **Sistemul fascist.** Doctrina italiană, deși influențată de aproape de doctrina germană, în special de școala lui Laband și Jellinek, se diferențiază totuși de doctrina național-socialistă germană. În adevăr, doctrina fascistă păstrează ideea de personalitate juridică a Statului. Statul,

considerat ca o persoană juridică, este titularul suveranității. *Ducele*, în calitate de cap al guvernului, este unul din organele Statului. El concentrează în mâna sa puterea legislativă și executivă, al cărui titular rămâne Regele. E o concentrare de fapt, pe care o exercită prin intermediul contrasemnării ministeriale. Principiul separației puterilor rămâne deci în teorie, fiind însă completat cu acel al ierarhizării puterilor, în sensul primatului executivului (*potestà di governo*).

În doctrina italiană, dreptul este cuprins în legea pozitivă creată de Stat. Nu există drept anterior și exterior Statului. Dar legea, care înglobează într'însa întreg dreptul, este expresiune și a voinței *Duceului*. Cum *Ducele* însă este un organ al Statului, legea este expresia voinței Statului.

Doctrina italiană nu reușește să creeze o teorie cu contururi bine definite; e o încercare numai de adaptare a vechii doctrine germane a personalității juridice, la nevoile situației actuale a Statului italian.

CAPITOLUL IV

LIMITAREA PUTERII STATULUI

§ 1. STATUL PUTERE NELIMITATĂ

SUMAR: 50. *Cum se pune problema.* — 51. *Concepția greco-romană.* —
52. *Concepția medievală.* — 53. *Concepția Statului polițai*

50. **Cum se pune problema.** Vieța în Stat s'a făcut posibilă prin sacrificiul libertății nețârmurite a fiecărui individ, pentru ca astfel să poată fi asigurat exercițiul acestor libertăți inerente vieții. Statul poruncește libertăților individuale, în virtutea unui drept, care în decursul timpurilor a primit diferite justificări. Oricare ar fi explicația fundamentului puterii publice, ea există, pentrucă Statul este o realitate inerentă vieții umane și pentrucă oamenii nu pot trăi decât într'o societate organizată, în Stat. Dar această putere a Statului poate fi nelimitată?

Sufletul omenească aleargă în continuu după găsirea unor reguli care să mențină echilibrul de vieță, dictat de structura intimă a organismului uman. Problema care se pune în continuu minții omenești, este de a ști cum va fi demarcată linia sacrificiilor ce Statul trebuie să ceară fiecăruia, în însărcinarea pe care o are de a favoriza vieța în comun; care este sfera de competență a Statului și care sunt drepturile pe care societatea și indivizii pot să le opună Statului. Sacrificiul libertății individuale s'a făcut treptat sau în etape măi lungi; cu vremea, după lupte epocale, el a fost concretizat în formule juridice, în reguli de drept. Este Statul obligat să respecte aceste reguli de drept, care sunt baza însăși a existenței sale? Este vreo limită care i se pune Statului în dreptul de a legifera? (Aici nu este vorba de obligația Statului de a respecta dreptul pozitiv, ci dreptul natural, ordinea de vieță a societăților). Ordinea de drept este anterioară

Statului și trebuie respectată de dânsul? Sunt oare anumite domenii în care nici Statului atotputernic nu-i este permis să intervină?

51. Concepția greco-romană. Pentru societatea greco-romană, Statul avea o autoritate și un drept nelimitat. El putea face totul și nicio putere nu i se putea împotrivi. Individul nu era decât un simplu instrument pus la dispoziția Statului.

Încetul cu încetul însă, oamenii își dau seama de această situație precară în care-i pune atotputernicia Statului, situație contrară vieții lor libere în mijlocul societății și întreg elanul de libertate care pulsează în sufletul lor, se ridică întru apărarea și revendicarea drepturilor cutropite de Stat. Cucerirea cea mai importantă în domeniul libertății individuale făcută în societatea greco-romană, constă în faptul admiterii, rând pe rând, ca toți cetățenii liberi să intre în adunarea poporului, considerată că reprezintă autoritatea Statului și în luarea unor măsuri pentru limitarea puterii magistraților. Înființarea tribunilor plebei la Roma, cu drept de *veto*, marchează una din etapele acestei lungi și infructuoase lupte pentru cucerirea libertății individuale și limitarea drepturilor Statului. Dar cu toate acestea, în lumea greco-romană n'a fost un moment îndoială că adunarea suverană putea dispune prin lege, cum voia, de soarta, de averea și credința cetățenilor.

52. Concepția medievală. Umilele zări ale unei libertăți individuale, ce par a se învedera la sfârșitul lumii romane, dispar completamente în epoca medievală; atotputernicia Statului este tot atât de completă și o mistică nouă, formidabilă, religia creștină, vine să-i statornicească temelii nesdruncinate. Teoriile dreptului divin fac să dispară completamente orice veleitate de independență și de libertate individuală. Statul are monarhul atotputernic, liber să-și exercite forța de constrângere așa cum crede de cuviință, fără nicio limită, el neavând să dea socoteală de modul cum și-a exercitat atribuțiile ființei sale decât divinității care l-a investit cu *autoritas* și *imperium*. Thomas d'Aquino, fondatorul teoriei dreptului divin, susține în *De regimine principum* că guvernământul legal este inferior guvernământului arbitrar. Situația devine și mai rea decât în antichitate, deoarece acum dispar acele adunări populare care hotărau în numele Statului, întroându-se în locul lor puterea absolută a monarhului, care guvernează după anumite reguli prestabilite de dânsul, dar pe care le poate oricând modifica, după voie.

Această doctrină, deși de origină medievală și-a găsit aplicație chiar în zilele noastre, în State absolutiste, ca Germania și Rusia. În 1910 încă, împăratul Wilhelm al II-lea, într'un discurs ținut la Coblenz, repeta vechea formulă medievală, că el deține puterea dela Dumnezeu și dela sabia sa și că n'are să dea socoteală nimănui aici pe pământ de modul cum a exercitat puterea, ci numai divinității care l-a investit.

Dar mistica aceasta nouă a creștinismului, care vine în sprijinul atotputerniciei Statului, aduce totuși, în învățăturile ei, germeii libertății individuale, ai drepturilor omului. Pe suportul moral al creștinismului se înalță doctrina școalei liberale, care pune în locul formulei antice o nouă formulă, că *omul este sursa propriului său drept*. Caracteristica fundamentală a acestei școli este că dânsa fundează ordinea pe ideea de libertate.

În fața Statului apare individul, cerându-i, în baza dreptului uman, să-și limiteze atotputernicia. Aceste idei vor pătrunde atât de adânc în sufletele oamenilor, vor mișca întreaga societate a timpului și vor ajunge să provoace marile revoluții din Anglia și Franța, întinzându-se apoi în lumea întreagă.

53. Concepția Statului polițai. În regimul absolutist își face loc o idee nouă, aceea a Statului polițai (*Polizeistaat*), a cărei origină o găsim în Germania, dar care a avut importante aplicațiuni și în restul Europei. Într'un astfel de Stat puterea executivă tinde să devină din ce în ce mai considerabilă, iar instrumentul acestei puteri, poliția, dobândește un rol determinant în administrarea țării. Susținătorul acestei doctrine este *Christian V. Wolff* (1679—1754) « filosoful oficial de Stat » a lui Frederic cel Mare.

În această concepție Statul apare ca factor hotărîtor în viața oamenilor. Prințul cere cea mai desăvârșită supunere, nu în numele său personal, ci în numele Statului pe care-l servește. Formula lui Frederic cel Mare « Regele este cel dintâiu servitor al Statului » corespunde cu aceea a lui Ludovic al XIV-lea « *L'état c'est moi* ».

Caracteristica Statului astfel conceput este următoarea:

a) Prințul în persoană exercită puterea publică, în numele său și al Statului, fiind ajutat de o serie de funcționari numiți de dânsul și care vor da seama numai lui de modul cum administrează și exercită puterea cu care sunt investiți. Prințul are îndatorirea, pe care de altfel el însuși și-a luat-o, de a îngriji de îndeplinirea tuturor scopurilor Statului; el are

dreptul să se amestece în cele mai mici afaceri și să decidă după bunul său plac. Puterile sale se întind neconținut în toate domeniile și el îndeplinește singur toate aceste sarcini; numai când nu se poate ocupa de tot, lasă o parte din ele în seama funcționarilor numiți de dânsul, cari hotărăsc tot în numele lui; în ultimă instanță însă tot prințul hotărăște;

b) Funcționarii Prințului, numiți de dânsul și ascultând de ordinele lui, se bucură de cele mai largi drepturi. Poliția devine instrumentul cu ajutorul căruia se face administrația Statului. Competența acestor funcționari este determinată de prinț; ei se bucură de cea mai largă autoritate și li se dă nu anumite drepturi, ci dreptul de a face tot ce-ar crede ei mai bine și mai util pentru Stat. În Germania se creează consiliile de poliție (*Kollegiale Polizeibehörden*) cari au în căderea lor de a face, în limita circumscripției lor, tot ceea ce socotesc că este în interesul general și nu-i rezervat unei alte autorități superioare. Particularii nu pot însă cere respectarea acestei ordini, nici atunci chiar când este fixată mai dinainte (Otto Mayer, t. I, 44).

În schimb, situația acestor funcționari este minuțios reglementată, — dreptul de disciplină este serios organizat și obligațiile lor de serviciu sunt clar formulate. Ei fiind persoanele de încredere ale Prințului, mandatarii acestuia, sunt în total la discreția lui: el îi poate revoca oricând. Prințul poate, în toate cazurile, să se substituie hotărârii acestor funcționari și să decidă singur sau din proprie inițiativă hotărârea adusă de acești funcționari. Funcționarul însă, față de supuși, are întreaga autoritate, în limitele competenței sale;

c) Această autoritate a Prințului, în Germania în special, s'a exercitat o bună bucată de vreme și asupra justiției. Prințul putea să se amestece oricând în modul de administrare al justiției și să termine procese existente între părți printr'un act de suveranitate (*Machtspruch*). Dar, dela Frederic cel Mare, în urma multelor abuzuri care s'au făcut cu acest sistem în Prusia, începe un reviriment, care va duce, chiar în acest regim al Statului polițai, la independența puterii judecătorești.

Neapărat, sub regimul Statului polițai, mai mult decât sub regimul absolutist, Statul n'are niciun fel de limită și ordinele pe care le dă prințul, fie că sunt ordine de poliție, fie că au caracterul unor legi de drept civil, nu pot găsi nicio împotrivire sau limită de drept. Singura limită este rațiunea și buna chibzuială a Prințului. Este o reînviere a monarhiei despotice din antichitate.

§ 2. DREPTUL LIMITEAZĂ PUTEREA STATULUI

SUMAR: 54. *Rolul Revoluției franceze.* — 55. *Teoria autolimitațiunii Statului.* — 56. *Concepția Statului de drept.* — 57. *Caracteristicile Statului de drept*

54. **Rolul Revoluției franceze.** Baza drepturilor individuale trebuie găsită în Revoluția franceză. Ideea principală pe care dânsa o aduce din acest punct de vedere este aceea a limitării autopoterniciei Statului prin opunerea și recunoașterea drepturilor individuale. În fața Statului atotputernic, Revoluția franceză înalță individul, ale cărui drepturi vin să țarmurească libertatea nesfârșită a acestuia. Rousseau vine să formuleze dogma *voinței generale*. Acțiunea Statului trebuie să concorde cu această voință generală. Guvernul nu este decât un corp intermediar, însărcinat cu executarea postulatelor voinței generale, legile. Principiul în sine este mult mai vechiu însă.

Ideea Statului de drept apare pentru prima dată în Anglia, datorită curentului creat de școala liberală. Dreptul constituțional englez cunoscute de timpuriu această instituție și-i făcu o largă aplicație. Ideea aceasta, redusă la cea mai simplă expresie, se poate formula astfel: actele pe care le face Statul, actele pe care le fac agenții Statului în numele său, trebuie să fie conforme regulii de drept; justiția comună este chemată să cerceteze această conformitate și să sancționeze înfrângerea ei. Dar această lentă evoluție înfăptuită în Anglia, n'ă avut darul să provoace o mișcare generală în favoarea noii idei. Revoluția franceză, prin bruscheta ei, prin vehemența cu care își exprima ideile, domină spiritele și impune punctul ei de vedere. Principiul acesta esențial, *că toate organele Statului trebuie să funcționeze în baza unei ordine de drept, ale cărei limite sunt fixate prin lege și care determină sfera de libertate a cetățenilor și posibilitatea de activitate a autorității administrative*, principiu pe care se bazează Statul de drept, s'a crezut multă vreme că aparține doctrinei germane. Am arătat că deși această idee apare în Anglia, unde se și găsește de timpuriu pusă în practică, totuși, singură doctrina franceză dă acestei idei adevărata ei valoare și reușește s'o impună lumii întregi. Doctrina germană a reluat ideea, și i-a adus mai multă precizie. Publiciștii germani recunosc acest lucru: « Nimic nu-i mai greșit decât încercările făcute pentru a revendica, ca o particularitate germană, ideea lui *Rechtsstaat*, a Statului sub regimul dreptului. Este o idee care ne este comună, în toate elementele sale esențiale, cu națiunile surori care au trecut prin aceleași desvoltări succesive, mai ales cu națiunea franceză, de care, cu toate acestea, destinul ne-a legat prin comunitatea de spirit » (Otto Mayer, *op. cit.*, t. I, pag. 81).

55. **Teoria autolimitațiunii Statului.** Ideea instaurată de revoluția franceză a fost reluată de doctrina germană, creând teoria autolimitațiunii Statului. Jhering a formulat-o pentru întâia dată. El pornește dela ideea că Statul fiind acela care creează dreptul, trebuie să se supună regulii de drept pe care el însuși a creat-o, pentru ca astfel să-i dea mai multă autoritate. Iată deci justificată teoria absolutistă în întregul ei. Poate totuși ca, în această autoritate deplină a monarhului, să existe o țărnire oarecare, o constrângere de a respecta anumite reguli? Jhering înlătură ideea de constrângere și-o înlocuiește cu aceea de *autolimitațiune*. El arată că puterea de Stat poate să edicteze norme de drept cu «intenția și asigurarea de a se lega singură pe sine» prin ele. In cazul acesta, ea este datoare să le respecte și abia atunci dreptul își primește perfecta sa formațiune: «*siguranța realizării inevitabile a normei odată stabilite*». Motivul care determină puterea de Stat de a se subordona legii, este același care-l determină pe om să se stăpânească pe sine: *interesul propriu*. Garanțiile că vom avea această stăpânire de sine trebuiesc văzute pe de o parte în *sentimentul de drept* al oamenilor, pe de altă parte în *administrația de drept*.

Din expunerea doctrinei lui Jhering se poate lesne observa deosebirea dintre doctrina franceză și cea germană. Pe când doctrina franceză ridică în fața Statului individul, revendicându-și drepturi proprii și limitează autoritatea Statului numai în marginile pe care i le-a fixat regulile statornicite de voința generală (Parlament), doctrina germană nu pune nicio limită Statului în dreptul lui de legiferare, ci-l obligă numai să respecte propriile norme edictate de dânsul.

Concepția autolimitării Statului a fost reluată de Jellinek, care transpune ideile de mai sus într'o formulă juridică. El justifică limitarea Statului prin lege pe considerația că nu este posibil ca ceea ce este drept pentru un particular să nu fie drept pentru Stat. Din moment ce Statul a creat legea, ea trebuie respectată de toată lumea, deci și de Stat. De aceea litițiile dintre particulari și Stat sunt rezolvate de justiție.

56. **Concepția Statului de drept.** In această concepție, acțiunea Statului nu mai este arbitrară, ci este supusă legilor pozitive. Statul poate schimba oricând aceste legi, dar atâta vreme cât ele există, este dator să le respecte și să li se supună. Acest lucru aduce o mare siguranță în raporturile dintre particulari și Stat și constituie un mare câștig pentru liniștea și siguranța vieții sociale.

Pe măsură însă ce ideea Statului de drept progresează, legea, expresiunea sa tipică, devine din ce în ce mai puternică și revendică neîncetat hotare noi de aplicațiune. Toate domeniile vieții cele mai felurite, cele mai neînsemnate, tind să fie cucerite de lege. Ca o forță invizibilă legea apare pretutindeni și este socotită ca singurul mijloc de rezolvare a tuturor problemelor pe care le ridică viața în comun.

Dar, dacă situația Statului, care funcționează în baza unei ordini de drept și respectă norma pe care el însuși a fixat-o, este incomparabil superioară față de situația Statului din trecut, totuși, mari neajunsuri se observă încă în modul lui de funcționare. Dacă, în această concepție a Statului de drept, există o limitare importantă a arbitrarului, ea nu este însă completă. Statul este obligat să respecte regula de drept, pe care organele sale au alcătuit-o. Dar cine ne garantează că această regulă de drept, care trebuie să reprezinte transpunerea în formă juridică a normelor de viață care se desprind în mod firesc din traiul în comun al oamenilor, va fi icoana fidelă a realității și nu va căuta să abuzeze și dânsa în noua situație ce-i este rezervată în Stat? Este suficient ca o regulă oarecare să fie investită cu formele necesare spre a deveni lege, pentru ca din acel moment toată lumea să i se supună și s'o considere ca intangibilă. Căci dacă ajungem la acest sistem, atunci am schimbat arbitrarul prinților cu arbitrarul parlamentului și am evoluat din rău în mult mai rău. Când ne găseam în fața arbitrarului prințului, ne găseam în fața unei singure persoane, care, dacă abuza, avea în același timp și răspunderea. El știa că o face pe propria sa socoteală și că mai curând sau mai târziu, avea să răspundă de faptele sale, fie înaintea oamenilor, fie în fața judecății istoriei. Conștiința sa, ambiția reputației sale, calificarea pe care i-o va rezerva istoria, sunt de cele mai multe ori suficiente mijloace de constrângere pentru ca să-și exercite puterea în scopul în care i-a fost încredințată. Dar, Parlamentul, tronând pe vechea dogmă a suveranității naționale și lucrând cu convingerea că reprezintă voința generală, nu are niciun fel de răspundere. Răspunderea personală înlocuită cu răspunderea colectivă face întotdeauna să se risipească orice noțiune de responsabilitate. Abuzurile la care dă naștere acest regim sunt mult mai grave decât regimul personal, din vechiul Stat.

57. Caracteristicile Statului de drept. Un Stat de drept nu se poate concepe decât dacă la baza sa există următoarele principii:

a) *Regimul constituțional*, adică stabilirea pentru o lungă perioadă de vreme a ideilor fundamentale care se desprind din felul de viață al unei

anumite societăți, în limitele cărora puterea legiuitoare să-și poată îndeplini misiunea ei. Este cea mai serioasă limitare care se poate aduce arbitrarului puterii legislative.

b) *Legea*, care vine să stabilească ordinea de drept, obligatorie pentru Stat și pentru particulari, nu poate fi *retroactivă*. Această lege trebuie să fie stabilită dinainte, s'o cunoască toată lumea ca s'o poată respecta. Legile retroactive sdruncină în sufletul omului orice încredere în Stat, aduc nesiguranța zilei de mâine, dau naștere la dezamăgire, clatină credința care trebuie să existe în instituțiile sociale. Legea, prin însăși natura sa, nu poate fi retroactivă. Este o ordine de drept, pe care realitatea faptelor o ridică la rangul de lege. Ea nu-și capătă forța — sau nu trebuie să și-o capete — decât în momentele când faptele s'au impus minții omenești de așa natură încât au trebuit să fie transformate în regulă de drept. Numai dela această dată faptele acestea, ridicate la rangul de lege, trebuiesc respectate.

c) *Justiția* trebuie să garanteze *respectarea regulii de drept din partea Statului*. Ea va judeca pe Stat, când s'ar abate dela regula de drept stabilită de organele sale, după aceleași principii și în aceleași condiții ca și pe particulari.

d) Statul este obligat să *respecte și să aducă la îndeplinire hotărârile judecătorești*. Păstrarea ordinii de drept este încredințată puterii judecătorești sau justiției administrative. Dar hotărârile justiției, pentru a fi aduse la îndeplinire, au nevoie de forța Statului. Statul legal pretinde, ca o condiție esențială a existenței sale, ca toate înfrângerile ordinii de drept, sancționate de justiție, să fie aduse la îndeplinire în sensul deciziunilor justiției. Dar Statul, care este chemat să dea sprijinul forței sale pentru executarea deciziilor date între particulari, este dator să execute deciziile judecătorești pronunțate împotriva sa? Intr'un Stat legal, *autoritatea lucrului judecat* și respectul lui din partea tuturor, este baza ordinii sociale. Statul este dator să aducă la îndeplinire lucrul judecat și să execute toate hotărârile date împotriva sa. Altminteri, ordinea de Stat ar fi adânc turburată, cetățenii ar începe să-și facă singuri dreptate și anarhia ar găsi cel mai larg câmp de aplicație.

§ 3. COMUNITATEA NAȚIONALĂ LIMITEAZĂ PUTEREA STATULUI

58. **Doctrina național-socialistă germană.** Se deosebește de doctrinele absolutiste în sensul că puterea de conducere, *Führung*, deși autonomă, totalitară și autoritară, este totuși țărnută și dânsa de comunitatea na-

țională. Conducerea se exercită în conformitate, în acord, cu spiritul comunității poporului; ea este însăși expresia acestui spirit și n'ar putea fi altfel. *Führer-ul*, căruia îi este încredințată această *Führung*, este expresiunea, încarnația acestui spirit; este un om de cea mai înaltă moralitate, pătruns în cel mai înalt grad de spiritul comunității și care lucrează nu la întâmplare sau după voința sa arbitrară, ci ca exponentul cel mai desăvârșit al acestui *Volksgeist*.

Limitarea acestei puteri a *Führer-ului* apare în mod normal și este chiar o necesitate pentru salvarea spiritului comunității. Atâta vreme cât *Führer-ul* este în acord cu acest spirit, el se bucură de întreaga simpatie și încredere a comunității; el lucrează ca exponentul ei și numai atâta vreme cât este de acord cu spiritul acestei comunități. De îndată ce acest spirit al poporului este nesocotit de *Führer*, el nu mai conduce în înțelesul noțiunii de *Führung*, ci ne găsim în fața unei dictaturi, în fața unei *Regierung*.

Voința *Führer-ului* nu este deci arbitrară și nelimitată. El este obligat să respecte și să urmeze spiritul poporului, sentimentul lui de dreptate și să legifereze în conformitate cu dânsul. Iată deci că și puterea *Führerului* este limitată. Dar are și dânsul o parte importantă de creație. Dacă sursa originară a regulei de drept pe care este chemat s'o edicteze, se găsește în spiritul comunității, în sentimentul ei de drept și dreptate, îi revine însă *Führer-ului* sarcina de a desprinde din acest spirit popular regulele de drept și de a le formula.

Această idee conține într'însa ceva arbitrar, căci puterea de a legifera a *Führer-ului* nu poate fi controlată și limitată de justiție, așa cum ar trebui să fie într'un *Stat de drept*. Orice limitare adusă acestei puteri, ar fi contrară cu principiul autonomiei puterii personale a *Führer-ului*.

Doctrina național-socialistă germană, astfel cum am văzut-o formulată, pretinde să ajungă la instituirea unui *Stat de drept*, adică a unui Stat în care puterea de a legifera a *Führer-ului* este limitată de spiritul comunității, de sentimentul lui de drept și dreptate. Pentru ca să ne găsim în fața unui Stat de drept ar trebui să existe un recurs juridicțional, adică un instrument cu ajutorul căruia să se cerceteze dacă regulele edictate de *Führer* sunt în conformitate cu spiritul poporului. Acest lucru nu se poate însă, deoarece toate regulele de drept sunt formulate de *Führer* iar ideea dreptului natural este înlăturată. Totuși, pentru ca ideea Statului de drept să fie demonstrată, doctrina național-socialistă vede această limitare a puterii sale în calitățile deosebite ale *Führer-ului*, în atitudinea sa morală, calități care l-au și făcut să fie *Führer*.

Dar aceasta nu este suficient. S'ar putea totuși ca *Führer-ul* să se abată dela aceste regule și să fie în contradicție cu spiritul poporului. Nu înseamnă că este nerăspunzător; nu răspunde față de fiecare individ, dar este răspunzător în fața comunității întregi, care, dacă găsește că nu mai este de acord cu spiritul ei, îl poate răsturna, prin faptul acordării încrederii sale, unui alt *Führer*, care se va ridica din mijlocul ei.

CAPITOLUL V

FORMELE STATULUI

§ 1. STATUL DIN PUNCT DE VEDERE EXTERN

59. De ce Statele îmbracă forme diferite? Raportul dintre Stat și drept ne-a arătat tendința continuă a acelor care dețin puterea de a face o întrebuințare cât mai largă a ei. Procesul continuu dintre Stat și individ, este de a menține un just echilibru între forța de constrângere a Statului și libertatea individuală. Caracterul pe care-l îmbracă acest raport în diferite epoci, înclinarea sa către unul sau altul din cei doi factori puși față în față, face ca forma internă a Statului, ca organizația sa politică, să varieze în raport cu acest echilibru de forțe. Vom avea astfel State cu regim *aristocratic, monarhic, democratic, comunitar*, etc.

Procesul care se petrece între Stat și individ, din punct de vedere intern, se petrece și între Statele puse față 'n față, adică considerate din punct de vedere al relațiilor lor externe. Statul tinde să asigure colectivității, a cărei expresiune este, cât mai bune condiții de viață. Dar el întâlnește în calea sa Statul vecin, care are aceleași tendințe. Din moment ce unul din cele două State nu poate să reziste forței de constrângere a celuilalt, ele nu mai sunt egale, nu mai sunt complet suverane: singur Statul cel mai puternic rămâne suveran. Formele Statelor mai puțin rezistente variază atunci în raport cu gradul de aservire față de Statul mai puternic. Două sunt principalele forme pe care le îmbracă Statul din punct de vedere extern: *asociațiile de State* și *Statele semi-suverane sau ierarhiile de State*.

ASOCIAȚIILE DE STATE

60. **Diviziuni.** Asociațiile de State, sunt, ceea ce numele o arată, reunita mai multor State, pentru considerațiile expuse mai sus, într'o singură suveranitate. Aceste asociații sunt de două feluri:

- a) *uniunile* ;
- b) *federațiile*.

Uniunile, la rândul lor, sunt de trei feluri:

- a) *uniune personală* ;
- b) *uniune reală* ;
- c) *uniune incorporală*.

Federațiile îmbracă și ele două forme:

- a) *Confederația* ;
- b) *Statul federal*.

Vom examina pe rând caracterul fiecăreia din aceste forme.

I. UNIUNILE DE STATE

SUMAR: 61. *Uniunea personală*. — 62. *Uniunea reală*. — 63. *Uniunea incorporală*

61. **Uniunea personală.** Două State, distincte, cu legi speciale, chiar cu Constituții sau forme de Stat diferite, se pot uni sub o singură conducere, păstrându-și însă fiecare independența lor. Această independență merge atât de departe, încât conducătorul poate fi monarh absolut într'un Stat și monarh constituțional în celălalt. Este forma cea mai fragilă de unire și cea mai puțin viabilă din toate.

Istoria ne oferă mai multe exemple de uniune personală. Astfel între *Anglia și Regatul Hanovrei* a existat uniune personală, dela urcarea pe tronul Angliei a regelui George I (1714), până la venirea pe tron a reginei Victoria, (1837). Desfacerea ei este datorită diversității legilor successorale. Anglia chema la succesiunea Coroanei femeile în linie directă, de preferință bărbaților în linie colaterală. Hanovra, dimpotrivă, nu permitea femeilor succesiunea la tron decât în lipsă de bărbați în toate liniile. Urcarea pe tronul Angliei a reginei Victoria, duce la desfacerea acestei uniuni.

Alt exemplu avem între *Regatul Țărilor de jos și Marele Ducat de Luxemburg*, dela 1715—1890, între *Prusia și Neuchâtel*. Regele Prusiei dela 1702—1857 a fost conte și apoi principe de Neuchâtel.

Belgia a fost și *dânsa* în uniune personală cu *Congo* dela 1885 la 1908, Regelé Leopold II al Belgiei fiind monarh constituțional în Belgia și suveran absolut în Congo.

Impotriva uniunii personale se pot formula următoarele obiecțiuni:

a) Nu conferă niciun fel de garanție de durabilitate, căci se pot uni țări cu totul diferite și așezate la distanțe mari; singura legătură este persoana Prințului sau Conducătorului Statului care, odată dispărută, fiecare își poate relua libertatea de acțiune.

b) Legile diferite de succesiune la tron, duc la separațiune.

c) Uniunea nu poate avea loc decât între țări de aceeași structură internă, adică cu regim monarhic. Nu se poate concepe ca o republică să-și aleagă președinte pe monarhul unui alt Stat. Ideea de uniune personală derivă din ideea patrimonială a suveranității, prințul fiind considerat ca proprietar absolut al Statului (Belgia și Congo).

Toate aceste concepții sunt de mult părăsite în Europa și azi nu mai întâlnim exemple de uniune personală.

62. Uniunea reală. E formată din două sau mai multe State, care au unele instituțiuni comune. De ordinar ele sunt unite sub un singur monarh. Ele își păstrează în interior o personalitate distinctă, Constituția, legile și administrația lor proprie, au guvern propriu, dar din punct de vedere extern formează un singur Stat.

Caracterele distinctive ale unei astfel de uniuni sunt:

a) E perpetuă, spre diferență de uniunea personală, care-i temporară;

b) Din punct de vedere intern, personalitatea fiecărui Stat subsistă; din punct de vedere extern însă, există un singur Stat.

Uniunea Austro-ungară. Cel mai de seamă exemplu de uniune reală am avut între Austria și Ungaria dela 1867—1918. Această uniune s'a înfăptuit în baza *compromisului* din 1867, format din două legi: legea din 21 Dec. 1867 pentru Austria și legea XII din 1867 pentru Ungaria. Revoluția din 1847 determină Dieta Ungară, în sesiune ordinară la Presburg, sub influența lui Kossuth, să trimită o delegație la Viena să ceară «Regelui» o serie de drepturi pentru națiunea maghiară; până la întoarcerea delegației, Dieta votă toate reformele cerute de partidul liberal: gardă națională, egalitate de impozite, desființarea drepturilor senioriale. Guvernul din Viena, din cauza împrejurărilor politice de atunci, primi toate condițiile puse de Kossuth; acceptă mutarea Dietei dela Presburg la Pesta și admise sesiuni anuale.

Imediat Dieta votă legile organice ale noului Stat, numite «legile dela 1848», care constituiau pentru acele timpuri o organizație politică liberală. Dar revoluția care izbucni în țările slave și în Transilvania,

războiul civil din Ungaria și Italia, determină guvernul din Viena să întreprindă naționalitățile împotriva Ungurilor; nereușind să-i învingă, Austria porni, după abdicarea împăratului Ferdinand (2 Dec. 1848) războiul împotriva Ungariei, a cărei armată reuși s'o distrugă cu concursul Rușilor. Noul împărat, Franz Iosef, introduse în 1849 regimul absolutist în întreg imperiul, desființă Dietele locale, și încredință poliția politică jandarmeriei. Ținuturile speciale, Transilvania, Croația, Banatul Temișanei, fură puse sub administrații speciale.

În urma dezastrului suferit de Austria în războiul din Italia, împăratul promite, cu începere dela 1859, schimbarea regimului absolutist cu un regim liberal. Ungurii pretindeau încontinuu întoarcerea la regimul din 1848. Dela 1859 până la 1867 se fac neîncetate încercări de a se ajunge la o înțelegere. Diploma din Oct. 1860, patenta din 1861, încercările de guvern unitar dintre 1861—1865, suspendarea Constituției apoi (1865—1867) n'aură niciun rezultat practic, iar războiul pruso-austriac din 1866 duseră la *Compromisul* din 1867.

Principiile de bază ale acestui act de unire sunt: Austria și Ungaria formează două State deosebite, egale între ele ca drepturi, supuse însă aceluiași suveran, împărat în Austria, rege apostolic în Ungaria. Uniunea personală, care existase în 1848, dispăre, pentru a fi înlocuită cu o *uniune reală*. Se creează guverne și parlamente pentru fiecare țară, dar și un guvern comun pentru ambele țări cuprinzând ministerele afacerilor streine, Casa imperială, Finanțele comune și Războiul (pentru armata comună). Cota parte de contribuție a fiecărui Stat pentru cheltuelile comune în adevăr se stabilea printr'o înțelegere comună, reînnoită la fiecare zece ani. Se admise, după propunerea lui Andrassy, crearea unei *Delegații* a celor două parlamente, care să hotărască în afacerile care cereau o decizie anuală (buget de cheltueli comune, împrumuturi, controlul guvernului comun). Fiecare din aceste delegații, egale în număr, țineau ședință separat, în limba lor națională și comunicau una cu alta prin mesagii. Ele dădeau întăritură oricărei legi imperiale.

Tot un exemplu de uniune reală găsim între Suedia și Norvegia dela 1815 la 1905, când Norvegia se despărți de Suedia.

Între principatele noastre, Muntenia și Moldova, am avut regimul uniunii reale dela 7 August 1858—24 Ianuarie 1862, în urma Convenției dela Paris. În adevăr, Convenția dela Paris, recunoaște fiecărui principat

o adunare legislativă și putere executivă proprie; organele supreme ale justiției și armatei erau însă comune. Se creează în adevăr o singură Curte de Casație pentru ambele principate la Focșani și un inspectorat general al milițiilor ambelor Principate (art. 38—44 din Convențiunea dela Paris din 7/19 August 1858. De asemenea se creează o comisie centrală legislativă, cu delegați ai celor două țări, pentru a pregăti legile de interes comun ambelor principate. Alegerea aceluiași Domn Alexandru Ion Cuza, săvârșită în ambele principate la 5 Ianuarie 1859 în Moldova și la 24 Ianuarie același an în Muntenia duce la întărirea acestei uniuni, iar mai târziu la alcătuirea Statului unitar, căci, dela 24 Ianuarie 1862, Cuza formează un singur guvern și un singur parlament pentru România.

Uniunea reală poate duce la separațiune (Norvegia și Suedia, Austria și Ungaria) sau la creațiunea Statului unitar (Moldova și Muntenia).

63. **Uniunea incorporală.** Se formează atunci când două sau mai multe State se unesc în așa fel încât personalitatea fiecărui Stat e absorbită de personalitatea uniunii. Ceea ce formează deci caracterul esențial al unei atari uniuni, e faptul că personalitatea fiecărui Stat dispăre, pentru a crea Statul unitar. Iși păstrează doar o individualitate aparte în ce privește administrația și legislația civilă. De cele mai multe ori astfel de uniuni se confundă cu Statul unitar.

Exemplul cel mai tipic ni-l oferă Marea Britanie, care era constituită din trei State diferite, Anglia, Scoția și Irlanda. Astăzi însă, Irlanda, după o lungă și sbuciumată luptă, a devenit Stat independent.

2. FEDERAȚIILE DE STATE

SUMAR: 64. *Confederația de State.* — 65. *Statul federal*

64. **Confederația de State.** Prin confederație de State, se înțelege unirea a două sau mai multor State, fiecare păstrându-și independența și calitatea de Stat, întru cât nu contravin dispozițiilor necesare pentru a menține confederația. În confederația de State, nu avem un Stat suveran, suprapus celorlalte State care alcătuiesc confederația, căci fiecare din Statele federate sunt suverane.

Confederația este posibilă între State de grade de organizare internă diferită: se pot asocia monarhii cu republici. Confederația n'are un guvern suprapus guvernelor fiecărei țări, pentru simpla considerație că nu

se creează un Stat nou. Pentru chestiile de interes general ale țărilor federate și care se limitează numai la afacerile externe, au o *dietă*, care este o adunare de diplomați, iar nu o adunare legislativă, menită să creeze legi de interes comun Statelor asociate. Această confederație este mai mult o ligă, o alianță intimă, în vederea apărării aceluiași interese externe, politice sau economice. Hotărârile trebuesc luate cu asentimentul tuturor membrilor; ele se bazează pe ideea de înțelegere; valoarea acestor hotărâri nu devine obligatorie în țările respective, decât dacă organele fiecărei țări le-a aprobat și ordonat. În confederație, fiecare Stat are dreptul de *secesiune*, adică de a desface legătura în aceleași condițiuni în cari se desfac tratatele; legătura dintre State pentru alcătuirea unei confederații este o înțelegere sau un tratat. Statele pot intra cu întreg teritoriul lor în asociație sau numai cu o parte (Danemarca intră în Confederația germană dela 1815 numai cu ducatele Schleswig și Holstein).

Scopul Confederației este să se ocupe de interesele comune cele mai esențiale ale Statelor; să privegheze la independența lor, să le apere împotriva năvălirilor străine, să mențină buna înțelegere între State și să intervină în cazul când liniștea internă a vreunui Stat ar fi turburată.

Tendența Statelor confederate e de a se transforma mai curând sau mai târziu în *Stat federal*. Exemplele pe care ni le furnizează istoria sunt edificatoare: confederația germanică, confederația Statelor-Unite și confederația helvetică. Toate acestea s'au transformat în State federale. Un alt exemplu demn de remarcat ni-l dă Marele Imperiu britanic, care, din Stat unitar, s'a transformat în comunitatea de națiuni britanice, care nu-i nici confederație de State, nici Stat federal; dar evoluția nu-i încă sfârșită.

65. Statul federal. Este o asociație de mai multe State, care-și păstrează în interior o suveranitate aparentă, iar în exterior n'au niciun fel de suveranitate, constituind din suveranitatea fiecărui Stat, o nouă suveranitate comună. Fiecare Stat păstrează dreptul propriu de legiferare în materiile de interes local, particulare fiecărui Stat; un organ de legiferare comun tuturor Statelor, format din reprezentanți ai acestora, dobândește dreptul de a legifera în toate materiile de interes comun, menite să facă unitatea Statului federal.

În Statul federal întâlnim totdeauna un parlament bicameral format dintr'o **adunare** în care sunt reprezentate Statele, cum este Senatul în Statele-Unite sau Reichsrath-ul în Germania sub Constituția dela Weimar și o

a doua cameră reprezentând poporul, cum e Camera Reprezentanților din Statele-Unite sau Reichstagul german sub Constituția din 1919.

Statul federal e condus de un organism central, reprezentând toate Statele. Acest organism este superior suveranității tuturor și reprezintă Statul federal, căci guvernele fiecărui Stat își păstrează mai mult de formă titlul și independența. Asociate în vederea apărării intereselor externe, încetul cu încetul aceste State, din cauza relațiilor ce se stabilesc între ele, încep să concedeze organismului central dreptul de a se ocupa și de afacerile interne de interes general.

Niciunul din State nu poate câștiga o porțiune de teren în dauna altuia. Statul federal nu poate concepe participarea unui Stat numai cu o porțiune din teritoriul său. Legătura dintre State, în Statul federal, nu mai este *pactul* sau *tratatul*, ci o *Constituție*, care prevede ca mijloace de conducere un parlament și un guvern central, guvernând federația după legea majorității, dacă este conformă cu Constituția federală.

Avantagiile Statului federal sunt deosebit de importante; pe calea aceasta se pot crea State mari, de structură diferită, asociate însă în vederea intereselor comune.

Statul federal îngăduie ca fiecare din aceste State să-și păstreze individualitatea și amorul său propriu și totuși să formeze o unitate din punct de vedere al apărării intereselor comune, atât externe cât și interne. Tendința Statului federal este să devină Stat unitar.

Exemple de State federale avem *Statele Unite ale Americii de Nord*, *Marele Imperiu Britanic*, *Elveția*, *Germania*, *Mexicul*, *Columbia*, *Brazilia*, *Republica Argentina*.

Din 1933 Germania a devenit stat unitar.

STATELE SEMI-SUVERANE

SUMAR: 66. *Statele vasale*. — 67. *Protectoratul*

66. **Statele vasale.** Statele semi-suverane sunt de două tipuri: vasale și protejate. Expresia de Stat vasal, deși învechită și mai mult de domeniul istoriei, a subzistat totuși până în ultimul timp.

Statul vasal n'are suveranitate externă; este obligat să respecte tratatele încheiate de suveran, trebuie să-i plătească tribut, n'are voie să bată monetă, nu poate ține armată națională decât pentru trebuințele stricte ale păstrării ordinii interne. Statul suveran intervine în toate chestiile importante de organizare, legislație, lucrări publice, armată, etc.

Vasalitatea n'are reguli fixe și imuabile: ea poate fi de diferite grade, după cazurile particulare în care se stabilește.

Exemple de astfel de State am avut: Serbia dela 1856, în urma Congresului din Paris, până la Congresul din Berlin din 1878, Bulgaria recunoscută ca Stat vasal prin congresul din 1878 devenită independentă la 1908, iar ultimul exemplu, ni l-a oferit Egiptul.

67. **Protectoratul.** A doua formă de State semi-suverane este aceea a Statelor puse sub protecția unui alt Stat mai puternic.

Protectoratul este un raport juridic stabilit între două State în baza unei convențiuni, prin care un Stat se pune sub dependența altui Stat, care îl reprezintă din punct de vedere internațional și îi dă protecțiune. Raporturile dintre protector și protejat pot să varieze după convențiunea încheiată, însă Statul protejat nu e considerat ca făcând parte din Statul protector. Deosebirea între Statul vasal și cel protejat, din punctul de vedere al originii, constă în faptul că Statul vasal e o provincie, care se emancipează, pe câtă vreme Statul protejat este un Stat independent, care printr'o *capitis diminutio* contractuală se pune sub dependența altui Stat. Așa s'a pus Muntenia sub protectoratul Turciei, sub Mircea cel Bătrân și Moldova sub Bogdan încrucișatul, fiul lui Ștefan cel Mare.

Țările românești nu au fost niciodată provincii turcești, cum a fost Bulgaria, Serbia și Grecia.

De ordinar Statul protejat se anexează la Statul protector, adică își pierde cu totul independența, devenind o provincie. Așa s'a întâmplat cu Madagascar, Stat protejat dela 1885 până la 1896, când a fost anexat; tot așa cu Coreea, Stat protejat de Japonia dela 1905 până la 1910, când a fost anexat. Sunt cazuri însă când Statul protejat recapătă independența, de ex. România (1878), Abisinia (1896).

Etiopia sau Abisinia a fost sub protecția italiană dela 1889 până la 1896, când a devenit liberă.

Tot asemenea cele două țări românești, Muntenia și Moldova, s'au pus sub protecțiunea Turcilor, iar, în veacul XIX, în urma Convențiunei dela Paris (1858), au format o uniune (1859), pentru ca apoi să formeze un Stat unitar (1862), pus tot sub protectoratul turcesc, până la Congresul din Berlin (1878), ținut în urma războiului ruso-româno-turc (1877—1878), când Principatul României a fost proclamat independent, devenind apoi regat (1881).

Țările cele mai importante, puse sub protectorat sunt astăzi Marocul (protectorat francez și pentru o anumită zonă spaniol), Tunis (dela 1882 sub protectorat francez), Cuba (tratată din 1903 cu Statele Unite), republica Dominicană (tratată 1907, Statele Unite), Nicaragua (1911, Statele Unite), etc.

§ 2. STATUL DIN PUNCT DE VEDERE AL FORMEI DE GUVERNĂMÂNT

SUMAR: 68. *Diviziuni*; A) *Formele clasice de guvernământ*. — 69. *Monarhia*. — 70. *Republica*; B) *Forme contemporane de guvernământ*. — 71. *Sistemul german*. — 72. *Sistemul italian*. — 73. *Sistemul român*. — 74. *Formele contemporane de guvernământ și partidele politice*

68. **Diviziuni.** Statele din punct de vedere al formei de guvernământ sunt de două categorii: *monarhia* și *republica*. Herodot deosebește tipurile de State după numărul guvernanților. Dacă guvernământul aparține unuia singur, avem *monarhia*; dacă aparține la mai mulți, avem *aristocrația*; dacă aparține tuturor, avem *democrația*. Aristot, în *Politica*, admite diviziunea lui Herodot, amplificând-o.

Această teorie a fost reluată de Machiavel, care socotește că un guvernământ este monarhic când este supus autorității unui principe și republican, când cetățenii se guvernează ei singuri. Montesquieu, Bluntschli, Jhering au precizat aceste împărțiri.

Statul monarhic este condus de un șef numit monarh, a cărui desemnare, este stabilită prin legile fundamentale ale Statului. El are nevoie de organe, prin intermediul cărora să-și exercite această putere și de anumite legi fundamentale, după care să conducă Statul, legi cari formează elementul de unitate și de continuitate al Statului.

Statul republican este condus de un șef ales pe durată scurtă: președintele de republică.

În afară de aceste forme de guvernământ, recunoscute din antichitate, dreptul public contemporan cunoaște noi forme de guvernământ al Statelor, care se deosebesc total de aceste tipuri. Ele n'au primit încă o denumire generică unanim admisă și de aceea vom examina aceste forme de guvernământ după regimul Statelor care le-au adoptat: statul fascist, statul național-socialist german și statul român.

A) *Forme clasice de guvernământ*

69. **Monarhia.** Este, cum am arătat, forma internă a unui Stat, în care unul singur, Monarhul, conduce Statul pe baza unor legi fixe și

stabilite mai dinainte. Monarhia e și dânsa de două feluri: *absolută* și *constituțională*.

Monarhia absolută este acea formă de Stat unde monarhul întrunește în persoana sa toate puterile Statului; atotputernicia sa n'are nicio limită, face tot ce vrea și oricum vrea. Șeful Statului, în cele mai multe cazuri, abandonează puterea unei persoane de încredere, care o exercită în numele său.

Monarhiile absolute au fost forma cea mai cunoscută de organizare a Statelor în epoca anterioară revoluției franceze. Ele au dăinuit în Europa până în veacul al XX-lea (Rusia).

Monarhia constituțională. Este acea formă de Stat, în care Șeful suprem, *Monarhul*, are puteri limitate prin legea fundamentală, Constituțiunea Țării.

Organizarea Monarhiei constituționale se apropie foarte mult de aceea a unei Republici; căci atât în Monarhia constituțională cât și în Republică întreaga viață politică se desfășoară cu respectul normelor constituționale, iar edificiul politic este construit pe încredere: parlamentarii au încrederea alegătorilor, membrii guvernului încrederea majorității parlamentare — fiecare fiind răspunzător politicește față de cei cari i-au acordat încredere și care, în principiu, i-o pot retrage. Dar, pe când în Republică însuși Șeful Statului, Președintele de Republică, desemnat pentru un scurt period de timp, prin încrederea corpului electoral, arătat de Constituțiune, este și el răspunzător politicește față de alegătorii săi, care îi pot refuza încrederea cu ocaziunea unei noi alegeri, sau îi pot retrage încrederea, obligându-l să se demită (cazul Președintelui Republicei franceze A. Mille-rand) în Monarhie, Regele constituțional, desemnat de ordinar prin ereditate și pe întreaga viață, nu are nicio răspundere de niciun fel, Constituțiunile arătând că persoana Monarhului este irevocabilă.

70. **Republica**. Este forma de Stat în care guvernul aparține popoului în întregime; acesta îl exercită prin reprezentanții săi. Acest principiu poate fi exact și în monarhia constituțională: majoritatea monarhiilor constituționale de azi au adoptat principiul guvernului parlamentar. Diferența dintre monarhia constituțională și republică este foarte mică; pe când șeful Statului, în monarhia constituțională, deține tronul în baza eredității, al alegerii, sau al sistemului electivo-ereditar, șeful Statului într-o republică este un președinte, ales totdeauna pe termen scurt, de popor.

Republica poate îmbrăca și ea două forme: *democratică* și *aristocratică*.

Democrația (*demos*, popor, *kratos*, autoritate) înseamnă că suveranitatea aparține poporului, numărului. « Când într'o republică, poporul în corpore deține puterea suverană, avem o democrație »¹⁾. Poporul guvernează într'o democrație prin intermediul sufragiului; din această cauză, în democrație legea devine un element de seamă, hotărâtor și poporul trebuie să participe la elaborarea acestei legi. Democrația nu se poate concepe altfel.

Aristocrația presupune suveranitatea în mâna câtorva numai, în mâna unei elite, în mâna celor mai buni. « Când suverana putere este în mâinile unei părți din popor, asta se numește aristocrație »²⁾. Aceștia, cei puțini, elita, sunt cei cari fac legile și tot ei le aplică.

Exemplu de republică aristocratică avem în fosta republică venețiană; republicile de astăzi, ca Statele Unite ale Americii, Elveția, Franța, până în 1940, sunt republici democratice.

B) *Forme contemporane de guvernământ*

71. **Sistemul german.** Lumea germană, revoluționată de noua concepție creatoare a Führer-ului, a reușit să dea Statului german o organizare politică care este diametral opusă de organizarea celui de al II-lea Reich.

Noua organizare germană nu este aceea a unui imperiu; ea păstrează o caracteristică cu totul deosebită, care nu s'a desemnat în mod precis dela început, din anul 1933, deoarece împrejurările politice de atunci impuneau, ca transformarea să se facă treptat.

În Germania, doctrina național-socialistă așează *comunitatea poporului* (*Volks-gemeinschaft*), izvorul original al *dreptului* și *Führerul*, conducătorul, în centrul organizării politice. Poporul nu poate să se conducă, el trebuie să fie guvernat. Führerul are misiunea de a conduce comunitatea poporului. El este creațiunea însăși a acestui popor; prin glasul Führer-ului vorbește poporul german.

Forma de Stat ce s'a creat are o caracteristică cu totul particulară: poporul întreg conduce, căci Führer-ul este expresia și înțelesul de viață al acestui popor. Ideea călăuzitoare care stă la baza întregului sistem german, cunoscută sub denumirea de *Führerprinzip* este că *națiunea germană* comandă din vârful piramidei și până la ultima celulă, prin Führer.

1) Montesquieu, *op. cit.*, p. 9.

2) Montesquieu, *loc. cit.*

În acest înțeles ideea de comandă nu este o idee de ordin transcendentă, ci aparține maselor populare, aparține spiritului popular, care se formează din comunitatea de rasă.

Este deci vorba de o formă particulară de guvernământ și în care comanda — în cadrul și după indicațiile spiritului popular — aparține *Führerului*, persoanei care a apărut din mijlocul poporului, ca întruchipare a sensului și spiritului său de viață.

În sistemul german de guvernământ un singur om comandă și acest om este întruparea spiritului poporului german. Toate organismele Statului se încadrează acestei conduceri, căci ea este expresia însăși a vieții poporului german.

În acest sistem nu este posibilă nici tirania și nici constrângerea, căci dacă puterea de conducere este contrară spiritului poporului german întrupat în *Führer*, se crează un alt *Führer* întrupător al acestui spirit popular.

72. Sistemul italian. Forma de guvernământ în Italia fascistă este aceea a unei *dualități* — de drept cel puțin — între *Rege*, ca întrupător al ideii de continuitate și al prestigiului Coroanei și între *Duce*, ca reprezentant al voinței populare și al puterii de înfăptuire.

În acest sistem, *Regele* rămâne un simbol de tradiție, de unitate și de reprezentare, iar *Ducele* devine elementul de conducere și realizare.

Explicația acestei forme de guvernământ apărută în Italia fascistă, trebuie găsită în existența nenumăratelor partide politice și în lupta acestora pentru cucerirea puterii.

Poporul italian, sătul de aceste lupte sterile și dorind să-l ferească pe Rege de a acorda continuu puterea partidului sau fracțiunii care reușea s'o cucerească, încredințează în mod definitiv dreptul de conducere efectivă a Statului, Ducelui, care se ridică din mijlocul poporului italian ca expresia cea mai tipică a sa.

Respectuos de trecut și de tradiție, sistemul italian vede în *Rege* simbolul poporului italian, al unității sale și al continuității misiunii sale, iar în *Duce*, pe întruchipătorul și realizatorul condițiilor actuale de viață ale poporului italian. De unde *Regele* este tradiția și continuitatea, ponderea și simbolul Statului, *Ducele* este puterea creatoare și înfăptuitorul spiritului poporului italian.

Sistemul acesta, născut din nevoile și contingențele luptelor duse de poporul italian pentru realizarea și împlinirea sensului său în Istorie,

se bazează în primul rând pe înțelepciunea și patriotismul celor doi conducători ai poporului italian. Dar el corespunde în bună măsură și sentimentului poporului italian, căci poporul italian este respectuos de tradiție și de instituțiuni, este temător de necunoscut și totuși nu se poate reține de a nu da curs și impulsului de viață și de ridicare de care este azi pătruns.

Tradiția și ponderea e reprezentată prin Rege, viața și setea de înfăptuire e înfățișată de Duce.

73. Sistemul român. Forma de guvernământ care se introduce în Statul nostru cu începere dela 6 Septembrie 1940, se apropie de cea pe care o întâlnim în sistemul italian.

Prin restrângerea prerogativelor regale și prin crearea instituției *Conducătorului Statului*, forma de guvernământ ia o înfățișare de *dualitate*, în care Regele reprezintă tradiția, unitatea și continuitatea, simbolizând Statul, iar Conducătorul Statului, puterea de înfăptuire, puterea de realizare a spiritului nou care domină sufletul popular.

Raportul dintre Rege și Conducătorul Statului, se bazează pe înțelegerea reciprocă dintre aceste două organe, căci Conducătorul Statului, prin faptul însuși că este Conducător, s'a ridicat în această situație ca expresiune a spiritului popular și a necesităților de viață și înfăptuire ale poporului nostru.

Regele, ca simbol al unității și continuității, reprezintă tradiția, reprezintă icoana Statului; Conducătorul Statului, ca expresiune a spiritului popular, reprezintă viața, în continuă devenire și creațiune.

Conducătorul Statului trebuie să fie în permanență în legătură cu acest spirit de înfăptuire al poporului, căci el este expresiunea însăși a acestei vieți populare. El se ridică la această situațiune prin determinarea spiritului popular și este întrupătorul idealurilor și aspirațiilor acestui spirit popular.

74. Formele contemporane de guvernământ și partidele politice. Organizarea Statului burghez sau liberal admite existența partidelor politice, care au avantajul de a ține trează opinia publică prin criticele și discuțiunile ce fac, dar au și marele inconvenient că desvoltă prea mult verbalismul și mai ales că împart opinia publică, de multe ori, pe chestiuni de importanță politică vitală pentru Țară, dând loc la lupte înverșunate sau provocând desbinări dăunătoare.

Toate formele contemporane de guvernământ de care ne-am ocupat, pretind desființarea completă a partidelor politice și înlocuirea lor nu printr'un singur partid, ci prin spiritul, prin masa poporului.

Numai în aceste condițiuni, în care toate sufletele și conștiințele se opesc într'una singură, dând naștere la o mare mișcare populară, este posibilă apariția acestor forme de guvernământ care justifică o ideologie.

Numai în epoca când luptele politice și partidele își încetează activitatea, pentru a se contopi într'o singură acțiune populară, cu un singur ideal și cu o singură chemare, este posibilă apariția acestor forme de guvernământ.

Ele sunt expresiune a vremii. Bucurându-se de o uriașă putere de înfăptuire, ele sunt menite să devină realități de Istorie creatoare, de orizonturi noi, pentru popoarele care le adoptă.

DISCIPLINA JURIDICĂ CONSTITUȚIONALĂ

I. ÎNVIATA REEVALUAREA CONSTITUȚIONALĂ

TITLUL II

REGIMUL CONSTITUȚIONAL

CAPITOLUL I

INSTITUIREA REGIMULUI CONSTITUȚIONAL

§ 1. IZVOARELE REGIMULUI CONSTITUȚIONAL

SUMAR: 75. *Regim politic. Clase sociale.* 75 bis. *Regim Constituțional.* — 76. *Înțelesul termenului « Constituție ».* — 77. *Constituții cutumiare și scrise.* — 78. *Generalizarea ideii Constituțiilor scrise în sec. XVIII.* — 79. *Caracteristicile Constituției scrise: flexibile și rigide.* — 80. *Instituirea Constituției scrise*

75. Regim politic, clase sociale. Înăuntrul unei societăți omenești, cu dezvoltarea civilizațiunii, se formează diferențieri între oameni prin faptul că au ocupațiuni deosebite: unii se ocupă cu agricultura, alții cu meșteșugurile și industria, alții cu comerțul, alții cu științele și cu artele, alții se ocupă cu meseria armelor, alții sunt preoți, etc.

Intre membrii aceleiași categorii sau *clase sociale*, se stabilesc anumite legături de interese și o solidaritate, căci fiecare, apărând interesele clasei din care face parte, apără și propriile sale interese.

Unele din aceste clase, după împrejurări, pot să aibă la un anumit moment o putere mai mare și să pună mâna pe conducerea comunității întregi.

Lupta pentru cucerirea puterii politice, adică a puterii de conducere, între diferitele clase sociale, a fost și este foarte aprigă. Istoria umanității ne arată relele imense aduse omenirii prin lupta între clase. Fiecare clasă socială voiește să pună mâna pe putere. De aci, violențe, desordine, războaie civile.

Când o clasă socială pune mâna pe putere, ea caută să o conserve cât mai mult timp. Pentru aceea, ea urmărește să transforme această guvernare de fapt, bazată numai pe forță, într'o guvernare de drept, acceptată de bună voie de către guvernați.

Aceasta e marea problemă a *legitimării* sau *justificării puterii*, care are o considerabilă importanță în dreptul public și în politică. Pentru ca legitimarea puterii să pătrundă în popor, este nevoie ca poporul să creadă în legalitatea, în legitimitatea guvernării.

Este interesant de constatat că această operațiune de convingere a maselor nu se face pe cale de raționament, ci pe considerațiuni de credibilitate, pe o pasiune a sufletului, pe o devoțiune profundă: ea este un act de credință întemeiat de multe ori pe prejudecăți colective, pe simple afirmațiuni nedovedite, care, toate la un loc, constituiesc o *mistică politică*, răspândită în mase prin toate mijloacele de propagandă. Astfel, în regimul anterior Revoluțiunii franceze din 1789, se creează o mistică monarhică: origina divină a Suveranului, iar pentru legitimarea privilegiilor aristocrației, se proclamă că inegalitatea dintre oameni este opera divinității, între oameni existând inegalitate și din punct de vedere fizic și din punct de vedere intelectual. Așa încât din punctul de vedere politic avem puterea absolută, Regele putând zice: *Sic volo, sic jubeo, voluntas regis suprema lex*, iar din punct de vedere social, o inegalitate între cetățeni: nobilii având situațiuni privilegiate și din punct de vedere al sarcinilor publice și din punct de vedere al justiției, ca și din punct de vedere al funcțiunilor, căci unele dintr'însele erau rezervate nobililor.

Când, în urma Revoluțiunii din 1789, clasa burgheză reușește, în Franța, să pună mâna pe conducere, ea caută de asemenea să-și legitimeze puterea ce dobândise ¹⁾. Pentru aceasta, ea proclamă: 1. că țitularul suve-

¹⁾ Pentru a face această justificare, doctrinarii înlătură teoria inegalității și a diferenței dintre oameni, admisă anterior, și proclamă principiul egalității naturale a oamenilor. Spiritul copilului nou născut, zic dânsii, este numai receptivitate, este o tabula rasa asupra căreia ereditatea nu a putut avea niciun efect. Diferențele dintre oameni, fie ele de ordin fiziologic sau psihologic, nu sunt decât produsul instrucțiunii și al condițiunilor sociale. Toți membrii Națiunii fiind egali, toți trebuie să suporte, în mod egal, sarcinile. Exercițiul *puterii politice*, adică dreptul de a comanda tuturor (suveranitate) trebuie să aparțină Națiunii, iar nu Regelui care nu este decât delegatul Națiunii. Națiunea devine astfel în această teorie, și subiect și obiect, căci ea fiind titulara suveranității comandă tuturor și fiecărui membru al Națiunii, iar fiecare cetățean se supune legilor la care el însuși a consimțit pentrucă le-a votat prin reprezentanții săi: deputații sau senatori. Iată mistica burgheză! Guvernânții își legitimează puterea prin formule mistice: colegiile electorale reprezintă Națiunea, deputații și senatorii sunt delegații, reprezentanți ai Națiunii, ei reprezintă pe fiecare cetățean; manifestările de voință ale acestor Adunări, sunt manifestările de voință ale Națiunii.

După această doctrină: 1. Națiunea este întruchipată în corpul electoral, adică numai o mică parte din generațiunile prezente, care însă nu reprezintă decât un moment

ranității nu mai este Regele, ci Națiunea; 2. că Națiunea își manifestează voința prin delegați, prin reprezentanți; 3. egalitate între cetățeni; 4. principiul separațiunii puterilor, care în realitate nu e decât o metodă de organizare, o regulă de organizare politică, o măsură de oportunitate în scop de a garanta libertățile individuale.

Când o clasă socială reușește să pună mâna pe puterea politică, modifică legislațiunea, pentru a-și legaliza situațiunea și a-și consolida puterea.

Totalitatea normelor care stabilesc și reglementează organizarea Statului, fixând organele de conducere, atribuțiunile și modul lor de funcționare, poartă numele de *regim politic*¹⁾. Regimul politic ne arată deci forma de guvernământ, organizarea politică și socială a unui Stat.

Clasele sociale care, rând pe rând, au deținut puterea sunt clasele: militară, sacerdotală, aristocratică, burgheză și proletară²⁾.

Societatea omenească este compusă din oameni; ea nu are o existență reală în afară de indivizii care o compun și cari sunt obligați unii față de alții prin necesitățile unui scop comun de a menține societatea. Oamenii sunt solidari unii față de alții; ei au trebuințe comune pe care nu le pot satisface decât în comun, au aptitudini și calități diferite pe care nu le pot satisface decât printr'un schimb de servicii.

Cu cât o societate omenească se găsește în condițiuni mai neprielnice cu atât e mai necesar ca acest spirit de solidaritate între indivizi să fie mai puternic, interesele comunității sunt considerate în primul rând, interesele individului sunt de multe ori sacrificate în folosul colectivității; organele de conducere ale Societății organizate, adică ale Statului, au toată *autoritatea* necesară pentru a salvarda interesele generale.

din vieța unei Națiuni, compusă din toate generațiunile trecute, prezente și viitoare; 2. Parlamentul compus din reprezentanții Națiunii face legea prin care definește corpul electoral, îi mărește sau îi micșorează conținutul, acordând sau ridicând dreptul electoral la anumite categorii de cetățeni. Cu alte cuvinte, mandatarul organizează pe mandant; 3. Egalitatea reală, proclamată de Revoluțiunea din 1789, recunoaște tuturor dreptul de a fi tratați egal pentru acte egale, inegal pentru acte inegale. Această egalitate proporțională nu trebuie confundată cu egalitatea brută pe care o reclamă colectivității, cari plătesc nu după muncă și pricepere, ci după nevoile fiecăruia. Egalitarismul brut e contra naturii, căci progresul în lumea organică se face prin selecțiune. Or, selecțiunea presupune o ruptură de egalitate, fie fizică, fie intelectuală.

¹⁾ Cuvântul *regim* vine dela latinescul *regimen*, conducere, direcțiune, guvernământ, substantiv format dela verbul *rego*, rexi, regere, a dirija, a conduce. Cuvântul are numeroase întrebunțări cu semnificare de organizare metodică pentru a urmări un anumit scop.

²⁾ Vezi Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. III, Vol. I, p. 76 și următ.

Așezați pe Tiberu, într'o regiune mlăștinoasă, săracă și înapoiți în cultură față de vecinii lor, indivizii cari au fondat Roma, au reușit, grație spiritului lor de solidaritate dus la extrem, să învingă toate dificultățile și să ajungă la dominațiunea lumii. In timpurile actuale avem organizarea național-socialistă, organizarea fascistă, etc.

In alte împrejurări, o societate omenească caută să dea individului o *libertate* cât mai mare, urmărește, ca un ideal, libertatea; voiește adică ca individul să se desvolte cât mai mult, să nu fie încătușat; ea consideră societatea ca un simplu mijloc prin ajutorul căruia individul să se desvolte cât mai bine. Exemplu găsim în Grecia antică, unde organizarea Statului atenian urmărea desvoltarea individului, de asemenea organizarea burgheză, ieșită din Revoluțiunea franceză dela 1789.

Intre aceste tendințe așa de necesare: una pentru conservarea și desvoltarea individului, cealaltă pentru desvoltarea și consolidarea societății, trebuie să existe un echilibru. Acest echilibru poate deseori să fie rupt.

Astfel societatea acordă uneori membrilor săi o libertate foarte mare: individul voiește să fie singurul și unicul scop al activităților sale, cu singura **condițiune** să nu atingă drepturile altora. Tot ce nu e oprit, e permis din **moment** ce aduce o satisfacțiune personală, orice activitate altruistă fiind lăsată la o parte. Se desvoltă, în asemenea condițiuni, un egoism fără margini, individul nu se mai preocupă decât de prezent și de satisfacerea nevoilor sale materiale, fără să se gândească la marile interese ale comunității. Guvernanții în Statul individualist, cu baze electorale, caută să dea satisfacțiune intereselor individuale, căci indivizii sunt electori, cari, în schimbul avantajelor, le acordă puterea. Cu modul acesta se slăbește considerabil organismul de Stat.

Când legăturile de solidaritate slăbesc, când autoritatea nu mai are puterea să-și impună voința și când mișcările anarhice apar, siguranța indivizilor ne mai putând să fie dată de organele societății, un nou ideal apare: să se dea organelor sociale deplină autoritate pentru a restabili ordinea socială, a consolida Statul.

Autoritate și libertate, iată cele două forțe sociale pe care le găsim în orice organizare socială și care, rând pe rând, pot fi chemate să aibă întâietate. Într'o societate bine organizată aceste forțe trebuie să fie într'o situațiune de echilibru și în asemenea condițiuni și societatea și individul se desvoltă; uneori acest echilibru se rupe și atunci sau se dă o libertate prea mare individului, sau se întărește prea mult autoritatea.

La noi, sub regimul politic instaurat la 5 Septemvrie 1940, accentul e pus pe *autoritate*, organizarea politică e comunitară, nu mai e individualistă ca sub regimul constituțiilor din 1866 și 1923; se caută să se ridice Comunitatea românească.

75 bis. **Regim constituțional.** Regimul, instaurat în Europa continentală, în urma marelui Revoluționari franceze din 1789, își găsește origina în două izvoare particular de interesante:

1. Instituțiile engleze, astfel cum ele se găseau în veacul al XVIII-lea, transformate încetul cu încetul, în urma unei evoluționari lente, începute încă din veacul al XIII-lea;

2. Principiile filosofice ale veacului al XVIII-lea reflectate și răspândite de Revoluționarea franceză.

Din influența reciprocă a acestor două izvoare s'a ajuns la formulare de principii, ceea ce nu se găsea în organizarea constituțională engleză, unde existau numai câteva pacte relative la anumite chestiuni, încheiate la început între Rege de o parte și nobilimea unită cu burghezimea de altă parte și mai târziu după crearea Parlamentului, între Parlament și Rege, pe câtă vreme Constituționarea franceză din 1791 formulează principii abstracte pentru organizarea Statului.

Acest regim politic poartă numele de *regim constituțional*; el se mai numește *regim burghez* din cauză că clasa care deține puterea este clasa burgheză, sau *regim liberal* pentru că în toate constituționările făcute pe aceste principii găsim formulate și garantate libertățile sau drepturile omului și cetățeanului, proclamate de Revoluționarea franceză la 26 August 1789.

Regimul constituțional, are un îndoit înțeles:

a) În sensul *material* al cuvântului, înseamnă întreaga organizare a unui Stat, considerat ca atare. Orice Stat, numai prin faptul existenței sale, are o organizare, o constituție; principiul organizării puterilor, relațiile între ele, raporturile dintre Stat și individ, limitele activității Statului în raport cu drepturile individului, iată materiile regimului constituțional;

b) În sens *formal*, regimul constituțional reprezintă exteriorizarea ansamblului de reguli care se desprind din întreaga organizare a Statului și care sunt considerate ca indispensabile pentru existența acestuia.

Regimul constituțional se confundă adeseori cu exteriorizarea acestor reguli în formă scrisă, în ceea ce se numește Constituție; se consideră că

au regim constituțional numai acele State care au o constituție scrisă. Această concepție nu este însă exactă; toate Statele au o constituție, adică anumite norme de organizare: exteriorizarea în formule juridice a regulilor care prezidează la organizarea și conducerea Statelor, alcătuiesc regulile de drept constituțional. Aceste reguli constituționale pot fi *cutumiare* și *scrise*. Unii publiciști cred că n'ar exista decât reguli constituționale scrise. Astfel Tocqueville spunea că în Anglia nu există Constituție. Expresia, astfel înțeleasă, nu-i exactă; voia să spună numai că Anglia n'are o Constituție scrisă, votată și promulgată în formule speciale. În orice Stat există însă reguli constituționale — adică o serie de principii care sunt considerate esențiale pentru existența și funcționarea Statului. Aceste principii pot fi scrise sau cutumiare. Proporția dintre ele diferă după regimul și tradiția fiecărui Stat; în orice Stat însă, există principii constituționale și scrise și cutumiare; chiar în Statele care au cea mai completă Constituție, tot rămân în stare de tradiție o serie de principii de rang constituțional, neînscrise în Constituție, impunându-se însă atenției oamenilor și fiind considerate de toți ca atare.

76. Înțelesul termenului « Constituție ». Expresiunea *Constitutio*, în dreptul roman imperial, este echivalentă cu *legea*, cum arată Gaius în *Institutiones* I, 5: *Constitutio principis est quod imperator decreto vel edicto vel epistula constituit*.

Această semnificație a persistat în Europa până în secolul XVIII. Legile de organizare ale Statului se numeau *legi fundamentale*. Abia în Contractul Social al lui Rousseau găsim întrebuințată expresiunea *Constitution* pentru desemnarea legilor fundamentale.

Jurisconșulții Revoluției franceze întrebuințează această expresiune pentru a desemna legile de organizare ale Statului, care stabilesc organele lui esențiale, reglementând raporturile dintre ele. Aceste legi proclamau și drepturile individuale ale omului și cetățeanului cuprinse în *Declarația Drepturilor omului și cetățeanului* din 26 August 1789, reproduse în Constituțiunile ulterioare din 1791 și 1793.

Termenul *Constituție*, întrebuințat de Rousseau, se generalizează, cuprinzând atât legile fundamentale cât și declarațiile de drepturi. Cea dintâi aplicație a acestui termen, cu sensul arătat, a fost făcută în Constituția americană din 1787. Ea a fost reluată de Constituțiile franceze și acceptată apoi unanim de toate Statele moderne.

Întrebuințarea termenului Constituție o întâlnim și în țările noastre. Astfel în secolul XVIII, înainte de formularea dată de Rousseau, cuvântul

Constituție, cu înțeles de lege ordinară, e folosit pentru legea lui Constantin Mavrocordat din 7 Februarie 1740 privitoare la strângerea veniturilor Statului (publicată în revista *Mercure de France* Iulie 1742, după care a fost reprodusă în *Revista de drept public*, 1938, p. 115).

77. **Constituții cutumiare și scrise.** Constituția unui Stat, adică totalul regulilor reputeate ca esențiale pentru organizarea și funcționarea sa, poate fi de două feluri: *cutumiară* și *scrisă*.

În decursul timpului, Statele, în funcționarea lor, desprind anumite principii, pe care experiența zilnică le dovedesc ca indispensabile pentru viața lor. Încetul cu încetul, aceste principii se ridică în conștiința oamenilor la un rang superior, la o considerație deosebită. În secolul XVII și XVIII distincția apare clară și filosofii Școlii liberale o remarcă întâia dată. Ei numesc în mod general aceste norme superioare, *legi fundamentale* și numai rareori, *constituționale*. În majoritatea lor, erau de natură pur obicinuelnică, însă toată lumea se deprinsese să le respecte și să le considere ca atare. Astfel, în Franța, legile de succesiune la Tron, care admiteau principiul eredității, erau socotite legi fundamentale și nimeni n'ar fi îndrăznit să se atingă de ele. Același lucru se întâmplă în Anglia și în restul Statelor. În special Anglia este țara regimului constituțional obicinuelnic. Puterea obiceiului, *consuetudo*, a tradiției și a precedentului este așa de mare, încât poate modifica sau abroga o lege scrisă. Și azi, Constituția Angliei este în marea ei majoritate nescrisă, deși, printr'o particularitate a împrejurărilor, tot Anglia a dat ideea și exemplul constituțiilor scrise. Și aceasta, în două chipuri:

a) Din punct de vedere *intern*, lupta dintre rege și baroni, cari-și asociază poporul împotriva regalității, duce la o serie de contracte scrise, care se încheie între rege și baroni, ca reprezentanți ai poporului, la limitarea atotputerniciei regale. Astfel, la începutul secolului XIII, Ioan fără Țară, dorind să-și asume întreaga putere, nemulțumește pe baroni (nobili feudalii) și popor. Aceștia iau armele și-l obligă pe Rege să semneze un *contract*, la 13 Iulie 1215, cunoscut sub numele de *Magna Charta*. Prin acest contract, încheiat între Rege și popor, se reamintește și Regele se obligă să respecte toate drepturile anterioare, care existau în stare de tradiție. Unul din cele mai importante principii ale acestui contract este acel al garantării libertății individuale.

Și pe măsură ce, în practică, acest contract inițial începe să fie nesocotit de puterea regală, poporul i-l reamintește, tot în scris. Astfel, principiile

din Magna Charta sunt reamintite în 1627, sub Carol I, prin *Petiția drepturilor* (Petition of rights), în 1679, sub Carol II, prin *Habeas corpus*, în 13 Februarie 1688, sub Iacob II, prin *Bilul drepturilor* (Bill of rights), în 1701 prin *Act of settlement*. În fond, toate aceste acte nu conțin decât principiile de garantare a libertății individuale și modul de percepere al impozitelor, principii înscrise în *Magna charta libertatum*, reamintite și perfecționate prin fiecare act în raport cu nevoile timpului.

Tot ca origină engleză a Constituției scrise trebuie să considerăm tratatul de uniune încheiat între Anglia și Scoția (1707) și Actul de uniune cu Irlanda (1800). Iată deci o serie de reguli scrise, care devin reputeate ca fundamentale pentru viața Statului și de care nimeni nu îndrăznește să se atingă;

b) Din punct de vedere *extern*, Anglia concede coloniilor sale o serie de pacte scrise, în baza cărora obțineau drept de auto-guvernare și legiferare, cu obligația de a respecta principiile de guvernământ și legile metropolei. Drepturile esențiale în baza cărora puteau funcționa aceste colonii, se găsesc formulate în scris, într'un contract încheiat între metropolă și colonie, contract considerat de rang superior legii ordinare, care nu-l putea modifica. Paza acestui contract era dată în sarcina guvernatorului coloniei, care avea drept de *veto* asupra oricărei legi pe care o socotea contrară pactului său; după împrejurări, dreptul de *veto* aparținea Regelui, care-l exercita cu avizul *Consiliului privat* dela Londra.

78. **Generalizarea ideii Constituțiilor scrise în sec. XVIII.** Exemplul oferit de practica constituțională engleză atrage atenția filosofilor secolului XVIII. Aci este locul să adăugăm și o altă împrejurare, care vine să întărească și mai mult exemplul constituțional: în Anglia se desvoltă de timpuriu ideea, care este cunoscută sub numele de *domnia legalității*, ceea ce înseamnă că toate organele Statului respectă regula de drept prestabilită și o consideră, atâta vreme cât nu-i abrogată, ca sacră. Trei idei fundamentale sunt cuprinse în această expresie: *a)* Guvernul n'are putere arbitrară; puterea se derivă din lege; *b)* regula de drept se aplică tuturor, indivizilor ca și Statului; *c)* toate regulele ordinare alcătuiesc regimul constituțional: nu există reguli de o valoare superioară și altele de o valoare inferioară; nu există cu alte cuvinte diferență între legile constituționale și cele ordinare.

Motivul pentru care, în Anglia, se desvoltă de timpuriu, încă dela începutul secolului XIII, această idee de domnie a legalității, trebuie găsit în istorie. În Anglia, puterea regală se impune dela început, după cucerirea

normandă, asupra nobililor feudali. Wilhelm, ducele normand, cuceritorul Angliei, în urma bătăliei dela Hastings (1066) a creat, în favoarea partizanilor săi, o nobilime feudală, rezervând însă o mare putere regalității.

Din această cauză, evoluțiunea feudalității engleze este deosebită de aceea a feudalității din Europa occidentală.

Pentru a se opune vexațiunilor puterii regelui englez, marii feudatari, slabi față de rege, au trebuit să se unească cu burghezimea. Nobilimea unită cu burghezimea a căutat ca, prin limitarea puterilor regale, să asigure libertățile cetățenești iar toate cuceririle făcute în această privință s'au făcut prin contracte încheiate între rege și baroni, cum găsim în *Magna Charta libertatum*, între Ion fără Țară și reprezentanții nobilimii: *ista sunt articula quae barones petunt et rex consentit*, după care urmează dispozițiunile constituționale, care se refereau la toate clasele sociale.

În Europa continentală însă, regele Franței era slab față de marii feudatari ca ducii de Burgundia, de Normandia, de Aquitania, de Bre-tania, etc. Din această cauză, în Franța, regele a trebuit să se unească cu burghezimea ca să poată lupta cu succes contra feudalilor prea puternici. Numai grație acestui sprijin, regalitatea iese triumfătoare din lupte dârze care încep din veacul al XIII-lea. În veacul al XVII-lea, monarhia franceză devine absolută, până după finele primei jumătăți a secolului al XVIII-lea, când încep mișcările de idei liberale cu Jean Jacques Rousseau, Voltaire, Montesquieu, enciclopediștii Diderot, d'Alembert și alții cari prepară spiritele pentru marea Revoluție burgheză dela 1789.

Practica constituțională engleză influențează în mod puternic pe filosofii secolului XVIII. Ei se entuziasmează în fața ideilor de libertate și legalitate; vor să transplanteze și să generalizeze pe continent toate aceste idei și instituții. Au mers și mai departe însă: și-au înfățișat pericolul mare pe care-l poate prezenta pentru viața Statului instituirea puterii legislative ca o putere determinantă: absolutismul prințului ar fi fost înlocuit printr'un absolutism și mai rău, acel al puterii legiuitoare. Pentru a preîntâmpina această situație ei concep o limitare a puterii legiuitoare prin instituirea unor norme, considerate ca esențiale pentru existența Statului, cărora să li se dea forță superioară, care să nu mai poată fi schimbate tot așa de ușor ca și legile ordinare și care să aibă precădere asupra legilor ordinare, în sensul că acestea nu pot să depășească cadrul fixat de legile superioare și nici nu le pot modifica.

Tradiția engleză și instituțiile ce dânsa crease, ca și puternicul exemplu pe care-l oferea viața socială, apar pentru filosofii secolului XVIII ca elementele cele mai vrednice de atenția și studiul lor.

Dar aceste tendințe devin și mai puternice grație realizărilor săvârșite, în veacul al XVIII-lea în coloniile engleze din America de Nord, astăzi Statele Unite, sub influența acestor idei. Constituțiile pe care și-le dau, încă mai înainte de începerea războiului american de independență, diferitele colonii ca Virginia, Connecticut, Maryland, Rhode-Island, etc., transformate apoi în State și, în urma tratatului din 30 Noembrie 1782 prin care Anglia recunoaște independența Statelor Unite, *Constituția federală din 1787*, produsă o impresie enormă și un mare entuziasm în Europa. Ideea Constituțiilor scrise apare ca mijlocul cel mai bun de conținere a guvernelor. Constituțiile din Franța, din 1791 și 1793, sunt redactate sub influența acestor idei, răspândite și prin apariția cărții lui Montesquieu, care consacra un capitol întreg constituției engleze.

Instinctul de conservare al oamenilor, dorința de libertate ce răsare ca o necesitate de neînlăturat în sufletul fiecărui om, îi fac pe aceștia ca odată cu proclamarea principiilor și realizarea instituțiilor noi să creeze și măsuri de garanție că ele nu vor fi abuzive și vor respecta limita competenței fixate, că vor observa regula de drept. Principiul suveranității naționale aduce cu dânsul întronarea regimului democratic; cea mai bună pavăză a acestui nou regim, care pretinde ca ordine fundamentală a sa ideea de legalitate, nu putea fi găsit decât în instituirea Constituției scrise. Regimul se întinde cu repeziciune în lumea întreagă. În urma constituțiilor edictate după războiul 1914—1918, singură Anglia mai rămâne cu norme constituționale nescrise în majoritatea lor și în parte și Ungaria. În colo, acest regim s'a întins la toate Statele, nu numai din Europa și America, dar chiar și din Asia și în parte din Africa. Constituția apare ca un mijloc eficace pentru a asigura stabilitatea vieții juridice, contribuind astfel la dezvoltarea Statului și a vieții individuale.

79. **Caracteristicile Constituției scrise. Constituțiuni flexibile și Constituțiuni rigide.** Constituțiile *scrise*, sunt împărțite, în Constituții *flexibile* și *rigide*. Ne reamintim că în Anglia una din consecințele ce derivă din principiul domniei legalității, este că domeniul dreptului constituțional este format din legi ordinare; cu alte cuvinte nu se face nicio distincție între legi constituționale și ordinare și unele și altele având aceeași valoare legală. O lege care ar fi conținut principii constituționale, spre exemplu

legile de succesiune la tron sau de fixare a duratei mandatului parlamentului, puteau fi oricând modificate, fără nicio formă specială, tot printr'o lege ordinară. Deosebirea dintre aceste legi exista numai în concepția oamenilor, în importanța deosebită pe care aceștia o dădeau, din punct de vedere moral, legilor fundamentale.

Când concepția Constituției scrise pătrunde în Europa, prin intermediul publiciștilor veacului XVIII, ea se găsea în fața unei noi dogme, fruct al Revoluției franceze, dogma suveranității naționale, care, atât în principiile cât și în consecințele ei practice, tindea să devină o nouă normă absolutistă de conducere a popoarelor. Căutând să înlăture acest pericol, filosofii concep un ingenios sistem raționalist: se silesc să dea legilor reputele fundamentale, superioritate, nu numai teoretică, ci realizată și în practică. Ei porneau dela concepția că singură suveranitatea națională este în drept să desprindă și să concretizeze legile fundamentale ale Statului; dificultatea apăsătoare însă atunci când era vorba de a ști în ce mod această suveranitate își va manifesta voința. Cum aceste legi fundamentale, prin chiar natura lor, trebuiau să prezinte un caracter de stabilitate, de unitate și continuitate, nu se putea concepe ca structura lor să varieze la intervale foarte scurte, uneori dela o zi la alta. Căci dacă acest lucru se poate concepe pentru regulile ordinare de drept, care fac aplicațiunea legilor fundamentale, el trebuie înlăturat atunci când este vorba de însăși principiile fundamentale ale Statului, care nu pot și nu trebuie să varieze dela zi la zi. Pentru desprinderea și alcătuirea legilor constituționale, națiunea trebuie pregătită și consultată în forme speciale. În mod rațional, o superioritate a legilor constituționale se impune, de așa natură că acestea să nu poată fi modificate prin legile ordinare. Superioritatea trebuie garantată cu o sancțiune: legea ordinară făcută în disprețul legii constituționale, nu poate să aibă nicio aplicație; va fi înlăturată, singură legea constituțională având vigoare; problema va fi rezolvată ca un simplu conflict al legilor.

Legile constituționale nu sunt nici dănsurile imuabile; pot și trebuie să fie modificate căci suveranitatea nu poate fi înstreținată în profitul unei generațiuni: legiuitorul prezent nu poate să lege pe legiuitorul viitor; legile evoluează în raport cu viața a cărei expresie sunt. Atunci însă când este vorba de modificarea sau schimbarea unor astfel de reguli, suveranitatea va trebui să fie consultată și expresiunea ei redată în forme speciale și cu garanții speciale, căci este vorba de a se stabili principiile de viață ale unei națiuni, pe o perioadă mai lungă. Căci numai durabilitatea și tradiția instituțiilor asigură progresul social.

Această concepție a făcut ca în toate Constituțiile scrise să apară un mecanism special, care să asigure o superioritate normelor instituite de puterea constituantă față de legile ordinare, în sensul că ele nu pot fi modificate decât tot de puterea care le-a instituit, cu respectul unor forme și garanții speciale, diferite de a legilor ordinare. O constituție care prevede norme speciale pentru revizuirea sa, superioare normelor după care pot fi modificate legile ordinare, este o *Constituție rigidă*. O constituție care poate fi modificată oricând printr'o lege ordinară, în care legile constituționale nu au decât o superioritate morală față de legile ordinare, este o *Constituție flexibilă*. În Europa, numai trei state au azi Constituție flexibilă: Anglia, Italia¹⁾ și Ungaria; alte State au adoptat tipul Constituției rigide; iar State totalitare ca Germania, Spania și țara noastră din Septembrie 1940 au ajuns la concluziunea că, fiind vorba de transformarea vechilor instituții și înlocuirea lor cu altele, corespunzătoare cu spiritul nou, nu este potrivit să se facă o Constituție completă supusă continuelor modificări cerute de nevoile timpului, lăsându-se legiuitorului sarcina de a stabili câteva principii, care grație doctrinei, jurisprudenței și practicei de guvernare să fie completate sau modificate, ajungând astfel cu timpul să alcătuiască marele edificiu al Constituției.

80. **Instituirea Constituției scrise.** La sfârșitul secolului XVIII, Constituția scrisă apare ca cel mai puternic instrument de conținere a guvernului autocrat; ea apare ca cel mai serios fundament al democrației ce încearcă să se instaureze și care pretinde ca principiu esențial al existenței sale, *ideea de legalitate*. Numai pe baza acestei idei se poate crea încrederea și respectul reciproc dintre oameni.

Constituția națională nu se poate concepe decât ca expresiune a națiunii întregi. Națiunea singură va avea să hotărască de soarta și organizația sa; națiunea suverană va stabili principiile esențiale, legile fundamentale de conducere ale Statului. Și va institui o autoritate, cu însărcinarea de a face respectate postulatele ei. Națiunea se va constitui atunci în formă specială, în *putere constituantă*, spre a edicta regulile generale de conducere.

Constituția scrisă este de esența regimului republican. Instituirea constituției nu poate fi concepută de doctrină decât ca operă a națiunii întregi, iar nu a Prințului. Când totuși regimul constituțional se aplică și într'un Stat monarhic, el suferă o anumită deformație, pentru a concilia cele două

¹⁾ Vezi nota dela No. 83, p. 115.

elemente care se găsesc față în față, Prințul și națiunea. Revoluția franceză prin introducerea principiului suveranității naționale, face să dispară vechea concepție engleză, că o constituție n'ar fi decât un contract, un acord încheiat între popor și Rege, așa cum ne apar atât legile constituționale engleze, începând cu Magna-Charta, cât și pactele coloniale. Aplicarea regimului constituțional la Statele monarhice a creat forme diferite de constituție, în raport cu regimul politic al fiecărui Stat, forme care nu vor fi altceva decât un compromis între concepția engleză și dogma suveranității naționale.

§ 2. DIFERITELE FORME DE CONSTITUȚIE

A) *Charta concedată (Octroyée)*

81. **Charta franceză din 1814.** Cea mai rudimentară formă de Constituție scrisă, este aceea care apare în monarhia absolută sub forma chartei condate, prin care monarhul, din proprie inițiativă în formă, în fapt constrâns întotdeauna de elanul de libertate ce se ridică în popor, hărăzește poporului său Noua Constituție, ca o concesiune grațioasă.

Un exemplu de astfel de constituție găsim în Charta regală din 1814, pe care o acordă Ludovic XVIII, restaurat la tron după căderea lui Napoleon. Preambulul acestei constituții se exprimă astfel: « Am recunoscut că dorința supușilor noștri de a avea o Chartă constituțională era expresia unei nevoi reale; dar cedând acestei dorințe, am luat toate precauțiunile pentru ca această Chartă să fie demnă de noi. Din aceste cauze și prin liberul exercițiu al autorității noastre regale, *am acordat și acordăm, facem concesie și dar* supușilor noștri, atât pentru noi cât și pentru urmașii noștri și pentru totdeauna, Charta constituțională care urmează ».

Asemeni constituțiuni am avut în Rusia, dela 1906 la 1918 și în Monaco la 1911. Ele sunt relicve ale unui trecut medieval, în care domină ideea de guvernământ absolut. Confereau numai o foarte slabă garanție, aceea a respectului normelor pe care Prințul, în înalta lui clemență, binevoia să le conceadă. Dar și aceste puține reguli nu constituiau o garanție, deoarece Prințul putea să le modifice oricând, fără concursul sau consimțământul poporului; în fapt însă, rareori putea lua înapoi libertățile acordate. Tipul acesta de Constituție este azi complectamente părăsit.

Aici am fi putut adăuga și *Statutul albertin*, al Piemontului, devenit apoi Constituția Italiei întregite. Deși, originar, el este tot o Chartă impusă, totuși, este adoptat în restul Italiei sub formă de *plebiscit*. El este un *statut*.

B) *Statutul*

82. **Caracteristica lui.** Statutul este o Constituție dată de Șeful Statului și supusă ratificării populare prin plebiscit. El se deosebește de charta concedată numai prin faptul ratificării populare. Sunt însă cazuri când acest Statut nu este supus ratificării populare și de aceea mulți autori nu-l deosebesc de charta concedată.

Statutul, prin faptul ratificării populare, se apropie de pact. Există însă o mare deosebire, deoarece într'o Constituție-pact, inițiativa o poate avea atât Șeful Statului cât și Reprezentanța Națională, pe când într'o Constituție-statut, inițiativa aparține numai Șefului Statului.

În al doilea rând, pe când la Constituția-pact colaborarea dintre reprezentanța națională și Șeful Statului este continuă și concomitentă, la Statut colaborarea populară este posterioară și mărginită la aprobarea sau respingerea în total.

Exemple de Constituție-statut întâlnim în Italia, România (la 1864 și la 1938).

83. **Statutul Albertin.** Plebiscitul, întrebuintat în Franța, pentru modificări constituționale, este adoptat în Italia chiar pentru confecționarea întregii constituții, așa cum a făcut, la 1851, Louis-Napoleon Bonaparte. Statutul acordat la 4 Martie 1848, regatului Piemontului și Sardiniei, de regele Carol Albert, formează și azi încă Constituția Italiei. Supusă scurtă vreme influenței franceze, care introduce o serie de constituții napoleoniene în diferite State, începând cu republica italiană (1802) și apoi cu regatul Italiei (1805) și în urmă cu regatul Neapolului și al Siciliei (1808), ea nu poate să păstreze niciuna din noile instituții, care dispar odată cu căderea lui Napoleon. Statele italiene se reorganizează pe baze absolutiste. Dar ideile liberale, introduse de spiritul francez, rămân și încep să dea roade. De pretutindeni, o serie de forțe noi, anonime, dar destul de puternice, se ridică împotriva monarhiilor absolutiste și cer limitarea drepturilor prințului. Rând pe rând prinții încep să se desbrace de o serie din atribuțiile lor și să creeze organe de autonomie locală, cărora să le dea în grijă o parte din interesele locale. În fruntea mișcării e Lombardia, supusa Austriei, unde împăratul crease congregațiile municipale și provinciale, adevărate parlamente locale. Mișcarea se întinde în statul pontifical, în regatul Neapolului, unde Ferdinand I, în urma mișcărilor revoluționare, adoptă constituția Spaniei, în cele două Sicilii și în sfârșit în Piemont, unde evenimentele

din 1830 reamintiră Piemontezilor o veche promisiune a lui Carol Albert, de a introduce constituția spaniolă. Ajuns însă rege, își uitase promisiunea și întărise regimul absolutist prin modificarea adusă Consiliului de Stat. Totuși, ideile liberale erau prea puternice în regatul său; evenimentele din 1848 le dete o impulsie nouă; sub presiunea municipiilor și a Consiliului celor mai eminenți oameni ai regatului, el fu obligat să proclame în grabă Statutul din 4 Martie 1848. Acest statut, o copie aproape fidelă a constituției franceze din 1830, a celei belgiene din 1831 și a celei spaniole din 1845, este proclamat de rege, fără nicio colaborare directă a poporului.

Prin forma cu care este promulgat, acest statut este o Chartă constituțională. El devine însă Constituția regatului unit al Italiei prin acceptare pe cale de *plebiscit* a diferitelor State, care se unesc în jurul regatului Piemontez. La 1870 el este promulgat și în provinciile romane, luate dela Papă. Statutul poate fi modificat printr'o simplă lege ordinară ¹⁾, ca orice Constituție suplă; din 1922, sub regimul fascist, și în special din Ianuarie 1939 când se organizează Camera Fasciilor și Corporațiilor, a fost modificat de așa fel încât azi nu i se mai recunoaște vechea sa structură.

84. Statutul lui Cuza. Exemplul dat de Napoleon III la 1851, influență puternic pe Domnitorul Alexandru Ioan Cuza, care, prin lovitura de Stat dela 2 Mai 1864, dizolvă Parlamentul și proclamă noua Constituție a Statului sub denumirea de *Statut desvoltător al Convenției dela Paris*. Acest statut este supus ratificării populare prin *plebiscit* și promulgat apoi la 2 Iulie 1864.

85. Constituția din 1938. Proclamată la 20 Februarie 1938 de Rege, după dizolvarea Adunărilor Legiuitoare, este supusă plebiscitului la 24 Februarie 1938 și promulgată la 27 Februarie 1938. Procedura ce s'a urmat pentru ratificarea acestei Constituții a fost stabilită printr'un decret din 20 Februarie 1938, asemănător cu acela din 1864 când s'a ratificat Statutul dat de Alexandru Ion Cuza.

¹⁾ Fac excepție, dela 1928 încoace, unele materii de importanță deosebită (succeșiunea la Tron, atribuțiile și prerogativele șefului guvernului, forma de guvernământ, etc.) pentru modificarea cărora se cere în prealabil avizul conform al Marelui Consiliu fascist [art. 12 al Legii din 9 Dec. 1928].

86. **Decretele-legi cu caracter constituțional (legi fundamentale) din 5 și 8 Septembrie 1940.** Regele Carol al II-lea prin decretul 3.052 din 4 Septembrie publicat în « Monitorul Oficial » de a doua zi 5 Septembrie 1940 dizolvă Adunările legiuitoare și suspendă Constituțiunea dela 1938.

Prin decretul-lege 3053 din 5 Septembrie 1940, Regele stabilește un nou Statut prin care se creiază un organ de conducere, Președintele Consiliului de miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului, având toate puterile de conducere. Toate puterile Statului: și legislatorul și executorul sunt concentrate în mâinile lui. Aceste acte au fost supuse, indirect, ratificării populare cu ocaziunea plebiscitelor din 2—5 Martie când Națiunea a fost chemată în Adunare obștească plebiscitară spre a se pronunța privitor la conducerea Țării de către Generalul Antonescu dela 6 Septembrie 1940 (decret-lege 451 din 25 Februarie 1941 institue plebiscitul) și 9—15 Noembrie 1941, când Națiunea a fost chemată în Adunare obștească plebiscitară pentru a-și exprima aprobarea sau dezaprobarea asupra guvernării desrobitoare a Mareșalului Antonescu dela 6 Sept. 1940 și să exprime încrederea ca Mareșalul Antonescu să procedeze la reforma Statului (decret-lege 3.052 din 5 Noembrie 1941), care au aprobat, cea dintâi cu o majoritate de 2.963.294 voturi, contra fiind numai 2.996 voturi, iar cea de a doua cu o majoritate de 3.146.957 voturi (contra 68), guvernarea Președintelui Consiliului de Miniștri Conducător al Statului, Mareșal I. Antonescu.

C) *Pactul*

87. **Caracteristica lui.** Un al doilea tip de constituție, mult mai perfecționat și mai superior decât cel dintâi, este pactul, adică un contract încheiat între Prinț și popor, reprezentat prin Parlament. Exemple de asemenea constituții întâlnim în Anglia, Franța, Germania și țara noastră.

1. *Anglia*

88. **Magna Charta.** Cel dintâiu pact pe care ni-l oferă Anglia este Magna Charta, intervenită în 1215, în timpul regelui Ioan fără Țară. În lupta dintre Rege cu baronii și prelații Angliei, Regele este învins și obligat să confirme, cu propria sa mână, angajamentele pe care i le impun adversarii săi. Două idei principale conține acest pact: *a)* că niciun impozit sau ajutor nu va fi stabilit de rege, fără aprobarea Consiliului comun al regatului, format din baroni, prelați și ofițeri și *b)* că niciun om liber nu va putea fi oprit, arestat, lipsit de bunurile sale, pus afară din lege sau

exilat, fără ca o dispoziție expresă a legii s'o autorize. În aceste două idei se găsește origina libertății politice și libertății individuale. Caracterul de pact apare aici în mod lămurit prin primirea din partea lui Ioan fără Țară a condițiilor puse de baroni și prelați. « Charta era un tratat între două puteri, din care niciuna nici alta nu se încredea și nici nu încerca să se încreadă în cealaltă » (Stubbs, t. II, p. 3). Această Chartă este baza de dezvoltare constituțională a Angliei; este cheia de boltă pe care se înalță întreg edificiul organizării statului englez. Ea pune principiul, care va rămâne dominant în dreptul public englez, că organizarea și Constituția Statului sunt rezultatul unui acord dintre puterea regală și Parlament.

89. **Petiția drepturilor** (Petition of Rights), 1627. În timpul lui Carol I, la începutul secolului XVII, are loc al doilea pact. Regele se ridicase împotriva libertăților acordate de Magna Charta, republicată de atunci de mai multe ori; el cere încontinuu Parlamentului impozite, dar caută în fapt să-i micșoreze drepturile. De cele mai multe ori trece peste Parlament când este vorba de stabilirea impozitelor și refuză de a mai apela la Curțile de justiție în materie de justiție criminală. « Camera înstelată (*Star chamber*) care dobândi puterea de constrângere judecătorească a Consiliului privat fusese, într'o epocă, un util instrument pentru a aduce pe marii vinovați sub scutul legii, prin mijlocul brațului puternic al executivului. Acum, ea devenea un instrument de tiranie politică și ecleziastică, îngăduind Regelui să se lipsească de formele legale, când nu-i convenea să le urmeze și să ia asupra sa exercițiul justiției criminale » (Sir W. R. Anson, t. I, p. 27). Parlamentul cel lung acordă impozite însă cere în schimb recunoașterea vechilor drepturi consfințite prin Magna Charta. Regele se supune și încheie un act foarte scurt, *Petition of Rights*, care este o republicare a vechilor principii din Magna Charta, liberate însă de toate reminiscențele feudale, care nu mai aveau rațiune de a fi, deoarece vechile instituții dispăruseră.

90. **Habeas corpus** (1679). Odată acest pact încheiat, Regele revine la absolutism. Este înlăturat prin revoluția dela 1648, când se proclamă republica. Dar Carol II urcă pe tron și-i nevoit să dea un nou act (*Habeas corpus* (1679)). În linii generale, acest act înseamnă că nimeni nu poate fi arestat și adus în fața judecătorului, fără să aibă un ordin scris al autorității judecătorești, principiu care există și în Magna Charta, ca și în toate actele ulterioare de confirmare, dar care este reînnoit acum și pus de acord cu evoluția ideii de libertate.

91. **Bilul drepturilor** (Bill of Rights). La 13 Februarie 1689 se restabilesc toate drepturile călcate de Iacob II. Cu prilejul succesiunii la tron, când Camera lorzilor propuse ca succesiunea să revină Mariei și lui Wilhelm de Orania, Camera comunelor profită de ocazie și limitează din nou drepturile Coroanei. Nouii suverani, Wilhelm și Maria, declară că primesc aceste condiții. Ei fură proclamați regi. Este de observat că prin acest act se schimbă ordinea succesorală în Anglia, se reglementează dreptul de petiție, publicitatea desbaterilor parlamentare, dreptul alegătorilor de a trimite deputați liber aleși; Regele nu poate ridica impozite fără asentimentul Parlamentului, nici întreține armată permanentă; se repetă apoi vechile drepturi înscrise în actele anterioare.

92. **Legea de stabilire a succesiunii la tron din 1701.** (Act of settlement). Wilhelm III, neavând copii, pentru Parlamentul britanic, care-și recâștigase iarăși autoritatea, se pune problema succesiunii la tron. Parlamentul stabilește, fără a ține seamă de ordinea dinastică, că tronul se cuvine urmașilor lui Iacob I, familia de Brunswick-Hanovra. Actul acesta se deosebește completamente de celelalte Charte; este o adevărată lege, pe care Parlamentul o votează și regele Wilhelm o sancționează. Nu mai avem un pact, ci o lege consfințită cu toate formele legale.

Aici găsim, în afară de celelalte principii care apar în toate Chartele și câteva principii noi. Astfel, Regele trebuie să fie în asentiment de idei cu biserica Statului; nu poate numi străini în funcțiuni publice, nu poate opri punerea în urmărire împotriva miniștrilor și celorlalți funcționari, când aceasta e cerută de Camera comunelor; inamovibilitatea judecătorilor; excluderea miniștrilor din Parlament.

2. Franța

93. **Pactul din 1830.** Un singur exemplu de astfel de constituție apare în istoria Franței, cu prilejul evenimentelor din 1830. După *Constituția concedată* din 1814, răsturnată de revoluția din 1830, Parlamentul se convoacă de urgență să procedă la alcătuirea unei noi constituții. Parlamentul, cu toată opoziția guvernului Polignac și a lui Carol I, refugiat la Saint-Cloud și apoi la Rambouillet, hotărăște să cheme la tron pe Louis-Philippe, duce de Orléans, care primește. Cei doi prezenți ai adunărilor dau lectură textului votat de ambele adunări, iar Ducele declară că-l primește.

« Primesc fără restricție sau rezervă clauzele și angajamentele care cuprind această Chartă și titlul de Rege al Francezilor, pe care dânsa mi-l conferă și sunt gata să jur păzirea ei ». Astfel primește tronul Louis-Philippe, printr'un acord între el și parlament.

3. *Germania*

94. **Constituția Statelor germane.** În Germania, exemple de astfel de pacte am avut chiar înainte de 1830: Constituțiile de Saxa Weimar din 1816 și Württemberg (1819). De asemeni constituția prusiană din 1848, care, deși concedată de Rege, este adoptată de Parlament și promulgată ca orice lege.

4. *România*

95. **Constituția din 1866.** În urma detronării lui Cuza, Guvernul prezidat de I. Ghica lucrează, de acord cu Adunarea Națională, la alcătuirea unei Constituții. Acest fapt coincide cu urcarea pe tron a Domnitorului Carol, devenit mai târziu Regele Carol I. Constituția votată de Parlament — numai de Adunarea Națională, care-și ia denumirea și rolul de Constituantă, căci Senatul prevăzut de Statutul lui Cuza n'a fost convocat, — este promulgată de Domnitor. În adevăr, proiectul de Constituție este supus în prealabil aprobării Domnitorului, care propune mai multe modificări, încât proiectul, care la început avea 113 articole, este votat cu 133 de articole. Noua Constituție este sancționată la 30 Iunie 1866 și publicată la 1 Iulie. Domnitorul, care depusese jurământul la 10 Mai același an, a colaborat cu Parlamentul la alcătuirea Constituției; un acord s'a stabilit între Șeful Statului și Parlament. Când noua Constituție este promulgată, în aceeași zi, la 30 Iunie 1866, Domnitorul îi jură credință în formula următoare: « Jur de a păzi Constituțiunea și Legile poporului român, de a menține drepturile lui naționale și integritatea teritoriului ».

Constituția aceasta, ca și cea belgiană din 1831, este un pact încheiat între Șeful Statului și Națiune. Aceasta rezultă nu numai din modul cum s'a alcătuit, ci și din o serie de dispoziții anume înscrise în textul ei. Astfel, art. 128 al. 3 prevede că revizuirea constituției se face *în acord cu Regele*. Ea reproduce în totul, din acest punct de vedere, dispozițiile constituției belgiene. Caracterul de pact al constituției mai rezultă și din dispoziția art. 90, care prevede că în timpul Regenței constituția nu poate fi modificată. În afară de motivele de ordin politic, care au determinat acest text,

identic de altfel și în Constituția belgiană, concepția de acord între Rege și Parlament, consacrată de art. 128, a impus și dispozițiile art. 90. De altfel, modificările făcute constituției în 1879, 1884 și 1917 au urmat în totul acest principiu, al acordului dintre Rege și Parlament.

96. **Constituția din 1923.** Conține în totul, din acest punct de vedere, aceleași principii ca și constituția din 1866, este un pact încheiat prin acordul între Rege și Națiune. Art. 130 reproduce vechiul text al art. 128 din constituția dela 1866: « Adunările cele noi proced *în acord cu Regele* la modificarea punctelor supuse revizuirii ». Iar vechiul art. 90, devenit art. 85, are același conținut: « Nicio modificare nu se poate face constituției în timpul Regenței ». Caracterul de pact apare în mod neîndoios. De altfel, această idee se desprinde în mod categoric și din debaterile parlamentare ale Constituantei. În adevăr, la Senat, profesorul Dissescu aduce în discuție această problemă. Reprezentantul guvernului, răspunde în acești termeni: « Această constituție, votată de noi, rămâne și este un simplu proiect de Constituție, până în momentul când Regele, care este celalt factor care trebuie să dea acordul său, nu va veni să pună iscălitura sa pe acest act. Iscălitura regală, în speță, echivalează cu două lucruri: echivalează, pe de o parte, cu acordul sau consimțământul Regelui la opera în sine și echivalează, în al doilea rând, cu semnătura regală obișnuită pe care trebuie s'o pună pe orice lege, ca factor constituțional ».

D) *Convenția*

97. **Caracterele ei.** Pactul, bazându-se pe principiul egalității dintre Prinț și popor, era un sistem intermediar, chemat să împace cele două dogme puse față 'n față: dogma suveranității Prințului și dogma suveranității naționale. Se recurge atunci la o nouă formă, la Convenție, care, aici, nu trebuie înțeleasă în sensul unui contract între popor și Prinț, ci a unei convenții încheiate între toți membrii societății, întruniți în Adunarea constituantă, hotărînd principiile după care vor fi conduși. Prin *Convenție*, în sens constituțional, trebuie să înțelegem o declarație unilaterală de voință făcută de o Adunare Națională specială, prin care se stabilesc competențele puterilor delegate în Stat și propria competență a puterii constituante. Această Adunare Națională, din proprie inițiativă și singură, fixează liniile fundamentale ale organizării Statului.

Origina acestui tip de constituție se întâlnește, principal, în Anglia, unde de timpuriu apare ideea că deasupra Parlamentului există un organ

superior acestuia, cu drepturi mai mari ca dânsul — Poporul. Ideea, în germen abia, este luată de Puritanii persecutați (1608), refugiați în Olanda. Aceștia, porniți spre Hudsonul olandez, pe vestitul vas *May Flower*, se rătăcesc și ajung spre Massachusetts. Înainte de a debarca, toți refugiații hotărâsc și printr'un act solemn, să fundeze o colonie cu instituții liberale. După acest exemplu, colonii cari urmară în America, votează, prin convenție reciprocă, Constituția statului lor (Constituția din Connecticut — *Fundamental Orders* — 1638).

Ideea că o convenție populară specială este singura în măsură să stabilească noua Constituție, pătrunse din America, care o adoptase cu prilejul votării constituției Statelor din 1776 și chiar a constituției federale. În Franța, toate constituțiile care se votează cu începere dela 1791, sunt alcătuite pe baza acestui principiu. Numai în perioada 1814-1848 și 1851-1870 principiul Constituției convenționale se întrerupe. Dela 1875 Convenția constituțională rămâne nesdruncinată în Franța, întinzându-se nu numai la toate Statele cu regim republican, dar chiar și în State cu tradiție monarhică puternică, cum este Statul german. Astfel, atât din preambulul constituției din 1919: « Poporul german, unit în rasele sale și însuflețit de voința de a reînnoi și consolida Statul în libertate și justiție... și-a dat constituția următoare », cât și din dispozițiile art. 76 privitor la revizuire și ale art. final 181 « Poporul german, prin Adunarea sa Națională, a votat și decretat prezenta constituție. *Ea intră în vigoare din ziua publicării* », rezultă că această constituție este o *Convenție*, pe care și-a dat-o singur poporul; că autoritatea superioară, este instituită și-și ia ființă dela această Convenție.

Rățiunea acestui fel de constituție trebuie căutată în tendința ce se urmărește de a concretiza în chip cât mai autentic manifestarea suveranității naționale. De aceea se crează o adunare specială, Convenție, care desprinde regulele de conducere ale unui Stat, cu majorități speciale, de obicei $\frac{2}{3}$ din numărul membrilor ei, și cu garanții speciale (votări repetate).

Dar și împotriva acestui sistem s'au formulat critici, mai ales cu privire la alcătuirea Adunării constituante și la faptul dacă ea reprezintă cu adevărat voința națională. Cu tot programul politic pe baza căruia se alege constituanta, membrii ei n'au mandat imperativ dela națiune; sunt liberi să hotărască noua convenție așa cum socotesc mai nimerit. Dar hotărârea lor poate fi în desacord cu voința acelora cari i-a delegat și Convenția poate să apară contrară sentimentului general al marelui majorități.

Pentru a se înlătura această obiecțiune, unele State au adoptat sistemul ratificării populare, pe calea *referendumului*. Împotriva acestui vot popular,

care nu poate decât să adopte sau să respingă constituția, se ridică o obiecțiune principială, că se periclitează durabilitatea și autoritatea constituției, atunci când aprobarea se dă cu o mică majoritate. Iar în caz de respingere, lucrul trebuie luat dela început, pentru a se ajunge la o nouă constituție, care ar putea fi respinsă din nou. Or, prin acesta vieța Statului, care are nevoie de ordine și siguranță, ar fi greu amenințată. Sistemul, introdus în Franța prin Constituția din 24 Iunie 1793, este adoptat în Elveția, unde, din cauza particularității republicei și a structurii populației sale, poate funcționa în condiții bune.

Tot ca mijloc de ratificare populară a fost conceput și *plebiscitul*, care poate să ratifice modificarea unui act sau unei constituții făcute nu de Parlament, ci de Șeful Statului. Exemple de plebiscit întâlnim în Franța, când Napoleon cere să fie ales Consul pe viață. Pentru a modifica constituția, se întocmește un plebiscit asupra următorului punct: « Poate fi Napoleon Consul pe viață? ». Alegătorii răspund prin da sau nu. Odată sistemul admis, Napoleon va uza de el din nou asupra altei chestiuni: « Poporul primește ereditatea demnității imperiale în descendența directă, legitimă și adoptivă a lui Napoleon Bonaparte? ».

Sub această formă, se putea ajunge la orice modificare a Constituției Statului. Astfel, prin plebiscitul din 1851, prințul Louis-Napoleon Bonaparte obține puteri de a întocmi o nouă Constituție, după principiile pe care le formulase într'un decret anterior. Obiecțiunile ridicate împotriva referendumului se pot formula și cu mai mult temei împotriva plebiscitului, mai ales că aici nu se face ratificarea unui act al Parlamentului, ci al Șefului Statului. Ce va face acesta în caz de respingere a plebiscitului?

§ 3. ROLUL CONSTITUȚIEI

SUMAR: 98. *Constituția fixează competențe.* — 99. *Delegata potestas non delegatur.* — 100. *Delegația de putere în timpul de criză.*

98. **Constituția fixează competențe.** În concepția modernă Constituția este ansamblul regulilor care stabilesc organele esențiale ale Statului și funcționarea lor. Când vechea concepție a guvernului arbitrar este înlăturată și când în locul acesteia se transplantează, odată cu apariția regimului democratic, noua idee a guvernului legal, cea dintâi grijă a oamenilor politici a fost să asigure în chip temeinic această idee de legalitate. Constituția apare ca instrumentul cel mai prielnic și cel mai potrivit, care să îndeplinească acest rol. Căci, în adevăr, toate dispozițiunile ei n'au alt rost decât acela de a

asigura diferitelor organe ale Statului o sferă de competență determinată și de a priveghea ca activitatea lor să se mărginească în limitele fixate de dânsa. Rolul ei, odată aceste competențe fixate, este să privegheze ca niciunul din organele Statului să nu depășească sfera lor de acțiune. În vederea acestui scop și pentru a face respectată, mai ales din partea puterii legiuitoare sfera de competență rezervată ei, s'a creat tipul Constituțiilor rigide.

Sistemul acesta constituie o mare inovație față de sistemul drepturilor proprii, existent în regimul absolutist. Deosebirea dintre aceste două se poate rezuma în următoarele puncte:

a) În sistemul competenței determinate, organul constituțional (Șeful Statului, Parlament, Guvern, Justiție) deține puterea dela Constituție, în baza unei delegațiuni exprese pe care aceasta i-a făcut-o și este obligat s'o exercite în limitele stabilite de Constituție, căci el nu are alte drepturi decât acelea care i-au fost fixate prin actul de delegare.

În sistemul drepturilor proprii, organul constituțional deține un drept propriu, pe care îl are dela natura sa și nu în baza unei delegațiuni. Constituția intervine aci numai pentru a limita atotputernicia exercițiului acestui drept ;

b) Sistemul competențelor determinate este compatibil cu ideea și regimul democratic, pe când sistemul drepturilor proprii a apărut în regimul absolutist și l-a justificat;

c) Interesul acestei distincții este considerabil. În prim rând, în sistemul competențelor determinate, *competința nu se presupune* ci ea trebuie să rezulte în chip normal sau tacit din actul de delegațiune. Organul care face actul trebuie să dovedească competența sa.

În sistemul drepturilor proprii, organele au cea mai largă competență; ele au toate drepturile fie că le-au fost sau nu date în mod expres;

d) *Competința nu se delegă.* Constituția instituind o sferă de competență, creind organe, înseamnă că are un drept superior acestor organe și este anterior lor. Dacă aceste organe ar delega competența lor unor alte organe, ele și-ar crea o putere constituțională proprie și ar viola Constituția pe baza căreia ființează.

În sistemul drepturilor proprii, delegațiunea de putere este posibilă, ca una ce nu este creată de un organ superior;

e) În sistemul competențelor determinate, orice act trebuie să fie făcut în chip legal și în limita competenței delegate. Când un act depășește această limită este considerat fără valoare juridică, este nul, ca unul ce-i făcut de o autoritate incompetentă.

care nu poate decât să adopte sau să respingă constituția, se ridică o obiecțiune principială, că se periclitează durabilitatea și autoritatea constituției, atunci când aprobarea se dă cu o mică majoritate. Iar în caz de respingere, lucrul trebuie luat dela început, pentru a se ajunge la o nouă constituție, care ar putea fi respinsă din nou. Or, prin acesta vieța Statului, care are nevoie de ordine și siguranță, ar fi greu amenințată. Sistemul, introdus în Franța prin Constituția din 24 Iunie 1793, este adoptat în Elveția, unde, din cauza particularității republicei și a structurii populației sale, poate funcționa în condiții bune.

Tot ca mijloc de ratificare populară a fost conceput și *plebiscitul*, care poate să ratifice modificarea unui act sau unei constituții făcute nu de Parlament, ci de Șeful Statului. Exemple de plebiscit întâlnim în Franța, când Napoleon cere să fie ales Consul pe viață. Pentru a modifica constituția, se întocmește un plebiscit asupra următorului punct: « Poate fi Napoleon Consul pe viață? ». Alegătorii răspund prin da sau nu. Odată sistemul admis, Napoleon va uza de el din nou asupra altei chestiuni: « Poporul primește ereditatea demnității imperiale în descendența directă, legitimă și adoptivă a lui Napoleon Bonaparte? ».

Sub această formă, se putea ajunge la orice modificare a Constituției Statului. Astfel, prin plebiscitul din 1851, prințul Louis-Napoleon Bonaparte obține puteri de a întocmi o nouă Constituție, după principiile pe care le formulase într'un decret anterior. Obiecțiunile ridicate împotriva referendumului se pot formula și cu mai mult temei împotriva plebiscitului, mai ales că aici nu se face ratificarea unui act al Parlamentului, ci al Șefului Statului. Ce va face acesta în caz de respingere a plebiscitului?

§ 3. ROLUL CONSTITUȚIEI

SUMAR: 98. *Constituția fixează competențe.* — 99. *Delegata potestas non delegatur.* — 100. *Delegația de putere în timpul de criză.*

98. Constituția fixează competențe. În concepția modernă Constituția este ansamblul regulilor care stabilesc organele esențiale ale Statului și funcționarea lor. Când vechea concepție a guvernului arbitrar este înlăturată și când în locul acesteia se transplantează, odată cu apariția regimului democratic, noua idee a guvernului legal, cea dintâi grijă a oamenilor politici a fost să asigure în chip temeinic această idee de legalitate. Constituția apare ca instrumentul cel mai prielnic și cel mai potrivit, care să îndeplinească acest rol. Căci, în adevăr, toate dispozițiunile ei n'au alt rost decât acela de a

asigura diferitelor organe ale Statului o sferă de competență determinată și de a priveghea ca activitatea lor să se mărginească în limitele fixate de dânsa. Rolul ei, odată aceste competențe fixate, este să privegheze ca niciunul din organele Statului să nu depășească sfera lor de acțiune. În vederea acestui scop și pentru a face respectată, mai ales din partea puterii legiuitoare sfera de competență rezervată ei, s'a creat tipul Constituțiilor rigide.

Sistemul acesta constituie o mare inovație față de sistemul drepturilor proprii, existent în regimul absolutist. Deosebirea dintre aceste două se poate rezuma în următoarele puncte:

a) În sistemul competenței determinate, organul constituțional (Șeful Statului, Parlament, Guvern, Justiție) deține puterea dela Constituție, în baza unei delegațiuni exprese pe care aceasta i-a făcut-o și este obligat s'o exercite în limitele stabilite de Constituție, căci el nu are alte drepturi decât acelea care i-au fost fixate prin actul de delegare.

În sistemul drepturilor proprii, organul constituțional deține un drept propriu, pe care îl are dela natura sa și nu în baza unei delegațiuni. Constituția intervine aci numai pentru a limita atotputernicia exercițiului acestui drept ;

b) Sistemul competențelor determinate este compatibil cu ideea și regimul democratic, pe când sistemul drepturilor proprii a apărut în regimul absolutist și l-a justificat;

c) Interesul acestei distincții este considerabil. În prim rând, în sistemul competențelor determinate, *competința nu se presupune* ci ea trebuie să rezulte în chip normal sau tacit din actul de delegațiune. Organul care face actul trebuie să dovedească competența sa.

În sistemul drepturilor proprii, organele au cea mai largă competență; ele au toate drepturile fie că le-au fost sau nu date în mod expres;

d) *Competința nu se delegă*. Constituția instituind o sferă de competență, creînd organe, înseamnă că are un drept superior acestor organe și este anterior lor. Dacă aceste organe ar delega competența lor unor alte organe, ele și-ar crea o putere constituțională proprie și ar viola Constituția pe baza căreia ființează.

În sistemul drepturilor proprii, delegațiunea de putere este posibilă, ca una ce nu este creată de un organ superior;

e) În sistemul competențelor determinate, orice act trebuie să fie făcut în chip legal și în limita competenței delegate. Când un act depășește această limită este considerat fără valoare juridică, este nul, ca unul ce-i făcut de o autoritate incompetentă.

În sistemul drepturilor proprii, nulitatea pentru incompetență nu există, ci numai o simplă nulitate pentru viciuri de formă, când actul nu ar fi respectat formele cerute de Constituție pentru împlinirea lui.

99. **Delegata potestas non delegatur.** Sistemul competențelor delegate, apărut pentru prima dată la Romani, sub forma acestei maxime, este introdus în practica constituțională americană, de unde apoi pătrunde în scrierile publiciștilor francezi. Acest principiu se bazează pe o realitate de fapt, aceea a necesității stabilirii unor competențe determinate, pentru ca activitatea organelor Statului să nu fie paralizată din cauza conflictului de atribuțiuni. Pentru ca această realitate de fapt să fie transpusă în formulă juridică, publiciștii au fost nevoiți să-i găsească o structură rațională. Pentru dânșii, națiunea întreagă, transformată în putere constituantă, stabilește organele și crează competențele. Odată acest fapt împlinit, puterea constituantă dispăre, lăsând să funcționeze numai organele pe care dânsa le-a creat. Aceste organe n'au decât acele drepturi, acea sferă de atribuțiuni pe care le-a creat-o puterea constituantă; ele nu pot adăuga nimic la competența lor, căci n'au un drept propriu, ci un drept derivat dintr'o putere superioară, care nu mai există. Juridicește deci, este imposibil ca puterea derivată să creeze noi competențe, deoarece nu are un drept propriu.

100. **Delegația de putere în timpuri de criză.** În țări cu Constituție flexibilă, cum sunt Anglia și Italia, este incontestabil că delegația de putere poate să aibă loc, pentrucă Parlamentul alcătuind o lege prin care ar hotărî delegarea de puteri, modifică prin acea lege Constituția. În aceste țări nu există o putere constituantă superioară Parlamentului. Parlamentul nu are aci drepturi derivate, ci are drepturi proprii, pe care poate să le delege. Astfel în Anglia în timpul războiului 1914-1918 prin *Defence of the realm acts* se delegă Coroanei dreptul de a lua măsuri de salvarea Patriei pe cale regulamentară. De asemeni în Italia, se creează legea plinelor puteri în 22 Mai 1915; toate decretele date pe baza acestei legi au fost sustrate controlului jurisdicțional al Contenciosului administrativ, fiind considerate ca legi. În Franța, proiectul Briand din 1916, prin care se cerea Parlamentului să acorde guvernului pline puteri, a fost respins de Parlament. Totuși în 1926 guvernul Poincaré obține o lege prin care i se acordă *pline puteri* ca să ia pe cale de decret-lege orice măsuri va crede de cuviință pentru reorganizarea administrativă a Franței. Din 1934 până la actualul războiu, Franța a cunoscut o serie neîntreruptă de asemenea legi de pline puteri.

Toate aceste precedente sunt excepțiuni trecătoare și fără importanță dela principiul că puterile delegate nu se delegă. Este adevărat că acest principiu nu exista înscris în termeni expresi nici în constituția franceză, nici în constituția noastră. În constituția federală a Americii din 1787, această idee a fost precizată prin amendamentul 10; puterile care n'au fost conferite Statului federal, sunt rezervate Statelor respective sau poporului. Acest principiu este însă implicit cuprins în Constituția noastră care declară că toate puterile Statului emană dela națiune care nu le poate exercita decât numai prin delegațiune și după regulile așezate în Constituție.

Totuși, acest principiu, în timpuri de criză, suferă grave atingeri. Astfel, în războiul actual (1939) Parlamentele statelor democratice au delegat atribuțiile lor Guvernelor, autorizându-le să ia pe cale de decret-lege măsuri pentru apărarea Statului. Așa a făcut Anglia, Franța, Belgia, Olanda, etc., etc.

La noi, Constituția din 1938 prevede expres legiferarea prin decret-lege în răstimpul dintre sesiunile parlamentare.

Decretul Regal din 5 Septembrie 1940 pentru investirea cu depline puteri a Președintelui Consiliului de Miniștri și reducerea prerogativelor regale, acordă Regelui, prin art. II, dreptul de a modifica legile organice; el exercită această prerogativă prin Decret regal, contrasemnat de Președintele Consiliului de Miniștri, recunoscând Președintelui Consiliului de Miniștri dreptul de a legifera în celelalte materii. Iar Decretul regal din 8 Septembrie 1940 pentru investirea cu depline puteri în Stat, atribue dreptul de legiferare prin Decrete-legi Președintelui Consiliului de Miniștri, care a luat titlul de Conducător al Statului.

Regimul decretului-lege este azi regimul legal de legiferare în România.

CAPITOLUL II

SUPREMAȚIA CONSTITUȚIEI

§ 1. SUPREMAȚIA ÎNTĂREȘTE IDEEA DE LEGALITATE

101. **Legalitatea, fundament al Statului modern.** După lungi străduințe, Statele moderne au reușit să-și fundeze existența lor pe ideea de legalitate, care, redusă la cea mai simplă expresie, am formula-o astfel: toate organele Statului funcționează în baza unei ordini de drept stabilită de legiuitor și care trebuie respectată. Pentru asigurarea acestui principiu apar Constituțiile scrise, care evoluează repede către tipul rigid. Dar garantarea legalității, adică funcționarea organelor Statului în limitele stabilite de Constituție, nu se poate asigura decât în țările care organizează un sistem serios de garantare a supremației constituției. Constituantul român din 1923, menținând acest principiu, definitiv câștigat, l-a întărit și mai mult prin dispoziția introdusă în art. 103 și 107 din Constituție. În Constituția dela 1866, ideea de legalitate nu apărea cu destulă claritate și de aceea o lungă bucată de vreme ne-a lipsit un control al legalității administrative, iar atunci când s'a încercat introducerea lui, a dat loc la ample discuțiuni.

Constituția din 1938 menține aceste instituții prin art. 75 și 78.

Constituantul român a înțeles să asigure un rol determinant, în viața Statului, acestui control al legalității. El a înțeles să dea, în prim rând, o valoare deosebită normelor constituționale față de legile ordinare și să institue un sistem de a face respectată această diferență. În al doilea rând, el a înțeles să impună nu numai justiției, ci și administrației, respectul legilor existente.

Pentru a înfăptui aceste idei ale sale, el a organizat două instituțiuni: *Controlu constituționalității legilor și Contenciosul administrativ*. În adevăr, ideea de legalitate era adânc jignită când Parlamentul, în omnipotența sa, trecea peste o normă constituțională, care, deși nu era o normă sacrosanctă, era totuși stabilită cu anumite garanții și nu putea fi modificată decât tot în același chip.

Pe de altă parte, legile n'aveau altă valoare decât să reguleze raporturile dintre indivizi și Stat; ele aveau numai o valoare pur teoretică, deoarece, dacă Statul nu voia să le respecte, nu exista mijloc de a-l constrânge.

Când Statul modern își organizează noua sa înfățișare, cea dintâi idee care-l preocupă este aceea a stăvilirii abuzului administrativ: de aci, apariția Constituțiunilor și instituirea unui control jurisdicțional al actelor administrative.

Odată acest abuz stăvilit, apare unul nou, mult mai grav, acel al Parlamentului. Se ajunge atunci la ideea supremației constituției și la diferite sisteme pentru garantarea ei. Ideea de legalitate, dobândește o puternică pârghie de întărire.

Pentru a se putea asigura o supremație a constituției, pe cale judecătorească, se cer întrunite următoarele condiții:

a) O diferențiere netă de concepție între legile fundamentale și ordinare;

b) O constituție scrisă, de tip rigid.

În țările cu constituție rigidă, s'a pus întotdeauna problema deosebirii între legile ordinare și cele constituționale. Jurisconșulții secolului XVII și XVIII au examinat această chestie, împărțind legile în *fundamentale* și *ordinare*. Preocuparea de căpetenie era de a ști dacă legile ordinare pot modifica legile fundamentale. În această privință nu există niciun fel de divergență: toți autorii erau de acord să recunoască că o lege ordinară nu poate modifica o lege prestabilită și sfântă, pe care Parlamentul și Prințul n'o pot modifica decât în baza unei însărcinări expres date de națiune ¹⁾. Dar aici intervine Rousseau cu concepția voinții generale. Legile, spune dânsul, sunt expresia voinții generale. Ori, voința generală este suverană; ea poate face orice fel de legi, fără ca cineva s'o poată controla. Teoria aceasta însă nu rezistă; diferența între legile fundamentale și cele ordinare este consacrată; ea a avut doar un singur rezultat, acela de a înlătura în Franța posibilitatea de control a constituționalității legilor.

¹⁾ Vattel, *Le droit des gens*, liv. I, ch. III, § 34.

Această deosebire între legile fundamentale și legile ordinare nu poate exista în țările care au Constituțiune nescrisă, sau în acele care au Constituțiune flexibilă.

O constituțiune « rigidă » este o constituțiune în virtutea căreia anumite legi, cunoscute în general ca legi fundamentale sau constituționale, nu pot fi schimbate în același fel ca și legile ordinare.

O constituțiune « flexibilă » este o constituțiune în virtutea căreia orice lege, oricare ar fi, poate fi legal schimbată cu aceeași ușurință și cu aceeași formă de un singur și același corp. « Flexibilitatea constituției noastre constă în dreptul Coroanei și a celor două Camere de a modifica sau de a abroga orice lege » (Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, 1902, p. 112-113).

În aceste țări, în principiu, legea ordinară are putere suverană și nu se găsește altă lege, prestabilită și sacră, care să-i limiteze domeniul. Și totuși, chiar în aceste țări există o ordine constituțională care, deși nescrisă, se impune atenției legiuitorului ordinar. Sunt principii care sunt considerate fundamentale pentru viața Statului și de care nu îndrăznește nimeni să se atingă. În aceste țări dreptul constituțional este un produs istoric, elaborat în cursul secolelor.

Supremația legii fundamentale poate fi examinată și atunci când este vorba de o constituție nescrisă, căci și în această ipoteză norma constituțională prevalează asupra normei ordinare. Dar supremația constituțională, sub forma ei juridică, apare în adevăratul înțeles al cuvântului numai acolo unde constituția păstrează forma scrisă rigidă. Acolo, orice lege făcută cu nesocotirea textului constituțional trebuie să fie declarată ilegală. Căci constituția a stabilit anumite organe — Parlamentul în speță — cărora le-a dat o anumită competență, aceea de a alcătui legi; această competență nu poate să excedă drepturile ce i-au fost acordate: Parlamentul nu poate alcătui legi în disprețul textului constituțional.

În regimul constituțional, de multe ori organele delegate de constituție, Parlamentul, în special, au excedat competența lor, întocmind legi care depășeau textul constituțional și devenind, prin chiar acest fapt, ilegale. Problema care s'a pus a fost aceea de a ști care este organul menit să restabilească legalitatea, censurând actele Parlamentului, contrarii dreptului.

S'au înfățișat în această privință două sisteme:

1. Controlul constituționalității legilor printr'un organ politic.
2. Controlul constituționalității legilor printr'un organ jurisdicțional.

§ 2. SISTEME PROPUSE PENTRU ASIGURAREA SUPREMAȚIEI CONSTITUȚIEI

A) *Sisteme anterioare perfectării legii.* — B) *Sisteme posterioare perfectării legii*

A) *Sisteme anterioare perfectării legii*

SUMAR: 102. *Organe politice însărcinate cu controlul legalității.* — 103. *Promulgarea, mijloc de control.* — 104. *Jurământul de credință Constituției.* — 105. *Declarațiuni solemne de intangibilitate*

102. **Organe politice însărcinate cu controlul legalității.** O lege ordinară a fost votată în disprețul legii fundamentale; care va fi autoritatea menită să constate acest lucru și să stabilească sancțiunile legale? Dacă Parlamentului singur i s'ar da căderea de a judeca dacă legile pe care le votează sunt sau nu în acord cu legile constituționale, atunci ne-am găsi în fața unui auto-control, care n'ar prezenta niciun fel de garanție. Este adevărat că acest auto-control ar avea și dânsul o sancțiune: membrii Parlamentului, trebuind să se adreseze din nou alegătorilor, ar putea suferi consecințe din faptul depășirii textului constituțional, consecințe care ar duce la refuzul acordării din nou a mandatului parlamentar. Dar această consecință este îndepărtată și destul de greu de realizat în practică.

Trebue deci găsit un organ care să examineze conformitatea legii ordinare cu Constituția. La început a apărut ideea creării unui *organ politic*, însărcinat cu acest control. Aceasta a fost concepția formulată de Sieyès și care a stat la baza *juriiului constituțional*. Ideea a fost realizată în *Senatul conservator* al Constituției din 22 Frimaire, anul VIII, menținută în timpul Consulatului și al Primului Imperiu și înfăptuită a doua oară, în Constituția dela 14 Ianuarie 1852.

Prin Statutul Domnitorului Alexandru Ion Cuza, art. 12, se stabilește că Statutul și legile constitutive sunt puse sub ocrotirea *Corpului ponderator* (Senatul). Inițiativa legilor, potrivit Convențiunei dela Paris din 1858, art. 6, nu aparține decât puterii executive, principiu menținut și prin art. 5 din Statut.

103. **Promulgarea — mijloc de control.** Ar putea fi dată această sarcină a controlului constituționalității legilor în grija Șefului Statului, care, cu ocazia promulgării legilor, ar examina dacă acestea întrunesc toate condițiile legale din punct de vedere constituțional, atât ca formă, cât și ca

fond. El ar putea refuza promulgarea acelor pe cari le-ar crede că nu întrunesc condițiile cerute de Constituție. Dar, în acest caz, Șeful Statului ar fi pus în conflict cu puterea legiuitoare. I s'ar da astfel căderea să aprecieze violarea legilor și să censureze activitatea unui întreg parlament. Parlamentul, la rândul lui, ar căuta să reacționeze și iată astfel o luptă de natură politică între aceste două elemente, luptă care ar fi trebuit să rămână numai pe terenul juridic. În Franța, Șeful Statului avea această prerogativă de a cere Camerelor să supună legea votată unei noi deliberări. Dar el n'a uzat niciodată de dânsa, căci ar fi dat naștere la un conflict socotit drept o adevărată lovitură de Stat. Sancțiunea nerespectării pactului fundamental trebuie să fie posterioară, pentru că numai atunci ea poate avea întreaga forță morală și poate apare mult mai lipsită de preocupări de natură politică.

Constituantul român din 1938 a întărit foarte mult rolul Șefului Statului în această materie, rol care era consacrat de art. 88 al. 3 al Constituției din 1923. În adevăr, această Constituție dă inițiativa legilor aproape exclusiv în căderea Regelui, ceea ce înseamnă foarte mult din punct de vedere al controlului conformității cu Constituția. Parlamentul nu mai putea lua în discuție legi care să fie contrare Constituției căci inițiativa regală priveghea să nu se aducă astfel de proiecte.

Și dacă totuși, aceste proiecte ar fi fost amendate în Comisiuni, rămânea puterii regale dreptul de control cu ocazia promulgării legii.

104. Jurământul de credință Constituției. Pentru a face din Șeful Statului, un păzitor al Constituției, majoritatea constituțiilor obligă pe acești Conducători să jure credință și respect Constituției. Constituția noastră, în art. 39 obliga pe Rege să jure: « a păzi Constituțiunea ». Constituția franceză din 3 Septembrie 1791 obliga pe rege, pe membri Adunării naționale și chiar pe fiecare cetățean activ să depună următorul jurământ: « Jur de a fi credincios Nației, Legii, Regelui și de a menține din toată puterea mea Constituția Regatului, decretată de Adunarea Națională constituantă în anii 1789, 1790 și 1791 ». Formele de natura aceasta se întâlnesc și în Constituția Statelor-Unite, care, în capitolul VI paragr. 3, stabilește jurământul de credință pe care îl prestează membrii parlamentului la intrarea în funcțiunea lor. Asemenea jurământ găsim și în art. 58 din Constituția serbo-croato-slovenă din 1921, precum și în Constituția germană din 1919, art. 42, etc. În art. 3 din legea pentru organizarea ministerelor din 2 August 1929, Miniștrii erau obligați, la intrarea

în funcție, să depună următorul jurământ: «Jur credință Regelui, jur să respect Constituțiunea și legile țării, să apăr drepturile și să păstrez secretele de Stat ».

Jurământul acesta se dădea oral și în scris, în fața Regelui, care semna procesul-verbal. Un asemenea sistem impunea și art. 14 al Constituției franceze din 1852, deputaților aleși; ei nu puteau exercita mandatul lor decât în urma prestării jurământului. Prin Senatul-consult din 17 Februarie 1858, jurământul de credință Constituției și Impăratului se cerea numai în scris, ca o simplă formalitate prealabilă pentru a putea candida.

Constituția din 1938 în art. 48 impunea membrilor Adunărilor legiuitoare prestarea jurământului de credință. Numai după prestarea acestui jurământ, ei își puteau exercita mandatul.

105. **Declarații solemne de intangibilitate.** Alături de acest mijloc, s'a recurs la sistemul declarațiilor solemne de intangibilitate a Constituției pentru o anumită perioadă de vreme. Se declară chiar prin Constituție că aceasta, în întregime sau în parte, nu va putea fi modificată, fie pentru o anumită perioadă, fie pentru totdeauna. Astfel, Constituția portugheză din 1911 prevede, prin art. 82 § 2 că forma republicană a Statului nu va putea face niciodată obiectul unei revizuii constituționale. Vechea constituție norvegiană dela 1814 prevedea că niciodată printr'o revizuire constituțională, nu se va putea modifica spiritul și principiile constituției. Dacă se examinează vieța tuturor Constituțiilor, constatăm pretutindeni apariția unor astfel de declarații în care se fixează termene de intangibilitate a Constituției.

Toate aceste declarații n'au însă decât o valoare morală, căci este imposibil să se poată opri prin lege transformările importante pe care le-ar suferi o societate organizată.

Exemplul acestor declarații de intangibilitate a influențat în ultimul timp și pe legiuitorul nostru. Intr'o serie de legi apare declarația că acestea n'ar putea fi modificate decât pe calea unor legi generale. Astfel, art. 94 din legea pensiilor din 1925 declară că «orice dispoziții s'ar prevede prin diferite legi organice sau speciale, care ar atinge prescripțiunile legii de față, fără modificarea prealabilă și a acestei legi, vor fi considerate nule și neavenite ». De asemeni legea contribuțiilor directe din 1 Aprilie 1941 și legea timbrului tot din 1941.

Legea administrativă din 1938 prin art. 194 declară că nu poate fi modificată timp de doi ani.

Valoarea acestor declarații este aceea a unor simple deziderate exprimate de legiuitor, care nu pot însă lega voința legiuitorului viitor. Practica parlamentară n'a ținut nicio socoteală de dănele, spre marea pagubă a țării.

B) *Sisteme posterioare perfectării legii*

106. **Controlul exercitat de puterea judecătorească.** Controlul posterior al constituționalității legilor revine în mod firesc puterii judecătorești, ca una ce este chemată să interpreteze legile. Acest control nu este altceva decât examinarea legii ordinare și interpretarea ei în raport cu altă lege, superioară acesteia, de natură constituțională. Misiunea însăși a judecătorului, este să interpreteze legile și să aplice sancțiunile, acolo unde s'a violat textul legii. Această misiune trebuie să se întindă și la examinarea Constituției, căci a nu aplica sancțiuni pentru nerespectarea dreptului constituțional, ar însemna să negăm existența unui drept constituțional. O normă de drept, neavând o sancțiune care s'o facă respectată, devine un simplu precept moral. În afară de aceasta, judecătorul, prin chiar misiunea sa, examinând o lege din punct de vedere al constituționalității, va cerceta numai legalitatea acelei legi în raport cu Constituția, înlăturând orice preocupare de politică sau oportunitate. El va rezolvi un simplu conflict de legi.

Acest control, pe care puterea judecătorească îl exercită în privința constituționalității legilor, a fost și este însă socotit ca venind în conflict cu principiul separației puterilor.

Principiul separației puterilor pretinde o independență aproape absolută a puterilor, între dănele. A da unei puteri — puterii judecătorești — dreptul de a controla actele puterii legiuitoare, înseamnă — s'a susținut multă vreme — să eludezi acest important principiu, dobândit de omenire cu atâta greutate și jertfe.

Acei cari au afirmat acest lucru, au căutat să nesocotească adevărata teorie a lui Montesquieu, inspirată și lui de Aristotel, asupra separației puterilor, după care separația celor trei puteri ale Statului nu constituie un cadru rigid, ci dimpotrivă, un cadru suplu, în care puterile colaborează în vederea îndeplinirii aceluiași funcțiuni și se controlează reciproc. Această separațiune, bazată pe colaborare și control, asigură viața internă a Statului și constituie cea mai serioasă garanție a libertății. A lăsa aceste puteri în cea mai deplină independență, fără niciun fel de control, înseamnă a menține vechiul absolutism al Statului (*L'Esprit des lois*, cart. XI, cap. VI).

Puterea judecătorească are, din acest punct de vedere, un rol covârșitor în Stat, căci dânsa controlează atât actele puterii legiuitoare cât și acele ale puterii executive. Anularea unei legi ca neconstituțională, anularea unui act administrativ ca nelegal, sunt acte ale puterii judecătorești, pe care le exercită în virtutea acestui drept de control. La fel, puterea executivă are drept de control asupra celorlalte puteri. Controlul reciproc al puterilor asigură legala și buna lor funcționare. Puterea judecătorească are, prin însăși natura sa, rolul de a fi în Stat regulatorul bunei funcționări a principiului separației puterilor.

CAPITOLUL III

REVIZUIREA CONSTITUȚIEI

§ 1. NECESITATEA ȘI FORMELE REVIZIUREI

SUMAR: 107. *Necesitatea revizuirii Constituțiunei.* — 108. *Revizuirea diferitelor feluri de Constituțiuni*

107. **Necesitatea revizuirii Constituției.** Constituția este exteriorizarea în formule juridice a normelor de viață ale unui popor; ea este manifestarea însușirilor sufletului unei națiuni. Constituția trebuie să fie în permanență icoana fidelă a acestor însușiri. Viața unui popor evoluiază însă în raport cu mediul și cu împrejurările istorice prin care trece; Constituția trebuie să urmeze de aproape aceste manifestări, căci altfel viața se revoltă împotriva ei. Nimeni n'a susținut imutabilitatea. Rousseau spunea că: «este contra naturii corpului social de a-și impune legi pe care să nu le poată revoca, dar nu este, nici contra naturii, nici contra rațiunii, ca el să poată revoca aceste legi cu aceeași solemnitate cu care le-a stabilit (*Considérations sur le gouvernement de la Pologne*). Revizuirea constituției se impune ca o necesitate imperioasă. Mișcarea — evoluție sau progres — este legea societăților omenești. O constituție poate, în cele din urmă, să înceteze de a mai răspunde sentimentului poporului. Generațiile se succed, aducând idei noi. «Oricare ar fi autoritatea morților, ea n'ar putea înlănțui pe cei vii. Suveranitatea națională nu este a oamenilor de altădată, ci a celor de azi. Un popor are un drept imprescriptibil la revizuirea Constituției» (*A. de Lapradelle, op. cit., p. 119*).

Trebuia totuși găsită o conciliațiune între ideea de durabilitate și stabilitate, caracteristice ale Constituției și între necesitatea revizuirii. Declarațiunile de intangibilitate, ca și toate celelalte măsuri de respect ale Constituției, nu aveau decât valoarea unor norme morale, incompatibile însă

cu realitățile vieții. În locul acestora, se acceptă ideea lui Rousseau, a posibilității modificării Constituției, însă nu de legislația ordinară, ci după aceleași norme cu care ea însăși a fost instituită. Se introduc o serie de forme solemne, la început destul de anevoioase, forme variabile după tipul de Constituție. Toate acestea aveau un îndoit scop:

1. Modificarea Constituției să se înfăptuiască într'o perioadă mai lungă de vreme.

2. Modificarea să se facă în forme solemne, deosebite de a legilor ordinare, cât mai apropiate de modul în care a fost instituită Constituția, pentru a atrage atenția asupra importanței actului.

108. **Revizuirea diferitelor feluri de Constituție.** Formele după care pot fi modificate Constituțiile variază în raport cu felul acestor Constituții. Astfel, *Charta* sau *Statutul* sunt Constituții date de monarh; ele pot fi revizuite de acesta, fără consimțământul poporului, atunci când monarhul vine să acorde noi drepturi și libertăți. Deși teoreticește are dreptul să restrângă libertățile acordate, în fapt el n'o poate face. Când Statutul dat de monarh a fost supus ratificării populare prin plebiscit, modificarea nu se poate decât tot de monarh, prin ratificare populară. Aceasta, bineînțeles, numai în cazul când Constituția însăși nu prevede alte forme în care se va face revizuirea; în acest caz se vor urma acele forme. *Statutul lui Cuza* nu conținea nicio dispoziție privitoare la modificarea sau revizuirea sa; el însă putea fi modificat prin orice lege ordinară, în urma acordului dintre Domnitor, Cameră și Corpul ponderator. Statutul n'o spunea expres, dar consecința aceasta rezulta din faptul că singur Domnul avea inițiativa legilor și după ce ele erau censurate de Corpul ponderator și Domn, din punct de vedere al constituționalității, erau promulgate. Statutul era o Constituție flexibilă; un control posterior al constituționalității legilor nu exista.

Când este vorba de un *pact*, revizuirea trebuie făcută de acord între Parlament și Rege. Astfel, în Anglia, pactele pot fi modificate printr'o lege ordinară, sancționată de Rege, deoarece Constituția este flexibilă. În Belgia și Serbia, unde Constituția este rigidă, pactul poate fi modificat prin acordul între Rege și un parlament special, care lucrează cu majoritate și procedură specială, dând acestor legi caracterul de legi constituționale.

Într'o constituție de forma *convenției*, dacă ea este rezultatul unei puteri constituante superioare puterii legiuitoare ordinare, modificarea ei nu se poate face decât în aceleași forme în care a fost instituită.

§ 2. REVIZUIREA CONSTITUȚIILOR ROMÂNE

109. **Revizuirea Constituțiilor române.** Sub imperiul Constituțiilor din 1866 și 1923, dreptul de inițiativă pentru revizuire aparținea deopotrivă și Regelui și Parlamentului; în Constituția din 1938, dreptul de inițiativă este conferit numai Regelui. Parlamentului îi este rezervat numai un rol de consultare prealabilă și de indicare a textelor de revizuit.

Constituția din 1938, prevede, în art. 97 al. 2 procedura după care se va face consultarea prealabilă a Corpurilor legiuitoare. Această consultare se face prin mesaj regal și se exprimă cu majoritate de două treimi ale Adunărilor întrunite într'una singură, sub președinția Președintelui Senatului.

Rezultatul consultațiunii se aduce la cunoștința Regelui de președinții celor două Adunări, însoțiți de comisie specială.

Odată această consultațiune terminată, Regele trimite în deliberarea Corpurilor legiuitoare textele propuse a fi revizuite. Adunările legiuitoare lucrează despărțite. Textele noi se votează cu majoritate de două treimi din numărul deputaților sau senatorilor prezenți.

Actualmente, Constituția din 1938 este suspendată prin actul dela 5 Sept. 1940.

Modul de revizuire al Constituțiilor române prezintă interes numai pentru istorie; el dovedește că toate constituțiile noastre, dela 1866 înainte, au fost de tip *rigid*, pretinzând anumite forme și condițiuni pentru modificarea lor, care însă nu au fost respectate nici în 1866 când nu s'a ținut seamă de Statut lucrându-se numai cu Adunarea Electivă, fără să se convoace Senatul care potrivit Statutului făcea parte din Corpul legislativ, nici în 1921—23, când nu s'au respectat dispozițiunile art. 128 privitoare la revizuire, nici în 1938, când s'a înlocuit forma de Constituție-pact prin Constituția-statut. Numai cu ocaziunea modificărilor din 13 Octombrie 1879 și din Iunie 1884 dispozițiunile privitoare la revizuire au fost respectate.

CAPITOLUL IV
STAREA DE CRIZĂ
SUSPENDAREA CONSTITUȚIEI

§ 1. STAREA DE NECESITATE

SUMAR: 110. *Caracterizarea ei.* — 111. *Concepția germană.* — 112. *Concepția anglo-franco-americană.* — 113. *Sistemul statutului și constituțiilor române.* — 114. *Cum se constată starea de necesitate*

110. *Caracterizarea ei.* Vieța Statului, organizată pe ideea de respect a regulii de drept, este uneori grav atinsă în normala ei funcționare; sunt împrejurări politice de așa natură încât cer o înlăturare, pentru o anumită perioadă, a garanțiilor constituționale.

Imprejurările politice care pot duce la crearea stării de necesitate sunt de două categorii:

1. *Interne*, atunci când este vorba de un conflict puternic între clasele sociale, sau de o gravă turburare lăuntrică.

2. *Externe*, atunci când este vorba de un conflict izbucnit între două State și în care singură preponderanța forței poate să hotărască.

Aceste două împrejurări duc în chip firesc la crearea acelei *stări de necesitate*, în care ideea salvării Statului apare mai presus de ideea de legalitate. Consecința logică a acestei situații este înlăturarea, în parte sau în total, a garanțiilor constituționale și întărirea cât mai mare a puterilor guvernului.

Infățișarea particulară sub care se prezintă starea de necesitate face să varieze gradul în care garanțiile constituționale sunt suspendate. Sunt cazuri în care ideea de salvare a Patriei este împinsă atât de departe, încât toate libertățile moderne sunt înlăturate; regula de drept în funcționarea

Statului dispăre; acesta nu mai este ținut să observe nicio regulă; funcționează așa după cum o cer interesele și nevoile momentului. « Sunt cazuri în care trebuie pus pentru un moment vâlul pe statuia libertății » spune Montesquieu.

În alte împrejurări însă, suspendarea garanțiilor constituționale se face numai în parte; de obicei ea constă într'o nouă repartitie a competențelor, în diminuarea atribuțiilor organelor civile și trecerea lor asupra organelor militare.

Diferența între primul și al doilea sistem este esențială; pe când în primul sistem regula de drept dispăre ca normă de conducere, Statul nefiind ținut să respecte decât acele reguli pe care le impun necesitățile momentului, în cel de al doilea sistem regula de drept rămâne ca bază de funcționare a Statului; ceea ce se înlătură însă, este ordinea fixată de Constituție pentru funcționarea diferitelor organe ale Statului.

Justificarea suspendării totale sau parțiale a garanțiilor constituționale în timpuri de criză, se găsește în faptul că în aceste împrejurări grave prin care trece Statul, funcționarea tuturor organelor sale, potrivit prescripțiilor constituționale, poate să-i cauzeze serioase prejudicii și să ducă chiar la desagregarea sa. Sunt momente în viața Statului, în care este nevoie de o forță centrală și unitară, care să salveze Statul din marginea prăpastiei. Parlamentul, cu încetineala firească cu care ia hotărârile, poate primejdui ordinea de drept. Guvernul este mai aproape de realitatea faptelor, mai în curent cu nevoile Statului, mai direct informat de curentele ce-l domină. Prin acțiunea sa repede și hotărâtă poate să înlătore dintr'odată pericolul care a doua zi poate fi fatal.

III. Concepția germană. Sistemul suspendării totale a garanțiilor constituționale își găsește origina și justificarea sa în doctrina germană. Gerber, Jhering, Jellinek, Kohler, Laband, au reluat doctrinele lui Hegel și le-au transpus în formule juridice. Hegel spune: « Statul crează dreptul, el i se supune din interes, prin urmare, nu-i mai este supus când interesul său e contrariu. În adevăr, dreptul nu este decât un mijloc pentru atingerea unui scop, anume salvarea societății: nu mai există deci drept când regula juridică nu trebuie să mai conducă la acest scop: Statul sacrifică acest drept societății ».

Pentru acești autori se pune problema *marginelor subordonării puterii de Stat sub lege*. Ei nu vor să recunoască o limitare, o subordonare a puterii Statului. Dacă Statul respectă regula de drept, o face numai din necesitate,

pentruca astfel să se facă mai bine ascultat. În momentul când această necesitate nu mai există, Statul nu mai este ținut să respecte regula de drept. Căci, după concepția școalei germane, dreptul este creația Statului și nu poate exista în afară de Stat.

Jhering înlătură completamente ideea de subordonare a puterii de Stat legii: « Exclusiva domnie a legilor este sinonimă cu renunțarea societății la libera folosință a mâinilor proprii. Cu mâini legate s'ar preda societatea necesității încăpățănate, stând fără ajutor în fața tuturor situațiilor și pretențiilor vieții, care n'ar fi prevăzute în lege, sau pentru care legea s'ar dovedi insuficientă. De aici naște maxima că puterea de Stat să nu-și restrângă, prin lege, posibilitatea activității spontanee, mai mult decât e necesar. Mai bine mai puțin în direcțiunea aceasta, decât mai mult.

« E deșartă credința, că interesul siguranței de drept și al libertății politice ar pretinde cea mai posibilă restrângere a puterii de Stat prin lege; această părere se naște din curioasa imaginație, că puterea ar fi un *râu*, care trebuie învins cu posibilă urgență. Dar puterea în realitate e un *bine*, la care însă, ca la orice *bun*, pentru a-i lăsa deschisă posibilitatea folosirii rodnice și vindecătoare, trebuie să se cumpere și posibilitatea abuzului » (*Scopul în drept*, p. 271).

Și el justifică aceasta tocmai pentru considerația că dreptul nu este un scop în sine, ci un mijloc pentru atingerea unui scop. Scopul suprem este asigurarea condițiilor de viață ale Societății. Dreptul, ca și Statul, sunt simple mijloace cu ajutorul cărora societatea își poate dura viața. Când viața societății este în pericol, dreptul trebuie să cedeze pasul în fața scopului pentru care este creat, căci el este numai un mijloc pentru garantarea unui scop — existența Societății. El are chiar datoria s'o facă.

Doctrina germană, astfel formulată, capătă o înfățișare juridică; de timpuriu Germanii au creat un *Notrecht*, care apare sub forma *ordonanțelor de necesitate* sau *ordonanțe în cazuri de criză*, în toate constituțiile Statelor germane din perioada 1818-1850. Starea de necesitate avea de scop să desființeze toate îngrădirile puse de Constituție puterii monarhului.

Astfel, Constituțiunea prusiană din 31 Ianuarie 1850, în art. 63 avea următoarea dispoziție: « Dacă măsuri urgente trebuiesc luate, fie pentru menținerea siguranței publice, fie din cauza unei calamități naționale neprevăzute și, dacă Camerele nu sunt reunite, Guvernul, sub responsabilitatea colectivă a Ministerului, poate emite ordonanțe având putere de lege, cu condiția ca să nu fie contrare Constituției. Ele trebuiesc să fie supuse aprobării celor două Camere, în prima lor sesiune ».

Dispoziția aceasta nu apare în Constituția federală din 1871. Nimeni însă n'a contestat existența acestui *Notrecht* și sub imperiul Constituției din 1871. Ba dimpotrivă, Laband îi constată și justifică existența.

O consacrare practică a acestui drept de necesitate ne-a fost dat s'o aflăm în faimoasa formulă a Cancelarului Bethmann-Holweg: *Not kennt kein Gebot* . . .

Constituția germană dela Weimar din 31 Iulie 1919, admite dreptul de necesitate în art. 48 al. 2.

După această concepție, starea de necesitate fiind prevăzută în Constituție, măsurile luate în acest caz sunt măsuri legale. Doctrina germană înlătură deci concepția ilegalității stării de necesitate, concepție care se desprinde din Constituțiile care nu admit în termeni expresi starea de necesitate, legiferând numai pentru starea normală.

112. **Concepția anglo-franco-americană.** În sistemul acesta, chiar în timpuri de criză, principiul legalității domnește. Starea de necesitate este o stare trecătoare, care nu poate să dea naștere la creațiuni juridice. În timpul acestei stări, organele trebuie să procedeze tot în conformitate cu principiile constituționale sau cu dispozițiile legale. Actele făcute în contradicție cu aceste principii, rămân acte ilegale sau inconstituționale; starea de necesitate nu atribuie un caracter legal acestor acte. Actele însă, pe care le-ar săvârși guvernul în aceste timpuri de criză, în disprețul principiilor constituționale sau legale, își găsesc o scuză în fața Parlamentului, din cauza împrejurărilor particulare prin care trece Statul; Parlamentele vor ratifica printr'un vot ulterior și vor descărca astfel de răspundere guvernul. Principiul care stă la baza acestei concepții este că actele, oricare ar fi împrejurările prin care trece Statul, trebuie să rămână acte legale. Dacă totuși faptele se revoltă împotriva «acestei mari previziuni umane care este Constituția», această revoltă este o stare trecătoare, justificabilă sau scuzabilă din cauza împrejurărilor particulare, dar nicidecum legală, ca în doctrina germană. În această concepție nu se cunoaște existența unui *Notrecht*.

113. **Sistemul statutului și Constituțiilor române.** Pentru prima dată în Statutul lui Cuza din 1864, în art. III din modificările îndeplinite Statutului, găsim următoarea dispozițiune: « În cazul când Guvernul ar fi nevoit a lua măsuri de urgență care cer concursul Adunării Elective și al Senatului, în timpul când aceste Adunări nu sunt deschise, Ministerul va fi dator a le supune, la cea dintâi convocațiune, motivele și rezultatul acestor măsuri ».

Întâlnim deci aici legiferarea dreptului de necesitate pe aceleași baze ca și în Constituția prusiană; ca și în acea legiuire, se cerea pentru legitimarea actelor de necesitate:

1. Să fie un caz de pericol, care să provoace imediata intervenție a Executivului, luând măsuri chiar de competența Parlamentului;
2. Parlamentul să nu fie în funcțiune;
3. Măsura să fie luată de întregul guvern;
4. Măsura urma să fie supusă ratificării Parlamentului la cea dintâi convocare.

Constituția din 1866 părăsește completamente acest sistem, declarând în art. 127: « Constituțiunea de față nu poate fi suspendată nici în total, nici în parte ». Totuși, în acest timp am avut cazuri de necesitate care au determinat suspendarea în parte a Constituției; cu acest prilej în doctrina noastră a prevalat ideea ilegalității acestor acte, inspirată de concepția franceză. Jurisprudența le-a validat pe baza teoriei necesității. (Cas. I 15 Febr. 1919, *Pand. Rom.* 1922, I, 5).

Constituția din 1923, în art. 128, completează art. 127 al Constituției din 1866 cu un alineat nou: « În caz de pericol de Stat se poate institui prin lege starea de asediu generală sau parțială », iar prin art. 107 recunoaște existența *actelor de guvernământ*, care sunt de esența stării de necesitate. Cu chipul acesta se revine la doctrina legalității actelor făcute în timpuri de criză.

Constituția din 1938 prin art. 96 al. 2 și art. 78 al. 2, menține ambele dispozițiuni din Constituția dela 1923.

114. **Cum se constată starea de necesitate?** În practică, chestiunea este foarte greu de rezolvat; nu se pot stabili cu precizie împrejurările de fapt care pot duce la crearea stării de necesitate. Se obișnuiește însă în chip general să se ceară îndeplinirea următoarelor condițiuni: 1) existența unui pericol național; 2) urgența în luarea măsurilor; 3) imposibilitatea de a putea lucra a organelor legale.

Dar chestiunea care se pune este aceea de a ști cine va aprecia existența acestor elemente; cine va putea spune dacă cu drept cuvânt guvernul s'a găsit în situația de adevărată necesitate, pentru a lua măsurile de fapt dictate de împrejurări. În genere, singur Parlamentul are acest drept de apreciere și el o poate face fie la început, când acordă guvernului *pline puteri*, așa cum au făcut-o la începutul războiului din 1939 Anglia, Franța, Elveția, Belgia, fie ulterior, după ce starea de necesitate a

trecut, când el vine să ratifice actele făcute de guvern și să-l descarce de răspundere.

Starea de necesitate dă naștere, în practică, la suspendarea Constituției prin *acțiunea guvernanților* și prin *acțiunea guvernaților*.

Suspendarea constituției prin *acțiunea guvernanților* se poate face prin:

- Starea de asediu;
- Guvernarea prin decrete-legi;
- Acte de guvernământ;
- Lovitura de Stat.

Suspendarea constituției prin *acțiunea guvernaților* se poate face prin:

- Revoluție.

§ 2. SUSPENDAREA CONSTITUȚIEI PRIN ACȚIUNEA GUVERNANȚILOR

A) *Starea de asediu*. — B) *Decrete legi și acte de guvernământ*. — C) *Lovitura de Stat*

A) *Starea de asediu*

SUMAR: 115. *Origina și evoluțiunea instituției*. — 116. *Caracteristica ei*. — 117. *Instituirea stărei de asediu*. — 118. *Regimul stărei de asediu în legea din 1864*. — 119. *Ridicarea stărei de asediu*

115. Origina și evoluția instituției. Ideea de stare de asediu, ca și expresiunea însăși, sunt legate de vechea structură a Statului, apărut de cetăți întărite. Numai cavalerii din cetate aveau obligația și dreptul de a purta armele; ei singuri apărau Statul, apărând cetățile întărite. În cazul când cetățile erau asediate, populația civilă din afara zidurilor cetății se refugia în cetate, cerând apărare. Comandantul cetății, pentru a putea obține ordinea și a înlătura turburările produse de exodul populației, turburări care ar putea îngreuna sau primejdui apărarea cetății, își arogă puteri dictatoriale asupra acestei populații civile refugiate. El n'o poate face decât în caz de asediu a cetății, pentru că numai cu această ocazie populația civilă, care trăiește pașnică în afara zidurilor, trece în puterea sa, cerându-i sprijin și apărare. Starea aceasta, în care comandantul unei cetăți asediate exercită asupra populației civile, refugiată aci pentru apărare, puteri dictatoriale, se numește *stare de asediu*.

Dar transformarea mijloacelor de luptă a făcut să dispară sistemul cetăților întărite și în locul cavalerilor apărători ai cetății, tehnica modernă a înarmat întreaga populație civilă și a pus-o în apărarea Statului. Evoluția

aceasta a operat în aceeași largă măsură și în ce privește concepția stării de asediu. Situația cetății asediate a fost extinsă Statului întreg, sau numai acelei regiuni aflate sub stare de războiu. Statul întreg devine acum o cetate asediată, apărată însă de întreaga populație civilă, în stare de a purta armele. Rațiunea primă, care instituisese în cetate starea de asediu, dispare acum. Nu mai există populație civilă refugiată, care prin aglomerarea sa să producă desordini și să pericliteze operațiile militare. Și aci însă, evoluția a operat. Dacă este adevărat că populația civilă se înarmează spre a apăra Statul tot atât de adevărat este însă că rămân încă un important număr de cetățeni, cari nu sunt în stare de a purta armele și cari, constrânși de necesitățile războiului sau profitând de lipsa de atenție a autorităților, preocupate numai de apărarea țării, ar putea da naștere la mișcări care să pericliteze operațiile armatei. Pentru a asigura liniștea în dosul frontului, pentru a face să dispară orice alte preocupări, în afară de acelea ale apărării țării, Statele moderne cunosc și azi regimul stării de asediu.

Evoluția acestei idei s'a făcut pe cale de asemănare. Dela cetatea asediată la Statul asediat, apropierea s'a făcut repede. Dar, în fața pericolului intern, născut dintr'o revoluție a claselor sociale împotriva guvernanților, s'a înfățișat putința înlăturării acestor neajunsuri și prin instituirea stării de asediu, asemănându-se Statul aflat în stare de revoluție cu Statul aflat sub stare de războiu. Azi, putem avea stare de asediu în timp de războiu și în timp de pace; aceasta din urmă, se numește *stare de asediu fictivă*.

116. Caracteristica ei. Regimul stării de asediu se caracterizează prin următoarele dispoziții:

1. O diminuare a competenței autorității executive civile, în folosul autorității militare. Separația dintre autoritatea civilă și autoritatea militară dispare aproape completamente, puterea civilă colaborând cu autoritatea militară și exercitând numai atribuțiile pe cere-i le lasă aceasta. Autoritatea militară, prin natura sa, apare mult mai compatibilă cu împrejurările grave prin care trece Statul. Ordinele sale se dau cu repeziciune și se execută prompt; criza de autoritate, rezultată în mod firesc din separația atribuțiunilor, dispare.

2. Parte din garanțiile libertății individuale sunt suspendate și autoritatea militară obține dela lege puteri de poliție excepțională. Poate împiedica întrunirile, poate face percheziții ziua și noaptea la domiciliul cetățenilor; poate ordona domiciliu forțat, aduna armele și munițiile, suspenda publicațiile.

3. Competința puterii judecătorești este și dânsa modificată. Tribunalele militare își largesc competența și dobândesc dreptul de a judeca și pe civili, pentru crimele și delictele contra siguranței Statului.

117. **Instituirea stării de asediu.** Procedura instituirii stării de asediu variază în raport cu regimul stabilit în fiecare țară.

Constituția din 1866 nu prevedea pentru starea de asediu o consacrare legală. În adevăr art. 127 din Constituție declara: « Constituția nu se poate suspenda nici în total nici în parte ». Textul acesta, reproducând identic textul belgian, a dat naștere în practică la aceleași dificultăți de interpretare. Sensul său este că o suspendare a Constituției nu poate avea loc nici în vremuri normale, nici în vremuri anormale. Soluția adoptată de Inalta noastră Curte a fost că acest text s'ar referi numai la vremurile normale.

Odată admisă posibilitatea suspendării Constituției și a proclamării stării de asediu, se pune în discuție modalitatea după care această stare de asediu poate fi proclamată. Cine are drept s'o proclame? Parlamentul sau Șeful Statului? La noi, înainte de Constituția din 1866, aveam legea stării de asediu din 10 Dec. 1864, inspirată de legea franceză din 9 Aug. 1849, care, cu modificările care i s'au adus prin legea din 3 April 1878 și 5 Aug. 1914 este și azi în vigoare în Franța. Această lege autoriza pe Domnitor să proclame prin decret starea de asediu, atunci când necesitățile o impuneau. Dar această lege fusese abrogată prin Constituția din 1866, care prevedea imposibilitatea suspendării Constituției (art. 127) și în același timp abroga toate dispozițiile contrare Constituției. Supraviețuirea acestei legi era neconstituțională; ea n'ar fi putut reînvia decât printr'o modificare a Constituției. Totuși, fără a ține socoteală de aceste principii, Parlamentul nostru, atât în timpul răscoalelor din 1907, cât și în preziua războiului din 1916, votează o lege cu un art. unic prin care autoriza pe Rege să proclame starea de asediu prin decret în cuprinsul legii din 1864. Puterea legiuitoare reînvia astfel legea din 1864 în disprețul dispozițiilor constituționale. Ea întâlnește în această privință concursul justiției, impresionată de necesitatea momentului.

În sistemul Constituției din 1866, proclamarea stării de asediu de Șeful Statului s'a făcut în baza autorizării Parlamentului, autorizare dată în prealabil și în chip general.

Constituția din 1923 curmă însă în parte această controversă. Art. 128, care reproduce neschimbat vechiul text al art. 127: « Constituțiunea de față

nu poate fi suspendată nici în total nici în parte », adaugă un al. nou, care vine să justifice jurisprudența Inaltei Curți: « In caz de pericol de Stat, se poate prin lege institui starea de asediu generală sau parțială ».

Prin ultimul aliniat al art. 128 dobândește însă valoare constituțională legea din 1916 care reînviază vechea lege a stării de asediu din 1864. O lege ordinară, cea din 1916, organizase starea de asediu, dar această lege era considerată neconstituțională. Noua constituție cerând ca starea de asediu să se institue prin lege, se perfecta astfel situația de fapt existentă anterior Constituției din 1923.

Ce a voit să înțeleagă legiuitorul prin această dispoziție? Puterea legiuitoare trebuie să se pronunțe pentru fiecare caz în parte, când ar fi vorba de instituirea stării de asediu; trebuie să se creeze ori de câte ori este necesară starea de asediu generală sau parțială, o lege specială, sau este suficient să existe o lege prealabilă care să autorize pe Șeful Statului s'o proclame atunci când ar socoti că este cazul? Nici lucrările pregătitoare, nici desbaterele parlamentare, nu ne dau vreo indicație în această privință. Jurisprudența Inaltei Curți se pare însă că împărtășește ideea că legea poate să autorize pe șeful Statului, în anumite condițiuni, să proclame starea de asediu. In aceste cazuri de pericol grav pentru Stat, suspendarea constituției devine o măsură legală, ea nu se poate face decât în limitele pe care legea le stabilește; justiția este chemată să controleze dacă actele făcute în executarea acestei măsuri sunt conforme cu legea sau nu.

Constituția din 1938 curmă definitiv această controversă. In adevăr art. 96 al. 1 reproduce principiul întâlnit și 'n celelalte constituții, aceea că ea nu poate fi suspendată nici în total nici în parte. Dar, dela acest principiu, al. 2 aduce o derogare, atunci când declară că în caz de pericol de Stat se poate institui starea de asediu generală sau parțială. Constituția nu mai impune ca această stare de asediu să fie *instituită prin lege*. Se va putea deci introduce starea de asediu prin lege, prin decret-lege, în cadrul art. 46 din Constituție, prin simplu decret, sau chiar prin simplă măsură a guvernului.

118. Regimul stării de asediu în legea din 1864. Singurul text de lege privitor la starea de asediu, care, în fapt, este și azi în vigoare, este legea din 10 decembrie 1864. Această lege n'a fost votată de Parlament, ci a fost decretată de Domn, în baza art. 18 din Statutul dela 1864. Ea reproduce în întregime legea franceză din 1849, deși la noi nu se găseau introduse libertățile din Franța.

Potrivit acestei legi, starea de asediu poate fi proclamată de Domn, în caz de pericol *iminent* pentru Stat (art. 1 și 2); ridicarea ei se face tot de Domn (art. 8). Legea impune obligația să se precizeze întinderea aplicării teritoriale (art. 3) în chiar decretul de proclamare. Efectul stării de asediu e de a trece autorității militare, puterile autorităților civile, pentru păstrarea ordinii: poliția civilă trece în competența Comandamentului militar (art. 4). Tribunalele militare își largesc competența și judecă crimele și delictele împotriva siguranței Statului, ordinii publice și Constituțiunii, oricare ar fi calitatea infractorilor (art. 5). Chiar dacă starea de asediu încetează, tribunalele militare continuă a judeca afacerile cu care au fost sesizate (art. 9). Legea acordă prin art. 6, autorității militare, dreptul de a face percheziții domiciliare ziua și noaptea, de a stabili domiciliul forțat anumitor persoane, de a ridica armele și munițiile, de a opri întrunirile, de a dispune oprirea circulației pe străzi după o anumită oră, închiderea localurilor, în sfârșit, de a lua toate măsurile de siguranță și poliție.

119. **Ridicarea stării de asediu.** Aci trebuie să distingem două ipoteze:

- a) Când s'a fixat durata ei;
- b) Când nu s'a fixat un termen.

În prima ipoteză, când s'a fixat dela început durata stării de asediu, ea este ridicată de plin drept, fără niciun fel de intervenție din partea puterii legiuitoare sau executive, la împlinirea termenului fixat. Constatarea că s'a împlinit termenul prevăzut de actul de instituire se poate face de oricine, de Guvern, de Parlament, sau de Justiție, în ipoteza când organele puterii executive n'ar voi să respecte acest termen. Organele normale ale Statului își reiau deplin drept competența lor; cetățenii pot să se adreseze contenciosului administrativ spre a cere înlăturarea oricărui act dat de organele a căror competență a încetat. De asemeni, justiția va fi în drept să anuleze toate măsurile luate de organele a căror competență a expirat.

În ipoteza când actul de instituire nu fixează niciun termen înlăuntrul căruia are să se aplice starea de asediu, atunci este necesar un nou act pentru ridicarea ei. (Cas. II, decizia 3.135 din 5 Decembrie 1924).

B) *Decrete-legi și acte de guvernământ*

SUMAR: 120. *Caracteristica legislațiunii de criză.* — 121. *Origina decretului-legi.* — 122. *Regimul decretelor-legi la noi*

120. **Caracteristica legislațiunii de criză.** În regimul parlamentar, avem două organe politice menite să vegheze la salvagardarea intereselor

generale, să asigure existența și integritatea Statului, să apere colectivitatea de tot ce ar putea-o amenința în dezvoltarea ei. Dintre aceste organe, unul, și anume Parlamentul, are o *activitate intermitentă*, celalt, guvernul, are o *activitate continuă*, de tot momentul.

În caz de pericol, când ambele puteri funcționează, este evident că va exista o colaborare între aceste două puteri pentru combaterea pericolului. Dar, Parlamentul având o activitate intermitentă se poate ca, în intervalul dintre sesiuni, să se întâmple fapte grave menite să amenințe existența Statului. În asemenea împrejurări, este necesar ca celalt organ politic, guvernul, să ia măsurile necesare pentru apărarea Statului.

Actele pe care le face guvernul, în asemenea împrejurări, depășesc starea de legalitate stabilită prin Constituțiune; dar ele trebuiesc făcute, cum spunea procurorul general Burkhardt înaintea Tribunalului federal elvețian la 14 Decembrie 1915: «În momentul în care situația politică riscă de a înceta să fie numai amenințătoare, pentru a deveni tragică, nu s'a înțeles să se sacrifice Țara, legalității. Bunul simț pledează pentru necesitatea politică».

Aceste măsuri se iau pe cale de decrete-legi.

Ele pot fi luate și prin *acte de guvernământ*¹⁾, adică acte făcute de guvern, care, prin însăși *natura lor*, au caracter politic și față de care guvernul este singur judecător, nu numai al oportunității, dar și al legalității actului, autoritățile judecătorești nefiind competente de a le examina.

Aceste decrete-legi sunt deciziuni ale Puterii executive, luate pe cale generală și impersonală, având însă putere de lege. Apariția decretului-lege nu se poate justifica decât în epocile turburi, când Parlamentul nu se poate întruni, când ne găsim în fața unor turburări interne sau război și când, până la întrunirea Parlamentului sau până ce dânsul, în urma discuțiilor, va vota măsura necesară, ordinea publică ar putea fi periclitată. În organizarea Statului există un principiu fundamental, acela al continuității funcționării serviciilor publice. Statul nu-și justifică rațiunea sa de a fi, dacă, la un moment dat, funcționarea serviciilor publice ar fi întreruptă. Pentru a preîntâmpina acest grav neajuns în viața Statului, în epocile sale de criză, când Parlamentul ar fi în imposibilitate să se întrunească imediat, sau când sistemul lui de legiferare, cu discuții interminabile, ar putea periclita existența întregului organism, când necesitatea cere hotărâri rezezi și unitare, singurele reputele capabile de a stăvili răul și a împiedica dezastrul, s'a conceput legiferarea pe calea decretului-lege.

¹⁾ Vezi *infra* cap. referitor la Puterea judecătorească.

Starea de spirit a Europei actuale, cu instaurarea unor regimuri de autoritate, unde Parlamentul joacă un rol cu totul șters și unde puterea de decizie imediată, cu valoare de lege, aparține executivului, a influențat și țările de larg regim parlamentar și a făcut să se uzeze pe o cale largă de decrete legi. Acesta este cazul Franței și al Angliei, care, în 1939, au acordat guvernelor *pline puteri*, spre a putea lua toate măsurile cu caracter legislativ, necesitate de războiu.

Constituția noastră din 1938, cu un vădit caracter autoritar, acorda prin art. 46 Regelui dreptul de a legifera, în orice materie, pe cale de decret în intervalele dintre sesiuni sau atunci când Parlamentul este dizolvat. Decretul-lege trebuia să fie supus ratificării Adunărilor la cea mai apropiată sesiune. Dar aceste măsuri nu mai constituie o legislațiune de stare de criză, ci de timpuri normale.

Caracteristica decretului-lege este:

a) Puterea reglementară a Șefului Statului își mărește enorm competența și-și arogă toate domeniile rezervate puterii legislative. Când puterea reglementară se va exercita în domeniul rezervat puterii legislative, ea va lua denumirea de decret-lege sau *regulament-lege*, spre deosebire de decretul simplu, prin care se promulgă un regulament. Vom avea deci două feluri de regulamente: un regulament având putere de lege — decretul-lege și un regulament obișnuit, care va juca pe lângă decretul-lege același rol pe care-l joacă pe lângă o lege. Decretul-lege, deși apare în formă reglementară și emană numai dela puterea executivă, are totuși valoare de lege;

b) Decretul-lege poate modifica sau abroga legile anterioare votate de Parlament, căci față de aceste legi are exact putere de lege. S'a mers și mai departe și s'a modificat chiar Constituția pe calea decretului-lege. Astfel, la noi, s'a acordat drept de vot unor anumite categorii de cetățeni, pe calea decretului-lege; s'a suspendat constituțiunea din 1938 prin decretul-lege 3052 din 5 Sept. 1940, iar prin decretul-lege 3053 s'a modificat ordinea constituțională;

c) Decretul-lege îmbracă caracterul unui act legislativ; el poate fi supus unui singur control și anume acela dacă autoritatea care l-a dat nu era competentă sau dacă nu este dat în forma în care autoritatea competentă poate lucra valabil;

d) Decretul-lege trebuie supus în cea mai apropiată sesiune ratificării Parlamentului. În caz contrar, sau în caz când ratificarea este refuzată, el rămâne fără valoare, dar numai pentru viitor, deoarece pentru trecut, fiind dat în puterea Constituției, are valoare legală.

Sub imperiul regimului din Septemvrie 1940, decretule-legi date de Conducătorul Statului nu sunt supuse la nicio ratificare; ele au caracterul unui act legislativ perfect.

121. **Origina decretului-lege.** Apariția decretului-lege în Statele cu regim parlamentar constituie o contradicție. Este o încercare de reîntoarcere la regimul dictatorial dinaintea de revoluția franceză, justificată numai prin starea de necesitate prin care trec Statele. Apariția acestei instituții are loc în Anglia, care introdusese un regim parlamentar pronunțat cu mult înainte de revoluția franceză. În Anglia, Regele era obligat să disolve Parlamentul din cauză că acesta, sistematic, îi refuza creditele necesare. Noul Parlament se arată tot atât de ostil Regelui, care refuză să-l convoace timp de 7 ani (1614-1621). În tot acest timp Regele guvernează pe cale de decrete, prin așa zisele proclamații. Mai târziu, în secolul al XIX-lea, *Habeas corpus* din 1679, considerată ca lege fundamentală a drepturilor și libertăților individuale, este suspendată prin legea din 12 Iulie 1882, impusă de rebeliunea irlandeză și legea marțială, echivalentă în oarecare măsură cu starea de asediu, este proclamată în Irlanda.

În *Anglia* exista prin tradiție dreptul pentru Șeful Statului de a lua pe cale de regulament toate măsurile necesare pentru a garanta siguranța publică și apărarea regatului. Dar, cum în această materie tradiția era îndoelnică, chiar în timp de pace a început să se concretizeze în legi pozitive dreptul Regelui. Astfel prin *Army act* se recunoaște guvernului dreptul ca, în caz de pericol iminent pentru Stat și sub rezerva de a supune ratificării Parlamentului, să se mențină sub arme soldații cari trec în rezervă, să se organizeze rechiziții de locuințe, de animale, drumuri de fier. La începutul războiului această prerogativă se mărește prin legi noi, care dau în căderea guvernului dreptul de a lua prin decret anumite măsuri. Legea din 3 Aug. 1914, dă guvernului dreptul de a suspenda plățile; legea din 5 Aug. 1914 îi dă dreptul să reglementeze circulația și șederea străinilor. Dar acestea sunt umile începuturi față de dreptul general ce i se acordă guvernului prin legea din 8 Aug. 1914, *Defence of the Realm Acts*. În baza acestei legi Regele are drept, cu avizul Consiliului privat, pe timpul duratei războiului, să edicteze regulamente privind puterile Amiralității și ale Consiliului Armatei, luând toate măsurile pivoare la împiedicarea spionajului și autorizând judecata de Curțile Marțiale a tuturor acelor cari vor călca aceste regulamente. Mai târziu, o nouă lege extinde competența puterii reglementare și în materie de presă. Aceste două legi se transformă

într'una singură, la 27 Noemvrie 1914, *Defence of the Realm consolidation act*. Caracteristica acestor legi este că dânsle acordă cele mai largi puteri guvernului, numai în timp de războiu, putând modifica pe această cale reglementară legile în vigoare. Dreptul acesta al Regelui nu constituie o prerogativă a sa, ci-l deține în baza autorizării date de Parlamentul suveran. Același lucru s'a repetat în Anglia, în 1939, cu prilejul războiului actual.

Sistemul englez trece pe continent. Pentru prima dată, în *Franța*, se uzează, după revoluție, de decrete-legi, la 2 Februarie 1859, prin decretul-lege privitor la alegerea deputaților corpului legislativ. Exemplul se întinde cu repeziciune în toate țările. Bismark, în lupta pe care o duce pentru hegemonia Prusiei și în tendința pe care o are de a constitui unitatea Imperiului german, nesocotește completamente existența Parlamentului și guvernează prin decrete, având autoritate de legi.

În *Germania*, legea deplinei puteri din 4 August 1914 acorda Bundesrath-ului dreptul de a ordona, în timpul duratei războiului, orice măsuri care ar putea remedia starea economică. Aceste măsuri, însă trebuiau supuse Reichstag-ului la prima sa reuniune, spre examinare.

Legea din 8 Octomvrie 1923, votată de parlamentul german, dă drept guvernului a lua în domeniul financiar, economic și social, măsurile pe care le va socoti necesare și urgente, putându-se îndepărta chiar dela Constituție. Această lege urma să fie abrogată odată cu retragerea guvernului și cel mai târziu la 31 Martie 1924.

În *Franța*, necesitatea suspendării Constituției și guvernării pe calea decretelor-lege apare indiscutabilă în 1914.

Starea de asediu și declarația de războiu se fac prin decret, ratificat imediat de Parlament. În 1916, guvernul Briand depune în Parlament un proiect de lege prin care se acorda guvernului *depline puteri*, în special în ceea ce privește apărarea națională și aprovizionarea. Guvernul putea să ia orice măsuri necesare sau să deroge dela legile în vigoare pe cale de decret. Proiectul însă este respins; la obiecțiunea că Parlamentul lucrează încet și că s'ar periclita astfel apărarea națională, s'a răspuns că Parlamentul apreciază greutatea Statului și nevoia rapidității, dovadă că la 4 Aug. 1914 s'au votat numai în câteva ore zeci de legi urgente cerute de guvern.

Și în Franța însă, prin diferite legi speciale, s'a acordat guvernului dreptul de a uza de decrete. Astfel, prin legea din 5 Aug. 1914 se dispune că «în timpul ostilităților guvernul este autorizat să ia, în interesul general, prin decret dat în Consiliul de miniștri, toate măsurile necesare pentru a

înlesni executarea sau pentru a suspenda efectele obligațiilor comerciale sau civile ».

Dar, ceva mai târziu, la 10 Febr. 1918, se votează o lege prin care se dă guvernului dreptul de a proceda pe cale de decrete « în timpul războiului și în cele șase luni care vor urma după terminarea ostilităților » spre a lua toate măsurile necesare pentru aprovizionarea națională: legea însăși precizează limitele de autorizare și pedepsele pe care le va putea stabili regulamentul, având forță de lege.

Războiul odată terminat, s'a crezut că sistemul decretelor-legi va dispărea, mai ales în Franța, unde Constituția rigidă nu îngăduia decât Parlamentului dreptul de legiferare, iar delegarea competențelor era imposibilă. Și totuși, mai ales în Franța, intervin după războiu, decrete-legi mult mai numeroase decât în timpul războiului. Astfel, prin art. 106 al legii financiare din 30 Iunie 1923, se dă în căderea guvernului dreptul de a suspenda legile din 1918, 1921 și 1922 prohibând exportul capitalurilor și al valorilor mobiliare. Dar și această lege dă numai o competență limitată guvernului. În sfârșit, Franța uzează larg de decrete-legi în 1924, 1926 și în ultimii ani, dela 1934 încoace. Izbucnirea războiului actual în Sept. 1939, face să apară din nou pe o scară întinsă decretul-lege, în baza autorizației date de Parlament guvernului. Iar în urma legii constituționale franceze din Iulie 1940, Decretul-lege devine modul exclusiv de legiferare.

În *Italia*, unde Constituția este flexibilă și dă posibilitate Parlamentului de a conferi Guvernului cele mai depline puteri, avem legile din 1 Aug. 1848, 26 Aprilie 1859, 1 Mai 1866, etc., prin care s'a acordat guvernului dreptul de a legifera pe calea decretelor-legi.

În timpul războiului mondial, Parlamentul acordă guvernului, chiar dela început *pline puteri*, prin legea din 22 Mai 1915. Pe baza acestei legi o serie de decrete, care de care mai felurite, își fac apariția. Se pun impozite pe această cale, se suspendă efectele contractelor, devenite oneroase din cauza războiului, se modifică legea administrativă. În *Italia*, ca și în *Anglia*, niciodată nu s'a pus în discuție constituționalitatea acestor decrete, deoarece s'a considerat că Parlamentul putând oricând modifica Statutul, poate acorda pline puteri guvernului. Un singur lucru s'a discutat, conformitatea acestor decrete cu legile de autorizare.

Practica decretelor-legi continuă în *Italia* și după încetarea războiului, mai ales dela venirea la putere a fascismului, în Octomvrie 1922.

Ea este legalizată și definitiv întronată prin legea de pline puteri din 31 Ianuarie 1926 (*legge sulla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche*).

122. Regimul decretelor-legi la noi. Decretul-lege apare la noi pentru prima dată în timpul Statutului lui Cuza, după lovitura de Stat din 1864. Art. 18 al. final din Statut declară: «Decretele ce, până la convocarea noii Adunări, se vor da de Domn, după propunerea Consiliului de Miniștri și a Consiliului de Stat ascultat, vor avea putere de lege». În baza acestui text, care dă decretului-lege puterea de lege, Domnitorul, după exemplul pe care în Franța îl oferea Napoleon, exercită o dictatură legislativă și promulgă prin decret o serie de legi, care formează până azi baza juridică a Statului nostru. Astfel, prin decret se înfăptuește marea reformă agrară din 1864, reforma electorală, se promulgă codurile în vigoare și azi. Perioada în care Cuza-Vodă lucrează prin decret rămâne cea mai frumoasă din viața legislativă a țării noastre. Ea contrastează puternic cu sterilitatea, incompetența și nestabilitatea Parlamentelor.

Dar consacrarea legală a decretului-lege, cu înțelesul și valoarea de azi, este prevăzută de art. 3 al Modificațiunilor îndeplinite Statutului, care dispun: «În cazul când Guvernul ar fi nevoit a lua măsuri de urgență care cer concursul Adunării electivă și al Senatului, în timpul când aceste Adunări nu sunt deschise, Ministerul va fi dator a le supune, la cea dintâi convocațiune, motivele și rezultatul acestor măsuri».

Technica decretului-lege, astfel cum l-am avut în legislația ulterioară, își găsește aici obârșia.

Dela această epocă, decretul-lege își face apariție numai în timpul ultimului războiu, când, din cauza împrejurărilor particulare în care se găsea Țara și a imposibilității Parlamentului de a lucra, Guvernul își arogă cu dela sine putere, *depline puteri*. Nicio lege de autorizare din partea Parlamentului nu intervine, nicio măsură în Constituție nu autorizează acest drept: el este justificat de starea de necesitate.

Pe această cale de decrete-legi s'au înfăptuit cele două mari reforme reclamate de starea de războiu: reforma agrară și votul universal. De asemeni, prin decret-lege se consfințește Unirea provinciilor-surori.

Constituția din 1938, prin art. 46, a revenit la vechiul sistem al Statutului din 1864, dând consacrare legală decretului-lege. Potrivit acestui text «Regele poate, în timpul când Adunările legiuitoare sunt disolvate și în intervalul dintre sesiuni, să facă în orice privință decrete cu putere de lege, care urmează a fi supuse Adunărilor spre ratificare la cea mai apropiată a lor sesiune».

Decretul-Regal din 5 Sept. 1940 pentru învestirea cu depline puteri în Stat și reducerea prerogativelor regale, dă, prin art. II, dreptul de

legiferare în căderea Regelui, care exercită această prerogativă prin Decret-Regal, contrasemnat de Președintele Consiliului de Miniștri. Iar Decretul-Regal din 8 Septemvrie 1940, pentru investirea cu depline puteri în Stat, atribue dreptul de legiferare prin Decret Președintelui Consiliului de Miniștri, care a luat titlul de *Conducător al Statului*.

Regimul decretului-lege este astăzi regimul legal de legiferare în România.

C) *Lovitura de Stat*

SUMAR: 123. *Noțiunea lovituri de Stat.* — 124. *Lovitura de Stat în România*

123. **Noțiunea lovituri de Stat.** Lovitura de Stat este măsura luată de guvern de a răsturna ordinea legală și de a introduce o nouă ordine. Măsura aceasta se ia de obicei pentru salvarea țării care se găsește amenințată de un pericol grav, intern sau extern. Exemple de astfel de lovituri de Stat întâlnim în Franța, la 18 Brumar anul VIII (9 Nov. 1799) când Napoleon I, răsturnând ordinea legală, institui Consulatul.

În adevăr, starea rea financiară, imposibilitatea de a lucra a consiliilor legislative și venalitatea înaltului personal politic al Directoratului, îi aduse discreditul. Bonaparte, întors pe neașteptate din Egipt, sfătuit de Talleyrand, Fouché, Sieyès și ajutat de fratele său Lucien, care era președintele Adunării celor cinci sute, silii ambele Adunări, a Bătrânilor și a celor cinci sute, să voteze legea prin care se puse capăt Directoratului și se institui Consulatul.

Altă lovitură de Stat este aceea dată de Napoleon III la 2 Decemvrie 1851. Ajuns în 1848 președinte al Republicii franceze, el dispuse arestarea tuturor notabilităților partidului republican și monarhist, dizolvă Adunarea (2 Dec. 1851) și înăbuși începutul de răscoală ce se anunța în Paris. Lovitura sa de Stat fu ratificată prin plebiscit. În anul următor restabili Imperiul, printr'un senatus-consult pe care-l supuse ratificării populare prin un nou plebiscit.

124. **Lovitura de Stat în România.** Prima mișcare de acest fel în România este aceea săvârșită de Cuza Vodă la 2 Mai 1864, când dizolvă Adunarea electivă, dădu Statutul desvoltător al Convențiunii dela Paris și legiferă pe cale de decrete-legi.

Sub influența diferitelor reforme care se înfăptuiseră în Europa — chiar și în Rusia țaristă — Cuza credea că trebuie neapărat să îndeplinească cerințele art. 46 aliniat 6 din Convențiunea dela Paris, care impunea revi-

zuirea legilor care regulau raporturile proprietarilor de pământ cu lucrătorii agricoli, în sensul de a se îmbunătăți soarta țăranilor; el vroia să elibereze pe țărani de toate legăturile de clacă, de toate aservirile feudale pe care cu vremea boierii știuseră să le impue în favoarea lor.

Din această cauză, o luptă aprigă se dă între Cameră și domnitor, luptă care începuse încă dela 1862, de când Domnitorul își manifestase aceste idei. Acest lucru îl silește pe Kogălniceanu, primul ministru de atunci, să se ridice în Cameră și să țină în ședința dela 13 Aprilie 1864, acel discurs memorabil în urma căruia se dă vot de blam guvernului.

Guvernul este nevoit să-și dea demisia, însă Principele Cuza o refuză și proroagă Parlamentul până la 2 Mai 1864. Chiar în ședința dela 2 Mai, Kogălniceanu ținu un nou discurs în care spunea:

« Domnitorul, refuzând să primească demisia Cabinetului, s'a gândit să facă apel la țară, însă această Adunare a recunoscut ea însăși, în mai multe rânduri, că nu reprezintă pe deplin țara, cerând ea reforma electorală în toate sesiunile. Domnitorul voiește și el să facă apel la țară, însă reprezentată printr'o nouă lege electorală ».

Când s'a pus la vot această chestiune, Kogălniceanu a cetit mesagiul de dizolvare (Xenopol, Cuza Vodă).

După dizolvarea Adunării, Cuza dă chiar la 2 Mai 1864 o proclamațiune către Popor, în care arată lupta care a dus-o cu Parlamentul, și propune după sistemul cezarian introdus de Napoleon, ca poporul să se pronunțe asupra modificărilor ce el înțelegea să aducă Convențiunii dela Paris din 1858, precum și asupra legii electorale.

Plebiscitul propus de Cuza pentru ratificarea Statutului și a legii electorale, este admis cu 683.928 voturi pentru, 1.307 contra, fiind și 50.232 abțineri (21 Mai 1864).

A doua lovitură de Stat este cea dela 12 Februarie 1938. Alegerile ce avuseseră loc în Decembrie 1937, cu toată legea electorală favorabilă obținerii de majorități guvernamentale, nu reuși să aducă niciunui partid politic majoritatea relativă care să justifice atribuirea mandatelor în vederea creării unei majorități parlamentare. În fața acestei situații, la 18 Ianuarie 1938 Regele dizolvă Adunările legislative, modifică legea electorală și face o nouă convocare a Corpului electoral.

Pe când campania electorală era în plină desfășurare și termenul de consultare se apropia, Regele schimbă guvernul și dă un decret, la 12 Februarie 1938, prin care revocă convocarea Corpului electoral pentru alegerea Adunărilor legiuitoare. Câteva zile mai târziu, la 20 Februarie

1938, printr'o proclamație, Regele înfățișează poporului o nouă Constituție pe care o supune plebiscitului, pe baza unui decret având aceeași dată. Plebiscitul are loc la 24 Februarie 1938 și, în urma votului favorabil, noua Constituție se promulgă la 27 Februarie 1938.

A treia lovitură de Stat este aceea dela 5 Septemvrie 1940, când, în urma dureroaselor evenimente care au dus la pierderea temporară a granițelor noastre și a puternicelor mișcări interne, Regele suspendă Constituția prin decret-regal și, printr'un alt decret regal, investește pe generalul Ion Antonescu cu depline puteri pentru conducerea Statului Român. Prin același decret, prerogativele regale se restrâng considerabil.

A doua zi, la 6 Septemvrie 1940 Regele abdică, iar Moștenitorul Tro-nului depune jurământul de credință ca Rege, luând titlul de Mihai I. Printr'un nou decret-regal, generalul Ion Antonescu este investit cu depline puteri pentru conducerea Statului. Noua ordine legală este stabilită.

§ 3. SUSPENDAREA CONSTITUȚIEI PRIN ACȚIUNEA GUVERNAȚILOR

SUMAR: 125. *Rezistența la opresiune.*—126. *Doctrina revoluției franceze.*—127. *Atitudinea jurisprudenței.*—128. *Teoria revoluțiilor.*

125. **Rezistența la opresiune.** Am examinat cazurile în care Constituția poate fi suspendată din inițiativa *guvernanților*: se justifică această măsură pe considerația că Societatea este în pericol și trebuie salvată, cu sacrificiul momentan al drepturilor și prerogativelor ei. Dacă, pentru un moment, aceste drepturi sunt suspendate, faptul se justifică numai pe considerația ca ulterior, ele să apară mai puternice.

Se întâmplă însă în viața națiunilor și fenomene inverse. *Guvernații*, din cauza abuzului pe care uneori îl săvârșesc guvernanții, abătându-se dela normele stabilite de Constituție, ies din atitudinea legală și se împotrivesc opresiunii guvernanților.

Concepția aceasta, care formează unul din pedestalurile Revoluției franceze, își distinge origina sa într'un trecut mult mai îndepărtat. In scrierile teologilor din Școala dreptului natural, ideea apare clar formulată și este ultimul mijloc prin care dreptul individual se poate ridica cu autoritate, în fața atotputerniciei tiranice a Prințului. Prima expunere teoretică a legitimității tiranicidului ne-o dă Jean de Salisbury (1110-1180) în lucrarea sa *Polycraticus*. După dânsul, Prințul cel rău este reprezentantul, imaginea lui Lucifer. A omorî deci un tiran este nu numai un drept, dar chiar o faptă bună. Această idee este reluată și discutată de toți teologii din Școala dreptului natural (Thomas d'Aquino, Jean Petit, Gerson, Boucher, Leon

XIII, etc. Vezi o foarte completă expunere a doctrinei catolicilor în această privință în Duguit, *op. cit.*, t. III, pp. 739-744).

Dar, la sfârșitul secolului XVII, această doctrină găsește un eminent susținător în Locke care, cu spiritul caracteristic juriștilor englezi, reușește să-i dea o bază juridică. El pornește dela ideea că orice funcționar, orice magistrat, care iese din sfera competenței lui legale și face acte împotriva legii, împotriva dreptului, nu le poate face în calitatea lui de funcționar sau magistrat, ci numai în calitatea lui de persoană particulară. Ca magistrat, este pus să păzească legea; dacă nesocotește legea, pierde calitatea de magistrat; devine un uzurpator al puterii. Impotriva lui poți rezista prin forță, așa cum rezști împotriva oricărui om care întrebunțează forța asupra ta. Totuși, această idee este îngădită de o serie de împrejurări; n'ai drept să rezști când ai o autoritate legală căreia să te adresezi cu recurs. Și chiar dacă n'ai această autoritate, nu trebuie ca o națiune să ia cu ușurință armele revoluției. Aceasta se poate face numai în cazul când majoritatea poporului suferă de tirania comisă și nu există alt mijloc de îndreptare.

126. **Doctrina revoluției franceze.** Revoluția franceză găsește o puternică justificare în doctrina lui Locke. Punând în aplicație aceste idei, ea înțelege să le dea și o consacrare legală. În sufletul oamenilor se naște întotdeauna trebuința de a justifica ca legale actele lor. Și iată că declarația drepturilor omului din 1793 vine să consacre în formule legale aceste principii care fuseseră abia enunțate în art. 2 al declarației din 1791.

Art. 33 declară: «Rezistența la opresiune este consecința celorlalte drepturi ale omului». Dar, de aici, dela ideea de opresiune individuală, declarația trece la opresiunea generală, săvârșită împotriva națiunii întregi și preconizează și justifică ideea revoluției, ca singurul mijloc de a menține și restabili legalitatea. În adevăr, art. 34 și 35 din Declarație adaugă: «Este opresiune împotriva Corpului social când unul singur din membrii săi este oprimat; este opresiune contra fiecărui membru când Corpul social este oprimat. Când Guvernul violează drepturile poporului, revolta este pentru popor și pentru fiecare porțiune a poporului, cel mai sfânt din drepturi și cea mai indispensabilă din datorii». Idealul revoluționar se găsea satisfăcut; o lume întregă fusese răsturnată pentru a se clădi o nouă orânduire socială. Bazele noii organizări nu puteau fi găsite într-o ilegalitate. De aci nevoia pentru oamenii revoluției de a justifica, pe baze juridice, revoluția. Din fericire însă, aceste exagerațiuni au rămas de domeniul istoriei, dispărând odată cu oamenii cari le formulaseră.

Dar dacă aceste idei au dispărut din legislația pozitivă, ele continuă totuși să preocupe pe gânditori. Duguit, socotit ca unul dintre cele mai revoluționare spirite ale dreptului public și având cele mai apropiate legături cu doctrina sindicalistă, își pune fără înconjur problema rezistenței la opresiune. Condamna fără reticență tiranicidul căci « nimeni n'are dreptul să dea altuia moartea ». « Asasinatul politic rămâne totdeauna asasinat ». Trecând însă la rezistența în sine, Duguit declară că individul are dreptul să reziste oricărei legi contrare dreptului și să nu se supună decât atunci când se întrebuițează împotriva lui constrângerea materială.

Insuși Duguit, atunci când e vorba de rezistența *defensivă*, ezită să dea o soluție integrală. În acest caz, el caută s'o justifice prin faptul că agentul care a ieșit din cadrul legii nu mai are calitatea de agent public, ci de simplu particular, care întrebuițează forța și căruia poți să-i rezisti prin forță.

Un alt filosof, Fr. Géný, examinând în mod amplu problema rezistenței la opresiune, ajunge la concluzii, poate chiar mai îndrăznețe decât ale lui Duguit ¹⁾. Dimpotrivă, se pare că Duguit, în evoluția pe care ideile sale o urmează în această materie, s'ar fi inspirat dela ideile clar formulate încă dela început de Géný. Acesta distinge patru feluri de rezistență la opresiune: a) *rezistența pasivă*, care constă din intenția de a nu executa legea; b) *rezistența defensivă*, care pretinde să se întrebuițeze violență în rezistență; c) *rezistența agresivă*, care presupune lupta pe față împotriva legilor ilegale și d) *revoluția*, adică efortarea activă de a răsturna aceste legi.

Géný justifică rezistența la opresiune din două puncte de vedere:

a) Din punct de vedere *moral*, așa cum o făceau teologii și canonicii evului mediu; legea nu este pentru aceștia decât norma de viață care se desprinde din regulata funcționare a societății. Această normă de viață devine legală numai atunci când ea este desprinsă cu adeziunea conștiinței a fiecărui individ, când nimic nu se opune în conștiința acestuia, pentru ca dânsa să fie aplicată. Dar, formulările acestei școli, referindu-se mai mult la datele conștiinței și moralei, nu pot constitui suficiente criterii pentru stabilirea unei teorii juridice. Géný se îndreaptă atunci spre elementul rațional, spre a găsi suport doctrinii sale.

b) Din punct de vedere *rațional*, după ce dânsul critică părerile acelor care fundează acest drept, fie pe *starea de necesitate*, fie pe *legitima apărare* (Hauriou), justifică astfel doctrina sa: « Constatăm, mai întâi, că principiul

¹⁾ Fr. Géný, *Science et technique en droit privé positif*, t. IV, 1924, No. 296—300. Vezi și *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, 2-e édit., 1919, t. II, No. 173—174.

eventual al dreptului, constând în menținerea ordinii în sânul vieții sociale, poruncește respectul legii regulat stabilită. De altă parte, totuși, legea, având ca rațiune esențială de a fi consacrarea și menținerea drepturilor individuale ale omului, se concepe că, dacă, departe de a le întări, le izbește cu ideea preconceptută de injustiție, justifică o reacțiune a acestor drepturi nesocotite, care o domină întrucâtva, cum scopul domină mijlocul. Și totuși, această reacțiune va trebui să fie strict limitată de considerația că drepturile individuale ele însăși au, pentru protecția lor, o nevoie absolută de ordine socială, și că dacă ele ar sdruncina însăși baza acestei ordini, sub singura garanție a judecății care le exercită, ar risca să piară odată cu dânsa. Astfel, vedem intrând în linie, în examenul problemei puse, elemente diferite, care se opun și se întreciocnesc, pentru a îndepărta orice soluție absolută și a sugera numeroase distincții ».

Bazat pe aceste considerații, Gény se silește să desprindă o serie de reguli generale privitoare la această problemă, pe care le reduce la următoarele formulări:

1. Rezistența este admisibilă numai pentru menținerea drepturilor individuale ale omului.

2. Apărarea acestor drepturi nu poate fi exercitată decât de indivizi lezați.

3. Legea împotriva căreia individul se poate ridica trebuie să fie viciată de o injustiție gravă, evidentă și ireparabilă.

4. Gény se declară împotriva rezistenței propriu zis *agresive*; el aderă numai la ideea rezistenței pasive și a rezistenței defensive. Chiar și pe aceasta din urmă, el n'o poate concepe decât ca ultim subsidium, ca ultim remediu împotriva unei injustiții care nu se mai poate tolera. Și el simte nevoia, chiar aci, de o justificare teoretică: « Dar, în realitate, nu este un om care să nu simtă, la un moment dat, dreptul, mai mult, datoria, de a refuza injoncțiunile brutale și arbitrare ale unei puteri tiranice. Să presupunem că aceasta ne ordonă să masacrăm pe rudele noastre, sau, mai simplu, să comitem un act de neumanitate sau de flagrantă nedreptate. Ne revoltăm contra ideii că am putea totuși să i-ne supunem. Acest sentiment profund nu poate rămâne fără răsunet în ordinea externă ».

Un alt publicist, de un talent tot atât de remarcabil, Hauriou, vine să examineze și dânsul această problemă și s'o întărească cu autoritatea marelui sale personalități. Pentru dânsul această rezistență n'ar fi decât un *ultim remediu*, analog cu acele justificări pe care dreptul penal le cunoaște sub forma *legitimei apărări* sau *dreptului de necesitate*. El nu poate însă concepe

ideea de rezistență la opresiune decât ca un ultim remediu, adică atunci când « recursul la instituția politică este manifest imposibil ».

La noi, prof. C. G. Dissescu (Drept constit., ediția III, Buc. 1915, pag. 475 și urm.) admite de asemenea că, și din punctul de vedere filosofic și din punctul de vedere al textelor (art. 12 și 13 din Constituțiunea din 1866), rezistența la opresiune trebuie să fie admisă, însă cu anumite limitări. Astfel, ea e admisă când arestarea nu este făcută pe baza unui ordin legal, când adică nedreptatea este manifestă și insuportabilă, atunci când cetățeanul merge până la marginile apărării legitime, căci agentul, care lucrează în mod ilegal, nu mai are calitate; el este un simplu particular și tentativa lui de a aresta un cetățean, după bunul său plac, fără garanțiile cerute de lege, constituie un atentat flagrant la libertatea individuală.

127. **Atitudinea jurisprudenței.** Dacă doctrina, în majoritatea ei, este aproape unanimă în a recunoaște și a justifica dreptul de rezistență la opresiune ¹⁾, jurisprudența însă, se arată în totul refractară oricărei aplicațiuni a acestei idei. Gény se forțează să găsească, în examinarea deciziilor jurisprudențiale, începuturile unui drept pretorian, care să justifice, să scuze și să apere de răspundere rezistența împotriva legilor nedrepte. Dar încercările sale sunt infructuoase. Cu toată bunăvoința pe care o are de a dovedi existența unui început de jurisprudență, care să vină să justifice dreptul de rezistență, el este nevoit totuși să recunoască că, din această direcție, nu sunt de sperat mari progrese. Ne găsim într'un domeniu al dreptului cucerit de doctrină; dar mintea omenească va trebui încă multă vreme să se frământe pentru a putea găzi formula pe baza căreia justiția să poată face aplicația principiilor edictate de doctrină.

128. **Teoria revoluțiilor.** Când rezistența la opresiune nu este exercitată în mod individual, ci în mod colectiv și în chip agresiv, atunci această rezistență se transformă în revoluție. « Orice guvern, spune Duguit, care, în chip permanent, face legi atentatoare la dreptul superior, care se impune Statului, care face sau lasă să facă acte arbitrare în violarea legilor existente, este un Guvern tiranic, care se abate dela misiunea sa și poporul care face o revoluție pentru a-l înlătura, îndeplinește de sigur un act legitim. Nu

¹⁾ Vezi împotriva dreptului de rezistență la opresiune H. Taine, *Les origines de la France contemporaine. La révolution*, t. I, Paris, Hachette 1878, p. 276. Maxime Leroy, *La loi. Essai sur la théorie de l'autorité dans la démocratie*, Paris. Giard et Brière, 1908, p. 79—80.

s'ar putea nega că în istorie au fost revoluții legitime ». Dar Duguit însuși, înspăimântat de această justificare legală pe care o dă revoluțiilor, vine să adauge imediat: « Dar conced că în practică exercițiul unui astfel de drept prezintă mari pericole. Toți filosofii politici, cari, dela Sf. Thomas din Aquino până la Locke, au recunoscut dreptul de insurecție, au înțeles aceste pericole și-au recomandat să nu se uzeze de acest remediu decât cu o extremă prudență ».

Justificarea dreptului de revoluție este însă lipsită de orice bază legală; incontestabil, nu se poate concepe revoluția ca un drept; noțiunea în sine este contrară ideii dreptului. Revoluția se poate însă justifica din punct de vedere politic. O revoluție care reușește este o revoluție dreaptă: toate actele făcute în numele ei vor fi justificate, și ordinea juridică se schimbă; când revoluția nu reușește însă, ia denumirea de *rebeliune* și dreptul pozitiv o va condamna.

« Revoluția nu este *anarhia*. Ca și dânsa este o turburare a ordinii politice, dar ceea ce o diferențiază este că ea nu condamnă orice ordine publică în mod general, cum face anarhia, ci numai o anumită ordine publică, ordinea publică existentă. Dacă mișcarea de răsturnare a ordinii legale existente reușește, avem *revoluție*; dacă nu reușește, avem *insurecție* sau *rebeliune*. *Succesul* este condamnarea puterii publice care este înlocuită de învingători; înfrângerea este condamnarea mișcării însăși ». (Jhering, *Zweck im Recht*).

Revoluțiile nu pot fi considerate decât ca un *rău necesar*, ca o boală de care suferă organismul social și care izbucnesc atunci când mersul evoluției politice nu este în unison cu evoluția socială înfăptuită.

TITLUL III
REGIMUL CONSTITUȚIONAL ROMÂN

CAPITOLUL I

INSTITUIREA ȘI EVOLUȚIA REGIMULUI CONSTITUȚIONAL ROMÂN

§ 1. DIN CELE MAI VECHI TIMPURI PÂNĂ LA STATUTUL LUI CUZA

A) *Acte și legi pozitive*

SUMAR: 129. *Caracterul Statelor Române.* — 130. *Originalitatea instituțiilor românești.* — 131. *Instituțiunea Domniei în vechiul nostru drept.* — 132. *Raporturile dintre Domn și boieri și dreptul de proprie legisferare.* — 133. *Tratatul dela Adrianopol 1829.* — 134. *Regulamentele organice.* — 135. *Criticile aduse acestei organizări.* — 136. *Convențiunea dela Balta Liman (1849).* — 137. *Congresul dela Paris.* — 138. *Divanurile ad-hoc și raportul comisiunii instituită de Conferința de pace.* — 139. *Convenția dela Paris și organizarea stabilită printr'înșă.* — 140. *Compunerea și funcționarea Adunării electivă.* — 141. *Comisia centrală dela Focșani.* — 142. *Alte instituțiuni*

129. **Caracterul Statelor române.** De o parte și de alta a Carpaților, străjuiți de coamele înalte ale munților, poporul român își durează viața lui de Stat, răspândindu-se până departe, în luncile fertile ale Dunării, Nistrului și Tisei. Istoria găsește acest popor de păstori stăpân pe potecile munților cu mult înainte de venirea și așezarea celorlalte popoare vecine; un popor modest, fără prea mari pretențiuni de civilizație, dar un popor care-și poate afirma existența cu mult înainte de era creștină¹⁾. Permanența

¹⁾ « Intreg cercul de popoare de jurîmprejurul nostru deci a pășit peste pragul proto-istoric abia în ritmul acesta târziu de plin Ev-Mediu al omenirii. Curtile regale dela Buda și Varșovia, ori cele împărătești dela Constantinopol și Moscova au putut fi deci cu mult mai strălucitoare decât cele dela Suceava și Târgoviște ale Domnitorilor noștri, și au și fost de sigur. Totuși, dincolo de limitele arătate mai sus — niciunul din aceste popoare nu și-au putut însemna nici direct nici indirect, prin strămoși, prezența sa activă la marile ritmuri anterioare ale istoriei universale » (En. Ionescu, *Priviri generale asupra istoriei Românilor și a popoarelor vecine*, 1929, p. 4).

unui popor pe același teritoriu, legătura indestructibilă ce se creiază între om și pământ, izvoarele de viață pe care omul le trage din configurația naturii înconjurătoare și-și alcătuiește structura firii sale, toate aceste elemente constituiesc patrimoniul cel mai important la unui popor. Din acest punct de vedere poporul nostru se poate mândri cu permanența așezării sale pe aceste teritorii, care, necontestat, i-au format caracteristica particulară a firii sale.

Deprins să rătăcească cu turmele pe crestele înalte ale munților, să stăpânească din privire zărilor și să-și aibă drept tovarăș « codrul, frate cu Românul », sufletul acestui popor se va făuri în melancolia liniștită a nopților înstelate, sau în înfriguratul freamăt al răsăritului de soare.

Un popor blând, liniștit, pașnic, purtându-și truda zilei într'un nestăpânit elan de încântare, așa cunoaște istoria poporul român.

Incontestabil, la un astfel de popor este greu să poți găsi o organizare politică. Ea începe să apară abia mult mai târziu, când viața de păstor se îmbină cu viața de agricultor, când omul se leagă temeinic de pământ, când începe să-i recunoască binefacerea și să-i păzească hotarele. Inceputurile de organizare politică apar destul de târziu la poporul nostru, dată fiind permanența lui în aceste locuri; faptul se explică însă tocmai prin această structură particulară, prin prelungirea vieții de păstor, potrivit oricărei înjghebări politice. Pe văile adânci ale Carpaților ca și pe culmile amețitoare, viața se purta liniștită și lipsită de griji; nimeni nu turbura pe acești « crai ai munților » din melancolia neasemuită a doinelor lor. Numai când viața în șes începe să fie turburată, când proviziile nu mai pot sosi regulat la munte, păstorii coboară pentru a-și apăra traiul liniștit din munte. Și astfel, viața de păstori și de plugărie se va prelungi mereu.

Odată însă cu aceste noi împrejurări, vor apare primele instituții politice. Nu va trebui să ne așteptăm la cine știe ce instituții complicate, la cine știe ce organizări care să necesite ample studii. Cele dintâi instituții sunt simple înjghebări țărănești, a unei Societăți rudimentare, care-și orânduiește o viață colectivă. Statele noastre primitive încep prin organizarea celei dintâi celule de viață locală, *satul*, sau după terminologia slavonă *knezatul*, pentru ca de aici evoluția să se urmeze la județ și Stat sau voievodat. În fruntea satelor drept conducători ai lor, întâlnim pe *bătrânii* satelor, pe *moși* sau *knezi*, precum în organizația superioară vom întâlni de asemenea un conducător. Dar când acest conducător va trebui să adauge, pe lângă atribuțiile lui de împărțitor al dreptății, de împăciuitor al oamenilor și pe acelea de conducător de oaste, noul conducător, *Voievodul* sau *Domnul*, va reuși să înjghebe primele organizări de Stat.

În toată această perioadă de organizare, un lucru apare mai presus de toate: în conștiința populară, ideea de Stat popular, de Stat țărănesc, este reală și vie. Formele sociale și politice pe care le îmbracă viața juridică la noi, în tot acest timp, sunt forme pur naționale, izvorâte din interesele și realitățile vieții noastre de Stat.

Formele de viață politică romană, transplantate aici, s'au contopit în sufletul poporului și treptat, treptat, au răsărit din nou, schimbate și de înfățișare pur națională.

Începuturile organizării noastre de Stat și transformările succesive sunt fenomene particulare sufletului nostru.

130. **Originalitatea instituțiilor românești.** Cele mai vechi instituții românești au fost păstrate în vechile obiceiuri ale pământului, sau se găsesc numai amintite în proverbe sau zicători populare, în tradiția care s'a perpetuat din veac în veac și a ajuns până la noi. Acest obicei al pământului, regula de drept formată înafară de legea scrisă, a precedat legea scrisă, a coexistat apoi cu aceasta, reprezentând spiritul poporului.

Acest obicei al pământului a dăinuit din cele mai îndepărtate vremuri ale istoriei.

Primele legi scrise, pravilele Vasile Lupu (1646) și Matei Basarab din anul 1652, consfințesc acest obicei al pământului. În adevăr, în pravila Matei Basarab, glava 4, se spune: unde nu e lege scrisă acolo trebuie să păzim obiceiul locului, iar mai departe în glava 361 ne arată că existența unui obicei al locului, contrariu unei dispozițiuni penale a pravilei, constituie o scuză legală pentru infractori.

Așa dar, chiar posterior apariției acestor pravile, legea nescrisă s'a păstrat în tradiția poporului și s'a întrebuițat adesea, mai ales că pravilele nu trau toate materiile care puteau da naștere la litigii.

Cantemir, la începutul secolului al XVIII-lea, ne certifică acest lucru ca și codurile ulterioare, în special codul Calimah și Caragea.

Origina vechiului nostru drept nescris este una din chestiile cele mai desbătute și mai controversate, care a preocupat în de aproape atât pe juriști cât și pe istorici. S'a susținut astfel de către unii autori că acest drept consuetudinar ar avea origină romană, alții i-au atribuit origina slavă iar alții traco-ilirică.

Nu poate fi vorba de o imitație totală sau cel puțin parțială a obiceiurilor noastre juridice dela alte popoare. De sigur că situațiuni identice au putut să creeze instituțiuni juridice asemănătoare. A crede că aceste

obiceiuri și forme de drept au putut fi împrumutate dela alte popoare, este a considera poporul nostru inferior din toate punctele de vedere poporului ale cărui obiceiuri le-a imitat.

Pe oricât de inferioară treaptă de dezvoltare ar fi fost poporul, el a avut obiceiurile și moravurile sale juridice. Fondul sufletesc al dreptului, comun tuturor popoarelor, l-a avut și poporul nostru. Iar forma, dacă poate fi imitată după alta, să nu se uite că în momentul când a ajuns să fie însușită de poporul nou, a devenit a sa.

Forma aceasta, transmisă dela un popor la altul, a trebuit să fie o formă plină de viață și de realitate, formă care venea să împlinească o necesitate simțită, care se altoia pe fondul sufletesc al noului popor și care îmbrăca forma trebuinții și a sufletului acestui popor. O astfel de formă, împărțită de un popor întreg, nu mai poate fi o formă străină, ci una națională.

131. Instituția Domniei în vechiul nostru drept. Cele dintâi știri despre apariția unor instituții fundamentale în Principate, sunt referitoare la instituția Domniei, care devine, prin chiar caracterul său, factor determinant în viața Statului, în jurul căreia se grupează ideea de unitate și de continuitate a Statului; este singura instituție care, în tot trecutul Statelor noastre, apare ca un element în jurul căruia gravitează întreaga noastră organizare.

Domnitorii, Voevozii, ne spune Dimitrie Cantemir în Descrierea Moldovei, aveau drepturile cele mai întinse, «în afară de Dumnezeu și de sabia lor nu cunoșteau pe nimeni altul în țara lor». Înainte de închinarea către Turci de sigur că Domnitorul avea drepturi foarte întinse. Războiul, pacea, viața și averea locuitorilor depindeau de voința lui. Dar și după ce s'a stabilit protectoratul turcesc, Domnitorul avea:

a) *puterea de a face legi*. Obiceiul era ca legile să se facă de Domn cu consensul boierilor și al episcopilor adunați în sobor. Domnitorul putea însă să ia hotărâri și fără consultarea boierilor.

b) *dreptul de poliție și de a avea armată*. Acest drept a existat de sigur înainte de protectoratul turcesc. Astfel armatele românești s'au luptat cu Ungurii și Polonii, iar armata lui Alexandru cel Bun al Moldovei a luat parte alături de Poloni la bătălia dela Grünwald sau Tanenberg contra Cavalerilor Teutoni (1410).

Dar, chiar după protectoratul turcesc, s'a recunoscut prin hațișerifurile imperiale dreptul de a ține armată, Domnitorii fiind obligați numai a da asistența militară Padișahului. Ei aveau dreptul de a face război. Nu avem

decât să ne reamintim de războaiele lui Petru Rareș, precum și de luptele dintre Matei Basarab și Vasile Lupu. În veacul al XVIII-lea puterea militară se micșorează foarte mult pentru ca, în 1739, Constantin Mavrocordat să o reducă la simpla forță polițienească, incapabilă de a apăra țara în contra bandelor de prădalnici ce uneori veneau de peste Dunăre, cum au fost Pasvangii, alteori din Buceag, Tătarii ¹⁾.

c) *dreptul de a stabili impozite*, care erau foarte numeroase și variate. Era mai întâi darea personală, *capitatio*, birul. Constantin Mavrocordat, prin reforma din 1739, a stabilit ca această dare să fie de 10 lei de familie, plătită în patru termene numite sferturi.

În afară de aceasta se percepeau impozite pe diferite obiecte de producțiune, iar nu pe articolele produse. Astfel de impozite erau: *oieritul* (întâi câte o oaie din zece, apoi 3 și mai târziu 6 parale de fiecare oaie), *pogonariul* (câte 2 lei și 8 parale de pogon de vie), *tutunariul* (câte 4 lei și 48 bani de fiecare pogon semănat cu tutun) etc.

Veniturile erau unele ale *Vistieriei* (tezaurul public) și altele ale *Cămărei* sau Caseta privată a Domnitorului. Veniturile Cămărei proveneau din ocne, vămi, oierit, vinarit. Constantin Mavrocordat prin reforma din 1739 a desființat Cămara, făcând o singură Casă din care se plăteau tributul și cheltuelile Statului, iar restul rămânea în folosul Domnului.

d) *dreptul de a judeca și pedepsi chiar cu pedeapsa capitală* pe oricare din locuitorii țării, fie boier, fie om de rând, având și dreptul de a confisca averile celor condamnați. Judecata se făcea în Divanul domnesc, sub președinția Domnitorului, care de multe ori judeca singur, când era vorba de boieri pe care vroia să-i omoare, să le confiște averile sau să-i bată la falangă ²⁾.

e) *dreptul de alibinat* adică de a moșteni averile streinilor morți în țară precum și averile vacante. Astfel, într'un document dela Mihai Racoviță din 1725 aflat la Arhivele Statului, Condica G. Asaki II p. 504, se spune că Dracea Armașul, om strein de țară, cumpărând o moșie pe apa Bâcului, lângă Chișinău și întâmplându-i-se moartea și neavând pe nimeni în țară și fiind obicei pentru cei streini când mor fără copii, ce ar avea aici să se ia pe seama gospod (adică a Domnului).

f) *dreptul de a bate monetă*. Primul Domnitor care a bătut monetă este Vladislav Basarab, care se găsea în legături de vasalitate față de Regele

¹⁾ Asupra organizării armatei, vezi N. Iorga, *Istoria armatei române*, 1910, 2 volume.

²⁾ Kogălniceanu, *Letopiseștele* III, 13, unde cronicarul Niculcea istorisește de omorârea vistiernicului Ursake de către Duca Vodă.

Ungariei. Astfel se găsește o monedă dela Vladislav care are pe avers următoarea inscripție + *M. Ladislai Waiwode* între 2 cercuri de perle, în mijloc marca Ungariei, iar pe revers + *Transalpini* între două cercuri de perle, în mijloc acvila muntenească.

Monetele ce circulau în țările românești erau mai mult streine. Astfel găsim Zloți sau galbeni ungurești numiți și ughii, galbenul sau zlotul venețian, groșii și grivna rusești, löwenthalerul german numit la noi taler sau leu, din cauza că avea un leu gravat. Apoi erau monete turcești ca irmilic, mahmudea, piaștri sau icosar, para, lira.

În afară de aceasta erau și monete românești ca de pildă *șalau* în Moldova ¹⁾. Cronicarul Mustea ne spune că asemenea monete se băteau în *bănară* (monetăria) dela Suceava pe vremea Domnitorului Dabija și Ilias (1663). (Vezi Arhiva ist. I, 1, p. 79).

g) *Dreptul de autentificare și confirmare*. Ca și în Occident Domnitorii dădeau autenticitate actelor de transmisiune de proprietate. Documentele sunt foarte numeroase. Astfel într'un document dela Vlad Țepeș din 5 Iunie 1483 Domnitorul întărește lui Mihail dreptul de proprietate asupra moșie Topești, ocolul Tismana, cumpărată dela Barbu cu 1300 aspri. Domnitorului, spunea documentul i s'a dat un cal ²⁾.

Domnitorul, neconsiderându-se numai ca reprezentant al Statului, ci ca însuși Statul, nu respecta, în principiu, actele predecesorilor, cum de altfel făceau și Suveranii din Occident. De aceea era obiceiul să se confirme toate actele de către noul Domnitor. Pentru ca confirmarea să aibă valoare mai mare, Domnitorul care o dădea blestema pe urmașul său care ar vroi să strice actul juridic aprobat de dânsul. În acest sens numeroase documente publicate în *Arhiva istorică* I, se poate citi între altele documentul 31, din 12 Mai 1529, dat la Târgoviște de către Moise Voevod.

Cele dintâi știri pozitive pe care le avem, în această epocă, despre viața noastră de Stat, sunt cele privitoare la alegerea Domnului.

Sistemul desemnării Domnului este un sistem *electivo-ereditar*. Noul Domnitor era desemnat de obicei de Domnul în viață și era ales de Mitropoliți și Boieri. Desemnarea se putea face în chip foarte larg, fie dintre copiii legitimi sau naturali ai Domnului, fie dintre frații și rudele Domnului decedat, fie chiar orice alt boier.

În această privință, documentele timpului ne dau indicațiuni precise. Astfel, într'un hrisov dela Vlad Țepeș ni se spune:

¹⁾ P. Negulescu, *Tratat de drept adm.*, 1930, București II, p. 124 și 125.

²⁾ *Arhiva istorică a Românilor* I, 1, pag. 37 (docum. 41).

« După moartea Domniei mele, or pe cine ar alege Dumnezeu de a fi Domn Țării românești, fie *din rodul de inimă al Domniei mele*, fie *din neamul Domniei mele*, fie chiar, *din păcatele noastre, din alt neam* ¹⁾).

Intr'un document dela Ștefăniță Vodă, din 26 Dec. 1517, se spune: « iar după viața noastră cine va fi Domn *din copiii noștri*, sau *din neamul nostru* sau *pe oricare Dumnezeu va alege a fi Domnul pământului nostru moldovenesc* » ²⁾).

Această alegere să făcea, pentru Moldova, după mărturisirea medicului lui Ștefan cel Mare, când a fost ales ca urmaș al marelui Domnitor fiul acestuia Bogdan, în câmp, unde asista Ștefan pe patul de suferință și unde erau strânși toți boierii și armata. Aceștia toți au ales Domn pe Bogdan iar după alegere i-au jurat credință.

Pentru Muntenia, avem mărturisirea unui boier contemporan fraților Buzești: « Și se strânse toți *boierii mari și mici din toată țara* și se sfătuiră cum vor face să izbăvească Dumnezeu țara din mâna păgânilor. Și dacă văzură că într'un alt chip nu se vor putea izbăvi, de aceea ei ziseră: numai cu bărbăție să ridice sabia asupra vrășmașilor ». Iar mai departe când e vorba de alegerea Domnului: « boierii lui Mihai *mare sfat* făcură și aleseră pe unul din boieri, care era din seminția băsărăbească, neamul domnesc ».

Iată deci că, după aceste mărturisiri, alegerea Domnului se făcea de aproape țara întreagă. În *mare sfat* se adunau, de alegeau pe Domn. S'ar putea obiecta că din moment ce participau numai boierii, restul țării rămânea departe de viața publică. Dar *boier mic* era aproape țara întreagă ³⁾.

Această alegere se făcea pe viață.

Dar acest drept de alegere, cu precădere din familia domnească nu a existat totdeauna. De sigur că obiceiul s'a format cu timpul prin faptul că o anumită familie a căpătat o mare importanță, cum de pildă familia Basarabilor.

Bula papală din 1251 prin care se confirmă donațiunea făcută de Regele Ungariei Bela IV, în 1247, cavalerilor Ioaniți sau ospitalierilor Sft. Ion, numiți și ospitalierii de Rodos și apoi de Malta, ne arată că în Olenia și Muntenia existau voveozi și apoi kneji sau kenezi.

1) *Arhiva ist. a Rom.*, I, p. 7, doc. 3.

2) *Arhiva ist. a Rom.*, I, doc. 30, p. 27.

3) Rangul de boier mic era foarte ușor de dobândit. Oricine, prin vrednicie se putea ridica aici și putea ajunge din boier iarăși țaran. Boier mic era ceva mai mult decât fruntașul țaran al satului (N. Iorga, *Istoricul Constituției românești*, p. 12).

Regele Ungariei dăruise acestor cavaleri-călugări toată țara Severinului *totam terram de Zeurino* până la apa Oltului *usque ad flumen Olth*. Kenejii erau de sigur stăpânitorii unui teritoriu. Așa se înțelege de ce diploma spune că dăruiește kenezatele lui Ion și Farcaș, însă nu cuprinde în donațiune kenezatul voevodului Lytuon. Prin urmare teritoriul unui kenez se numea kenezat. Un kenezat putea însă să fie condus de un voevod, cum este cazul lui Lytuon. Acesta trebuia să fi fost mult mai important, cu putere militară mult mai mare, de aceea Bela al IV-lea nu îl donează, *excepta terra Kenezatus Lytuon* Woiavode, cum nu cedează nici țara voievodului Seneslau, *excepta terra Seneslai Woiavode Olahorum* (Hurmuzaki, Doc. I, p. 249, doc. 193).

Denominațiunile de voievozi și keneji sunt pur slave, dela care de sigur le-am împrumutat în timpul lungii conviețuiri. Kenejii trebuiesc înțeleși ca conducători, șefi. În paleoslavă, kneaz are semnificarea de principe, dux. Vladislav Basarab Voievod, într'un document din 1372, vorbind despre kneji, îi numește *Barones : ac baronibus supplicamus* (citată de Hașdeu în introducerea dela vol. IV Magnum etymologicum Rom.). Primele așezări românești erau aceste kenezate conduse de kneji, aleși de popor după obiceiul slav. Pentru apărare aceste mici organizări se asociau desemnând, tot prin alegere, pe cel mai puternic, mai viteaz, dintre kenejii lor. Acesta era voievodul — *bellidux*, conducătorul în războiu.

Când s'a înfăptuit unificarea și s'a format marele principat al Valahiei, kenezatele și micile voievodate au fost contopite în Statul unitar, kenejii pierzând cu totul importanța lor, devenind uneori sinonim de moșneni, oameni liberi, alteori de conducători de sat.

Prin urmare, în primele timpuri, când organizarea noastră de Stat avea mai mult un caracter slav, Knejii sau județii, adică conducătorii administrativi, militari și judecătorești ai unei regiuni, alegeau dintre dânșii pe Domnitor sau Voievod, care exercita atribuțiunile supreme și era conducătorul militar. Această desemnare se făcea pe vieață.

Domnie viageră constatăm încă din primele documente ce posedăm. Astfel pe Lyton, sau Lytean Vodă, cum îl numește Hasdeu, despre care ne vorbește bula papală menționată, îl vedem din alte documente că domnește peste 20 ani și moare în luptă contra Ungurilor ¹⁾, iar în locul lui este ales ca Voievod fratele său Barbat.

Dimitrie Cantemir, în *Descriptio Moldaviae*, ne spune că, la Moldoveni, domnia a fost ereditară la început și că alegerea nu avea loc decât atunci

¹⁾ Hurmuzache, *Doc.*, I, pp. 454 și 483.

când toată viața domnească era stinsă. Dar însuși Cantemir arată că chiar dintre primii domni, Roman a fost înlocuit cu Ștefan I, ales de boieri prin înlăturarea lui Alexandru I cel Bun, fiul lui Roman, care nu a venit la tron decât după domniile lui Petru al II-lea, Ștefan al II-lea, Iuga. Apoi, după moartea lui Ilie I-iul, fiul lui Alexandru cel Bun, a fost proclamat domn Ștefan al III-lea, fratele său, fiind înlăturat Roman al II-lea, fiul lui Ilie.

Afirmațiunea lui Dimitrie Cantemir era interesată, căci el voise, prin tratatul încheiat la 13 Aprilie 1711, cu Petru cel Mare, să-și stabilească domnie ereditară în Moldova. Țarul se obliga (art. 3 și 4) ca să susțină ca suveran al Moldovei pe Prințul Dimitrie Cantemir și toată familia sa, partea bărbătească, având drept moștenire la tron chiar copilul conceput numai. În acest caz, guvernarea urma să se încredințeze unor epitropi Moldoveni ¹⁾. De aceea el voia să justifice această pretențiune, pe care reușise să o facă a fi admisă de țarul Rusiei.

Dreptul de alegere se păstrează chiar și mai târziu, când Principatele sunt puse sub protectoratul Turciei. În acest caz, alegerea trebuia confirmată de Poartă, printr'un firman.

Firmanul Sultanului, adică actul de confirmare, se citia în Divan, în fața boierilor, de funcționarul turc mahomedan, numit divan-effendi sau Skemni-agassi, atașat pe lângă domn pentru citirea firmanelor turcești ²⁾.

La început, în cele mai vechi Tratatate, în *Hatti-Humaiumul* Sultanului Baiazid I, supranumit Ilderim, din anul 1392, art. 4, se declară că: «Prinții creștini vor fi aleși de Mitropolit și de Boieri». Prințul, declară art. 1, are dreptul de a face război și pace și acela de viață și moarte asupra supușilor săi. *Hatti-Humaiumul* Sultanului Mehmed al II-lea, din 1460 confirmă principiile consacrate de firmanurile anterioare.

După moartea lui Ion Armeanul său Ion Vodă cel Cumplit, Turcii au obligat pe Domnii românești să-și ceară confirmarea în domnie după fiecare trei ani, ducându-se la Constantinopol spre închinare.

Firmanul de întărire se numea *muhârel*. El era un raport făcut de vizir către Sultan, prin care acesta arăta meritele Domnului, cerând confirmarea, și pe care se punea rezoluția de aprobare a Sultanului.

¹⁾ *Acte și documente privitoare la renașterea României*, publicate de D. Sturza și C. Colescu Vartic, I, pp. 15—18.

²⁾ În afară de divan effendi, se mai găseau încă trei funcționari mahomedani pe lângă Domnitor și anume: Beșli-Aga însărcinat cu poliția față de călătorii musulmani, meche-terbași, șeful meterhanelei sau a muzicii turcești, bayractorul sau purtătorul de steag, acel care purta tuiul sau steagul cu cozi de cal, ce se dădea Domnitorului la Constantinopol.

Mai târziu, confirmarea se dădea în fiecare an. Pe lângă dreptul de confirmare, Turcii și-au arogat și dreptul de a scoate din scaun pe Domnitor. Primul Domnitor scos din scaun a fost Petru al V-lea Rareș, acuzat că a dat foc cetății Chilia. A urmat apoi Petru al VI-lea Șchiopul; pe Domnitorul Miron Barnovski Turcii l'au decapitat pentru trădare. După decapitarea lui Barnovski, alegerea nu s'a mai făcut de boieri, ci numirea se făcea direct de Turci, cu condițiunea ca noul ales să fie neam de Domn și de religie ortodoxă.

Prin Tratatul dela Kuciuc-Kainardji, din Iulie 1774, art. XVI, privitor la Principate și 'n special prin convenția explicativă a acestui Tratat, încheiată la Constantinopol la 10 Martie 1779, art. VII, No. 4, Sublima Poartă să obligă din nou să respecte cu sfințenie vechile Hatti-șerifuri. Mai mult chiar, aceste tratate numesc pe Domnii Moldovei și Munteniei, cu titlul de *Suverani* și le îngăduie, art. XVI, No. 9, să aibă pe lângă Sublima Poartă însărcinați de afaceri creștini, *Capu kiahaiia*, de *religie greacă*, cari vor reprezenta pe Prinț și vor avea grijă de interesele Principatelor: « ei vor fi tratați favorabil de Sublima Poartă, care-i va privi, cu toată mica lor importanță, ca oameni bucurându-se de dreptul ginților și prin urmare apărați de orice vexațiune ».

De asemeni, prin Tratatul de Pace dela Iași, din 29 Decemvrie 1791, încheiat între Rusia și Sublima Poartă, se prevede obligația pe care și-o ia Sublima Poartă: 1) de a observa și executa cu sfințenie tot ceea ce a fost stipulat în favoarea celor două provincii, a Munteniei și Moldovei, în Tratatul de Pace încheiat în anul dela Hegira 1188, la 14 ale lunii Djemaziu-evel (10 Iulie 1774), în convenția explicativă încheiată la 10 Martie 1779, ca și în cea dela 28 Decemvrie 1783.

Prin firmanul din 1297 dela Hegira (1802), se stabilește, prin art. 1, că durata domniei Hospodarilor este fixată la șapte ani compleți, socotiți din ziua numirii. În acest interval, ei nu puteau fi destituiți decât pentru culpă constatată de cele două Curți, a Turciei și Rusiei ¹⁾.

Această idee a repetării că vechile drepturi și privilegii de care se bucurau cele două Principate sunt respectate, este clar formulată în toate actele încheiate în această epocă între Rusia și Turcia. Pretutindeni se vorbește de vechile Hatti-șerifuri, privilegii și obiceiuri. Poziția legală a Domnului, singurul element de unitate și de însemnătate în Stat, rămâne neschimbată. În Tratatul încheiat la București în 1812, prin art. V, se declară din nou că Sublima Poartă garantează și respectă vechile privilegii ale Principatelor.

¹⁾ *Acte și doc. prev. la renașterea Rom.*, I, p. 260 urm.

Abia prin *Convenția explicativă a Tratatului dela București din 1812*, încheiată între Rusia și Sublima Poartă la Akerman, la 25 Septemvrie 1826, întâlnim o schimbare esențială în organizarea instituției Domniei la noi. Chestiunile privitoare la principate sunt tratate într'un *act adițional* pe lângă *Convenția explicativă a Tratatului dela București*. Prin această convențiune ¹⁾ se ajunge să se dea o organizare cu totul diferită instituției de care ne ocupăm.

Actul recunoaște că Domnii erau aleși până aci de boierii indigeni; de acum încolo ei vor fi aleși « cu consimțământul și voința Sublimei Porți, de Adunarea generală a Divanului, conform vechiului obicei al țării ». Alegerea se va face de boierii fiecărui Divan, având adeviziunea generală a locuitorilor. Alesul va fi dintre boierii cei mai vechi și mai capabili de a îndeplini această sarcină. Candidatul ales va fi prezentat Sublimei Porți, care, dacă-l agreează, îl numește Domn și-i dă investitura. Când, pentru motive grave, Sublima Poartă refuză investitura și aceste motive sunt apreciate de ambele Curți, Constantinopole și Petersburg, se procedează la o nouă alegere.

Alegerea se face pe termen de 7 ani. Domnia devine deci din viageră, temporară. Situația de fapt introdusă dela 1802, se perfectează abia acum. Domnii nu vor putea fi destituiți în acest timp decât pentru comiterea vreunui delict. În acest caz Sublima Poartă informează Curtea Rusiei, și dacă se va constata exact faptul, după ancheta făcută de ambele puteri, se va autoriza destituirea.

Totuși pentru că alegerea pe termen era o inovație față de vechile tradiții și *Hatti-Şerifuri* după care se conduceau Principatele, se adaugă, spre

¹⁾ Convenția explicativă a Tratatului dela București, încheiat între Rusia și Sublima poartă în orașul Ackerman, la 25 Septemvrie 1826, spune, în al treilea art.: « Tratatelor și actele relative la privilegiile de care se bucură Moldova și Muntenia, fiind confirmate printr'o clauză expresă a art. 5 a Tratatului dela București, Sublima Poartă se angajează în mod solemn să observe sus zisele privilegii, tratate și acte, în orice ocazie, cu bună credința cea mai scrupuloasă și promite să reînnoiască, în timp de șase luni după ratificarea prezentei Convenții, *Hatişerifurile* din 1802, care au specificat și garantat aceste privilegii. În afară de asta, ținând socoteală de nenorocirile ce-au încercat aceste provincii, în urma ultimelor evenimente, văzând alegerea făcută de boierii munteni și moldoveni pentru a fi hospodari în cele două Principate și văzând că Curtea imperială a Rusiei a dat asentimentul său acestei măsuri, s'a recunoscut, atât de Sublima Poartă cât și de Curtea Rusiei că *Hatişerifurile* mai sus menționate, din anul 1802, trebuiau indispensabil complectate, prin mijlocul clauzelor consemnate în actul separat aci alăturat, încheiat între plenipotențiarilor respectivi și care este și va fi considerat ca făcând parte integrantă din prezenta Constituție ».

a nu se face prea marcată această tranșiție, dispoziția că Domnii pot fi realeși la expirarea celor șapte ani, dacă nicio plângere gravă nu s'a ridicat împotriva lor nici de cele două Curți, nici de Țară și dacă realegerea este cerută de Divanuri și are și consimțământul general al locuitorilor. Abdicarea Domnilor nu era permisă decât cu consimțământul celor două Curți.

Domnul destituit sau care abdicase înainte de termen pierde titlul său; va putea însă să reintre în clasa boierilor, cu condiția de a rămâne liniștit. El nu va mai putea redeveni nici membru al Divanului, nici să ocupe vreo funcție publică, nici să fie reales Domn. Aceste interdicții nu trec asupra fiilor Domnilor destituiți sau abdicăți.

Actul separat prevede creațiunea instituției *caimacamilor*, cari, numiți de Divan, aveau însărcinarea să conducă administrația Principatelor în caz de destituire, abdicare sau moarte a Domnului și până la așezarea în scaun a noului Domnitor.

132. **Raporturile dintre Domn și boieri și dreptul de proprie legiferare.** Actul separat din 25 Septembrie 1826, aduce pentru prima dată, în formă scrisă, o mărturisire asupra a două chestiuni extrem de interesante: 1) raporturile dintre Domn și boieri; 2) dreptul de legiferare al Divanurilor.

În privința primei chestii, *Actul separat* sau *adițional* declară că boierii sunt obligați să execute ordinele Domnitorilor și să rămână față de dânșii în limitele unei perfecte supunerii. Domnul nu poate pedepsi arbitrar sau să dea pedepse nemeritate; nicio pedeapsă nu se poate da decât după ce boierii au fost judecați după legile și obiceiurile țării.

Relativ la dreptul de proprie legiferare al Divanurilor, Actul separat constată că din cauza turburărilor survenite în ultimii ani în Principate, aducându-se cea mai mare desordine în diferitele ramuri ale administrației interne, Domnii vor fi obligați să se ocupe, fără cea mai mică întârziere, împreună cu Divanurile respective, de măsurile necesare pentru a îndrepta situația Principatelor. Noua organizare a administrației va fi cuprinsă într'un regulament general pentru fiecare provincie, regulament ce va fi pus imediat în aplicare. *Regulamentele organice* de mai târziu se găsesc astfel anunțate pentru prima dată în acest act. Ca și în tratatele și convențiile precedente și acest act consfințește încă odată vechile drepturi și privilegii ale Principatelor, întru cât nu sunt contrare stipulațiilor prezente.

Ideea unei administrații naționale și independente se găsește clar formulată și în art. 5 al Tratatului de Pace dela Adrianopole, din 2 Septembrie 1829.

133. **Tratatul dela Adrianopole.** Prin tratatul separat dela Adrianopole, încheiat între Rusia și Poartă, relativ la Principate, se confirmă actul separat al Convenției dela Ackerman, aducându-i-se o serie de modificări importante. Astfel în ce privește alegerea Domnului, recunoscându-se nevoia de a se da administrației acestor provincii o bază mai stabilă și mai conformă cu adevăratele interese ale țărilor, se revine la *Domnia viageră*.

Drepturile Domnilor sunt clar formulate în acest act. Ei au o autonomie internă deplină: « Domnii vor rezolvi singuri toate afacerile interne ale provinciilor lor, consultând Divanurile respective, fără a putea aduce totuși vreo atingere drepturilor garantate celor două țări prin tratate și *Hatti-Serifuri* și nu vor fi împiedicate în administrația interioară prin niciun ordin contrar acestor drepturi ».

În privința administrației interne, de asemeni, Tratatul asigură că nicio ingerință nu va putea avea loc din partea celor două Puteri. « Guvernele celor două Principate, bucurându-se de toate privilegiile unei administrații interne independente », obțin dreptul de a înființa miliții pentru paza hotarelor, asigurarea ordinii și aplicarea legilor și regulamentelor. Numărul și întreținerea acestor miliții vor fi stabilite de Domni, de acord cu Divanurile respective, bazându-se pe vechile exemple.

Tot ca o dispoziție referitoare la administrația generală trebuie privită și obligația pe care și-o lua Sublima Poartă de a confirma regulamentele administrative făcute în timpul ocupației rusești: « după dorința exprimată de Adunările celor mai de seamă oameni ai țării și cari vor trebui, pe viitor, să servească drept bază a regimului intern al celor două provincii, cu condiția ca aceste regulamente să nu aducă nicio atingere dreptului de suzeranitate al Sublimei Porți ».

Tratatul dela Adrianopole devine astfel, pentru istoria noastră constituțională, unul dintre cele mai importante. El redă Principatelor vechile lor drepturi și privilegii, le recunoaște dreptul autonomiei și independenței interne, dreptul de proprie administrație și le recunoaște din punct de vedere extern o serie importantă de drepturi, în special cele privitoare la comerț.

Prin tratatul dela Petersburg din 29 Ianuarie 1834, se aprobă în mod formal regulamentele făcute în Principate în timpul ocupației rusești. Se are grijă să se precizeze din nou că aceste regulamente sunt făcute de cei mai principali locuitori ai Principatelor. În tratat se găsește chiar denumirea de *Constituție* dată acestor regulamente. Aceste regulamente organice stabileau ca Domnitorii să fie aleși pe viață în fiecare Principat de către

Adunarea obștească extraordinară. Tratatul prevede însă o derogare dela dispozițiile stipulate pentru alegerea Domnilor: primii Domnitori urmau să fie numiți fără alegere, prin consimțământul celor două Curți, Curtea suzerană (Turcia) și Curtea protectoare (Rusia). Astfel au fost numiți Alexandru Ghika, Domn al Munteniei și Mihail Sturdza, Domn al Moldovei.

134. **Regulamentele organice.** (Iunie 1831, Muntenia și Ianuarie 1832, Moldova) Cea dintâi chestiune de care se ocupă Regulamentele este aceea a alegerii Domnului, căci, așa cum s'a arătat, în toată această perioadă, Domnul este elementul determinant, în jurul căruia și în funcție de care se concentrează întreaga viață a Statului.

Domnul este ales pe viață de Adunarea obștească extraordinară compusă în Moldova din 132 membri și în Muntenia din 190 membri, în imensa majoritate boieri. Alegerea trebuia confirmată de Curtea suzerană; el trebuie să aibă vârsta de 40 de ani, să fie descendent al unui mare boier care să fie și el fiul unui mare boier. Se proclamă deci o domnie electivă, nobiliară și viageră. Domnul guvernează potrivit legilor și vechilor obiceiuri și tradiții ale țării, modificate însă, în ce privește administrația internă, de aceste regulamente.

Alături de Domn, ajutându-l în conducerea și în special administrarea țării, apar ministrii, numiți și revocați de dânsul. Are de asemeni dreptul de a numi și revoca pe toți funcționarii; are drept de grație și de comutare a pedepselor; are inițiativa propunerii legilor în fața Adunării obștești; acordă și ridică, după judecată, titlurile de nobleță; are dreptul de a confirma deciziile Divanului suprem sau să le defere Curții de revizuire.

Puterea legiuitoare este formată din *obșteasca adunare ordinară* prezidată de Mitropolit și compusă din 42 membri în Muntenia și anume: 3 episcopi diocesani (de Râmnic, Buzău și Argeș), 20 boieri de rangul I și 18 deputați de județ, plus unul al orașului Craiova. Mitropolitul și episcopii sunt membri de drept ai Adunării.

Cei douăzeci de boieri de rangul I, sunt numiți la București prin scrutin, numai dintre boierii de rangul I, având 30 de ani împliniți. Ei sunt aleși cu majoritate relativă de toți boierii din această clasă.

Deputații de județ sunt aleși, în același chip, dintre boierii și fiii de boieri ai fiecărui județ, unde trebuie să fie proprietari funciari și să aibă vârsta de 25 de ani. Durata Adunării este de 5 ani; sesiunile anuale sunt de două luni și încep la 1 Decembrie. Dacă sunt lucrări urgente și numeroase, Adunarea își poate prelungi sesiunea.

La ședințele Adunării iau parte miniștrii, dând toate explicațiile necesare; n'au însă dreptul de a fi membri ai Adunărilor și nici de a vota. Pentru ca Adunarea să poată lucra, se cere să fie prezenți două treimi din membrii ei; hotărârile se iau cu majoritate. În caz de paritate, votul Președintelui este preponderant.

Rezoluțiile luate de Adunare, pentru a avea putere de lege, trebuiau sancționate de Domn. Acesta putea refuza oricând sancțiunea, fără a arăta motivele. Domnul are dreptul, în caz de turburări grave, să închidă Adunarea și s'o disolve, luând avizul prealabil al celor două Curți, suzerană și protectoare. Dacă Adunarea ar fi votat legi contrare vechilor privilegii ale Principatelor, garantate de Tratatate și *Hatti-șerifuri*, acestea ar fi fost considerate ca fără ființă și puțință de aplicație.

Dar partea care este mai interesantă e că Adunarea n'ar putea să împiedice exercițiul puterii suverane administrative, care este încredințat Domnului, după vechile obiceiuri ale Țării. Ea are drept de control asupra administrației; toate nemulțumirile și dorințele țării le aduce la cunoștința Domnului prin anafore, sau, la caz de nevoie și la cunoștința celor două Curți. Regulamentul organic al Moldovei prevede dispoziții similare.

Puterea judecătorească. Legătura dintre Domn și organele judecătorești se face prin intermediul *logofătului dreptății* (ministru), care veghează asupra integrității magistraților și legalității procedurilor.

Distribuirea justiției este repartizată următoarelor autorități:

1. *Inalta Curte de Revizie*, are drept misiune să judece afacerile trimise de Domn în cercetarea ei. Ea judecă hotărârile date de Curtea apelativă și de secțiunile Divanului suprem. Motivele de revizuire sunt: rea aplicație a legii, lipsa formelor esențiale sau dacă deciziunea Divanului suprem diferă de toate celelalte decizii ale instanțelor inferioare.

Compunerea Inaltei Curți este particular de interesantă. În ipoteza când ea judecă afaceri comerciale, în compunerea ei intră cele două secții ale Divanului suprem, care n'au judecat afacerea; în afacerile civile intră una din secțiile Divanului suprem, care n'a judecat afacerea și Curtea apelativă. Inalta Curte astfel formată, judecă în completul ei de 9 membri, sub președinția celui mai vechiu în rang. Hotărârile ei se iau cu majoritate. Domnul le confirmă și pune în executare.

2. *Inaltul Divan*, judecă toate apelurile împotriva deciziilor date de Divanurile civile și criminale; e compus din două secții, de câte 5 membri fiecare. Deciziile Inaltului Divan sunt aduse la cunoștința Domnului prin intermediul, Marelui Logofăt. Domnul ordonă executarea acelor date cu

unanimitate sau care, deși date numai în majoritate, sunt de acord cu toate deciziile instanțelor inferioare. În fața Inaltului Divan nu se pot produce acte noi, nici schimba cauza juridică a acțiunii. Termenul de apel la Domn împotriva deciziilor Inaltului Divan este de o lună. Deciziile Inaltei Curți și ale Inaltului Divan, odată confirmate de Domn, au autoritate de lucru judecat, și nu sunt susceptibile de reformare nici în timpul Domnului care le-a confirmat, nici în timpul succesorului său.

3. *Divanurile judecătorești civile și criminale din București și Craiova* judecă în ultim resort toate afacerile până la concurența sumei de 5.000 piaștri principal și 500 dobânzi. Când judecata depășește această sumă, partea lezată are dreptul de apel la Inaltul Divan, în timp de o lună.

Secțiunile criminale judecă toate afacerile penale venite în apel dela tribunalele de primă instanță.

Regulamentele prevăd apoi o organizare minuțioasă a instanțelor inferioare, a căilor de atac și a termenelor.

Regulamentele organice, ocupându-se de organizarea puterii judecătorești în Principate, aduc pentru prima oară la noi două principii noi, acel al *separației puterilor* și al *stabilității și inamovibilității judecătorilor*.

Separarea puterilor rezultă atât din modul cum am arătat că este organizată puterea legiuitoare, legea ne mai fiind expresia de voință a Domnitorului, ea reprezentând voința Adunării Obștești și a Domnitorului, cât și din art. 212 din regulamentul organic al Munteniei, care recunoaște puterea judecătorească ca o putere aparte și proclamă expres principiul separației puterilor când declară: « Despărțirea puterilor ocârmuitoare și judecătorească fiind cunoscută că este neapărat de trebuință pentru buna orânduială în pricini de judecată și pentru paza dreptăților particularilor, aceste două ramuri de ocârmuire vor fi de acum înainte cu totul deosebite ».

Stabilitatea și inamovibilitatea judecătorilor, se cuprinde în art. 214 și 215 (reg. Munteniei): « Toți judecătorii Divanului celui Mare și al celorlalte judecătării, se vor orânduie pentru trei ani; iar dintre dânșii, cei ce se vor arăta vrednici și cu bună purtare, se vor lăsa în slujba lor pentru al doilea și al treilea curs de trei ani ».

Tot acest text (215) adaugă că de va găsi cu cale Domnul și Obșteasca Adunare, să acorde inamovibilitate pe viață « vor rămâne neschimbați pentru totdeauna », cum spune textul. Această inamovibilitate trebuia să se acorde după zece ani din ziua punerii în lucrare a Regulamentului. Nu beneficiau magistrații care erau declarați culpabili de vreo vină.

Administrația este serios reorganizată. O idee de unitate domină în repartizarea atribuțiilor diferitelor departamente, de așa natură încât structura generală a Statului apare ca un tot organic.

În fruntea administrației se găsește *Sfatul administrativ*, compus din miniștri și la nevoie prezidat de Domn. El se ocupă de toate chestiunile importante de interes administrativ, rezolvă cazurile neprevăzute în legi, prepară noile proiecte de legi și măsurile ce urmează a lua guvernul. Este cel mai puternic organ de coordonare al serviciilor publice.

Sfatul administrativ, este format din ministrul treburilor dinlăuntru, al finanțelor și din marele Postelnic, lucrând sub președinția Marelui Vornic (ministrul treburilor din lăuntru). Acest Sfat se întrunește de două ori pe săptămână și constituie Guvernul propriu zis; el rezolvă toate afacerile curente privitoare la administrație și aduce printr'un raport la cunoștința Domnului toate măsurile luate; aceste măsuri nu sunt puse în executare decât după ce se obține confirmarea Domnului.

Regulamentul organizează apoi ministerele și diferitele instituții ale Statului. Întâlnim astfel Departamentul Vorniciei dinlăuntru, Departamentul finanțelor și al Comerțului (Vistieria), Postelnicia sau Secretariatul de Stat, marele postelnic fiind Șeful cancelariei Domnului, atât în exterior cât și în interior. Prin intermediul său se comunică diferitelor departamente și Adunării legislative ordonanțele domnești. Tot de postelnicie depinde agentul Țării pe lângă Sublima Poartă și *Obștescul control*, dat în subordinea imediate ale Domnului și având de scop să examineze veniturile și cheltuelile Statului și să constate realitatea și legala lor întrebuițare. Tot această instituție controlează încasarea veniturilor Statului.

Ca organe de Stat mai întâlnim Logofeția bisericească, ocupându-se de afacerile eclesiastice și ale instrucției publice. Afacerile privitoare la instrucția publică constituie o secție specială, dată însă în conducerea instituției numită *Eforia școalelor*. Tot ca instituție de natura aceasta întâlnim *Eforia caselor făcătoare de bine*, *Obșteasca epitropie a orfanilor*, având în căderea ei sarcina de a administra persoana și bunurile tuturor minorilor orfani, rămași fără niciun fel de tutelă. Este o instituție asemeni cum în Bucovina și Ardeal am întâlnit *Sedriile orfanale*, sau *Casa orfanilor* în Basarabia.

Regulamentul organic dă o deosebită importanță și organizării armatei naționale, *Oștirea pământescă* și consacră cea mai mare parte a

sa organizării financiare și stabilirii unui nou sistem de așezare a impozitelor.

135. Criticele aduse acestei organizări. În primul rând, operele înfăptuite de Regulamentele organice, i se aduce cea mai mare învinuire din faptul că n'ar fi o operă națională, rezultat al deliberărilor Adunărilor legiuitoare, ci o operă impusă de Ruși și alcătuită în birourile lor dela Petersburg. În afară de aceasta, din petiția pe care Moldo-Valachii o trimit Adunării naționale franceze din Martie 1849, mai rezultă următoarele nemulțumiri împotriva acestei organizări:

1. Știrbirea autonomiei Principatelor, prin faptul că se dădea în căderea Rusiei dreptul de a se amesteca aproape zilnic în afacerile Principatelor.

2. Organizarea nouă este făcută pe baze cu totul autocrate, concentrând puterea în mâinile câtorva boieri numai, pe cari Rusia îi umplea de onoruri spre a-i putea mai ușor atrage întru susținerea intereselor ei. Se dădea ca justificare a acestei afirmații, că la o populație de două milioane jumătate alegători, n'ar exista mai mult de trei mii alegători.

3. Reaua organizare a sistemului fiscal, greutatea birurilor apăsând pe clasele de jos, aristocrația fiind complet scutită de orice dare.

4. De a fi înființat, prin sistemul formalităților și a taxelor vexatorii, o adevărată iobăgie a țăranului.

Dacă criticile aduse din punct de vedere al organizării sociale sunt în totul întemeiate, nu tot astfel stau lucrurile din punct de vedere politic. Este greșită afirmațiunea care susține că Regulamentul organic este o operă străină, a influenței rusești; este adevărat că această lucrare este pornită din inițiativa Rusiei și făcută sub directa ei stăruință; ea este însă opera boierilor moldo-valachi și a Divanurilor care au discutat-o pe larg, adaptând-o nevoilor și felului de viață al poporului nostru. În obșteasca Adunare din 1831, când se votează Regulamentele, figurează nume care reprezintă amintiri de seamă în trecutul istoriei noastre, patrioți luminați, cari n'au putut avea în vedere decât interesele Principatelor; ei au chibzuit și hotărât conform tradițiilor poporului nostru și numai astfel se explică de ce Regulamentele organice s'au potrivit atât de bine cu vechile deprinderi de viață și-au putut să dăinuiască atât de mult. Imputarea care li se poate face acestor boieri este că, fiind lăsați liberi de Rusia, au abuzat de această libertate, stabilind un regim prea favorabil pentru clasa privilegiată și prea asupritor pentru clasa țăărănească. Conte Paul Kisseleff în scrisorile adresate către Butenieff, ambasadorul rus dela Constantinopol, se plânge

de acești boieri, care au călcat drepturile claselor inferioare ¹⁾, în special ale țărănimii. Intențiile Rusiei față de Principate, îi dictau însă această atitudine; ea voia să aibă o aristocrație favorabilă intereselor rusești.

Acuzațiile aduse împotriva știrbirii autonomiei Principatelor sunt însă neîntemeiate, deoarece Regulamentele nu făceau altceva, din acest punct de vedere, decât să repete dispozițiile cuprinse în Tratatele care orânduiau alcătuirea acestor Regulamente.

Este foarte interesant de examinat secțiunea V din capitolul VIII, *dispozițiuni generale*. Această secțiune intitulată *Inceputurile de o unire mai de aproape între amândouă Principaturile* (art. 371—379) stabilește că: începutul (origina), religia, obiceiurile, limba, trebuințele, sunt îndestule elementuri pentru unire, etc.

136. **Convențiunea dela Balta Liman (1849).** Deși regulamentele organice s'au pus în aplicare în Iunie 1831, în Muntenia și în Ianuarie 1832, în Moldova, totuși la retragerea armatelor rusești de ocupațiune, la 1834, noii Domnitori Mihail Sturza al Moldovei și Alexandru Ghika al Munteniei nu au fost aleși conform dispozițiilor din regulamente; ei au fost numiți conform convențiunii încheiate la Petersburg la 29 Ianuarie 1834, fără alegere și numai prin comun consimțământ al celor două Curți ²⁾.

În 1841, în urma conflictului intervenit între Domnitorul Alexandru Ghika și Adunarea Obștească ordinară din Muntenia, Turcia și Rusia, făcând o anchetă prin Chechib Efendi și Duhamel, găsesc vinovat pe Domnitor și-l destitue (7 Octomvrie 1841).

În anul următor, se face alegerea ca Domnitor a lui G. Bibescu (obținând 131 voturi). Bibescu este primul și ultimul Domnitor ales conform Regulamentului Organic.

Prin Convențiunea dela Balta Liman ³⁾ (o localitate pe Bosfor) încheiată la 11 Mai 1849, avându-se în vedere mișcările revoluționare din Principate dela 1848, se decide, că pentru această dată, numirile Domnitorilor să se facă de Poartă, bineînțeles cu conțimțământul Rusiei, însă numai pe 7 ani.

¹⁾ Într'o scrisoare din 30 Oct. 1932 (Codrescu, *Uricar XI*, p. 358) el spune: Je suis depuis 15 jours à batailler avec les barbes moldaves (barbes moldaves însemnează boieri moldoveni, căci marii boieri purtau toți barbă), qui sont assurément les plus turbulents intrigaillieurs de tous les hommes à barbe qui pullulent sous la calotte du ciel ».

²⁾ *Acte și documente privitoare la renașterea României*, I, p. 339.

³⁾ *Ibidem*, p. 358.

Această Convențiune avea valoare 7 ani (art. 6), când trebuia să se examineze din nou situațiunea din Principate.

Pe baza Convențiunii dela Balta Liman sunt numiți ca Domnitori pe 7 ani Grigore Alexandru Ghika în Moldova și Barbu Știrbey în Muntenia, prin firmane împărătești ¹⁾.

137. **Congresul dela Paris** e convocat pentru a pune capăt războiului Crimeei (1853—55) dintre Rusia de o parte și Turcia sprijinită de Franța, Anglia și regatul Sardiniei și Piemontului de altă parte, la 30 Martie 1856, între beligeranți. La acest tratat au luat parte de beligeranți: Franța, Anglia, Italia, Turcia și Rusia; Austria și Prusia ca mari puteri. Acest tratat constituie baza de organizare viitoare a Principatelor Române. Tratatul se ocupă în art. 15—27 de chestiunile privitoare la Principate. După ce, în primele articole se ocupă de chestiunea navigației pe Dunăre, instituind Comisia Europeană a Dunării cu sediul la Galați și Sulina, care exercita poliția Dunării maritime, în art. 23 se anunță constituirea unei comisii speciale cu reprezentanți ai puterilor care să examineze starea actuală a principatelor și să propună bazele viitoarei lor organizațiuni.

În art. 24 din Tratat se prevede obligația ce și-o ia Turcia de a convoca imediat, în fiecare din cele două provincii, un Divan *ad-hoc* compus așa ca să constituie reprezentatiunea cea mai exactă a intereselor tuturor claselor societății. Aceste Divanuri urmau să fie chemate a exprima dorințele populațiunilor în ceea ce privește organizația definitivă a principatelor.

Raporturile dintre Divanuri și comisia internațională cu sediul în București, instituită de puteri, trebuiau să fie regulate printr'o instrucție a Congresului.

Tot în acest tratat se anunță, în art. 25, viitoarea Convenție dela Paris. Comisiunea instituită, ținând seamă de dorințele exprimate de ambele Divanuri, va transmite fără întârziere la reședința actuală a conferințelor (Paris) rezultatul propriei sale lucrări.

«Înțelegerea finală cu puterea Suzerană va fi consacrată prin o convențiune încheiată la Paris între înaltele părți contractante; și un Hatti-Șeriff, conform stipulațiilor Convenției, va constitui definitiv organizarea acestor provincii, puse de acum înainte sub garanția colectivă a tuturor puterilor semnatare».

Tot Tratatul dela Paris acordă Principatelor armată națională, în scopul de a menține siguranța interioară și de a asigura pe aceea a fruntariilor.

¹⁾ Vezi textul firmanelor în *Acte și documente*, I, pp. 365 și 366.

Odată cu aceasta, Sublima Poartă se angaja să conserve Principatelor o administrațiune independentă și națională, precum și deplină libertate de cult, de legislațiune, de comerț și de navigațiune.

138. Divanurile ad-hoc și raportul comisiei instituită de Conferința de pace. Napoleon al III-lea era un fervent adept al teoriei raselor, care, născută în Germania în a II-a jumătate a veacului al XVIII-lea sub inspirațiunea lui Lessing, Herder, Winkelman, desvoltată apoi de genialul Niebuhr către începutul secolului al XIX-lea, se răspândise în Europa, schimbând concepțiunile politice.

Napoleon urmărea să facă o uniune a tuturor popoarelor neolatine sub conducerea Franței și de aceea vroia să susțină revendicările acestor popoare. În urmărirea acestei idei, el ne-a ajutat pe noi și mai târziu pe Italiani în războiul contra Austriei (1859).

Cu ocaziunea Congresului dela Paris el voia să pună în aplicare teoria naționalităților, susținând unirea Munteniei și Moldovei. În biblioteca Ministerului de Externe din Paris, se găsește pe un raport al ministrului afacerilor streine, contele Walewski, apostila împăratului care indică să se propună ca Suveran peste Statul format prin unirea celor două Principate pe ducele de Parma. Intru cât propunerea contelui Walewsky, plenipotențiarul francez la Congresul de pace din Paris, ca principatele române să se unească într'un singur Stat, sub un Domn străin, ales din familiile suverane din Europa, n'a fost primită de reprezentanții Austriei și Turciei, care, temându-se de unirea Românilor, cea d'întâi pentru că avea în hotarele sale numeroși Români, care ar fi gravitat către noul Stat românesc, mult mai puternic, cealaltă pentru că se temea ca noul Stat să nu rupă legăturile de vasalitate, susțineau că majoritatea populațiunii din ambele Principate nu voiește unirea. În aceste condițiuni, Congresul a luat măsura constituirii Divanurilor ad-hoc și instituirii *comisiei speciale* spre a cerceta dacă Românii vor să se unească. Comisia specială, compusă din delegații puterilor, s'a întrunit la București, în Martie 1857.

Prin firmanul din 13 Ianuarie 1857, relativ la alcătuirea Divanurilor ad-hoc în Muntenia și Moldova, stabilesc normele după care urma să se facă alegerile pentru Divanurile *ad-hoc*, care urmau să arate dorințele populațiunilor în ce privește viitoarea organizare a Principatelor. Se poate ușor observa că în aceste Divanuri urma să fie reprezentate toate clasele sociale și anume: reprezentanții bisericii, boierii și fiii de boieri proprietari de pământ, proprietarii de pământ, țărani clăcași, proprietarii

de case în orașe, profesiunile liberale, negustorii, meseriașii. (Vezi acest firman în Acte și Doc. privitoare la Istoria Renașterii României de Ghenadie Petrescu și D. A. Sturdza, III, p. 1049). Aceste divanuri lucrează dela 30 Septembrie până la 10 Decembrie 1857 în Muntenia și dela 22 Septembrie până la 21 Decembrie în Moldova.

Divanurile și-au exprimat dorințele lor în următoarele patru puncte:

1. Respectarea autonomiei principatelor, conform stipulațiilor încheiate cu Poarta la 1393, 1460, 1511 și 1634.
2. Unirea Principatelor într'un singur Stat sub numele de România, teritoriul său fiind neutru.
3. Alegerea unui principe străin.
4. Organizațiunea regimului constituțional, cu guvern reprezentativ.

Aceste dorințe, împreună, cu un foarte documentat raport asupra stărilor de lucruri din Principate, au fost înaintate de comisia specială Conferinței de pace și pe baza lor s'a încheiat Convenția din Paris dela 1858. (Vezi raportul în Istoria Renașterii României de D. A. Sturdza și C. Colescu-Vartic, vol. VI, partea II, Buc. 1896, p. 559 și urm.).

În acest raport adresat Congresului de la Paris se prevăd în afară de punctele formulate de Divanurile Ad-hoc și observațiunile făcute de Comisiune asupra instituțiilor și reformelor necesare pentru o mai bună organizare și funcționare a administrațiilor noastre. Din acest punct de vedere raportul prezintă o importanță considerabilă pentru noi, căci examinând lipsurile stabilește și remediile, din care unele ar fi bune și astăzi.

139. Convenția dela Paris și organizarea stabilită printr'însa. În baza art. 1 al acestei Convenții încheiate la 7 August 1858, principatele Moldovei și Valahiei, devin Principatele Unite Moldova și Valahia, rămânând mai departe sub suzeranitatea Sultanului.

După această declarație, care constituie titlul noului Stat, în conformitate cu toate actele din trecutul țărilor noastre, se repetă și se recunoaște din nou toate vechile drepturi și privilegiile avute și în special dreptul de liberă administrație.

Organizarea constituțională stabilită de Convenție este particular de interesantă. În fiecare principat există un Domn, care exercită puterile publice, cu concursul Adunării electivă, având ca organ comun Comisia centrală dela Focșani. Principiul separației puterilor se găsește în totul pus în aplicare. Puterea legiuitoare alcătuiește legile de interes special pentru

fiecare Principat în parte; când este vorba de legi de interes comun, acestea vor fi alcătuite de Comisia centrală din Focșani și votate de ambele Adunări. Puterea judecătorească este încredințată magistraților numiți de Domn; inamovibilitatea magistraților este noua bază de organizare a acestui ram.

În privința instituției Domniei, Convenția stabilește că Domnul va fi ales pe vicață de Adunare. Pentru a fi eligibil la Domnie, se cere etatea de 35 ani, să fie fiu din tată născut Moldav sau Valach, să aibă un venit funciar de 3.000 galbeni dar să fi ocupat și funcțiuni publice timp de 10 ani sau să fi făcut parte din Adunări. Domnia se transformă deci la noi, din *nobiliară*, așa cum am întâlnit-o organizată de Regulamentele Organice, într'o domnie *democratică*. Se prevede, de asemenea, ipoteza vacanței tronului; atribuțiile Șefului Statului vor fi exercitate în acest timp de Consiliul de Miniștri, care va intra de drept în lucrare. Procedura alegerii noului Domn este de asemenea minuțios reglementată. Prerogativele și atribuțiile Domnului sunt clar formulate; ele sunt aproape aceleași ca și cele de azi.

Răspunderea ministerială este tratată în art. 15 din Convenție; mai întâi se pune obligația contrasemnării tuturor actelor Domnului de miniștri. Aceștia erau răspunzători de violarea legilor și de orice risipă a banilor publici. Urmărirea miniștrilor se putea porni de Domn sau de Adunare; ei erau justițiablei de Inalta Curte de Casație și Justiție. Adunarea trebuia să hotărască punerea lor sub acuzare cu majoritate de $\frac{2}{3}$ din numărul prezenților.

140. Compunerea și funcționarea Adunării electivă. Adunarea electivă se alegea în fiecare Principat pe termen de 7 ani. Dispoziții speciale anexate la Convenție prevedeau condițiile și procedura electorală. Adunarea se întrunea în sesiune ordinară în prima Duminică a lunii Decembrie, în urma convocării pe care i-o făcea Domnul. Sesiunea ei era de trei luni; Domnul putea acorda prelungire, convoca sesiune extraordinară sau chiar disolva Adunarea; în acest caz, noua Adunare trebuia să se întrunească în termen de cel mult trei luni.

Mitropolitul și episcopii eparhioți deveneau membri de drept ai Adunării; Mitropolitul era și prezidentul ei; vicepreședinții și secretarii erau aleși de Adunare.

Miniștrii cari nu erau membri ai Adunărilor, au drept de acces și de a lua parte la desbateri; ei nu puteau lua parte la vot.

141. **Comisia Centrală dela Focșani.** Pentru alcătuirea legilor de interes comun în ambele principate, se crează o Comisie centrală la Focșani, formată din 16 membri, opt moldoveni și opt munteni; patru din aceștia erau desemnați de Domn, dintre membrii Adunării sau din persoane care au ocupat funcții înalte în Stat, patru sunt aleși de Adunare. Membrii cari făceau parte din Adunare își păstrează scaunul lor și participau la alegerea Domnului. Comisiunea centrală lucra în permanență; durata mandatului membrilor ei este în funcție de durata mandatului Adunărilor din care fac parte. Comisia alegea din sânul său un prezident, al cărui vot va fi preponderent.

Rolul acestei Comisiuni este extrem de important. Astfel, prin art. 22 se prevede că « dispozițiile constitutive ale noii organizațiuni a Principatelor sunt puse sub paza Comisiunii centrale ». Ea devine deci paznicul noii organizări constituționale, instrumentul menit să vegheze, din punct de vedere intern, la respectarea noii baze pe care urma să se clădească Statul și în același timp să servească drept cel mai puternic element în opera de unitate a celor două Principate. Comisia avea dreptul să privegheze întregul organism al Statului și să semnaleze Domnului toate măsurile ce trebuiesc luate pentru îndreptare, fie pe cale legislativă, fie pe cale administrativă. De asemeni, Domnul avea dreptul să trimită Comisiei toate propunerile de interes comun pentru ambele Principate, spre a fi transformate în proiecte de legi; Comisia avea însă îndatorirea ca, din proprie inițiativă, să întocmească legile de interes comun ambelor Principate, care să fie supuse deliberării Adunărilor prin intermediul Domnului.

Ceea ce este interesant aici, este că se precizează care sunt legile de interes general comun; enumerarea dată este cu titlul de exemplu și foarte cuprinzătoare; aproape nu există domeniu care să nu fie cuprins în această enumerare; depindea numai de voința ambelor Adunări, ca să facă o aplicație cât mai justă și mai conformă cu interesele naționale, a acestui principiu.

Dar convenția introduce interesante dispoziții menite să asigure respectul noii organizări. Astfel, Adunările pot introduce amendamente la proiectele alcătuite de Comisie, dar în acest caz, aceste proiecte sunt trimise din nou Comisiei, care va alcătui un nou proiect general, pe care Adunarea este obligată să-l primească în întregime sau să-l respingă în întregime. Numai când amendamentele vor fi votate deodată de ambele Adunări, Comisia centrală este obligată să le primească.

Pentru ca nu cumva dispozițiile constituționale să fie totuși eludate prin sistemul legilor de interes local, făcute de fiecare Principat, Convenția dispune că aceste legi nu vor fi sancționate de Hospodar decât după ce se va fi luat avizul Comisiei centrale, dacă nu depășesc noile dispoziții constituționale. Un adevărat control al constituționalității legilor, un control *a priori*, dat în căderea unui corp politic, după sistemul existent pe atunci în Franța.

142. **Alte instituțiuni.** Convenția prevede, ca o dispoziție logică a măsurilor semnalate mai sus, crearea unei Inalte Curți de Casație și de Justiție, comună ambelor Principate, cu sediul la Focșani. Membrii acestei Curți erau inamovibili. De asemenea, în art. 39, se prevede dispoziția: « Hotărârile date de Curți și de tribunale în ambele Principate, vor merge exclusiv la această Curte de Casație ». De sigur, aici nu este vorba de obligativitatea dreptului de recurs; dreptul de recurs era presupus ca un drept indiscutabil; ceea ce s'a voit, a fost ca acest drept de recurs să fie judecat numai de Curtea de Casație.

Această Curte exercită acțiunea disciplinară împotriva membrilor dela Curți și tribunale și acțiunea penală împotriva propriilor săi membri; ea servește și de Curte de Inaltă justiție, pentru judecarea miniștrilor.

Convenția mai prevede înființarea unei miliții naționale, iar în partea finală cuprinde o adevărată declarație a drepturilor omului. Se înființează un buget de venituri și cheltueli pentru fiecare Principat, care va fi votat de Adunare.

O dispoziție extrem de interesantă și care formează baza însăși a legii rurale ce va da în curând Cuza Vodă, o găsim în art. 46 al. 6 care declară: « Toate privilegiile, scutiile sau monopoliile de care se bucură încă unele clase vor fi desființate și se va proceda fără întârziere la revizuirea legii care regulează raporturile proprietarilor de pământ cu cultivatorii, având în vedere îmbunătățirea stării țăranilor ».

Acestea sunt principalele dispoziții introduse de Convenție; după cum se vede, dânsa este o adevărată Constituție, cuprinzând în sfera sa, toate liniile generale ale noiei organizări a Statului. Toate principiile moderne, care dominau atunci dreptul public, se găsesc înscrise aici. Evoluția își urmase pașii într'un tempo foarte viu; trebuia să ne punem în curent cu noua structură a Statelor înconjurătoare. Dar această evoluție precipitată va avea consecințe destul de însemnate pentru viitoarea dezvoltare a Statului.

B) *Incercări interne pentru dobândirea de drepturi și libertăți naționale*

SUMAR: 142 bis. *Privire generală.* — 143. *Mișcarea ideilor politice în Principate și în Transilvania.* — 144. *Propuneri și proiecte de organizarea Principatelor în veacul al XVIII-lea și începutul celui de al XIX-lea.* — 145. *Proiecte de reformă la începutul veacului al XIX-lea în Moldova și Muntenia.* — 146. *Mișcările din 1848 în Transilvania, Moldova și Muntenia.* — 147. *Caracterul instituțiilor și libertăților românești*

142 bis. **Privire generală.** Dacă se examinează evoluția noastră constituțională în raport cu a celorlalte popoare, un fapt va putea să producă dela început nedumerire: pe când la popoarele din Apus, drepturile și libertățile constituționale au fost cucerite pas cu pas, în luptă îndârjită împotriva puterii centrale, care-și justifica existența și atot puternicia sa pe considerațiuni de drept divin, la noi nimic sau aproape nimic din toate aceste mișcări. Din evoluția constituțională schițată până aici, se pot desprinde două perioade clar marcate: în prima perioadă, după înjgheburile Statelor noastre, normele fundamentale ale Statului se găsesc formulate în tratate încheiate direct între Statele noastre și puterile vecine și în dreptul nescris, obiceiul pământului, care reglementa materii de drept public ca modul cum se făcea alegerea Domnitorilor, limitările puterii domnești, diferite dispozițiuni procedurale, etc., în perioada a doua, aceste norme se desprind din tratatele și convențiile încheiate între Statele vecine nouă, dar fără participarea noastră. Un fapt se desprinde iarăși indiscutabil: că în tot trecutul nostru, actele oficiale recunosc, cel puțin în aparență, o autonomie destul de pronunțată Principatelor. De asemenea clasa privilegiată, boierimea, căuta să profite de bunăvoința Domnitorului pentru a-și rotunji moșiile și năpăstui pe țărani. Acei cari nu se bucurau de favoarea Domnului porneau cu intrigi la Constantinopol pentru răsturnarea și înlocuirea lui cu altul care le-ar fi favorabil.

Și totuși, dacă se trece peste acte, dacă se caută să se pătrundă în misterul trecutului nostru, care păstrează încă atâtea comori nedescoperite, se pot constata momente importante când chemarea lăuntrică a omului pentru ideea de libertate, chemare care apare la toate popoarele, apare și la noi. Etapele ei de desvoltare sunt aceleași ca și în altă parte. Lupta care se dă la început între autoritatea Statului și individ, este o luptă pentru apărarea de biruri, așa cum întâlnim în toate celelalte țări, dar pe lângă fiscalitate, se mai adăoga și situațiunea nenorocită a țăranului, rumânia, în care el era legat de pământ, *adscriptus terrae*, ajungând un fel de rob. Pe timpul lui

Mircea cel Mare și mai târziu din cauza legământului lui Mihai Viteazul, găsim mulți țărani care și părăseau așezările, unii chiar refugiindu-se în țările vecine, dar în veacul al XVIII-lea, sub domniile fanariote, exodul populațiunii se accentuează foarte mult. Așa se explică imigrațiunea Românilor în Bulgaria de azi, pe malul drept al Dunării; regiunea aceasta era pașalâc turcesc și situația locuitorilor era mult mai bună decât în Principatele independente, care trebuiau să plătească tribut Turcilor. Mircea cel Mare iartă de biruri pe locuitorii plecați și le dă *slobozenie* să se întoarcă liberi în ținuturile pe care le ocupaseră. Satele cu acest nume, diferite *Slobozii*, dovedesc acest lucru. Și gestul lui Mircea se va repeta în tot lungul istoriei noastre; țărinele rămăneau necultivate și Domnii se mulțumeau să aibă cel puțin belșug în țară.

Pentru a înlătura aceste inconveniente, Domnitorul Munteniei, Constantin Mavrocordat face, la 6 Martie 1746, așezământul prin care pentru a face să se înapoieze pe cei fugiți îi scutește de dări pentru 6 luni dela înapoiere, le reducea apoi dările la 5 taleri pe an și îi scutește de rumânie, dând drept și celorlalți țărani, cari s'ar fi aflat în rumânie ca, în schimbul unei plăți de 10 taleri către proprietar să se libereze din această stare de rumânie.

Iată deci un prim fenomen, care dovedește un început de luptă între individ și puterea centrală, întru câștigarea drepturilor și libertăților. Dar dacă țărănimea strivită prin greutatea dărilor și asuprită de boieri hrăpăreți protesta în tăcere și se resemna la expatriere, când erau instigați de agitatori din clasele superioare au făcut mișcări de multe ori sângeroase. Astfel au fost în veacul al XVII-lea mișcările în contra Domnitorilor, care favorizau pe Greci ca de pildă sub Radu Mihnea în Muntenia (1616), sub Alexandru Iliăș (1618), sub Leon Tomșa (1633), iar în Moldova sub Moise Movilă răsturnat de Vasile Lupu, etc.

Dar aceste umile începuturi nu vor putea să constituie o operă durabilă. Pe când în Apus vieța de Stat se organizase cu mult înainte de încheierea Statelor noastre, peste trupul țărilor noastre a trecut uraganul năvălirilor, care a șters orice urmă de organizare. Trebuia totul reluat dela început și când vieța de Stat, în ritmul Europei apusene, își face din nou apariția, un pericol și mai grav decât năvălirile barbare apare. Porțile Europei sunt forțate de Turci și țările noastre devin teatrul luptelor pentru hegemonia în Răsăritul Europei. În atare condiții, încercările pentru dobândirea unor libertăți și drepturi naționale, deși apar din epocă în epocă, în special la Români din Ardeal, ele sunt lipsite de consistență, iar instituțiile realizate

nu sunt în raport direct cu eforturile depuse. Abia la începutul secolului XIX mișcările naționale pentru dobândirea libertăților reușesc să aducă însemnate realizări.

143. **Mișcarea ideilor politice în Principate și în Transilvania în veacul al XVIII-lea.** În principate, împrejurări potrivnice rupseseră legăturile cu Occidentul. Condamnați la izolare, lipsiți de orice sprijin, Românii nu puteau să se folosească de binefacerile progresului, elita nu era de loc preocupată de nevoile sociale care frământau Occidentul.

Nu găsim în țările noastre o puternică burghezime românească conștientă de puterea sa, ci numai clasa privilegiată a boierilor și clasa năpăstuită a țărănimii. Și dacă, până în a jumătatea veacului al XVII-lea, găsim mulți domnitori și boieri iubitori de țară cari cu sabia în mână înțelegeau vitejește să-i apere demnitatea și hotarele, sau cu înțelepciune să conducă trebile țării, secolul al XVIII-lea este cel mai nefast pentru Principate. Impilările, vexațiunile de tot felul, lipsa complectă de siguranță, birurile enorme provocate de dorința de îmbogățire a Domnitorilor numiți și revocați la intervale foarte scurte, o clasă conducătoare, în mare parte străină, egoistă, avidă, negândindu-se decât să-și apere privilegiile, iar nicidecum interesele Țării.

Intr'o asemenea atmosferă așa de tristă, nu este de mirare că mulți dintre Români începuseră să se îndoiască de viitorul Țărilor lor și să ceară chiar alipirea la Rusia.

În afară de Domnie, instituțiunile politice nu aveau consistență, nu aveau stabilitate: totul era bazat pe arbitrar. Autoritatea Domnitorului, rămasă pur personală, depindea de calitatea și energia lui, sau de vițiurile și slăbiciunile sale; ea nu avea ca suport acele instituțiuni politice și administrative, care, în Europa occidentală, împlineau lipsurile individuale.

Din veacul al XVIII-lea, cu dezvoltarea Rusiei sub Petru cel Mare, influența rusească începe să se resimtă la noi. Chiar învățatul Principe al Moldovei Dimitrie Cantemir voia să scoată Moldova de sub suzeranitatea Turciei, făcând-o țară autonomă sub protectoratul Rusiei.

Dar pe lângă această influență rusească, care se accentuează din ce în ce în veacul al XVIII-lea cu dezvoltarea împărăției nordice și cu slăbirea puterii Turcilor, începe să pătrundă în principate, cel puțin din a II-a jumătate a veacului, influența culturii franceze care se transmite fie prin ofițerii armatelor ruse de ocupațiune în care se găseau mulți francezi mai ales prin regaliștii francezi pribegi, din cari unii au intrat ca secretari ai

Domnilor sau ca preceptori pentru copiii Domnitorilor sau ai boierilor, ca de pildă marchizul Baupoil de Saint-Aulaire, preceptorul copiilor lui Constantin Ipsilante, Domnul Munteniei (Hurmuzaki, *Documente*, I, suplimentul 2, p. 296), contele de Hauterive secretarul lui Alexandru Mavrocordat, Domnul Moldovei care a făcut Memoriul despre starea Moldovei în 1787 (ediție rom. Academia Română, 1907); un alt secretar este Lechevalier care urmează după Hauterive.

În Transilvania, situația Românilor era foarte rea. Imensa majoritate a populației se afla în stare de iobăgie, naționalitatea română nu era oficial recunoscută. Cele trei naționalități recunoscute în Ardeal, Unguri, Secui și Sași au alcătuit încă din 1437 o uniune așa numită *unio trium nationum* îndreptată în contra Românilor, aproape scoși afară din lege.

În urma bătăliei dela Mohaci (1525), regatul Ungariei devine pașalâc turcesc, iar principatul Ardealului cade sub suzeranitatea Sultanului, căpătând o situațiune juridică aproape asemănătoare cu a Principatelor.

Spre finele veacului al XVII-lea, împăratul german reușește să învingă pe Turci, ocupând teritoriul fostei Ungarii și Transilvania, devenite astfel teritorii imperiale. În această epocă, începe în Transilvania o mișcare foarte interesantă.

Împăratul Iosef, voind să consolideze puterea imperială în Transilvania și sub influența cercurilor catolice din Viena, care totdeauna au jucat un rol considerabil în împărăția habsburgică, caută să atragă pe Români la catolicism pentru a-i opune Ungurilor calvini și Sașilor luterani, promițându-le recunoașterea naționalității lor, drepturi politice și îmbunătățirea stării lor economice.

Teofil, episcopul român din Transilvania, intră în aceste vederi și convoacă Consiliul din Alba Iulia (1697) care admise unirea cu Roma, dar el muri în 1698 fără să o poată perfecta. Urmașul său Atanase reuși să perfecteze unirea: biserica unită era înființată (1700). Dar nici Iosif I, nici urmașul său Carol al VI-lea nici fiica acestuia Maria Tereza nu și-au ținut angajamentele; mai târziu însă împărăteasa Maria Tereza înființă școli pentru prepararea preoților români uniți. Absolvenții meritoși erau trimiși apoi în școlile dela Viena și dela Roma. La Roma, în acest măreț templu al civilizației romane, ei au studiat originile poporului român și întorcându-se în țară, ei au început să răspândească la Blaj învățăturile lor asupra nobilei origini a poporului românesc ca și asupra unității rasei

românești, instalate pe cele două versante ale Carpaților. Influența acestor doctrine ale marilor patrioți și cărturari Samuel Klein (Micul), Petre Maior și Gheorghe Șincai, asupra spiritului popular a fost considerabilă; ea reuși să redeștepte sentimentul rasei și să aprinză focul sacru al conștiinței naționale.

Constatarea că Muntenii, Moldovenii și Transilvănenii sunt frați, formați din același spirit și născuți din același sânge al marelui popor civilizator făcu să se nască în spirite o sublimă speranță și un mare ideal: reconstituirea Daciei.

Mai ales în Principate, elita intelectuală vedea în latinii din Occident adevărați frați. La începutul veacului al XIX-lea tinerimea era puternic influențată de ideile de rasă venite de peste munți.

De asemenea ideologia revoluțiunii franceze din 1789, care se răspândise în Europa cu armatele victorioase ale lui Napoleon, a găsit în țările românești un teren prielnic.

144. Propuneri și proiecte de organizarea Principatelor în veacul al XVIII-lea și începutul celui de-al XIX-lea. Pentru remedierea stărilor triste din Principate mai mulți Români, unii mai aplecați pentru apărarea intereselor obștești, alții căutând să-și asigure noi privilegii, au alcătuit câteva proiecte de organizarea Principatelor. Cunoașterea cât de sumară a acestor încercări de organizare, credem că este utilă pentru a ne da seama fie de starea de spirit dela noi, din acea epocă, fi de influențele variate ce se exercitau asupra unor elemente din clasa conducătoare.

Din examinarea acestor încercări de reformă, constatăm că ele pot fi grupate în două categorii: *a)* propuneri de reformă făcute în numele Țării de grupuri de boieri către guverne streine solicitându-se intervențiunea acelor State pentru modificarea organizațiunii Țării; *b)* proiecte sau mai bine zis planuri de organizare a Țărilor alcătuite fie din boieri organizați în grupuri politice, fie de indivizi singuratici.

Vom examina foarte pe scurt aceste încercări făcute din a doua jumătate a veacului al XVIII-lea până în prima jumătate a veacului al XIX-lea.

În timpul războiului ruso-turc dela 1768-1774, armatele împărătesei Caterina II-a ocupând Principatele, boierii din ambele Principate s'au socotit să ceară o nouă organizare a țărilor și, la îndemnul generalului conte Petre Romanzoff, trimit câte o delegație la Petersburg care să arate doleanțele Muntenilor și Moldovenilor.

Prin memoriul muntean, se cerea ca Țara să se unească cu Rusia, să se introducă legile rusești, urmând să fie socotită ca o provincie rusească, se cerea numai ca ofițerii, în armata ridicată în țară, să fie pe jumătate români. Moldovenii, în memoriul lor, păstrau mai multă demnitate. Se cerea o guvernare aristocratică, dându-se conducerea la 12 boieri, chiar și posturile mai mici ca ispravnici și zapcii (pretor) urmau să fie ocupate tot de boieri.

Toți boierii trebuiau să depue jurământ împărătesei și Moldovei.

O cerere interesantă este acea prin care se arată că la ieșirea din funcțiune dregătorii trebuie să dea socoteala de activitățile lor. Pentru acei cari vor fi dovediți că au administrat rău sau au jefuit, sancțiunea propusă era ca ei să nu mai fie numiți în alte funcțiuni.

Prezintă de asemenea interes propunerea ca să se alcătuiască un corp de pravile în care se vor trece pravilele și dispozițiunile din obiceiul pământului, ce aveau aplicare.

Pravila urma să fie întărită de împărăteasă.

Înainte congresului convocat la Focșani în August 1772 pentru a începe lucrările în vederea încheierii păcii, boierii au prezentat un memoriu la 30 August 1772. Cu această ocaziune se pretinde că s'au înfățișat niște acte fabricate ¹⁾ închipuind hatișeriful turcești din 1393, 1386, 1460

¹⁾ Dimitrie Cantemir, în *Istoria împărăției otomane*, spune că Sobieschi, regele Poloniei, în 1686, întorcându-se dela o bătălie cu Tătarii și trecând prin Iași, a cerut să vadă originalele hatișerifulor, pe care apoi le-a ars.

Coprinsul acestor hatișerifuri îl găsim, pentru Moldova, în *Arhiva românească* a lui Mihail Kogălniceanu din 1845, vol. III, p. 347, sub numele *Tratatele vechi* ce a avut Moldova cu Poarta otomanicească și atribuite de editor lui Nicolai Costin. Teodor Codrescu reproduce această scriere în *Uricar IV*, p. 225, ca opera unui autor anonim din al XVIII-lea veac; Kogălniceanu o reproduce în *Letop. Mold.*, a 2-a ed., III, 450 și urm.

Hatișerifele referitoare la Valachia sunt date de Dionisie Fotino, în *Istoria Valachiei*, după niște copii luate dela Constantinopol de marele ban Ion Văcărescu, precum și în *Istoria fraților Tunusli* (1806).

Regretatul profesor C. Giurescu, în *Capitulațiunile Moldovei*, București, 1908, crede că aceste hatișerifuri nu au existat, că legenda existenței lor, a fost creiată de Cantemir, după care probabil au făurit boierii un text, pe care l-au dat delegaților ruși și austriaci întruniți cu delegații turci la Râmnic în 1774; el crede că Turcii ne-au cerut numai supunere necondiționată, fără să ne fi recunoscut niciun drept.

Dar, dacă nu ne-au acordat privilegiu, cum se explică dreptul absolut al principelui, cum se explică dreptul de a avea armată, de a face războiu și a încheia pace (cum au fost luptele lui Vasile Lupu cu Matei Basarab, pacea tratată și armistițiul încheiat între Petru Rareș cu Sigismund al Poloniei, în 1537? Dar mai ales cum se explică că Turcii

pentru Munteni și din 1511 și 1580 pentru Moldova, prin care Sultanii Baiazet I Ilderim, Mahomet al II-lea, Baiazid II și Soliman Magnificul recunoșteau drepturile Principatelor.

La 10 Mai 1791 în timpul războiului dintre Rusia și Austria contra Turciei boierimea munteană, sub conducerea motropolitului Filaret și a marelui spătar Ion Cantacuzino, redactează un memoriu adresat curților imperiale dela Petersburg și Viena prin care cereau ca : hotarul dintre Muntenia și Turcia să fie Dunărea, desființându-se raialele turcești dela Brăila, Giurgiu și Turnu; Domnul să fie ales de țară; tributul către Poartă să fie plătit de Țară prin intermediul legațiunilor Austriei și Rusiei; Țara să aibă armata ei națională; în timp de războiu între vecini țara să fie neutră și să fie pusă sub protecțiunea Austriei și Turciei.

Câtă deosebire între propunerile dela 1791 și cele din 1770 ! Boierimea își găsisse înțelepți și patrioți îndrumători, cari, plini de speranțe în viitorul neamului lor, priveau stările de lucruri cu încredere că se vor transforma în bine. Cu ocaziunea numirii Domnitorului Alexandru Moruzi în 1793, aceiași boieri arată că prea dese schimbări de Domni aduc neliniște și ruina țării; numai o Domnie lungă poate aduce liniște, orânduială și prosperitatea țării.

în secolii XVI și XVII nu intrau în țară, că nu aveau geamii, ei mulțumindu-se să ocupe capetele de poduri dela Turnu, Giurgiu și Brăila ?

Dar cum se poate contesta veracitatea afirmațiunii lui Dimitrie Cantemir, când el afirma arderea hatîșerifulor sub domnia tatălui său, Constantin Cantemir, când el însuși era un tânăr inteligent și învățat, care se putea informa dela cei mai în măsură să știe.

Dar dovada cea mai evidentă a existenței hatîșerifulor, este recunoașterea făcută de Turci prin firmanele din 1802, ca și prin art. 5, din tratatul de pace dela București din 11 Mai 1812, prin art. III din convențiunea dela Akerman, din 7 Octomvrie 1826, explicativă tratatului dela București, prin art. V din tratatul de pace dela Adrianopol din 14 Septemvrie 1829, unde se spune: *Les principautés de Moldavie et de Valachie s'étant, par suite d'une capitulation, placées sous la souzeraineté de la Sublime Porte, il est entendu qu'elles conserveront tous leurs privilèges et immunités qui leur ont été accordés, soit par « leurs capitulations, soit par les hattî-cherifs, émanés en divers temps ».*

În fine, recunoașterea făcută prin art. 2 din convențiunea dela Paris din 19 August 1858: « In temeiul capitulațiunilor emanate dela Sultanii Baiazet I, Mahomet al II-lea, Selim I și Soliman II, cari constituie a lor autonomie (a Moldovei și Valahiei), regulând raporturile lor cu Sublima Poartă și pe care mai multe hatîșerifuri și mai cu seamă acela din 1834 le-au consfințit » etc.

E mai bine de un pătrar de veac de când arhivele turcești sunt larg deschise și totuși nu s'a găsit o instituțiune culturală să-și ia sarcina de a le studia. De sigur că acolo s'ar găsi multe și interesante documente privitoare la trecutul nostru.

În Octombrie 1802, Poarta dă cunoscutele firmane prin care, pe baza cererilor boierilor, stabilește unele dispozițiuni privitoare la organizarea țărilor. Prin acest firman se consfințește privilegiile marelui boierimii la conducerea Țărilor, se consolidează autoritatea Domnitorilor, dându-li-se o stabilitate pe termen, o reducere și o raționalizare a impozitelor. Astfel se stabilește ca durata domniei să fie de 7 ani, iar înlăturarea din scaun nu se putea face decât pentru vină dovedită și examinată de un reprezentant numit de Turci și altul numit de Ruși. Domnitorul împreună cu divanul urma să reglementeze și să repartizeze dările anuale.

Dregătorii vinovați de abuzuri urmau să fie destituiți și obligați a restitui ceea ce au luat pe nedrept.

Consulii ruși din Principate puteau face observațiuni de care Domnitorii trebuiau să țină seama.

Veacul al XIX-lea începe în condițiuni grele pentru Țările românești.

Ocupațiunea rusească din timpul războiului ruso-turc dela 1806 până la 1812 ruina țărilor românești. În timpul Domniei lui Ion Caragea, abuzurile fiscale și goana după îmbogățire atât a Domnitorului cât și a camarilei sale grecești nu mai conțineau; se constată de aceea o rededeptare a sentimentului național românesc și o accentuată pornire contra Grecilor.

Starea de nemulțumire provocată de aceste împrejurări preocupa spiritele mai cultivate și cu grija de țară și îndemna să caute soluțiuni de îndreptare printr'o mai bună organizare a țării ¹⁾.

La începutul anului 1822 Principatele fură invitate să-și trimită delegați cari să arate Porții dorințele țărilor. Fiecare delegațiune a prezentat câte un memoriu în care fac propuneri de organizare a țării. Ei cer restabilirea drepturilor țării așa cum ele erau sub Voievodul Matei Basarab, cer Domn pământean, numit pe viață, cer libertatea comerțului de orice fel, cer să se desființeze veniturile de orice fel ale dregătorilor, în afară de leafă și ca ele să fie date numai pământenilor excluzându-se Grecii, chiar căsătoriți cu pământeni. Dar ei cer menținerea privilegiilor lor de clasă, căutând chiar să le mărească, în dauna celor de jos. Astfel, în memoriul

¹⁾ Tudor Vladimirescu conducătorul mișcării naționale din 1821 voiește ca pe cale revoluționară să aducă îndreptare și să restabilească drepturile Țării, înlăturând tirania boierimii și ocrotindu-se poporul de jos. Dar nu găsim în proclamațiile lui Tudor o precizie în ceea ce privește felul cum înțelegea el să organizeze țara.

Moldovenilor, se cerea ca locuitorii moșiilor să lucreze stăpânilor 24 zile pe an în loc de 12, și ca boierii să fie scutiți de dări.

Egoismul exagerat al marilor boieri în apărarea și chiar mărirea privilegiilor lor se învederează în memoriul adresat de boierimea moldovenească la 25 Octomvrie 1806 Impăratului Rusiei Alexandru I prin care cerea protecție asupra Țării limitând și precizând veniturile Domnitorului, iar pe de altă parte obligând pe țărani să lucreze pentru proprietari 32 zile pe an în loc de 12.

În veacul al XIX-lea Domnitorul Alexandru Suțu însărcinează pe boierul Barbu Văcărescu să-i facă un *proiect de organizare administrativă*. Acesta înaintează Domnitorului anaforana dela 18 Februarie 1819 în care se arăta acest proiect.

Sunt foarte interesante propunerile lui Barbu Văcărescu (V. A. Ureche, Ist. Rom., XII, 124-128 în notă) care urmăresc să moralizeze administrațiunea și să introducă disciplina. În acest scop el propune să se interzică venalitatea dregătorilor stabilind pedepse pentru marii boieri cari ar vinde slujbele sau ar lua venituri dela slujbași.

O altă dispozițiune ce găsim în raportul lui Văcărescu este privitoare la rolul marelui vistiernic, căruia i se recunoaște dreptul de a îndruma și controla administrațiunea țării.

145. Proiecte de reformă la începutul veacului al XIX-lea în Moldova și Muntenia. Cam în același timp (1822) se alcătuește un proiect de organizare al Țării Moldovei. El este opera boierimii mai mici, a boiernașilor, care revendica puterea pe picior de egalitate cu marea boierime.

Acest proiect e făcut sub forma unui memoriu către Poartă având ca titlu: *Cererile cele mai asemănătoare ce se fac din partea obștei Moldaviei, în atocmire cu cele coprinse prin obșteasca jalba sa trimisă către înaltul Devleat și în temeiul sfântului și înalt împărătesc firman ce s'a slobozit la... ca să fie obștește sfințite aceste cereri spre a sluji pământestei ocârmuirii de temei până se va înființa pravila țarei într'o desăvârșită alcătuire.*

Autorii proiectului, după cum se arată chiar în titlu, considerau acest proiect ca o măsură provizorie pe baza căreia să se alcătuiască legea definitivă, întărită de un firman, care nu s'a dat.

Proiectul se inspira în afară de memoriile boierilor trimise către Poartă de așezământul făcut de Guvernul rusesc, în 1818, pentru Basarabia, cum ne spune vornicul Negel, într'o scrisoare din Aprilie 1822 și în care așe-

zământ toți acei cari avuseseră în Moldova o boierie până la șetrar erau scutiți de dări și erau boieri ereditari ¹⁾).

Un alt izvor de inspirație trebuie căutat în principiile revoluțiunii franceze răspândite în Moldova spre finele veacului al XVIII-lea și începutul celui de al XIX-lea de către refugiații francezi cari își găsiseră un refugiu în Principate, de ofițerii ruși în timpul ocupațiunii din 1806—1812, de greci și de boierii români cari studiaseră în Franța. În această privință au jucat un rol și refugiații polonezi cari au venit în Moldova după împărțirea țării lor ²⁾: reprezentanții micii nobilimi poloneze, susțineau că Statul se confunda cu *șlehta*, adică cu întreaga nobilime.

Mica boierime dela noi voia să se împărțasească de putere împreună cu marea boierime. Ea nu înțelegea să ia din privilegiile clasei dominante ci numai să mărească conținutul acestei clase introducându-se și pe dânsii.

Acest act, pe care unii autori îl numesc Constituție, cuprinde 77 articole sau ponturi.

Interesant este art. 1 care declară că Moldova a avut din vechime și are și azi «privilegiul slobozeniei și acela al volniciei de a se oblădui cu ocârmuitorul său și cu pravilele țării sub umbrirea prea puternicei împărății căreia îi este supusă». Când boierii mici din Moldova se adresează Sublimei Porți spre a revendica libertăți și drepturi, în orice caz spre a se bucura de favoarea suzeranului, ei nu s'ar fi adresat în numele vechilor libertăți și drepturi dacă acestea n'ar fi fost o realitate netăgăduită pe acea vreme. N'aveau niciun interes să indisună Sublima Poartă, dela care revendicau întărirea noii Constituții.

În celelalte articole, proiectul se ocupă de libertatea individului, de garantarea dreptului de proprietate, de biserică, de naturalizare și de pierderea calității de Moldovan, dreptul de legiferare al Sfatului obștesc, organizarea justiției, despre organizarea funcțiilor și alegerea persoanelor de slujbă.

Interesante sunt articolele privitoare la regimul dărilor, din care se constată că nu se aduce nicio schimbare situației anterioare, dar se cere,

¹⁾ Textul acestui proiect găsit de A. D. Xenopol în Arhivele Consulatului rus din Iași, publicat și comentat de dânsul în *Analele Academiei Române* secția istorică, seria II, vol. XX, p. 113 și urm., precum și în *Istoria partidelor politice*, p. 573. Textul se găsește publicat și de Vasile Barnoschi, *Originele democrației române*. Vezi foarte documentata lucrare a d-lui I. Filitti, *Frământările politice și sociale în Principatele Române dela 1821—28*, București, 1932, p. 96 și urmât. și interesanta lucrare a distinsului conferențiar universitar, d-l I. G. Vântu, *Primele proiecte de organizare în Principatele Române*, București, 1941.

²⁾ I. Filitti, *op. cit.*

dimpotrivă, extinderea privilegiilor pentru scutirea de dări la toți boierii, spre a nu se mai face deosebire ca până acum. În partea finală a acestui proiect, găsim o serie de cereri de obștească trebuință, printre care, înființare de școli obștești la Eși și în toate târgurile din țară « pentru ca să învețe oricine limba noastră: gramatică, aritmetică, geometrie, logică și meșteșugul alcătuirii de scris ». De asemeni se cere înființarea unei tipografii în limba patriei. Se cere interdicția pentru străini de a dobândi imobile rurale, transformarea țiganilor din nomazi în iobagi pe moșiile boierilor. În sfârșit, alegerea Domnului să se facă de obșteasca Adunare alcătuită din Mitropolit, Episcopul țării și de toată obștea boierilor dela Logofăt mare și până la Șatrar.

Prin acest act, pe care unii autori îl numesc Constituție și care cuprinde 77 articole sau ponturi, autorii urmăreau restabilirea vechei situațiuni a Moldovei așa cum reieșea din Tratatul lui Bogdan cu Baiazet II adică se cerea suveranitatea internă a Țării sub protectoratul Imperiului otoman, așa cum se arăta în toate memoriile boierilor adresate în secolele XVIII și XIX către Rusia și Turcia.

Prin articolul 19 și urm. se înființa *sfatul obștesc* (adunarea reprezentativă) din care urma să facă parte și boiernașii; ei urmau să facă parte și din divane și departamente, afară de divanul întâi rezervat exclusiv boierilor veliți¹⁾.

Adunarea reprezentativă sau *sfatul obștesc* compusă numai din reprezentanții claselor privilegiate avea atribuțiunea de a alege pe Domnitor, de a discuta, de a întocmi sau de a modifica pravilele și de a supraveghea administrațiunea Țării, de a alege și propune Domnului pe dregătorii administrativi și judecătorești, Domnitorul putea însă să nu-i confirme.

Domnia, după acest act, era pământeană, electivă și viageră.

Puterea Domnitorului era limitată; se declară prin art. 74 că el e supus legilor.

Domnitorul avea dreptul de a convoca corpul boierilor din ținuturi pentru alegerea reprezentanților în sfat, precum și *sfatul obștesc* și de a promulga delibărările Sfatului, având un drept de veto suspensiv, adică de a trimite din nou în discuțiune, cu observările sale, proiectul votat; în caz că nu erau primite de Adunare, Domnitorul era obligat să promulge legea.

¹⁾ Înființarea Divanului întâi este propusă pentru prima oară în Memoriul boierilor pribegi din Brașov către Rusia (1821). Acest divan compus din Mitropolit din episcopii de Buzău și Argeș, din 4 boieri mari fără slujbe și un legist, avea dreptul de conducere supremă a Statului, și de supraveghere a tuturor organelor lui.

Acest proiect, — mult atacat de marii boieri cari numeau pe autorii lui *cărvunari*, ciocoi, lăudat prea mult de alții, cari socotesc că ciocoilor din Moldova datorim noi regenerarea noastră națională ¹⁾ sau *că originile Statului modern, democratic se încheagă în constituția moldovenească din 1822*. În realitate proiectul nu e democratic, căci nu chiamă la vieață politică întregul popor, ci numai o anumită clasă privilegiată, lăsând sub povara greutăților clasa țărănească.

Nu e mai puțin adevărat că această clasă a boiernașilor atât în Moldova cât și în Muntenia este cea care a căutat mai mult să introducă și la noi principiile burgheze din Occident și a început să sape la temelia organizării feudale a Statelor noastre, însă foarte încet și mai mult formal.

Dar dacă boiernașii alcătuiseră acest proiect, și marii boieri refugiați la Cernăuți au făcut mai multe proiecte.

Unul din aceste proiecte intitulat *proiect de reformăluirea stăpânirii Moldovei* admitea Domn moldovean, desemnat pe viață și asistat de 6 sau 8 familii din cele dintâi ale pământului moldovenesc, menținerea privilegiilor boierimii, etc.

Proiectul intitulat *pointul popilor* dădea ocărnuirea țării Domnitorului asistat de o *gherusic* de 8 boieri mari. Se recunoștea dreptul boierilor de a se plânge la Poartă contra Domnitorului ²⁾.

Un alt proiect intitulat *sistema Aristo-democraticească* e datorat logofătului Dumitrașcu Sturza ³⁾, care preconizează forma de guvernământ republicană. El prevede că atribuțiunile Statului să fie împărțite la 3 divanuri. Divanul cel mare compus din 15 boieri mari ca putere judecătorească și divanul de jos sau divanul de deputați reprezenta puterea de a stabili impozitele și a vota bugetul, iar dreptul de a legifera îl are divanul cel mare unit cu cel pravalnicesc.

Nu este nevoie să insistăm asupra acestei încercări de legiferare lipsită de interes.

În Muntenia în aceeași epocă (1821—1822) au loc manifestări mult mai democratice. Astfel într'un apel din 20 Iunie 1822 găsim: Nu poate fi țară pentru boieri, ci boieri pentru țară; nu boierii fac țara, ci țara pe boieri.

¹⁾ N. Iorga în introducerea lui Hurmuzaki, *Documente*, X, p. 78 și D. V. Barnoski, *Originile democrației române*, p. 4.

²⁾ Ambele proiecte se găsesc în rezumat în Alecu Russo, *Opere*, edițiunea Haneș, p. 117—120, precum și în valoroasa lucrare a d-lui I. Filitti, *Frământările politice și sociale în Principatele Române dela 1821—28*, p. 108 și 109.

³⁾ Textul e publicat în *Uricar*, IV, p. 281 și urm.

Se cerea constituirea unei Adunări alcătuite din câte 2 deputați de județ, aleși de obște.

Eufrosin Poteca care a fost bursier al Eforiei Școalelor pentru a studia la Pisa și la Paris, cerea egalizarea tuturor în materie fiscală și pentru numire în funcțiuni publice, libertatea tiparului, desrobirea țiganilor, etc.

Eufrosin Poteca face și el un proiect de constituție ¹⁾ în care cu adevărat se găsesc principii democratice.

146. Mișcările din 1848 în Transilvania, Moldova și Muntenia. Anul 1848 este cunoscut în Europa ca anul revoluțiunilor naționale. Popoarele începuseră să devie conștiente de origina lor și voiau ca singure să-și determine menirea și să-și realizeze destinul.

Revoluțiunea izbucni mai întâi la Paris în 23 Februarie, provocată de masa lucrătorilor cu tendința socialistă.

Revoluțiunea din Franța a servit drept scânteia care în curând a aprins întreaga Europă. Revoluțiunile izbucnesc una după alta în Boemia, Austria, Italia austriacă, regatul Piemontului și al Sardiniei, regatul celor două Sicilii, Germania, Ungaria, etc.

Mai toate aceste revoluțiuni au un caracter național: era o deșteptare a spiritului național provocată de teoria raselor, a naționalităților, a originelor popoarelor, născută în Germania în a II-a jumătate a veacului al XVIII sub influența lui Lessing, Herder, Winkelman, desvoltată și completată de genialul Niebuhr la începutul secolului trecut.

Nobilimea ungurească reclama dela Austria în 1848 autonomia țării ungurești, dar nu înțelegea să recunoască aceleași drepturi popoarelor înglobate în teritoriile Coroanei Sfântului Ștefan, cum erau Croații, Românii, și Sârbii ci din contra ea voia să-i domine, urmărind chiar maghiarizarea lor (vezi mai sus pag. 87).

In acest scop, ungurii cereau unirea Transilvaniei, a Croației și a teritoriilor sârbești cu Ungaria.

Maghiarii și Secuții având majoritatea în dietă, voiau să proclame unirea Transilvaniei cu Ungaria, ceea ce Românii și Sașii nu puteau admite, căci înțelegeau că, odată înlăturată influența și sprijinul austriac, Ungurii vor proceda cu toată violența contra naționalităților.

Pentru a-și arăta punctul său de vedere, poporul român este convocat de fruntașii săi, pentru 3/15 Mai 1848 la Blaj. Proclamația lui Simion Bărnuț lumina chestiunea politică și arăta că unirea Transilvaniei cu Ungaria ar

¹⁾ Publicat în *Buletinul episcopiei Hușilor*, an. 11 (1926), p. 79 și urm.

însemna moartea politică a Românilor, că mai întâi trebuie ca Ungurii să recunoască în mod oficial naționalitatea română, recunoscându-i-se toate drepturile și numai după aceea se poate vorbi de Uniune între națiuni libere și egale.

Influența acestor argumente a fost covârșitoare.

La 15 Mai s'au întrunit la Blaj peste 40.000 români din toate colțurile Transilvaniei. Neputându-se ține întrunirea nici la biserică, nici în vreo piață sau grădină din Blaj, s'a hotărât ca întrunirea să aibe loc într'o câmpie de lângă oraș.

În ședința premergătoare ținută la 2/14 Mai la biserică din Blaj, Simion Bărnuț a ținut un măreț și înflăcător discurs, arătând că toate promisiunile ungurești ca să se desființeze iobăgia nu sunt decât simple momeli zicând că libertatea fiecărei națiuni nu poate să fie decât națională deoarece libertatea este apărătorea bunurilor vieții și cel mai mare dintre aceste bunuri este tocmai naționalitatea. Dacă se va scoate limba românească din biserică și din școală, de ce folos va fi libertatea, căci chiar cultura minții românești va fi împiedicată, atare cultură fiindu-i introdusă printr'un organ de gândire strein. Așa dar Românii să se unească mai întâi între dânșii spre acest scop dela Nistru până la Hemus și dela Hemus până la Tisa, să se unească și cu celelalte familii românești pentru identitatea limbii și rudenția firească a cugetelor și sentimentelor.

Așa îi vedem pe Germani și pe Italiani foarte uniți întru înaintarea științelor și artelor, cu toate că sunt despărțiți politicește; însă unitatea limbii îi leagă pe toți ¹⁾.

A doua zi la 3/15 Mai Bărnuțiu propuse în Adunarea următoarele 4 rezoluțiuni votate cu unanimitate de poporul înflăcărat:

1. Câmpul acesta, pe care s'a ținut prima Adunare națională română din Transilvania, întru eterna aducere aminte a acestei lucrări glorioase, se va numi *câmpul libertății*;
2. Națiunea română se declară că are să rămână de-a-pururea statornic credincioasă Inaltului împărat al Austriei și marelui Principe al Transilvaniei și Augustei case austriace;
3. Națiunea română se declară și se proclamă ca națiune de sine stătătoare și de parte întregitoare a Transilvaniei pe temeiul libertății egale;
4. Națiunea română depune jurământ de credință către împărat și către patrie.

1) Vezi discursul lui S. Bărnuțiu în Papiu Ilarian, *Thesaur de doc.*, II, 307 și urm.

Partidul național liberal unguresc, sub conducerea lui Kossuth, pornește la luptă. Dieta Transilvană votează unirea, dar menține iobăgia pentru Români. Ungurii își proclamă un guvern propriu unguresc și potrivit firii lor violente și sălbatice încep o serie de atrocități, de măceluri împotriva Românilor.

Luptele încep și se continuă cu sorți schimbători între Români conduși de Avram Iancu, având alături de ei pe Sași și puținele armate austriace din Transilvania și între Unguri cari dobândiseră un excelent general în polonezul Bem.

Rușii pe de o parte temându-se de răsunetul ce ar fi putut avea continuarea acestui războiu civil asupra populațiunii poloneze și pe de altă parte fiind solicitați de guvernământul imperial al Transilvaniei, trimit armate, care înving pe Unguri la Șiria (județul Arad), în 13 August 1849, forțându-i să capituleze.

Revoluțiunile, ce au avut loc în Principate și anume la 27 Martie 1848 în Moldova, iar în Muntenia, la 9 Iunie la Islaz ¹⁾ și la 11 Iunie la București, nu aveau măcar precizate obiectivele ce se urmăreau. Astfel, în Moldova, se cerea respectarea regulamentului organic făcându-se o critică a activității Domnitorului Mihai Sturza în această privință. Mișcarea începută la 27 Martie printr'o întrunire ținută la Hotel Petersburg, față fiind Ministrul trebilor dinnăuntru, este sugrumată a doua zi prin arestarea frunțașilor participanți.

În Muntenia, din contră, mișcarea era pornită pentru desființarea regulamentului organic ca operă streină impusă nouă. Se protesta contra Rusiei, dar se recunoștea suzeranitatea turcească, făcându-se o primire

¹⁾ Proclamațiunea dela Islaz din 9 Iunie 1848 cuprinde dezideratele revoluționarilor formulate în 21 de puncte, pe baza cărora urma să se facă Constituția de o Adunare constituantă, cum glăsuște punctul 22. Credem necesar să redăm aceste puncte. Ele sunt următoarele:

1. Independența administrativă și legislativă a țării pe temeiul tratatelor lui Mircea și Vlad V., și neamestec al niciunei Puteri dinafară în cele dinăuntru ale sale.

2. Egalitatea drepturilor politice.

3. Contribuție generală.

4. Adunarea generală compusă de reprezentanți ai tuturor stărilor societății.

5. Domnul responsabil ales pe cinci ani și căutat în toate stările societății.

6. Imputinarea listei civile, aridicare de orice mijloc de corumpere.

7. Responsabilitatea Miniștrilor și a tuturor funcționarilor în funcțiunea ce ocupă.

8. Libertatea absolută a tiparului.

9. Orice recompensă să vie dela Patrie, prin reprezentanții săi, iar nu dela Domn.

strălucită trimisului Porței Soliman Pașa (Iulie-August 1848), revoluționarii declarându-se credincioși supuși ai Impărăției.

Trebue să recunoaștem că această purtare nu a fost împărțășită decât de o parte a conducătorilor.

Partidul radical, în care găsim pe N. Bălcescu, C. A. Rosetti, I. C. Brătianu, Cezar Boliac, etc., cerea mai multă demnitate; el, susținea ca Românii să se opună intrării armatelor turcești, care sprijineau acțiunea diplomatică a lui Soliman Pașa. Neînțelegerea devine foarte mare, ură neîmpăcată, între aceștia și membrii guvernului provizoriu (Ștefan și Nicolae Golescu, Magheru, Tell, Heliade și C. Filipescu), desființată la cerea lui Soliman și înlocuit cu o caimacamie de trei persoane: N. Golescu, Heliade și Tell.

Curios arată și faptul că mai înainte de a începe revoluția o delegațiune a comitetului revoluționar a propus Domnitorului G. Bibescu ca să ia conducerea mișcării, ceea ce, bineînțeles, Domnitorul refuză ordonând să înceteze orice activitate în această direcțiune.

La această dezorientare în conducerea mișcărilor, se poate adăoga și faptul că, cu câteva săptămâni înainte de începerea mișcărilor din Principate, consulii generali rusești dela Iași și București au oferit Domnitorilor sprijinul armat al Țarului pentru a preîntâmpina o revoluție, însă Domnitorii au refuzat, neavând motive de neliniște.

Mai putem adăoga faptul că un mare număr de Români, cari participaseră la aceste mișcări și chiar unii autori streini, au arătat în diverse

10. Dreptul fiecărui județ de a-și alege dregătorii săi, drept care purcede din dreptul poporului întreg de a-și alege Domnul.

11. Gvardie națională.

12. Emancipația mânăstirilor închinată.

13. Emancipația clăcașilor, ce se fac proprietari prin despăgubire.

14. Desrobirea Țiganilor prin despăgubire.

15. Reprezentant al țării la Constantinopole dintre Români.

16. Instrucție egală și întregă pentru tot Românul de amândouă sexele.

17. Desființarea rangurilor titulare, ce nu au funcții.

18. Desființarea pedepsei degrădătoare cu bătaia.

19. Desființarea atât în faptă cât și în vorbă a pedepsei cu moartea.

— 20. Așezămintele penitenciare, unde să se spele cei criminali de păcatele lor și să iasă îmbunătățiți.

21. Emancipația Israeliiților și drepturi politice pentru orice compatrioți de altă credință.

22. Convocarea îndată a unei Adunări generale extraordinare constituante, alese spre a reprezenta toate interesele sau meseriile nației, care va fi datoare a face Constituția țării pe temeiul acestor 21 articole, decretate de poporul Român.

scrieri, că Rusia ar fi favorizat și chiar provocat mișcările din Principate pentru a avea un pretext de a le ocupa, ceea ce corespunde foarte bine cu mijloacele întrebuintate de politica rusească. Chiar conflictul armat dela 13 Sept. 1848 e dovedit că a fost provocat grație intrigilor lui Duhamel. Aceste susțineri le găsim în lucrarea lui I. Heliade Rădulescu, *Le protectorat du Czar*. De asemenea priceputul om politic și diplomat Ion Ghica în lucrările publicate, una sub pseudonimul G. Chainoi, *Dernière occupation des Principautés danubiennes*, Paris, 1853, și alta *Le dossier russe dans la question d'Orient par un ancien diplomate en Orient*, Paris, 1869; C. Rosetti, *Apel la toate partidele*, Paris, 1880. Tot acest punct de vedere este împărțit și de Rosen, *Geschichte der Türkei*, Leipzig, 1867, II.

Dacă revoluțiunea din Moldova nu prezintă nicio importanță, credem că este necesar pentru acei cari se interesează de evoluțiunea ideilor politice în țările noastre să înfățișăm dorințele partidei naționale din Moldova redactate în 1848 de Mihail Cogălniceanu, cel mai mare om politic al Țărilor românești, din acele timpuri.

Aceste dorințe sunt formulate în 36 articole și anume:

1. Autonomia țării și dreptul de a-și da singură legile ce le va crede de trebuință;
2. Egalitatea civilă și politică a tuturor cetățenilor;
3. Adunare compusă din reprezentanți ai tuturor stărilor;
4. Domnul să poată fi ales de asemenea din toate clasele poporului;
5. Libertatea tiparului;
6. Răsplătirile pentru merite date de Adunare nu de Domn;
7. Reprezentanții țării să nu poată primi răsplată dela Domn;
10. Publicitatea debaterilor parlamentare și judecătorești;
11. Dreptul de petiție la adunare;
12. Agenții din Constantinople aleși de Adunare din Români;
13. Garantarea libertății individuale și a domiciliului;
14. Instrucția egală și gratuită tuturor cetățenilor;
15. Garda cetățenească urbană și rurală;
16. Juriul în pricini criminale și de presă;
17. Desființarea pedepsei cu moarte și a bătăii;
18. Inființarea unui ordin de avocați, libertatea cuvântului în apărare;
19. Ministeriul Public;
20. Inamovibilitatea judecătorilor;
21. Neamestecul Domnului în ramura judecătorească, puterea publică neavând decât să execute sentințele;

22. Desființarea comisiilor de judecată;
23. Libertatea cultelor;
24. Ridicarea clerului;
25. Organizarea clerului catolic pentru Români din acea religie;
26. Drepturi politice egale tuturor Românilor de orice confesiune;
27. Emanciparea Izraeliților;
28. Secularizarea averilor mănăstirești;
29. Descentralizarea administrativă;
30. Desființarea dărei asupra exportului;
31. Reforma codicilor;
32. Reforma penitenciarelor;
33. Infrânarea corupției;
34. Inlesnirea concurenței și a libertății muncii;
35. Lepădarea aristocraților: *a)* de privilegii; *b)* de scutirea de contribuții; *c)* de folosul banilor scutelnicilor, având a primii pensii numai cei nevoiași; *d)* dreptul robiei pe Țigani și *e)* de munca silită asupra țărănilor, desființând claca. Ca încununare a tuturor acestor cereri, într'adevăr progresiste și umanitare, în al 36-lea și ultimul punct, *unirea Moldovei cu Muntenia.*

În Muntenia, unde, spre deosebire de Moldova, guvernul revoluționar a ființat dela 11 Iunie până la 14 Septemvrie, activitatea sa a fost cu totul redusă. Astfel, deși art. 22 din proclamațiunea dela Islaz coprindea recomandațiunea expresă de a se convoca de urgență o Adunare constituantă, în care să fie reprezentate toate interesele Țării, pentru a face constituțiunea Țării pe temeiul celor 21 articole coprînse în proclamație, totuși nu s'a făcut nici măcar alegerile prin care să se desemneze deputații.

Slăbiciunea cea mare a revoluțiunii muntene din 1848 consta mai ales în faptul că nu s'au găsit printre conducători spirite politice realiste, ci prea mulți idealști, prea mulți utopiști. Nu găsim stabilit niciun plan de activitate.

Din contra, între conducătorii mișcării existau profunde neînțelegeri, căci unii pretindeau să rămânem credincioși Turciei, profitând de ajutorul lor pentru a înlătura protectoratul rusesc; alții voiau să înarmeze poporul și să-l împingă la luptă nu numai contra Rusiei dar și contra Turciei și chiar și Austriei.

Revoluțiunea urmărea, cum spune N. Bălcescu într'o scrisoare din 4 Martie 1850 către Ion Ghica, două obiective: unul politic democratic și altul social.

Pentru marea reformă socială enunțată la punctul 13 din proclamația dela Islaz: *emancipația clăcașilor ce se face proprietari prin despăgubire*, Guvernul nu caută să o rezolve pe cale de autoritate, cum era firesc, el găsește că cea mai bună soluționare constă ca părțile interesate adică proprietarii și țăranii clăcași să stabilească ei singuri principiile după care să se soluționeze această arzătoare problemă și pentru acest scop a instituit *Comisiunea proprietății*, alcătuită din câte un deputat al clăcașilor și câte un deputat al proprietarilor pe fiecare județ. Comisiunea a fost convocată la 9 August. Dar, cum era natural, debaterile au fost pline de învinuiri reciproce, fiecare grupare susținând teze diametral opuse.

Astfel reprezentanții clăcașilor se plâneau de tratamentul nemilos al proprietarilor: « Noi nu am știut nimic de regulamentul Dvs, spunea unul dintr'înșii; și ne-am pomenit cu el în spinare; noi am fost bătuți cu biciul de proprietar, luați din sânul familiei și duși cu sila la munca câmpului » (Interesante sunt cuvântările preotului Neagu, ale sătenilor Badea, Lipan, etc. ¹⁾).

Proprietarii de altă parte invocau că proprietatea e sacră și că nu poate să fie luat nimic fără voia proprietarului.

Guvernul revoluționar găsește cu cale că existența mai departe a comisiunii ar constitui un motiv de învrăjbire și a desființat-o.

Revoluțiunea din 1848 din Muntenia rămâne în istorie ca o mișcare idealistă. Figura marelui Niculae Bălcescu, a lui Ion Heliade, I. C. Brătianu, C. A. Rosetti și alții, cu profundul lor patriotism, cu spiritul lor de jertfă, cu viziunea rolului românismului în Sud-Estul european, cu demnitatea și mândria pentru neamul lor, va rămâne ca pildă. Dar, din punct de vedere politic, această elită a noastră, așa zișii pașoptiști, prin precipitarea lor, prin lipsa lor de informațiuni, prin lipsa lor de realism, au adus țării multe greutăți, din fericire pentru scurt timp. Greșeala acestei elite a fost că ea credea, ca și doctrinarii revoluțiunii franceze, că toate principiile și reformele sociale se pot împrumuta pe de-a'ntregul din alte părți, neținând seama de trecutul neamului, de starea socială prezentă, de mentalitatea poporului. De aceea în proclamațiunea dela Islaz se spunea că *Țara să fie condusă de toți fii săi*, pe câtă vreme imensa majoritate a populațiunii se afla în stare de clăcășie ²⁾).

¹⁾ Vezi *Anul 1848 în Principatele Române. Acte și documente*, București, 1902, III, pp. 341—345; 361—370, 390 etc..

²⁾ Cu nouă ani mai târziu, în 1857, Ferdinand Lassalle, unul din fondatorii socialismului german, trecând prin București, face, într'una din scrisorile sale către Contesa

147. **Caracterul instituțiilor și libertăților românești.** Ritmul în care trăia Europa pe de o parte, mișcările interne pentru dobândirea libertății naționale de altă parte, la care trebuie adăugat poziția geografică a țărilor noastre, și interesul Europei pentru gurile Dunării, ne explică motivul pentru care instituțiile noastre de drept public au fost transplantate pe de-a'ntregul peste felul de vieață al poporului nostru, dându-i o organizare nouă. Manifestările de până acum, atitudinea neamului nostru, cu toată vitregia împrejurărilor prin care a trecut, ne îndreptățesc a crede că evoluția în dobândirea libertăților și a instituțiilor ar fi urmat și aici aceeași linie firească, dacă neamul nostru ar fi fost lăsat să trăiască în aceleași condiții ca și neamurile din Apus. Dar deosebirea de evoluție era prea mare și istoria nu cunoaște timp pe care popoarele să-l poată pierde în cucerirea acelorași înfăptuiri pe care alte popoare le-au realizat prin grele jertfe.

Dar transpunerea pe de-a'ntregul, peste felul de vieață al unui popor, a unui fel de vieață, al unor instituții, care n'au fost cucerite prin grele jertfe de dânsul, care nu sunt rezultatul eforturilor și suferințelor de pas cu pas, care nu-l fac pe om să se lege în chip indestructibil de dânsule, să le considere ca o creație proprie a sa, are mari neajunsuri pentru istoria viitoare a acestui popor. Aceste instituții sunt considerate ca ceva străin, ca ceva căruia nu trebuie să i se dea atenție și grijă deosebită. Oamenii le tolerează pentrucă ele există; nu pun nicio pasiune în păzirea și menținerea lor și când ele dispar, privesc cu indiferență la dânsule. Aceasta este caracteristica și răul de care suferă toate instituțiile noastre, de importanță străină. Instituțiile acestea n'au pătruns în sufletul poporului nostru, nu s'au topit cu suferințele lui, pentru a ieși înălțate din elanul de vieață al neamului nostru. De aceea ele lăncezesc și nu dau rezultatele așteptate.

Instituțiile unui popor n'au valoare decât dacă ele sunt opera națională a acestui popor, făurită în focul luptelor și al suferințelor, în slujba idealului pe care vieața l-a sădit în fiecare națiune.

de Hatzfeldt, următoarea descriere: « Același contrast al unei civilizațiuni răsărită în « plină barbarie, iar nicidecum răsărită din stările lăuntrice, dă Bucureștilor un caracter « aproape miraculos ».

« Cu simțul de gospodărie al boierilor și în stadiul de cultură în care se afla, ceia-ce « se întâmplă e cu totul firesc. Râvna boierilor e ca să se bucure de cuceririle cele mai « noi ale civilizațiunei, dar, ca să și ridice propriul lor popor, nici nu le trece prin minte. « Așa că ceiace, la noi e un rezultat armonic al unei dezvoltări obștești, aci e un amestec « de civilizație și de sălbăticie, plutind într'o plămădeală haotică și primitivă ».

§ 2. EPOCA CONSTITUȚIILOR NAȚIONALE

SUMAR: *A) Statutul lui Cuza. B) Constituția din 1866. C) Constituția din 1923. D) Constituția din 1938. E) Organizarea Constituțională din 1940*

A) *Statutul lui Cuza*

SUMAR: 148. *Imprejurări istorice.*— 149. *Noua Constituție a Principatelor Unite.*— 150. *Organizarea puterii legiuitoare.*— 151. *Funcționarea Adunărilor legiuitoare*— 152. *Rolul legislativ al Corpului ponderator.*— 153. *Consiliul de Stat*

148. **Imprejurări istorice.** Principatele, puse sub oblăduirea Convenției din Paris, a noiei lor Constituții, erau să fie chemate să dea dovada întregii lor vitalități și să cucerească noiele libertăți ce le erau încă refuzate. O impulsie populară va veni să transforme în fapte împlinite, să dureze instituții noi, din simplele dorinți care planau în chip vag în gândurile tuturor. Dacă în trecutul Principatelor noastre mișcarea populară de cucerire a drepturilor și libertăților individuale, de creare a instituțiilor naționale, s'a arătat înceată și neconformă cu ritmul general al mișcărilor similare din restul Europei, din cauza împrejurărilor particulare prin care au trecut Statele noastre, acum, când situația politică s'a schimbat, când Principatele sunt puse în situația de a putea să-și manifeste liber puterile lor de viață, vor căuta să dobândească toate instituțiile ce le fuseseră până atunci refuzate.

Convenția dela Paris prevăzuse instituirea unor Adunări electivă, care aveau sarcina, între altele, de a alege pe Domn. Până la alegerea nouilor Domni, conducerea afacerilor Statului, în Muntenia și Moldova, fusese încredințată unei căimăcămii, așa cum prevedeau legiurile anterioare Convenției. Noua adunare electivă se constitui în Moldova la 28 Decembrie 1858 și după ce rezolvă contestația privitoare la alegerea ca deputat a principelui Grigorie Sturza, pe motiv că slujise în armata turcească cu gradul de general de divizie, respingându-se contestația, se procede la alegerea noului Domn, care are loc la 5 Ianuarie, în persoana lui Alexandru Cuza. În mijlocul unui entuziasm de nedescris, colonelul Alexandru Ioan Cuza este ales Domn al Moldovei, cu unanimitate de 48 voturi, din 49 deputați, candidatul abținându-se de a vota. După un răstimp atât de lung, Moldova, după propria ei inspirație, își alegea un Domn național. Noua Constituție își dăduse roadele dorite și Domnul ales îi jură imediat credință.

Iată jurământul depus de Cuza chiar în ședința dela 5 Ian. 1859, când a fost proclamat Domn. El prezintă un interes deosebit prin faptul că ne arată concepția pe care o aveau cei de atunci despre Convenția dela Paris: « Jur în numele prea Sfintei Treimi și în fața Țărei mele, că voiu păzi cu sfințenie drepturile și interesele Patriei, că voiu fi credincios Constituției în textul și în spiritul ei, că în toată domnia mea voiu priveghea la respectarea legilor pentru toți și în toate, uitând toată prigonirea și toată ura, iubind deopotrivă pe cel ce m'a iubit și pe cel ce m'a urât, neavând dinaintea ochilor mei decât binele și fericirea nației române. Așa Dumnezeu și compatrioții mei să-mi fie întru ajutor ».

În Muntenia, Adunarea națională se întrunește abia la începutul lui Ianuarie; alegerile au loc între 8—12 Ianuarie, iar întrunirea Adunării are loc la 20 Ianuarie 1859. La 24 Ianuarie, printr'o mistică neînțeleasă a sufletului popular, printr'o chemare care se ridică din straturile cele mai adânci ale poporului, Muntenia trecând peste spiritul Convenției dela Paris, își alege Domn pe Domnul Moldovei, reușind astfel să se înfăptuiască Unirea celor două State. Prin voința populară, prin elanul de însuflețire care-i stăpâna pe toți, Convenția este modificată, dacă nu în litera, în spiritul ei și devine astfel, după un răstimp atât de îndepărtat, primul act pozitiv, rezultat al unei cuceriri naționale.

Domnia lui Cuza, începută sub atât de fericite auspicii, avea în curând să întâmpine serioase dificultăți. În adevăr, prima instituție care va începe să facă greutăți noiei Domnii, este Comisia centrală. Necesitatea cea mai urgentă era să se modifice legea electorală, alcătuită în pripă de străini, fără o cunoaștere exactă a situației dela noi. Nouile Adunări nu constituiau în niciun caz adevărata reprezentanță a Țării. Domnitorul voia ca nouile instituții ce va introduce să fie permise de reprezentanții adevărați ai țării, pentru a le asigura astfel o durabilitate mai mare. Dar Comisia centrală respinge proiectul de modificare al legii electorale pe considerația că Adunările sunt alese pe șapte ani și că a modifica acum legea electorală ar însemna să se disolve actualele Adunări și să se facă alegeri noi. Comisia ia atunci în discuție principiile care trebuiesc să stea la baza noului proiect de Constituție ce era obligată să întocmească potrivit dispozițiilor Convenției din Paris. Părerile sunt împărțite: reacționarii cer să se ia de bază a discuțiilor Regulamentele organice; naționaliștii, dimpotrivă, susțineau că aceste Regulamente sunt abrogate prin Convenție și că singură aceasta poate fi luată ca bază de discuție pentru viitoarea organizare a Statului.

În timpul acesta Cuza, reușește să înfăptuiască acte de o importanță covârșitoare pentru dezvoltarea de viitor a țării. Potrivit Convențiunii dela Paris, Cuza avea două guverne și două parlamente, având ca instituții comune Comisia centrală dela Focșani, Curtea de Casație și armata. Dar erau totuși două State. Cuza voia să creeze un singur Stat; în acest scop, prin Proclamația din 11 Decembrie 1861, el prorogă Adunările Moldovei și Munteniei, alese potrivit legii electorale stabilite de Conferința dela Paris, până la 24 Ianuarie 1862, când ele trebuiau să se reunească la București, într'o Adunare unică, care trebuia să fie primul parlament al României. Proclamația spunea «unirea este îndeplinită, Națiunea română este întemeiată». La 26 Ianuarie 1862 Cuza constituie primul minister comun celor două Principate.

Problema cea mai importantă era cea privitoare la chestia agrară. Toate încercările făcute de Domn și de Ministerul Cogălniceanu pentru a se vota legea rurală rămân zadarnice. O adevărată luptă de clasă se dă între marii proprietari și apărătorii clasei țărănești; când, în urma disolvării Adunărilor, Domnul face un nou apel la Țară, noua configurație a Camerelelor este aproape aceeași. Era o imposibilitate să se ia în discuție legea rurală cu această Adunare. Guvernul Cogălniceanu a cărui demisie este respinsă, propune să se ia în discuție legea electorală, pentru ca noua Adunare, aleasă pe baze cu totul diferite, să voteze legea rurală. Se cerea deci actualei Adunări să-și subscrie propria sa sentință, pentru ca prin legea electorală ce-ar vota-o, nouile Adunări să hotărască distribuția pământului la țărani. Când însă Adunarea se pregătea să dea vot de blam guvernului Cogălniceanu, acesta citi mesagiul de disolvare, la 2 Mai 1864.

149. Noua Constituție a Principatelor-Unite. Situația în care se găsea Cuza era foarte grea: trebuia sau să renunțe la reformele proiectate și a căror înfăptuire se zădărnicea an de an, sau trebuia să abdice. În fața acestor perspective, adoptă soluția care era la modă în Europa și care-i fusese inspirată de Napoleon III, Impăratul protector al Românilor.

Domnitorul se adresează atunci printr'o proclamație către Țară și supune plebiscitului legea electorală și noul Statut.

Statutul era o dezvoltare a Convenției din 1858. Justificarea lui se baza pe faptul că îndoita alegere a Domnului în cele două Principate, înfăptuirea Unirii reale la 24 Ianuarie 1862, prin formarea unui singur guvern și unei singure Adunări legislative, care adusesese de fapt desființarea Comisiei centrale, făcuse inaplicabile mai multe din dispozițiile Convenției. Statutul

venea deci pentru a împlini aceste lipsuri și pentru a restabili echilibrul între puterile Statului. Din scrisorile adresate de Domnitor lui Costake Negri, agentul diplomatic al Țării la Constantinopol, se vede ideia lui Cuza de a considera înființarea Corpului ponderator ca o necesitate de echilibru în urma desființării Comisiunei centrale. Sub această înfățișare, Statutul apare ca prima Constituție națională, dată de Domn, din propria sa autoritate și primită de popor prin plebiscit. Pentru prima dată, în istoria noastră constituțională, poporul participă direct la alcătuirea legii sale fundamentale.

Statutul declară în art. 1 că puterile publice sunt încredințate Domnului, Corpului ponderator și Adunării electivă. Se creiază deci, față de Convenție, un organ nou, Corpul ponderator, care este menit să aibă o influență capitală în noua organizare. Puterea legiuitoare se exercită colectiv de aceste trei organe.

Ceea ce este important la acest Statut este preambulul său, ca și interpretarea dată acestui preambul prin *modificațiuni îndeplinitoare Statutului*. Preambulul declară: « Convențiunea încheiată la Paris în 7/19 August 1858, între Curtea Suzerană și între Puterile garante autonomiei Principatelor-Unite este și rămâne legea fundamentală a României.

« Inșă, îndoita alegere din 5 și 24 Ianuarie 1859, săvârșirea Unirii și desființarea Comisiei centrale, făcând neaplicabile mai multe articole esențiale din Convențiune, atât pentru îndeplinirea acestora cât și pentru reasezarea echilibrului între puterile Statului, ca act adițional al Convenției intră de azi în putere următorul Statut... ».

Iar prin *Modificațiuni* se adaugă următoarea lămurire a Preambulului: « Principatele-Unite pot în viitor a schimba legile care privesc administrația lor din lăuntru, cu concursul legal al tuturor puterilor stabilite și fără nicio intervențiune; se înțelege că această facultate nu se poate întinde la legăturile care unesc Principatele cu Imperiul otoman, nici la tractatele între Inalta Poartă și celelalte Puteri, care sunt și rămân obligatorii pentru aceste Principate ».

Aceste dispoziții au o însemnătate deosebită; Principatele Unite, în urma călătoriei din 1862 a lui Cuza la Constantinopol, dobândesc independență legislativă. Această independență, câștigată de Cuza, va servi drept bază juridică Constituantului din 1866 pentru a da o nouă Constituție.

150. Organizarea puterii legiuitoare. Grijă principală a noului Statut este să organizeze puterea legiuitoare de așa fel încât dânsa să nu mai fie o piedică în funcționarea normală a Statului. După declarația pe care o

face, că această putere se exercită colectiv de cele trei organe ale Statului, Statutul adaugă în art. 3 că singur Domnul are inițiativa legilor. Se ia această măsură pentru a înceta abuzul care se făcea cu legile din inițiativă parlamentară, nestudiate și nereprezentând decât interese particulare. Legile sunt pregătite de Domn cu concursul Consiliului de Stat, organ nou înființat prin legea din 11 Februarie 1864. Ele sunt supuse votului Adunării electivă și Corpului ponderator. Domnul acordă sau refuză sancțiunea sa. Orice lege cere învoirea a tustrelelor Puteri, înțelegând prin Adunarea electivă și Senat două puteri diferite.

Principiile legii electorale. Deputații din Adunarea electivă sunt aleși potrivit legii electorale, pe care Domnul o anexează la Statut. Potrivit acestei legi, deputații sunt aleși prin scrutin de două grade: de alegători cari votează direct, precum și de acei cari votează indirect. Alegători indirecti sunt toți Românii cari, după legea comunală, sunt alegători în Consiliile comunale și plătesc Statului un anumit impozit, variind, după categorii, între 48 și 100 piaștri. Alegători direcți sunt numai acei cari dovedesc existența unui venit de 100 galbeni, plătind un impozit la Stat de 4 galbeni. Dreptul de vot se exercită dela vârsta de 25 de ani împliniți. Sunt scutiți de cens și pot vota ca alegători direcți, dacă întrunesc celelalte condiții cerute, preoții, profesorii academiilor și liceelor, doctorii și licențiații diferitelor facultăți, inginerii, arhitecții, cu diplome liberate sau recunoscute de Guvern, institutorii Școalelor publice ca și Conducătorii caselor de educație privată, recunoscute de Guvern (art. 3). Funcționarii civili și militari retrași din serviciu, pot fi aleși alegători direcți, dacă dovedesc că primesc o pensie de retragere anuală de cel puțin trei mii piaștri.

Legea se ocupă apoi de incompatibilități, nedemnități și incapacități, precum și de procedura alcătuirii listelor electorale și a rezolvării contestațiilor, instituind un serios contencios electoral, care ajunge până la Inalta Curte de Casație. În art. 8 se pun condițiile pentru ca cineva să poată fi ales deputat:

1. Să fie Român din naștere sau să fi dobândit marea naturalizare.
2. Să aibă 30 de ani împliniți.
3. Să fie alegător și să plătească un cens de eligibilitate. Acest cens se stabilește provizoriu la un venit de două sute galbeni. Sunt scutiți de acest cens cei cari au ocupat înalte funcțiuni în Stat, ofițerii superiori în retragere, profesorii și toți cei care exercită profesiuni liberale corespunzătoare.

Alegătorii indirecti își exprimă votul lor în mod colectiv, prin desemnarea unui alegător direct. Orice comună care numără 50 alegători indirecti

alege un alegător direct. Impărțirea alegătorilor în colegii este desființată, cu singura deosebire a colegiilor orașelor și județelor, care se mai păstrează. Votul pentru alegerea alegătorilor direcți se dă pe față; votul pentru alegerea deputaților este secret. Legea prevede apoi o minuțioasă procedură electorală. Alegerea se face cu majoritatea absolută a voturilor exprimate și rămase valabile.

O dispoziție interesantă este că mandatul de deputat este incompatibil cu acel de ministru, de membru la Curtea de Casație, de procuror pe lângă Curți și Tribunale, de director și de șef de secție a diverselor ministere și prefecturi, de prefect, subprefect, șef și comisar de poliție, ca și militar în activitate. Toate funcțiile politice, ca și cele care aveau o importanță covârșitoare în viața Statului, erau incompatibile cu mandatul de deputat. Restul funcționarilor și chiar și magistrații puteau fi aleși deputați dacă întruneau celelalte condițiuni. Aceasta reese din înscrierea incompatibilităților de mai sus ca și din restul dispozițiilor art. 26, care dispune că președinții și membrii tribunalelor nu pot fi aleși deputați în județul unde exercită jurisdicția lor. Iar în al. urm. se prevede că orice deputat care ar primi dela Guvern o funcție publică în timpul mandatului sau o avansare, va fi considerat demisionat și supus unei noi alegeri, înainte de a-și fi exercitat mandatul.

În sfârșit, legea prevede penalități în caz de fraude electorale, de abuzuri, de falsificări de liste și buletine de vot. Acțiunea penală, în aceste cazuri, este pusă în mișcare de ministerul public. Legea prevede și existența unei acțiuni populare, dând dreptul la 10 alegători să intenteze proces oricărei persoane acuzată de crimele și delictele sus menționate. Condamnațiunea nu va avea drept urmare anularea alegerii validată de Adunare. Deputații sunt, în timpul sesiunilor, apărați de orice urmărire penală.

151. Funcționarea Adunărilor legiuitoare. Odată deputații aleși, conform principiilor de mai sus și mandatele validate, Domnul numește în fiecare an pe Președintele Adunării, dintre membrii ei (art. 4 statut). Vice-președinții, secretarii și chestorii se aleg însă de Adunare.

Inițiativa legilor având-o numai Domnul, proiectele de legi vor fi prezentate numai de dânsul.

Aceste proiecte vor fi susținute în Adunare de miniștri, sau de membrii Consiliului de Stat, delegați de Domn. Ei vor fi ascultați oricând vor cere cuvântul.

O dispoziție interesantă a Statutului este cea privitoare la votarea bugetului de venituri și cheltuieli. Puterea executivă pregătește bugetul pe care-l supune votului Adunării electivă. Aceasta are drept să-l amendeze, așa cum socoate dânsa; numai după ce-l votează această Adunare, bugetul intră în vigoare. Dacă el nu este votat până la începutul noului an financiar, puterea executivă este autorizată să facă față nevoilor serviciului conform ultimului buget votat.

Corpul ponderator este organismul menit, în sistemul Statutului lui Cuza, să domine întreaga viață a Statului și să servească drept cel mai desăvârșit instrument de conținere a Adunării electivă. Compunerea sa este următoarea:

Mitropoliții țării.

Episcopii eparhioți.

Întâiul Președinte al Curții de Casațiune.

64 membri numiți de Domn.

Numirea acestor membri se face în chipul următor: jumătate din ei sunt numiți dintre persoanele care au exercitat cele mai înalte funcțiuni în țară sau care pot justifica un venit anual de opt sute galbeni. Cât pentru ceilalți 32 membri, ei vor fi aleși dintre membrii Consiliilor generale ale județelor și numiți de Domn pe o listă de prezență de trei candidați pentru fiecare district.

Membrii acestui Corp se bucură de inviolabilitate, ca și deputații. Recrutarea lor ca reprezentanți ai județelor este însă particular de interesantă; de sigur, nu poate fi vorba de o reprezentare a intereselor, în sensul doctrinei moderne de azi, dar dânsa dovedește în schimb marele preț pe care-l punea Domnitorul pe aceste interese locale, pe care înțelegea să le proteagă și recunoască. Erau singurele realități viabile în noul Stat și tendința Domnului era să le încurajeze și să le dea un nou imbold de viață.

Jumătate din membrii Corpului ponderator numiți de Domn, se reînnoesc din trei în trei ani; membrii ieșiți la sorti se pot renumi; funcțiunile lor nu încetează însă decât odată cu instalarea nouilor membri. Ideea de continuitate a serviciului public este clar formulată de Statut în art. 8. Toate regulile privitoare la sesiunile Adunării electivă, la convocarea și prelungirea lor, se aplică și Corpului ponderator, extinzându-se astfel asupra sa dispozițiile art. 17 din Convenție. Membrii acestui Corp primeau o îndemnizare de trei galbeni pe zi în tot timpul sesiunii. Prin modificățiunile îndeplinite Statutului (art. 3) corpul ponderator ia denumirea de Senat.

Corpul ponderator are un preșident de drept în persoana Mitropolitului Primat al României; Domnul numește un vice-președinte dintre membrii Corpului; al doilea vicepreședinte și biroul se aleg de Adunare (Corpul ponderator). În caz de paritate a voturilor, votul Președintelui este precumpănitor. Ședințele acestui Corp sunt publice, afară de cazul când a treia parte a membrilor prezenți ar cere ședință secretă. Miniștrii pot asista la ședințele acestui Corp și lua parte la deliberațiuni, chiar dacă nu sunt membri ai Corpului; ei vor trebui să fie ascultați oricând vor cere cuvântul.

152. Rolul legislativ al Corpului Ponderator. Misiunea Corpului ponderator este extrem de importantă. Statutul îi dă în cădere și paza sa întreaga organizație constituțională a României. Însărcinarea pe care Convenția o da Comisiei centrale din Focșani, o întâlnim deci sub această nouă formă. Dar tot din această dispoziție mai reese că Domnul urmărea să-și creeze un Corp puternic, care să-l sprijine în toată opera de reorganizare a țării și să păzească noile dispoziții și instituții introduse de Statut.

Pentru a-și putea exercita în totul acest rol, Statutul îi dă în cădere sa exercitarea unui adevărat control al constituționalității legilor, exact în sensul Senatului francez. Proiectele de legi votate de Adunarea electivă, afară de buget, vor fi supuse aprecierii Corpului ponderator, din punct de vedere al compatibilității lor cu dispozițiile constitutive ale noiei organizări. Și pentru a întări și mai mult rolul său, Statutul dispune, prin art. 15, că numai Corpul ponderator are dreptul de a primi petițiuni și a le discuta, dacă va găsi de trebuință. Adunarea electivă nu va mai avea să împiedice normala funcționare a guvernului prin discutarea de lucruri inutile, prin obstrucție și prin lupte interne.

Proiectele votate de Adunarea electivă și supuse aprobării Corpului ponderator, pot avea următoarea soartă:

- a) Sunt adoptate așa cum au fost votate de Adunare;
- b) Sunt amendate;
- c) Sunt respinse.

În cazul prim, când nu i se aduce proiectului nicio modificare, el este supus sancțiunii domnești.

Dacă proiectului i se aduc amendamente, el se întoarce din nou la Adunarea electivă. În ipoteza că aceasta primește amendamentele Corpului ponderator, proiectul astfel votat este supus sancțiunii domnești. Dacă Adunarea electivă respinge amendamentele, proiectul se trimite în studiul

Consiliului de Stat. Proiectul astfel revăzut poate fi prezentat de Guvern din nou Adunării electivă, fie în sesiunea curentă, fie în una următoare.

Când însă proiectul a fost respins în întregime de Corpul ponderator, el se trimite de asemeni, din nou, în studiul Consiliului de Stat. Un astfel de proiect nu poate fi readus în debateri decât în sesiunea a doua (art. 14 statut).

Se vede deci din aceste dispoziții, ce grijă minuțioasă pune Domnul în confecționarea legilor, ce rol important era rezervat Corpului ponderator și Consiliului de Stat, instrumente menite să asigure o guvernare străină de preocupările de partid, ferită de influențe străine interesului Țării.

Pentru ca Domnul să asigure și mai mare respect noii Constituții, obligă pe toți funcționarii publici, fără deosebire, ca la intrarea în funcțiune să jure supunere Constituției și legilor Țării și credință Domnitorului.

O ultimă dispoziție interesantă a Statutului, este aceea din al. final al art. 18 prin care se prevede că până la întrunirea noii Adunări electivă și a Corpului ponderator, decretul ce se vor da de Domn, după propunerea Consiliului de Miniștri și ascultarea Consiliului de Stat, vor avea putere de lege. Pe baza acestei dispoziții a Statutului, Cuza reușește să înfăptuiască, în scurt interval, întreaga reorganizare a Statului, refuzată timp de atâția ani de sterilitatea luptelor de partid și reaua voință a Parlamentelor reacționare. Perioada aceasta de câteva luni rămâne una din cele mai interesante din istoria noastră constituțională.

153. Consiliul de Stat. Sub domnia lui Alexandru Ion I Cuza, s'a creat și la noi, la 11 Februarie 1864, un Consiliu de Stat, inspirat după modelul francez din 1848. Înainte de această dată, exista, conform art. 148—150 din Regulamentul Organic al Munteniei, *Sfatul administrativ*.

Legea din 11 Februarie 1864 stabilea atribuțiunile Consiliului de Stat: de a prepara și redacta legile și regulamentele, cu care îl însărcina guvernul, fără să aibă atribuțiuni legislative; el avea și atribuțiuni de contencios administrativ. Consiliul de Stat se compunea dintr'un vice-președinte, 9 membri, un secretar general, doi secretari și 9 auditori.

Președintele consiliului era însuși Domnul. Consiliul de Stat era împărțit în trei comitete.

Comitetele erau însărcinate cu prepararea lucrărilor, fără a putea judeca afacerile de natură contencioasă, rezervate Adunării generale.

Hotărârile Consiliului de Stat se luau totdeauna în Adunare generală, la care trebuia să ia parte cel puțin 7 consilieri.

Consiliul de Stat exercita și atribuțiuni disciplinare asupra funcționarilor de ram administrativ.

Prin Statutul dezvoltător convențiunii din 1858, decretat în urma loviturii de Stat din 2 Mai 1864, se dă atribuțiuni legislative Consiliului de Stat.

Art. 5, în adevăr, stabilește că membrii Consiliului de Stat pot susține înaintea Adunării Legislative proiectele de legi, iar art. 18 stabilește că până la convocarea noului parlament (ședința de deschidere a acestui parlament a avut loc la 6 Decembrie 1864), decretul date de Domn, după propunerea Consiliului de miniștri, Consiliul de Stat fiind ascultat, vor avea putere de lege.

Astfel au fost confecționate legile cele mai importante care ne cărmuiesc până astăzi: codul civil, codul de procedură civilă, legea rurală, etc.

Lăsând la o parte atribuțiunile de contencios administrativ, Consiliul de Stat, conform legii sale organice, era chemat să dea avizul asupra tuturor chestiunilor mai importante, pe care guvernul i le supunea, precum și să prepare proiectele de legi, a căror redacțiune îi era încredințată; Consiliul însă nu avea atribuțiuni legislative. În urma loviturii de Stat din 2 Mai 1864, prin Statutul dezvoltător al convențiunii din 7/19 August 1858, se da consiliului atribuțiuni legislative: membrii acestui consiliu aveau dreptul, conform art. 5 din statut, să ia parte la ședințele parlamentului și să susțină proiectele de legi.

Prin suprimarea art. 32 din proiectul de Constituțiune prezentat de guvern în 1866, s'a desființat Consiliul de Stat, iar prin art. 131 din Constituțiunea din același an se stabilește, ca o măsură transitorie, că acest Consiliu va înceta de a exista, numai după ce se va vota legea menită a prevedea autoritatea chemată a-l înlocui în atribuțiunile sale. Potrivit acestei dorințe exprimate de constituantă, legea din 12 Iulie 1866 împarte la diferite autorități atribuțiunile Consiliului de Stat.

Proiectul de constituțiune, trimis de locotenența domnească în deliberare, constituantei, cuprindea în art. 32, dispozițiuni prin care se menținea Consiliul de Stat cu atribuțiunile stabilite prin legea sa organică.

În urma discuțiilor urmate în secțiunile adunării, s'a ajuns la concluziunea suprimării Consiliului de Stat. Aristid Pascal, raportorul comitetului de delegați ai secțiunilor, anunță această modificare adusă în proiectul guvernului și o motivează pe lipsa de utilitate a acestui consiliu, în proporție cu enormele cheltueli ce necesitează întreținerea lui.

Or, după statul personalului de serviciu, cheltuielile nu întreceau cifra de 32.500 lei vechi pe fiecare lună (adică ceva mai mult de 12.000 lei noi), ceea ce nu se poate socoti ca o cheltuială enormă.

În ședința publică dela 25 Iunie 1866, când s'a votat desființarea acestui consiliu, suprimându-se art. 32 din proiectul guvernului, nu s'a discutat utilitatea acestei măsuri. C. Boerescu și președintele Consiliului de miniștri, cari au vorbit cu ocaziunea discuțiunii art. 131 (ședința dela 28 Iunie) au susținut numai că desființarea Consiliului de Stat să se facă, după ce se va stabili autoritatea care să-l înlocuiască în atribuțiunile sale.

Noi credem că nu ideea de economie a făcut pe legiuitorul constituent să admită suprimarea Consiliului de Stat.

După detronarea lui Cuza, autorii loviturii de Stat dela 11 Februarie 1866, căutau să facă să dispară orice urmă despre activitatea Domnului detronat. Astfel se explică jurnalul Consiliului de miniștri din 16 Iunie 1866 (Monitorul Oficial din 23 Iunie 1866), care abrogă încheierea ministerială din 24 Decembrie 1864, care dăduse codicelui nostru civil numele Domnitorului Alexandru Ion I.

Același motiv, care a călăuzit pe guvern în luarea acestei decizii, a determinat, poate, și pe constituanți, să desființeze Consiliul de Stat, această instituțiune care ajutase așa de mult pe fostul Domnitor în alcătuirea numeroaselor legi cu care a dotat țara, după lovitura de Stat dela 2 Mai 1864.

Se poate, ca legiuitorul constituent să fi avut în vedere marele principiu al separațiunii puterilor și să fi socotit că existența unui tribunal administrativ, făcând parte din puterea executivă, nu cadrează cu principiul stabilit în art. 31 și urm. din Constituțiune, întru cât puterea executivă nu trebuie niciodată să aibă puteri de judecător, ci numai de executor al legilor; că a admite contrariul ar fi să recunoaștem administrațiunii dreptul de a fi judecător și parte.

Legea din 12 Iulie 1866 vine să confirme această din urmă ipoteză, căci împărțind atribuțiunile desființatului Consiliu, stabilește prin art. 8 că afacerile de natură contencioasă, pe care le judeca Consiliul de Stat, se dau în căderea tribunalelor judecătorești.

B) *Constituția din 1866*

SUMAR: 154. *Prepararea și elaborarea Constituțiunii.* — 155. *Isovoarele Constituțiunii din 1866.* — 156. *Principiile fundamentale ale Constituțiunii din 1866.* — 157. *Critica Constituțiunii din 1866.* — 158. *Modificările Constituțiunii din 1866*

154. **Prepararea și elaborarea Constituțiunii.** Abdicarea lui Cuza aduse după sine instituirea unei locotenente domnești formată din generalul Nicolae Golescu, Lascăr Catargi, al cărui loc, în timpul absenței sale, fu

ținut de prințul D. Sturza și colonelul N. Haralambie. În proclamația pe care o dă către popor locotenența domnească, se repetă marea dorință a Românilor de a se alege șeful Statului dintr'o familie domnitoare străină, spre a face astfel să înceteze certurile pentru domnie, care aveau consecințe atât de grave pentru viața Statului nostru.

În ședința comună a celor două Corpuri legislative întrunite, care au loc a doua zi după abdicare, se proclamă ca Domnitor al Principatelor Unite Contele Filip de Flandra, sub numele de Filip I.

În urma refuzului Contelui de Flandra de a primi Tronul, Locotenența domnească se adresează din nou națiunii, cerându-i să proclame pe Prințul Carol de Hohenzollern ca Domn al României, lucru ce se și înfăptuește, atât prin plebiscit, cât și de Adunarea electivă.

La 1 Mai 1866, Locotenența Domnească, prim ministru fiind Ion Ghika, înaintează Adunării electivă proiectul de Constituție alcătuit de Consiliul de Stat și primit de Consiliul de miniștri. Acest proiect are 114 articole și este împărțit în opt titluri.

Adunarea electivă ia în cercetare, în comitetul delegaților, proiectul de Constituție al guvernului. Comitetul desemnează ca raportor pe Aristide Pascal care, în ședința dela 16 Iunie 1866, citește raportul care însoțește proiectul de Constituție, astfel cum a fost modificat de Comitetul delegaților. El are acum 130 de articole, fiind împărțit tot în opt titluri.

O comisiune, care lucrase chiar în timpul comisiei centrale, la alcătuirea unui proiect de Constituție, este chemată ca să dea forma ultimă noului pact. Noul proiect este supus aprobării Domnului, care-i aduce însemnate modificări; este depus în Adunarea electivă și votat în ședința dela 29 Iunie 1866. A doua zi Domnul sancționează noua Constituție și vine în fața Adunării electivă, depunându-i jurământ de credință. Raportorul Constituției în Adunarea electivă a fost Ar. Pascal iar președintele constituantei M. K. Epureanu. Constituția a fost votată numai de Adunarea electivă, căci Corpul Ponderator, prevăzut de statutul lui Cuza, n'a fost convocat, de teamă să nu fie ostil noului regim.

155. Izvoarele Constituției dela 1866. Redactată în grabă, spre a putea face față evenimentelor neașteptate ce surveniseră, Constituția din 1866 este direct inspirată de Constituția belgiană din 1831, socotită pe acea vreme ca cea mai liberală Constituție din Europa.

Problema organizării constituționale a Principatelor Române a preocupat în deaproape spiritele liberale dela noi în epoca redeșteptării naționale.

Proiectul cărvunarilor moldoveni din 1822, ca și proiectul muntean de reformare din 1821; proiectul de Constituție a lui Kogălniceanu din 1848 ca și proclamația dela Islaz; proiectul de Constituție al Domnitorului Barbu Știrbei din 1857; dorințele exprimate de divanul ad-hoc dela 1857; proiectul de Constituție al Comisiei centrale dela Focșani din 1859¹⁾; proiectul de Constituție al lui Cuza Vodă²⁾ din 1863; Statutul lui Cuza din 1864 și proiectul Consiliului de Stat din 1866, dovedesc cu prisosință acest lucru. Dar, deși avem atâtea proiecte, nu putem să ajungem la vreo deosebire fundamentală între ele, cu excepția proiectului lui Cuza Vodă din 1863 și a statutului din 1864, care, inspirate de Constituția franceză din 1852, crează un sistem aparte, autoritar, în care Domnul avea conducerea și răspunderea întregii guvernări.

Toate aceste proiecte sunt inspirate direct de Constituția belgiană din 1831 și, în mică măsură, numai proiectul și statutul lui Cuza Vodă, de Constituția franceză din 1852. Cu cât ne apropiem de Constituția din 1866, cu atât inovațiile tind să dispară; Constituția din 1866 înfățișează, cu mici și, neînsemnate modificări, nu numai toate principiile Constituției belgiene, dar, de cele mai multe ori, chiar redactarea lor.

Și era firește să fie așa, deoarece, pe de o parte, această Constituție era socotită cea mai înaintată; cei cari erau chemați să redacteze proiectele de Constituție cunoșteau acest lucru din studiile făcute în străinătate; iar pe de altă parte marea masă a poporului nu participa în niciun fel la instaurarea regimului constituțional. Aceste două împrejurări: împrumutarea unor instituții străine, necompatibile cu nevoile și realitățile noastre, ca și lipsa de interes pentru regimul constituțional al marelui mase a națiunii, au constituit cele mai serioase piedici în calea dezvoltării Statului nostru.

Singur Statutul lui Cuza Vodă răspundea nevoilor reale ale neamului nostru. Dar el nu s'a putut menține din cauza neîncetărilor lupte interne.

¹⁾ Proiectul se găsește publicat într'o broșură publicată de Mihail Kogălniceanu la Iași, în 1861, 252 p. Broșura poartă titlul *Proiect de constituțiunea Principatelor Unite Moldova și Țara românească elaborat de Comisiunea Centrală și protocoalele Comisiunei Centrale de Mihail Kogălniceanu*. În broșură se găsește și un contraproiect al minorității, întocmit de 5 membri ai Comisiunei între care figura și Mihai Kogălniceanu.

²⁾ Proiectul e publicat de d-l I. C. Filitti în vol. V din *Anuarul Institutului de istorie națională din Cluj* (anul 1929).

Asupra acestui proiect, în afară de studiul d-lui I. C. Filitti, se poate consulta interesantul studiu al d-lui C. C. Angelescu în *Revista de drept public* 1931 și 1932.

156. **Principiile fundamentale ale Constituției din 1866.** Această constituțiune publicată în Monitorul Oficial din 1 Iulie 1866 este împărțită în 8 titluri, având 133 articole.

Ea este primul pact constituțional român făcut prin acordul de voințe al Parlamentului și al Suveranului.

Constituțiunea din 1866 proclamă următoarele principii:

1. Principiul suveranității naționale.
2. Principiul guvernământului reprezentativ.
3. Principiul separațiunii puterilor.
4. Principiul Monarhiei ereditare, în persoana Principelui Carol de Hohenzollern Sigmaringen și a moștenitorilor săi.
5. Principiul irevocabilității Monarhului.
6. Principiul responsabilității ministeriale.
7. Principiul rigidității constituționale, în sensul că Constituțiunea nu poate fi modificată prin lege ordinară, ci numai de camerele de reviziune, potrivit formalităților stabilite în însăși Constituția.
8. Principiul supremației Constituțiunii asupra celorlalte legi.
9. Constituțiunea proclamă drepturile publice sau libertățile civile înscrise în Declarațiunea drepturilor omului și cetățeanului din 26 August 1789.

157. **Critica constituțiunii din 1866.** O critică foarte temeinică a Constituțiunii din 1866 este făcută de însuși Domnitorul Carol I într'o scrisoare publicată în Allgemeine Augsburgger Zeitung din 27 Ianuarie 1870 în care se spune: « Acești oameni cari și-au făcut educațiunea lor politică și socială mai mult în străinătate, uitând cu desăvârșire împrejurările patriei lor, nu caută altceva decât a aplica aici ideile de care s'au adăpat acolo, îmbrăcându-le în niște forme utopice fără a cerceta dacă se potrivește sau nu. Astfel nefericita țară, care a fost totdeauna îngenunchiată sub jugul cel mai aspru a trecut deodată și fără mijlocire dela un regim despotic la cea mai liberală constituțiune. După experiența făcută, cred că aceasta este o nenorocire cu atât mai mare cu cât Românii nu se pot lăuda cu virtuțile cetățenești ce se cer pentru o formă de Stat quasi-republicană ».

In adevăr, nu s'a ținut seama de împrejurările din țara noastră: a) existența unei clase superioare (boierimea) egoistă și doritoare de a-și men-

ține dominațiunea ¹⁾ asupra clasei țărănești; *b*) o clasă țărănească de abia ieșită din servajul economic prin reforma făcută de Cuza Vodă prin legea rurală din 1864; *c*) o clasă burgheză aproape inexistentă care se reducea, în 1857, pentru Muntenia, la aproximativ 11.000 negustori și 13.000 meseriași, din cari foarte mulți streini, iar în Moldova numărul negustorilor și al meseriașilor era și mai mic, el netrecând de 4.000 negustori și tot atâtea meseriași (vezi D. A. Sturdza, Docum. Renașt. României, V, 681—687, IX, 429).

Cu toate acestea noi am introdus o constituțiune burgheză, fără a avea o burghezime românească și o opinie publică luminată.

Constituțiunea din 1866 creiază, în mod brusc, un Stat individualist, care nu admite decât o singură valoare: individul, care nu admite decât o singură forță: numărul. Până atunci Statul nostru era un Stat autoritar.

Autoritate și libertate, iată cele două tendințe pe care le găsim în orice organizare omenească. Aceste tendințe sunt necesare: una pentru dezvoltarea individului, cealaltă pentru dezvoltarea și consolidarea societății. Intre ele trebuie să existe un echilibru pentru că atât societatea cât și individul să poată prospera. Cu cât societatea e mai înapoiată, cu cât sentimentul de solidaritate între diversele clase sociale este mai slab, unele socotindu-se clase privilegiate și asupra celorlalte, ideea de autoritate trebuie să fie mai puternică; ea trebuie să ia *măsuri de protecțiune* în favoarea celor mai slabi, stăvilind egoismul celor puternici economicște. Intr'o asemenea organizare, o libertate prea mare produce abuzuri, căci lasă pe cei slabi pradă ușoară a celor abili ²⁾.

Prin proiectul de constituțiune din 1863 și apoi prin Statut, Cuza Vodă voiește să realizeze un Stat în care ideea de autoritate să fie mai puternică. Constituția din 1866 pune accentul pe libertate, însă constituțiunea rămâne literă moartă pentru țărănime, care era asuprită și obligată să lucreze în mod forțat, conform legii tocmelilor agricole. Și ca să se poată menține edificiul constituțional, a fost nevoie de compromisuri, de corupțiune, de falsificări: vieța reală nu corespundea cu legea scrisă.

¹⁾ Astfel cu puțin înainte de votarea Constituțiunii, la 18 Martie 1866 se face legea tocmelilor agricole care reglementează prin art. 13 *munca obligatorie pentru țărani* (vezi și legea din 7 Aprilie 1872 art. 14). Și această lege a dăinuit până în 1882, când deși a fost modificată, modificările au fost făcute în același spirit. Țăranul putea să fie constrâns cu forța publică ca să lucreze și dacă nu putea să fie găsit, proprietarul împreună cu 2 martori putea să facă proces-verbal pentru despăgubirile ce urma să plătească țăranul, care se executa potrivit legii de urmărire a Statului.

²⁾ Vezi pe larg critica organizării constituționale din 1866 în Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. II, pag. 20—106.

158. **Modificările Constituției din 1866.** Această Constituție a suferit, în decursul vremii, următoarele modificări:

a) La 19 Octombrie 1879, în urma tratatului din Berlin, se modifică art 7 din Constituție, privitor la acordarea drepturilor politice Evreilor, pentru a-l pune de acord cu art. 44 al Tratatului dela Berlin;

b) La 8 Iunie 1884, în urma proclamării Regatului, se modifică mai multe texte privitoare la titlul Capului Statului, la întinderea teritorială a țării, la regimul presei, la sistemul electoral și la pământurile rurale;

c) La 29 Iunie 1917, în timpul războiului, se modifică două dispoziții importante ale Constituției, art. 19 privitor la garantarea dreptului de proprietate și articolele 57 și 67 privitoare la dreptul de vot. Prin această modificare se face posibilă exproprierea terenurilor rurale pentru împrumutarea țăranilor cultivatori de pământ și se acordă votul universal;

d) La 1918, în urma Unirii țărilor surori, se extinde Constituția noastră în noile teritorii prin actele de unire ce au loc. Astfel, prin unirea Basarabiei la 27 Martie 1918, Constituția din 1866 se extinde în această provincie, împreună cu toate modificările ce i s'au adus. Extinderea se face deplin drept, prin efectul unirii.

La 28 Noembrie 1918 în urma votului de unire al Congresului General din Bucovina, se înfăptuește unirea acestei provincii cu Vechiul Regat, iar la 1 Decembrie 1918 Adunarea Națională dela Alba-Iulia proclamă unirea Ardealului, Banatului, Crișanei, Sătmarului și Maramureșului cu Vechiul Regat. Extinderi de acestea ale Constituției am mai avut și în 1913, când, după războiul cu Bulgaria, am extins în Cadrilater parte din garanțiile constituționale prin legea din 1913 pentru organizarea Dobrogei-Noui.

Deși decretul sus amintit introduce în suveranitatea Statului român noile teritorii, totuși, Constituția noastră nu-și are decât o aplicație parțială în aceste ținuturi. Aceasta rezultă din decretul legi ulterioare, care au venit să precizeze organizarea serviciilor publice și legile după care vor funcționa acestea. Astfel, prin D. Lege Nr. 3632 din 13 Decembrie 1918, — dat pe baza votului Adunării naționale din Alba-Iulia din 1 Decembrie 1918, — privitor la conducerea serviciilor publice în Ardeal, se lasă serviciile, ce interesează Țara întreagă, ca: armata, afacerile străine, căile ferate, poșta, telegraful, circulația fiduciară, vămile, siguranța, în conducerea guvernului central, unde interesele acestor ținuturi erau reprezentate

prin miniștrii fără portofoliu, creindu-se, în același timp, un nou organ, **Consiliul dirigent**, care, în *mod provizoriu*, era însărcinat cu conducerea serviciilor publice în aceste regiuni. Existența acestui Consiliu durează până la 4 Aprilie 1920, când, prin D. Lege din acea zi, atribuțiile sale trec asupra autorităților respective prevăzute de Constituție. Situația aceasta, a menținerii legilor locale și chiar a vechilor principii constituționale, întru cât nu se aducea atingere principiilor esențiale ale noului Stat întregit, se menține și în celelalte provincii.

Drepturile Evreilor. Tot ca modificare a Constituției prin decret trebuie să semnalăm decretele-legi din 30 Dec. 1918 și 12 Mai 1919, privitoare la acordarea drepturilor politice la Evrei. Prin aceste decrete se modifică art. 7 din Constituția dela 1866, așa cum se prezintă după modificarea din 1879. Aceste modificări au fost ratificate prin convenția dela Paris din 9 Decembrie 1919.

C) *Constituția din 1923*

SUMAR: 159. *Necesitatea unei noi Constituțiuni.* — 160. *Proiecte de Constituție.* — 161. *Procedura instituirii Constituțiunei din 1923.* — 162. *Principiile fundamentale ale Constituțiunei din 1923*

159. **Necesitatea unei noi Constituții.** Unirea țărilor surori cu Vechiul Regat, alcătuirea unui nou Stat, pe baze cu totul noi, conviețuirea laolaltă a tuturor Românilor din ținuturi diferite, făceau ca vechiul cadru al Constituției noastre să nu mai corespundă împrejurărilor. Acest cadru fusese grav trunchiat printr'o serie de modificări, făcute în pripă, mai toate în formă nelegală, pe calea excepțională a decretului-lege. Se cerea apoi ca în pactul nostru fundamental să se introducă toate angajamentele pe care și le luase Statul prin convenții internaționale și tratatele de pace, angajamente care aveau valoarea unor norme constituționale.

În afară de aceste împrejurări, o necesitate mult mai mare se ridică în fața guvernanților noștri: unificarea legislativă. Era absolut necesar să se procedeze imediat la începerea alcătuirii nouilor legi de unificare, care să închege într'un tot organic noua ființă a Statului. Era greu să se procedă la alcătuirea legilor de unificare atâta vreme cât nu erau fixate principiile pe baza cărora trebuiesc alcătuite aceste legi, atâta vreme cât nu se fixa cadrul general în marginele căruia vieța să-și dureze instituțiile sale.

Actele de unire dela Alba-Iulia, Cernăuți și Chișinău formulase, dacă nu în litera lor, cum o făcuse cel dela Alba-Iulia, cel puțin în intenția lor,

gândul ca noua alcătuire a Statului, realizată din contopirea tuturor acestor provincii, să fie opera comună a tuturor, rezultată din consimțământul și colaborarea tuturor.

Ideea alcătuirii unei noi Constituții sau a modificării Constituției existente își face îndată loc. Se susținea că lucrările Constituantei din 1917 n'ar fi fost terminate, că s'a rezolvit numai anumite puncte supuse modificării, dar că, mai rămânând și alte texte de modificat, Adunările ce s'ar alege din nou, după perioada războiului, ar fi tot Adunări constituante. Dar susținătorii acestei idei se izbeau de dificultatea că Adunările Constituante, fiind o continuare a vechii Constituante, n'ar putea modifica alte texte decât cele fixate de Camerele din 1914. Această soluție nu convenea deloc împrejurărilor. Ideea unei revizuiri totale a Constituției, ideea unei noi Constituții, își face din ce în ce mai mult loc, de îndată ce Camerele își reiau activitatea întreruptă de războiu. Această idee pasionează și pe oamenii politici și pe oamenii de știință. O discuție aprinsă are loc în presă în jurul acestei probleme și se alcătuesc o serie de proiecte de Constituție, pe care le vom trece sumar în revistă.

160. Proiecte de Constituție. Pregătirea noii Constituții a prilejuit alcătuirea unor proiecte prealabile; au fost patru proiecte: acel al *partidului liberal*, apărut în Martie 1921; acel al *partidului țărănesc*, apărut în 1922, proiect care a fost în cea mai mare parte opera prof. C. Stere și în sfârșit, două proiecte personale, datorite la doi profesori de drept constituțional, prof. Boilă dela Cluj și Beraru dela Cernăuți.

Toate aceste proiecte iau de bază Constituția din 1866 și sunt inspirate de principiile ei. Unul din aceste proiecte, acel al partidului liberal, cu unele modificări, devine Constituția din 1923. Niciunul din ele nu se ridică însă la înălțimea nevoilor neamului nostru reconstituit în marea lui unitate; niciunul din ele nu deschide posibilitățile largi de viață pentru muncă și pentru desvoltarea de viitor a Statului nou.

161. Procedura instituirii Constituției din 1923 a fost socotită multă vreme ca ilegală, pentru considerația că nu s'a făcut în conformitate cu dispozițiile art. 128 al Constituției din 1866, care, prin efectul decretelor de anexiune, se extinsese în țara întreagă. Această ilegalitate consta în faptul că Parlamentul care s'a convocat la 21 Ianuarie 1922 și care a votat noua Constituție, a fost de-a-dreptul convocat ca Adunare constituentă în timp ce procedura art. 128 din Constituție cerea ca acest parlament să

stabilească mai întâiu necesitățile revizuirii Constituției și a punctelor de modificat, după care să se dizolve și să se procedeze la alegerea unei Constituante, pe baza punctelor ce trebuiau de revizuit.

Imprejurările politice de atunci și nevoia de a se da cât mai neîntârziat o nouă Constituție au dus la adoptarea unui sistem mai rapid, care, ratificat de toate forurile constituționale, ne-a dat Constituția din 29 Martie 1923 rămasă în vigoare până la Constituția din 27 Februarie 1938.

162. Principiile fundamentale ale Constituției din 1923. Deși ca factură și ca fond, Constituția din 1923 urmează de aproape Constituția din 1866, totuși ea cuprinde câteva principii de o importanță deosebită și pe care nu le întâlnim în Constituția dela 1866. Astfel putem cita:

1. Accentuarea ideii democratice prin înscrierea în Constituție a votului universal, care fusese admis încă dela revizuirea din 1917.
2. Incercarea de a crea din Senat un corp tehnic prin crearea instituției senatorilor de drept.
3. Transformarea ideii de proprietate, care devine *funcție socială*.
4. Preocuparea mai accentuată de problemele sociale, în special acele referitoare la muncă.
5. Inscrierea ideii de legalitate ca fundament al Statului, realizată prin:
 - a) Controlul constituționalității legilor încredințat justiției;
 - b) Controlul legalității actelor administrative încredințat justiției;
 - c) Verificarea legalității din punct de vedere al dreptului obiectiv, prin declararea de ordin constituțional a recursului în casare;
 - d) Inamovibilitatea magistraților.

Constituțiunile din 1866 și 1923 proclamau, cel puțin formal, întâietatea parlamentului asupra executivului. În realitate directiva o avea partidul politic chemat la putere, care desemna și majoritatea parlamentului și pe membrii guvernului.

D) Constituția din 1938

SUMAR: 163. *Suspendarea Constituțiunei din 1923.* — 164. *Constituțiunea din 1938.* — 165. *Principiile Constituțiunei din 1938*

163. Suspendarea Constituției din 1923. Luptele dintre numeroasele partide politice pentru cucerirea puterii, mijloacele propagandistice lipsite de scrupule, ca și modul cum partidele, odată ajunse la putere, au înțeles

să-și îndeplinească misiunea, au deteminat crearea unei stări de spirit în țară care nu se mai putea îndrepta cu mijloacele constituționale de atunci.

La 19 Noemvrie 1937 sunt dizolvate corpurile legiuitoare care funcționaseră patru ani neîntrerupt. Noile alegeri efectuate între 20—30 Decemvrie 1937 pe baza legii electorale din 1926, cu tot marele avantaju ce-l prezenta pentru partidul care obținând 40% din totalul voturilor exprimate pe țară, era declarat partid majoritar, nu reușesc să aducă niciunui partid o situație de preponderență. Repartiția mandatelor se face proporțional cu numărul voturilor obținute pe județ de fiecare grupare politică și nu după scara majoritară a legii. Alegerile se făcuseră într'o vie atmosferă de frământare; partidele de dreapta și extremă dreaptă câștigaseră un număr impunător de mandate.

În fața acestei situații, partidul liberal, care deținea de patru ani puterea și se pregătea de o nouă perioadă de guvernare, este nevoit să demisioneze. Este înlocuit la 4 Ianuarie 1938 cu un guvern de dreapta, prezidat de Octavian Goga.

Noul guvern, dându-și seama că nu va putea guverna cu parlamentul ales la 20 Decemvrie 1937 și care, potrivit decretului de convocare, trebuia să se întrunească la 17 Februarie 1938, ia măsură, la 18 Ianuarie 1938, să se dizolve corpurile legiuitoare care nici nu se întruniseră și fixează noile alegeri pentru 2 Martie 1938, iar data convocării parlamentului pentru 10 Martie. Paralel cu această dizolvare, guvernul aduce un Decret-lege cu Nr. 88 din 18 Ianuarie 1938, prin care modifică legea electorală din 1926, desființând semnele electorale și înlocuindu-le prin puncte. Lista prezentată întâiu avea ca semn un punct, lista a doua două puncte și așa mai departe, de așa fel că ajungea la 15—16 puncte, după numărul listelor prezentate. Toate aceste puncte trebuiau înscrise într'un spațiu de 10 × 10 mm.

Atmosfera în care se începe noua campanie electorală este din cele mai grele. Abia se terminase frământarea satelor, abia se sfârșiseră excesele la care dăduseră naștere alegerile din Decemvrie 1937 și o nouă campanie electorală, mult mai vehementă, se anunța.

Spre sfârșitul lunii Ianuarie 1938, cu toate sforțările făcute de a se menține ordinea, excesele electorale devin din ce în ce mai pronunțate. Lupta între partidele politice era atât de înverșunată și condițiile în care se dădeau erau atât de aspre, încât toată lumea cu răspundere aștepta înfrigurată să vadă unde vor duce toate acestea.

În atari împrejurări, guvernul Octavian Goga este obligat să demisioneze la 10 Februarie 1938 și în aceeași zi se constituie un guvern de uniune națională sub prezidenția Patriarhului Miron Cristea. În acest guvern intră ca miniștri de Stat aproape toți șefii de partide și foștii președinți de Consilii de miniștri.

Noul guvern, a doua zi după instalare, întocmește manifestul program, în care anunță reforma constituțională și ia măsura revocării convocării corpului electoral, făcută prin decretul regal din 18 Ianuarie 1938. Decretul de revocare a convocării este dat la 11 Februarie 1938 și apare în Monitorul Oficial Nr. 35 dela 12 Februarie 1938.

164. Constituția din 1938. La 20 Februarie 1938 se proclamă noua Constituție, care urma să fie supusă poporului român spre învoire.

Tot în acea zi de 20 Februarie 1938 se promulgă I. D. R. Nr. 901 prin care poporul român este chemat în ziua de 24 Februarie 1938 să se rostească asupra primirii Constituției decretate. Participarea la vot e obligatorie. Au dreptul de a participa la vot alegătorii înscriși în listele electorale pentru Adunarea Deputaților. Votul se face prin declarație verbală în fața biroului electoral instituit, întocmindu-se două liste, de cei cari au votat *pentru* și *contra*. Totalizarea rezultatelor, pe județ, s'a făcut de primii președinți ai tribunalelor, iar pe țară, de o comisie de Consilieri dela Curtea de Casație și Consiliul Legislativ.

În ziua de 24 Februarie 1938 are loc în întreaga țară plebiscitul hotărît.

În urma acestui rezultat Constituția este promulgată la 27 Februarie 1938 și publicată în Monit. Ofic. din 28 Februarie. Procedura urmată este identică cu aceea a Statutului lui Cuza.

165. Principiile Constituției din 1938. Această Constituție încearcă, însă fără metodă și cu continue contraziceri:

1. Să limiteze individualismul și să dea întâietate socialului, voind să transforme Statul individualist, în Stat comunitar corporativ. Dar, prin articolele 16, 17 și 18, aceeași Constituție, admite proprietatea și capitalul ca drepturi inviolabile, căutând să se îndepărteze de principiile Constituțiunii din 1923 care recunoștea proprietatea ca funcțiune socială, revenind la principiile Constituțiunii din 1866, în această privință ¹⁾.

¹⁾ Vezi pe larg Paul Negulescu, *Principiile fundamentale ale constituțiunii din 27 Februarie 1938*, București 1939, pag. 65 și urm.; *Etude sur la constitution sociale et politique de Roumanie*, Bucarest 1940, pag. 61 și urm.

2. Să concentreze puterile politice ale Statului în mâna Regelui. Regele, Cap al Statului, exercită puterea legislativă prin Reprezentațiunea Națională, parlament bicameral, limitat numai la legiferare și având un caracter profesional corporativ, iar puterea executivă o exercită prin guvern, numit și revocat de Rege, fără răspundere politică față de Parlament.

E) *Organizarea Constituțională din 1940*

SUMAR: 166. *Suspendarea Constituțiunii din 1938.* — 167. *Actele fundamentale din 1940—1941*

166. **Suspendarea Constituției din 1938**, Gravele împrejurări externe care au dus în vara anului 1940 la pierderea hotarelor țării și care au avut o repercusiune puternică în popor, provocând violente mișcări, ca și gravele nemulțumiri interne, au determinat pe Regele Carol al II-lea să suspende Constituția din 1938, care-i conferea cele mai largi prerogative. Prin Decretul-lege 3.052 din 5 Sept. 1940, se declară suspendată Constituția din 1938 și se dizolvă Corpurile legiuitoare, iar prin decretul 3.053 din aceeași zi se învestește Generalul Ion Antonescu, președintele Consiliului de miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului Român.

Tot prin acest decret se reduc prerogativele regale în mod foarte pronunțat. Astfel, Regele exercită următoarele prerogative:

- a) Este Capul oștirii;
- b) Are dreptul de a bate monetă;
- c) Conferă decorațiunile române;
- d) Are dreptul de grațiere, amnistie și reduceri de pedepse;
- e) Primește și acreditează ambasadorii și miniștrii plenipotențitari;
- f) Incheie tratate;
- g) Modificarea legilor organice, numirea miniștrilor și subsecretarilor de Stat, se va face prin decrete-regale contrasemnate de președintele Consiliului de miniștri.

167. **Actele fundamentale din 1940—41.** Cu toate aceste măsuri luate, situația devine critică și a doua zi, la 6 Septembrie 1940, Regele abdică, iar Moștenitorul Tronului depune jurământul de credință, luând titlatura de Regele Mihai I.

Regele dă la 6 Septembrie 1940 decretul cu Nr. 3.067 publicat în Mon. Oficial Nr. 206 bis din 6 Sept. 1940, prin care, confirmând D. L. 3053,

începe să lucreze pe lângă Președintele Consiliului de Miniștri General Ion Antonescu, cu depline puteri pentru conducerea Statului român.

Ulterior în Mon. Oficial Nr. 208 din 8 Sept. 1940 se publică Decretul Regal Nr. 3.072 tot din 6 Sept. 1940 prin care se aduc unele modificări decretului anterior.

Potrivit acestui decret, Regele exercită următoarele prerogative:

- a) Este Capul oștirii;
- b) Are dreptul de a bate monetă;
- c) Conferă decorațiunile române;
- d) Primește și acreditează ambasadorii și miniștrii plenipotențari;
- e) Numește pe primul ministru, însărcinat cu depline puteri;
- f) Are dreptul de amnestie și grațiere.

Toate celelalte puteri ale Statului se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri, investit cu depline puteri pentru conducerea Statului.

Potrivit acestei noi așezări constituționale Conducătorul Statului devine pivotul întregii vieți publice dela noi.

La 14 Septembrie 1940 intervine Decretul Regal cu Nr. 3.151 pentru proclamarea Statului Național-Legionar. Potrivit acestui Decret « Statul Român devine Stat Național Legionar. Mișcarea Legionară este singura mișcare recunoscută în noul Stat, având ca țel ridicarea morală și materială a poporului român și dezvoltarea puterilor lui creatoare ».

Prin același decret se stabilește că d-l G-ral Ion Antonescu este Conducătorul Statului Legionar și Șeful regimului Legionar, creindu-se în același timp un nou organ, Conducătorul Mișcării Legionare, situațiune asemănătoare cu cea din Germania, unde pe lângă Führer se afla Șeful Partidului național-socialist, organ care a fost suprimat în Mai 1941.

În urma mișcărilor dela 21—24 Ianuarie 1941, s'a abrogat, prin Decretul Regal Nr. 314 din 15 Februarie 1941, acest decret, suprimându-se noul organ, revenindu-se astfel la forma constituțională instituită la 6 Septembrie 1940.

Toate aceste acte au dobândit o consacrare fundamentală în Statul nostru prin faptul că ele au fost supuse ratificării plebiscitare din 2 Martie 1941.

Suspendarea Constituției din 1938, ca și toate actele de natură fundamentală care au urmat dela această dată, nu aveau o consacrare populară de drept. De sigur, ele erau expresiunea poporului român, căci nu s'ar fi putut explica altfel, dar ele nu erau date numai de Rege, în calitatea lui de expresiune a poporului român și uzând de mijloacele puse la dispoziție chiar de Constituția din 1938, pentru stări excepționale.

Pentru a se asigura o consacrare în totul legală noiei organizări constituționale a Statului român și pentru a se legitima toate actele ce au intervenit dela 6 Sept. 1940 înainte, s'a instituit plebiscitul dela 2 Martie 1941: art. 1 al D.-Lege din 26 Febr. 1940 prevede în adevăr că « Națiunea Română este chemată în Adunare obștească plebiscitară, Duminecă 2 Martie 1941, pentru a-și exprima aprobarea sau desaprobară asupra chipului cum Generalul Antonescu a condus Țara, dela 6 Septemvrie 1940 ».

Iar prin Decretul-Lege din 5 Noemvrie 1941 (art. 1) « Națiunea Română este chemată în Adunare obștească plebiscitară, Duminică 9 Noemvrie 1941, pentru a-și exprima aprobarea sau desaprobară asupra guvernării desrobitoare a Mareșalului Antonescu, dela 6 Septemvrie 1940 și să exprime încredere ca Mareșalul Antonescu să procedeze la reforma națională a Statului și la apărarea drepturilor Neamului ».

CAPITOLUL II

PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE REGIMULUI POLITIC DIN 1940

SUMAR: § 1. Conducere unică și autoritară. — 168. *Conducătorul Statului.* — § 2. Națiunea română element dominant. — 169. *Protecția rasei.* — 170. *Înlăturarea individualismului.* — § 3. Munca, izvor de putere. — 171. *Prețuirea muncii*

§ 1. CONDUCERE UNICĂ ȘI AUTORITARĂ

168. **Conducătorul Statului.** Regimul politic, instaurat prin decretul legi din 1940, stabilește concentrarea puterilor politice, legislativul și executivul, în mâinile Președintelui Consiliului de miniștri-Conducător al Statului, rezervându-se Regelui numai anumite materii. Se menține însă puterea judecătorească.

Actul din 5 Septemvrie 1940 prin care se suspendă Constituțiunea, se limitează puterile regale și se dau depline puteri pentru conducerea Statului, Generalului Ion Antonescu, ca conducător al Statului și președinte al Consiliului de miniștri cu depline puteri, are o valoare considerabilă, căci instaurează o nouă ordine politică. *Regele, prin acest act, care are valoarea unui Statut, modifică ordinea constituțională existentă, creând acest nou organ, care concentrează puterile politice ale Statului, având cele mai întinse atribuțiuni de guvernare și exercitând în același timp puterea de legiferare.*

Acest regim politic în care găsim concentrarea puterilor în mâna Conducătorului Statului, este foarte asemănător cu regimul politic ce găsim în Italia fascistă, unde Monarhul are puteri limitate, iar Ducele exercită cele mai întinse atribuțiuni de conducere. După cum, în Italia, Ducele este

centrul vieții politice, tot asemenea și în regimul nostru, Conducătorul Statului este organul principal de conducere, adevăratul pivot al vieții politice.

Înlăturându-se toate corpurile care îngreuiau efectuarea acestei conduceri, suprimându-se toate instituțiile care se dovediseră inutile și dăunătoare transformării rapide a vieții de Stat și înfăptuirii noii ideologii ce stăpânește lumea, actele constituționale din 1940 încredințează puterea de conducere unei singure persoane, *Conducătorul Statului*.

Este vorba de o conducere de sus în jos, de o conducere în care un singur om gândește și hotărăște, iar puterea sa de comandă se transmite prin organele Statului și se execută fără întârziere, fără șovăire și fără împiedicare.

În epoci în care evoluția popoarelor, față de transformările vremii, se găsește întârziată, din sânul tuturor popoarelor cu vitalitate și cu răspundere în Istorie, se ridică adevărații conducători, spirite de elită, care, concentrând în mâna lor întreaga expresiune de viață a unei națiuni, îi dau acesteia, prin puterea de comandă unică, inteligentă și hotărâtă, posibilitatea de a se desbăra de resturile trecutului, de a-și scutura vestigiile unor deprinderi neconforme cu spiritul vremii și de a imprima comunității naționale elanul și avântul în care să se integreze și dureze noua ordine a lucrurilor.

Cel dintâiu principiu fundamental care se desprinde din noua organizare constituțională a Statului nostru, este acel al *conducerii*, al unei conduceri autoritare și exercitată în spiritul elanului comunității populare care a creat și ridicat pe *Conducătorul Statului*.

Principiul conducerii instaurat prin actele constituționale din 1940, asigură conducerea *elitei*, căci Conducătorul Statului, ridicat din mijlocul comunității naționale, prin voința și gestul acesteia, este expresiunea cea mai tipică de viață a acestui popor, este expresia elitei sale. Conducerea sa nu poate fi decât conformă cu spiritul voinței populare; ea n'ar putea fi altfel căci Conducătorul Statului s'a ridicat din mijlocul comunității populare și prin voința ei.

Regimul politic din 1940 consacră deci cele mai caracteristice principii de conducere: al *autorității și competenței, mărginite și controlate încontinuu de spiritul popular care a creat și impus pe Conducătorul Statului*.

§ 2. NAȚIUNEA ROMÂNĂ, ELEMENT DOMINANT

169. **Protecția rasei.** A doua preocupare fundamentală a organizării politice din 1940, este de a asigura comunității naționale — adică tuturor acelor membri ai națiunii cari sunt legați prin comunitatea de sânge,

prin comunitatea de suferință, prin comunitatea de idealuri și prin lunga viețuire împreună — o situație și o directivă preponderantă în Stat.

Pentru realizarea acestui principiu dominant, actele constituționale din 1940 ca și cele ulterioare care au urmat și care îmbracă caracterul unor acte fundamentale, pun ca bază a noiei organizări a comunității naționale, principiul protecției rasei și îndepărtării amestecului cu rase inferioare care ar putea să aducă atingere purității rasei.

În urmărirea acestei idei, întâlnim legile privitoare la situația juridică a Evreilor. Prin toate aceste legi se urmărește îndepărtarea Evreilor dela posibilitatea de a strica caracterul comunității naționale.

Națiunea română, apărată de orice amestec străin, devine astfel centrul de preocupare și de grijă al legiuitorului. Ea trebuie să devină puternică și capabilă să împlinească menirea ei firească. Dar pentru aceasta nu este suficientă numai puritatea rasei ci și o schimbare de atitudine în ce privește ordinea socială.

170. Înălțurarea individualismului. Din toată legislația care întregește actele constituționale din 1940, se desprinde ca idee dominantă preocuparea de a se schimba regimul *individualismului* și de a se pune ca centru al preocupării Statului, în locul individului, *comunitatea națională*.

Individul e și dânsul protejat, constituie și dânsul un scop în Stat, dar în al doilea rând, în plan mai redus, în primul rând figurând comunitatea națională.

De sigur, această comunitate se înalță și se crează din existența indivizilor. Statul e un mijloc pentru promovarea acestor indivizi, dar principalul scop al Statului nu este individul, ci înălțarea comunității naționale.

Vor trebui promovați și ajutați indivizii pentru a înalța comunitatea națională, dar această promovare va trebui făcută nu în cadrul unui individualism îngust și lipsit de orizonturi, ci în cadrul unei comunități naționale în care, pe cât este cu putință, Statul să ajute în mod egal pe toți indivizii.

Pentru ca selecția socială să se facă dintr'o masă și pe o scară mai întinsă decât aceea care ar fi posibilă într'un regim de individualism pronunțat, în sistemul nou instaurat în 1940, fiecare individ trebuie să-și smulgă din sufletul său o parte din personalitatea și bunurile sale, pe care s'o jertfească existenței și traiului în comun al oamenilor.

Binele general, binele comun, este ideea fundamentală, este preocuparea de seamă a regimului politic din 1940. Din acest *bine comun* trebuie să rezulte

binele individual, însă nu poate exista bine individual dacă nu există bine comun. Regimul din 1940 se înfățișează deci ca un principiu moral de cea mai înaltă valoare.

Oamenii trăiesc în societate: ei n'ar putea trăi altfel. Prezența lor în societate le impune anumite jertfe unii față de alții. Comunitatea de sânge, comunitatea de rasă, comunitatea de suferințe și comunitatea de idealuri, îi fac pe oameni să se apropie unii de alții, să se simtă solidari în fața aceleiași opere și răspunderi. Un individualism feroce, un individualism pronunțat, i-ar face pe oameni să se separe unii de alții, ar da naștere la lupte de clasă, care ar sdruncina unitatea și chemarea comunității naționale.

Sistemul regimului politic din 1940, impune oamenilor o conduită de solidaritate națională, de înfrățire în aceleași suferințe, în aceleași nevoi și în aceleași idealuri, o viață de comunitate, adică o viață în care oamenii să se simtă mai strâns legați unii de alții, mai solidari în fața acelororași răspunderi și acelororași idealuri.

Selecția făcută în comunitate este poate o selecție mai înceată, mai anevoioasă, dar ea se face din adâncuri și are un fundament mai puternic, mai serios, mai înfrățit cu marea masă populară.

Această selecție înfrățită în comunitatea de viață a nației, va reuși să dea nației cei mai destoinici conducători și să o pună în situația de a lăsa să promoveze calitățile și caracteristicile sufletului popular.

§ 3. MUNCA, IZVOR DE PUTERE

171. **Prețuirea muncii.** A treia idee dominantă este prețuirea muncii și ridicarea ei la rangul de a constitui izvor de putere pentru acei cari sunt chemați să se rostească în conducerea Statului.

Pentru a fi cetățean al Statului, pentru a avea efectiv exercițiul tuturor drepturilor politice, nu este suficientă calitatea de român, ci este nevoie ca aceasta să fie întregită cu muncă efectivă, prestată în folosul patriei. Nu se pot rosti și nu pot participa la conducerea politică a Statului decât acei cetățeni cari prestează munca lor efectiv. Principiu de înaltă dreptate socială și de moralitate politică menit să deschidă noi perspective vieții noastre publice. Căci este firesc ca acei cari mențin Statul prin munca lor, prin străduințele lor comune, prin sacrificiile lor, să aibă singuri răspunderea și grija viitorului. Munca înseamnă jertfă și când această jertfă este pusă la baza Statului, ea înseamnă legătura sfântă și indestructibilă între individ și Stat; numai această legătură este capabilă să creeze și mențină Statul.

TITLUL IV
SEPARAȚIA PUTERILOR

CAPITOLUL I

ORIGINA ȘI INSTITUIREA SEPARAȚIEI PUTERILOR

§ 1. ORIGINA

SUMAR: 172. *Regimul constituțional și separația puterilor.* — 173. *Conținutul și elaborarea principiului.* — 174. *Concepția lui Rousseau*

172. **Regimul constituțional și separația puterilor.** În măsura în care s'a simțit nevoia instaurării regimului constituțional, principiul separației puterilor și-a făcut și el apariția. Putem spune cu drept cuvânt că regimul constituțional a fost conceput ca o instituție menită să realizeze separația puterilor. Mai mult chiar, atunci când, odată cu regimul constituțional, s'a ajuns la ideea Statului de drept, principiul separației puterilor a fost considerat ca singurul instrument în măsură să-l realizeze. Într'un regim absolutist în care ordinea de drept este completamente înlăturată, în care voința arbitrară a șefului Statului este hotăritoare, ideea de separație a puterilor nu este decât ca un mijloc de limitare a acestei puteri arbitrare. Pe măsură însă ce lupta dintre colectivitate și suveran se accentuează, pe măsură ce colectivitatea dobândește o serie de drepturi ce-i aparțineau suveranului, pe măsură ce se creează organe cu atribuțiuni determinate, principiul separației puterilor își lărgeste sfera sa de aplicație. Iar atunci când, grație acestui principiu, s'a reușit să se acorde organelor de Stat atribuțiuni determinate, s'a instaurat regimul constituțional pentru a consacra și apăra această separație de atribuții, această competență fixată organelor Statului.

173. **Conținutul și elaborarea principiului.** Statul are o funcțiune esențială: a realiza ordinea juridică, adică a delimita fiecărui individ o sferă de activitate înăuntrul căreia să poată activa. Această funcțiune, Statul o exercită prin organele sale în baza dreptului de suveranitate.

Dacă examinăm dreptul de suveranitate al Statului, descompunându-l în elementele sale esențiale, constatăm următoarele atribute sau prerogative: 1) dreptul de a legifera, 2) dreptul de poliție, 3) dreptul de a distribui justiția, 4) dreptul de a stabili impozitele, 5) dreptul de a expropria pentru cauză de utilitate publică, 6) dreptul de a obliga pe cetățeni să facă serviciul militar, 7) dreptul de a bate moneda, 8) dreptul de autentificare, 9) dreptul de a numi în funcțiunile publice, etc.

Aceste atribuțiuni pot fi concentrate în mâna unui singur organ sau pot fi grupate, fiecare grup fiind încredințat unui organ, având titulari separați și independenți de titularii celorlalte organe.

Primul sistem este acela al concentrării sau confuziunii puterilor, cel de al doilea sistem este cunoscut sub numele de separațiunea puterilor.

Sistemul concentrării sau al confuziunii este sistemul absolutismului. Puterile se pot concentra sau în mâna Monarhului sau în mâna poporului, după cum avem absolutism monarhic sau democratic. Englezul Tomas Hobbes în veacul al XVII-lea și germanii Laband și Jellinek în veacul al XIX-lea, au fost partizanii concentrării puterilor în mâna monarhului, pe câtă vreme J. J. Rousseau este teoreticianul absolutismului democratic.

Problema a preocupat, într'o formă cu totul diferită, chiar lumea antică. Aristotel, în *Politica*, constata existența în Stat a unor organe diferite, cu atribuțiuni precis determinate, cum era Adunarea generală, deliberând asupra afacerilor publice, Corpul magistraților (funcționarilor) și Corpul judiciar. Dar aceasta era o simplă constatare a realităților de organizare a Statului și nu poate fi pusă în nicio legătură cu principiul separației puterilor.

Ideea este întâlnită și în timpul evului mediu, la școala dreptului natural, cu Grotius, Wolf, Puffendorf. Și ei constatau diferitele atribuții ale Statului, fără a întrezări ideea de separație. Dimpotrivă, ei susțineau unitatea puterilor, căci numai astfel credeau că Statul poate fi tare.

Sistemul separațiunii puterilor are ca prim tehnician pe englezul John Locke, care, în veacul al XVII-lea, în cartea sa *Essay on civil government*, susține existența a 4 puteri: puterea legislativă, puterea executivă care supraveghea aplicarea legilor, puterea federativă care reprezenta Statul în relațiunile externe și prerogativa, care cuprindea puterile care rămân la dispoziția executivului, recunoscând astfel Coroanei unele puteri discreționare. Adevăratul tehnician al separațiunii puterilor este însă Montesquieu care admite 3 puteri: legislativul, executivul și judiciarul.

Această diviziune a puterilor a fost admisă în declarațiunea de drepturi a Revoluțiunii dela 1789, fiind considerată drept o dogmă a noului regim.

Montesquieu și după dânsul toți teoreticienii Statului liberal, au văzut în principiul separațiunii puterilor, mijlocul eficace de a slăbi atotputernicia Statului, împărțindu-i atribuțiunile. Grație acestor limitări, se căuta și apărarea individului contra acțiunilor abuzive ale Statului.

După ce Montesquieu stabilește că atributele suveranității sunt cuprinse în cele trei puteri, proclamă necesitatea separării lor, atunci când este vorba de organizarea unui guvern reprezentativ. Dă trei motive care justifică această separare:

a) Inclinația naturală a omului care deține puterea de a abuza de dânsa. Vechea idee a lui Locke este reluată, adăugându-i însă formula că, pentru a evita abuzul, *puterea trebuie să oprească puterea*.

Observația lui Montesquieu este plină de adevăr. Când, în regimul reprezentativ, suveranitatea națională delegă o parte din puterile ei unor anumiți reprezentanți, aceștia vor fi înclinați foarte ușor să abuzeze de drepturile conferite, dacă tot aceeași suveranitate n'ar avea grijă să încredințeze altor organe controlul respectului drepturilor acordate, în limitele și condițiile în care au fost acordate și să sancționeze, prin mijloacele puse la dispoziție, orice încercare de depășire a limitelor stabilite.

b) Separația puterilor este singurul mijloc de a asigura respectul legilor într'un Stat în care este posibilă existența unui *guvern legal*. «Atunci când, în aceeași persoană sau în același corp de magistratură, puterea legislativă e întrunită cu puterea executivă, nu există libertate, căci se poate teme ca același monarh sau același Senat să facă legi tiranice, pe care să le execute în mod tiranic. Nu există libertate dacă puterea de a judeca nu-i despărțită de puterea legislativă și executivă. Dacă ar fi alipită puterii legislative, puterea asupra vieții și libertății cetățenilor ar fi arbitrară, căci judecătorul ar fi legiuitor. Dacă ar fi alipită puterii executive, judecătorul ar avea forța unui opresor. Totul ar fi pierdut dacă același om, sau același corp de principii, sau de nobili, sau de popor, ar exercita cele trei puteri, aceea de a face legile, aceea de a executa rezoluțiile publice și aceea de a judeca crimele sau diferendele dintre particulari» (*Esprit des lois*, cart. XI, cap. VI).

c) Exemplul oferit de practica constituțională a Angliei, unde diferitele atribuții ale suveranității erau încredințate unor titulari diferiți. În special Montesquieu este influențat de cunoașterea profundă a instituțiilor engleze, unde marea autoritate a judecătorilor, pe de o parte, lipsa

de amestec a puterii executive în distribuirea justiției și instituirea juriului, pe de altă parte, i-au inspirat întreaga concepție despre puterea judecătorească, determinându-l s'o declare ca a treia putere în Stat.

Scopul acestui principiu al separației puterilor, astfel cum îl definește Montesquieu, fără însă să-l numească vreodată cu aceste cuvinte, care apar ceva mai târziu, este de a asigura drepturilor individuale o protecție împotriva tiraniei și de a feri pe individ de atotputernicia Statului; de a face ca această omnipotență a Statului să funcționeze în limitele trasate prin lege de chiar suveranitatea națională (Carré de Malberg *op. cit.*, t. II, p. 7).

174. Concepția lui Rousseau. Ideea separației puterilor se întâlnește și în concepția lui Rousseau și s'a susținut chiar că, din acest punct de vedere, Rousseau împărtășește opinia lui Montesquieu. Dar, dacă Rousseau ajunge la aceeași concepție ca și Montesquieu, considerația care-l călăuzește e cu totul diferită. Pentru a ajunge la separația dintre puterea legislativă și executivă, examinează care este fundamentul acestor puteri. După dânsul, puterea legislativă se confundă cu suveranitatea. Ea nu poate fi exercitată decât de națiunea întreagă, în chip direct. Obiectul acestei puteri este întocmirea de acte cu caracter general și impersonal. Puterea executivă, dimpotrivă, nu poate consta decât din facerea de acte particulare, din aplicarea măsurilor generale, luate de puterea legislativă, la indivizii siguratici. Necesitatea separației apare în chip organic, prin chiar natura de a fi a celor două organe.

El nu poate însă concepe independența puterii executive, căci aceasta este supusă puterii legislative, ale cărei ordine le execută și care o supraveghează, spre a vedea cum își îndeplinește atribuțiile fixate de dânsa.

Puterea judecătorească este concepută de asemeni, ca o putere aparte, distinctă și de executiv și de legislativ. Dar el admite totdeauna o oarecare aservire a acestei puteri, atât față de executiv, prin existența unui recurs la suveran, cât și față de legislativ, prin existența dreptului de grație, exercitat de poporul suveran.

Separația puterilor, în concepția sa, apare sub îndoita formă a puterii legislative și executive; puterea judecătorească, deși distinctă, este concepută totuși numai ca o ramură a executivului, supusă unor anumite reguli speciale.

§ 2. INSTITUIREA PRINCIPIULUI SEPARAȚIEI PUTERILOR

SUMAR: 175. *Realizările doctrinei lui Montesquieu.* —176. *Critica doctrinei lui Montesquieu*

175. Realizările doctrinei lui Montesquieu. Cea dintâi aplicație practică a principiului preconizat de Montesquieu este realizată de Americani, cari, în veacul al XVIII-lea, se găsesc în plină revoluție constituțională. Începând încă din 1780, primele Constituții ale Statelor (Massachusetts, Maryland, Virginia, New-Hampshire) introduc acest principiu. În urmă Constituția Statelor federale, influențată de opinia publică, care fusese pregătită de publicității, creatori ai acestei Constituții, Hamilton, Madison și Jay, adoptă principiul, separației puterilor, sub forma întreită de putere executivă, legislativă și judecătorească, acordând puterii judecătorești aproape un fel de întâietate asupra celorlalte puteri. Această superioritate a puterii judecătorești va deveni în scurtă vreme, prin instituția controlului constituționalității legilor, un instrument de asigurare a Statului de drept, indispensabil într'un regim constituțional reprezentativ.

Doi ani mai târziu oamenii revoluției franceze introduc acest principiu în Declarația drepturilor omului, care, în art. 16, se exprimă astfel: « Orice societate în care garanția drepturilor nu-i asigurată, nici separația puterilor determinată, n'are Constituție ». Și acest principiu este reprodus în art. 22 din Declarația drepturilor, care precede Constituția din 5 fructidor anul III: « Garanția socială nu poate exista dacă diviziunea puterilor nu-i stabilită, dacă limitele lor nu sunt fixate », și în Constituția din 1848, art. 19: « Separația puterilor este cea dintâi condiție a unui guvern liber ».

Constituția franceză din 1875, deși nu reproduce acest principiu, îl consideră ca făcând de drept parte dintr'însa, căci întreg sistemul constituțional e bazat pe această concepție. La epoca confecționării ei, principiul separației puterilor devenise unanim admis și intrase atât de mult în deprinderi, încât se socotea superflu a mai fi înscris anume în Constituție.

Constituțiunile din Europa continentală, din veacul al XIX-lea, suferind influența franceză, admit principiul celor 3 puteri; însă, această împărțire nu este singură, atribuțiunile Statului putând forma mai multe sau mai puține grupe. Astfel, în Franța, autori, ca profesorul H. Berthélemy, socotesc că, potrivit legilor constituționale franceze din 1875, nu ar exista decât 2 puteri, legislativul și executivul, organul judecătorec fiind socotit

ca făcând parte din puterea executivă. Tot așa în China, în chiar legea constituțională, din 26 Decembrie 1931, pentru organizarea guvernului național, se stabilește, prin art. 8, că guvernământul național se compune din 5 consilii (Yuan), independente unele de altele (puteri), care exercită respectiv puterile executivă, legislativă, judecătorească, de examen și de control adică Yuanul executiv, Yuanul legislativ, Yuanul judecătorec, Yuanul de examen și Yuanul de control, căci ei zic că recrutarea funcționarilor publici (Yuanul de examen) ca și controlul nu trebuie să aparțină puterii executive, ci unei puteri deosebite.

176. **Critica doctrinei lui Montesquieu.** Ideea separațiunii puterilor, care a avut o atât de repede realizare, a avut și are încă și azi numeroși adversari. Nu numai că s'a contestat faptul că n'ar exista trei puteri, ci numai două, refuzând să se vadă în organele judecătorești o putere aparte, dar chiar principiul însăși al separației puterilor a fost contestat. Motivul principal este că nu se poate concepe ca un guvern, care prin natura sa trebuie să fie unitar, să-și vadă secționare atribuțiile; activitatea fiecărei din aceste diviziuni fiind separată, duce în mod firesc la desorganizare și la distrugerea noțiunii de Stat.

Critica cea mai înverșunată în această privință a fost dusă tocmai în Statele-Unite, unde s'a făcut pentru prima dată cea mai integrală aplicație a acestui principiu. Woodrow Wilson, într'o lucrare care a făcut epocă¹⁾, se ridică împotriva secționării introdusă de Constituția federală, care face să dispară orice idee de răspundere în guvernare. Este adevărat că fiecare ramură a guvernului este prevăzută cu o anumită doză de responsabilitate, dar din cauza acestei diviziuni există destule porțițe de scăpare, astfel că ideea de răspundere, care este baza guvernului reprezentativ, devine iluzorie. Pentru a înlătura acest rău, puterea nu trebuie să fie nici divizată, nici limitată.

A doua critică care s'a adus separației puterilor este că diviziunea stabilită de Constituție nu se poate menține în practică, în limitele fixate de pactul fundamental. Totdeauna, în fapt, una din puteri dobândește întâietatea asupra celorlalte. Prin chiar natura, rolul și atribuțiile sale, puterea legislativă este sortită să aibă precădere asupra celorlalte. Este ideea susținută de Condorcet în raportul său făcut Convenției asupra proiectului de Constituție, idee pe care o reîntâlnim, după un secol, reluată de Wilson, în lucrarea citată.

¹⁾ *Congressional government, a study in american politics*, tradusă în franțuzește, 1890.

Doctrina lui Montesquieu a întâmpinat critici puternice și din partea autorilor germani. Aceștia socoteau nu numai că doctrina separației puterilor este inconciliabilă cu sistemul lor național de guvernare, dar că duce în mod firesc la distrugerea unității Statului. Laband, care este considerat în Germania ca cel mai însemnat doctrinar în ce privește separația puterilor, susține ¹⁾ că în Germania principiul este unanim respins și că ar fi superflu să se încerce a-l mai combate, deoarece este definitiv condamnat. Jellinek arată ²⁾ de asemeni că teoria lui Montesquieu este și nelogică și cu neputință de realizat în practică.

Influența școalei germane se resimte și în Franța, unde Duguit tăgăduște doctrinei lui Montesquieu orice valoare juridică, ca și orice posibilitate de realizare practică ³⁾. Acestei critici formulate de Duguit s'au asociat o serie de publiciști francezi, ca d-nii Moreau ⁴⁾, Cahen ⁵⁾, Lar-naude ⁶⁾, etc.

Așa zisul principiu al separațiunii puterilor nu este decât o metodă de organizare, menită să slăbească atotputernicia Statului, pentru a apăra individul. Dar urmărind slăbirea puterii politice prin repartizarea atribuțiilor la diferite organe juxtapuse, quasi independente unele de altele, având fiecare un domeniu de activitate proprie, cu toate că lucrează la aceeași operă generală, s'a ajuns la neputința Statului de a crea o ordine nouă, de a satisface nevoile unei societăți în plină transformare.

Realitatea, vieța socială, a condamnat această teorie artificială și anachronică.

Amestecul prea mare al legislativului în administrație și critica activității guvernului aduc slăbirea autorității și demoralizarea administrației. Guvernul, fiind emanațiunea Parlamentului și fiind răspunzător politicește față de acesta, urmează sugestiunile parlamentarilor care caută satisfacerea electorilor pentru a-și menține mandatul, lăsând pe un plan secundar marile interese ale colectivității. Se desvoltă prea mult verbalismul în detrimentul acțiunii de guvernare.

¹⁾ *Droit public de l'Empire allemand*, t. II, p. 268.

²⁾ *L'Etat moderne*, t. II, p. 161 și urm.; 314 și urm.

³⁾ *Traité de droit constitutionnel*, ed. III, t. I, p. 46 și urm., p. 360.

⁴⁾ *Le règlement administratif*, p. 263.

⁵⁾ *La loi et le règlement*, p. 27 și urm.

⁶⁾ *La séparation des pouvoirs et la justice en France et aux Etats-Unis. Revue des idées*,

Dar aceste critici nu sunt exacte pentru toate țările. Factori psihologici naționali au făcut ca în Anglia, în țările scandinave și în Elveția aceste principii să dea bune rezultate: organele politice funcționau fără exagerare.

În aceste țări, organele politice, legislativul și executivul, funcționează cu măsură, într'o atmosferă morală. Astfel în Elveția, guvernul, Consiliul federal, deși numit de cele două Adunări legislative, are o stabilitate foarte mare. Sunt consilieri federali cari au funcționat 32 ani, în medie găsim o funcționare de 10—11 ani, încât s'a zis că acest Consiliu este un ade-vărat cabinet permanent și practic. Consiliul are o mare autoritate, mare libertate de acțiune și influență asupra legislatorului.

Noile regimuri politice: regimul național-socialist, regimul fascist și regimul politic instaurat la noi la 5 Septemvrie 1940, nu admit principiul separațiunii: deși funcțiunea judecătorească, este exercitată de judecători, cele două funcțiuni politice însă, legislativul și executivul, sunt concen-trate în mâinile aceluiași organ.

CAPITOLUL II

COLABORAREA ȘI CONTROLUL RECIPROC AL PUTERILOR

§ 1. COLABORAREA PUTERILOR

SUMAR: 177. *Deformații aduse principiului separației puterilor.* — 178. *Confuziunea sau concentrarea puterilor.* — 179. *Colaborarea puterilor.* — 180. *Cum este organizată colaborarea*

177. **Deformații aduse principiului separației puterilor.** Din moment ce principiul preconizat de Montesquieu devine, în regimul constituțional francez, baza de organizare a Statului, doctrina, cu spiritul ei rațional, vine să-l exagereze oarecum și să-l deformeze. În loc de a se observa ca diferiții titulari, cărora li se încredințase atribuțiile Statului, să colaboreze împreună, în vederea realizării aceluiași scop, unitatea Statului, doctrina vine să preconizeze că puterile, cu cât vor fi mai separate, mai *izolate* între ele, cu atât mecanismul Statului va funcționa mai bine. Această tendință a doctrinei, menită, în practică, să aducă anarhia, a fost realizată de Constituția franceză din 1791 și aceea a anului III și a constituit motivul determinant pentru care aceste Constituții n'au putut rămâne.

Datorită acestei exagerațiuni s'a ajuns la formula separației *puterilor*, când, în fapt, ne găsim în fața separației *atribuțiilor* Statului. S'au conceput aceste puteri ca delegații distincte, izolate, despărțite una de alta, având fiecare existența ei proprie. Kant socotea că fiecare din aceste puteri este dotată cu personalitate juridică, astfel că Statul se diviza într'o serie de persoane-puteri.

Această concepție despre separația puterilor a făcut să se nască controversa celebră, dacă există două sau trei puteri. Motivul principal pentru care se refuză recunoașterea existenței puterii judecătorești ca putere aparte este de ordin practic și anume privitor la modul de recrutare și numire

al magistraților, la independența acestora față de puterea executivă, la existența justiției administrative.

Sistemul acesta, al separației absolute a puterilor, adoptat de Constituția americană din 1787, de Constituțiile franceze din 1791, 1793 și 1852, cu excepția sistemului american, a dat greș, deoarece ideea de Stat unitar este incompatibilă cu o astfel de concepție a separației puterilor.

Sistemul constituției americane din 1787 admite independența absolută între executiv și legislativ, întru cât nu se permite executivului să participe la desbaterile Parlamentului, refuzându-i-se și dreptul de inițiativă a legilor, iar legislativului i se tăgăduiește dreptul de imixtiune în guvernare. Secretarii de stat (miniștrii) numiți de Președinte sunt răspunzători numai față de acesta; ei n'au nicio răspundere față de Parlament.

Acest sistem întemeiat pe o prea mare teamă de executiv, a reușit să se mențină grație faptului că Președintele fiind ales de popor și nu de parlament, are o foarte mare autoritate, iar Senatul, organul legislativ care reprezintă Statele federate, are un rol important în administrație căci Președintele este obligat a-i lua asentimentul pentru numirile în marile posturi ca și pentru perfectarea actelor importante internaționale.

178. **Confuziunea sau concentrarea puterilor.** Din moment ce doctrina a venit să afirme că separația puterilor operează în baza unei delegații speciale și directe, sistemul confuziunii puterilor a fost ușor de înfățișat, mai ales în perioadele de funcționare a adunărilor naționale constituante. Acest sistem constă în aservirea aproape completă a puterii executive față de puterea legislativă. Aceasta obține dreptul de a alege, numi sau delega pe conducătorii puterii executive și de a-i revoca după voie. Puterea executivă devine un simplu agent al legislației. Ideea suveranității naționale, rezidând în Parlament, justifică foarte ușor această teorie.

Exemple de aplicație practică a acestei doctrine avem suficiente. Astfel, în Franța, Constituția din 1793 delegă puterea executivă unui Comitet executiv provizoriu (*Comité du salut public, Comité de sûreté générale*). De asemeni, Constituanta din 1848 încredință puterea executivă unei comisiuni de cinci membri. Adunarea națională din 1871 delegă puterea executivă lui Thiers, rezervându-și dreptul de a revoca oricând această delegație.

Constituția elvețiană consacră și azi sistemul confuziunii puterilor, deoarece puterea executivă (Consiliul federal sau *Bundesrat*) este aleasă pe trei ani de Adunarea federală. Din acest consiliu se alege președintele republicii, egal în drepturi cu ceilalți colegi ai lui.

Sistemul confuziunii puterilor, ca și sistemul puterilor izolate, nu sunt de natură a satisface exigențele unei separații raționale a puterilor. Și unul și altul ajung la aceeași soluție, care poate da și rezultate bune dar și rezultate rele, totul fiind în funcție de persoana care conduce.

La noi, Constituția din 1938 dă un exemplu tipic de confuziune a puterilor, atunci când întrunește în mâna Regelui atât puterea legislativă cât și puterea executivă.

Un alt exemplu de concentrare a puterilor întâlnim în Germania unde guvernul, reprezentat prin Führer, are putere de legiferare; o situație asemănătoare găsim și în Italia. Regimul politic instaurat la noi în Septembrie 1940 admite concentrarea puterilor executivă și legislativă în mâna Conducătorului Statului.

179. Colaborarea puterilor. Sistemele înfățișate până aici nu erau de natură să creeze principiului o durabilitate lungă. A trebuit să se înfățișeze un al doilea sistem, acela al colaborării echilibrate a puterilor, sistem care a luat naștere în regimul parlamentar modern. Puterea legislativă colaborează în chip rațional cu puterea executivă la îndeplinirea aceleiași opere, guvernarea Statului.

Regimul parlamentar pretinde existența a trei organe distincte:

- a) Șeful Statului, nerăspunzător politicește, lucrând prin intermediul și sub răspunderea miniștrilor săi;
- b) o adunare aleasă, Parlamentul;
- c) cabinetul ministerial, numit de Șeful Statului și răspunzător în fața Parlamentului.

Cu chipul acesta, Șeful Statului numește organele puterii executive (miniștrii), dar aceștia sunt răspunzători în fața Parlamentului. Puterea executivă are însă și dânsa dreptul de a disolva Parlamentul. Guvernarea nu se poate concepe decât printr'un echilibru și o colaborare reciprocă între puteri, în vederea realizării scopului comun.

180. Cum este organizată colaborarea. Ideea de colaborare, astfel cum a fost expusă mai sus, constă în faptul că fiecare din puteri participă la funcțiunile celeilalte.

Astfel, puterea executivă participă, prin dreptul de inițiativă, la funcționarea puterii legislative. Miniștrii, ca și Parlamentul, au dreptul de a discuta și vota legile. Puterea executivă are dreptul de sancționare, în

monarhiile constituţionale şi pe acela de a promulga legile, ceea ce constituie una din cele mai efective manifestări ale colaborării.

La rândul ei, puterea legislativă participă la activitatea puterii executive, prin faptul că-i circumscrie acesteia sfera de activitate pe calea legii şi controlează modul cum aplică legile şi cum administrează.

Aceste ambe puteri colaborează cu puterea judecătorească, prin faptul că puterea legislativă îi fixează normele de funcţionare, puterea executivă numeşte pe magistraţi, iar puterea judecătorească controlează pe cea legiuitoare prin examinarea constituţionalităţii legilor, iar pe cea executivă, prin anularea actelor administrative ilegale şi prin judecarea miniştrilor.

Această colaborare reciprocă între puteri, păstrându-şi fiecare din ele o anumită preponderenţă în sfera ei de activitate, ne duce la concluzia că nu mai poate fi vorba de *puteri*, în vechiul înţeles pe care l-a cunoscut doctrina, deoarece niciuna din ele nu mai are atribuţii exclusive, legislative, executive sau judecătoreşti. Vechea expresie devine deci neexactă; concepţia modernă înlătură completamente ideea de separaţie a puterilor, înlocuind-o cu aceea de *atribuţiuni*, încredinţate *organelor* Statului. Separaţia puterilor nu mai e un mit; ea rămâne o regulă de organizare politică, o metodă de organizare, o măsură de oportunitate menită să asigure buna funcţionare a serviciilor Statului; ea trebuie deci concepută ca separaţie a atribuţiunilor Statului.

În noua concepţie este nevoie de un *organ suprem de coordonare*, menit să coordoneze activităţile tuturor organelor sau puterilor Statului.

§ 2. CONTROLUL RECIPROC AL PUTERILOR

SUMAR: 181. *Controlul, garanţie a separaţiei.*—182. *Cum se exercită controlul*

181. **Controlul, garanţie a separaţiei.** Pentru ca separaţia puterilor să fie o adevărată realitate şi nu numai o afirmaţie doctrinară, constituânţii au crezut necesar să asigure funcţionarea acestei instituţii prin crearea unui control reciproc al puterilor. Atribuţiunile delegate fiecărei puteri constituie domeniul de activitate al ei, domeniu care nu poate fi depăşit de niciuna din ele fără a se aduce o încălcare principiului. Pentru a păstra intact acest domeniu atribuit fiecărei puteri, pentru a face cu putinţă colaborarea între puteri, s'a conceput, ca singurul mijloc cu putinţă, instituirea unui control reciproc al puterilor.

Acest control este mai mic sau mai mare, în raport cu sistemul adoptat de fiecare Constituţie. Ideea de control este inexistentă într'un

sistem de puteri despărțite în mod absolut, sau într'un sistem al confuziunii puterilor. Ea nu poate apare decât într'un sistem al puterilor separate, dar colaborând totuși împreună, sistem care nu se poate concepe decât acolo unde există regim parlamentar. Scopul esențial al doctrinei lui Montesquieu a fost să impună puterilor o limită. «Trebue ca, prin dispoziția lucrurilor, puterea să oprească puterea».

182. **Cum se exercită controlul.** Astfel, puterea executivă, care, în unele State are întâietate asupra celorlalte puteri, controlează și este la rândul ei controlată de celelalte puteri. Ea exercită acest control asupra puterii legislative printr'o serie întreagă de prerogative pe care le are și anume: dreptul de inițiativă a legilor, dreptul de a convoca Parlamentul, dreptul de a numi miniștri, dreptul ca aceștia să ia cuvântul ori de câte ori cred necesar în Parlament, dreptul de a sancționa și promulga legile.

Asupra puterii judecătorești exercită un puternic control prin numirea magistratilor și prin punerea în mișcare a acțiunii disciplinare. La rândul ei, puterea executivă este controlată de Parlament și de justiție.

Parlamentul exercită un puternic drept de control pe calea interpelării și a votului de încredere. În afară de acest control, Parlamentul poate pune în mișcare acțiunea în responsabilitate împotriva miniștrilor.

Justiția exercită controlul asupra puterii executive pe două căi:

a) pe calea contenciosului administrativ, examinând din punct de vedere al legalității actele administrației, anulându-le pe cele ilegale și condamnând personal la despăgubiri pe administratorii din a căror vină s'au produs daunele;

b) pe calea justiției politice, atunci când, constituită în Inaltă Curte de Justiție, judecă pe miniștri și complicii lor pentru delictele politice.

Puterea legislativă exercită și dânsa un puternic control asupra puterii judecătorești, prin dreptul de interpelare al parlamentarilor și prin posibilitatea de a face legi care să modifice organizarea judecătorească.

Magistratura are și dânsa, în unele State, un drept de control asupra Parlamentului, validând mandatele și judecând contestațiile ce se ivesc asupra alegerilor.

Dar cel mai puternic drept de control pe care-l are justiția asupra Parlamentului constă în faptul că-i controlează legile votate de dânsul în raport cu Constituția, iar în Statele unde nu există acest control asupra Parlamentului, prin interpretarea pe care o dă legilor cu ocazia aplicațiunii lor.

Sub forma aceasta, puterea judecătorească nu numai că se reliefează ca o putere de sine stătătoare, dar dobândește o importantă preponderanță în Stat.

De sigur, acest control nu trebuie să fie exagerat; trebuie să existe un just echilibru între puteri: puterea judecătorească nu poate să refuze aplicarea legilor; neputând-o face direct, n'o poate face nici indirect, prin interpretare, oricare ar fi considerațiile de echitate care stau la baza deciziilor ei. Din moment ce acest control pune pe una din puteri în imposibilitate de a funcționa, el a depășit sfera atribuțiilor acordate, a ieșit din competența care i-a fost fixată și echilibrul puterilor este rupt. Odată acest echilibru rupt regimul parlamentar este înlocuit și el. Căci după cum spune Barthélemy și Duez, supapa de siguranță a regimului parlamentar este existența separației puterilor (ed. 1926, p. 162).

CAPITOLUL III

PRINCIPIUL SEPARAȚIEI PUTERILOR IN LEGISLAȚIA NOASTRĂ

SUMAR: § 1. Istoricul problemei. 183. *Până la Regulamentul organic.* — 184. *Regulamentul organic.* — 185. *Convenția dela Paris.* — 186. *Statutul lui Cuza.* — 187. *Constituția din 1866.* — 188. *Constituția din 1923.* — 189. *Caracteristica separației puterilor în Const. din 1866 și 1923.* — 190. *Constituția din 1938.* — 191. *Caracteristica separației puterilor în Constituția din 1938.* § 2. *Legislația actuală.* — 192. *Organizarea politică din 1940*

§ 1. ISTORICUL PROBLEMEI

183. **Până la Regulamentul organic (1832).** Situația politică a țărilor noastre, până în epoca regulamentului organic, nu ne permite să vorbim de existența unui regim al separației puterilor. Un absolutism complet a domnit în tot acest timp, Domnul concentrând în mâinile sale întreaga putere și uzând în mod nelimitat și arbitrar de ea. Domnul avea drept de viață și de moarte asupra supușilor săi, guverna după bunul său plac, fără să aibă nevoie de legi sau să fie obligat să le respecte, când existau. Dacă se întâmpla ca Domnii să fie respectuoși de tradiția trecutului, mențineau instituțiile găsite și le lăseau să funcționeze potrivit normelor stabilite de obicei; dacă nu, nicio piedecă nu stătea în calea Domnului pentru a proceda așa cum credea dânsul de cuviință.

Principiul separației puterilor nu se poate concepe decât într'un regim parlamentar. Numai atunci funcționarea sa normală este asigurată.

Este adevărat că încă din cele mai vechi timpuri aflăm la noi existența *Sfatului țării*, un fel de Adunare națională, formată din mitropoliți, episcopi și boierii numiți de Domn. Dar acest *Sfat al țării*, neavând o origină electivă, nu avea nicio independență față de Domn. Figuri luminoase de

mitropoliți și boieri luau uneori curajul să se împotrivescă voinței Domnului, dar de aici nu se poate ajunge la concluzia existenței separației puterilor.

O singură manifestare pozitivă întâlnim în acest timp privitor la separația puterilor. Este art. 19 al proiectului de Constituție al boierilor cărvunari din Moldova, înaintat Sublimei Porți pentru aprobare, în 1822. Proiectul de Constituție al boierilor moldoveni, influențat de starea lucrurilor din Apus și de discuțiile acolo urmate cu privire la separația puterilor, vorbește numai de existența a două puteri, legislativă și executivă și nu pomenește nimic de puterea judecătorească, deși, câteva articole organizează destul de temeinic această putere. Redactorii proiectului de Constituție erau sub influența discuțiilor din Apus, unde nu se voia, pe atunci, să se recunoască puterea judecătorească ca o putere distinctă.

Proiectul, cu modul cum organizează diferitele funcții ale Statului, încearcă să realizeze, în chip destul de modest, instaurarea separației puterilor și la noi. Dar, din punct de vedere pozitiv, proiectul a rămas un simplu deziderat.

184. **Regulamentul organic.** Ideea separației puterilor apare clar formulată în Regulamentul organic; ea apare în același timp în care se încearcă să se pună bazele unui regim parlamentar la noi.

Astfel, în Regulamentul organic al Moldovei, întocmit la Iași, în 1831, întâlnim art. 279, în care se formulează pentru întâia dată, în chip categoric, acest principiu: « Impărțirea între puterea administrativă și judecătorească, fiind cunoscută de neapărată pentru buna rânduială la regularisirea pricinelor și pentru închezășuirea drepturilor a particularnicilor, aceste două ramuri vor fi deacum înainte cu totul deosebite ».

Apare deci într'o legislație a noastră ideea separațiunei puterilor.

Realizările care se înfăptuiseră de mult în Apus, pătrund astfel și în țara noastră.

Dar aceste realizări nu sunt numai o simplă declarație de principiu. Legiuitorul are grijă să ia măsuri serioase ca acest principiu să devină o realitate și să fie sancționat în practică, dacă nu s'ar ține seamă de dânsul.

Cea dintâi măsură luată în această privință este numirea pe termen a magistratilor. Ei erau numiți pe trei ani și nu puteau fi schimbați în acest timp decât în caz de înaintare, demisionare sau de « călcarea sfințeniei datoriei lor ». Iar dacă, în acest timp, ei dau dovezi de talent și de purtare vrednică, devin inamovibili (art. 284).

Și Regulamentul, dându-și seama de marea reformă pe care o introduce, vine să explice, în art. 285, care sunt foloasele acestei inamovibilități. Ea trebuia să dureze nouă ani și după rezultatele care va da în acest timp, va putea fi menținută sau schimbată.

Inamovibilitatea magistraților nu este numai o simplă declarație. Legiuitorul le asigură o situație particulară în ce privește acțiunea disciplinară. Judecătorii de toate gradele vor fi judecați de Inaltul Divan (instanța judecătorească supremă) iar membrii Inaltului Divan vor fi judecați de Divanul judecătoresc (care are în competența sa judecarea pricinelor politice), unit cu tribunalul criminalicesc. Aceste instanțe întrunite vor alcătui o singură judecătorie (Curte), care va fi prezidată de Domn. De asemeni, răsplata și înaintarea magistraților era minuțios organizată (art. 390—397).

Regulamentul vine deci și orânduiește puterea judecătorească ca o putere de sine stătătoare. El ia împărțirea justiției, care, până acum aparținea Domnului și Divanurilor și o dă în căderea magistraților inamovibili, puterea executivă și legislativă neavând niciun amestec în distribuirea justiției. Se reduce de asemeni destul de mult rolul puterii executive în înlocuirea magistraților.

Dar Regulamentul organic organizează o separație tripartită a puterilor, după toate regulile clasice. El creează puterea legislativă, pe care o numește Obșteasca Obicinuită Adunare, străduindu-se s'o facă cât mai independentă de puterea executivă. În primul rând, origina acestei Adunări este preponderant electivă. Numai Mitropolitul și Episcopii de Roman și Huși sunt membri de drept. Ceilalți 32 de membri sunt aleși. O singură derogare se aducea principiilor clasice, prin faptul că membrii Adunărilor puteau ocupa și alte funcții în Stat. Funcționarii cari se aflau în slujbă și erau aleși membri ai Adunării, obțineau concediu în timpul mandatului și primeau leafa pe jumătate, cealaltă jumătate fiind dată înlocuitorului.

Hotărârile Adunării erau supuse Domnului, care era liber să le aprobe sau nu, fără arătare de motive. El nu putea face însă nicio schimbare în acele hotărâri; dacă avea ceva de modificat, era dator să trimită din nou hotărîrea în fața Adunării, care o putea modifica sau nu, Domnul fiind liber s'o aprobe sau s'o refuze (art. 52).

Domnul păstrează dreptul de a îndepărta pentru o bucată de vreme Adunarea (prorogarea de azi), cerând însă pentru facerea nouilor alegeri (dizolvarea), împuternicire la Inalta Poartă și la Curtea protectoare (art. 56).

Și pentru ca să nu mai încapă nicio îndoială că Regulamentul a adoptat sistemul clasic al separației tripartite a puterilor, el o formulează încă

odată, în chip precis, în art. 61 și 62, când ia măsuri ca puterea legiuitoare să nu încalce atribuțiile puterii executive și judecătorești.

Dar, din examinarea acestor texte, putem lesne observa că Regulamentul consideră puterea executivă ca putere suverană, pe care o lasă să se exercite mai departe, pe « temeiul așezământurilor și a vechilor obiceiuri a țării ». Suntem deci abia la începuturile introducerii acestui principiu.

185. Convenția dela Paris. La 1858 Convenția din Paris vine să întărească încă odată existența tripartită a principiului separației puterilor. Din textul art. 3 al Convenției se pare însă că principiul adoptat este acel al celor două puteri, căci nu se enumeră printre puterile publice decât puterea executivă și legislativă. Dar în art. 7, Convenția, după ce arată cui sunt încredințate cele două puteri, vorbește de puterea judecătorească. Acest text diferă de Regulamentul organic prin faptul că nu vorbește decât de o aplicare progresivă a principiului inamovibilității, a cărei organizare rămâne însă în căderea legii ordinare. Acțiunea disciplinară împotriva magistraților dela Curți și tribunale este dată în căderea Inaltei Curți de Casație și Justiție (art. 40), ai cărei membri sunt declarați inamovibili (art. 38).

O dispoziție interesantă pe care o introduce Convenția, este aceea din art. 15, privitoare la iresponsabilitatea Domnului și la răspunderea miniștrilor cari au semnat actul. Toate actele Domnului trebuiesc contra-semnate de miniștri. Răspunderea ministerială este cheia de boltă care asigură funcționarea normală a principiului separației puterilor. Dar pentru ca această răspundere să funcționeze în condiții normale, se cere ca puterea judecătorească să fie în completă independență de puterea executivă. Ori, tocmai acest fapt nu reușise să realizeze Convenția.

186. Statutul lui Cuza. Principiul separației puterilor trece printr'o importantă eclipsă în timpul Statutului lui Cuza. În primul rând, art. 1 al Statutului arată că puterile publice sunt încredințate Domnului, unei Adunări ponderatrice și Adunării electivă. Cuza adoptă deci sistemul bipartit al separației puterilor. Totuși, puterea judecătorească a continuat să rămână mai departe ca putere independentă și deosebită, în baza Convenției dela Paris, care nu fusese modificată prin Statut în această privință.

187. Constituția din 1866. Diferind completamente de Statutul lui Cuza și inspirată de Constituția belgiană din 1831, socotită pe acea vreme cea

mai liberală, Constituția din 1866 se caracterizează prin introducerea, pe care se silește s'o facă cât mai completă, a principiului tripartit al separației puterilor. În adevăr, după ce în art. 31, Constituția declară că toate puterile Statului emană dela națiune, în art. următoare, 32, 35 și 36 enumeră cele trei puteri, legislativă, executivă și judecătorească. Constituantul nu se mulțumește numai cu această simplă enumerare; el caută ca printr'o serie de alte dispoziții să asigure funcționarea normală a acestor puteri.

Pentru a evita ca puterea executivă să încalce atribuțiile celorlalte puteri, Constituția organizează în art. 101—103 responsabilitatea ministerială. Puterea judecătorească era aceea care era chemată să examineze acuzațiile aduse miniștrilor, la cererea puterii legislative sau a Regelui. Organizarea, în aceste condiții, a răspunderii ministeriale, constituie cea mai importantă măsură de bună funcționare a separației puterilor. Tot în această ordine de idei se introduce art. 29, după care nu este nevoie de nicio autorizare prealabilă pentru a se exercita de părțile vătămate urmăriri în contra funcționarilor publici, pentru faptele producătoare de daune ale administrației lor. Răspunderea ministerială, pe de o parte, răspunderea personală a funcționarilor pentru daunele cauzate particularilor pe de altă parte, sunt cele mai importante garanții de bună funcționare a organelor Statului, în limitele fixate de Constituție.

Răspunderea politică a miniștrilor în fața Parlamentului și a Regelui este serios organizată prin dreptul de interpelare și votul de blam, ca și prin revocarea miniștrilor, pe care Regele o putea face *ad nutum*. Aceasta întărește separația puterilor.

Totuși, este de remarcat că la 1866 nu se înscrie în Constituție principiul inamovibilității magistraților, așa cum îl întâlnim în timpul Regulamentului Organic și al Convenției din Paris. Ori, din acest punct de vedere, Constituția prezintă o scădere și principiul separației puterilor este lipsit de întreaga autoritate a elementului judecătoresc, care avea să controleze celelalte puteri și să le oblige să nu depășească limitele stabilite.

188. **Constituția din 1923.** Prima Constituție a Statului întregit se străduiește ca, la principiile formulate de vechea Constituție și la garanțiile acolo înscrise, să adauge altele noi, pentru a face ca sistemul separației puterilor să funcționeze în condiții cât mai bune. Tendința constituantului din 1923 este de a se apropia de un sistem în care limitarea puterilor diferitelor organe ale Statului să fie cât mai temeinic asigurată.

Măsurile luate în vederea garantării principiului separației puterilor se pot rezuma astfel, în afară de cele prevăzute în Constituția din 1866 și care au fost toate menținute:

a) Instituirea unui control al constituționalității legilor, dând în căderea justiției dreptul de a examina dacă puterea legislativă se menține în cadrul fixat de Constituție atunci când votează legile. Controlul se exercită și asupra puterii executive, care, aici, intervine sub forma promulgării (art. 103 din Constituție).

b) Stabilirea prin Constituție a inamovibilității magistraților (art. 104), pentru ca astfel, magistratura, care dobândește un rol determinant în funcționarea organelor Statului, să nu fie influențată și să nu depindă nici de puterea executivă, nici de cea legislativă. Este adevărat că nu s'a precizat în Constituție în ce constă această inamovibilitate, rămânând în seama legii speciale de organizare judecătorească să precizeze condițiile, dar rămâne totuși principiul care este înscris și care, pus în legătură cu întreaga concepție a constituantului, ne dă imaginea clară a dorinței sale de a contribui și pe această cale la buna funcționare a organelor Statului, care nu poate fi concepută decât într'un regim de atribuții determinate și riguros limitate.

c) Organizarea răspunderii materiale a miniștrilor și a funcționarilor pentru daunele cauzate particularilor prin o dispoziție semnată sau contra-semnată de un ministru, prin care se violează un text expres al Constituției sau al unei legi (art. 99).

d) Organizarea contenciosului administrativ, menit să oblige autoritatea executivă să se mențină în cadrul fixat de lege (art. 107 Const.).

e) Organizarea verificării legalității (recursul în casare), instituție prin intermediul căreia se face posibilă limitarea atribuției organelor inferioare judecătorești și examinarea tuturor spețelor din punct de vedere al dreptului obiectiv.

189. **Caracteristica separației puterilor în Constituțiile din 1866 și 1923.** Deși din punct de vedere formal, Constituțiile noastre păstrează vechea terminologie și împărțire stabilită de Montesquieu, totuși, în realitate, prin instituțiile pe care le-a creat, se depărtează complet de vechea concepție a lui Montesquieu.

În sistemul Constituției noastre nu se poate concepe existența organelor Statului separate între ele; fiecare din aceste organe are atribuții de ordin diferit. Astfel, organul legislativ n'are numai atribuții legislative, ci are

o serie de atribuții de natură administrativă, pe care le exercită pe calea actului administrativ în formă de lege. Astfel bugetul, declararea de utilitate publică, autorizarea împrumuturilor, autorizarea schimburilor și vânzărilor terenurilor Statului, autorizarea încheierii convențiilor, etc., sunt acte administrative în formă de lege¹⁾. Dar Parlamentul face și acte judecătorești pe calea anchetelor pe care le institue. Toate organele Statului au atribuțiuni care intră în domeniul de activitate al altui organ, astfel încât expresia întrebuițată de Carré de Malberg este foarte justă pentru caracterizarea regimului nostru constituțional: « nu se concepe corp legislativ fără participare la guvern, executiv fără putere regulamentară, autorități administrative fără puterea de a spune dreptul ».

În chipul acesta ideea de separație a puterilor este completamente înlăturată, ca una ce este contrară realității și care nu mai are azi rațiunea de a fi. Constituția noastră stabilește marile organe ale Statului, le fixează atribuțiunile și se silește să ia toate măsurile ca aceste organe să se mențină în limitele trasate. Preocuparea principală a Constituției este să fixeze competențe și să le facă respectate. Pentru aceasta, nu mai este nevoie de vechea formulă a separației puterilor, care a jucat un rol important în trecut, pentru realizarea regimului constituțional, dar care nu este conformă cu realitatea vieții de Stat. Dacă constituantul nostru a păstrat totuși terminologia, a făcut-o fiindcă nu s'a putut desbăra de o tradiție care există. Dar sub vechea terminologie, noua instituție nu mai este de recunoscut.

190. **Constituția din 1938.** Principiul separației puterilor se menține și în Constituția din 1938.

În adevăr, titlul III al Constituției din 1938 tratează despre *puterile Statului*. Sunt trei puteri: *legislativă, executivă și judecătorească* (art. 31, 32 și 33). Fiecare din aceste puteri sunt încredințate la titulari diferiți. Astfel puterea legislativă se exercită de *Rege prin Reprezentațiunea Națională*; puterea executivă este încredințată *Regelui, care o exercită prin guvernul Său*; puterea judecătorească se exercită de *organele ei*. Sistemul tripartit al separației puterilor este integral păstrat.

¹⁾ Ținem să semnalăm aici o decizie a Inaltei Curți în secții-uite, în care aceasta adoptă criteriul *formal* în locul criteriului *material* atunci când este vorba de a examina dacă un act administrativ în formă de lege poate fi examinat în raport cu Constituția sau cu legea pe baza căreia a fost întocmit. Ne rezervăm însă dreptul de a discuta această problemă la locul respectiv. Vezi Cas. S. U., 30 Oct. 1930 în *Pand. Săpt.* 1931, p. 100.

Ideea de coordonare a activităților puterilor este mult mai accentuată în Constituția din 1938. Acest fapt reiese în primul rând din dispozițiile art. 30 din Constituție care proclamă principiul că *Regele este Capul Statului*. Acest text nu se găsea în vechile noastre Constituții și ar putea să pară superflu, fiindcă Regele, prin însăși natura funcțiunii Sale este Capul Statului. Dar, dacă Constituția din 1938 consacră un text special acestui principiu, o face pentru a învedera odată mai mult ideea că Regele constituie organul suprem de conducere și de coordonare al activității organelor sau puterilor Statului.

Dar ideea de coordonare și de colaborare se desprinde și din examinarea modului cum funcționează aceste puteri.

Puterea legislativă nu poate funcționa fără aprobarea Regelui, deci a puterii executive, care are dreptul de convocare, dizolvare și prorogare a Adunărilor (art. 45), care nu mai au sesiuni legale ca în Constituțiunile anterioare. Regele are dreptul de inițiativă a legilor. Fiecare din cele două Adunări pot propune din inițiativă proprie numai legi în interesul obștesc al Statului (art. 31). Regele are dreptul de a sancționa legile și de a refuza sancțiunea.

Puterea executivă nu poate funcționa fără colaborarea puterii legislative, care are misiunea să voteze legile necesare funcționării serviciilor publice. Același lucru trebuie spus și despre puterea judecătorească.

Această colaborare pretinde însă și un control reciproc al puterilor. Constituția din 1938 îl prevede și chiar îl accentuează. Astfel, puterea legislativă este controlată de puterea judecătorească prin instituția controlului constituționalității legilor și prin recursul în casare (art. 75). Tot puterea judecătorească controlează activitatea puterilor și competențele ce-și iau în cazul conflictelor de atribuțiuni (art. 75). În sfârșit, puterea judecătorească controlează chiar modul de constituire al Adunărilor, deoarece validarea alegerilor și verificarea titlurilor membrilor este dată în căderea Curții de Casație și justiție (art. 50).

Puterea executivă este controlată de puterea judecătorească prin faptul că actele administrative sunt censurate de justiție (art. 78) care are dreptul să stabilească și daunele după procedura dreptului comun (art. 71). Tot puterea judecătorească judecă pe miniștrii trimiși în judecată de Rege sau una din Adunări, pentru faptele săvârșite în calitate de miniștri (art. 70).

Puterea executivă este controlată și de puterea legislativă prin faptul că s'a prevăzut dreptul pentru membrii Adunărilor de a adresa miniștrilor întrebări, la care aceștia sunt obligați a răspunde în termenul prevăzut

de regulament (art. 55). Mai mult, regulamentele Adunărilor prevăd posibilitatea ca acest drept de întrebare să fie transformat în interpelare. Este exact că miniștrii au răspundere politică numai față de Rege (art. 65 Constit.), totuși interpelarea poate pune în mișcare răspunderea ministerială.

Puterea judecătorească este la rândul ei controlată atât de puterea executivă, care are dreptul de a numi pe magistrați, a-i înainta și a pune în mișcare acțiunea disciplinară contra lor, cât și de puterea legislativă, care are dreptul de a întocmi dispoziții legislative menite să schimbe statutul magistraturii.

191. Caracteristica separației puterilor în constituția din 1938. Din examinarea textelor și a principiilor care stau la baza separației puterilor în Constituția noastră, se desprinde ideea că aceste puteri, deși colaborează și se controlează reciproc, sunt totuși organizate pe baza principiului preponderanței puterii executive asupra celorlalte puteri, dar în special asupra puterii legislative. În vechiul regim parlamentar puterea legislativă era aceea care se bucura de preponderanță. Această preponderanță rezulta din faptul că guvernul răspundea în fața parlamentului; mai mult decât atât, guvernul era chiar emanația parlamentului, a majorității parlamentare, astfel că puterea executivă era în funcție de voința și atitudinea puterii legislative. Este adevărat că puterea executivă a încercat, chiar în acest timp, să-și manifeste o oarecare preponderanță, prin dreptul ce avea de a dizolva parlamentul, drept de care s'a uzat ori de câte ori se schimba guvernul, dar aceasta nu schimba situația, deoarece noul guvern își alcătuia parlamentul său, parlament de partid, și era față de acesta într'o dependență tot atât de strânsă.

Constituția din 1938 desființează acest sistem, care a dat rezultate atât de rele pentru viața noastră publică și pentru dezvoltarea Statului; ea reînvie vechea tradiție a acestei țări, în care puterea executivă, având răspunderea, trebuie să aibă și independența și puterea de a lucra. Descătușată de constrângerea pe care o exercita asupra sa un parlament care era totdeauna iresponsabil — deoarece sancțiunea unei eventuale răspunderi în fața corpului electoral prin nealegerea parlamentarilor era cu totul iluzorie — puterea executivă, sau propriu vorbind, guvernul, răspunzător numai față de Rege, care reprezintă permanența intereselor naționale, este în situația să facă față împrejurărilor celor mai grele prin care trece țara și să restabilească ordinea și conducerea unitară a Statului. Regele având și dreptul de legiferare, în toate materiile, în intervalul dintre sesiuni, prin

decrete legi și Regele fiind obligat să convoace parlamentul cel puțin odată pe an, putea să-l convoace numai pentru câteva zile în scop de a ratifica decretul legi date în cursul anului. În asemenea condițiuni, Constituția din 1938 introduce sistemul *concentrării puterilor*, deși formal păstrează principiul separației puterilor.

§ 2. LEGISLAȚIA ACTUALĂ

192. **Organizarea politică din 1940.** Principiul separației puterilor este înlăturat, pentru motivele pe care le-am arătat. Conducătorul Statului concentrează în persoana sa puterile politice, atribuțiunea de a guverna și aceea de a legifera. Singură puterea judecătorească este separată, ea fiind exercitată de judecători.

În adevăr, art. 1 al Decretului Regal 3.072 din 8 Septembrie 1940, dat în urma suspendării Constituției, învestește pe D-l General Ion Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului Român iar art. 3 al aceluiași decret prevede că «toate celelalte puteri ale Statului se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri».

Dacă se examinează și art. 2 al acestui decret, unde sunt limitativ prevăzute prerogativele regale, se poate ușor constata că aproape toate puterile Statului sunt întrunite în mâna Conducătorului Statului, care, primind greaua sarcină pe care Națiunea i-a pus-o pe umeri în împrejurări excepțional de grele, numai astfel putea duce țara la salvare.

TITLUL V

FUNȚIUNEA DE GUVERNARE ORGANE DE CONDUCERE

CAPITOLUL I

INSTITUȚIA REGALITĂȚII

§ 1. REGELE

SUMAR: 193. *Poziția regalității în noua ordine constituțională.* —
194. *Delegația de putere*

193. **Poziția regalității în noua ordine constituțională.** Regele este un organ al Statului; el îndeplinește funcțiunile ce-i sunt conferite prin actele fundamentale de organizare a Statului.

Puterea Regelui este o putere proprie, care-i aparține prin însăși natura funcțiunii regale. Odată Regele investit cu această calitate, el deține puterea direct dela națiune, nu în virtutea unei delegațiuni, ci în puterea chemării pe care o implică funcțiunea regală. Regalitatea reprezintă ideea de tradiție, de echilibru, de pondere și de continuitate, singurele idei menite să aducă întărirea Statului.

Sub imperiul decretelor-legi 2052 și 2053 din 5 Septemvrie 1940, care suspendă Constituțiunea din 1938 și modifică numai dispozițiunile privitoare la atribuțiunile Regelui, se poate spune că textele constituționale, care organizează Regalitatea și care sunt aceleași dela 1866, sunt și astăzi în vigoare. Ele exprimă voința Națiunii, manifestată încă din 1857 prin divanurile ad-hoc și repetată prin Constituțiunile din 1866, 1923 și 1938. De altfel Constituțiunea din 1938 nu e decât suspendată, iar nu abrogată. De aceea vom examina instituția Regalității, urmărind textele Constituțiunii din 1938.

Când pentru îndeplinirea condițiunilor cerute de Constituțiune este nevoie de prezența unor instituțiuni desființate, Conducătorul Statului, potrivit normelor ce vom arăta mai jos, poate să completeze ordinea legală, așa cum a făcut prin decretul-lege 3064 din 6 Septemvrie 1940, când a stabilit formula jurământului și prestarea lui în prezența Conducătorului

Statului român și Președinte al Consiliului de Miniștri, a Patriarhului și a Primului-Președinte al Curții de Casație, în locul Adunărilor legiuitoare întrunite, cum cerea Constituțiunea.

De altfel prin plebiscitul înfăptuit la 9 Noemvrie 1941, pe baza decretului-lege 3052 din 5 Noemvrie, publicat în « Monitorul Oficial » Nr. 263 din 5 Noemvrie 1941, Adunarea obștească plebiscitară a fost chemată: 1) a-și exprima aprobarea sau desaprobară asupra guvernării desrobitoare a Mareșalului Antonescu dela 6 Septemvrie 1940; 2) a-i exprima încredere, pentru ca Mareșalul Antonescu să procedeze la reforma națională a Statului. Or, Națiunea a răspuns afirmativ, cu un număr impresionant de voturi. Prin urmare Mareșalul a fost autorizat să facă legea pentru organizarea Statului pe bază națională.

194. Delegația de putere. Constituțiile noastre, păstrând principiile formulate de Revoluția franceză, declară, că « toate puterile Statului emană dela Națiunea Română. Ele însă nu se pot exercita decât prin delegațiune și numai după principiile și regulile așezate, în Constituțiunea de față ». Acest text reprezintă marea evoluție ce s'a înfăptuit în domeniul dreptului public, evoluție care înseamnă dispariția Statului de drept divin și înlocuirea lui prin Statul cu regim parlamentar, a cărui tendință este de a deveni Statul de drept. Acest articol din Constituții reprezintă formula celebră care a dat prilej adversarilor lui Rousseau să-i aducă cea mai gravă acuzație, aceea de a fi înlocuit absolutismul prințului, prin absolutismul poporului ¹⁾. Dar această declarațiune, deși nu-i aparține lui Rousseau și era chiar contrară doctrinei sale, a fost adoptată, pentru că răspundea unei adevărate necesități, aceea de a se stabili că proprietatea tuturor atributelor suveranității aparține națiunii și nu șefului Statului, ca până atunci. Prin instaurarea acestui principiu națiunea redevine titularul tuturor drepturilor, al căror exercițiu îl încredințează vremelnice unor mandatar. Aceștia sunt datori să lucreze în limitele mandatului ce li s'a dat și sunt chemați să dea socoteală de modul cum au exercitat acest mandat ²⁾.

¹⁾ Beudant, *Le droit individuel et l'Etat*, Paris, 1920, p. 150 și urm.

²⁾ Această teorie nu este în totul exactă într'o monarhie constituțională, deoarece într'un astfel de regim monarhul este declarat nerăspunzător, funcțiunile îi sunt încredințate pe viață; mai mult decât atât, ele sunt chiar ereditare. Teoria se conciliază foarte bine numai în regimul republican, unde toate funcțiunile sunt încredințate pe un anumit timp și unde există răspunderea indirectă prin faptul că titularii acestor funcțiuni sunt obligați să ceară reînnoirea mandatului lor.

Mandatul conceput de Montesquieu era un mandat de drept public, care se deosebete de mandatul de drept civil pentru considerația că el este *irevocabil și netransmisibil*. În dreptul civil mandatul poate fi revocat *ad nutum*; în dreptul public, mandatul odată acordat nu mai poate fi revocat. Astfel, mandatul președintelui republicii, mandatul deputaților și senatorilor, odată acordat, nu mai poate fi revocat; el își păstrează valabilitatea pe întreaga perioadă pentru care a fost acordat; mandatul de drept public este netransmisibil, în sensul că nu este permisă substituirea unei alte persoane, ca în dreptul civil. Această interdicțiune se bazează pe vechiul principiu roman, *delegata potestas non delegatur* și are rațiunea sa de a fi: din moment ce mandatul este irevocabil, el nu poate fi transmis altei persoane, căci el este acordat *intuitu personae*. Numai cu această derogare se poate concepe irevocabilitatea lui.

S'a zis că atunci când este vorba de monarhia constituțională, mandatul conferit fondatorului dinastiei este socotit ca fiind făcut și pentru urmașii lui. Ceva mai mult, prin faptul că în monarhia constituțională se cere ca moștenitorul Tronului să presteze jurământ de credință către constituție și legile Țării în fața reprezentanților Națiunii, acceptarea jurământului echivalează cu o confirmare a mandatului.

Azi teoria mandatului este completamente părăsită. Cum am arătat, Regele este un organ al Statului, care are, prin însăși natura de a fi, anumite atribuțiuni, fixate în legile fundamentale de organizare și pe care este chemat să le exercite. Ideea *competențelor*, precis determinate, a venit să ia locul teoriei mandatului.

§ 2. SUCCESIUNEA LA TRON

SUMAR: 195. *Ereditatea Tronului*. — 196. *Succesiunea fără coborători direcți*. — 197. *Vacanța Tronului*. — 198. *Completarea Tronului în caz de vacanță*. — 199. *Urcarea pe Tron a moștenitorului major*. — 200. *Jurământul moștenitorului Tronului*. — 201. *Jurământul Regelui sub imperiul actelor constituționale din 1940*

195. **Ereditatea tronului.** Constituția noastră, ocupându-se de organizarea regalității, înscrie în art. 34, ca un principiu fundamental al acestei instituții, ideea de ereditate a tronului. Trecutul neamului nostru, atât de bogat în lupte pentru domnie, a impus constituantului dela 1866, din 1923 ca și celui din 1938 să adopte principiul eredității tronului, adică

al desemnării de drept a succesorului la tron, prin efectul nașterii, în condițiile statornicite de Constituție. Ereditatea, în succesiunea la tron, asigură instituției regalității o mare durabilitate și un însemnat prestigiu. Regalitatea fiind o instituție fundamentală a Statului, ea trebuie să fie continuă; funcționarea ei nu poate fi întreruptă. Vechiul principiu *le roi est mort, vive le roi* sau *le roi ne meurt jamais* dovedește cu prisosință de ce mare importanță este ideea de continuitate a tronului. Ori, această idee nu poate fi integral realizată decât într'un sistem în care tronul este ereditar. Ereditatea tronului a fost una din cauzele pentru care marile State din Apus au ajuns la o atât de însemnată înflorire.

Constituantul nostru este atât de pătruns de însemnătatea acestui principiu, încât în Constituția din 1938, nu înțelege să aducă nicio modificare textelor din 1866 și 1923, de teamă de a nu le slăbi valoarea lor. Astfel, art. 34 declară că «puterile constituționale ale Regelui sunt ereditare în linie coboritoare directă și legitimă, a Majestății Sale Regele Carol I de Hohenzollern Sigmaringen, din bărbat în bărbat, prin ordinul de primogenitură și cu exclusiunea perpetuă a femeilor și coborîtorilor lor».

Din examinarea acestui text rezultă că familia fundatoare, cu care s'a instituit, în regimul nostru constituțional, ereditatea tronului, este familia de Hohenzollern Sigmaringen, reprezentată prin cel dintâi Rege al Românilor, Carol I. Odată cu acest titlu de Rege i s'a conferit și dreptul de transmitere a puterilor sale prin ereditate, în condițiile stabilite de Constituție. În art. 34, se înscrie numai principiul transmisiunii puterilor în baza eredității. Modul cum se operează această transmitere este organizat în articolele următoare.

Prima derogare pe care o aduce Constituantul dela principiul eredității este că el stabilește că puterile constituționale se transmit în linie *coboritoare directă și legitimă*. Rezultă deci că ascendenții, colateralii și copiii nelegitimi sunt excluși dela succesiunea la tron.

A doua derogare este că se adoptă în Constituție principiul *legii salice*, adică excluderea perpetuă a femeilor și coborîtorilor lor dela succesiunea la tron. În vechiul trib al Salilor, ordinea de succesiune era stabilită cu excluderea perpetuă a femeilor și coborîtorilor lor. Pentru aceleași rațiuni pentru care femeile sunt excluse dela drepturile politice, Constituția noastră, imitând în totul pe cea belgiană, a adoptat principiul legii salice, principiu care corespunde de altfel cu întreaga noastră tradiție în materie de succesiune la domnie.

Constituția adoptă în sfârșit, după aceste derogări, pentru succesorii cu vocațiune, *ordinea de primogenitură*. Aceasta înseamnă că nu toți copiii de sex masculin au vocațiune la succesiune, ci numai întâiul născut. Ordinea succesorală este astfel clar stabilită în Constituție, spre a nu da naștere, în practică, la nicio nedumerire.

Tot art. 34 al. ultim din Constituție declară că coborâtorii Maiestății Sale, adică ai Regelui Carol I, vor fi crescuți în religia ortodoxă a Răsăritului. Această dispoziție constituțională a fost înscrisă în 1866, deoarece religia ortodoxă a Răsăritului era și este religia dominantă a statului român; deși azi, prin art. 19 din Constituție se acordă întâietate în Stat și bisericii greco-catolice, totuși acest text a rămas nemodificat, deoarece religia ortodoxă este religia marei majorități a populației, iar biserica ortodoxă este dominatoare în Stat, astfel că moștenitorii cu vocațiune la tron vor trebui să fie crescuți în religia ortodoxă a Răsăritului.

196. **Succesiunea fără coborâtori direcți.** După ce constituentul se ocupă de chestiunea descendenței directe și legitime, stabilind principiile după care se va urma cu succesiunea la tron, vine în art. 35 să se ocupe de cazul unei succesiuni fără coborâtori direcți în linie bărbătească ai M. S. Regelui Carol I de Hohenzollern.

În acest caz, succesiunea tronului se va cuveni celui mai în vârstă dintre frații săi, sau coborâtorilor acestora, după regulile statornicite în art. 34. Constituantul declară deci că în cazul când coborâtorii Regelui Carol I nu s'ar mai găsi în situațiunea de a avea vocațiune la tron, în condițiile art. 34 din Constituție, atunci succesiunea la tron va trece din spița fundată de Regele Carol I, care trebuia să se urmeze din tată în fiu, în ordine de primogenitură, asupra spiței celui mai în vârstă dintre frații Regelui Carol I sau a coborâtorilor acestuia; vocațiunea la succesiunea tronului în această spiță se va urma potrivit acelorași reguli înscrise în art. 34.

Dacă și această a doua spiță s'ar găsi stinsă, vocațiunea succesorală ar trece asupra spiței următorului frate al Regelui Carol I, în condițiile statornicite ca și pentru cazul precedent.

Dacă niciunul din frații Regelui sau coborâtorii lor, nu s'ar mai găsi în viață sau ar declara mai dinainte că nu primesc tronul, atunci Regele va putea indica succesorul său, dintr'o dinastie suverană din Europa occidentală, având pentru aceasta aprobarea Adunării naționale, dată în forma prescrisă de art. 36 din Constituție.

197. **Vacanța tronului.** Vacanța tronului are loc atunci când nu există niciun succesor în condițiile fixate de art. 35 din Constituție. În modul cum se exprimă Constituția în art. 35 alin. ultim: «Tronul este vacant» rezultă că vacanța este o stare de fapt, care operează deplin drept, din moment ce condițiile prescrise de Constituție s'au îndeplinit. Deși această stare operează deplin drept, este totuși nevoie de existența unui organ, care să constate îndeplinirea acestor condițiuni și să declare vacanța Tronului.

Constituția a prevăzut acest lucru în art. 36, când declară că la caz de vacanță a Tronului, ambele adunări se întrunesc de îndată, într'o singură adunare, chiar fără convocare și cel mai târziu până în opt zile dela întrunirea lor aleg un Rege dintr'o dinastie suverană din Europa occidentală. Vacanța Tronului va fi deci constatată de Adunarea Națională, adică de cele două Adunări, Camera și Senatul, care lucrând împreună, iau denumirea de Adunare Națională.

În ordinea succesiunii la tron, în sistemul Constituției noastre, se pot prezenta deci următoarele ipoteze:

1. Regele are descendenți direcți de sex masculin. În acest caz va fi chemat la tron primul dintre copii (Art. 34 Constituție).

2. Regele moare fără descendenți direcți; succesiunea la tron se cuvine fraților Regelui, sau coborâtorilor lor, preferindu-se frații în ordinea nașterii, iar coborâtorii lor tot în ordine de primogenitură (Art. 35, al. 1).

3. Regele moare fără a avea niciun moștenitor în ordinea stabilită mai sus. În acest caz el va putea desemna pe succesorul său dintr'o dinastie suverană din Europa occidentală, luând pentru aceasta aprobarea Adunării Naționale (Art. 35, al. 2).

4. Regele moare fără a avea niciun moștenitor în grad succesibil și fără să fi făcut desemnația succesorului la tron în condițiile de mai sus. Atunci tronul este vacant (Art. 35, al. 3).

198. **Completarea tronului în caz de vacanță.** La moartea Regelui pot avea loc următoarele ipoteze:

a) Să nu existe niciunul din moștenitorii desemnați de Constituție, adică tronul să fie vacant;

b) Să existe un moștenitor al tronului, major;

c) Să existe un moștenitor al tronului, minor. Pentru toate aceste trei situațiuni, Constituantul nostru a prevăzut dispoziții diferite.

Am arătat că vacanța tronului se constată de Adunarea Națională, care se întrunește de îndată, chiar fără convocare, pentru a alege un nou Rege. Aici este însă de remarcat modul cum este redactat art. 36. Vacanța tronului poate proveni nu numai prin moartea Regelui, ci și prin alte cauze: spre exemplu, Regele abdică sau cade prizonier în altă țară și întorcerea sa apare ca îndepărtată. Este absolut necesar ca Adunarea Națională să constate că s'au îndeplinit condițiile cerute de Constituție, pentru ca tronul să fie vacant. Odată această constatare făcută, ea procede la alegerea noului Rege.

Procedura după care se va face alegerea noului Rege este diferită de procedura succesiunii în mod normal la tron, înscrisă în art. 37 și urm. În adevăr, art. 36, al. 2 din Constituție cere prezența a trei pătrimi din membrii cari compun fiecare din ambele Adunări, și majoritatea de două treimi a membrilor prezenți, pentru a putea procedea la alegere. În caz de vacanță a tronului, familia domnitoare urmează să fie schimbată, ca una a cărei linie succesibilă se găsește stinsă. Acest lucru i s'a părut destul de grav constituantului nostru; aici nu mai este vorba de o succesiune normală la tron, în ordinea ereditară stabilită de Constituție, ci este vorba tocmai de schimbarea acestei ordini. Sunt deci motive suficiente care să-l determine pe Constituant să pretindă o astfel de majoritate pentru valabila constituire a Adunării Naționale și un quorum calificat pentru luarea hotărârilor. Această majoritate specială mai este cerută numai atunci când este vorba în art. 40, de instituirea Regenței. Intențiunea legiuitorului constituant a fost deci, ca să ceară o majoritate calificată ori de câte ori este vorba de a se aduce o schimbare sau o întrerupere în ordinea normală a succesiunii la tron. El cere majoritate calificată în cazul când tronul fiind vacant, urmează să se aleagă un nou Rege, în caz când urmează să se institue regența, moștenitorul tronului fiind minor și în cazul când Regele urmează să primească de a fi totodată șeful altui Stat, deși în acest caz Adunările lucrează separat și quorumul cerut e mai mic.

Aceeași majoritate calificată trebuie să existe și în caz de instituirea locotenenței regale, prevăzută de art. 36, al. V și în caz de instituirea regenței potrivit art. 41 din Constituție, Regele fiind în imposibilitate de a domni, iar Principele Moștenitor fiind minor.

Dela acest principiu al majorității calificate, art. 36 face o singură derogare: în cazul când alegerea noului Rege nu se va fi făcut în termenul de opt zile dela întrunirea Adunării, atunci în a noua zi, la amiază, Adu-

narea va păși la alegere, oricare ar fi numărul membrilor prezenți și cu majoritatea absolută a voturilor. În toate aceste cazuri, votul va fi secret, deoarece este vorba de persoane și este de principiu secretul votului atunci când este vorba să se facă o desemnare. Rațiunea este lesne de aflat: spre a se înlătura presiunile, amenințările, spre a se evita răzburările și jignirea sentimentelor.

În ipoteza când la declararea vacanței tronului Adunările s'ar afla dizolvate, atunci, potrivit art. 37 din Constituție, se întrunesc adunările cele vechi, până la data când adunările noi se pot întruni. Parlamentul este și dânsul un serviciu public și de esența lui este ideea de continuitate. Parlamentul vechi continuă să existe ca atare, chiar după dizolvare sau după expirarea mandatului lui, până la constituirea noului parlament. El nu se poate întruni însă decât numai în aceste cazuri speciale, privitoare la succesiunea la tron.

Sistemul acesta al Constituțiilor noastre îl întâlnim cu mici deosebiri, și în Convenția dela Paris, potrivit căreia Domnul sau Hospodarul se alegea pe vieață.

Art. 12 din Convenția dela Paris dispune că la ivire de vacanță, dacă Adunarea va fi strânsă, va fi datoare a proceda în opt zile la alegerea Hospodarului.

Dacă nu va fi strânsă, se va chema îndată și se va aduna în termen de zece zile. În caz când ea ar fi dizolvată, se va procede la noi alegeri în termen de 10 zile. În cele opt zile ce vor urma după strângerea ei, va trebui să procedă la alegerea Hospodarului.

Pentru ca Adunarea să poată proceda la alegere este necesară prezența a trei pătrimi din numărul membrilor înscriși. În caz când în cele opt zile nu se va fi făcut alegerea, Adunarea va proceda la alegere, a noua zi la amiazi, oricare ar fi numărul membrilor prezenți.

199. Urcarea pe tron a moștenitorului major. Constituantul se ocupă în art. 37, 38 și 39, de cazul normal când Regele moare, având un succesori major. În acest caz, art. 37 arată că Adunările se întrunesc chiar fără convocare, cel mai târziu zece zile după declararea morții. Între art. 37 și 36 există o interesantă diferență. În cazul art. 37 este vorba de un fapt precis, moartea Regelui. Adunările trebuie să se întrunească în zece zile dela această dată; termenul este pus numai pentru întrunirea lor, căci ele au o singură menire, primirea jurământului succesoriului la tron sau alegerea regentei. Constituția nu prevede pentru cazul art. 37 și 38 un termen

înăuntrul căruia, dela data întocmirii lor, Adunările trebuie să primească jurământul moștenitorului Tronului pentru a deveni Rege. Ea nu s'a gândit să fixeze un termen, de oarece a socotit suficient fixarea termenului de întrunire, când Adunările sunt obligate în mod firesc să primească jurământul succesorului la tron. N'a crezut posibil că Adunările ar putea discuta chestia primirii jurământului. Intenția Constituantului a fost ca cel mai târziu în a zecea zi dela moartea Regelui, să se depună jurământul de noul Rege.

În regimul constituțional modern puterile Regelui decedat nu trec deplin drept asupra succesorului său la tron, așa cum se petrecea în regimul Statului absolutist.

Acest principiu, generalmente admis, este înscris și în Constituția noastră, în art. 38: « Dela data morții Regelui și până la depunerea jurământului a succesorului său la tron, puterile constituționale ale Regelui sunt exercitate, în numele Națiunii Române, de miniștri, întruniți în consiliu și sub a lor responsabilitate ».

Dispoziția art. 38, deși se găsește înscrisă în Constituție pentru cazul general când există moștenitor al tronului major, are totuși un înțeles general, fiind aplicabilă în toate cazurile, fie că Regele moare având moștenitori majori sau minori, fie că el moare fără moștenitori.

Consiliul de miniștri exercită aceste drepturi, în numele poporului român; el are deci dreptul de a promulga legi și de a face toate decretelor cerute de împrejurări. La noi nu există o lege sau un decret care să stabilească formula de întrebuițat la decrete în acest timp. După textul Constituției această formulă trebuie astfel redactată: « În numele poporului român, miniștrii întruniți în Consiliu, decretează ».

Din această formulă lipsește titulatura Regelui, deoarece nu avem încă un Rege. O formulă similară a fost stabilită în Belgia la 10 Dec. 1865 și 17 Dec. 1909, privitor la formula executorie a hotărârilor și la investirea actelor autentice.

Când este deci vorba de primirea jurământului moștenitorului tronului major, Adunările se întrunesc, în termenul prevăzut de art. 37 din Constituție. În acest caz Constituția nu cere, pentru valabila constituire a Adunării naționale, o majoritate calificată; aici nu este vorba de o măsură gravă pe care are s'o ia Adunarea, ci numai de exercitarea unei prerogative constituționale, în cadrul și condițiile mai dinainte fixate de Constituție.

200. **Jurământul moștenitorului Tronului.** Moștenitorul Tronului, major fiind, este obligat să se prezinte în fața Adunării naționale, pentru a depune jurământul de credință prevăzut de art. 39 din Constituție. Numai astfel devine Rege.

Moștenitorul Tronului devine major la vârsta de optsprezece ani împliniți. Art. 39 declară că « Regele este major la vârsta de optsprezece ani împliniți ». S'ar putea crede deci că numai în cazul când moștenitorul tronului ar deveni Rege, el este major la vârsta de optsprezece ani împliniți. De sigur, textul se exprimă greșit; constituentul a înțeles să facă o excepție pentru moștenitorul tronului, declarându-l major la vârsta de optsprezece ani împliniți. Această exprimare greșită este corectată de altfel de art. 64 din Constituție, singurul articol care vorbește de Moștenitorul Tronului ca de o instituție și care-l declară ca membru de drept al Senatului la vârsta de optsprezece ani împliniți. Prin urmare moștenitorul tronului este major la această vârstă, independent de faptul dacă devine atunci Rege, sau va deveni mai târziu.

Moștenitorul Tronului era obligat sub imperiul Constituțiilor anterioare la suirea sa pe tron, să depună în fața Adunării naționale următorul jurământ: « Jur a păzi Constituțiunea și legile Națiunii române, a menține drepturile ei naționale și integritatea teritoriului ».

Jurământul, pe care-l depune Moștenitorul tronului în momentul suirii sale pe tron, însemnează, în sistemul Constituției noastre, actul prin care se aduce la cunoștință țării noul eveniment și momentul de când începe să curgă competența legală. Vechea formulă că Regele nu moare niciodată, exprimată prin maxima, *le roi est mort, vive le roi*, este exactă și în sistemul Constituției noastre, cu deosebirea că e legată de prestarea jurământului. În vechea monarhie, Moștenitorul tronului devenea Rege din chiar momentul morții predecesorului său și el putea exercita imediat prerogativele sale, fără să fie obligat să presteze jurământul; această formalitate putea fi îndeplinită și mai târziu ¹⁾. Textul art. 39 din Constituție se găsește pe această linie, căci el declară în primul rând că *Regele* este major la vârsta de optsprezece ani împliniți, adăugând că la suirea *sa* pe Tron, trebuie să depună jurământul de credință. Prin urmare, din exprimarea

¹⁾ În regimul vechii monarhii depunerea jurământului se făcea cu un fast deosebit, coincidând cu încoronarea care se făcea mult mai târziu, Regele continuând să exercite atribuțiile puterii în acest timp. Azi încoronarea s'a despărțit de jurământ. Regele Ferdinand I s'a încoronat la Alba Iulia ca primul Rege al României întregite, mult mai târziu după depunerea jurământului.

Constituției noastre, cel care depune jurământul de credință este Regele, nu moștenitorul Tronului. Când Regele moare, Moștenitorul tronului devine de drept Rege și el depune jurământul de credință în această calitate și nu în aceea de moștenitor al Tronului.

Dar textul Constituției, deși din eroare de redacție, păstrează în exprimare, ideea vechii monarhii ereditare, reușește totuși să ne înfățișeze, chiar în formularea sa, situația reală pe care a înțeles s'o creeze monarhiei noastre constituționale. În adevăr, art. 39 deși se exprimă, după concepția vechei monarhii, că *Regele* depune jurământul, totuși el corectează această idee, căci îl obligă să depună jurământul *mai înainte de suirea sa pe Tron*. Regele deci nu se poate sui pe tron, el nu exercită atribuțiile de Rege mai înainte de a depune jurământul.

Monarhia modernă a conservat aceste principii. Constituțiunile monarhice moderne, cum sunt cea belgiană și a noastră, admit această teorie a devoluțiunii statutare, formulând-o în texte precise. Dar ceea ce se produce, în virtutea legii, este numai vocațiunea, chemarea succesibilului, însă transmisiunea puterii, investirea cu calitatea de Rege, conform dreptului modern, nu are loc decât sub rezerva manifestării de voință de a accepta, făcută de succesibil, în forma solemnă prescrisă de Constituție, înaintea reprezentățiunii naționale.

Acceptarea puterii regale produce oare efect retroactiv, din momentul deschiderii succesiunii Tronului, sau numai din momentul acceptării, produce adică efecte *ex tunc*, sau numai *ex nunc*? Efectul retroactiv este o ficțiune legală. Astfel în materie de succesiune obișnuită, ea este proclamată de art. 688 c. civ. care urmărește să stabilească continuitatea între momentul deschiderii succesiunii și acela al transmiterii prin acceptare. Când e vorba de succesiunea Tronului, Constituțiunea tace. Legea ordinară poată însă admite efect retroactiv?

Noi credem că nu, căci drepturile și atribuțiunile Regelui sunt fixate prin Constituțiune și ele nu pot fi modificate sau completate prin lege ordinară; dar, dacă exercițiul puterilor regale a fost neregulat, Regele poate, printr'un decret sau printr'o lege, să ratifice toate actele făcute în acel interval, cum s'a procedat în anul 1930.

Formula jurământului, întrebuițată de constituentul nostru din 1923 și 1938, este o formulă care nu mai corespunde cu situația de azi a Statului nostru. Când în 1866 s'a tradus art. 80 al Constituției belgiene: «Jur să observ Constituția și legile poporului belgian, să mențin *independența națională* și integritatea teritoriului», nu s'a putut

întrebuința expresiunea *independență națională*, țara noastră fiind sub protectorat. S'a găsit atunci formula *drepturi naționale*, referindu-se la drepturile recunoscute națiunii române prin diferite tratate și în special prin tratatul dela Paris din 1856 și prin convenția dela Paris din 7 August 1858.

201. Jurământul Regelui sub imperiul actelor constituționale din 1940. În urma abdicării Regelui Carol II la 6 Septembrie 1940 și în urma noii organizări stabilite prin decretele-lege 3.052 și 3.053 din 5 Sept. 1940, Conducătorul Statului român și Președinte al Consiliului de miniștri, General I. Antonescu a dat decretul-lege Nr. 3.064 din 6 Sept. 1940 prin care se reglementează succesiunea Tronului României, potrivit actului de alegere din 1866 a Domnitorului Carol de Hohenzollern Sigmaringen, fondatorul dinastiei, precum și a principiilor stabilite în art. 82 și urm. din constituțiunea dela 1866, care au trecut neschimbate în constituțiunile ulterioare, menținându-se și astăzi.

Prin art. 1 din acest decret-lege stabilindu-se vocațiunea la Tron a Marelui Voevod Mihai de Alba Iulia, se arată că El va depune jurământul de credință în condițiunile arătate în decret, devenind astfel Mihai I, Rege al României.

Acest jurământ s'a depus conform art. 2, în prezența Conducătorului Statului Român și Președintele Consiliului de Miniștri, Inalt Prea Sfinției Sale Patriarhului României și Primului Președinte al Inaltei Curți de Casație.

Jurământul are următorul cuprins: « Jur credință Națiunii române, jur să păzesc cu sfințenie legile Statului, și să apăr ființa Statului și integritatea teritoriului României. Așa să-mi ajute Dumnezeu ».

Ultimul articol din decret stabilește că orice dispozițiuni în legile organice potrivnice cuprinsului acestui decret rămân fără ființă.

Aceste dispozițiuni abrogatorii desființează dispozițiunile din Constituțiune privitoare la jurământul Regelui în fața Adunărilor Legiuitoare întrunite, stabilind o nouă formulă precum și noi condițiuni pentru prestarea jurământului.

Critica pe care am formulat-o cu privire la vechiul jurământ, întâlnit în Constituțiile din 1866, 1923 și 1938 se găsește astfel corectată prin noua formulă stabilită prin decretul din 1940.

§ 3. ORGANELE CARE EXERCITĂ PUTERILE REGALE ÎN LIPSA REGELUI

SUMAR: 202. *Consiliul de miniștri. Conducătorul Statului.*— 203. *Regența.*—
204. *Locotenența regală*

202. **Consiliul de Miniștri. Conducătorul Statului.** Constituțiunea din 1866 stabilește că nu poate să existe nicio soluțiune de continuitate în exercitarea magistraturei supreme. De aceea ea învestește un organ, Consiliul de Miniștri care să exercite puterile regale, în mod provizoriu, atâta timp cât nu este un rege, adică până când succesorul major al Tronului va depune jurământul cerut de Constituțiune sau până când se vor fi constituit organele juridico-politice, desemnate de Constituțiune pentru a exercita puterile regale, în anumite circumstanțe, regență și locotenență regală, și membrii, titulari ai organului respectiv, vor fi depus jurământul conform Constituției.

Constituțiunea din 1866, ca și cele din 1923 și 1938 care o reprodus în această privință, recunoaște deci Consiliului de Miniștri, ca și Constituțiunea belgiană (art. 79), dreptul de a exercita puterile regale în intervalul dela încetarea unei domnii și până la depunerea jurământului succesorului la Tron, major. În acest interval, Consiliul exercită puterile în numele poporului român, căci, până la depunerea jurământului, nu există încă rege, nu există decât un succesibil, cu vocațiunea la Tron.

În urma decretului-lege din 5 Septembrie 1940 prin care se suspenda Constituțiunea din 1938 (decretul-lege 3.052) ca și decretul-lege 3.053 prin care se învestește Generalul Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului, Președintele Consiliului de Miniștri, în intervalul dela abdicarea Regelui Carol II și până la depunerea jurământului Regelui Mihai I-iu, a exercitat puterile regale cu titulatura de Șef al Statului român.

Constituantul a uitat însă să prevadă ce se întâmplă în caz când Regele părăsește țara, trecând într'un alt Stat. Principiul că puterile sale sunt teritoriale și că El nu le poate exercita în afara hotarelor țării, este necontestat. Dar textele nu arată cine va exercita puterile regale în acest timp. Practica constituțională însă a întregit textul, stabilind că atunci când Regele părăsește țara, puterile regale trec asupra Consiliului de miniștri,

până la întoarcerea sa, când el urmează să ratifice toate actele făcute de miniștri în lipsa sa ¹⁾.

În regimul actual Președintele Consiliului de Miniștri și Conducător al Statului exercită puterile regale și în timpul lipsei din țară a Regelui.

203. Regența. Regența este o instituțiune însărcinată să exercite puterile regale în cazul când cel care are vocațiune de a fi Rege nu le poate exercita sau în cazul când Regele este în imposibilitate de a domni. Instituția regalității se caracterizează tocmai prin ideea de continuitate în exercitarea puterilor regale. Într'o monarhie nu se poate concepe întreruperea puterilor regale; regimul nostru constituțional a prevăzut, în caz de succesiune la tron, trei instituții cari sunt menite să asigure continuitatea funcției regale: consiliul de miniștri, regența și locotenența regală. În ultimul caz avem *interregn* ²⁾.

Regența se poate institui în următoarele cazuri:

- a) Când Moștenitorul Tronului este minor;
- b) Când Moștenitorul Tronului este numai conceput, aplicându-se și aici principiul *infans conceptus pro iam nato habetur*.
- c) Când Regele se află în imposibilitate de a domni.

Regența pentru minoritate. Moștenitorul Tronului este minor până la vârsta de optsprezece ani împliniți. Dacă succesiunea la tron se deschide în timpul minorității, puterile regale vor fi exercitate de Regența.

¹⁾ Așa s'a procedat în timpul Domnitorului Cuza când prin decretul din 14 Sept. 1860 (publicat în M. Oficial din 17 Sept. 1860) se trece asupra Consiliilor de miniștri din Moldova și Țara Românească, în mod provizoriu, prerogativele domnești, pe timp cât Domnitorul va fi în călătorie la Constantinopol.

Tot astfel s'a procedat în 1869, prin decretele din 2 și 26 August, când Domnitorul s'a dus să facă vizită, la Livadia, Țarului Alexandru al II-lea.

Această practică s'a urmat în mod constant. Așa a procedat și Regele Ferdinand când, imediat după războiul, s'a dus la Paris; la fel s'a procedat și în Noemvrie 1938.

În Italia, în timpul lipsei din țară a Regelui sau a plecării sale în războiul, puterile regale au fost trecute în tot sau în parte asupra unui locotenent regal, prin delegația dată de Rege. Dar nici în Italia nu există text în privința aceasta, ci numai practică constituțională. Vezi Santi Romano, *Corso di diritto costituzionale*, 1932, p. 186; O. Ranelletti, *op. cit.*, pp. 185—186.

²⁾ *Interregn*, dela latinescul *interregnum* înseamnă intervalul de timp când într'un Stat monarhic nu există suveran. În Franța, au existat trei interregnuri în timpul monarhiei. În istoria Germaniei este cunoscută perioada marelui interregn care are loc dela moartea lui Frederic II (1250) până la urcarea pe tron a lui Rudolf de Habsburg (1273).

« Regele, poate numi un Regent și doi supleanți, cari, după moartea lui, să exercite puterile regale în timpul minorității succesorului Tronului. Această numire se va face cu primirea Reprezentațiunii naționale, dată în forma prescrisă de art. 36 din Constituțiunea de față » (Art. 40).

« Dacă, la moartea Regelui, Regentul nu s'ar găsi numit și succesorul Tronului ar fi minor, ambele Adunări întrunite vor numi pe Regent și pe cei doi supleanți, procedând după formele prescrise la art. 36 din Constituțiunea de față » (Art. 40, al. 4).

Regentul poate deci fi numit sau de Rege, cu asentimentul Adunării naționale, sau după moartea Regelui, numai de Adunarea națională, cerându-se în ambele cazuri să ia parte trei pătrimi din membrii fiecărei Adunări, iar hotărîrea să se ia cu majoritatea de două treimi a membrilor prezenți.

Constituția adaugă, în art. 40, al. 2 că « Regentul va exercita totodată și tutela Regelui minor ».

Constituția din 1938 schimbă fundamental instituția regenței în compunerea în care funcționa sub imperiul Constituției din 1923. De unde sub imperiul Constituției din 1923, Regența era un organ colegial, format din trei persoane, azi ea a devenit un organ *unipersonal*, format dintr'un Regent și doi Supleanți. Cu chipul acesta Constituția din 1938 ține seamă de numeroasele critice ce s'au adus sistemului Regenței, organ colegial și adoptă și la noi același principiu pe care-l întâlnim în Constituția belgiană, jugoslavă și italiană. Numai în condițiile acestea instituția Regenței poate funcționa fără a da naștere la dificultăți și poate avea o acțiune unitară.

În principiu Regentul va fi numit dintre rudele apropiate Regelui minor; dar aceasta nu este o regulă absolută. Totul depinde de înțelegerea Regelui și a Adunărilor Legiuitoare.

În caz de deces a Regelui, Supleantul cel mai în vârstă va lua de drept locul, urmând ca în locul său să se aleagă un nou supleant. Supleantul care ia locul Regelui nu-i necesar să mai depună un nou jurământ, deoarece el l-a depus la intrarea în funcția de supleant (Art. 40, al. 5).

Regentul, ca și locotenența regală, exercită puterile regale în *nume propriu*, ca instituțiuni constituționale, căci nu există încă Rege; ele exercită aceste drepturi până când succesorul tronului, devenind major sau fiind desemnat, când e vorba de vacanța tronului, poate să depună jurământul devenind astfel Rege. Acest principiu este întărit și de Decretul-lege din 6 Septembrie 1940 privitor la reglementarea succesiunii la Tronul României a Marelui Voevod Mihai de Alba-Iulia (art. 1).

Faptul că în Constituția de la 1938 se vorbește în art. 40 al. 3 de *Regele minor*, trebuie considerat ca o eroare.

Modul cum s'a procedat la noi în 1927 când s'a proclamat Rege Alțea Sa Regală Principele Mihai a fost neconstituțional, deoarece acesta fiind minor nu putuse depune jurământul de credință și nu putuse deveni Rege. Tot neconstituțională a fost procedarea Regenței de a exercita atribuțiile în numele Regelui Mihai care nu era Rege; ea trebuia să exercite puterile regale *nomine proprio* ca organ constituțional îndrituit să exercite aceste atribuțiuni până la majoratul succesibilului la tron, care, dacă depune jurământul, devine Rege, iar dacă refuză să-l depue, este socotit că nu a fost niciodată Rege.

Regența pentru imposibilitate de a domni. Este al doilea caz în care Constituția prevede posibilitatea instituirii regenței. Art. 41 din Constituție prevede două situații distincte: a) când există principe moștenitor major; b) când principele moștenitor e minor sau nu există.

În primul caz, dacă Regele se află în imposibilitate de a domni, principele moștenitor major, singur, ia de drept Regența. În cazul acesta deci nu se mai desemnează supleanți așa cum prevede art. 40 din Constituție și nici n'ar fi rațiunea să se mai desemneze, deoarece principele moștenitor major este cel mai îndreptățit să îndeplinească funcția de Regent.

În al doilea caz, când Principele moștenitor ar fi minor, Consiliul de miniștri, după ce s'a constatat legalmente imposibilitatea de a domni, convoacă îndată Adunările reunite spre a decide. Constituția nu arată ce au să decidă Adunările reunite dar textul trebuie întregit, înțelegând că ele vor numi un regent și doi supleanți, ca și în cazul prevăzut de art. 40, al. 5 din Constituție, adică atunci când Regele moare, fără a fi numit Regent și moștenitorul tronului e minor.

Condițiile în care se constată incapacitatea de a domni nu sunt stabilite în Constituție. Art 41 se mulțumește să declare « după ce s'a constatat legalmente imposibilitatea de a domni ». Va trebui deci, să se facă o lege care să stabilească aceste condiții așa cum prevedea art. 47 al Constituției jugoslave din 3 Sept. 1931.

Regența încetează în cazul când succesorul Tronului devine major și prestează jurământul prevăzut de Constituție; ea încetează și în cazul când starea de incapaci ate a Regelui dispore. În acest caz nu este însă suficient un act din partea Regelui pentru a-și relua puterile regale, ci Adunarea națională care a constatat incapacitatea Regelui, trebuie, în aceeași formă, să vină să constate încetarea acestei stări și reluarea puterilor regale.

Regentul va exercita toate puterile regale; o singură restricție impune Constituția în art. 42, anume că nicio modificare nu se poate aduce Constituțiunii în timpul Regenței. Pentru identitate de rațiune, această interdicție trebuie aplicată și în timpul locotenenței regale.

Regența fiind un organ, în care trebuie să intre, prin însăși natura instituției, rudele cele mai apropiate ale succesorului la tron sau ale Regelui incapabil de a domni, se poate naște, în sistemul nostru constituțional, problema de a ști dacă în Regență pot intra și femei. Credem că nu, deoarece rațiunea care a determinat pe legiuitorul nostru constituant să adopte principiile legii salice în materie de succesiune la tron, se menține și atunci când este vorba de instituirea Regenței.

204. Locotenența regală. Constituția vorbește o singură dată de această instituție, în art. 36. Locotenența regală se institue în caz de vacanță a Tronului și când Adunarea națională n'a putut alege un nou Rege în termenul prevăzut de art. 36. Un singur lucru rezultă din textul constituțional, anume că locotenența regală este formată din trei persoane.

În Italia locotenența regală nu este prevăzută în Statut sau vreo altă lege. Este o instituție care a luat naștere pe cale consuetudinară. Astfel, în 1848, Carlo Alberto, plecând la război în Lombardia, numi ca locotenent pe principele Eugenio di Carignano, ca să exercite toate funcțiile *civile* ale Coroanei; la fel făcu Regele Vittorio Emanuele II, în 1859 și 1866. În sfârșit, în 1915 Regele Vittorio Emanuele III, înainte de a pleca la războiu și a lua comanda supremă a armatei, numi ca locotenent regal pentru afacerile administrative pe Tommaso di Savoia, Duca di Genova. În perioada Unificării italiene se întâlnesc locotenenți regali, numiți în diferitele provincii anexate regatului Piemontului și al Sardiniei. În Italia fundamentul puterii locotenenței regale este în delegațiunea Regelui¹⁾. Se poate deci lesne observa că în Italia expresiunea *locotenență regală* are un sens cu totul altul decât acel dela noi. Ea se aseamănă în parte cu o regență pentru imposibilitate de a domni, cum este cazul prevăzut de art. 81 din Constituția noastră. Astfel, în 1849, Vittorio Emanuele II fiind bolnav, delegă puterile regale Ducelui de Genova.

Constituția noastră precizează însă că locotenența regală se numește numai în timpul vacanței tronului. Această locotenență este formată din

1) Vezi O. Ranalletti, *op. cit.*, pp. 185—186.

trei persoane, numite de Adunarea națională, după aceeași procedură cu care se alege Regenta.

Locotenența regală se alege cu majoritatea calificată cerută de Constituție. Dacă alegerea nu se face în cele opt zile dela întrunirea Adunării Naționale, atunci în ziua a noua la amiază, Adunările întrunite vor păși la alegere, oricare ar fi numărul membrilor prezenți și cu majoritatea absolută a voturilor.

Locotenența regală exercită, în timpul vacanței tronului, puterile regale în *nume propriu*.

Toate dispozițiunile din Constituția dela 1938 privitoare la Regență și Locotenență Regală — și în special toate aceste dispozițiuni care se referă la existența și intrarea în funcțiune a Consiliului de Miniștri în cazurile de succesiune la Tron — trebuiesc a fi întregite și interpretate în funcțiune de noua instituție politică, creată prin actele fundamentale din Septembrie 1940, a *Conducătorului Statului*.

În trecutul țărilor noastre, regenta nu putea să existe, căci nu am avut monarhie ereditară decât dela 1866 ; se cunoaște însă instituția Locotenenței Domnești sub denumirea de *căimăcămie*. Caimacamul era persoană pusă să țină locul Domnului când domnia era vacantă. Instituția este luată din sistemul administrativ turcesc unde caimacamul era înlocuitorul Marelui Vizir.

Întâlnim căimăcămia la noi încă din veacul XVII ; în veacul XVII și XVIII căimăcămia este *unipersonală*. Astfel Nicolae Costin spune că logofătul Ureche a fost caimacam până la venirea Domnului în scaun. Vornicul Lupu a fost caimacam în Moldova după bătălia dela Stănilești dintre Ruși și Turci, când Domnul Dimitrie Cantemir a trebuit să fugă. Zallony, în cartea sa « Despre Fanarioți » vorbește astfel despre caimacami : « Imediat după numirea sa, noul Domn trimite la Iași, sau la București un Fanariot cu titlul de Caimacam, ca să-i ție locul până la sosirea sa. Caimacamul, îndată ce sosește în Capitală, convoacă pe boierii mari ai țării, începând cu Mitropolitul, care, conform legilor țării și în puterea firmanului de destituirea fostului Domn, exercită suprema autoritate până la numirea noului Hospodar ».

La începutul secolului XIX căimăcămia devine o instituție *pluripersonală*. Astfel, în timpul ocupației rusești dela 1806—1812 funcționează câte cinci caimacami atât în Muntenia cât și în Moldova. Regulamentul organic (art. 18—25 Muntenia) organizează instituția căimăcămiei numită și *vremelnicească ocârmuire*. Căimăcămia este formată din trei persoane :

președintele Inaltului Divan, Ministrul Trebilor dinlăuntru și Marele Logofăt sau Ministrul Dreptății.

Aplicația acestei reguli o întâlnim în 1842 când Alexandru Ghica, Domnul Munteniei, fiind destituit în urma anchetei ordonate de Curtea Suzerană (Turcia) și Curtea Protectoare (Rusia) s'a instituit o căimăcămie compusă din Iordache Filipescu, președintele Divanului, Teodor Văcărescu Ministrul Trebilor din lăuntru și Mihail Cornescu, Marele Logofăt.

Caimacamii, lucrând împreună, aveau conducerea administrațiunii principatului până la alegerea noului Domn. Caimacamii, pe vremea cârmuirii lor, nu puteau da titluri de noblețe, nu puteau judeca fără apelație; ei trebuiau să ia toate măsurile pentru convocarea Obșteștei Adunări pentru alegerea Domnului. Astfel, căimăcămia instituită după retragerea lui Alexandru Ghica, 14 Oct. 1842, convoacă de îndată Obșteasca Adunare care, la 20 Dec. 1842, a ales pe Gheorghe Bibescu ca Domnitor al Țării Românești.

Când Domnul Moldovei Grigore Ghica, numit pe termen de 7 ani, potrivit convențiunii dela Balta Liman, și-a împlinit termenul, a fost numit caimacam Toderiță Balș; după scurt timp acesta moare și în locul lui e numit caimacam Nicolae Vogoride. Ambele numiri au fost făcute în contra dispozițiilor din Regulamentele Organice.

Convenția dela Paris prin art. 11 dispune că în caz de vacanță la Domnie și până la instalarea noului Domnitor, Consiliul de Miniștri exercită atribuțiile Domnitorului. Aceste atribuții sunt curat administrative, mărghinindu-se la expedierea lucrărilor, fără să poată îndepărta pe funcționari altfel decât pentru vină constatată judecătorește. Chiar în acest caz funcționarii nou numiți aveau titlu provizoriu.

Art. 49 din Convenția dela Paris se îndepărtează, ca măsură tranzitorie, dela această dispoziție, instituind o căimăcămie (comisie interimară) constituită conform dispozițiilor Regulamentului organic. Aceste comisiuni erau compuse din Președintele Divanului Princiar, din Marele Logofăt și din Ministrul din lăuntru, care erau în funcțiune sub cei din urmă Domni înaintea instalării, în 1856, a administrațiilor provizorii.

În virtutea acestei dispoziții au fost numiți caimacami în Muntenia Emanoil Băleanu, Ion Manu și Ion Filipescu, iar în Moldova, Ștefan Cargiu, Anastase Pană și Vasile Sturza.

După detronarea lui Cuza, guvernul revoluționar institue o Locotenență Domnească care nu ține seamă nici de dispozițiile Regulamentelor organice nici de acele ale Convenției dela Paris. Această

locotenență era formată din trei persoane: L. Catargiu, Gh. N. Golescu și Col. N. Haralambie. (Vezi și N. Dașcovici, *Exercițiul puterilor regale prin instituții de provizorat — Locotenența și Regența*. Iași, Vieața Românească).

§ 4. POZIȚIUNEA REGELUI

SUMAR: — 205. *Regele nu poate fi în același timp Șeful unui alt Stat fără consimțământul Adunărilor.* — 206. *Inviolabilitatea persoanei Regelui.* — 207. *Contrasemnarea actelor Regelui.* — 208. *Regele domnește dar nu guvernează.* — 209. *Lista civilă a Regelui*

205. Regele nu poate fi în același timp șeful altui Stat, fără consimțământul Adunărilor. Pentru a asigura regalității o poziție demnă de menirea sa, pentru a-i da un mare prestigiu, pentru a pune această instituție în situația de a-și îndeplini chemarea sa, Constituția noastră acordă Regelui o serie de prerogative, dar îi impune în același timp și o serie de obligații, în afară de obligația generală de a respecta Constituția și legile țării.

Prima obligație înscrisă în art. 86 al Constituției din 1938, este că « Regele nu va putea fi totdeodată și șeful unui alt Stat fără consimțământul Adunărilor ». Acest text al Constituției devine azi aproape completamente lipsit de sens. El a fost introdus în Constituțiile moderne în epoca când Statele din Europa se găseau într'o continuă prefacere și când ideea uniunilor personale era frecventă. Această dispoziție a fost introdusă tocmai pentru a se curma posibilitatea ca șeful Statului, singur, să hotărască de soarta unui Stat. Constituția interzice acest lucru; îi dă drept Regelui să fie în același timp șeful unui alt Stat dar pentru aceasta El are nevoie de consimțământul Adunărilor. Se cere acest consimțământ deoarece este vorba de o măsură politică cari poate avea deosebită importanță asupra viitorului Statului.

De data aceasta Adunările nu mai deliberează întrunite, în Adunare națională, ci fiecare în parte, însă cu obligația de a avea o majoritate calificată, atât în compunere cât și la luarea deciziunii. Al. 2 al art. 43 declară că « niciuna din Adunări nu poate delibera asupra acestui obiect dacă nu vor fi prezenți cel puțin două treimi din membrii cari le compun și hotărîrea nu se poate lua decât cu două treimi din voturile membrilor de față ». Majoritatea calificată este cerută aici din cauza importanței deciziunii care urmează a fi luată.

206. **Inviolabilitatea persoanei Regelui.** Din cauza înaltei situațiuni pe care o are Regele în Stat, și din cauza tradiției, Constituția declară în art. 44 că «persoana Regelui este inviolabilă». În vechile monarhii de drept divin persoana Regelui era declarată *sacra* și *inviolabilă*. Odată însă cu dispariția ideii monarhiei de drept divin, s'a înlăturat din Constituții expresiunea *sacra*, păstrându-se numai expresiunea *inviolabilă*, care înseamnă că Regele este nerăspunzător de actele și faptele sale, fie că ele sunt săvârșite în calitate de Rege, fie că sunt făcute în calitate de persoană particulară în orice domeniu, politic, penal, civil.

Acest principiu, înscris în Constituția noastră, își găsește originea în vechea concepție a monarhiei de drept divin. Englezii, socotind pe Rege unsul lui Dumnezeu, au proclamat principiul că *Regele nu poate face rău*. Dar ca o consecință a acestui principiu, ei l-au pus pe Rege, prin organizarea constituțională ce și-au dat, în imposibilitate de a face rău. În constituțiile moderne acest principiu a fost înscris sub forma inviolabilității persoanei Regelui.

De această expresie că persoana Regelui este inviolabilă sunt legate mai multe noțiuni:

a) Legile penale acordă persoanei Regelui o specială protejire în Stat. Astfel codul penal, pedepsește în mod special orice atentat sau complot împotriva persoanei Regelui sau a familiei sale, precum și ofensele aduse în public contra persoanei Regelui sau a membrilor familiei sale.

b) Regele este nerăspunzător, din punct de vedere penal, de actele și faptele sale, făcute fie în calitate de Rege, fie în afară de exercițiul funcțiunilor sale. Rațiunea pentru care Constituția a luat o astfel de măsură trebuie găsită în faptul că Regele, în principiu, nu poate face rău. Chiar dacă, totuși, în cazuri excepționale, Regele ar comite un fapt penal, gravitatea acestui fapt nu poate întrece gravitatea situației care ar rezulta din punerea Regelui sub urmărire. S'a preferat deci să se adopte principiul inviolabilității, care, propriu zis, nu înseamnă că Regele nu este răspunzător pentru actele și faptele sale, ci numai că nicio urmărire penală nu poate fi pornită împotriva Regelui pentru actele și faptele sale cu caracter penal.

Această iresponsabilitate este edictată de Constituție numai pentru persoana Regelui. Sub regimul vechii monarhii de drept divin, această neresponsabilitate se întindea la toți membrii familiei Domnitoare.

c) Regele este nerăspunzător pentru actele de Stat ce îndeplinește. Această neresponsabilitate este justificată, de oarece Constituția adaugă că miniștrii sunt răspunzători pentru toate aceste acte. Regele nu poate face niciun act, fără să fie contrasemnat de Conducătorul Statului, care, prin aceasta chiar, își ia răspunderea. Actul regal este deci un *act complex*, întocmit cu concursul voinței Conducătorului Statului și a Regelui, răspunderea aparținând în întregime numai Conducătorului Statului.

Miniștrii, potrivit actelor constituționale din 1940, nu pot lucra direct cu Regele. Ei trebuie să prezinte actele lor Conducătorului Statului, care, singur, are căderea de a le contrasemna și supune semnăturii regale, pe acele de competența Regelui.

d) Regele poate fi subiect de raporturi patrimoniale; el poate avea un patrimoniu privat ca și bunuri afectate Coroanei. În toate aceste cazuri, răspunderea pentru actele făcute nu aparține Regelui, ci Administrației acestor bunuri. Regele nu poate fi chemat în judecată, el nu poate apare ca martor, nu i se poate deferi jurământ.

207. **Contrasemnarea actelor Regelui.** Niciun act al Regelui n'are valoare dacă nu-i contrasemnat de un ministru. Constituțiunile din 1866, 1923 și 1938 exprimă această idee în mod clar: « Actele de Stat ale Regelui vor fi contrasemnate de un ministru care, prin aceasta însăși, devine răspunzător de ele ».

Acest principiu este consecința inviolabilității persoanei Regelui. Regele nu poate face niciun act fără semnătura unui ministru.

Constituția nu impune obligațiunea ca actul să fie semnat de ministrul de resortul căruia depinde actul. Oricare dintre miniștri poate contrasemna un act al Regelui; este suficient să se găsească un ministru care să-și asume răspunderea, pentru ca actul să se poată împlăni.

Constituția din 1938 a dispus în art. 44, al. 3 că se exceptează dela regula generală a contrasemnăturii actelor, numirea primului ministru, care nu va fi contrasemnată. Cu chipul acesta se curmă discuția ce se făcea sub regimul vechii constituții, discuție care prilejuise dispoziția art. 1 din legea de organizare a ministerelor după care « Decretul de numire al președintelui de Consiliu se contrasemnează de președintele de Consiliu demisionat sau revocat; el poate fi însă contrasemnat și de noul președinte de Consiliu ».

Se adoptă astfel și la noi principiul pe care-l găsim în art. 67 al Constituției franceze din 1848: « Actele președintelui republicii, *altele decât*

cele prin care el revocă și numește miniștrii, n'au efect decât dacă sunt contrasemnate de unul din miniștri ».

Sub *regimul politic* instaurat în 1940, actele Regelui sunt contrasemnate numai de Conducătorul Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri; miniștrii nu au drept de contrasemnare.

208. Regele domnește, dar nu guvernează. Sub imperiul constituțiilor din 1866 și 1923, Regele, titular al puterii executive, participă și la exercitarea activităților celorlalte două puteri, având rolul de a armoniza activitățile tuturor puterilor, intervenind pentru a face să înceteze conflictele politice, fie revocând pe miniștri, fie refuzând să sancționeze o lege, fie dizolvând parlamentul, când ar fi existat conflict între executiv și legislativ, fie acordând amnestie pentru a face să înceteze prigonirile politice sau pentru a restabili pacea socială, fie acordând grațierea, atunci când i se părea că pedeapsa dată de instanțele judecătorești a fost excesivă.

În asemenea condițiuni, Regele apărea ca fiind organul ce reprezenta, în gradul cel mai înalt principiul colaborațiunii puterilor. Dar Regele era în același timp *simbolul unității Statului*.

Potrivit constituțiunii din 1938, Regele devine un organ foarte activ; el capătă un rol politic covârșitor, căci el numește pe miniștri, având libertate completă de alegere, miniștrii fiind răspunzători numai față de Rege.

Formula lui Thiers, exprimată în timpul domniei lui Carol X, Regele Franței: *le roi règne et ne gouverne pas*, tradusă la noi prin: Regele domnește, dar nu guvernează, nu ar fi avut niciun sens sub imperiul Constituțiunii noastre din 1938.

Dar chiar în regimul constituțional din 1866 și 1923 nu se putea spune că Regele nu avea însemnate atribuțiuni de guvernare. Orban, în tratatul său de drept constituțional belgian (vol. II, p. 272) vorbind despre adagiul formulat de Thiers, spune că în Belgia el se poate formula: *le roi règne et gouverne*, căci Regele prin atribuțiunile ce exercită, participă la guvernare.

Formula era exactă pentru Anglia, unde rolul Regelui este foarte redus, el fiind simbolul unității Statului. Pe câtă vreme, la noi, în sistemul constituțiilor anterioare ca și în Belgia, Regele juca un rol important în guvernare.

În regimul instaurat prin actele constituționale din Septembrie 1940, formula lui Thiers devine exactă în sens că Regele *domnește dar nu guvernează*. El este simbolul unității Statului; El exercită domnia cu atribuțiunile

limitate ce i s'au stabilit prin Decretul-Lege 3072 din 8 Septembrie 1940, dar guvernarea, cu plenitudinea puterilor, este exercitată de Conducătorul Statului.

209. **Lista civilă a Regelui.** Națiunea stabilește prin lege, o sumă anuală care se acordă din bugetul Statului, Regelui, pentru înaltul oficiu pe care dânsul îl exercită și pentru cheltuielile ocazionate de întreținerea diferitelor servicii necesare splendorii Tronului. Suma pe care Regele o primește anual se numește *lista civilă*. Administrarea acestei sume este încredințată Mareșalului Palatului. Regele primește lista civilă, fără să fie ținut să dea socoteală de modul cum a întrebuințat-o.

Expresiunea *listă civilă* este de origine engleză. La început, Suveranul era dator ca din suma anuală ce i se aloca să întrețină o sumă de servicii publice, care erau înscrise într'o listă. Dar cu timpul întreținerea acestor servicii a fost luată din sarcina Regelui și trecută în bugetul Statului. Expresiunea *listă civilă* s'a păstrat mai departe, prin tradiție ¹⁾.

Lista civilă, declară art. 47 din Constituție, se hotărăște prin lege.

Alături de lista civilă, întâlnim o serie de bunuri afectate Coroanei în uzufruct și care sunt menite să asigure Regelui și familiei sale posibilitatea de a menține strălucirea Coroanei. Domeniul Coroanei poate fi constituit din bunuri mobile și imobile. Afectarea lor se face prin lege, care se stabilește ca și lista civilă, pentru întreaga domnie. Administrarea Domeniilor Coroanei constituie o persoană juridică de drept public, creată prin lege ²⁾; ei îi este încredințată întreaga administrare a bunurilor afectate Coroanei, și ea răspunde în justiție de procesele în legătură cu aceste bunuri. Tot dânsa răspunde de obligațiile civile pe care și le ia Regele, în calitatea lui de simplu particular ³⁾.

¹⁾ Errera, *Traité de droit public belge*, 1918, p. 201, socotește că lista civilă constituie o administrație dotată de personalitate juridică și că aceasta este juridicește răspunzătoare de actele Regelui ca particular. Situația din Belgia este însă diferită de cea de la noi, căci în Belgia lista civilă servește și ca administrație a bunurilor Coroanei. La noi există în acest scop Administrația Domeniilor Coroanei.

În Belgia s'a născut o interesantă discuție la moartea Regelui Leopold II asupra întinderii dreptului de dispoziție al Regelui asupra mobilelor și obiectelor de artă ce împodobeau palatele regale. Vezi Ch. des Req., 28 déc. 1909; Sénat, 29 déc. 1909; *Ann. parl.*, 1909—1910, Chambre, p. 115, Sénat, p. 115.

²⁾ Vezi legea din 10 Iunie 1884 în Hamangiu, II, p. 473.

³⁾ În Italia, administrarea bunurilor Coroanei este încredințată Ministrului Casei Regale.

În sfârșit, Regele poate să aibă patrimoniul său privat, de care este liber să dispună prin testament sau printre acte între vii, potrivit regulilor din codul civil. Administrarea domeniului privat al Regelui se face tot prin intermediul administrației domeniilor Coroanei.

Regele poate, în cursul Domniei, să renunțe la o parte sau la toate bunurile afectate Coroanei ¹⁾.

§ 5. PREROGATIVELE REGALE

SUMAR: 210. *Regele nu are alte puteri decât acele care-i sunt limitativ determinate.* — 211. *Regele este capul Statului.* — A) *Atribuțiunile de ordin legislativ ale Regelui.* — 212. *Distincțiuni.* — 213. *Atribuțiunile de ordin legislativ ale Regelui în timpul constituțiilor din 1866 și 1923.* — 214. *Atribuțiunile legislative ale Regelui în timpul constituției din 1938.* — 215. *Atribuțiunile legislative ale Regelui în regimul politic instaurat prin decretele-legi din 5 și 8 Septembrie 1940.* — 216. *Decretele regale.* — B) *Atribuțiuni de ordin executiv.* — 217. *Regele numește și revoacă pe primul ministru.* — 218. *Regele este Capul oștirii.* — 219. *Dreptul de a bate moneda și a conferi decorațiunile române.* — C) *Atribuțiunile Regelui de ordin judecătoresc.* — 220. *Dreptul de amnistie și de grațiere.* — D) *Atribuțiunile Regelui de ordin extern, privind relațiunile Țării cu alte State.* — 221. *Dreptul de a primi și de a acredita ambasadori și miniștri plenipotențitari.*

210. Regele nu are alte puteri decât acele care-i sunt limitativ determinate. Regelui i se acordă o serie de prerogative, de competențe determinate, pe care nu le poate depăși. Numai astfel se poate realiza regimul constituțional, care are ca principală menire asigurarea Statului de drept. Dacă n'ar exista prohibițiunea înscrisă în Constituție, s'ar putea crede că prerogativele acordate Regelui sunt înșirate numai cu titlu de exemplu și că Regele, pe cale de analogie și-ar putea aroga și altele. Este lesne de înțeles că atunci întreaga bază a regimului constituțional s'ar găsi desființată. Toată rațiunea de a fi a Constituțiilor nu poate fi găsită decât în această necesitate de a limita puterile Șefului Statului.

Actele constituționale din 1940 deși nu mai reproduc în termen vechile expresii ale Constituțiilor noastre că « Regele n'are alte puteri decât cele date lui prin Constituție », sunt totuși mai categorice chiar decât vechile Constituții, deoarece după ce indică limitativ prerogativele regale, adaugă că « toate celelalte puteri ale Statului se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri », însărcinat cu depline puteri (Conducătorul Statului).

¹⁾ Astfel întâiu Rege al României întregite Ferdinand I, renunță în 1917, la moșiile afectate Domeniului Coroanei, pe care le oferă pentru expropriere, spre a fi împroprietăriți oștenii plugari.

211. **Regele este Capul Statului.** În această calitate, El simbolizează Statul în unitatea sa, constituind astfel organul suprem căruia îi sunt subordonați titularii tuturor organelor Statului, care îi datoresc credință.

Astfel, el numește pe Președintele Consiliului de Miniștri cu depline puteri pentru conducerea Statului, conform decretului lege 3072 din 8 Septembrie 1940, care depune jurământ de credință Țării și Regelui și care exercită atribuțiunile suverane pentru conducerea Țării. Președintele Consiliului de Miniștri și Conducător al Statului numește pe ceilalți funcționari ai Statului, care depun jurământ de credință Regelui și Conducătorului Statului.

Dacă examinăm atribuțiunile Regelui constatăm că ele sunt:

- A) De ordin legislativ;
- B) De ordin executiv;
- C) De ordin judecătoresc;
- D) De ordin extern, privind relațiunile Țării față de alte State.

A) *Atribuțiunile de ordin legislativ ale Regelui*

212. **Distincțiuni.** În examinarea acestor atribuțiuni trebuie să distingem trei perioade:

I. Perioada reglementată de constituțiunile dela 1866 și 1923 și care durează din 1 Iulie 1866 până la 28 Februarie 1938;

II. Perioada cărmuită de constituțiunea dela 28 Februarie 1938 și care a durat până la decretele-legi din 5 și 8 Septembrie 1940;

III. Perioada actuală, care începe din 5 Septembrie 1940.

213. **Atribuțiunile de ordin legislativ ale Regelui în timpul constituțiunilor din 1866 și 1923.** Examinând prima perioadă trebuie să distingem: a) atribuțiunile legislative ale Regelui pentru timpuri normale; b) atribuțiunile legislative ale Regelui în perioada de criză.

a) *Legislațiunea pentru timpuri normale.* Constituțiunile din 1866 și 1923 stabilesc un organ legislativ tripartit alcătuit din 2 Adunări politice (Adunarea Deputaților și Senatului) și Regele. O lege trebuie să reprezinte acordul de voință între acești trei factori. Manifestarea de voință a Adunării Deputaților și Senatului se constată prin voturile pe care aceste Adunări le dau asupra proiectelor de legi, în urma desbaterilor ce au loc. Manifestarea de voință a Regelui se constată prin *sanționarea legii*.

Un proiect de lege votat de Adunarea Deputaților și de Senat, tot proiect era considerat, până ce obținea și sancționarea regală. Numai prin sancționare, proiectul devenea lege. Din această cauză, în Statele monarhice care admit sancționarea, s'a zis că legea este opera Regelui care poate să admită sau să refuze sancționarea.

Constituțiunile noastre recunoșteau formal dreptul Regelui de a refuza sancționarea.

Regele avea încă o atribuțiune de natură legislativă: *inițiativa legilor*, pe care o avea și Parlamentul.

b) *Legislațiunea în timpuri de criză*. Constituțiunile din 1866 și 1923 reglementau vieța socială din timpuri normale, dar în vieța unui Stat se pot întâmpla crize: pericole grave dinăuntru sau din afară pot să amenințe însăși existența Statului. În acest caz, organul executiv, care, în tot momentul, stă de veghe pentru apărarea Statului, trebuie să aibă la dispozițiune mijloacele necesare, căci organul legislativ, cu activitatea sa intermitentă, poate să nu fie întrunit în acele momente dificile și apoi măsurile rapide nu pot fi luate în asemenea Adunări unde lungile debateri ar putea fi periculoase pentru interesele generale.

Statutul lui Cuza prin art. III din anexă reglementa dreptul de necesitate. Acest drept de necesitate este un drept natural, care derivă din dreptul Statului de a se conserva. Guvernul are datoria de a face tot posibilul pentru conservarea Statului, recurgând chiar și la ilegalitate în caz de nevoie, după cum și individul, în caz de legitimă apărare, poate comite fapte condamnabile după legea penală, dar din cauza împrejurărilor, legea îl scuză. În caz de criză, executivul putea să intervină prin acte de guvernământ sau prin decrete-legi.

214. Atribuțiunile legislative ale Regelui în timpul constituțiunii din 1938. În această perioadă, Regele are atribuțiuni mai importante în materie de legiferare. Astfel, el exercită aproape singur *inițiativa legilor*, căci inițiativa Parlamentului e foarte mult redusă; el are dreptul de sancționare al legilor. Dar modificarea esențială constă în faptul că Parlamentul nu mai are sesiuni ordinare ca în vechile constituțiuni, putând fi numai convocat de Rege atunci când crede de cuviință, durata sesiunii putând fi cât de scurtă și chiar atunci Regele putând să închidă sesiunea. Se recunoaște Regelui dreptul de legiferare prin decrete-legi, supuse ratificării Parlamentului. În acest sistem, Parlamentul avea mai mult rolul de a ratifica decretele-legi.

215. **Atribuțiunile legislative ale Regelui în regimul politic instaurat prin decretele-legi din 5 și 8 Septembrie 1940.** În acest regim în care opera legislativă consistă numai în decrete-legi, Regele are dreptul de a face decretele-legi fundamentale sau cu caracter constituțional. Acest principiu reieșea din decretul-lege Nr. 3053 din 5 Septembrie 1940 în care se spunea că legile organice sunt rezervate Regelui, înțelegându-se prin legi organice, legile fundamentale, privitoare la organizarea Statului. Același principiu găsim și în decretul-lege Nr. 3067 din 6 Septembrie 1940 dat de Regele Mihai I, în care însă în loc de formula: « Modificarea legilor organice, numirea miniștrilor și subsecretarilor de Stat se va face prin decrete regale contrasemnate de Președintele Consiliului de Miniștri », cum spunea decretul Nr. 3053 din 5 Septembrie 1940, se întrebuintă formula: « *Aprobă modificarea legilor organice* ». Decretul-lege Nr. 3072 din 8 Septembrie 1940 nu mai are nicio mențiune privitoare la *legile organice*.

Cu toate acestea, când la 14 Septembrie 1940 s'a făcut o asemenea lege organică, s'a recurs la decret-regal.

Acest decret-regal care poartă Nr. 3151, publicat în « Monitorul Oficial » din 14 Septembrie 1940, este dat în formă de decret lege, semnat de Rege și contrasemnat de Președintele Consiliului de Miniștri și Conducătorul Statului Român. De asemenea, când s'au abrogat aceste dispozițiuni, măsura s'a luat tot printr'un decret-regal, decretul-lege Nr. 314 din 15 Februarie 1941.

Or, în materie politică, precedentele joacă un rol considerabil și prin faptul că s'a procedat în așa fel la câteva zile după reforma din 8 Septembrie 1940, însemnează că aceasta a fost intenția organelor supreme când s'a făcut decretul-lege Nr. 3072.

Dar, noi credem că Regele are drept de legiferare și în toate materiile rezervate Lui prin decretul-lege Nr. 3072.

216. **Decretele-regale.** Actele regale poartă numele de *decrete regale*. Decretul regal este un act, care începe cu partea I din formula promulgării cuprinsă în decretul-lege din 1 Iulie 1866, în care se arată numele Regelui, urmează arătarea originei Monarhiei așa cum e dată de teoria dreptului divin providențial, a lui Thoma din Aquino (vezi Nr.), formula « la toți de față și viitori sănătate », destinată să arate perpetuitatea Statului prin faptul că națiunea, elementul său esențial, nu cuprinde numai generațiunile prezente, care reprezintă numai un moment din viața Statului, ci toate generațiunile și cele trecute și cele prezente, precum și cele viitoare.

Această formulă ca și toate formulele întrebuițate de toate autoritățile administrative, adică acele organe competente de a lua decizii juridice executorii, sunt destinate să determine persoana autorului actului și să precizeze calitatea în care el lucrează pentru a se putea cunoaște sfera lui de competență și prin urmare validitatea actului.

Decretul regal, chiar când este vorba de un decret lege, nu cuprinde și partea II-a a formulei de promulgare, care cuprinde elementul esențial al promulgării: *promulgăm această lege*, ordonăm ca ea să fie investită cu sigiliul Statului și publicată în Monitor; prin urmare, în actualul regim nu se mai poate vorbi de promulgare, căci promulgarea este un act al puterii executive, ce se exercită numai în Statele al căror regim politic admite separațiunea puterilor: este actul prin care Șeful Statului, Rege sau Președinte de Republică, Șef al Puterii executive, afirmă că o operă a organului legislativ, o lege, a fost regulat votată și că deci este executorie pentru agenții puterii executive.

În adevăr, conform principiului separațiunii puterilor, puterea legislativă face legile, dar executivul le aplică, ia măsurile necesare pentru ca ele să fie respectate și executate. De aceea promulgarea trebuie să fie opera executivului, căci numai el are monopolul execuțiunii și al deciziunilor executorii, ca titular al forței publice. Legile, ca și deciziunile judecătorești, fără intervențiunea executivului, ar rămâne simple planuri de organizațiune socială, sau simple constatări asupra drepturilor unor persoane, dar realizarea, executarea, lor nu s'ar putea face. Iată pentru ce executivul trebuie să facă promulgarea legilor sau să acorde formula executorie pentru deciziunile judecătorești.

Intr'un regim politic, care admite sistemul concentrării puterilor politice, încredințând executivului și puterea de legiferare, implicit se ridică Regelui dreptul de promulgare. Decretele regale sunt numai publicate în « Monitorul Oficial » pentru a fi făcute opozabile tuturor. Numai de atunci ele pot să producă efecte, conform adagiului *nemo censetur ignorare legem*.

Decretul regal este un act juridic care cuprinde o manifestare de voință a Regelui, lucrând în baza investiției legale pe care o are ca Șef al Statului, în scop de a produce, de a creia o anumită situațiune juridică nouă, sau numai de a constata situațiuni juridice reglementate de legiutor ¹⁾.

¹⁾ Prin situațiunea juridică a unei persoane se înțelege totalitatea drepturilor și îndatoririlor juridice relativ la o materie determinată spre ex. situațiunea de proprietar. Legea, decretul-lege, regulamentul, creează situațiuni juridice generale.

Decretul regal cuprinde temeieri de fapt și de drept. Într'un decret regal, temeierile de fapt sunt cuprinse în referatul Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului.

Decretul cuprinde un dispozitiv împărțit în articole. Ultimul articol cuprinde o însărcinare dată Președintelui Consiliului de Miniștri de a aduce la îndeplinire decretul.

Decretul regal este datat; el poartă semnătura Regelui și e contra-semnat de Președintele Consiliului-Conducător al Statului, cum prevedea decretul-lege Nr. 3.053 din 5 Septembrie 1940.

B) *Atribuțiuni de ordin executiv.*

217. **Regele numește și revoacă pe primul ministru.** Ca primă prerogativă a Regelui, Constituțiunile noastre din 1866, 1923 și 1938 însciau dreptul de a numi și revoca pe miniștri. Ca șef al puterii executive, Regele era îndreptățit să-și aleagă colaboratorii și să-i înlocuiască atunci când credea că nu mai corespund încrederii ce și-a pus în ei, sau concepțiunilor sale despre modul cum trebuie rezolvate problemele politice la ordinea zilei.

Dar, în vechiul regim parlamentar, admis de constituțiunile din 1866 și 1923, Regele nu putea să-și exercite în totul liber această prerogativă. El era dator să țină seamă, în alegerea miniștrilor, de desemnarea pe care o făceau majoritățile parlamentare. Este adevărat că putea numi pe miniștri și din afară de membrii parlamentului, dar acești miniștri nu puteau să lucreze decât cu concursul parlamentului. Dacă parlamentul nu le acorda încredere, miniștrii trebuiau să demisioneze sau Regele să-i înlocuiască.

Regele, după consultările Președinților Adunărilor legislative și a frunțașilor politici, încredința unei persoane sarcina de a forma Cabinetul ministerial. Acesta, dacă putea reuși să alcătuiască o listă, o supunea Regelui, care, dacă o accepta, dădea ordin să se facă decretul de numire al Președintelui Consiliului de Miniștri care, după Constituția din 1938 era semnat numai de Rege, fără a fi contrasemnat de vreun ministru (art. 43 alin. 3). După aceea se făcea un decret pentru numirea miniștrilor semnat de Rege și contrasemnat de Președintele de Consiliu.

Constituția din 1938, reducând rolul parlamentului și făcând pe miniștri răspunzători politicește numai față de Rege (art. 65 al. ult.) a înlăturat toate deformațiile regimului parlamentar, dând posibilitatea Regelui să-și aleagă colaboratorii în mod absolut liber.

Numirea miniștrilor se făcea prin decret regal, care urma să fie contrasemnat de președintele de consiliu. Regele avea de observat două reguli cu ocazia numirii miniștrilor, cari sunt înscrise în art. 67 și 68 din acea Constituție.

Prima regulă este că nimeni nu poate fi ministru dacă nu este român de cel puțin trei generații, cu excepția acelor cari au fost miniștri până la Constituția din 1938.

A doua regulă este că niciun membru al familiei regale nu poate fi numit ministru. Dispoziția aceasta se găsește și în art. 87 al Constituției belgiene; ea a fost înscrisă acolo din cauză că înainte de 1830, când Belgia făcea parte din Olanda, cei doi fii ai Regelui, prințul d'Orange și prințul Frédéric, făceau parte din minister, unul ca ministru de războiu și altul ca ministru al coloniilor. Cum persoana prinților și mai ales a moștenitorului tronului, se identifica într-o câțiva cu aceea a Regelui, se înțelege lesne că orice idee de răspundere se găsea înlăturată.

Toate aceste prerogative regale înscrise în Constituția din 1938, se găsesc astăzi suprimate. Regele nu mai are prerogativa de a numi și revoca pe miniștri: această prerogativă a trecut asupra Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului, în puterea actului constituțional din Septembrie 1940.

Regele păstrează însă dreptul de a numi pe Conducătorul Statului. Dar în sistemul actelor constituționale din 1940, numirea Generalului Antonescu, a avut mai mult caracterul unei confirmări; el era desemnat de opinia publică și Regele nu a făcut altceva decât să confirme, prin actul de numire, această desemnare a voinței populare, ceea ce Adunarea obștească plebiscitară a ratificat prin plebiscitele dela 2 Martie și 9 Noiembrie 1941.

218. Regele este capul oștirii. Decretul-lege 3072 din 8 Septembrie 1940, în art. 2 lit. a, declară că Regele este capul oștirii. Constituțiile noastre arată de asemenea că Regele este acel care comandă armata.

Rațiunea pentru care Constituția acordă Regelui comanda oștirii este că dânsul fiind șeful puterii executive, este implicit și cel care dispune de instrumentul cu care poate asigura ordinea internă și externă, oștirea.

Dar mai există și o altă considerație în afară de aceasta. Constituția noastră socotește armata o forță națională, care, în caz de războiu, ajunge să se confunde aproape cu națiunea.

Oștirea deci este unul din elementele națiunii; Regele întrupează și reprezintă națiunea; era deci absolut necesar ca dânsul să fie capul oștirea.

În afară de aceste rațiuni de ordin pur constituțional, Șefii Statelor, în monarhiile constituționale, își trag dreptul lor de a comanda oștirea în timp de războiu, din puterea tradiției. În dinastiile regale, educația specială care se dă aceluia care va fi Rege, îl face să fie apt pentru o atât de importantă însărcinare.

219. Dreptul de a bate moneta și a conferi decorațiunile române. Regele are, potrivit art. 2 din actul constituțional dela 6 Septembrie 1940, dreptul *de a conferi decorațiunile române, și de a bate moneta*.

Deși Constituția îi acordă Regelui aceste prerogative, El nu poate uza de drepturile conferite decât în conformitate cu legea.

Actul constituțional din 1940 acordă Regelui un drept personal de a conferi decorațiuni, neîngrădit de o anume lege, căci nu se vede cum ar putea stabili legea cui să se acorde decorație, aceasta fiind un drept personal de apreciere. Dacă Constituția noastră din 1866 a înțeles să înscrie între prerogativele regale și pe aceea de a bate moneta și a conferi decorațiuni, a făcut-o, mai cu seamă, pentru considerația că acest drept era contestat Statului nostru, ca unul ce era stat semi-suveran. Constituția din 1866 proclamă principiul deplinei suveranități a Statului, acordând Șefului Statului și aceste prerogative.

Este necesar ca aceste prerogative să nu fie exercitate în chip discreționar de Șeful Statului, ci în baza unei legi. Dacă Regele ar bate moneta după libera sa apreciere, ne putem da seama ce influență ar putea avea acest fapt pentru creditul public. Același lucru trebuie spus și pentru celelalte prerogative.

C) Atribuțiunile Regelui de ordin judecătoresc

220. Dreptul de amnistie și de grațiere. Regele, potrivit art. 2 lit. f din actul constituțional dela 6 Sept. 1940, are dreptul de amnistie și de grațiere, adică de a desființa, a ierta sau micșora pedepse pronunțate sau pe cale de a fi pronunțate, în materii penale.

Atât grația cât și amnistia au o origină foarte veche. Ele existau în dreptul Imperiului roman, sub denumirea de *abolitio*, *indulgentia*, *restitutio in integrum* și erau acordate de prinț sau de Senat.

În concepția actuală a acestor instituții, *grațierea* este o măsură luată de puterea executivă pe cale de decret, prin care se iartă unui condamnat în materie penală o parte sau întreaga pedeapsă. Grațierea păstrează în întregime condamnățiunea, cu toate efectele ei penale, cu toate incapacitățile sau pedepsele accesorii cari pot rezulta din condamnățiune; ea scutește numai pe condamnat de executarea totală sau parțială a condamnățiunii. Grațierea se acordă individual, unor persoane determinate.

Amnistia se deosebete de grațiere prin faptul că dânsa se aplică unor categorii de persoane, determinate în chip impersonal. Amnistia, menținând în vigoare legea penală care pedepsește anumite fapte, o face retroactiv inaplicabilă și desființează toate consecințele ce ea ar fi putut să producă. Amnistia desființează pedepsele pronunțate și urmăriile începute; ea oprește să se mai înceapă urmăriri pentru faptele cari ar intra sub prevederile sale. Ea șterge completamente efectul condamnățiunilor pronunțate, de așa fel că faptele cari au dat naștere la pedeapsă se consideră că nici n'au existat. Amnistia nu se putea acorda de Rege, după Constituția noastră, decât în materie politică. De aci rezultă că pentru a acorda amnistie în materie de delict de drept comun, trebuia o lege.

Și amnistia și grația suspendă, în mod excepțional, efectele normale ale legilor, dar, pe când grațierea este totdeauna posterioară sentinței de condamnare, dispensând pe cel condamnat de a executa pedeapsa, amnistia proclamă uitarea oficială a uneia sau mai multor categorii de infracțiuni, făcând să înceteze acțiunea justiției față de ele.

Amnistia este acordată în scop de a face să înceteze prigonirile politice și a restabili pacea socială.

Actul constituțional din 6 Septemvrie 1940 nu mai precizează dacă amnistia se acordă numai în materie politică. Totuși, pentru rațiunea însăși a instituției, socotim că amnistia va trebui acordată, în principiu, numai în materie politică. Textul actual nu împiedică însă ca sfera acestei noțiuni să fie lărgită.

Grațierea se acordă pe cale de decret; Regele nu poate exercita însă această prerogativă decât cu concursul Conducătorului Statului, care, prin aceasta chiar, își ia răspunderea actului.

Aceste decrete nu pot fi atacate pe nicio cale, nici de partea vătămată prin infracțiune și care urmărește ca parte civilă condamnarea celui presupus vinovat, nici de cel urmărit sau condamnat, care nu poate refuza amnistia sau grațierea; victima infracțiunii poate cere daune conform art.

998 c. civ., sau, dacă a obținut daune prin sentința anulată prin amnistie, aceste daune îi rămân câștigate.

În exercitarea dreptului de grație, Regele nu poate schimba o pedeapsă pronunțată de tribunal cu o alta care să nu fie prevăzută de lege, așa cum s'a făcut în Belgia prin decretul din 25 Martie și 19 Iunie 1842. Acest procedeu este în totul nelegal și violează principiile constituționale.

Rațiunea *amnistiei* pornește aproape din aceleași considerații ca și aceea a grațierii, cu deosebirea că ea reprezintă uneori o necesitate publică. « Își datorește originea sa primă și numele său, nevoii de liniștire care se produce în chip firesc în mijlocul unei națiuni după lupte și comotțiuni interne. Când, după o luptă a partidelor, unul din ele a triumfat cu o victorie completă, și pune în teacă până și armele legale de care uzase în chip legitim împotriva adversarilor săi, cel mai bun lucru este de a se aduce o uitare completă și mijlocul juridic pentru aceasta este amnistia, care poate șterge până și existența crimelor și delictelor politice. (Esmein op. cit., t. II, p. 153).

La noi, după războiu, amnistia s'a acordat, pe cale de decret¹⁾, de decret-lege²⁾, iar în vremea din urmă prin decret³⁾ și lege⁴⁾ și ceva mai mult, legea din 6 Ian. 1928 amnistiază delicta politice, cu toate că Conform Constituției, această amnistiere s'ar fi putut face pe cale de decret.

Constituția din 1938 a corectat această situație; ea nu vorbește în art. 46, al. 2 decât de dreptul Regelui de a ierta sau micșora pedepsele în materii criminale. Nu mai reproduce vechiul text al Constituției în materie de amnistie, astfel că amnistia nu se poate acorda la noi decât pe cale de lege. De altfel, prima aplicație a acestui text s'a făcut la noi prin decretul-lege din 26 Aprilie 1940, care amnistiază toate delicta săvârșite împotriva ordinii publice.

¹⁾ Decretul 2843 din 22 Aug. 1916 pentru amnistiarea tuturor dezertorilor și ne-supușilor (*M. Of.* 115/916).

²⁾ Decretul-lege de amnistie pentru civili cu Nr. 2009 din 4 Mai 1920 (*M. Of.* Nr. 26/920). Decretul-lege de amnistie pentru militari Nr. 1547 din 9 Aprilie 1920 (*M. Of.* Nr. 8/920).

³⁾ Decretul din 13 Mai 1929, *Hamangiu*, vol. XVII, p. 482.

⁴⁾ Legea din 6 Ian. 1928, *Hamangiu*, vol. XIII—XIV, p. 1224; Legea din 6 Iunie 1929, *Hamangiu*, vol. XVII, p. 482.

Actul constituțional din 6 Septembrie 1940 consacră principiul că atât grație cât și amnistia, se acordă de Rege prin Decret Regal, contrasemnat de Conducătorul Statului.

Grația amnistiantă este o instituție apărută în Franța după războiu. Ea constă în faptul că legea acordă amnistie acelor cari au beneficiat de un decret de grațiere sau vor beneficia de un astfel de decret într'un anumit termen. În Franța s'au făcut numeroase aplicațiuni în această materie ¹⁾. Avantagiul acestei instituții este că îngăduie să se facă o discriminare utilă între acei cărora amnistia le este acordată, asigurând, după cum spune Duguit, o strânsă colaborare între puterea executivă și parlament.

La noi s'a făcut uz de această instituție prin D.-L. din 19 Aprilie 1941 pentru suspendarea executării unor pedepse. Acest D.-L. are mai mult caracterul unei amnistii și din această cauză a și fost făcut sub formă de decret-lege.

D) *Atribuțiunile Regelui de ordin extern, privind relațiunile Țării cu alte State*

221. Dreptul de a primi și de a acredita ambasadori și miniștri plenipotențieri. În Constituțiile anterioare nu găsim înscris printre prerogativele regale dreptul Regelui de a întreține relațiuni cu Puterile străine, adică dreptul de a primi pe miniștrii și ambasadorii Statelor străine, acreditați pe lângă dânsul și de a acredita ambasadori și miniștri plenipotențieri pe lângă șefii Statelor străine. Explicația este de natură istorică. În Constituția din 1866 nu s'a putut înscri această prerogativă, deoarece la acea dată Statul nostru nu era independent. Iar la 1923, când s'a dat noua Constituție, titlul privitor la Capul Statului rămânând neschimbat, nu s'a modificat nici acest text, spre a se pune de acord cu faptul că România devenise de mult Stat independent.

Actul constituțional din 1940 face să înceteze această stare de lucruri, punând de acord textul cu realitățile. Prerogativa de a primi și acredita miniștri plenipotențieri este strâns legată de calitatea de Șef al Statului. El reprezintă țara în relațiile internaționale; legătura între Rege și șefii Statelor străine, reprezentând și ei țara lor, se face prin intermediul tri-mișilor Regelui: ambasadori sau miniștri plenipotențieri.

¹⁾ Vezi L. Duguit., *op. cit.*, t. IV, pp. 593—594.

§ 6. STATUTUL PERSOANEI REGELUI ȘI A MEMBRILOR FAMILIEI REGALE

SUMAR: 222. *Titulatura Regelui Românilor.* — 223. *Problema legitimărei puterei în monarhie.* — 224. *Familia Domnitoare.* — 225. *Actele de stare civilă ale membrilor familiei regale.* — 226. *Renunțarea și pierderea calității de membru al familiei regale.* — 227. *Administrarea averii membrilor familiei regale absenți sau cari și-au pierdut calitatea.* — 228. *Căsătoria membrilor familiei regale.*

222. **Titulatura Regelui Românilor.** Constituția noastră nu se ocupă nicăeri de titlul pe care trebuie să-l poarte Regele, atunci când lucrează în numele Statului. Este o regulă necontestată a dreptului public, aplicabilă tuturor funcționarilor și deci și Regelui, ca atunci când ei fac acte în virtutea însărcinării pe care o dețin dela lege, să-și arate în chiar corpul actului calitatea în baza căreia lucrează. Desemnarea calității în baza căreia se face actul, permite tuturor celor interesați să examineze dacă actul s'a făcut de un funcționar care avea competență.

Această regulă, aplicabilă și Șefului Statului, este de origină foarte veche. O întâlnim din lumea antică, perpetuându-se neîntrerupt până azi. În vechile noastre principate titulatura Domnului apare încă dela început, din momentul fundării lor¹⁾.

În 1866, cu ocazia alcătuirii Constituției, nu s'a examinat chestiunea titlului pe care trebuia să-l poarte Domnitorul. Constituțiunea punând însă în art. 29 principiul că toate puterile Statului emană dela Națiunea română, care nu le poate exercita decât prin delegațiune, rezultă că Regele este un delegat al Națiunii române, adică Regele Românilor.

În niciuna din constituțiunile noastre, nici în modificările introduse în Constituțiunea dela 1866, nici în Constituțiunea din 1923, nici în cea din 1938, nu găsim un text care să stabilească titulatura Regelui. Probabil că

¹⁾ Iată titulatura lui Mircea cel Bătrân, dintr'un document din 23 Noemvrie 1406 dat la mănăstirea Tismana (Arhiva ist. I, 1, docum. 134, p. 98): Eu, Ion Mircea, mare voevod peste toată țara Ungro-Valahă și de încolo de Carpați și al țărilor tătarăști, ducel Amlășului și Făgărașului, domnul banatului de Severin, stăpânitorul ambilor țărmi ai Dunării până la Ocean și al orașului Silistra.

Alexandru Lăpușneanu întrebunțează următoarea formulă: În numele Tatălui și al Fiului și al Sf. Spirit, trinitate consubstanțială și nedespărțită, eu robul Stăpânului meu Isus Christos, Alexandru-Vodă, cu mila lui Dumnezeu Domnul Țării Moldovei (Arhiv., ist., I, p. 119, doc. 169).

Titulatura Domnilor, ca formulă, varia în raport cu concepțiile fiecărui Domn; ea conținea însă întotdeauna un lucru cert, întinderea dreptului său de stăpânire.

titulatura Domnitorului nu a fost examinată de constituantul din 1866, pentru că această chestiune nu era tratată nici în Constituția belgiană.

Imediat după votarea Constituției s'a dat decretul din 1 Iulie 1866, în care se stabilește formula sancționării și promulgării legilor și unde se fixează titlul Șefului Statului.

În decretul din 1 Iulie 1866 se prevede că Domnitorul Carol se va intitula, în decretele Sale, *Domn al Românilor*.

Este greu de spus prin ce împrejurări această titulatură a fost schimbată, încât azi în decretele regale, chiar în acele de sancționarea și promulgarea legilor, formula întrebuițată nu mai este *Rege al Românilor* ci *Rege al României*. Această formulă e întrebuițată în toate actele regale și s'a înscris și pe monetele Statului.

Cu toate acestea, în 1868, se bătuse monete cu titlul Carol I Domnitorul Românilor, dar, la protestul Austro-Ungariei, au fost retrase din circulațiune. Probabil, pentru a evita proteste similare din partea Austro-Ungarie și Rusiei, care, deținând țări românești, puteau să considere întrebuițarea unui asemenea titlu ca o provocare, s'a renunțat la acest titlu, dar nu s'a făcut niciun act prin care să se fi modificat decretul din 1 Iulie 1866. Modificarea este datorită practicei cancelariei Palatului care a impus formula, birourilor cari alcătuiesc decretele ¹⁾. Astăzi, pe monetele bătute după 1930, titulatura este de Rege al Românilor.

Titulatura de Rege al României, pe care o găsim în formula de promulgare ca și în formula executorie ce se acordă hotărârilor definitive pentru a putea fi executate, este însă greșită, pentru considerația că afirmă că titularul suveranității este Regele și nu poporul.

Regele nu poate fi considerat decât ca un delegat al poporului, ca Rege al Românilor deci ²⁾. În monarhiile de drept divin se putea concepe și era exactă cu situația de atunci, titulatura de Rege al Spaniei, al Franței, etc. Toate Statele cari au adoptat principiul suveranității naționale au schimbat în același timp titulatura Șefului Statului. Astfel, Constituția franceză din 1791 admite titlul *Roi des Français*.

Constituția belgiană nu se ocupă de titlul acordat Regelui Belgienilor. În schimb avem legea din 18 Aprilie 1898, modificată la 28 Decembrie 1909,

¹⁾ Probabil că această formulă s'a impus la 1884, cu ocazia proclamării regatului, spre a se înlătura obiecțiunile Austro-Ungariei.

²⁾ Vezi Paul Negulescu, *Drept administrativ*, vol. II, fasc. I, p. 150.

prin care se repetă, pentru Regele Albert, vechea titulatură acordată Regelui încă din momentul introducerii Constituției din 1831 ¹⁾). Potrivit art. 3 din această lege, formula de sancțiune și promulgare este: « Albert, Roi des Belges ». Deci și în Belgia titlul exact al Regelui, corespunzând regimului constituțional instaurat, este *Regele Belgienilor* și nu *Rege al Belgiei*.

Cum titulatura Regelui este fixată prin decretul din 1 Iulie 1866 și cum de atunci nu a intervenit un nou act modificator, noi credem că decretul de azi nu pot fi date decât în conformitate cu formula stabilită în decretul din 1866, care este o titulatură exactă; în orice caz trebuie să intervină un decret sau o lege care să stabilească titlul de azi al Regelui, și care nu poate fi altul decât acela de Rege al Românilor.

223. Problema legitimității puterii în monarhie. Formula prin grația lui Dumnezeu și voința Națională. Problema legitimității puterii are o importanță considerabilă în dreptul public și în politică mai ales. De aceea constatăm că guvernării în toate țările și în toate timpurile caută să găsească o justificare a puterii ce dețin.

Juridicește un guvern este legitim dacă respectă Constituția, dar aceasta nu e suficient; o asemenea afirmațiune ne dă numai definiția juridică a legitimității: conformarea guvernării la norma constituțională.

Pentru ca legitimitatea să pătrundă în popor, trebuie ca poporul să creadă în legalitatea guvernării, să fie convins de valoarea ei, trebuie o legitimare pe baze psihologice.

Și, ceea ce este interesant de observat, această operațiune de convingere a maselor nu se face pe cale de raționament, nici pe bază de știință, ci pe considerațiuni de credibilitate, pe o pasiune a sufletului, ea este un act de credință; ea este întemeiată pe anumite credințe, uneori pe prejudecăți colective, pe sentimente ale mulțimii, pe afirmațiuni, care toate la un loc constituiesc o *mistică politică*.

În antichitate, pentru a legitima puterea unor monarhi, se admitea o origină divină familiilor lor, fapt ce le conferea dreptul de a comanda celorlalți oameni. Chiar astăzi micadoul în Japonia este considerat ca descendent din divinități. Romanii au zeificat pe împărații lor. Religiiunile politeiste admiteau foarte ușor că împărații erau *a Deis geniti*, că ei însșiși erau Zei. Judaismul monoteist și apoi creștinismul, au adus o atingere mitului politeist, care legitima puterea monarhului. Această negațiune din partea

¹⁾ Vezi această lege în *Code des lois politiques et administratives* de J. Berta et Ernest Vandeveld, ed. II, Bruxelles, p. 589.

creștinismului, a originii divine a monarhului, explică persecuțiunile contra creștinilor (vezi Cartea X, scrisoarea 97- a lui Pliniu cel tânăr către Împăratul Traian).

Creștinismul a admis, sub inspirațiunea Sfântului Paul, guvernarea poporului prin mandatarul lui Dumnezeu, *omnis potestas a Deo*¹⁾ (vezi mai sus p. 42-43).

În imperiul bizantin împăratul era socotit ca mandatarul lui Dumnezeu, ca vicarul lui Dumnezeu pe pământ. El era stăpân absolut al oamenilor și al sufletelor, stăpânitor temporar și șef spiritual, având chiar dreptul să definească dogma. De aceea pe lângă numele de *Dominus* ce îl avea, s'au mai adăogat și acelea de *Divinitas*, *Aeternitas*, chiar din timpul vieții.

Regimul acesta excesiv, cunoscut sub numele de *Cesaropapism* a existat și în Rusia și în vechea noastră organizare unde Voievodul se intitula Domn ca și împăratul bizantin, *Dominus*, și ca și acesta, avea supremația și asupra capilor bisericii pe care putea să-i destitue și chiar să-i pedepsească.

În occidentul Europei, Biserica a rămas separată de puterea politică. După căderea imperiului roman, Barbarii învingători au respectat marea instituțiune a Bisericii care rămăsese în picioare. Pepin, după ce uzurpă puterea, în 751, a voit să o legitimizeze printr'o consacrare religioasă. Vechiul testament, pe care biserica creștină îl admisesse, oferea procedee de sancționare a regilor prin ungerea cu untdelemn sfințit, cum se făcuse cu regii Saul, David și Solomon. De aceea Pepin a fost sacrat prin ungere cu untdelemn sfințit. În anul 800, la 25 Decembrie, împăratul Carol cel Mare fu încoronat de Papa Leon III în biserica Sfântul Petru din Roma. În anul 818, împăratul Ludovic Piosul a fost încoronat și uns cu untdelemn sfințit

¹⁾ La noi, în Cartea de învățătură a Voievodului Neagoe către fiul său (1512—1521) găsim următorul pasaj: Ci în vremea aceia mai bine să fie plăcută veselia ta lui Dumnezeu, căci nu te-au ales nici nu te-au uns oamenii spre Domnie, ci Dumnezeu te-a ales și te-a uns (Arhiva istorică, I, 2, p. 112).

Niculcea (Letop. Mold., II, 213) dojenește pe boierii cari părau pe Domn: « Mai bine ar fi fraților să nu ne învățați a părîre pe Domni că ei sunt stăpâni și pomaznici ai lui Dumnezeu». Domnitorii întrebuițau în titulatura lor formula: *Cu mila lui Dumnezeu*, pe care o găsim în actele lui Ștefan cel Mare al Moldovei (Arhiva ist., I, p. 81), dela Petru Rareș (*id.*, p. 83) dela Vlad Vodă Dracul avem formula: *Cu mila lui Dumnezeu și cu dumnezeiasca bunavoință* (*idem*, p. 84), etc. Chiar în timpurile contemporane, în veacul XX, împăratul Wilhelm II al Germaniei într'un discurs ținut la Königsberg (26 Aug. 1910) spunea: Coroana mi-a fost dată numai prin grație lui Dumnezeu, iar nu de popor sau parlament, așa că sunt un instrument ales de Dumnezeu, care urmează să dea socoteală numai lui Dumnezeu.

de Papa Ștefan al IV-lea. De atunci Coroana a devenit un simbol al Monarhiei, iar punerea Coroanei pe cap și ungerea cu untdelemn sfințit au intrat definitiv în ritualul *încoronării*. Ungerea dădea regilor caracterul sacru, quasi divin ¹⁾.

Pe lângă *teoria dreptului divin supranatural*, care admite că titularul puterii politice a fost desemnat direct de divinitatea, care a creat chiar puterea politică: *omnis potestas a Deo*, mai există *teoria dreptului divin providențial*, potrivit căreia puterea este în principiu de origine divină, întru cât existența acestei puteri este indispensabilă societății și numai în măsura și modalitatea în care această putere e necesară. Folosința puterii este atribuită unei persoane prin mijloace omenești, care se îndeplinesc însă sub direcțiunea invizibilă a providenței. Această doctrină este expusă de celebrul teolog al timpurilor medievale, Sfântul Toma din Aquino (1226—1274) în *Politicile* sale. El arată că puterea politică are trei elemente: *principiul, modalitatea și folosința*. Numai atribuirea folosinței și folosința se face prin mijloace omenești: *omnis potestas a Deo per populum*.

Monarhiile constituționale admit teoria dreptului divin providențial, după care Divinitatea consacră pe cel ales de popor. Formula: *Prin grația lui Dumnezeu și voința națională* admisă la noi prin Decretul-Lege din 1 Iulie 1866 privitor la sancționarea și promulgarea legilor, ca și prin art. 135 din codul de procedură civilă din 11 Septembrie 1865, nu a fost trecută nici în Constituția din 1866, nici în cea din 1923, nici chiar în constituțiunea din 1938. Ceva mai mult, toate aceste constituțiuni au introdus în textul lor faimoasa formulă a lui Jean Jacques Rousseau, admisă ca principiu fundamental al Constituțiunilor revoluționare franceze din 1791 și 1793, că toată puterea politică rezidă în popor, adică toate puterile Statului emană dela Națiune sau suveranitatea națională, în care se proclamă că titularul suveranității este Națiunea.

Formula puterii politice a Monarhului prin grația lui Dumnezeu și voința națională, admisă prin Decretul-Lege din 1 Iulie 1866 venea însă în contradicere cu principiul suveranității naționale pus în art. 31 din constituțiunea promulgată în aceeași zi. Nici Constituțiunea din 1923, nici cea

¹⁾ În Franța s'a format o adevărată religie monarhică. Regii francezi și mai apoi regii englezi erau considerați că au anumită putere supranaturală, grație căreia se credea că ei ar fi putut vindeca prin atingere vărsatul, ceea ce se încerca în mod solemn cu ocaziunea încoronării. Pe această putere supranaturală, de origine divină, legiștii francezi au stabilit o legitimitate dinastică. Chiar în secolul XIX, regele Carol al X-lea, în Franța, a încercat această veche practică, care a fost profund ridiculizată.

din 1938 nu au căutat să pună de acord aceste două dogme antagoniste. Dar pentru aceasta ar fi trebuit să se părăsească dogma suveranității naționale și să se admită teoria clasică germană, care socotește că Statul este titularul suveranității. În această teorie, Statul, organizat sub forma de monarhie constituțională sau limitată, are două organe originare: Națiunea și Regele, pe câtă vreme în Monarhia absolută există un singur organ, Monarhul, după cum în republică Statul are tot un singur organ: Națiunea.

În teoria germană, în Statul monarhic constituțional, Regele nu este un organ creat, cum este în teoria suveranității naționale, unde Regele este delegatul Națiunii, titulara suveranității, ci un organ originar.

224. **Familia domnitoare.** Această denumire nu apare în Constituție în termeni expresi; ea rezultă din toate dispozițiile constituționale privitoare la succesiunea la tron. Cum din această familie domnitoare se recrutează moștenitorul Tronului și deci viitorul Rege, era absolut necesar, pentru însăși prestigiul Tronului, să se alcătuiască un *Statut al familiei domnitoare*, adică să se stabilească o serie de obligații și să se acorde o serie de privilegii și derogări dela dreptul comun, membrilor familiei domnitoare, membrilor *dinastiei*.

Acordarea unui statut special membrilor familiei domnitoare trebuie pusă în legătură cu vechea concepție a regalității de drept divin. În sistemul regalității de drept divin, harul divinității se întindea nu numai asupra persoanei Regelui, ci și asupra membrilor familiei domnitoare. Constituțiile moderne, înlăturând principiul regalității de drept divin, au păstrat totuși ca o prerogativă datorită înaltei funcțiuni a Regelui, principiul inviolabilității persoanei sale. Dar ele au înțeles să acorde această prerogativă numai Șefului Statului, nu și membrilor familiei regale.

Totuși, acest principiu, deși destul de clar formulat, se pare că nu a primit în practică o consacrare integrală. Însăși Constituția belgiană din 1831, se vede nevoită să înscrie în art. 87 interdicția că niciun membru al familiei regale nu poate fi ministru. Justificarea acestui text este datorită faptului că se socotea implicit la acea dată că membrii familiei regale sunt și dâșii nerăspunzători ca și Regele; că dacă miniștrii s'ar recruta dintre membrii familiei regale, principiul responsabilității ministeriale s'ar găsi pe de-a'ntregul eludat. Practica constituțională recunoaște deci o situațiune privilegiată membrilor familiei domnitoare; această situațiune este justificată prin înalta menire pe care o are familia domnitoare, prin

prestigiul de care trebuie să se bucure și prin autoritatea pe care trebuie să o dea tronului. La noi s'a simțit nevoia ca această situațiune privilegiată, izvorită din practica constituțională, să fie precizată într'un text de lege. Am avut astfel prima lege pentru statutul membrilor familiei domnitoare din 30 August 1920, care a fost înlocuită prin legea din 5 Ianuarie 1926, cu modificările din 14 August 1927 ¹⁾ și 8 Iunie 1930. *Decretul Regal* din 7 Iulie 1941 (Mon. Of. Nr. 158) introduce două noi articole în Cap. IX și autoriză Ministerul Justiției: să dea o nouă numerotare articolelor din Statutul Membrilor Familiei Domnitoare — ținând seama de modificările ce i s'au adus prin legile din 1927 și 1930 —, să rectifice trimiterile ce nu mai corespund noiei numerotări și să procedeze la republicare. Această autorizațiune a fost adusă la îndeplinire prin Decret-Lege 2062 din 16 Iulie 1941 (Mon. Of. Nr. 166), care conține întregul text al Statutului Membrilor Familiei Domnitoare, în forma astăzi în vigoare. Constituția din 1938, prin art. 98 al. final ridică această lege la rangul de lege constituțională, ce nu poate fi modificată decât după procedura pentru revizuirea Constituției. Această lege se referă în special la actele membrilor familiei domnitoare, pe care le supune regulilor cuprinse într'un statut, numit *Statutul membrilor familiei regale*. Dar ea conține totuși, în art. 26 o dispoziție care vine să lămurească principiul inviolabilității persoanei Regelui, înscris în art. 87 din Constituție. Am arătat că această iresponsabilitate este acordată de Constituție numai Regelui; practica constituțională însă a întins-o și asupra membrilor familiei domnitoare. Această practică a fost transformată în parte în text de lege. Art. 26 din Statut declară că « Regele, Regina, Principele Moștenitor și ceilalți Principi și Principese ai României nu pot fi chemați nici la interogatoriu, nici ca martori în niciun proces penal sau civil.

« În orice act autentic în care legea cere prezența în persoană, conștământul lor va putea fi luat de un judecător delegat de președinte ».

Legea nu declară deci pur și simplu iresponsabili pe membrii familiei regale, ci le interzice numai prezența în pretoriul tribunalelor; îi scutește deci, de a fi obligați, potrivit dispozițiilor dreptului comun, de a se prezenta personal pentru a răspunde la interogatoriu, a depune mărturie sau a încheia acte juridice autentice.

Această lege nu precizează cine sunt membrii familiei domnitoare, și până la ce grad de rudenie se pot întinde beneficiile și restricțiile pre-

¹⁾ Hamangiu, *Codul General*, vol. XV—XVI, p. 9.

văzute de dânsa. În tăcerea textului, trebuie să socotim ca membri ai familiei domnitoare pe toți descendenții legitimi ai Regelui, dintre cari urmează ca să se recruteze viitorul rege; în afară de aceștia trebuiesc considerați ca membri ai familiei domnitoare, ascendenții și colaterali Regelui în ordinea de rudenie stabilită de codul civil. Nu pot fi considerați ca membri ai familiei domnitoare copiii nelegitimi, pentru considerațiunea că lor le este interzisă succesiunea la tron.

Avantagiile acordate prin statut membrilor familiei domnitoare se mențin atâta vreme cât aceștia își au domiciliul în țară. În momentul când ei pleacă din țară pentru a se căsători în străinătate, sau a deveni șefi ai altor State, ei pierd avantajii speciale înscrise în statut. Regulile cuprinse însă în Statut vor continua să li se aplice și lor, atunci când vor contracta cu membri ai familiei regale române.

Din cauza considerațiunei deosebite și al rolului familiei domnitoare, în toate țările monarhice, Șeful Statului este și șef al acestei familii. În adevăr, monarhul are răspunderea prestigiului familiei domnitoare; el trebuie să aibă autoritatea necesară ca să imprime moștenitorului tronului educația pe care o dorește; el trebuie să mențină prestigiul familiei domnitoare. De aceea, la noi Statutul îl declară de șef al familiei domnitoare, în sensul că-i dă autoritate asupra întregii familii: descendenți, ascendenți și colaterali. Pentru a-și putea exercita această autoritate, pentru a putea supraveghea în de aproape conduita familiei domnitoare, statutul obligă pe membrii familiei domnitoare să-și aibă reședința în aceeași localitate în care își are Regele domiciliul. Art. 5 din Statut exceptează dela această obligație pe acei membri ai familiei domnitoare a căror însărcinare le reclamă prezența într'o altă localitate sau care au autorizarea Regelui de a locui în altă parte. Această excepție nu se aplică principelui moștenitor, care își are domiciliul în palatul princiar din capitala țării.

225. Actele de stare civilă ale membrilor familiei regale. Legea dispune, prin art. 1, că toate actele de stare civilă ale membrilor familiei regale, vor fi încheiate de ministrul de justiție, asistat de secretarul general. Ele vor cuprinde toate indicațiile cerute de dreptul comun și vor fi încheiate în trei exemplare, dintre care unul pentru arhiva Casei Regale, altul pentru arhiva Statului și al treilea pentru ofițerul stării civile competent, care le va înscrie în registrele respective.

Legea deroagă deci dela dreptul comun numai prin simplul fapt că-l face pe ministrul de justiție ofițer de stare civilă; actele de stare civilă,

din moment ce sunt încheiate, sunt trimise de ministrul de justiție ofițerului de stare civilă competent după dreptul comun, care este obligat să le înscrie în registrele respective. După aceeași procedură se va face și rectificarea actelor de stare civilă.

226. **Renunțarea și pierderea calității de membru al familiei regale.** Legea din 1926 se ocupa, în art. 4, 6 și 7 de renunțarea sau pierderea calității de membru al familiei regale. În art. 7 se accentua ideea că moștenitorul tronului poate renunța la calitatea sa. Din cuprinsul general al legii și din faptul că ea admite ideea renunțării la calitatea de membru al familiei regale, e clar că s'a înțeles că moștenitorul tronului poate renunța la această calitate mai înainte de a se fi deschis succesiunea.

Legea prevedea că acei cari au renunțat sau și-au pierdut calitatea de membri ai familiei regale nu se mai pot folosi de numele dobândit și nici nu pot adopta alt nume fără autorizarea Regelui. Dacă aceștia ar încheia acte juridice mai înainte de obținerea acestei autorizări, ele sunt nule de drept (Art. 4 al. 2).

Ca o consecință a acestei renunțări, legea prevedea că membrii familiei regale cari au renunțat sau și-au pierdut această calitate, nu mai au drept la reședință în Palatele Regale sau Princiare (Art. 6).

În sfârșit, art. 7 prevede că moștenitorul tronului și membrii familiei regale cari *renunță* la titlurile, drepturile și prerogativele de cari se bucurau conform Constituției, legilor țării și Statutului familiei domnitoare, pierd drepturile politice prin însăși efectul renunțării și nu-și pot stabili domiciliul și reședința pe teritoriul Statului român decât cu autorizarea Regelui sau a Regenței. În același timp ei pierd de drept proprietatea gradelor militare, fiind șterși din controalele armatei, ca și orice altă funcție sau însărcinare pe care aceștia o vor fi dobândit în instituțiile publice sau de utilitate publică.

Modificarea făcută Statutului la 8 Iunie 1930 a abrogat toate aceste dispozițiuni privitoare la renunțarea la calitatea de membru al familiei domnitoare, ceea ce ar însemna că ideea de renunțare a fost desființată. Dar, în art. 4, astfel cum a rămas nemodificat, se mai vorbește de pierderea calității de membru al familiei regale, fără a se preciza cazurile și condițiile când se poate pierde această calitate. Numai în art. 11 se vorbește de un caz de pierderea acestei calități, prin faptul contractării unei căsătorii, fără autorizare. Modificarea din 1930 se referă deci numai la pierderea calității de membru al familiei domnitoare prin efectul *renunțării*.

227. **Administrarea averii membrilor familiei regale absenți sau cari și-au pierdut calitatea.** Statutul se ocupă, în art. 6 și 7, de cazul unor membri ai familiei regale absenți sau de cazul membrilor cari și-au pierdut această calitate, fie prin renunțare, fie de drept. Dacă acești membri nu și-au lăsat un administrator al averii lor, Tribunalul Ilfov, la cererea ministerului public, va numi un curator, care va reprezenta pe cel ce lipsește din țară, sau pe cel presupus absent, la inventare, socoteli, împărțeli, într'un cuvânt la toate actele la care este interesat. Acest curator numit va funcționa până la data când tribunalul va constata existența unui mandatar împuternicit cu administrarea averii.

Aceste dispoziții se aplică pentru acei membri ai familiei regale cari lipsesc din țară în momentul deschiderii succesiunii și n'au putut să-și desemneze un reprezentant, ca și pentru acei membri cari au renunțat la calitatea lor, sau au pierdut de drept această calitate, iar Regele nu le permite să-și stabilească domiciliul pe teritoriul Statului.

În cazul însă când un membru al familiei regale s'ar găsi într'o absență prezumată, atunci, pentru acesta nu se va aplica în totul dispozițiile codului civil. Legiuitorul a prevăzut deci trei situațiuni diferite, aplicând pentru fiecare din ele reguli speciale.

228. **Căsătoria membrilor familiei regale.** Statutul prevede dispoziții deosebite pentru căsătoria Regelui și pentru aceea a membrilor familiei regale. Art. 8 din Statut declară că *Regele* nu se va putea căsători decât în urma aprobării dată de Consiliul de Miniștri. Acesta este înțelesul dispoziției al. 1: « Căsătoria Regelui nu va putea fi celebrată de Ministrul Justiției decât în virtutea unei delegații dată de Consiliul de Miniștri printr'un jurnal special ».

Consiliul de Miniștri trebuie deci în prealabil să aprobe proiectul de căsătorie. Și este rațional să fie astfel, deoarece miniștrii răspund în fața țării de actele Suveranului. Țara trebuie să cunoască și să-și dea consimțământul pentru primirea viitoareii Regine. Aici nu este vorba numai de interesele private ale Regelui, ci de interesele dinastiei, care sunt strâns legate de ale țării. Viitorul moștenitor al tronului, Regele de mâine, va fi rezultatul acestei căsătorii și țara are tot interesul și tot dreptul să prevadă la timp și să-și dea consimțământul la acest important act.

Dacă Regele contractează căsătoria în străinătate, celebrarea ei se va face tot de ministrul de justiție, asistat de secretarul general. Și în acest

caz ministrul nu va putea celebra decât în baza autorizației speciale date de Consiliul de Miniștri.

Când este vorba de căsătoria *Principelui Moștenitor*, de a *Principilor* și *Principeselor României*, la orice vârstă și oriunde ar fi contractată, este supusă, sub pedeapsă de nulitate, consimțământului Regelui, dat fie în scris, prin act autentic, fie prin declarație verbală în momentul căsătoriei, declarație care va fi constatată prin actul de căsătorie.

Legea derogă deci dela dispozițiile codului civil în materie de consimțământ, cerând consimțământul Regelui pentru căsătorie, oricare ar fi vârsta principelui, chiar dacă dânsul este major. Consimțământul este aici menit să dea puțința Regelui să asigure familiei domnitoare prestigiul și autoritatea care-i sunt atât de trebuitoare. Legea nu pune nicio condiție pentru darea acestui consimțământ; nu cere ca viitorul soț sau viitoarea soție a unei principese sau principe român să fie dintr'o familie domnitoare sau să întrunească alte condiții de avere, de studii, de situație. Totul atârnă de chibzuința Regelui. Tradiția este că Regele să nu dea consimțământul decât la căsătorii cari s'ar contracta între membrii de familie domnitoare. În lipsa Regelui, în cazurile prevăzute de Constituție, autorizarea se va da de Regență; când este vorba de căsătoria unui principe membru al Regenței, autorizația se va da de Consiliul de Miniștri.

Dacă, totuși, prin violarea acestor dispoziții, s'ar contracta o căsătorie, ea ar fi nulă de drept, — legea o declară inexistentă — și va putea fi declarată ca atare de Tribunalul Ilfov, după cererea oricărei părți interesate, cum și din oficiu, la cererea Ministerului public. Consecința declarării ca inexistentă este că această căsătorie este socotită că n'a existat niciodată; copiii cari eventual s'ar naște nu pot fi socotiți ca membri ai familiei domnitoare; ei nu sunt deci copii legitimi.

Această sancțiune n'a fost socotită însă suficientă. În art. 11 s'a adăugat, cum am arătat, că principele moștenitor, principii și principesele României, cari se vor fi căsătorit fără consimțământul Regelui, vor înceta de drept de a mai face parte din familia regală și vor pierde toate drepturile și prerogativele legate de această calitate. În Belgia, s'a înscris o dispoziție similară prin art. 60 al Constituției, modificată la 7 Sept. 1893: «va fi decăzut din drepturile sale asupra coroanei prințul care se va fi căsătorit fără consimțământul Regelui sau a aceluia cari, în lipsa Sa, exercită puterile Sale în cazurile prevăzute de Constituție.

« Cu toate acestea, va fi scutit de această decădere de Rege sau de acei cari, în lipsa sa, exercită puterile sale în cazurile prevăzute de Constituție, luându-se și asentimentul ambelor Camere ».

În Belgia s'a înscris deci această decădere în Constituție. Și e logic să fie așa, căci ordinea succesorală, drepturile și prerogativele familiei domnitoare, vocațiunea la Coroană, sunt înscrise în Constituție și nu pot fi modificate printr'o lege ordinară. Astăzi, în baza dispozițiilor art. 16 din Constituție s'a adoptat și la noi același sistem.

Statutul familiei regale se ocupă apoi de *despărțenia membrilor familiei regale*, de adopțiune și puterea părintească, de interdicție și Consiliul judiciar, de succesiuni, stabilind o procedură specială, menită să asigure splendoarea familiei regale.

CAPITOLUL II

CONDUCĂTORUL STATULUI ȘI PREȘEDINTE AL CONSILIULUI DE MINIȘTRI

§ 1. EXAMINAREA NOUEI INSTITUȚIUNI. POZIȚIUNEA ȘI NUMIREA PREȘEDINTELUI CONSILIULUI DE MINIȘTRI, CONDUCĂTOR AL STATULUI

SUMAR: 229. *Valoarea și sensul noiei Instituțiuni create prin decretul lege din 8 Sept. 1940.* — 230. *Caracterul de permanență al Instituțiunei.* — 231. *Insemnătatea noiei Instituțiuni. Intreaga guvernare aparține Conducătorului Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri.* — 232. *Numirea Președintelui Consiliului de Miniștri, Conducător al Statului*

229. **Valoarea și sensul noiei Instituțiuni create prin decretul legi 2053 din 5 Septembrie 1940 și 3072 din 8 Septembrie 1940.** În regimul politic, instaurat prin decretul-legi Nr. 3.052 și 3.053 din Septembrie 1940, găsim în vârful piramidei două organe având ca titulari două persoane: *Regele și Conducătorul*. S'ar putea spune că însuși Statul se încarnează în aceste două persoane: una, Regele, desemnat prin ereditate, simbol al armoniei sociale, reprezentând ideea de unitate și de perpetuitate a Statului, reprezentând Statul în relațiunile cu celelalte State, dar având și dreptul de a numi pe Conducătorul Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri; cealaltă, Conducătorul, Președinte al Consiliului de Miniștri, numit de Rege, dar având completa încredere a poporului, realizând în persoana sa toate activitățile și puterile politice ale Statului.

Puterea Conducătorului, în această privință, este totalitară; adică el are monopolul puterii politice, înlăturând pluralismul politic de până aci, concentrând toată puterea în mâinile sale.

Prin decretul-legi 3.053 din 5 Septembrie 1940 ca și prin decretul legi 3.067 din 6 Septembrie și 3.072 din 8 Septembrie 1940, se învestește Președintele Consiliului de Miniștri, Generalul Ion Antonescu, cu depline

puteri pentru conducerea Statului; în acelaș timp puterile Regelui sunt limitate pe cale de enumerațiune. Se creează astfel un regim juridic asemănător cu acela din Italia unde Regele este un simbol al unității Statului, cu atribuțiuni foarte reduse, iar Ducele, numit de Rege, are plenitudinea drepturilor politice. În calitatea sa de șef al Guvernului, Capo del Governo, el numește și revoacă pe miniștri.

Ca să putem înțelege valoarea și semnificația decretelor-legi din 5 și 8 Septembrie 1940 nu este suficient să examinăm numai textele, ci întreaga stare de spirit provocată de desorientarea politică a guvernării, precum și de dureroasele pierderi teritoriale ce a suferit țara în anul 1940 și care au avut o repercursiune profundă asupra întregii opinii publice; întregul edificiu al Statului era sdruncinat; însăși pozițiunea Regelui Carol II era aproape imposibil de susținut. În aceste dramatice împrejurări, opiniunea publică considera că salvatorul Țării și al Tronului nu poate fi decât Generalul Ion Antonescu, care tot timpul dăduse dovadă de o mare demnitate, de un mare curaj și de o mare pricepere militară. Această manifestare a opinii publice a fost simțită și de Rege, care la 4 Septembrie 1940 îl numise Președintele Consiliului de Miniștri.

Regele dându-și seama de gravitatea împrejurărilor, consideră că, pentru stăpânirea situației, statutul din 1938 nu era suficient, că trebuie lăsată mână liberă bărbatului providențial, desemnat de opiniunea publică ca *salvatorul Țării*. De aceea prin decretul-lege 3.052 din 5 Sept. 1940 suspendă Constituțiunea-statut din 27 Februarie 1938, disolvând și Corpurile legiuitoare, iar prin decretul-lege 3.053 din aceeași zi de 5 Sept. 1940, prin art. 1, învestește pe Generalul Ion Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului român; prin art. 2 limitează prerogativele regale, enumerându-le în 7 puncte, iar, prin art. 3, stabilește că toate celelalte puteri ale Statului se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri.

În proclamațiunea din 6 Sept. 1940 (vezi M. Of. Nr. 206), adresată de Generalul Ion Antonescu către Țară, se spune: *În aceste ceasuri de sdruncinare a României și de sfâșiere a Neamului, am luat conducerea Statului, prin înțelepciunea M. S. Regelui.*

Nu este un guvern nou, ci un regim nou.

Nu vorbe, ci acțiune.

Nu șovăire, ci fapte.

Un trecut grav și dureros s'a închis. Peste el nu voi trage valul uitării, ci al dreptății.

Dar azi trebuie să salvăm Statul și Națiunea.

Cu toată conștiința și strădania, trebuie să-i ștergem rănile, să-i adunăm puterile, să-i ridicăm onoarea și să-i asigurăm viitorul.

Într'o suferință dar și într'un gând, într'o singură putere.

Durerea trebuie să ne învețe și să ne înalțe. Popoarele adevărate își torc din înfrângeri marile destine.

Tot în ziua de 6 Septembrie 1940, Regele Carol II abdică (M. Of. 206 bis).

În urma abdicării Regelui și până la depunerea jurământului succesorului la Tron, Generalul Ion Antonescu, exercitând toate puterile Statului, este Șeful Statului român.

În ziua de 6 Sept. 1940, se face decretul-lege 3.064 prin care se fixează condițiunile și formula jurământului de credință pe care Măria Sa Mihai, Marele Voevod de Alba-Iulia, urmează să-l depună pentru a deveni Mihai I, Rege al României. Jurământul de credință al Regelui este prestat conform art. 2 din D.L. 3.064 în prezența Șefului Statului român, al Patriarhului și al Primului președinte al Curții de Casație și Justiție, tot în ziua de 6 Septembrie 1940. În aceeași zi de 6 Sept. 1940, noul Rege Mihai I, prin decretul-lege 3.067, confirmând decretule-lege din 5 Sept. 1940 ale predecesorului său (3.052 și 3.053), învestește (prin art. 1) pe Generalul Ion Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului român, în art. 2 limitează prerogativele regale, enumerându-le în 5 puncte, iar prin art. 3 arată că toate celelalte puteri ale Statului se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri. Decretul-lege 3.072, întemeiat tot pe decretul-lege 3.052 prin care se suspendă Constituția și pe decretul-lege 3.053 ambele din 5 Sept. 1940, prin care Regele Carol II învestește cu depline puteri pe Președintele Consiliului de Miniștri General Ion Antonescu, decret datat tot 6 Sept. 1940, dar publicat în Monitorul Oficial din 8 Septembrie 1940, este și mai clar, căci, după ce în art. 1 repetă textul din decretul anterior: învestim pe Generalul Ion Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului român, enumeră, în art. 2, prerogativele care rămân Regelui: *a)* Regele este capul oștirii; *b)* are dreptul de a bate monete; *c)* conferă decorațiunile române; *d)* El primește și acreditează ambasadorii și miniștrii plenipotențiar; *e)* El numește pe *Primul Ministru, însărcinat cu depline puteri*; *f)* are dreptul de amnistie și grațiere, iar în art. 3 se spune: Toate celelalte puteri ale Statului se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri.

Examinând acum textele la lumina faptelor arătate, constatăm:

a) Că, după suspendarea Constituțiunii-statut din 27 Februarie 1938, făcută prin decretul-lege Nr. 3.052 din 5 Sept. 1940, din cauza situațiunei grave, Regele dă decretul-lege Nr. 3.053 din 5 Sept. 1940, prin care modifică ordinea constituțională în părțile sale cele mai esențiale.

În adevăr, caracteristica Constituțiunii din 27 Februarie 1938 era că dădea toate puterile în mâna Regelui, pe câtă vreme actul din 5 Sept. 1940 limitează foarte mult puterile Regelui, reducându-i dreptul de guvernare și încredințând aproape toate puterile Statului în mâinile Președintelui de Consiliu.

Decretul-lege 3.053 din 5 Sept. 1940, ca și decretule-legi ulterioare Nr. 3.062 și 3.072 din 8 Sept. 1940 fac din Președintele Consiliului de Miniștri organul suprem pentru conducerea Statului, concentrând în mâinile sale toate puterile politice ale Statului.

b) examinând valoarea decretului-lege 3.053 din 5 Sept. 1940 dat de Regele Carol al II-lea, confirmat și foarte puțin modificat prin decretule-legi Nr. 3.067 și 3.072 din 8 Sept. 1940, date de urmașul său la Tron, Regele Mihai I, constatăm că au valoarea de legi fundamentale, creând o nouă ordine politică.

La noi toate constituțiunile, date de organe naționale, intervenite dela 1864 până la 1940, au fost Statute, deși pentru două din ele s'a zis că ar fi pacte (constituțiunile din 1866 și 1923).

În adevăr, examinând în ordine cronologică constituțiunile noastre, date de organe naționale, constatăm:

1. Constituțiunea din 1864, prin care se completează convențiunea dela Paris din 1858, este un Statut, purtând chiar numele de Statut desvoltător al convențiunii dela Paris.

2. Constituțiunea din 1 Iulie 1866 este un Statut prin faptul că a fost elaborat numai de Adunarea electivă, fără să se convoace și Senatul înființat prin Statutul din 1864, aprobat de forurile internaționale prevăzute de Convențiunea dela Paris. Ea a fost făcută deci de o fracțiune a organului legislativ, de un organ incompetent și dacă această constituțiune a avut valoare, este că a fost sancționată de Rege, care a făcut astfel un act al său, adică un Statut.

3. Constituțiunea din 1923 este iarăși un Statut pentru că nu s'au respectat condițiunile puse de Constituțiunea din 1866 pentru revizuirea constituțională, care prevedeau ca Adunările, odată constituite, să stabilească punctele ce urmau să se modifice din Constituțiunea dela 1866, după aceia Adunările urmau să fie disolvate și făcute noi alegeri pentru Camerele

de revizuire. Intru cât primele Adunări nu au respectat norma constituțională, ci au procedat direct la stabilirea textelor noi ale constituției, rezultă că ele nu au avut învestire legală și că, dacă Constituțiunea a avut valoare, ea a avut-o numai prin faptul aprobării regale, ceea ce iarăși i-a dat caracterul de Statut.

4. Constituțiunea din 1938 este categoric un Statut ca și aceea din 1864. Ea a fost decretată de Rege și supusă apoi unui plebiscit.

5. Decretul-lege 3.053 din 5 Sept. 1940, modificând Statutul din 1938, este și el o lege fundamentală, un Statut, ale cărui valoare și rezultate au fost supuse la două plebiscite, din 2 Martie și 9 Noemvrie 1941.

Este o lege fundamentală, sub formă de Statut, pentrucă numai o astfel de lege poate aduce modificări esențiale ordinii constituționale.

Această lege fundamentală face din Președintele Consiliului de Miniștri centrul vieții politice a Statului, dându-i *depline puteri pentru conducerea Statului*. Având depline puteri pentru conducerea Statului, președintele Consiliului de Miniștri este *Conducătorul Statului*.

Decretul-lege 3.053 din 5 Sept. 1940 stabilește în art. 3 că «toate celelalte puteri ale Statului (în afară de cele rezervate Regelui) se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri».

230. **Caracterul de permanență al noiei instituțiuni.** O primă problemă care se pune cercetătorului actelor din Seprembrie 1940 este dacă prin decretele regale 3053 și 3072 s'a instituit o *dictatură* în favoarea Generalului Antonescu sau dacă, prin aceste decrete, s'a creiat o instituție permanentă în care Conducătorul are puteri absolute.

Noi credem că ultima soluțiune este cea exactă. Autoritatea Conducătorului e însă pur personală; ea nu are ca suport acele instituțiuni politice și administrative care, în Germania și Italia, ajută moralmente și chiar completează unele lipsuri, ca de pildă organismele fascist și național-socialist, cu diversele lor manifestări, parlament, alcătuit pe noi concepțiuni, consiliu de Stat, etc.

De sigur că, și la noi, se va face o nouă alcătuire a organelor Statului, bazată pe realități și răspunderi, ceea-ce trebuie să recunoaștem că nu s'a putut realiza în graba cu care a trebuit să se facă față dramaticelor împrejurări prin care am trecut.

Ca să dovedim caracterul de permanență al noiei instituțiuni, nu avem de cât să examinăm textele prin care a fost creiată. In adevăr, decretul-lege 3.072 din 8 Sept. 1940 are sub art. 2 un alineat *e* pe care nu-l găsim nici

în decretul-lege 3.053, nici în decretul-lege 3.067 și care are conținutul următor: *El (Regele) numește pe primul ministru însărcinat cu depline puteri.*

Semnificațiunea acestui text este considerabilă. Ea însemnează că numai Președintele Consiliului de Miniștri este numit de Rege, nu și ceilalți miniștri, cum se spunea în decretul-lege 3.053. Dar, înafară de aceasta, acordarea deplinei puteri Președintelui de Consiliu, General Ion Antonescu, nu este făcută numai *intuitu personae*, nu s'a instituit adică un dictator în persoana Generalului Antonescu, dar această acordare de depline puteri se face Președintelui Consiliului de Miniștri, primului ministru, adică este vorba de o *dispozițiune permanentă și perpetuă*, recunoscută în favoarea celei mai înalte instituțiuni politice după Rege, Președintele Consiliului de Miniștri.

Așa încât, deși motivele care au determinat crearea acestei Instituții au fost pe de o parte criza politică internă și externă, ca și marea personalitate a Generalului Antonescu, nu e mai puțin adevărat însă că ideologia totalitară a jucat un rol important. De aceea, instituțiunea s'a creat, ca în Italia, cu caracter de permanență.

Rămâne ca un alt act legislativ fundamental să precizeze toate punctele rămase nesoluționate în decretele-legi fundamentale din Sept. 1940.

231. Insemnătatea noiei Instituțiuni. Intreaga guvernare aparține Conducătorului Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri. Am arătat mai sus (Nr. 229) cum în 1940, în împrejurările atât de sgu-duitoare pentru neamul nostru, cu frământări, cu nenorociri externe, opiniunea publică considera, pentru înaltele și statornicele sale calități, pe Generalul Ion Antonescu ca singurul salvator posibil al Patriei, în pericol.

Influența fascistă, care jucase un rol destul de mare în alcătuirea Statutului din 1938, a fost hotărâtoare la alcătuirea decretelor 3053 și 3072: s'a urmărit să se scoată Regele din văltoarea luptelor politice, recunoscându-i-se, ca în Italia, atribuțiuni onorifice și de prestigiu și lăsându-se Președintelui Consiliului de miniștri întreaga răspundere a guvernării.

De aceea, prin decretele menționate, s'a creat o instituțiune permanentă, Președintele Consiliului de miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului, după modelul instituțiunii italiene a *Duceului*, numind ca titular, la 5 Septembrie 1940, pe Generalul Antonescu, deja președinte al Consiliului de miniștri.

Am arătat, la Nr. 229, cum s'au limitat puterile regale prin aceste decrete din Sept. 1940, acordându-se Președintelui Consiliului de Miniștri toate celelalte puteri ale Statului.

Din citirea acestor texte, se vede clar cât de mare este rolul noului organ creat. Președintele Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului are întreaga guvernare: atât legiferarea cât și toate atribuțiile executivului, cu excepția prerogativelor rezervate Regelui. El este persoana chemată ca să conducă poporul, având întreaga libertate de acțiune.

Toate îngrădirile ce îi erau impuse Regelui prin diferitele corpuri și instituțiuni au dispărut. Depline puteri însemnează posibilitatea largă de acțiune și creație. De aceea instituțiunea joacă rolul cel mai însemnat în viața noastră politică.

232. Numirea Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului. Numirea Președintelui Consiliului de Miniștri investit cu depline puteri pentru conducerea Statului se face prin decret-regal. Articolul 2 litera e, din decretul-lege 3.072 din 8 Septembrie 1940 o spune ritos: El (Regele) numește pe *Primul Ministru însărcinat cu depline puteri*.

Prin deciziunea 4.689 din 9 Septembrie 1940, apărută în Monitorul Oficial dela 10 Sept. 1940, Generalul Ion Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri și Conducător al Statului român, hotărăște că titlul oficial al Generalului Antonescu este Conducătorul Statului. De altfel acest titlu reiese din art. 1 al decretului 3.072 din 8 Sept. 1940, ca și din decretele anterioare, care toate stabilesc că Generalul Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri este investit cu depline puteri pentru conducerea Statului. De unde, este natural, acel care are conducerea Statului, urmează să poarte titlul de Conducător al Statului.

Actul Regelui, prin care face numirea Președintelui de Consiliu cu depline puteri, trebuie oare să fie contrasemnat de președintele Consiliului de Miniștri sau actul este valid semnat numai de Rege, cum prevedea art. 43 din Constituțiunea dela 27 Februarie 1938?

Vechile Constituțiuni din 1 Iulie 1866 și Martie 1923, spunând că toate actele Regelui, pentru a fi valabile, trebuiau să fie contrasemnate de un ministru, care prin aceasta își lua răspunderea, urma că și actul prin care Regele numea un președinte de Consiliu trebuia să fie contrasemnat. Legea pentru organizarea ministerelor din 2 August 1929 stabilea că actul regal pentru numirea Președintelui Consiliului de Miniștri poate să fie

contrasemnat și de noul prim ministru, iar Constituțiunea din 1938 stabilea că acest act nu are nevoie de nicio contrasemnare (art. 44 ult. alin.).

Actul regal din 4 Septembrie 1940 (Monit. Of. din 5 Sept. 1940), prin care se numește d-l General Ion Antonescu Președinte al Consiliului de Miniștri, este semnat numai de Rege, conform Constituției din 1938; decretul-lege 3.053 din 5 Septembrie 1940, prin care Regele face operă legislativă, creând noul organ, Președintele Consiliului de Miniștri, cu depline puteri pentru conducerea Statului și conferind Generalului Antonescu, Președintele Consiliului de Miniștri în exercițiu, aceste depline puteri pentru conducerea Statului, poartă semnătura Regelui și este contrasemnat de Președintele Consiliului de Miniștri.

Instituțiunea Conducătorului Statului fiind permanentă, trebuie să se prevadă, ca și la Regalitate, modul și condițiunile în care va putea fi desemnat succesorul. Decretul-lege 3.072 arată numai că Regele numește pe Conducătorul Statului, dar nu prevede condițiunile în care se poate face desemnarea. Rămâne ca Conducătorul Statului, în grija sa pentru destinele Patriei, să rezolve această problemă.

§ 2. GUVERNAREA CONDUCĂTORULUI STATULUI ARE BAZĂ DEMOCRATICĂ

233. **Guvernarea Conducătorului este democratică.** Guvernarea stabilită prin noul regim este autoritară față de principiile regimului individualist; ea înlătură principiul separațiunii puterilor și admite un sistem al concentrării puterilor Statului în mâna Conducătorului Statului și Președinte al Consiliului de Miniștri, Mareșal Ion Antonescu.

Cu toate acestea sistemul admis la noi prin decretele 3.053 din 5 Septembrie și 3.072 din 8 Septembrie 1940, departe de a fi sistemul absolutismului, constituie, după cum vom arăta, un regim democratic.

Am arătat, mai sus, împrejurările dramatice care au determinat pe Rege să dea decretul 3.053 din 5 Sept. Prin autoritatea, prestigiul și demnitatea sa, Generalul Antonescu devenise un adevărat idol al poporului, omul de încredere al Națiunii românești.

Constituțiunea din 1 Iulie 1866, imitațiune după constituțiunea belgiană din 7 Februarie 1831, admitea concepțiunile individualiste, concepțiunea revoluțiunilor din 1789 că dreptul este o formațiune arbitrară a minții omenesti, că aceeași lege este aplicabilă la toate popoarele, că metoda cea mai recomandabilă pentru a soluționa problemele sociale este revolu-

țiunea, adică transformarea totală, înlăturarea completă a stărilor de lucruri și a raporturilor existente și înlocuirea lor cu altele, întemeiate numai pe abstracțiuni. Dar masa socială este legată de concret, masa rămâne surdă la solicitările ideologice. Problemele sociale nu sunt abstracțiuni; ele se nasc din raporturile vieții, sunt trăite, deci au un caracter concret.

Poporul nu înțelegea filosofia politică individualistă a așezărilor sale politice, care făceau din individ și origina și scopul suprem al oricărei organizațiuni sociale și care a organizat Statul pe bază de libertate, nerecunoscând decât o singură valoare, *individul*, neadmițând decât o singură forță, *numărul*.

Constituțiunea noastră admitea ideea de națiune astfel cum fusese formulată de Rousseau și Renan, în care nu se ținea seama nici de rasă, nici de limbă, nici de religie; poporul nu înțelegea cum numeroșii Evrei, veniți din toate colțurile Europei, erau Români.

Și atunci din lipsa de experiență a Românilor în viața economică, într'un regim de libertate a convențiunilor, fără nicio protecțiune, ei au devenit prada ușoară a acestor venetici, cari, grație sprijinului ce găseau în organizarea noastră de Stat, au reușit să adune averi considerabile în detrimentul băștinașilor.

Poporul, în mod inconștient, își dădea seama de irealitatea așezărilor noastre politice.

Pe de altă parte politica, la noi, devenise pentru mulți o adevărată profesie, o vocațiune, căreia îi sacrificau întreaga lor activitate și dela care așteptau să le asigure, în mod larg, existența; iar partidele politice, fără programe serioase pentru satisfacerea intereselor generale, își consumau activitățile în lupte politice sterile.

Această stare de compromisuri, era aspru judecată de păturile largi ale poporului, care vedeau în continuarea acestor nenorocite stări de lucruri, un pericol de destrămare, de anarhizare.

Când situațiunea s'a agravat prin apariția noilor ideologii, când apoi intervine războiul european din 1939, constatăm o stare de depresiune psihică datorită crizei materiale, adică unei dezarmonii între nevoile și aspirațiunile oamenilor și între condițiunile normale de existență, consecințe ale organizării individualiste, dar și ale desorganizării economice.

Filosofia politică individualistă a făcut să se nască în om speranța în puterile proprii: omul credea și voia să-și croiască singur drumul. Această speranță fiind distrusă, omul caută un sprijin, caută un Conducător.

Când vin și nenorocirile din 1940, când țara, grație relei conduceri în politica internă și externă, se vede simțitor redusă prin cedări de teritorii, când mișcările interne desvoltă grave nemulțumiri interne, dorința de a înlătura vechile așezări, pe care Poporul le găsea vinovate de nenorocita stare de lucruri, începe să se manifesteze violent. Se cerea așezarea unui Conducător, om de încredere al poporului.

Acest om de încredere, acest Conducător, masele populare îl găsiră în Generalul Ion Antonescu, care, cu demnitate și cu fermitate, știuse să suporte adversitățile, iar prin capacitatea sa militară dădea o puternică garanție pentru redobândirea teritoriilor luate pe nedrept.

Când au intervenit actele regale din 5 și 8 Septemvrie 1940 care au încredințat puterile supreme Generalului Antonescu, acesta a înțeles să facă o guvernare pentru popor și prin popor.

Prin manifestul său din 6 Septemvrie 1940, Generalul Antonescu spune: *Fața lumii se schimbă. Națiunea noastră trebuie să-și dovedească prezența în istorie. Iar mai departe: Mă îndrept spre inimile voastre și vă cer iubirea pentru Țară; mă adresez cugetelor voastre și vă cer încrederea în neam; mă adresez puterilor voastre și vă cer să le dați Patriei, maicei noastre comune... Programul vi-l voi prezenta să-l judecați cu toți. El va izvorî pe de-a'ntregul din crezul naționalist integral.*

Treptat, treptat vom proceda la reforma Statului.

Luând conducerea Statului, Generalul Antonescu afirmă că el înțelege să guverneze prin Națiune, dar nu națiunea lui Renan, adică un simplu principiu spiritual, o idee activă la care participă toți acei cari voiesc să îi aparție, ci o noțiune concretă: toți de un sânge, de un neam, de o lege.

Dar Conducătorul Statului voiește ca activitatea sa politică să fie examinată, aprobată sau infirmată de popor și de aceea face plebiscitul din 2 Martie 1941. Poporul răspunde entusiast, aprobând cu un număr de voturi impresionant rezultatul politicii Generalului.

La 22 Iunie România intră în război alături de Germania contra Rusiei. Succesele militare obținute, care duc la reîntregirea țării în spre răsărit prin recuperarea provinciilor Basarabia și Bucovina, constituiesc un titlu de glorie nepieritor pentru Generalul, devenit Mareșalul Antonescu.

Conducătorul Statului socotește că și asupra sacrificiilor făcute de țară cu acest război atât de glorios să consulte opiniunea generală și prin decretul-lege 3052 din 5 Noemvrie 1941 organizează plebiscitul din 9 Noemvrie 1941 la care poporul răspunde cu aproape unanimitatea voturilor.

Această grandioasă manifestare populară dovedește imensa popularitate a Mareșalului.

Când conducerea se face pentru popor și prin popor, cu asentimentul maselor populare, nu se poate vorbi de absolutism, ci de democrație: este Națiunea, care ia parte la conducere prin omul său de încredere, Mareșalul.

§ 3. CONDUCĂTORUL STATULUI, PREȘEDINTE AL CONSILIULUI DE MINIȘTRI, ARE SINGUR GUVERNAREA ȚĂRII

SUMAR: 234. — *Diversele accepțiuni ale cuvântului Guvern.* — 235. *În noul regim, Conducătorul Statului are întreaga guvernare a Statului.* — 236. *Responsabilitatea Conducătorului Statului Președinte al Consiliului de Miniștri.* — 237. *Conducătorul Statului Președinte al Consiliului de Miniștri poate delega puterile sale vice-președintelui Consiliului.*

234. **Diversele accepțiuni ale cuvântului Guvern.** Cuvântul Guvern are mai multe accepțiuni în dreptul public modern. Într'un sens mai restrâns, guvern înseamnă numai puterea executivă. *Esmein* explică că această accepțiunea a cuvântului s'a format: 1) grație lui Rousseau, care în contractul social (III, 1) numește puterea legiuitoare *soveran*, iar puterea executivă *guvern*; 2) prin faptul că cuvântul *guvernare*, *guvern*, care înseamnă a conduce, conducător, se aplică de cetățeni mai mult puterii executive, cu care sunt mai mult în contact și a cărei acțiune o simt în tot momentul.

În proiectul de constituțiune al lui Cuza-Vodă din 1863 se întrebuintează expresiunea de *ocârmuire* pentru guvernare. Astfel art. 1 din proiect spune: Ocârmuirea Principatelor Unite aparține Domnitorului, iar în art. 2: Domnitorul cârmuește cu concursul miniștrilor numiți și revocați de dânsul, față de care numai sunt răspunzători. Sub imperiul convențiunei dela 1858, articolul 14 stabilește că Domnitorul *guvernează* cu ajutorul miniștrilor.

În sistemul constituțiunii din 1866, Monarhul nu mai avea inițiativa diverselor activități de Stat, care aparțin miniștrilor, exponenți ai majorităților parlamentare; ei însă trebuiau să obțină pentru realizarea măsurii a cărei inițiativă au luat-o asentimentul Regelui, care urma să semneze decretul.

În acest sistem, guvernarea era încredințată la două organe: unul *stabil*, *unipersonal*, *Regele*, iar celălalt *pluripersonal* și *variabil*, schimbându-se după cerințele opiniei publice, *ministerul*, formând un colegiu, *Consiliul de miniștri*, unde se discută și se stabilește politica generală a guvernării.

In sistemul constituțiunii din 1938, miniștrii nu mai sunt exponenții unei concepțiuni politice, ci reprezintă numai încrederea Regelui, dar Regele era inviolabil pe câtă vreme miniștrii aveau toată răspunderea pentru actele făcute, ei se găseau într'o situațiune intermediară între aceea a miniștrilor din regimul parlamentar și aceea a secretarilor Președintelui Statelor-Unite din America de Nord, numiți și revocați de Președinte, față de care numai sunt răspunzători. Ca atare, la noi, sub regimul Constituției din 1938, ei puteau să se întrunească în Consiliu, puteau să stabilească punctul lor de vedere în diversele chestiuni politice, etc.

Intr'un sens larg, general, termenul *guvern*, însemnează exercitarea suveranității de către titularul ei, adică *suveranitatea în acțiune*, ceea ce cuprinde cele două puteri politice: legiferarea și menținerea ordinii legale, aplicarea legilor, în cuprinsul teritoriului.

235. **In noul regim, Conducătorul Statului are întreaga guvernare a Statului.** Decretul-lege Nr. 3.053 din 5 Sept. 1940 este o lege fundamentală.

Prin *legi fundamentale* se înțeleg legile care organizează, creează, sau modifică compunerea instituțiilor politice care exercită puterea supremă în Stat.

Termenul de *constituțiune*, întrebuințat de Romani pentru legile imperiale, a căpătat dela J. J. Rousseau și dela legile revoluționare franceze, înțemeiate pe aceste teorii, care admit o ierarhie a actelor legislative, o semnificare precisă: ea este legea supremă, față de care celelalte acte legislative sunt de un rang inferior: categoria II-a legile, categoria III-a regulamentele.

Constituțiunea, cu această semnificare, cuprinde totalitatea normelor privitoare la organizarea Statului și la raporturile de echilibru între diferitele puteri ale Statului, adică între puterile legislativă, executivă și judecătorească.

Pe de altă parte constituțiunile mai cuprind și ceea ce declarațiunea drepturilor omului din 1789 precum și constituțiunile următoare din Franța au stabilit ca drepturi ale omului, mai târziu numite drepturi publice sau libertăți.

Legile fundamentale se pot numi și legi constituționale.

Decretul-lege Nr. 3.053 din 5 Sept. 1940 este o lege fundamentală prin care Șeful Statului prin art. 1, 2 și 3 stabilește un nou regim politic, rezervând pentru Rege un număr limitat de prerogative și recunoscând Președintelui Consiliului de Miniștri, d-l General Ion Antonescu, toate celelalte puteri ale Statului, și puterea legislativă și puterea executivă, făcându-l astfel centrul vieții politice.

Intreaga operă de guvernare se rezumă în persoana Președintelui de Consiliu cu depline puteri: acesta își fixează politica, pe care caută să o realizeze cu ajutorul miniștrilor, auxiliarii săi, numiți și revocați de dânsul.

Președintele de Consiliu exercită puterea de legiferare, dar, în același timp, este și șef al puterii executive, — adică întrunește în persoana sa cele două atribuțiuni politice ale suveranității. În urma abdicării Regelui și până la depunerea jurământului urmașului său la Tron, Președintele Consiliului de miniștri-Conducător al Statului, exercită puterile regale cu titlul de Șef al Statului pe lângă calitatea de Președinte al Consiliului de Miniștri. În această îndoită calitate, Generalul Antonescu semnează decretele-legi în intervalul dela abdicarea Regelui Carol II până la urcarea pe tron a Regelui Mihai. În urma depunerii jurământului de credință, stabilit prin decretul-lege din 6 Septembrie 1940, Regele Mihai I a confirmat decretul-lege Nr. 3.053 din 5 Sept. 1940 prin decretele-legi Nr. 3.067 din 6 Sept. și 3.072 din 8 Septembrie 1940, prin care se învestește Generalul Ion Antonescu cu depline puteri pentru *Conducerea Statului*.

236. Responsabilitatea Conducătorului Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri. Regimul parlamentar se caracterizează prin responsabilitatea miniștrilor, care au rolul activ în guvern, inițiativa și realizarea activităților și iresponsabilitatea Șefului Statului: Rege sau Președinte de republică. Lipsa de orice fel de responsabilitate a Regelui (inviolabilitatea) este condițiunea naturală a monarhului ereditar; ea de altfel se explică prin tradiția vechei monarhii, când toate puterile erau concentrate în mâna Regelui, căci prin dreptul de legiferare Monarhul legitima toate actele. Mai târziu, când Monarhia a fost limitată, iresponsabilitatea se explică nu numai prin tradiție, dar și prin necesitatea de a menține echilibrul între cele două forțe politice, Națiunea și Regele, pe câtă vreme în unele republici, cum a fost în Franța sub regimul legilor constituționale din 1875, iresponsabilitatea Președintelui de republică (mărginită de altfel numai la actele funcțiunii) se explica prin faptul că adunarea națională a voit să menție Președintelui de Republică o oarecare independență față de Parlament, care avea dreptul să aleagă pe Președinte.

Pe de altă parte majoritatea Adunării Naționale, făcând legile din 1875, credea că Președintele, la adăpostul iresponsabilității, va putea să aibă mai multă independență.

În Statele Unite ale Americii Președintele este ales de popor și este responsabil față de dânsul, pe câtă vreme în Monarhiile constituționale, Monarhul este inviolabil, dar miniștrii lui sunt răspunzători.

În general, se poate spune că în orice țară numai conducătorii cari au răspundere pot să aibă o activitate rodnică, căci ei, numai ei, au curajul opiniunii lor.

Regimul politic introdus la noi în Septembrie 1940 a schimbat cu desăvârșire ordinea constituțională, căci alături de Regele inviolabil, dar fără rol în guvernarea activă, avem Președintele Consiliului de Miniștri, organ cu desăvârșire activ, detentor al principalelor atribuțiuni ale suveranității. Președintele Consiliului de Miniștri este desemnat de opinia publică, este omul de încredere al Poporului; el este numai confirmat de Rege. El este, în această calitate, răspunzător față de Națiune, care i-a acordat încrederea.

237. Președintele Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului poate delega puterile sale vicepreședintelui Consiliului. Am arătat mai sus (Nr. 230) că ceea ce s'a urmărit prin decretul-lege Nr. 3.052 din 5 Septembrie și 3.072 publicat în Monitorul Oficial din 8 Septembrie 1940 a fost să se creeze o nouă ordine constituțională permanentă și continuă, încredințându-se celei mai înalte instituțiuni politice, după Rege, puteri depline pentru conducerea Statului.

Președintele Consiliului de Miniștri este numit și Prim-Ministru însărcinat cu depline puteri (art. 2 alin. e din decretul-lege 3.072 din 8 Sept.). El este numit de Rege prin decret, conform art. 2 litera e din decretul-lege 3.072 din Sept. 1940 și art. 43 alin. 3 Constituțiunea din 1938.

Ceilalți miniștri sunt numiți și revocați de Președintele Consiliului de Miniștri care e Conducătorul Statului.

Președintele Consiliului de Miniștri convoacă și prezidează Consiliul de Miniștri. În caz de împiedecare, Consiliul poate fi convocat și prezidat de Vicepreședintele Consiliului de Miniștri (art. 7 din legea pentru organizarea ministerelor din 2 August 1929, cu modificările aduse prin legea din 8 Februarie 1939).

Vicepreședintele este, în această privință, suplinitorul Președintelui de Consiliu, pentru convocarea și prezidarea Consiliilor de Miniștri.

La 21 Iunie 1941, Mareșalul Ion Antonescu, Conducătorul Statului și Președintele Consiliului de Miniștri dă următorul decret:

În baza decretelor-legi 3.053 și 3.072 din 5 și 6 Septembrie 1940 luând comanda trupelor germano-române de pe frontul românesc

Am decretat și decretăm:

Art. 1. — D-l profesor Mihai Antonescu, ministru de Stat și al propagandei naționale, se numește Vicepreședintele Consiliului de Miniștri.

Art. 2. — Pe timpul absenței mele, în cursul duratei ostilităților, atribuțiile conducerii Guvernului vor fi exercitate în locul meu și pentru mine de d-l profesor Mihail Antonescu, ministru de Stat și al propagandei naționale (Monit. Of. din 22 Iunie 1941).

O asemenea delegațiune este oare valabilă și suficientă pentru a investi, în timpul absenței Mareșalului pe Vicepreședintele Consiliului de Miniștri, d-l profesor Mihail Antonescu, cu atribuțiile de guvernare conferite Conducătorului Statului?

Doctrina recunoaște două feluri de delegațiuni: a) *delegațiuni de puteri*, când de pildă unul din organele esențiale ale Statului, a cărui sferă de atribuțiuni a fost determinată de constituțiune, dă unui alt organ, organizat tot de constituțiune, o parte din puterile și atribuțiunile cu care fusese investit. Astfel organul legislativ dă delegațiune organului executiv de a modifica legea sau de a interpreta pe cale de autoritate, atribuțiuni cu care numai organul legislativ era investit de constituție.

Doctrina admite că o asemenea delegațiune de puteri nu ar fi operantă, căci constituțiunea a stabilit o ordine constituțională, pe care legiuitorul ordinar nu poate să o modifice, căci investirea organului executiv de către legiuitorul ordinar, cu puterea de a modifica legile sau de a le interpreta pe cale de autoritate, conferite de constituent legislativului, ar echivala cu o modificare a ordinii constituționale, ceea ce nu poate să facă legiuitorul ordinar. Aceste principii derivând din principiul ierarhiei actelor legislative, este cunoscut și formulat în doctrină prin adagiul roman *delegata potestas non delegatur*. Se adaugă că orice putere publică, pusă la dispoziția organelor Statului, într'un interes general, nu este susceptibilă de nicio apropiatiune din partea organului care o exercită în numele Statului.

Este adevărat că, în doctrină, se susține că delegațiunea de persoane nu e admisibilă, potrivit adagiului *delegata potestas non delegatur*, arătându-se că, printr'o asemenea delegațiune, s'ar modifica ordinea legală, căci Constituțiunea și legile, stabilind organe diferite și distincte, a împărțit între dânsle atribuțiunile de suveranitate, interzicând prin aceasta, în mod implicit dar necesar, ca una din puteri să abandoneze alteia atribuțiunile

conferite, căci a admite ca posibilă o astfel de delegare însemnează a *ajunge la modificarea constituțiunii sau legii de către un alt organ decât acel competent*¹⁾.

Iată prin urmare argumentul decisiv al acestei faimoase teorii susținută cu atâta strălucire în Franța de către profesorul A. Esmein că delegațiunea de persoane (sau mai bine zis organe) ar echivala cu o modificare a constituției sau a legii de către un alt organ decât acela competent. Dacă deci organul legiuitor dă organului executiv puterea de a face legi, chiar într'o perioadă de criză, prin această delegațiune, el violează constituția care limitează atribuțiunile, stabilind sferile de competență ale fiecărui organ. De aceea în regimul parlamentar nu se admite delegațiune de persoane (organe), ci numai *delegațiune de materii*.

Această teorie, cunoscută sub formula *delegata potestas non delegatur* (vezi mai sus Nr. 229), este valabilă într'o țară care admite ierarhia actelor legislative după organul care le confecționează. Astfel, în regimul parlamentar, cu constituțiune rigidă, examinându-se actele legislative, din punctul de vedere al autorului lor, constatăm că ele formează o ierarhie cu trei grade: 1) legi constituționale, având ca autor organul constituant; 2) legi ordinare, elaborate de organul legislativ; 3) regulamente, elaborate de puterea executivă.

Constituțiunea, stabilind organe diverse și distincte, a împărțit între dânsese atribuțiunile suveranității, interzicând prin aceasta, în mod implicit, dar necesar, ca un organ să abandoneze altuia atribuțiunile conferite, căci altfel nu s'ar respecta nici litera nici spiritul constituțiunii.

b) *Delegațiune de materii*. Dacă delegațiunea de puteri nu este admisibilă în regimul parlamentar, care recunoaște ierarhia actelor legislative, ea este admisibilă însă ca *delegațiune de materii*²⁾. În această delegațiune de materii însă organul delegant nu poate totuși să acorde delegațiune oricui ar vroi. Delegatul trebuie să aibă o putere de deciziune proprie în momentul când primește delegațiunea, adică când i se dau în competență diferite materii și el, cu competența ce are dela lege, rezolvă și aceste materii. Or, din moment ce el nu are o competență anterioară, delegațiunea nu poate produce efect. De aceea delegațiunea nu poate fi făcută decât unui funcționar având putere de deciziune proprie.

¹⁾ A. Esmein, *De la dérogation du pouvoir législatif*, în *Revue politique et parlementaire* 1894; H. Berthélemy, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République* în *Revue politique et parlementaire* 1898. A. Teodorescu, *Delegațiunea de putere*, 1942.

²⁾ Devolvé, *Les délégations de matières en droit public*, Paris, 1930; Maltavin, *La délégation en droit public*, Paris, 1920.

Astfel, o delegațiune de secretar general al unui minister, iar nu o numire în această funcțiune, ce s'ar da de pildă unui consilier comunal, care deci nu e funcționar de Stat, cu drept de deciziune proprie, e nulă și nu poate produce efecte juridice. În sistemul legislațiunii noastre, avem funcționari care nu au atribuțiuni proprii, ci numai atribuțiuni delegate, cum depildă ajutorul de primar. Legea învestește pe ajutorul de primar cu competența de a putea exercita toate atribuțiunile primarului, în măsura în care acesta i le acordă. Tot asemenea subsecretarul de Stat și secretarul general au competența de a putea exercita toate atribuțiunile ce li se delegă de Ministru.

Profesorul Léon Duguit considera că delegațiunea ar avea caracterul unei numiri de funcționar, căci, zice dânsul, funcționarul care primește o delegațiune, dobândește o competență legală, dar nu prin efectul funcționarului delegant. Delegatul nu este mandatarul delegantului, care l-a numit numai¹⁾.

După noi, profesorul Duguit se înșeală, căci delegațiunea nu se poate asemăna cu numirea unui funcționar. În adevăr prin numire se desemnează o persoană care până atunci nu avea nicio competență ca să ocupe un post existent și vacant, pe câtă vreme prin delegațiune se mărește numai sfera de competență a unei persoane care ocupa deja o funcțiune. Când e vorba de numire, desemnarea se face de un organ care nu e competent de a exercita atribuțiunile funcțiunii pentru care face numirea. De pildă, prin decretul Conducătorului, contrasemnat de ministrul justiției, se numește un judecător și cu toate acestea nici Conducătorul nici ministrul de justiție nu au atribuțiuni jurisdicționale. În delegațiune, din contră, delegantul transferă delegatului materii care intrau în sfera sa de competență.

Doctrina mai cunoaște și situațiunea de *supleanță*, adică situațiunea juridică a unui funcționar care ține locul unui organ sau funcționar public de deciziune în timpul absenței acestuia prin concediu sau în cazul când funcțiunea este fără titular. Suplinitorul, în general, exercită aceleași atribuțiuni ca și funcționarul supliniit, dacă legea nu dispune altfel sau dacă legea nu rezervă pentru titular anumite acte.

Diferența între delegațiune și suplinință este că delegațiunea de materii, mărește sfera de competență a delegatului numai cu materiile atribuite de delegant, pe câtă vreme în suplinință, se trece asupra suplinitorului totalitatea atribuțiunilor supliniitului. Suplinința poate să opereze de plin drept, în virtutea legii, pe câtă vreme în delegațiune trebuie totdeauna o manifestare de voință.

¹⁾ L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel* ediția III-a, vol. III, p. 156.

Nici convențiunea dela Paris din 1858 (art. 11) nici constituțiunile noastre din 1866, 1923 și 1938 nu stabileau cine urma să exercite puterile regale în timpul boalei regelui sau în timpul absenței sale din țară sau în cazul când s'ar fi aflat pe frontul de luptă. Dar, în exercitarea funcțiunilor supreme, ca de altfel în toate funcțiunile de conducere, nu trebuie să existe nici o soluțiune de incontinuitate. De aceea cutuma constituțională, bazată pe precedente, a stabilit că, în asemenea împrejurări, puterile regale erau exercitate de Consiliul de Miniștri, care, în acest caz, exercita un fel de suplinință.

Ca precedente putem cita decretul Domnitorului Alexandru Ion Cuza din 14 Septemvrie 1860, publicat în Monitorul Oficial din 17 Septemvrie 1860, prin care se da drept Consiliilor de miniștri din Moldova și Țara românească să exercite, în mod provizoriu, atribuțiunile domnești, atâta timp cât Domnitorul va lipsi în călătoria ce urma să facă la Constantinopol. Domnitorul Cuza a urmat identic și în 1864, când s'a dus la Constantinopol. Numai că atunci era un singur Minister al României.

Un alt precedent a fost acela din 1869, când Domnitorul Carol a vizitat pe Împăratul Alexandru II la Livadia.

Cu această ocaziune, Domnitorul, prin decretele din 2 și 26 August 1869, dă, ca și Cuza, *în mod provizoriu și sub rezerva ratificării* domnești ulterioare, exercițiul puterilor domnești Consiliului de Miniștri. De atunci această practică s'a urmat în mod constant.

Și constituțiunea și legile ordinare și regulamentele sunt acte legislative, dar ele sunt ierarhizate. Legile constituționale sunt superioare legilor ordinare, legiuitorul ordinar fiind obligat să respecte constituțiunea. Unele constituțiuni, cum au fost la noi constituțiunile din 1923 și 1938, stabilesc sancțiuni față de legea care violează constituțiunea, iar regulamentul, în dispozițiunile sale, trebuie să respecte și constituțiunea și legile.

În regimul parlamentar avem trei categorii de acte legislative corespunzând la trei organe deosebite. Fiecare organ, producând manifestațiuni de voință sub forma de dispozițiuni obligatorii, imperative, generale și permanente fac acte legislative, dar de grade deosebite. În regimurile politice însă în care nu există decât un singur organ, chemat să facă actele legislative, o asemenea distincțiune nu se mai poate face.

În regimul politic, instaurat la noi prin decretul-lege 3.052 din 5 Sept. 1940, se stabilește prin art. 2 litera *g* că *modificarea legilor organice* ¹⁾, nu-

¹⁾ Prin legi organice se înțeleg legile de organizare ale diverselor servicii publice.

mirea miniștrilor și subsecretarilor de Stat se va face prin decrete regale contra-semnate de Președintele Consiliului de Miniștri, iar art. 3 stabilește că toate celelalte puteri ale Statului se exercită de Președintele Consiliului de Miniștri; că, adică, Președintele Consiliului poate face toate actele legislative, care nu intră în categoria legilor organice.

Decretul-lege Nr. 3.067 din 6 Sept. 1940 dat de Regele Mihai I modifică textul decretului precedent. Astfel, sub art. 2, litera e găsim: *El (Regele) aprobă modificarea legilor organice și numește pe primul ministru însărcinat cu depline puteri.*

Ce a înțeles legiuitorul prin expresiunea aprobare? A înțeles oare colaborarea dintre Rege și Președintele Consiliului prevăzută în decretul-lege 3.053 și stabilite prin semnarea decretului lege de către Rege și contra-semnarea Președintelui de Consiliu, sau a înțeles că actul legislativ se face și se publică numai de Președintele Consiliului în urma aprobării prealabile din partea Regelui.

Această nedumerire dispăre însă în decretul-lege 3.072 din 8 Septembrie 1940, unde expresiunea de modificarea legilor organice a dispărut, rămânând numai că Regele numește pe primul ministru însărcinat cu depline puteri.

În baza acestui decret-lege, competența generală pentru a face acte legislative aparține Conducătorului Statului și Președinte al Consiliului de Miniștri. El și numai el poate să facă și legile și regulamentele.

Intr'un asemenea regim, adagiul *delegata potestas non delegatur* are o altă valoare decât aceea ce există în regimul parlamentar.

Am văzut că și în regimul parlamentar deși doctrina, susținând valoarea acestei dogme, combătea delegațiunile de puteri acordate unui organ de către un alt organ, totuși puterea legiuitoare nu a ținut seama, recunoscând guvernului, în caz de necesitate, puterea de legiferare, în anumite condițiuni.

Dacă deci în regimul parlamentar, unde s'a născut această doctrină, a fost totuși posibilă violarea ei din cauza necesităților guvernării în perioade de criză, ca un drept de necesitate, *a fortiori* se impune în regimul politic actual unde, din cauza unificării puterii de legiferare, problema ierarhizării actelor legislative din punctul de vedere al organelor de creație nu se mai poate pune. În asemenea condițiuni, delegațiunea dată de Conducătorul Statului Vicepreședintelui Consiliului de Miniștri este oare legală? Ea constituie o delegațiune de puteri și în același timp o delegațiune de materii, căci Conducătorul Statului având dreptul complet de legiferare,

el poate să-și manifesteze voința sa legiferantă în orice domeniu și deci, el a putut prin urmare, prin manifestarea sa de voință, să delege puteri. Dar, ceva mai mult, numindu-l și Președinte de Consiliu ad-interim, însemnează că i-a recunoscut puterile aferente situațiunii de Președinte de Consiliu, adică și dreptul de legiferare și dreptul de guvernare.

În orice caz, actul poate fi ratificat prin decret-regal (vezi pag. 294).

Conducătorul Statului trebuie să-și îndeplinească în tot momentul înalta sa misiune de îndrumare și de conducere a organelor Statului, dar împrejurări de altă natură, ca de pildă conducerea armatelor de operațiuni, pot să-l împiedice de a exercita atribuțiunile normale ale funcțiunii. Se poate oare admite o încetare, o suspendare a funcțiunilor de guvernare?

Este viața colectivității care nu admite nici un moment de întrerupere.

Dreptul public modern stabilește că, la organele de conducere, nu trebuie să existe soluțiune de încontinuitate și de aceea legea sau cutuma stabilește modul cum organul, în cazul când titularul, din diferite împrejurări, lipsește, va fi suplinat. Astfel un ministru, când este nevoit, în interes de serviciu, sau pentru caz de boală, să părăsească țara, este suplinat de un ministru *ad-interim*, care exercită atribuțiunile titularului până la întoarcerea acestuia.

Constituțiunile noastre nu stabileau cine urma să suplinească pe Rege exercitând puterile regale, în absența sa din țară, sau dus pe câmpul de luptă. Cutuma constituțională a admis ca, în acest caz, puterile regale să fie exercitate de consiliul de miniștri, pe baza unei delegațiuni.

Situațiunea este identică: Și Conducătorul Statului, în lipsa sa din țară, sau ocupat cu conducerea războiului, trebuie să aibă un suplinitor care să-l înlocuiască pe baza unei delegațiuni.

Așa în cât soluțiunea dată se impune atât din punct de vedere juridic cât și ca o imperioasă necesitate politică; pentru marile funcțiuni ale Statului trebuie să existe, în orice moment, o conducere.

§ 4. COLABORATORII CONDUCĂTORULUI STATULUI-PREȘEDINTE AL CONSILIULUI DE MINIȘTRI

SUMAR: 238. *Necesitatea colaboratorilor pentru opera de guvernare.* — 239. *Colaboratorii Suveranului în Monarhia absolută.* — 240. *Colaboratorii Domnitorului în vechea noastră organizare de Stat.* — 241. *Regimul parlamentar și rolul miniștrilor în Monarhia constituțională sau în republică.* — 242. *Situațiunea miniștrilor sub regimul decretelor legi din Septembrie 1940.* — 243. *Ierarhia ministerială.* — 244. *Recrutarea miniștrilor. Jurământul lor.* — 245. *Subsecretarii de Stat.* — 246. *Comisarii Guvernului.*

238. **Necesitatea colaboratorilor, pentru opera de guvernare.** Puterea executivă sau guvernul joacă un rol imens. El are însărcinarea să asigure ordinea internă și să apere colectivitatea în contra atacurilor din afară.

Dar nu numai atât, organizarea de Stat trebuie să ajute dezvoltarea economică, asigurând transporturile persoanelor și mărfurilor, stabilind pentru aceasta căi de comunicațiune; ea trebuie să caute a desvolta individul prin răspândirea culturii și a artelor, să asigure un minimum moral, etc. In fine trebuie să găsească mijloacele materiale pentru satisfacerea acestor nevoi.

Din cauza naturii deosebite a acestor activități, însăși structura organului executiv este deosebită. Acest organ reprezentând în tot momentu Statul atât înăuntru cât și înafară, trebuie să aibă o structură unitară. Caracteristica organului suprem executiv este *unitatea*. De aceea șefia puterii executive este încredințată unui organ unipersonal: Monarh, Președinte de Republică, Führer, Duce, Conducător.

Imensitatea atribuțiunilor guvernării face însă imposibilă soluționarea de către o singură persoană a tuturor problemelor ce se nasc cu ocaziunea guvernării.

Și în timpul monarhiei absolute, mai apoi sub regimul parlamentar și în timpurile prezente în regimurile totalitare a fost o nevoie imperioasă pentru șeful puterii executive ca să caute să-și găsească colaboratori cari să-l ajute în opera de guvernare.

239. **Auxiliarii Regelui în Monarhia absolută.** De și acest studiu, ca și acele cuprinse în următoarele două numere ar fi trebuit să figureze în Capitolul I, destinat examinării Regalității, am crezut de cuviință să le așezăm în acest capitol, întrucât Regele nu mai are atribuțiuni de guvernare, trecute toate Conducătorului Statului.

În monarhia absolută, Regele avea un mare număr de auxiliari, cari pe de o parte, îl ajutau în exercitarea atribuțiunilor, iar pe de altă parte serveau să asigure strălucirea Curții. Astfel în Franța avem: Marii ofițeri ai Coroanei: *Conetabilul*, care, în lipsa Regelui, era șeful suprem al Armatei, *Cancelarul*, care era șeful justiției, marele *șambelan*, marele *amiral*, *mareșalii* Franței, sub conducerea Conetabilului.

Casa civilă a Regelui cuprindea un număr considerabil de funcțiuni, cele mai multe cu un caracter de domesticitate, iar casa militară a Regelui cuprindea un număr de corpuri de elită, enumerate în ordonanța din 1667, între cari găsim: guarzii Regelui, jandarmii Regelui, cavaleria ușoară, apoi cele două companii de mușchetari, garda elvețiană, etc., etc.

Pe lângă aceasta trebuie să mai adăugăm Casa Reginei, Casa copiilor Regelui, etc. Se socotește că în 1771 toate aceste case regale cuprindeau 15.000 persoane, toți nobili, ceea ce costa foarte scump. Turgot, ministrul

de Finanțe al lui Ludovic XVI, arăta că Casa civilă costa 36 milioane livre, iar casa militară 12 milioane.

Este învederat că Regele nu putea să se ajute în opera de guvernare de această armată de nobili funcționari, destinată numai să asigure splendoarea Curții; guvernarea era asigurată prin concursul miniștrilor și al birourilor, recrutați din burghezime.

Miniștri, erau: cancelarul, suprintendentul de finanțe, controlorul general de finanțe și 4 secretari de Stat.

Cancelarul era mare ofițer al Coroanei și ca atare era considerat superior celorlalți miniștri, un fel de prim-ministru; el era inamovibil pe când ceilalți erau revocabili.

Cancelarul redacta și expedia ordonanțele și în genere actele regale; el prezida Consiliile de miniștri în absența regelui. El supraveghea distribuțiunea justiției și, în această calitate, el prezida parlamentele judiciare. Inafară de aceasta el era păstrătorul sigiliului Statului.

Pentru celelalte afaceri, înafară de justiție, încredințată Cancelarului, și de finanțe dirijate de suprintendentul de finanțe, Regele Franței avea 4 *secretari de Stat*, astfel numiți într'un regulament din 1 Aprilie 1547. În acest regulament, găsim pentru prima dată expresiunea *departament* cu semnificarea de fixarea atribuțiunilor fiecărui secretar de Stat. Acest departament era topografic, în sensul că Regele împărțea Franța în 4 regiuni și fiecare secretar avea sarcina de a expedia afacerile departamentului său. Astfel, un secretar avea Nordul Franței (Normandia, Picardia, Flandra), altul avea Sudul, altul Estul (Champagne, Burgundia), un alt secretar avea Lyon și Dauphiné. Toți acești secretari aveau și sarcina de a expedia afacerile externe. Astfel, secretarul care avea ca departament Nordul Franței trebuie să se ocupe și de chestiunile existente între Franța și regatele Angliei și Scoției; cel care avea ca departament Sudul se ocupa de afacerile Statului cu Spania și Portugalia, cel din Est cu afacerile privitoare la Germania, Elveția, Savoia, etc.

Spre finele veacului al XVI-lea, secretarii de Stat capătă o specializare mai mare. În prima jumătate a veacului al XVII-lea, la 1644, marina și afacerile străine erau încredințate unui secretar de Stat; un altul avea toate afacerile privitoare la războiu, altul casa Regelui, altul afacerile Protestanților.

În 1669, războiul, marina, afacerile străine, Casa Regelui, formau departamente deosebite, bine precizate.

Cam la aceeași dată constatăm că instituțiunea Secretarilor de Stat exista și în Spania, căci la pacea dela Cateau-Cambrésis din 1559, nego-

ciatorii spanioli aveau titlul de secretari de Stat (Etienne Pasquier, *Recherches de la France VIII*, 13).

Organizarea puterii centrale era completată prin Consiliul Regelui care reamintea *Curia regis* din epoca primilor Capetini.

Ludovic al XVI-lea organiza Consiliul Regelui, împărțind Consiliul în 4 secțiuni: a) Consiliul superior sau secret, cu un caracter eminent politic, ca să se poată ține secretul; numărul consilierilor era foarte mic; ei erau desemnați de Rege. Numai secretarul de Stat pentru afacerile externe făcea parte de drept. Toți ceilalți membri aveau titlul de *miniștri de Stat*.

Consiliul discuta afacerile politice interioare cele mai importante, cum era examinarea proiectelor de ordonanțe, ca și afacerile exterioare, cum ar fi declararea de războiu, încheierea păcii, negociațiunile cu puterile străine.

Consiliul administrativ sau consiliul depeșelor, unde se citeau toate informațiunile, rapoartele trimise din interiorul țării și se hotăra măsurile ce trebuiesc luate. Făceau parte din acest Consiliu toți miniștrii de Stat și cei patru secretari de Stat. Acest Consiliu servea ca un organ de coordonare, se stabilea o unitate de acțiune între diversele servicii ale administrațiunii.

Consiliul dădea instrucțiuni administrațiunilor locale, se ocupa de toate chestiunile privitoare la lucrările publice etc.

Consiliul de finanțe, care se ocupa de toate chestiunile privitoare la finanțele Statului. Făceau parte din Consiliu Cancelarul ca prezident, controlorul general de finanțe și doi consilieri de Stat. Consiliul fixa cifra impozitelor directe și făcea apoi repartitia pe teritoriu.

Consiliul privat sau *Consiliul părților* avea un caracter judecătoresc, jucând un întreit rol: tribunal de casare, tribunal de evocare și tribunal regulador de competențe.

Consiliul de comerț, un adevărat consiliu economic, creat de Colbert la 1664 și modificat la 1700 și 1730.

Monarhia franceză se transformase cu încetul în veacul al XVIII-lea; ea era *administrativă* și *birocratică*. Influența ei a fost foarte mare asupra Statelor organizate pe baze individualiste, conform principiilor dela 1789, care au luat-o ca model, în această privință.

240. Colaboratorii Domnitorului în vechea noastră organizare de Stat. Și Domnitorii Țărilor românești, Muntenia și Moldova, aveau o mulțime de auxiliari: unii buni la sfat, cu care se ajutau în trebile Domniei, dregători boieri cari îndeplineau anumite însărcinări; alții simpli

curteni, exercitând funcțiuni domestice, cari serveau mai mult ca să dea o anumită splendoare Curții domnești.

Funcțiunea publică, dregătoria, se numea în vechile timpuri boierie. Astfel Nicolae Costin spune în cronica sa (Letopis. II, 8) că « Duca Vodă pe o seamă de *boieri* lăpușneni și orheieni nu-i lipea de Curte ca să-i *boierească*, iar cu dările și asuprelele visteriei nu-i uita în toată vremea ».

Or, acei boieri lăpușneni și orheieni erau deja boieri, adică nobili, expresiunea ca să-i *boierească* însemna să le dea o dregătorie, o funcțiune.

Dimitrie Cantemir, în *Descriptio Moldaviae*, numește pe dregători *barones* și pe cei fără dregătorie *nobiles*.

Intr'un document dela Vladislav Basarab, voevodul Munteniei, din anul 1372, redactat în latinește, găsim expresiunea de *barones* pentru demnitarii Voevodului: *ac baronibus supplicamus* (citat de Hașdeu în Introducerea dela vol. IV din *Magnum etymologicum Romaniae*).

Marii dregători purtau titlul de Veliți mari, Veliți, sau marii boieri, care se prescurta *vel*. Astfel *vel logofăt* e marele logofăt.

Marile dregătorii sau boierii erau aproape aceleași în Muntenia și Moldova, cu unele mici deosebiri. Astfel găsim în ambele țări pe marele logofăt sau cancelariu cum îl numește Miron Costin în Poemul său polon « Despre poporul Moldovei și al Țării românești ».

Marele logofăt avea ca atribuțiuni întocmirea actelor domnești, el era și purtătorul sigiliului sau al pecetei domnești. El subscria actele domnești și aplica sigiliul. În documente găsim de multe ori formula: spre mai mare tărie poruncit-am slugei noastre credinciosul... Mare logofăt de a anina pecetia noastră către această carte de noastră ¹⁾.

Marele logofăt numea pe judecători; el administra și afacerile bisericești. Din veacul al XVIII-lea au fost doi mari logofeți: logofătul de țara de sus, care era capul cancelariei domnești, el avea rolul unui ministru de culte pentru Oltenia și două județe din Muntenia; iar logofătul din țara de jos administra afacerile bisericești din cele 10 județe răsăritene.

Fiecare din ei numea pe judecătorii din circumscripțiunea lor.

Marele Vornic sau judecător ²⁾. Miron Costin în poemul său polon ne arată că erau doi mari vornici în Moldova: Marele vornic de țara de jos

¹⁾ Vezi *Arhiva Istorică a Românilor* I, 1, p. 5; Vezi și *Historica relatio de Statu Valahiae* în Magazinul istoric pentru Dacia V, p. 43.

²⁾ Vezi poemul polon al lui Miron Costin despre poporul Moldovei și al Țării românești în *Arhiva Istorică a Românilor* I, 1. Asupra acestor dregătorii vezi descrierea călătoriei arhidiaconului Paul de Alep, făcută pe timpul domniilor lui Matei Basarab și Vasile Lupu, prin Moldova și Țara românească în *Arhiva istorică a României* I, 2, p. 75.

sau judecătorul general al jumătății Moldovei dela Iași la Dunăre, având în competența sa judecarea furturilor, hoțiilor, omorurilor și paza frunța-riilor. *Vornicul de țara de sus* avea aceleași atribuțiuni asupra țării dela Iași la Hotin.

În Muntenia era un singur vornic până la 1761, când Constantin Mavrocordat a mai creat încă unul: *marele vornic din țara de sus*, administrator și judecător pentru cele 6 județe apusene (Olt, Argeș, Teleorman, Vlașca, Ilfov și Dâmbovița) și *marele vornic din țara de jos* peste cele 6 județe răsăritene (Muscel, Prahova, Săcuieni, Ialomița, Buzău și Râmnic). S'au făcut deci doi vornici: unul de țara de sus și altul de țara de jos.

Marele postelnic sau Mareșalul Curții. Cuvântul, ne spune Miron Costin, derivă dela slavonul *postel-păt*, fiindcă acest demnitar are dreptul de a intra oricând în odaia de culcare a Principelui.

Marele postelnic avea și atribuțiunea de a se informa asupra stărilor din țările vecine și mai târziu de a întreține relațiuni cu consulii.

Marele postelnic, în alaiurile domnești, precedează pe Domnitor.

Marele spătar, la ceremonii, urmează după Domnitor, purtând sabia și buzduganul domnesc.

În Muntenia, marele spătar era capul oștirea, pe câtă vreme în Moldova marii vornici aveau conducerea armatei. Ieremia Movilă a creat o nouă mare boierie, *Hatmanul*, după modelul polonez, care era conducătorul oștirea.

Marele Vistiernic care încasa veniturile țării și rânduia cheltuelile, dând seamă Domnului.

Marele Paharnic care asista la festivități la masa Domnului și îi turna primul pahar.

În Muntenia, cea mai înaltă dregătorie sau boierie era *Banul Craiovei*, administratorul și judecătorul celor cinci județe de peste Olt. Din 1761 nu s'a mai trimis ban la Craiova, ci numai un *Caimacam*. Dela această dată bania a rămas o funcție onorifică; el lua parte la divanul domnesc, având președinția, în lipsa Domnitorului și a Mitropolitului. În Moldova prima dregătorie era marele logofăt iar *Banul* era o dregătorie de mică importanță.

Toate marile dregătorii ce am enumerat dădeau titularilor și atribuțiuni de ocărmuire și de judecată; ei făceau parte din divanul domnesc, adică erau boieri divaniți. La divan lua parte și mitropolitul și episcopii țării. În Moldova lua parte la divan și episcopul catolic de la Bacău, ne spune Miron Costin.

Domnitorul se sfătuia cu boierii în situațiunile grele pentru țară. Este foarte interesant de citit memoriul boierului moldovean Luca Cârje către Sigismund Regele Poloniei (anul 1523 Ianuarie) în care arăta necesitatea unei alianțe a creștinilor contra Turcilor.

Cârje arăta cum Turcii au cerut ca Moldovenii și Muntenii să năvălească în țara Secuilor, pe când armatele turcești se duceau să ia Belgradul, că Domnitorul a chemat divanul cu care s'a sfătuit cum să scape de năpastă.

În document, vedem vorbindu-se de această continuă colaborare a Domnitorului cu boierii divaniți¹⁾.

241. Regimul parlamentar și rolul miniștrilor în Monarhia constituțională sau în republică. În regimul politic instaurat după revoluțiunea franceză din 1789, se face o transformare chiar în țările monarhice, căci poporul este chemat să participe la vieța politică prin reprezentanți desemnați de dânsul; suveranitatea este încredințată Națiunii, iar nu Monarhului, ca în regimul anterior. Monarhul devine un delegat al Națiunii.

Prin introducerea în vieța politică a acestor organe noi, formate din reprezentanți desemnați pe termen de către națiune, Parlamentul, cu atribuțiuni de legiferare, de control și supraveghere a activităților de guvernare, puterile Monarhului se limitează.

Regimul parlamentar caută să stabilească un echilibru al puterilor politice ca să facă posibilă dezvoltarea vieții politice și realizarea activităților de guvernământ. De o parte era Monarhul ereditar și inviolabil, reprezentând unitatea, continuitatea și perpetuitatea Statului, iar de altă parte, Parlamentul, reprezentând opiniunea publică.

Trebuia să se stabilească o colaborare între aceste două organe politice, pentru ca opera de guvernare, adică conducerea afacerilor publice, să se poată realiza.

Pentru a se facilita această colaborare s'a creat un organ pluripersonal, după modelul vechei monarhii, miniștrii, secretarii de Stat, formând o unitate, Cabinetul ministerial sau Consiliul de Miniștri, sub conducerea Președintelui Consiliului de Miniștri.

Cabinetul ministerial trebuie să fie *omogen*, adică între membri trebuie să existe o unitate de vedere, căci, întru cât miniștrii sunt răspunzători politicește înaintea Parlamentului, colegiul ministerial trebuie să aibă un program politic comun pe care să-l urmeze și să-l apere înaintea parlamentului.

¹⁾ *Arhiva istorică* I, 1, p. 9 și urm. Vezi Xenopol, *Ist. Rom.*

Din această cauză de altfel toate chestiunile importante sunt decise în Consiliul de Miniștri. Pentru a ajunge la această omogenitate practică, Șeful puterii executive, Regele sau Președintele de Republică, însărcinează un personaj, care are încrederea majorității parlamentare, cu formarea ministerului. Când acest personaj a reușit să formeze o listă ministerială, acceptată de Șeful Statului, se alcătuește un decret semnat de Șeful Statului și contrasemnat de precedentul președinte de Consiliu, prin care acest personaj este numit președinte al Consiliului de Miniștri, apoi, printr'un alt decret, semnat de Șeful Statului și contrasemnat de noul Președinte de Consiliu sunt numiți miniștrii. Președintele Consiliului de Miniștri sau primul ministru stabilește împreună cu miniștrii, programul ministerial. Pentru reușita misiunii lor, miniștrii trebuie să se bucure de încrederea și a Șefului Statului și a Parlamentului. În adevăr, Regele sau Președintele Republicii numește miniștrii și îi poate revoca, dar libertatea lui de alegere e limitată, căci el nu poate numi miniștrii decât din cei cari se bucură de încrederea Parlamentului, față de care sunt responsabili politicește, Parlamentul putându-le exprima prin vot, neîncredere, în urma căreia miniștrii trebuiau sau să se retragă sau să solicite dela Șeful Statului disolvarea Parlamentului.

Miniștrii sunt titularii unui *departament ministerial*, adică al unui mare serviciu public, destinat să satisfacă în mod permanent și continuu anumite interese generale. Miniștrii au o răspundere completă: politică, civilă și penală; ei trebuie să acopere, prin responsabilitatea lor, persoana Șefului Statului, care este iresponsabilă, în Monarhie chiar inviolabilă, de aceea toate constituțiunile declară că orice act al Șefului Statului nu are valoare dacă nu e contrasemnat de un ministru.

În monarhiile cu regim parlamentar, inițiativa activităților de guvernământ nu mai aparține Regelui, ca în vechiul regim, ci miniștrilor, cari sunt în contact cu opiniunea publică, dar, pentru a le putea realiza, miniștrii au nevoie de adeziunea Regelui, care trebuie să semneze fie un proiect de lege pentru a-l înainta parlamentului, fie un decret de numire, etc.

Constituțiunile noastre din 1866 și 1923 admit regimul parlamentar ¹⁾. Constituțiunea din 1938 aduce însă o modificare radicală acestor principii în

¹⁾ Complet deosebit de acest regim este *Guvernul directorial*, care a funcționat în Franța, sub imperiul constituțiunii din anul III dela 27 Octomvrie 1795—19 Noemvrie 1799. În acest regim, puterea executivă era încredințată unui *directoriu* compus din 5 membri, care numeau și revocau pe miniștri, conducători ai departamentelor ministeriale.

sensul că face pe Rege centrul vieții politice. Regele rămâne inviolabil, dar el capătă inițiativa acțiunilor politice, miniștrii numiți și revocați de El, după voința sa, nu au nicio răspundere față de Parlament, ci numai față de Rege.

Directorii erau aleși de Parlament, compus din 2 Adunări: *Consilul celor Cinci sute* și *Consiliul bătrânilor*. Consiliul bătrânilor forma, prin scrutin secret, o listă de 10 ori mai mare decât numărul celor ce urmau să fie aleși, deci o listă de 50 persoane, din care Consiliul celor cinci sute alegea, pentru o durată de 8 ani, pe cei cinci directori. Membrii directoratului erau reînnoibili, în fiecare an, trăgându-se la sorți câte un membru și făcându-se alegeri pentru completarea vacanței.

Constituțiunea din anul III nu a reușit, neînțelegerile și chiar luptele dintre Executiv și Legislativ duc la lovitura de Stat din 18 Februarie anul VIII.

Regimul directorial se deosebește și de regimul parlamentar și de regimul prezidențial, căci, în regimul directorial, guvernul este numit de Parlament pe o durată fixă, pe câtă vreme în regimul prezidențial este un om, președintele, care concentrează puterea, are autoritatea și este ales de popor pe o durată fixă.

În regimul parlamentar, avem un adevărat șef al Statului, care nu există în regimul directorial, directoriul este ales pe o durată fixă și nu e revocabil de Parlament, pe câtă vreme în regimul parlamentar e revocabil și numit pentru o durată nedeterminată.

În Elveția, găsim un *guvern directorial*, ales de cele două Adunări, *Consiliul național* și *Consiliul Statelor*. Constituțiunea federală nu prevede un Șef al Statului, ea admite numai un guvern colegial numit *Consiliul federal*. Din sânul acestui consiliu, compus din 7 membri, cu drepturi absolut egale, Adunarea federală, compusă din cele două Camere, desemnează, pentru un an, pe președintele Confederațiunii, dar el nu este decât *primus inter pares*, având dreptul să prezideze ședințele Consiliului federal și are un rol reprezentativ, nu are însă nicio altă putere specială. Guvernul elvețian se bucură de o foarte mare stabilitate. Astfel dela 1848 până la 1936, adică în interval de 88 ani, Elveția nu a avut decât 56 de consilieri federali, ceea ce dă pentru fiecare din acești miniștri o durată medie de 11 ani. Se citează cazul consilierului federal Schenk, care a funcționat 32 de ani. Așa încât Consiliul federal a putut să fie numit *Cabinet ministerial permanent*. Dar Consiliul federal, deși numit de Parlament, se bucură de o foarte mare autoritate.

Un regim directorial a existat și în republica Uruguay din America de Sud dela 1 Martie 1919, când a intrat în vigoare constituțiunea din 15 Octombrie 1917. Potrivit acestei Constituțiuni, puterea executivă era împărțită între Președintele Republicei și un *Consiliu național de administrațiune*, ales pe 6 ani și compus din 9 membri, reînnoibil câte o treime la fiecare 2 ani. Cu acest sistem, existau, pe același plan, și independente unul de altul, două organe executive. Președintele avea 4 ministere sub conducerea sa (internele, externele, marina și războiul), iar Consiliul național celelalte ministere, având sub controlul său prepararea operațiunilor electorale. Această organizare a fost desființată prin lovitura de Stat din 31 Martie 1933, care a abrogat Constituțiunea din 15 Octombrie 1917.

242. **Situațiunea miniștrilor sub regimul decretelor-legi din Septembrie 1940.** Noul regim politic, instaurat prin decretul-lege 3.053 din 5 Septembrie 1940, confirmat și completat prin decretul-lege 3.067 și 3.072 din 8 Septembrie 1940 se caracterizează prin faptul că dă Președintelui Consiliului de miniștri drepturile cele mai întinse și mai complete pentru Conducerea Statului.

Se rezervă însă Regelui un număr de câteva acte care trebuiesc făcute prin decrete-regale contrasemnate de Președintele Consiliului de Miniștri. Intre aceste acte, decretul-lege 3.053 cuprindea sub litera *g*: modificarea legilor organice, numirea miniștrilor și a subsecretarilor de Stat. Decretul-lege 3.067 nu mai cuprinde între prerogativele rezervate Regelui numirea miniștrilor și a subsecretarilor de Stat, iar decretul-lege Nr. 3.072 nu cuprinde între prerogativele rezervate Regelui nici modificarea legilor organice, nici numirea miniștrilor și subsecretarilor de Stat. Măsura era binevenită, căci deosebirea între legile organice și cele care nu au acest caracter, ar fi fost de multe ori dificilă, comportând discuțiuni inutile, iar faptul că miniștrii sunt numiți numai de Președintele Consiliului de Miniștri prezenta marele avantaj că dă posibilitatea Președintelui de Consiliu să-și aleagă, cu toată libertatea, colaboratorii pentru marea operă de restaurare a Țării.

Sistemul existent la noi este foarte apropiat de sistemul *guvernului prezidențial*, astfel cum există în Statele Unite ale Americii.

În adevăr, în noul nostru regim, miniștrii au rolul redus pe care îl au secretarii Președintelui republicii Statelor Unite din America de Nord. Președintele de Consiliu, singur răspunzător în fața Națiunii și a Istoriei de guvernarea sa, numește și revocă *ad nutum* pe colaboratorii săi, fără să țină seama de vreo altă considerațiune; el este singurul șef real și efectiv al guvernării, miniștrii nu pot urmări o altă politică decât aceea a Președintelui Consiliului de Miniștri, iar inițiativa măsurilor nu se poate lua decât cu aprobarea Conducătorului, care dă directivele și impulsunea necesară.

Și, pentru că am arătat această mare apropiere dintre sistemul nostru și sistemul american, credem că prezintă un oarecare interes să facem cunoscută scrisoarea de demitere, adresată de Președintele american Woodrow Wilson către Lansing, secretarul de Stat al afacerilor străine, care, în timpul unei boale a președintelui, convocase pe ceilalți secretari (miniștri) pentru a discuta asupra unor anumite atitudini în afacerile interne, fără să consulte pe președintele bolnav: « Vă revoc, spune Wilson, pentru că ați încercat să

faceți o politică înafară de a mea, pe câtă vreme, după constituție, politica mea trebuie să conducă țara». Președintele e singur răspunzător față de poporul care l-a ales, pe câtă vreme secretarii, trebuind să urmeze direcțiile Președintelui, fiind simpli agenți personali ai Președintelui, nu au răspundere politică decât față de Președinte.

Fiecare secretar conduce un departament ministerial, ca șef al acelei administrațiuni.

Președintele chiamă pe miniștri pentru a discuta în Consiliu diferite chestiuni de politică generală. Dar Președintele nu e ținut de loc să le urmeze ideile. Președintele Lincoln, convocând pe miniștri, secretarii săi, a constatat că toți miniștrii erau de un aviz diferit de al său. Atunci președintele, rezumând debaterile, trage următoarea concluziune: șapte *nu*, unul *da*, majoritatea e *da*. Astfel încât, în Statele Unite, Președintele are o autoritate considerabilă. El este ales de popor pentru a face o politică determinată; numai această politică trebuie să fie urmată în țară. În Statele Unite, guvernarea nu se stabilește în Consiliile de Miniștri: guvernarea nu e anonimă, e guvernarea omului desemnat de popor.

În regimul politic actual, persoana politică a Conducătorului e singură evidentă: miniștrii sunt absorbiți în personalitatea politică a Conducătorului; s'ar putea zice că ei sunt depoliticianizați, căpătând un caracter mai administrativ, ceea ce incontestabil e un avantaj pentru conducerea și soluționarea afacerilor publice.

243. Ierarhia ministerială. Între diverșii colaboratori ai Conducătorului Statului există o ierarhie: *a)* unii sunt miniștri secretari de Stat, titulari de departamente ministeriale ¹⁾; *b)* alții sunt miniștri secretari de Stat fără portofoliu, adică fără departament ministerial; ei se mai numesc și *miniștri de Stat*; *c)* în fine alții sunt miniștri subsecretari de Stat, atașați pe lângă Președinția Consiliului de Miniștri sau pe lângă un minister.

Între miniștrii secretari de Stat cu portofolii și cei fără portofolii nu există vreo deosebire din punct de vedere ierarhic, ci numai deosebirea de fapt că unii au departamente ministeriale și ceilalți nu au, dar, dacă Conducătorul are încredere în calitățile, priceperea și devotamentul unui ministru fără portofoliu îi poate da însărcinările cele mai importante. Și unii și alții au vocațiunea de a ocupa, în mod interimar, un departament ministerial vacant.

¹⁾ Prin departament ministerial sau Minister se înțelege o grupare de mai multe servicii publice, sub conducerea unui ministru.

Acela dintre miniștrii secretari de Stat, în care Conducătorul are cea mai mare încredere poate să obțină funcțiunea de *vicepreședinte al Consiliului de Miniștri*, care îl face *primus inter pares*.

În regimul actual, situațiunea vicepreședintelui Consiliului de Miniștri a devenit cu mult mai importantă ca în regimul parlamentar când constituia mai mult o situațiune onorifică, cuvenindu-se, chiar fără nicio desemnare, celui mai vechiu ministru sau unui fost președinte de consiliu.

În adevăr, în regimul anterior desemnarea unui ministru ca vicepreședinte al Consiliului de Miniștri conferea titularului dreptul de a convoca și prezida Consiliul în lipsa președintelui de Consiliu (art. 7 din legea pentru organizarea ministerelor din 2 August 1929, modificat prin legea din 8 Februarie 1939) — pe câtă vreme, în regimul actual, vicepreședintele poate să primească dela președintele de Consiliu delegațiune de puteri considerabile, să facă acte legislative (decrete-legi, regulamente), să ia deciziuni de o mare importanță, etc.

În adevăr, în vechiul regim Președintele de Consiliu era față de miniștri *primus inter pares*, pe câtă vreme în regimul actual președintele de Consiliu exercită întreaga guvernare, din care poate delega vicepreședintelui.

Subsecretarii de Stat, au, din punct de vedere ierarhic, un grad inferior miniștrilor, ei sunt viceministri. Ei poartă titlul de miniștri subsecretari de Stat.

Situațiunea de astăzi este diametral opusă de aceea a guvernului parlamentar, în care membrii guvernului, teoretic, cel puțin la noi, răspundeau politicește în fața Parlamentului, ei erau exponenții majorității aceluși parlament și deci al corpului electoral, fiind obligați să îndeplinească toate capriciile electoralului spre a se putea menține ca ministru și realege ca parlamentar. În modul cum funcționează astăzi, opera de conducere se poate realiza mai rapid și mai unitar; Conducătorul Statului are toate mijloacele la dispoziție pentru a face ca voința sa, ce este inspirată din voința națiunii, să se transforme într'un curent fluid și creator, care să pună totul în mișcare.

244. Recrutarea miniștrilor. Jurământul lor. Sistemul actual român lasă recrutarea miniștrilor în sarcina exclusivă a Conducătorului Statului. Din moment ce națiunea a desemnat o persoană dându-i căderea de a conduce cu depline puteri, era firesc să-i dea acesteia și posibilitatea de

a putea lucra, alegându-și colaboratorii fără a avea nevoie să țină socoteală decât de propria sa responsabilitate în fața istoriei. Conducătorul este liber să numească pe miniștri; el poate numi ca ministru pe oricare cetățean care a împlinit vârsta de 21 de ani. O singură excepție prevăzută în Constituția din 1938, în art. 68, menținută și astăzi, stabilește că niciun membru al familiei regale nu poate fi ministru. Rațiunea acestei interdicții am arătat-o mai sus.

Miniștrii sunt toți egali între dâșii; nu există ministere de cl. I și de cl. II. Totuși, practica stabilește și aici o ierarhizare. Astfel, în Franța, ministerul cel mai important era acel al justiției; ministrul justiției, Garde des Sceaux, era, de obicei, vice-președintele Consiliului. La noi, această ierarhizare nu este în funcție de ministere, ci de încrederea Conducătorului Statului, care poate acorda unui ministru, prin decret, însărcinarea de vice-președinte al Consiliului.

În regimul parlamentar, la noi, această situațiune aparține sau celui mai vechiu ministru sau aceluia, care se bucura de o mai mare autoritate față de colegii săi; el era acela care ținea locul președintelui de Consiliu, în lipsa sa. Această însărcinare nu aparține de drept, ci se stabilea în Consiliu sau prin decretul de numire.

Un ministru, care fusese de mai multe ori în această funcție și care se bucura de o mai mare autoritate față de colegii săi, era acela care ținea locul președintelui de Consiliu, în lipsa acestuia. Această însărcinare nu aparține de drept, ci se stabilea în Consiliu.

Constituția noastră din 1923 rezolva în art. 93 al. ultim o chestie foarte importantă și care dădea naștere, în practică, la mari neajunsuri, în special în Franța, acolo unde numărul miniștrilor și subsecretarilor de stat nu era fixat prin lege, ci depindea totdeauna de voința guvernului, deși, cum am arătat, s'au votat legi cari împiedicau crearea de funcții noi fără asentimentul parlamentului. Art. 93 al. ultim nu fixa numărul miniștrilor și al subsecretarilor de Stat; el însă punea principiul că « departamentele ministeriale și subsecretariatele de Stat nu se pot înființa și desființa decât prin lege ». Legea deci este aceea care stabilea numărul lor și tot legea, când constata că necesitățile s'au schimbat, le desființa.

Constituția nu vorbea nimic de *miniștrii fără portofoliu*, sau de *miniștrii de Stat*. Practica constituțională de după războiu a făcut să renască instituția miniștrilor de Stat. Această expresie desemna, în Franța 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 Noemvrie 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 regimul parlamentar se justifică mai ales în epocile de criză. 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.

Crearea miniștrilor de Stat nu se putea face la noi fără lege, deoarece textul art. 66 din Constituție este general și nu face nicio distincție. În practică însă, miniștrii de Stat se înființau prin simplu decret, cu ocazia constituirii guvernului sau atunci când împrejurările o cereau ¹⁾. Practica dela noi era imitată după sistemul francez, uitându-se că acolo nu există text în Constituție care să prevadă modul cum se înființează ministerele. Acum, la noi, se pot numi miniștri de Stat, deoarece legea pentru organizarea ministerelor din 1929, în art. 4 a consacrat în chip legal, practica constituțională.

Miniștrii, înainte de a intra în funcțiune, sunt îndatorați să depună jurământ în fața Conducătorului. Constituția nu impune jurământul în mod formal; nu există un text constituțional ca 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 dobândească o valoare de

¹⁾ La noi abia în 1916 la 12 Dec. s'a votat legea prin care se puteau numi miniștri fără portofoliu, în cuprinsul următor:

« *Art. unic.* Prin decret regal, după propunerea Consiliului de miniștri, se pot numi miniștrii secretari de Stat fără portofoliu.

« Numirea miniștrilor fără portofoliu se face după aceleași reguli ca și a miniștrilor cu portofoliu.

« Leafa miniștrilor fără portofoliu și diurna lor vor fi aceleași ca ale miniștrilor cu portofolii.

« Miniștrii fără portofoliu au în Consiliul de miniștri vot deliberativ ca și ceilalți miniștri.

« Incompatibilitățile legale, la cari sunt supuși miniștrii cu portofolii se aplică și celor fără portofolii ».

principiu constituțional. Ne amintim că jurământul față de Constituție constituie, în țările cari nu cunosc cercetarea judecătorească a constituționalității legilor, un mijloc pentru respectarea Constituției. Este deci netăgăduit că miniștrii, ca orice funcționar public, sunt îndatorați a depune jurământul de *credință* față de Națiune, Rege și Stat precum și *credință* și *supunere* Conducătorului Statului român.

Constituția belgiană are același text ca acel ce găsim în constituțiile noastre privitor la jurământ, formula jurământului trebuie stabilită prin lege. Astfel, Legea din 20 Iulie 1831, stabilea formula după 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 1834 și prin decretul regal din 18 Septembrie și 17 Noiembrie 1894 s'a îngăduit ca acest jurământ să poată să fie prestat în oricare din cele două limbi naționale.

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 poate fi explicată prin faptul că Constituția belgiană, cași acele ale noastre, proclamă că libertatea conștiinței este absolută.

Pentru miniștri, nu exista însă nicio lege care să fixeze formula jurământului. Ei depuneau jurământ după o formulă stabilită într'un decret al 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 însă o deosebită importanță pentru punerea în mișcare a acțiunii în responsabilitate împotriva miniștrilor.

Pentru a înlătura acest neajuns, legea din 1929 pentru organizarea ministerelor a venit să impună în mod formal obligația pentru miniștri de a presta jurământul mai înainte de a intra în funcție; a stabilit formula jurământului și a impus obligativitatea constatării sale în scris, într'un act semnat de ministrul care prestează jurământul și de Rege, în fața căruia se prestează. Acest act se păstrează la președinția Consiliului.

Formula jurământului miniștrilor este aceeași ca și a tuturor funcționarilor publici. Ea a fost fixată prin D.-L. din 6 Septembrie 1940 și are următorul cuprins: « Jur credință Națiunii și Regelui Mihai I. Așa să-mi ajute Dumnezeu ».

Ulterior, prin Legea din 11 Septemvrie 1940 și apoi prin Legea din 7 Februarie 1942 (art. 4), această formulă a fost modificată. Ea se aplică și miniștrilor. Are următorul conținut:

- « Jur credință Națiunii, Regelui și Statului Român.
- « Jur credință și supunere Conducătorului Statului.
- « Jur să păstrez ordinea și secretul ce mi s'a încredințat.
- « Jur să execut fără șovăire ordinele.
- « Jur să fiu cinstit.
- « Așa să-mi ajute Dumnezeu ».

245. **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 aproape 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 Camerei 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 se poată încredința conducerea afacerilor publice respective »¹⁾. 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

¹⁾ Todd-Walpole, t. II, p. 42.

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 nicio parte ¹⁾).

După exemplul englez, instituția a fost introdusă și în Franța prin ordonanța din 9 Mai 1816 ²⁾. Din modul cum este introdusă instituția prin această ordonanță, ea se diferențiază complet de instituția engleză. Mai întâi 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 niciun fel de atribuțiuni în Parlament. Asupra interpretării acestei ordonanțe, părerile sunt împărțite. Esmein, adoptând părerea exprimată de Eugène Pierre ³⁾, susține că la data introducerii lor în Franța, subsecretarii de Stat nu erau decât niște funcționari administrativi, însărcinați să ajute pe ministru. Joseph Barthélemy ⁴⁾, dimpotrivă, susține că dela început ei au avut și atribuțiuni politice, au fost quasi-miniștri, făcând parte din cabinet și nici de cum 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, cu vremea, numărul lor s'a înmulțit și caracterul lor politic s'a accentuat din ce în ce mai mult.

Actualmente, în Franța nu există decât miniștri, secretari de Stat și secretari generali (Legea din 25 Februarie 1941).

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 la 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,

¹⁾ Todd-Walpole, t. II, p. 29.

²⁾ « 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 secretari de Stat, în departamentele lor ».

³⁾ *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, No. 110, p. 113.

⁴⁾ *Op. cit.*, p. 541.

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 nu mai are atribuțiuni proprii ci numai acelea care îi sunt delegate de ministru. Azi ierarhia ministerială în Italia este următoarea: ministru, subsecretar de Stat, director de minister; au dispărut deci secretarii generali cari nu mai aveau nicio rațiune de a rămâne.

În Belgia, instituția subsecretarilor de Stat este necunoscută. La noi, subsecretarii de Stat nu au fost cunoscuți înainte de războiu, deși Constituțiunea din 1866, în urma modificării din 1884, prevedea prin art. 130 că se pot înființa subsecretari de Stat, cu drept de a lua parte la desbaterile Parlamentului, sub răspunderea miniștrilor. 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 Constituțiile din 1923 și 1938.

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 alt 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 totdeauna competență necesară pentru chestiuni de pură specialitate; prezența subsecretarului de Stat se justifică tocmai pe această considerație.

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. 46 din Constituție. Numirea lor se face la propunerea Președintelui de Consiliu, care contrasemnează decretul de numire. Ei depun același jurământ ca și miniștrii. Subsecretarii de Stat nu pot contrasemna actele Regelui; ei nu pot, ca în 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.

Subsecretarii de Stat nu sunt supuși legii de răspundere ministerială, care nu se aplică decât miniștrilor. Subsecretarii de Stat sunt funcționari administrativi, cărora li se aplică toate regulile de răspundere și toate sancțiunile prevăzute pentru funcționarii publici.

Azi subsecretarii de Stat sunt numiți, ca și miniștrii, de Conducătorul Statului. Toate celelalte dispoziții privitoare la subsecretarii de Stat rămân însă în vigoare.

246. **Comisarii guvernului.** În timpul războiului din 1916, a apărut o nouă practică constituțională, aceea a însărcinării unor membri ai Parlamentului, cu conducerea unor servicii publice în calitate de Inalți Comisari. Parlamentul se găsea adeseori sabotat în opera sa de organizare, de rutina birocratică. Legile cele mai 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 ¹⁾. La obiecțiunile de incompatibilitate cari s'au

¹⁾ Nu trebuie confundată această practică a comisarilor guvernului de după războiu, cu ceea ce în timpul Restaurației și a guvernului din Iulie se numeau comisari ai guvernului. Potrivit art. 69 al Constituției franceze din 1848 miniștrii puteau să fie asistați în Camere de comisari ai guvernului. Această regulă a trecut în art. 6 § 2 al Constituției din 16 Iulie 1875: « Ei (miniștrii) 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. 36 și al Camerei, 43. Potrivit acestui text s'au numit înainte de războiu 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 de aproape 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.

ridicat acolo între funcția de Inalt Comisar și mandatul legislativ, mai trebuie adăogată și aceea că deși însărcinarea sa este gratuită, totuși această înaltă funcție atrage după sine o serie de onoruri și avantagii, cari ar putea face să se mențină motivele de incompatibilitate. Pentru a se înlătura această critică, în practică, s'a procedat la delegarea comisarului 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 niciunul 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.

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 Constituția dela 1923 (art. 52 Const. 1938).

Mai întâi, acești parlamentari însărcinați cu conducerea unui serviciu public au primit și diurna de parlamentar și leafa funcțiunii cu care fusese însărcinat. Ori, în Franța se socotește ca o condiție esențială pentru înlăturarea incompatibilității faptul că însărcinarea dată deputatului e gratuită. Comisarii guvernului, la noi, nu făceau parte din guvern; o singură excepție există, aceea a generalului Rășcanu, care chiar prin decret a fost numit comisar al guvernului pentru Basarabia și Bucovina și care a făcut parte din guvern. Dar decretul de numire din 6 Ian. 1927, îi dădea rangul de ministru de Stat. 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.

Sub regimul Constituției din 1938 întâlnim denumirea de *comisari ai guvernului* dată unor înalți funcționari cari nu sunt membri ai Parlamentului, cum e *comisarul general al aprovizionării* și *comisarul general al petrolului*.

Denumirea clasică de comisari ai guvernului e rezervată însă pentru membrii parlamentului cari primesc o însărcinare deosebită.

§ 5. UNITATEA GUVERNULUI

SUMAR: 247. *Consiliul de miniștri.* — 248. *Raporturile Conducătorului Statului cu miniștrii.* — 249. *Președintele Consiliului de miniștri.* — 250. *Consiliul de Coroană*

247. **Consiliul de miniștri.** Am arătat că miniștrii sunt colaboratorii Conducătorului Statului în opera de guvernare. Miniștrii constituie astfel un corp de administratori, fiecare fiind însărcinat cu conducerea unui departament ministerial. În asemenea condițiuni nu este nevoie ca să existe între miniștri o oarecare *omogenitate, nici solidaritate ministerială*; singura legătură care există între dânsii este încrederea Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului și când această încredere este retrasă unuia dintre miniștri, numai acela părăsește ministerul. Dar activitățile diferitelor ministere nu sunt complet independente. O aceeași chestiune poate să preocupe și Ministerul Economiei Naționale, Ministerul Muncii, al Agriculturii și al Comunicațiilor și nu trebuie ca soluționările date să fie contradictorii. Trebuie deci ca activitățile să fie coordonate.

Toate serviciile publice concură către un scop comun: binele public, satisfacerea în cea mai largă măsură a interesului general.

Trebuie să existe o unitate de concepție în soluționarea diferitelor probleme. Această unitate în acțiunea guvernului nu se poate stabili decât prin intermediul organului care se numește *Consiliul de Miniștri*. În actualul regim politic, miniștrii fiind numiți după încrederea Conducătorului, organul suprem de guvernare servește acestuia drept sfat. Origina Consiliului de Miniștri trebuie găsită 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 Constituția dela 1866 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 Con-

siliului de Miniștri și multe legi cereau avizul Consiliului de Miniștri pentru îndeplinirea anumitor acte ¹⁾).

Expresiunea *Consiliu de Miniștri* este impropriu întrebuințată în acest sens. În Franța, se dădea denumirea de Consiliu de Miniștri, miniștrilor întruniți sub președinția Președintelui republicii. Când miniștrii se întruneau sub președinția Președintelui de Consiliu, întrunirea lor lua denumirea de *Consiliu de Cabinet*. Dar și în Franța s'a întrebuințat adesea impropriu denumirea de Consiliu de Miniștri, în loc de Consiliu de Cabinet.

Actualmente, în Franța, sub imperiul legilor din 11.II și 25.II.1941, Consiliul de Cabinet cuprinde miniștrii și secretarii de Stat; dânsul este prezidat de vicepreședintele Consiliului și are menirea de a prepara lucrările Consiliului de Miniștri (art. 4 D.-L. din 11.II.1941). Consiliul de Miniștri, se compune din secretarii de Stat având rang și prerogative de miniștri; el este prezidat în principiu de șeful Statului, înlocuit, în caz de nevoie, prin vicepreședintele Consiliului.

Azi, în regimul nostru constituțional avem stabilit prin D.-L. din 25 Sept. 1940 existența *Consiliului de Cabinet*, spre deosebire de *Consiliul de Miniștri*, în care, după practica de până acum, iau parte miniștrii și subsecretarii de Stat.

Din Consiliul de Cabinet fac parte, potrivit art. 2 al D.-L. menționat: Conducătorul Statului și Președintele Consiliului de Miniștri; Vicepreședintele Consiliului de Miniștri; Miniștrii secretari de Stat ai Departamentelor Apărării Naționale, Afacerilor Interne, Afacerilor Străine, Justiției, Economiei Naționale și Finanțelor.

Consiliul de Miniștri este organul care, sub conducerea și impulsunea Conducătorului, 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 problemelor de guvernământ. 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.

¹⁾ Potrivit art. 811 și 817 cod. civ. acceptarea donațiunilor 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 miniștri. Decretele de acceptare a unei donații sau legat sunt date pe baza jurnalului Consiliului de miniștri.

248. **Raporturile Conducătorului Statului cu Miniștrii.** Miniștrii sunt persoanele de încredere ale Conducătorului, desemnați de dânsul după propria sa voință și pe bază de încredere în devotamentul lor pentru binele obștesc, în priceperea și energia lor.

Miniștrii sunt datori să păstreze secretele de Stat, obligațiune care e cuprinsă în formula jurământului. Ca o consecință a acestui principiu Conducătorul nu trebuie să ceară nici să primească avizele altor persoane asupra afacerilor de Stat. Deși miniștrii sunt numiți de Conducătorul Statului, raporturile dintre ei și Conducător sunt aceleași ca dintre Rege și miniștri, în regimul parlamentar. În adevăr, în regimul parlamentar, miniștrii sunt numiți de Rege, dar sunt desemnați de majoritățile parlamentare. Regele este ținut să numească pe președintele de Consiliu dintre exponenții majorității parlamentare și apoi numai după propunerea Președintelui Consiliului poate să admită sau să refuze numirea. Pe câtă vreme în regimul actual, miniștrii sunt numiți și recrutați de Președintele Consiliului-Conducător al Statului, fără nicio altă desemnare; miniștrii au mai mult un rol administrativ, de șefi ai departamentelor, fiind sub ascultarea și controlul Conducătorului. Așa încât se poate zice că raporturile dintre Conducător și miniștri sunt asemănătoare cu acele care există în ierarhia administrativă între funcționari și superiorul lor ierarhic. Acest principiu reiese clar din textul jurământului ce miniștrii sunt obligați să depue la intrarea în funcțiune. În adevăr ei jură *credință și supunere Conducătorului Statului* (decretul-lege Nr. 3.101 din 10 Septembrie 1940, *Supra*, p. 349). Conducătorul Statului ca orice superior ierarhic le poate da ordine. De aceea ei jură *să execute fără șovăire ordinele*.

Miniștrii contrasemnează unele acte ale Conducătorului, privitoare la departamentele lor. În regimul parlamentar, Regele, care, ca șef al puterii executive, e superiorul miniștrilor, nu are inițiativa activităților guvernamentale, care aparțin miniștrilor, exponenți ai opiniei publice. Dar miniștrii, voind să realizeze o activitate, trebuie să ia și adeviziunea Regelui, căci numai astfel pot să realizeze actul care poate fi un proiect de lege, un decret, etc. În regimul actual Președintele Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului, are inițiativa tuturor activităților guvernamentale și miniștrii trebuie să arate Conducătorului necesitățile departamentului lor ministerial, pentru ca acesta să ia măsurile necesare fie printr'un decret-lege, fie printr'un regulament sau printr'o altă măsură ce s'ar crede de cuviință. Înainte vreme, Soveranul nu trebuia 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 ¹⁾). El trebuia 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 ²⁾).

În schimb Suveranul avea dreptul ca să ceară miniștrilor întreg devotamentul și întreg respectul în serviciu. Miniștrii înainte de a lua o măsură de o importanță oarecare, trebuiau în prealabil să consulte pe Suveran, fie că era vorba de o măsură cu caracter legislativ, fie că era vorba de un act de guvernământ, sau de o înlocuire de funcționari ³⁾). Mai mult decât atât, obligația de a ține în curent Coroana cu lucrările Parlamen-

¹⁾ 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, scrie « 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.

²⁾ Regula aceasta 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 dela secretarul de Stat pentru colonii Lordul Melbourne. Cabinetul adresă observațiuni 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 datoria să i le dea ».

³⁾ 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 mesagiu pe care Regina i-l adresă prin intermediul primului-ministru și care era conceput în termenii următori: « Regina dorește mai întâi 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 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 ».

tului 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.

249. **Președintele Consiliului de Miniștri.** În regimul parlamentar, elementul cel mai important în guvern este Președintele de Consiliu. Am arătat împrejurările în care a luat naștere instituția în Anglia și rolul pe care-l joacă acolo.

În regimul actual Președintele de Consiliu este și Conducător al Statului, adică, cum spune decretul-lege 3.072 din 8 Septemvrie 1940, este investit cu depline puteri pentru Conducerea Statului, întrunind în persoana sa ca și *Ducele, Capo del governo*, din Italia, ca și *Führerul* în regimul național-socialist din Germania, toate puterile Statului, adică și acțiunea legislativă ca și pe cea executivă. Rolul său în Stat este covârșitor, el ne mai având asemănare cu Președintele de Consiliu din regimul parlamentar.

Se susține de unele persoane că în titulatura: Conducător al Statului și Președinte al Consiliului de Miniștri, ar fi două funcțiuni, care s'ar putea concepe separat și s'ar putea chiar realiza. După noi, o asemenea soluțiune ar fi o imposibilitate.

În adevăr, prin decretele-legi 3.053 și 3.072 din Septemvrie 1940 prin care se organizează noua Instituțiune de Președinte al Consiliului de miniștri, cu depline puteri pentru Conducerea Statului, se acordă aceste depline puteri Președintelui de Consiliu. S'a avut în vedere să se creeze un organism viguros care să ia asupra sa răspunderea situațiunii în momente grele și pentru aceasta i se acordă toate puterile, de care el poate să dispună, ori de câte ori crede că e nevoie.

A scinda acest organism ar însemna să introducem *dualitate*, acolo unde s'a crezut că este necesară *unitate de concepție și de acțiune*.

De aceea în Italia, țară monarhică, cu o organizare foarte asemănătoare cu a noastră, Ducele este și capul, șeful guvernului, cum este Președintele Consiliului și Conducătorul Statului la noi.

Ducele, Führerul și Conducătorul Statului sunt organe prin excelență active, ei sunt exponenții națiunilor respective, ale căror nevoi caută să le satisfacă potrivit spiritului poporului; ei nu pot fi nici o dată numai un simbol al unității și permanenței Statului, cum este Regele ereditar. De aceea, în Italia, Ducele este și *capo del governo*, în Germania Führer-ul este *Cancelarul Reichului*, iar la noi, Conducătorul Statului este și *Președintele*

Consiliului de Miniștri și prin aceasta au rolul activ în guvernare. De altfel decretul 3.053 și 3.072 stabilesc formal că Președintele Consiliului de Miniștri are depline puteri pentru Conducerea Statului, adică Președintele de Consiliu este Conducător. În acest regim, Președintele Consiliului de Miniștri nu este egal cu ceilalți miniștri, el este superiorul lor ierarhic; nu mai este *primus inter pares*, ca în regimul parlamentar, căci miniștrii sunt subordonații lui; el îi numește și îi revoacă; miniștrii îi datoresc credință și supunere, potrivit jurământului, pe care îl prestează în fața lui, în momentul intrării în funcțiune. Președintele Consiliului de miniștrii dă directivele politice generale a guvernului, atât interne cât și externe și este recomandabil ca el să nu conducă efectiv vreun departament pentru ca grijile ministerului să nu-l distragă dela conducerea politicii generale.

De regulă, în regimul parlamentar, Președintele de Consiliu trebuia să fie șeful majorității parlamentare. « În adevăr, în teoria constituțională clasică, așa cum ne-a venit din Anglia, Președintele de 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 continuu pe poziție, pentru a însufleși majoritatea, pentru a-i menține cohesiunea 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 Camerei, calitatea și fecunditatea operii legislative »¹⁾. Președintele trebuie să fie în măsură de a realiza în mod fericit directivele de politică generală; el trebuie să supravegheze ca acțiunile diferitelor ministere să fie coordonate.

Politica generală și coordonarea activităților tuturor ministerelor sunt atribuțiunile esențiale ale Președintelui de Consiliu.

Pentru a putea face față 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*.

Legea pentru organizarea ministerelor din 1929, ținând socoteala de importanța din ce în ce crescândă, pe care a luat-o Președintele de Consiliu, a căutat să reglementeze această situațiune. Pe lângă celelalte dispozițiuni, legea a făcut din Președinția de Consiliu un adevărat organism cărui i-a atașat o serie de servicii, care să permită Președintelui de Consiliu să aibă informațiile necesare pentru a putea face față numeroaselor sale obligațiuni.

¹⁾ I. Barthélemy, *op. cit.*, p. 548.

250. **Consiliul de Coroană.** În practica noastră constituțională, s'a întâlnit funcționând, în împrejurări excepțional de grave, Consiliul de Coroană, care era format din membrii guvernului și din șefii partidelor politice, pe care îi invita Regele, spre a se consfătui cu dânșii și a lua deciziuni. La noi, Consiliul de Coroană, a funcționat atunci când a fost vorba de a se declara războiu ¹⁾. Constituirea și funcționarea Consiliului de Coroană nu este prevăzută nici în Constituție, nici în vreo altă lege. El a fost creat din nevoile politice ale momentului. În împrejurările grave ca acele când el 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, sub imperiul Constituției din 1923 ²⁾, că instituția Consiliului de Coroană ar fi devenit o instituțiune constituțională și că în împrejurări excepționale, ca acele cari au prilejuit convocarea Consiliului de Coroană, guvernul n'ar putea să ia o hotărîre decât cu consultarea acestui organism. Am arătat că această părere era neîntemeiată; că instituția Consiliului de Coroană era 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 ³⁾.

Sub imperiul Constituției din 1938, instituția Consiliului de Coroană a dobândit o consacrare legală, instituindu-se un *Consiliu de Coroană* prin decretul regal din 30 Aprilie 1938, ai cărui membrii, *consilieri regali*, erau desemnați de Rege, care îi convoca și îi prezida; dar instituția a fost desființată prin D. L. din 10 Sept. 1940, ca una ce nu mai era necesară, deoarece toate atribuțiile Regelui în acest domeniu trecuse asupra Conducătorului Statului.

¹⁾ Am avut Consiliu de Coroană în 1914 și 1916 când s'a pus problema intrării României în războiu. De asemeni, 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. Totuși, în 1913, cu ocazia declarării războiului din Bulgaria, nu s'a întrunit un Consiliu de Coroană.

²⁾ N. Dașcovici, *Declarația de războiu și încheierea tratatelor după Constituția noastră*, Iași, « Viața Românească », 1928, p. 27 și urm.

³⁾ Vezi argumentele date de d. prof. G. Alexianu, în această privință și publicate în *Revista de Drept Public*, 1928, p. 222 și urm.

§ 6. ATRIBUȚIUNILE CONDUCĂTORULUI STATULUI, PREȘEDINTE AL CONSILIULUI DE MINIȘTRI

SUMAR: 251. *Atribuțiunile Conducătorului Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri.* — A) Atribuțiuni de ordin legislativ. — 252. *Actele legislative ale Președintelui Consiliului de miniștri.* — 253. *Legea.* — 254. *Decrete-legi.* — 255. *Regulamente.* — 256. *Stabilirea unei distincțiuni între legi și regulamente.* — B) Atribuțiuni de guvernare. — 257. *Conducătorul Statului este organul executiv prin excelență. Actele lui. Atribuțiunile executive.* — 258. *Conducătorul Statului numește și revoacă pe miniștrii și pe funcționarii publici.* — 259. *Conducătorul nu poate crea o nouă funcțiune fără lege specială.* — C) Atribuțiuni în relațiunile cu puterile străine. — 260. *Dreptul de a încheia tratate și convenții internaționale.* — 261. *Dreptul de a declara războiu și încheia pace*

251. **Atribuțiunile Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului.** Prin lovitura de Stat din 5 Septembrie 1940, Regele Carol al II-lea prin decretul 3.052 a disolvat Parlamentul și a suspendat Constituțiunea din 1938, iar prin decretul 3.053 a creat o nouă ordine legală: Președintele Consiliului de Miniștri exercită toate puterile Statului, afară de cele care sunt limitativ arătate ca fiind rezervate Regelui.

Având exercițiul tuturor puterilor Statului, ca să le putem studia trebuie să împărțim aceste atribuțiuni în trei categorii. Avem mai întâi atribuțiunile de ordin legislativ, care formează categoria A. În această categorie, vom examina decretule-legi, regulamentele și deciziunile Conducătorului Statului. O altă categorie, pe care o denumim B, cuprinde toate atribuțiunile de ordin executiv și în fine o a treia categorie C, unde sunt grupate toate actele prin care Președintele Consiliului de Miniștri și Conducător al Statului lucrează în numele Statului român, cu Puterile străine.

A) *Atribuțiuni de ordin legislativ ale Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului.*

252. **Actele legislative ale Președintelui Consiliului de Miniștri.** În orice societate omenească organizată sub forma de Stat trebuie ca organele de conducere să stabilească fiecărui individ ca și fiecărei organizațiuni sociale o anumită sferă de activitate, fiecare fiind obligat să nu încalce în sfera altuia. Numai așa se poate menține armonia socială, altminterlea, fiecare putând împieta asupra activităților celorlalți avem conflicte continue

din care rezultă anarhia, care nu mai este o formă de Stat: ea este neputința puterii publice, este o stare antisocială, destrămarea, descompunerea societății, cum spune marele jurisconsult Ihering.

Statul, pentru a silii pe fiecare să nu iasă din sfera sa și să nu încalce sfera altuia, întrebuițează *constrângerea*. Această constrângere este bazată pe o putere de fapt, o forță irezistibilă, forța publică, care trebuie să învingă, căci altminterlea, dacă autoritatea este înfrântă, forțele anarhice își fac hidoasa lor apariție.

Această putere de constrângere Statul o organizează prin puterea legislativă, fixându-i normele după care ea se exercită, dar puterii executive îi revine sarcina de a executa normele legislative cu ajutorul forței publice.

Statul are monopolul constrângerii, iar Executivul are monopolul execuției, care constituie elementul esențial al constrângerii.

Aparatul de constrângere, astfel cum este alcătuit din norme și fapte, fiind de esența Statului, Statul se poate defini Societatea omenească care cuprinde puterea de constrângere organizată, iar legea sau actul legislativ este norma sau regula de conduită exterioară, care, delimitând în mod general, permanent, obligatoriu și imperativ sferile de activități ale instituțiilor și indivizilor, stabilește sancțiuni contra celor care le-ar viola.

În Statele cu regim parlamentar și cu Constituțiune rigidă, găsim mai multe organe care au competența de a exercita asemenea norme generale și impersonale, permanente, obligatorii și imperative. Astfel organul constituant face constituțiunea, adică legea supremă care organizează Statul, organul legislativ confecționează legile și organul executiv edictează regulamente și uneori deciziuni cu caracter regulamentar.

Iată prin urmare 3 categorii de acte legislative din punctul de vedere al organului care le-a creat. Între aceste acte există o *ierarhie*. Astfel, Constituția este superioară legii și regulamentului, iar legea este superioară regulamentului. Ca o consecință a acestei ierarhii, ordinea legală stabilește ca sancțiuni înlăturarea sau neopozabilitatea actului legislativ inferior, care a violat un act legislativ superior.

Astfel, în multe țări, s'a organizat un contencios al neconstituționalității legilor și organul judecătoresc, chemat să judece neconformitatea față de constituțiune a unei legi, poate, în unele țări, să anuleze legea găsită ca făcută în violarea constituției, în alte țări să o declare numai neopozabilă față de părțile care au atacat-o. În toate țările, regulamentul care ar viola constituția sau legea este înlăturat, nu produce efecte.

253. **Legea.** În regimul parlamentar, legea se poate defini actul legislativ elaborat de Organul legislativ.

Sub regimul constituțiilor noastre din 1866 și 1923 organul legislativ se compunea din cele două Adunări și Rege. Admiterea unui proiect de lege de către Adunarea deputaților și de către Senat nu constituia legea. Trebuia și sancțiunea regală, adică manifestarea de voință a Regelui care avea ca efect că legea devenea o expresiune a voinței regale. Refuzul Regelui de a acorda sancțiunea înlătura proiectul votat, care nu devenea lege decât în urma sancțiunii.

După sancționare și promulgare, legea era publicată în Monitorul Oficial. Publicațiunea are drept efect de a face ca legea să fie opozabilă cetățenilor cari trebuie să se conformeze ei.

Efectul principal al legii este că stabilește o regulă juridică nouă prin care se creiază sau se modifică, în mod general, o situațiune juridică a indivizilor ¹⁾.

Legile sunt de mai multe categorii după punctul de vedere din care le considerăm. Prima categorie o formează *legile fundamentale*, zise și legi de natură constituțională, care creiază și organizează unele organe de conducere a Statului, termenul de constituțiune fiind rezervat legii care organizează în întregime toate organele principale ale Statului în raporturile dintre dânsese, stabilind și drepturile publice sau libertățile civile ale particularilor. Considerate din acest punct de vedere decretele-legi 3.053 din 5 Sept. și 3.072 din 8 Sept. 1940 sunt legi fundamentale, întru cât reglementează situațiunea Regelui, determinându-i, în mod precis, sfera de competențe și creiază un organ nou de conducere, Președintele Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului, atribuindu-i rolul de a conduce Statul.

¹⁾ Situațiunile juridice ale indivizilor sunt stabilite prin normele de drept, care creiază, în mod general, drepturi și datorii pentru indivizi. Astfel o situațiune juridică generală de proprietar. Toți oamenii pot să fie proprietari, având drepturile și obligațiunile aferente acestei situațiuni. Totalitatea normelor juridice care stabilesc, în mod general și deci impersonal, o situațiune juridică generală constituie drept obiectiv. Când însă un individ se pune în raport cu alt individ și cumpără dela acesta, care îi vinde, un bun mobil sau imobil, avem situațiuni juridice care se individualizează: cumpărătorul capătă o situațiune juridică individuală de proprietar, iar vânzătorul o situațiune juridică individuală de creditor al prețului.

Aceste situațiuni juridice individuale dau naștere la drepturi subiective. Astfel cumpărătorul are dreptul să ceară predarea lucrului vândut, iar vânzătorul dreptul de a cere plata prețului.

O a doua categorie o formează legile ordinare care reglementează raporturile dintre Stat sau subdiviziunile sale și particulari sau raporturile dintre particulari.

Legile de drept privat, care reglementează raporturile juridice dintre particulari formează o subdiviziune, o categorie a parte, acea a *legilor supletive*, față de care particularii, în convențiunile lor, pot să deroge, potrivit principiului pus în art. 969 din codul civil că convențiunile formează legea părților, dar, dacă părțile nu au derogat prin convențiune, judecătorul este obligat să aplice legea. În reglementarea raporturilor private, numai dispozițiunile care interesează colectivitatea sunt obligatorii pentru particulari și ei nu pot deroga dela aplicarea lor. Aceste legi sau dispozițiuni se numesc *legi sau norme de ordine publică*.

O a treia categorie de legi o formează *legile organice ale serviciilor publice*, prin care legiuitorul organizează servicii publice menite să dea satisfacțiune, în mod permanent și continuu, unor interese generale. Printr'o asemenea lege se fixează competența organelor create.

Ca și în cazul legilor supletive ordinul legii organice nu se adresează, în mod direct, la masa cetățenilor, spre ex. dacă este funcționar care a suferit o injustiție, să ceară respectarea legii în dispozițiunile privitoare la situațiunea funcționarilor serviciului.

Prin legea fundamentală, decretul-lege 3.053 din 5 Sept. 1940 se prevedea, în art. 2, că Regele face legile organice, prerogativă care a dispărut în decretul-lege 3.072 din 8 Sept. 1940. Ce s'a înțeles oare prin această expresiunea de *legi organice*? S'a înțeles oare legile privitoare la organizarea serviciilor publice sau legile privitoare la organizarea Statului, legile privitoare la stabilirea și funcționarea marilor organe de conducere? Noi credem că probabil aceasta a fost intenția legiuitorului. El a voit să zică *legi fundamentale* și a întrebuințat expresiunea de *legi organice*, care are un înțeles cu mult mai redus (Vezi pe larg atribuțiunile legislative ale Regelui în regimul parlamentar în capitolul privitor la Puterea legislativă).

Prin decretul-lege 3.067 din 6 Septembrie 1940 dat de Regele Mihai I se modifică art. 2 litera *g* din decretul-lege 3.053 din 5 Septembrie 1940 în sensul că textul din 5 Septembrie: Modificarea legilor organice, numirea miniștrilor și subsecretarilor de Stat se va face prin decrete regale contra-semnate de Președintele Consiliului de Miniștri, înlocuindu-se cu alineatul litera *e* în cuprinsul următor: El aprobă modificarea legilor organice și numește pe Primul Ministru, însărcinat cu depline puteri. Prin această modificare se ia din competența Regelui numirea miniștrilor și subsecre-

tarilor de Stat, rămânând însă *legile organice*. Prin decretul-lege 3.072 din 8 Septembrie 1940 se suprimă din aliniatul *e* cuvintele *El aprobă modificarea legilor organice*, rămânând numai partea a II-a: El numește pe Primul Ministru însărcinat cu depline puteri.

Se pune întrebarea, dacă Regele, în urma acestei modificări, mai are competență ca să participe la facerea legilor organice.

Avem un precedent, care ar dovedi că Regele a păstrat această prerogativă; cu toate că ea nu mai există în decretul-lege 3.072. E vorba de decretul regal Nr. 3.151 din 14 Sept. 1940 prin care se proclamă Statul român ca Stat național legionar.

Or, aci era vorba de o lege fundamentală a organizării Statului prin care: *a*) se schimba regimul politic, Statul devenind Stat național-legionar; *b*) se creiau două organe noi: 1) șeful regimului legionar, încredințându-se acest nou organ însuși Președintelui Consiliului de Miniștri; 2) Conducătorul mișcării legionare, întocmai ca în Germania, unde Führerul este conducătorul regimului național-socialist, dar exista și un Președinte al Partidului național-socialist; dualitate care a fost desființată în 1941.

Prin decretul regal 214, promulgat la 14 Februarie și publicat la 15 Februarie 1941, dat pe baza raportului Conducătorului Statului și Președinte al Consiliului de Miniștri, a fost abrogat precedentul decret regal 3.151 din 14 Septembrie 1940. Or, din această constatare s'ar părea că, în facerea legilor fundamentale, colaborează și Regele, căci precedentele joacă un rol considerabil în stabilirea situațiilor juridice din viața constituțională.

Conducătorul, în urma decretului-lege 3.072 din 8 Sept. 1940, are cea mai largă competență în alcătuirea legilor de orice natură.

În regimul politic, instaurat prin decretele-legi din 5 și 8 Septembrie 1940, în care Președintele Consiliului de Miniștri exercită toate puterile Statului și prin urmare are prerogative de a face toate actele legislative, putând adică să facă: *a*) legi fundamentale, însă, credem noi, în colaborare cu Regele; *b*) legi ordinare; *c*) regulamente și *d*) deciziuni, ierarhia dintre actele legislative, nu mai are nicio valoare, căci este același organ care face toate aceste categorii de acte.

Dacă deci voim să păstrăm vechea terminologie nu mai putem să facem distincțiune între diferitele categorii de acte legislative întemeindu-ne pe un criteriu formal sau organic, dar pe un criteriu material.

254. **Decret-lege** este denominațiunea care se dă astăzi actelor legislative edictate de Conducătorul Statului-Președinte al Consiliului de Mi-

niștri, prin care se modifică legi existente, sau se reglementează materii rezervate legii în regimul parlamentar.

Decretul-lege, spun. Joseph Barthélémy și Paul Duez în Tratatul lor de Drept constituțional (Paris, a II-a edit. 1933, p. 779), este un act amfibiu pentru că deși emană dela guvern este totuși considerat ca o lege; el apare în timpuri anormale, din punct de vedere constituțional, caracterizate prin confuziunea puterilor.

Termenul de decret-lege a fost luat la noi din doctrina franceză, dar el este eronat. În adevăr, *decretul* este o formă de act al Șefului Statului, care cuprinde considerente, arătări de texte de legi sau regulamente precum și un dispozitiv, el e datat și semnat. Or, decretul-lege nu cuprinde decât norme generale și obligatorii ca orice lege. Din această cauză mulți doctrinari francezi propun să fie numit regulament-lege, arătându-se prin aceasta că e un act făcut de organul executiv, dar că are putere de lege.

Dar, când organizațiunea politică este făcută în spiritul regimurilor totalitare, când legea emană dela Capul guvernului ca în Italia sau ca în Germania, nu se poate admite ca să se mențină un titlu care denotă o stare de provizorat ca și cum ar exista intențiunea de a se reveni la vechile stări de lucruri. Toată lumea a înțeles că este vorba de înlocuirea totală a unui regim politic condamnat printr'un altul apropiat de acelea care au dat așa de strălucite rezultate în Germania și Italia.

Prin urmare actele legislative, edictate de Conducătorul Statului și denumite decrete-legi, trebuiesc să fie intitulate *legi*. Capul guvernului, fiind singurul organ legislativ în acest regim, face legi, iar nu acea categorie amfibie de decrete-legi, act administrativ-lege.

Prin aceste legi, Capul guvernului reglementează raporturile sociale care trebuie organizate de așa natură încât să permită individului să prevadă el însuși conduita pe care trebuie să o aibă precum și conduita pe care ceilalți oameni trebuie să aibă față de el, ca și conduita pe care Statul trebuie să o aibă față de individ.

255. Regulamentele. Intre prerogativele constituționale acordate Regelui, Constituțiile noastre din 1866, 1923 și 1938 înscriau în art. 90 (Const. 1866), în art. 88 alin. 7 (Const. din 1923) și în art. 46 alin. 5 (Const. 1938), dreptul de a face «regulamentele necesare pentru executarea legilor, fără să poată vreodată modifica legile și scuti pe cineva de executarea lor».

Am arătat că regulamentul este un act legislativ, adică o regulă de conduită exterioară generală, permanentă și obligatorie ca și legea.

Când se zice că actele legislative au caracterul de generalitate, înseamnă că aceste acte sunt aplicabile la toți indivizii care s'ar găsi în situațiunea stabilită în mod abstract de lege sau regulament. Actul legislativ este permanent în sensul că este susceptibil de a fi aplicat ori de câte ori ne găsim în situațiunea de fapt descrisă prin actul legislativ pentru care s'a luat dispoziția legii.

Actul legislativ cuprinde un ordin. Organul care îl face lucrează în numele suveranității, de aceea dispozițiunile sale sunt ordine; au caracter obligator și imperativ.

Prin decretul-lege 3053 din Septemvrie 1940 prerogativa de a face actele legislative a trecut dela Rege la Conducătorul Statului. Or, regulamentul este un act legislativ ca și legea și deci numai Conducătorul Statului este competente pentru a-l face. Intrucât astăzi confecționarea tuturor actelor legislative este prerogativa unui singur organ, Conducătorul Statului, distincțiunea, care exista înainte între aceste acte, legi ordinare și regulamente, după organul care le-a creat, a încetat. Această clasificare a actelor legislative, din punctul de vedere al organului creator, recunoștea valori diferite pentru fiecare categorie, stabilind între ele o adevărată ierarhie. Astfel, legile făcute de constituent erau cele mai superioare, legiuitorul ordinar ca și executivul trebuiau să se conformeze normei constituționale, executivul trebuia să respecte nu numai norma constituțională dar și legea ordinară.

Ordinea legală stabilea, după cum vom vedea, sancțiuni față de actul legislativ inferior, care nu a respectat dispozițiunile actului superior.

Astăzi, în urma unificării, nu se mai poate face aceste distincțiuni pe bază de criteriu formal sau organic, căci nu mai avem organe deosebite, care să aibă competența de a crea acte legislative.

În noul regim politic, dacă voim să menținem vechile termene juridice de legi și regulamente, trebuie să găsim un alt criteriu decât cel formal sau organic, cum era înainte; va trebui să găsim un criteriu material (vezi numărul următor), determinând pentru fiecare categorie de acte legislative materiile, care urmează să fie tratate.

Noi credem că este interesant să se cunoască și modul cum era organizată și cum funcționa puterea regulamentară sub imperiul constituțiilor din 1866, 1923 și 1938, de aceea îl expunem pe scurt.

Regulamentul este un izvor secundar de drept; el trebuie să fie *secundum legem*; niciodată *contra legem*; el este act edictat de puterea executivă pentru viitor și având putere obligatorie față de toți cetățenii, ca și legea, însă fiind subordonat legii. Regulamentele, chemate să desvolte și să completeze dispozițiile generale edictate de lege se numesc *regulamente complimentare legilor*; ele nu pot să contrazică sau să abroge legea; ele trebuie să o respecte în litera și spiritul său.

Regulamentul, ca și legea, este aplicat de jurisdicțiile administrative, civilo-corecționale sau comerciale și este prevăzut, în general de o sancțiune, care poate fi penală, fiscală, etc. după natura regulamentului ¹⁾. După expresia lui Esmein, regulamentele formează o parte foarte importantă a dreptului și constituie alături de legi o legislație secundară și derivată.

Rostul regulamentului, alături de lege și apărând ca un complement al acesteia, trebuie văzut în faptul că legea nu se poate ocupa de toate amănuntele necesare pentru executarea ei și că este mai bine ca aceste amănunte să aparțină organului care este însărcinat cu executarea legii, căci acesta este mai în măsură să cunoască nevoile executării. El trebuie să aibă puțința să înlăture, printr'o cale expeditivă, rapidă, piedicile cari s'ar ivi în calea executării, sau să edicteze măsurile pe cari le-ar reclama împrejurările de fapt, ivite în executarea legii.

Acest rol al regulamentului, ca și deasa întrebuințare, a dat naștere de timpuriu la abuzuri din partea puterii executive, care a impietat în domeniul legii, edictând, pe cale de regulament, dispozițiuni care veneau în contradicție cu legile, mergând chiar până la abrogarea lor. Era necesar să se ia măsuri pentru ca puterea regulamentară să se mențină în limitele sale firești. Constituția noastră, ca și alte Constituții, fixează cadrul puterii regulamentare, precizând că prin regulamente nu se pot suspenda sau modifica legile. Dar această dispozițiune a Constituției are nevoie, pentru a fi adusă la îndeplinire, să fie prevăzută de o sancțiune. Răspunderea ministerială, care operează în virtutea faptului că decretul regulamentar trebuie contrasemnat de un ministru, nu este de natură să constituie o serioasă sancțiune, din cauza dificultății cu care poate fi pusă în mișcare.

¹⁾ Codul penal în art. 385, al. 9 cuprinde următoarea dispoziție: Se vor pedepsi cu amendă « Acei cari vor călca regulamentele făcute după lege, de către puterea administrativă sau de autoritatea principală ».

În alte legi se prevăd însă sancțiuni mult mai severe pentru nerespectarea regulamentelor.

Era necesar să se înfățișeze o sancțiune generală, pusă la dispoziția tuturor, pentru a înlătura un regulament ilegal. Această sancțiune a fost găsită în practica instanțelor judecătorești și administrative, care înlătură aplicarea unui regulament ilegal. Tribunalele cercetează legalitatea regulamentelor pe cale de excepție, cu ocazia examinării unui litigiu în care se cere să se facă aplicarea regulamentului ilegal; ele pot cerceta legalitatea regulamentelor și pe cale directă, printr'un recurs în anulare.

Cu ocazia examinării legalității regulamentelor se pune în discuție problema de a se ști care este *natura puterii regulamentare*. Discuția este prilejuită mai ales de faptul că aproape toate legile termină printr'o invitație pe care Parlamentul o adresează puterii executive, de a întocmi regulamentul necesar aplicării legii.

În Franța, unde a luat naștere discuția, s'au format două păreri în această privință. Acolo doctrina a făcut de timpuriu distincția între *decrete regulamentare* și *regulamente de administrație publică*. Regulamentul de administrație publică are același caracter ca și decretul regulamentar; singura sa diferență este că trebuie supus avizului prealabil al Adunării generale a Consiliului de Stat. Această formalitate, care ființează în Franța de multă vreme și a fost consfințită de legea din 24 Mai 1872 ¹⁾, trebuie să fie constatată în chiar textul regulamentului, prin formula: « auzind Consiliul de Stat ».

Discuția poartă asupra naturii regulamentului de administrație publică. Unele din autoritățile cele mai considerabile ale dreptului public francez ²⁾ socotesc că puterea legiuitoare face în acest caz o adevărată delegație de materii, precisă și limitată, puterii executive. Această părere, consfințită de Jurisprudența Consiliului de Stat și a Curții de Casație, formulează concluzia că regulamentele de administrație publică constituie o adevărată legislație secundară; că ele au același caracter ca și legile și n'ar putea da loc la niciun recurs în fața Consiliului de Stat.

Această părere, viu criticată de Esmein ³⁾, pe considerația că puterea legislativă exercită o prerogativă care i-a fost delegată de Constituție,

¹⁾ Art. 8: « Consiliul de Stat, este chemat în mod necesar să-și dea avizul asupra regulamentelor de administrație publică ».

²⁾ Laferrière, *op. cit.*, t. II, p. 9 și urm., Batbie, *Traité de droit public et administratif*, t. III, p. 69; Aucoc, *Conférences sur l'administration et le droit administratif*, 7-e édit., t. I, p. 85.

³⁾ *Op. cit.*, t. II, p. 82 și urm. « În adevăr, spune dânsul, delegarea puterii legislative pe care Constituția o atribuie Camerilor, este juridicește imposibilă. Rațiunea este foarte simplă. Puterea nu este pentru ele un drept propriu, este o funcție pe care

și pe care dânsa n'o poate la rândul ei delega, a avut darul să schimbe jurisprudența Consiliului de Stat, deschizând calea recursului în fața acestei instanțe și pentru regulamentele de administrație publică¹⁾.

În doctrina noastră această problemă nu s'a pus deoarece distincția care s'a formulat în Franța între decretele regulamentare și regulamentele de administrație publică, nu există la noi, neavând Consiliu de Stat²⁾. Intreaga doctrină română consideră puterea regulamentară ca un drept propriu conferit de Constituție Capului Statului, iar jurisprudența noastră a deschis în mod constant posibilitatea pentru cei lezați de a înlătura un regulament ilegal, pe cale de excepție, cu ocazia judecării unui proces în care se cere să se facă aplicarea unui regulament ilegal.

Această atitudine a doctrinei și jurisprudenței noastre a fost menținută și după înființarea Consiliului Legislativ, în 1926, când, prin art. 2, al. 2 se pare că se creează și la noi aceeași distincție existentă în Franța. După acest text regulamentele generale de aplicarea legilor sunt supuse în prealabil avizului Consiliului Legislativ, pe când celelalte regulamente

Constituția le-o încredințează, nu pentru a dispune după placul lor, ci pentru a o exercita ele singure, după regulile constituționale. Singur Suveranul poate face o astfel de delegare și puterea legislativă nu este, Suveranul, ci numai delegatul său ». Vezi în *acest sens* Berthélemy, *Le pouvoir réglementaire du Président de la République*, în *Revue politique et parlementaire*, 1898, p. 7 și urm.; Hauriou, *Précis de droit administratif*, edit. III, p. 49; Moreau, *Le règlement administratif, étude théorique et pratique de droit public*, Paris, 1902; G. Jèze, *Le règlement administratif*, în *Revue générale d'administration*, Mai 1903, p. 11 și urm.; H. Nézard, *Le contrôle juridictionnel des règlements d'administration publique*, 1910; Barthélemy, *Traité élémentaire de droit constitutionnel*, 1926, p. 595; Roger Bonnard, *Précis élémentaire de droit administratif*, 1926, p. 158.

Deși se părea că această soluție a biruit definitiv, vechea teză a delegațiunii dată puterii executive din partea celei legislative a fost reluată în lucrarea prof. R. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale, Etude sur le concept de la loi dans la constitution de 1875*, Sirey, 1931.

¹⁾ Decizia din 6 Dec. 1907: « Considerând că după art. 9 al legii din 24 Mai 1872 recursul în anulare pentru exces de putere este deschis împotriva tuturor actelor diverselor autorități administrative. Considerând că dacă actele Șefului Statului decretând regulament de administrație publică sunt îndeplinite în virtutea unei delegații a puterii legislative (Consiliul de Stat păstrează încă ideea) și comportă, în consecință, exercițiul în toată plenitudinea lor a puterilor cari au fost conferite de legiuitor guvernului în acest caz particular, ele nu scapă totuși, prin faptul că emană dela o autoritate administrativă, dela recursul prevăzut de art. 9 precitat; că astfel aparține Consiliului de Stat statuând ca instanță de contencios, de a decide dacă dispozițiile edictate de regulamentul de administrație publică intră în limita acestei puteri ».

²⁾ Vezi C. G. Dissescu, *op. cit.*, p. 793; P. Negulescu, *Drept constituțional*, pp. 445, 446.

sunt scutite de acest aviz. Deși această distincție apare clară, ea n'a avut totuși nicio influență asupra naturii puterii regulamentare și excepția de ilegalitate a regulamentului continuă ca și până acum să fie primită de toate instanțele judecătorești.

Dacă puterea regulamentară constituie un drept propriu al executivului, supus legii, neputând nici modifica, nici suspenda legea, naște chestiunea de a se ști care este rolul său în aplicarea unei legi. Iși justifică regulamentul existența numai pe considerația că este chemat să edicteze dispozițiile de amănunt pentru executarea unei legi? De sigur, și acest motiv constituie o rațiune importantă pentru existența sa. Dar regulamentul are o altă menire, mult mai importantă. El este chemat să interprete cu putere de autoritate legea pentru toți agenții puterii executive, însărcinați cu aducerea ei la îndeplinire. Organele Statului trebuie să lucreze unitar; Statul este același, oriunde s'ar prezenta dânsul. Nu se poate ca organele Statului să interprete legea într'un fel într'o localitate și în alt fel în altă localitate. Pentru a se înlătura acest mare neajuns, care face să se nască în spiritul cetățenilor ideea de neîncredere în organele Statului, Constituțiile moderne au menținut puterea regulamentară a Șefului Statului, deși ea dăduse naștere la mari abuzuri în trecut. În schimb i-a creat o sferă precis determinată, pe care n'o poate înfrânge fără a fi cenzurat de toate instanțele de judecată.

Constituțiile noastre dedeau Șefului Statului prerogativa de a face regulamente pentru aplicarea legilor. Pot totuși exista regulamente care să n'aibă la baza lor o lege? Unii autori, cari văd existența dreptului regulamentar în vechile prerogative ale Șefului Statului, caracterizate la Romani prin *potestas et imperium*, socotesc că Șeful Statului are un drept propriu de a face regulamente, pe care-l deține dela calitatea sa de Șef al Statului și că legea nu trebuie să intervină decât atunci când este vorba de a se aduce o restricție libertății individuale sau a se impune o sarcină locuitorilor¹⁾. Alții autcri se declară partizanii existenței *regulamentelor autonome*, cari n'au la baza lor o lege.

Socotim că Regele, în regimul constituțional, avea dreptul de a face regulamente, pentru că lui îi era încredințată întreaga administrație. În calitatea lui de Șef al puterii executive, avea îndatorirea de a lua măsuri, pe cale generală, prin *regulamente*, și pe cale individuală, prin *decrete*,

¹⁾ Hauriou, *Précis de droit administratif*, 1927, p. 452.

pentru a asigura bunul mers al administrației. Ori de câte ori legea nu intervine pentru a reglementa o situație, puterea regulamentară are întreaga competență.

Dispoziția scrisă în Constituția din 1866, art. 88 Const. 1923 și art. 46, al. VI din Constituția dela 1938 avea menirea de a asigura principiul separației puterilor. Constituția voia să împiedice ca Regele, pe cale de regulament, să poată modifica legile sau scuti de aplicarea lor. Aceasta a fost singura grijă a Constituantului și nu aceea de a împiedica existența regulamentelor autonome.

Legiuitorul constituant din 1866 ca și cel din 1923 a stabilit ce anume materii nu pot fi reglementate decât printr'o lege. Astfel art. 2 din Constituția dela 1923 arată că hotarele Statului nu pot fi rectificate decât printr'o lege, art. 4 privitor la împărțirea teritoriului Statului, în circumscripțiuni administrative care nu se pot face decât prin lege, art. 6, art. 7, art. 8, 11, 12, 13, 14, 21 alin. 3, 22 alin. 7, 23, 24, 25, 27, 28, 29 arată că reglementarea libertăților individuale și a drepturilor politice se face prin lege; reglementarea regimului proprietății se face prin lege conform art. 17 și 19 din aceeaș constituțiune, statutul persoanelor se face de asemenea prin lege, ne spune art. 9, creierea de funcțiuni publice (art. 88 alin. 8) creierea departamentelor ministeriale și ale subsecretariatelor de Stat (art. 93), creierea instanțelor judecătorești (art. 12 și 101), organizarea instituțiilor județene și comunale (art. 108); stabilirea impozitelor (art. 109), creierea de monopoluri (art. 112), fixarea formulei jurământului (art. 127), înființarea stărei de asediu (art. 128), fixarea listei civile a Regelui (art. 136).

Constituantul din 1866 ca și cel din 1923 și 1938 au socotit că aceste materii interesează în așa grad opiniunea publică în cât formularea normelor de drept privitoare la dănsese trebuie să o facă organul care, prin excelență, este exponentul opiniunei publice. Dar chiar pentru aceste materii, pe lângă lege, se fac regulamente complimentare pentru completarea și aplicarea lezei; constituantul a voit însă să oprească, să prohibe ca aceste materii arătate să poată fi tratate printr'un alt act legislativ decât legea, adică prin regulamente autonome.

Din arătările constituantului de desprind deci următoarele:

a) sunt anumite materii determinate de constituțiune, care nu pot fi reglementate decât prin lege, putându-se face după aceea regulamente complimentare, dar nu se pot face regulamente autonome, dacă materia nu a fost tratată prin lege;

b) sunt alte materii care pot fi reglementate prin legi, dar, dacă legiuitorul nu s'a preocupat de aceste materii, executivul, ca să completeze ordinea legală, reglementează aceste materii, statuiază asupra raporturilor de care nu s'a putut ocupa legiuitorul sau pe care el a înțeles să le abandoneze executivului. Această abandonare a unei anumite materii de către legiuitor puterii regulamentare a executivului, însemnează că el nu voiește să se ocupe de dânsa, căci considera că în reglementarea acestor materii se cere în primul rând competența tehnică, pe care o are administrațiunea. Așa a făcut legiuitorul prin art. 745 din codul de procedură civilă, din 1865 când a invitat executivul să facă regulamentul de hotărnicii, ceea ce s'a făcut la 6 Martie 1868 când s'a publicat regulamentul privitor la facerea și executarea hotărnicilor. Parlamentul, fiind exponentul opiniunii publice își rezerva dreptul de a reglementa materiile, care interesează în gradul cel mai înalt opiniunea publică cum ar fi: organizarea familiei, a patrimoniului, organizarea sistemului represiv, stabilirea impozitelor, etc., materii pe care le arată constituantul.

c) Invitația, pe care legiuitorul o făcea executivului de a face un regulament, când era vorba de regulamente complimentare, era inutilă, superfluă, căci executivul avea puterea regulamentară dela Constituție. Când era însă vorba de regulamente autonome, adică când legiuitorul nu reglementase materia și invita executivul să facă el această reglementare, însemna din partea sa o abandonare a acelei materii dând în sarcina executivului reglementarea ei.

d) Această abandonare sau renunțare a legiuitorului, expresă sau tacită, de a se ocupa de o anumită materie, lăsând-o în sarcina executivului ca să o reglementeze, este numai provizorie și temporară, el poate oricând să facă o lege, care, în acest caz, înlătură regulamentul.

Regulamentele sunt *generale* și *speciale*. Regulamentele generale sunt acele cari sunt obligatorii pentru public, pentru cetățeni. Aceste regulamente nu puteau fi făcute decât de Șeful Statului și contrasemnate de miniștri. Regulamentele speciale sunt acele care se referă la organizarea internă a serviciilor publice, prescriind reguli cari nu se aplică cetățenilor, ci numai funcționarilor. Acest regulament constituie în fond o lege organică secundară, care reglementează funcționarea serviciilor publice. Dreptul de a face astfel de regulamente aparține șefilor de servicii, cari răspund de conducerea serviciilor încredințate lor. Miniștrii, fiind șefii

serviciilor organizate pe ministere, au dreptul de a face regulamente speciale ¹⁾).

Invitația pe care puterea legiuitoare o adresează guvernului de a întocmi regulamentul necesar aplicării legii, nu poate să constituie o delegare a drepturilor puterii legiuitoare; dreptul de a face regulamente este un *drept propriu*, care aparține Șefului Statului dela Constituție și care nu poate fi delegat de puterea legislativă. Formula întrebuintată de legiuitor este din acest punct de vedere inutilă; e o simplă invitațiune făcută executivului de a-și exercita puterea sa reglementară. Cu ocaziunea invitațiunii ce legiuitorul face executivului, el poate să introducă limitări, condițiuni și termene, poate obliga executivul să ia anumite avize. Aplicarea unei legi nu poate fi suspendată prin nepublicarea regulamentului ²⁾, dar legiuitorul poate să condiționeze aplicarea legii de promulgarea și publicarea regulamentului.

Regulamentele generale devin obligatorii ca și legile, numai din momentul publicării lor în Monitorul Oficial; Constituția în art. 31 vorbește de regulamentele de administrație publică, adică, după sistemul nostru legislativ, regulamentele generale. Regulamentele ar putea însă să hotărască și un alt mod de publicare decât în Monitorul Oficial.

În sistemul Constituției noastre care prevede existența administrațiilor locale descentralizate, puterea reglementară aparține și acestor administrații.

Autoritățile locale dotate cu personalitate juridică politico-teritorială, comunele și județele, au un drept de a stabili, pe cale de regulamente, norme generale și obligatorii pentru toți locuitorii circumscripțiunii teritoriale; puterea centrală însă stabilește, prin lege, limitele acestei puteri reglementare.

Acest drept de reglementare, comunele urbane l-au avut încă înainte de regulamentele organice, județele după legea din 1864 pentru organizarea consiliilor județene; el a fost formal recunoscut de Constituția din 1866 ca și de aceea din 1923.

Astfel Constituțiunea dela 1923, prin art. 41, 108, 110 și 111, reproducând articolele 37, 106, 107, 108 și 110 din Constituția dela 1866 inspi-

¹⁾ D-l prof. A. Teodorescu, *op. cit.*, p. 143, socotește că toate regulamentele, oricare ar fi natura lor, constituiesc o *legislație secundară* și nu recunoaște existența regulemen-
telor autonome.

²⁾ Cas. II, decizia 194 din 25 Ianuarie 1912, în *Buletin*, 1912, p. 110; Apel Buc. IV, în *Pandecte. săptăm.*, 1928, p. 906.

rate direct de art. 31, 108, 110 și 113 din Constituția belgiană dela 7 Februarie 1831, stabilește: a) că județele și comunele sunt organisme administrative, având o sferă de atribuțiuni, cuprinzând interesele locale asupra cărora organele lor au drept de reglementare și organizare. Acest drept de reglementare rezulta din art. 41 care zice: « *interesele exclusiv județene și comunale se regulează de către Consiliile județene și comunale* ». Constituantul din 1866 a reprodus concepțiunea constituantului belgian formulată în art. 31 și celelalte arătate, mai sus. În aceste texte, constituantul belgian admitea teoria lui Henrion de Pensey celebru jurisconsult francez dela începutul veacului al XIX-lea care, în lucrarea sa *Du pouvoir municipal et des biens communaux (1822—24)*, susținea existența puterii municipale ca o putere privată, analogă cu puterea tatălui de familie, în care asociațiunea comunală posedă asupra membrilor adevărate puteri, mai ales de familie. Cum în Belgia, vieța comunală era foarte desvoltată, teoria a fost considerată și trecută în textele constituționale, de unde a fost admisă și la noi.

b) Aceste instituțiuni administrative locale, județele și comunele, sunt organizate prin legi, care trebuie să aibă la bază *descentralizarea administrativă*, adică un regim administrativ în care îngrijirea și rezolvarea intereselor locale să fie încredințată la autorități ai căror titulari să fie aleși de corpul electoral.

Aceste autorități sunt după art. 41 și 108 din Constituția dela 1923 (art. 37, 106 și 107 din Constituția dela 1866), Consiliile județene și comunale; ele exercită asupra membrilor din colectivitatea administrativă respectivă o *putere corporativă*, pe care jurisconșulții germani o numesc *Verbandsgewalt*, cuprinzând între altele și puterea de *autolegilațiune* privitor la interesele locale.

Această putere de legiferare a organelor locale, mai ales aceea a Consiliilor comunale, este foarte mare.

Legile pentru organizarea administrațiunilor locale recunosc organelor locale puterea regulamentară pentru anumite materii date în atribuțiunea lor, dar cu un anumit control tutelar.

Puterile regulamentare ale Consiliilor comunale și județene erau limitate prin textele Constituțiunei, prin legi ca și prin regulamentele generale. Cu alte cuvinte regulamentele locale vin în ierarhia actelor legislative în ultimul rând. Regulamentele comunale trebuie să respecte și regulamentele județene, făcute cu competență.

Constituțiunea din 1938 vorbește despre instituțiunile județene și comunale tot în Titlul III Despre puterile Statului, în capitolul VI, cu un

singur articol (art. 79), spunând numai că aceste instituțiuni administrative sunt statornicite prin legi. Așa încât Constituțiunea din 1938 ridică orice caracter constituțional instituțiilor județene și comunale, lăsând organizarea lor în sarcina legiuitorului ordinar.

Legea administrativă din 1938 a ridicat personalitatea juridică a județelor, creind prin contopirea celor 71 de județe, 10 *ținuturi*, mari subdiviziuni teritoriale, dotate cu personalitate juridică, și având dreptul de a face regulamente.

Prin decretul-lege 319 din 22 Septembrie 1940, ținuturile au fost desființate, iar județele, care deveniseră, sub imperiul legii administrative din 1938, simple circumscripțiuni administrative, au recăpătat personalitatea juridică și cu aceasta dreptul de a face regulamente.

256. Incercări în vederea stabilirii unui criteriu material pentru determinarea sferei legilor și regulamentelor. Sub imperiul constituțiilor din 1866, 1923 și 1938 actele legislative erau făcute de organe diferite: Constituantul sau Camerele de revizuire făceau legile constituționale sau fundamentale, organul legislativ făcea legile, iar executivul făcea regulamentele. Aceste categorii de acte legislative se diferențiau între dănsese pe baza unui criteriu formal, sau mai bine zis organic, după organul de creație.

În urma actelor cu caracter constituțional, intervenite în Septembrie 1940, făcându-se unificarea organelor, având putere de legiferare, în persoana Conducătorului Statului, vechile criterii de distincțiune între diferitele categorii de acte legislative, cu ierarhia ce există între ele, nu se mai pot menține, împreună cu consecințele acestei ierarhii căci, dacă este posibil ca Conducătorul să întrebuițeze pentru actele sale legislative titluri deosebite, numind pe unele decrete-legi iar pe altele regulamente, cum se va putea interpreta înaintea justiției valoarea acestor acte?

În adevăr orice act legislativ este o manifestare de voință a organului creator și când este vorba de un singur organ, care face și legi și regulamente, cum se poate zice că manifestarea de voință a Conducătorului aflată într'un act legislativ intitulat regulament ar fi de o valoare inferioară unei alte manifestări de voință, tot a Conducătorului, ce s'ar găsi într'o lege, anterioară ca dată. Fiind vorba de acelaș organ, de aceeași persoană, manifestările de voință sunt de valoare egală. Prin urmare, în noul regim politic, nu se mai poate menține criteriul formal sau organic, cu ierarhia dintre aceste acte; trebuie căutat deci un criteriu material.

Doctrina germană, anterioară regimului național-socialist, stabilește deosebire între lege și regulament, bazându-se pe un criteriu material.

În această doctrină, numai legea este creatoarea normelor de drept; dreptul având aci o semnificație restrictivă, cuprinzând numai reglementarea situațiilor juridice ale particularilor, pe câtă vreme organizarea serviciilor publice, reglementarea internă a activităților administrative ale Statului nu sunt cuprinse în sfera dreptului, de ele se ocupă regulamentul, *Verwaltungsverordnung*.

În această doctrină, legea se deosebește de regulament prin materiile deosebite, pe care le tratează fiecare.

Am arătat că, în Constituțiunile din 1866 și 1923, se stabilesc anumite materii care nu pot fi tratate decât prin legi și unde regulamentul autonom este prohibit. Din examinarea acestor texte, pe care le-am enumerat mai sus, nu rezultă un sistem bine definit, dar totuși ni se oferă posibilitatea de a găsi un criteriu material de deosebire între lege și regulament.

Dacă examinăm diferitele materii cari prezintă utilitate pentru colectivitate și pentru individ, și care fac obiectul actelor legislative, constatăm că se pot distinge două mari categorii: *a)* materiile care interesează foarte mult și pe individ dar și opinia publică, colectivitatea, cum ar fi: organizarea familiei, regimul bunurilor, regimul represiv, libertățile civile sau drepturile publice, stabilirea impozitelor, etc. Constituțiunile noastre cereau ca aceste materii să fie tratate și organizate de legiuitor. Legea, care intervenea creia o situațiune juridică, nouă, pentru particulari, cerând dela fiecare un sacrificiu asupra libertății pentru a protegi mai bine libertățile tuturor, sau un sacrificiu, asupra bunurilor pentru a asigura o mai bună funcționare a serviciilor publice, ceea ce este în interesul colectivității.

În toate aceste probleme nu se cere legiuitorului decât cunoașterea nevoilor de fapt ale societății, pe care el poate să o aibă, făcând o serioasă anchetă și servindu-se de datele statistice.

Pe de altă parte, sunt alte materii care interesează în primul rând colectivitatea organizată.

O societate omenească în forma de Stat progresează dacă serviciile publice sunt bine organizate și funcționează spre deplina satisfacere a intereselor generale. Opiniunea publică nu se interesează de modul cum se alcătuește această organizare și cum funcționează serviciile, ea cere numai ca serviciile publice să funcționeze în așa chip încât să satisfacă cât mai

bine nevoile de interes general. Autorităților chemate să facă această reglementare, li se cere în primul rând competența tehnică.

Puterea executivă, căreia i s'a încredințat conducerea serviciilor publice, trebuie singură să ia toate măsurile pentru regulata lor funcționare.

Regulamentele acestea pot să creieze situațiuni juridice noi, ca de pildă, situațiunea de funcționar, măbind sau micșorând limita de vârstă, stabilind sau desființând inamovibilitatea, stabilitatea, etc., dar nu este vorba aci de situațiuni juridice generale, adresându-se la toți cetățenii, ci de situațiunea juridică a funcționarilor serviciului, o situațiune internă, care interesează în primul rând serviciul public.

Iată, după noi, un criteriu material, după care s'ar putea diferenția legea de regulament. O diferențiere a actelor juridice în acest sens, ar fi aproape în acord și cu tradiția noastră constituțională de peste 75 ani.

B) *Atribuțiunile de guvernare ale Conducătorului Statului.*

257. **Conducătorul Statului este organul executiv prin excelență. Actele lui. Atribuțiunile executive.** Decretele-legi din 5 și 8 Septembrie 1940 dau Președintelui Consiliului de Miniștri depline puteri pentru conducerea Statului.

Pentru a conduce Statul, Conducătorul Statului are nevoie de atribuțiuni de legiferare și am văzut că el are în competența sa puterea de a face legi și regulamente. Dar puterea de legiferare nu e suficientă pentru conducerea Statului: Statul are o activitate continuă, căutând să-și realizeze scopurile sale.

Această activitate a Statului, organizată de lege, este condusă de organul executiv sau, mai bine, de guvernare.

Organul executiv îl formează Regele și Conducătorul Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri.

Regele numește pe Președintele Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului, iar acesta are exercițiul atribuțiunilor de guvernare, în afară de cele rezervate în mod special Regelui și pe care Regele le exercită în colaborare cu Conducătorul Statului, actele regale urmând să fie contra-semnate de Conducător.

În conducerea Statului, chiar în regimul parlamentar, organul executiv joacă rolul cel mai important, căci el veghează, în tot momentul, ca să înlătore pericolele ce din interior sau din afară, ar putea să amenințe însăși existența Statului.

Conducătorul Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri, care are exercițiul atribuțiunilor puterii executive, formează prin excelență *organul executiv*; el este ajutat, în imensa lui sarcină, de miniștri, cari sunt colaboratorii lui, iar aceștia de Consiliile administrative, cu caracter consultativ, unele cu caracter pur administrativ cum e Consiliul tehnic superior, Consiliul minelor, altele având și un caracter profesional, cum sunt Consiliile dela Ministerul Agriculturii, dela Ministerul Muncei, etc. Un *Consiliu de Stat* ar fi foarte necesar, după cum a arătat așa de bine Vicepreședintele Consiliului de Miniștri, d-l Mihai Antonescu, căci un asemenea Consiliu ar servi ca sfătuitoare pentru puterea centrală. Un asemenea Consiliu, având numai caracter consultativ, nu ar putea aduce nici o atingere autorităților executive. Consiliul de Stat este o instituțiune necesară oricărei administrațiuni care voiește să procedeze și legal și să satisfacă cât mai bine interesele generale. Consiliul de Stat ar trebui să reprezinte nu numai știința, tehnica administrativă ca și conștiința morală administrativă, dar și interesele producătorilor care colaborează în tot momentul prin activitatea lor, la propășirea colectivității.

Organul executiv, în sistemul nostru administrativ, are o organizare centrală, numită și putere centrală și cu serviciile exterioare ale ministerelor, precum și o organizare regională. Organizarea centrală cuprinde pe Conducător și miniștri, ajutați de agenții de execuțiune ai serviciului exterior. Organizarea regională cuprinde pe guvernatorii din cele 2 provincii Basarabia și Bucovina, pe prefecti, pretori, etc. Ei reprezintă puterea centrală în regiune, caută să coordoneze activitățile tuturor serviciilor publice.

Actele Conducătorului Statului, în principiu, sunt deciziuni executorii. De ordinar aceste acte au forma de decrete. Această formă de *decret*, la noi, ca și în mai toate țările constituționale din Europa, consistă în faptul că actul are forma scrisă, cuprinde considerente, este întemeiat de ordinar pe un referat al ministrului respectiv, ca și pe texte de lege, are un dispozitiv de cele mai multe ori împărțit în articole, este datat și semnat. Ultimul articol cuprinde o delegațiune dată ministrului respectiv de a urmări executarea decretului.

Actele Conducătorului Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri în general, poartă numele de decrete, pe câtă vreme actele Regelui poartă numele de *decrete regale*.

Decretele Conducătorului Statului nu au nevoie, pentru a fi valabile, de a fi contrasemnate de vreun ministru; de cele mai multe ori însă, ele sunt contrasemnate de ministrul respectiv.

Deciziunile luate în Consiliul de miniștri se consemnează în jurnale ale Consiliului de Miniștri, care sunt întemeiate pe referatele ministrului respectiv, pe texte de lege și au un dispozitiv de ordinar împărțit în articole, datate și semnate de Președintele Consiliului de Miniștri.

Deciziunea ministerială este actul prin care un ministru statuează asupra unei chestiuni administrative de resortul său. Pe bază de delegațiune pot da deciziune și subsecretarii de Stat, secretarii generali și chiar directorii de minister. Și deciziunile ministeriale trebuie să aibă forma scrisă și să fie întemeiate pe o dispozițiune legală sau regulamentară, să emane dela autoritatea competentă, care face o manifestare de voință unilaterală, categorică, afirmând dreptul administrațiunei, sub forma de ordin, de injoncțiune, iar nu sub formă de simplă părere, de sfat sau de rugăciune.

Toate aceste acte ale autorităților centrale, decrete, jurnale ale Consiliului de miniștri, ordonațe, circulări și deciziuni, ministeriale, sunt *acte juridice executorii*, adică sunt imediat lucrătoare. Cetățenii datoresc supunere imediată deciziunilor administrative cu caracter executoriu.

În general, toate aceste acte au forma scrisă, sunt datate și semnate și chiar pentru cele mai multe, se cere ca să fie publicate în Monitorul Oficial, totuși se susține și existența deciziunilor verbale, cu caracter executoriu, în anumite cazuri. Consiliul de Stat francez admite asemenea deciziuni verbale, cu caracter executoriu ¹⁾.

Și la noi s'a susținut existența deciziunilor verbale sau telefonice în materie de poliție de Stat, cu ocaziunea suspendării unor ziare și închiderei localurilor de redacție.

Atribuțiunile executive ale Conducătorului Statului sunt următoarele:

1. Numește și revoacă pe miniștrii și subsecretarii de Stat cari sunt colaboratorii săi;
2. Supraveghează activitățile departamentelor ministeriale și le coordonează;
3. Numește sau confirmă în funcțiuni publice civile sau militare și revoacă pe funcționari în conformitate cu legea.
4. El are la dispozițiune forța publică pentru a asigura pacea socială, menținerea ordinii publice și executarea legilor.
5. Organizează serviciile publice prin decrete-legi sau regulamente.

¹⁾ Vezi deciziunea Cabo din 28 Noemvrie 1913, în *Recueil*, 1913, p. 1154; Curtea București II, decizia din 8 Mai 1929 în *Pand. săpt.*, 1929, p. 694.

6. Alcătuieste, în fiecare an, prin decret-lege, bugetul general al Statului, pentru anul viitor, pe baza lucrărilor preparatorii întreprinse de Ministerul Finanțelor, prin evaluarea veniturilor pentru anul viitor și stabilirea cheltuelilor pe baza necesităților serviciilor publice.

7. Supraveghează executarea bugetului.

8. Supraveghează și controlează, prin delegații săi, funcționarea serviciilor administrative, centrale, regionale și locale.

258. **Conducătorul Statului numește și revoacă pe miniștri și pe funcționarii publici.** În calitatea sa de șef al puterii executive, Conducătorul Statului deține dreptul de a numi sau confirma în funcțiile publice. El nu poate crea o nouă funcțiune fără o lege specială. Conducătorul numește deci pe funcționarii publici, începând cu cei mai înalți, miniștrii. Funcționarii publici sunt agenții cari dețin dela lege atribuțiile lor, însărcinați cu aplicarea legilor.

Vechiul text al Constituției din 1866 declară că Regele numește și revoacă pe miniștri și apoi că Regele numește sau confirmă în funcțiile publice. De aci o întregă discuțiune în doctrină dacă, dată fiind această dispoziție constituțională, nu este necesar ca numirea tuturor funcționarilor publici, dela cel mai inferior agent până la ministru, să se facă prin decret regal. Cei cari susțineau acest punct de vedere se întemeiau pe faptul că textul Constituției dădea Regelui, în chip general, prerogativa de a face numirile în funcțiuni; că această Constituție nu prevedea pentru Rege dreptul de a delega puterile sale în această materie unei alte persoane, miniștrilor săi, spre exemplu; că, în lipsa unei delegațiuni exprese, aceasta nu poate fi dedusă pe cale de interpretare, în baza principiului *delegata potestas non delegatur*¹⁾.

¹⁾ Discuția aceasta a avut loc și în Franța cu prilejul Constituției din 1875. Iată cum este înfățișată problema de Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 119: «Legiuitorul a putut în mod valabil și poate încă, cu tot acest text, să atribute și altor autorități decât Președintelui Republicii (miniștri, prefecți, etc.) dreptul de a numi direct pe anumiți funcționari ai Statului. Aceasta rezultă dar din faptul că, în momentul când au fost votate legile constituționale din 1875, un destul de mare număr de funcționari inferiori erau numiți în chipul acesta în virtutea dispozițiilor și legilor anterioare și că niciuna din aceste dispoziții n'a fost considerată ca abrogată prin legea constituțională din 25 Febr. 1875. Legiuitorul putea face același lucru și în alte funcțiuni, de creațiune nouă sau anterior existente». E de observat că în Franța textul Constituției din 1875 este în această privință exact cu textul vechii noastre Constituții. Art. 3 al legii constituționale din 1875 declară că «Președintele Republicii numește în toate funcțiile civile și militare».

Pentru a curma această controversă și pentru a-l scuti pe Rege de obligația de a semna până și actele de numire ale celor mai inferiori funcționari, Constituția din 1923, a venit să adauge vechiului text cuvintele « potrivit legilor », text care se menține neschimbat și în Constituția din 1938.

Aceste cuvinte înseamnă că Regele nu poate face numirea decât în conformitate cu legea; din moment ce legea prevede că numirea se va face prin decret, se va respecta forma cerută de lege; dacă legea prevede că numirea se face prin decizie ministerială, ea se face în chipul statornicit de lege.

Actul constituțional din 8 Septembrie 1940 trece toate aceste numiri asupra Conducătorului Statului. Dar principiile rămân aceleași.

Fie că funcționarul este numit de Conducător, fie că este numit de un alt funcționar pe care l-a desemnat legea, el nu deține funcția sa nici dela Conducător, nici dela funcționarul care l-a numit, ci dela lege. Rolul celor cari fac numirea nu este altul decât de a face alegerea, de a vedea dacă candidatul întrunește condițiile legii. Odată acest lucru stabilit și actul de numire făcut, investirea noului funcționar și atribuțiile sale decurg dela lege.

Dar expresiunea, potrivit legilor, adăugită de constituentul nostru, mai avea alt sens. Dacă Regele, în regimul anterior, sau Conducătorul, în regimul actual, când face numirea, are toată libertatea alegerii persoanelor cari urmează să fie numite, el nu poate să facă numirea decât dintre acele persoane cari întrunesc condițiile legii. Și legea poate ca, prin exigențele sale, prin condițiile pe care le pretinde, să restrângă din ce în ce mai mult libertatea de a numi a Șefului Statului. Legea poate să meargă atât de departe cu restrângerea acestei libertăți încât, în fapt, să ridice celui care face numirea orice libertate de apreciere, lăsându-i numai dreptul de a *confirma* în funcțiile publice persoanele cari i-au fost indicate pe cale de concurs sau prin desemnare de corpurile constituite.

Actul, prin care Conducătorul numește sau confirmă un funcționar public se numește *decret*. Pentru ca acest act să producă efecte juridice, el urmează să fie publicat în Monitorul Oficial. Este adevărat că la noi nu este text în această privință. Aveam în Constituția din 1923 art. 118 care declară că « legile financiare se publică în Monitorul Oficial » ca și celelalte legi și regulamente de administrație publică. Acest text întregeste art. 38 din Constituție care arată că « nicio lege, niciun regulament de administrație generală, județeană sau comunală nu pot fi îndatoritoare decât după ce se publică în chipul hotărât de lege ». Dar Constituția nu

arată obligația publicării în *Monitorul Oficial*, ci lasă ca această problemă să fie rezolvată de lege. Numai în art. 118 se vorbește de Monitorul Oficial, ca și cum problema ar fi fost rezolvată în art. 38. Despre decrete nu se vorbește nimic. În tăcerea textului constituțional în această privință, s'a născut discuția de a se ști dacă decretul trebuie publicat în Monitor și dacă pot deveni îndatoritoare înainte de publicare.

Revocarea funcționarilor. Textul pe care-l examinăm nu vorbește decât de numirea sau confirmarea în funcțiile publice. El nu pomenește de revocarea funcționarilor, adică dacă Șeful Statului are dreptul de a înlocui pe funcționarii pe care-i numește. Am văzut că atunci când a fost vorba de numirea miniștrilor, Constituția a înscris expres pentru Șeful Statului dreptul de a-i revoca.

Acest drept, deși nu este înscris și pentru ceilalți funcționari în termeni expresi, așa cum îl făceau unele Constituții franceze ¹⁾, există totuși în baza principiilor. Nu există funcționar public care să nu fie revocabil, căci funcționarul deține funcția numai în interesul Statului și nu în interesul său personal. Din moment ce dânsul nu mai corespunde interesului pentru care a fost numit, revocarea sa se impune.

În afară de asta, Șeful Statului fiind cel mai înalt funcționar, fiind șeful puterii executive, cum îl declară Constituția, are chiar prin acest fapt dreptul să revoce pe toți funcționarii publici de sub ordinele sale, pentru că având sarcina de a conduce puterea executivă, el n'o poate face decât având încredere în funcționarii puși sub ordinele sale și cari sunt chemați să-l ajute în îndeplinirea acestei însărcinări.

În regimul politic instaurat în Septembrie 1940, Șeful Statului numește numai pe Președintele Consiliului de miniștri — Conducător al Statului iar acesta pe toți ceilalți funcționari, față de care el are drept de revocare.

Dar și aici, ca și la numire, legea poate să vină să restrângă drepturile Conducătorului Statului în materie de revocare. Astfel, ea poate supune revocarea anumitor condițiuni, poate cere pentru efectuarea ei anumite avize, o poate trece chiar altei autorități, după cum este vorba de revocarea funcționarilor inamovibili sau stabili. Dar, în principiu, dreptul de revocare aparține Conducătorului Statului, ca unul care are exercițiul puterii executive.

259. Conducătorul nu poate crea o nouă funcțiune fără lege specială. În vechiul regim dreptul de a crea sau suprima o funcție publică

¹⁾ Constituția anului VIII, art. 41; Constituția din 1848, art. 64.

apartinea în mod nediscutat Șefului Statului, ca și celelalte prerogative ale suveranității. Dar și atunci chiar era o deosebire între funcțiile create de Șeful Statului și acele create prin lege. Funcțiunile create prin lege deveneau inamovibile, pe când acele create de Șeful Statului erau temporare și revocabile.

Pentru a se înlătura abuzurile vechiului regim, Constituția noastră prohibește înființarea de funcții publice fără existența unei legi speciale. Această soluție a fost propusă și în Franța, cu ocazia votării Constituției din 1791, dar în urma numeroaselor discuții la care a dat naștere și a amendamentelor depuse, textul a fost abrogat, rămânând puterile executive dreptul de a crea și a suprima funcțiile publice.

Acest drept de care a uzat cu mare prudență puterea executivă în Franța înainte de războiu, a dat naștere, în timpul și după războiul din 1914—1919, la oarecari abuzuri. S'a votat atunci o lege, la 20 Iunie 1920, prin care se interzice orice creație de funcții fără aprobarea parlamentului, dată pe cale de lege. Dar guvernul n'a ținut totdeauna seama de această dispoziție și a continuat să creeze funcții pe cale de decret.

Constituția noastră din 1866 a curmat această controversă; a menținut în vigoare funcțiile existente, dar a prevăzut că în viitor nu se poate crea o nouă funcție decât pe cale de lege. Funcțiunile existente însă la data Constituției și neînființate pe cale de lege, puteau fi suprimate de puterea executivă, pe cale de decret. Funcțiunile înființate pe cale de lege nu pot fi desființate decât tot pe aceeași cale, ele nu pot fi desființate nici pe cale de regulament, nici prin buget.

Constituțiile din 1923 și din 1938 au menținut neschimbat acest principiu.

Deși azi numirea o face Conducătorul Statului, principiul rămâne același.

C) *Atribuțiunile Conducătorului Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri, în raporturile cu Statele streine.*

SUMAR: 260. *Dreptul de a încheia tratate și convențiuni internaționale.* —

261. *Dreptul de a declara război și încheia pace*

260. Dreptul de a încheia tratate și convențiuni. Pentru aceleași considerații pentru care, în Constituțiile anterioare, se suprimase, dintre prerogativele regale, dreptul de a declara războiul și de a încheia pacea, se suprimase și prerogativa pentru Șeful Statului, de a încheia *tratate politice și militare*. Art. 88 al Constituției din 1923 declară că Regele are dreptul

de a încheia cu Statele străine convențiunile necesare pentru comerț, navigațiune și altele asemenea; însă, pentru ca aceste acte să aibă autoritate îndatoritoare, trebuie mai întâi a fi supuse puterii legislative și aprobate de ea ». Niciun cuvânt deci de *tratate politice*. În lipsa unui text expres interpretarea se străduia să găsească această prerogativă regală înscrisă în expresia și *altele asemenea* din art. 88 al Constituției din 1923. Dar această interpretare era de sigur forțată; Constituția din 1938 vine să curme această discuție, acordând Regelui una din cele mai importante prerogative, aceea de a încheia tratate politice și militare.

Constituția din 1938 face o distincție precisă între *tratatele politice și militare și convențiile necesare pentru comerț, navigațiune și altele asemenea*. Cele dintâi se încheie de Rege și sunt perfect valabile fără nicio altă formalitate și fără să fie nevoie a fi supuse ratificării Parlamentului. Celelalte se încheie tot de Rege, însă pentru a avea *putere de lege în interior* trebuiesc supuse Adunărilor legiuitoare și aprobate de ele. Deosebirea aceasta este explicabilă. Încheierea unui tratat politic sau militar este un act de o gravitate deosebită, care pune în joc viitorul însăși al Patriei. Dreptul de a încheia un astfel de act și de a-și asuma răspunderea viitorului aparține în întregime Regelui. Funcția regală însăși impune această îndatorire. Parlamentul nu poate și nu trebuie să intervină aici, deoarece altfel nu s'ar mai putea păstra secretul acestor acte.

Dar Constituția din 1938 aduce o nouă și însemnată precizie în ce privește convențiile de comerț, navigațiune și altele asemenea. Aceste convenții, ratificate de parlament, au, din punct de vedere intern, *putere de lege*. Se știe că sub regimul Constituției din 1923, se născuse o interesantă discuție în ce privește valoarea acestor convenții. Ele erau considerate fie ca *acte de guvernământ*, fie ca *legi interne*. Jurisprudența Curții de Casație în secții unite a variat. Uneori, ea le-a declarat acte de guvernământ, revenind însă și socotindu-le în chip constant ca având putere de lege internă. Constituția curmă această controversă declarând că aceste convenții, ratificate de parlament, au, din punct de vedere intern, putere de lege; că dispozițiile lor pot fi modificate printr'o lege ulterioară internă. Tribunalele naționale, având să aplice o lege internă ulterioară, care modifică o convenție internațională anterioară sau este contrară ei, vor da preferință legii interne posteroare, deoarece convenția internațională ratificată având, din punct de vedere intern, putere de lege, se vor aplica și aici principiile generale după care se rezolvă conflictele de legi interne. Noul regim politic, instaurat prin decretule-lege din 5 și 8 Sep-

temvrie 1940, admite o dualitate în direcțiunea politice externe a Țărei. Astfel întreținerea relațiunilor cu Șefii Statelor streine aparține Regelui care are drept de legăție, adică dreptul de a trimite misiuni diplomatice acreditate pe lângă Șefii Statelor streine și dreptul de a primi, acreditați pe lângă dânsul, pe reprezentanții trimiși de șefii acestor State. Pe câtă vreme încheierea convențiunilor internaționale, declarațiunea de război ca și încheierea păcei, aparține Conducătorului Statului.

Decretul-lege 3.053 prevede la art. 2 litera *f* între prerogativele regale că *Regele încheie tratate*. Această dispozițiune însă nu se mai găsește nici în decretul-lege 3.067, nici în acela cu Nr. 3.072. Regele potrivit acestor decrete nu mai are aceste prerogative, care au trecut asupra Președintelui Consiliului de Miniștri—Conducătorul Statului, care exercită toate puterile Statului, care nu sunt expres rezervate Regelui.

S'a socotit ca Președintele Consiliului — Conducător al Statului, care are întreaga răspundere a guvernării, trebuie să aibă și aceste atribuțiuni de o importanță considerabilă pentru situațiunea Țării.

261. **Dreptul de a declara războiu și a încheia pace.** Constituția din 1938 înscrie categoric acest principiu în dispozițiile art. 46, al. 9: « El (Regele) are dreptul de a declara războiu și de a încheia pacea ». Atât Constituția din 1866 cât și cea din 1923, nu conțineau vreo dispoziție în această privință. Constituția din 1866 evita să amintească de anumite prerogative, care ar fi denotat deplina suveranitate a Statului. Dar modificările ulterior făcute Constituției, când Statul nostru era independent, ca și Constituția din 1923, au menținut această situație. În lipsa unui text care să confere expres Regelui dreptul de a declara războiu și a încheia pace și, ținând socoteală de dispozițiile art. 90 al Constituției din 1923, după care Regele n'avea alte prerogative decât cele expres acordate prin Constituție, se ajungea, teoretic, la concluzia, că dreptul de a declara războiu și încheia pacea aparține legislativului, care are plenitudinea atribuțiunilor suverane, care nu au fost special atribuite celorlalte două puteri, care au atribuțiuni determinate.

Și totuși, practica noastră constituțională era contrară acestei interpretări. Declarațiile de războiu făcute sub imperiul Constituției din 1866 n'au fost opera Parlamentului ci a Regelui, fie că acesta se consultase cu *Consiliul de miniștri*, fie că se consultase cu *Consiliul de Coroană*.

Constituția din 1938 acordă, și în drept, Suveranului una din cele mai importante prerogative, care fusese exclusă din enumerarea constituțio-

nală anterioară, numai din cauza împrejurărilor speciale în care se edictase Constituția din 1866.

Actul constituțional din 8 Septemvrie 1940 trece acest drept asupra Conducătorului Statului, în acelaș mod ca și Constituțiunile din 1866 și 1923, adică acordând Conducătorului plenitudinea drepturilor suverane și atribuind Regelui puteri determinate. Conducătorul Statului a făcut prima aplicație când la 22 Iunie 1941 a declarat singur războiul Rușilor, pentru a desrobi Basarabia și Bucovina.

§ 7. RESPONSABILITATEA MINIȘTRILOR

262. Înțelesul responsabilității. Principiul i că Regele este inviolabil, adică nu are nicio răspundere trebuie să-i corespundă un alt principiu că miniștrii sunt răspunzători. Acest principiu îl găsim în toate constituțiunile noastre și este admis de tot dreptul public modern.

Responsabilitatea miniștrilor este de 3 feluri: *a)* responsabilitatea politică; *b)* responsabilitatea penală; *c)* responsabilitatea civilă.

a) Responsabilitatea politică. Ministrul răspunde pentru toate activitățile sale ca și pentru toate inacțiunile sale, pentru lipsa de prevedere, lipsa de informațiuni, etc. Cum întregul edificiu politic este întemeiat pe încredere, responsabilitatea politică se manifestează prin retragerea încrederii din partea factorului politic dela care deține puterea.

În regimul politic parlamentar, responsabilitatea politică se exercită înaintea Parlamentului și sancțiunea era tot politică: pierderea puterii, adică obligațiunea de a demisiona din minister. Această responsabilitate se putea manifesta sub forma respingerii unei moțiuni de încredere, sau votarea unei moțiuni de blam sau prin respingerea unui proiect de lege a cărui votare era cerută cu stăruințe de ministru sau pentru a cărui votare declarase că face chestiune de încredere.

Dar miniștrii, urmând să aibă și încrederea Parlamentului, și încrederea Regelui, care îi numea, trebuia să demisioneze ori de câte ori Regele le retrăgea încrederea.

În regimul politic instaurat de Constituțiunea din 1938, miniștrii nu mai aveau nicio răspundere politică față de Parlament. Ei erau numiți de Rege și nu erau răspunzători decât față de El (art. 65 *in fine*). Regele putea să-și manifesteze retragerea încrederii sub diverse forme: fie amânând sau refuzând semnarea unui decret, fie condamnând activitatea sau inacțiunea unui ministru, fie în orice alt mod ar crede de cuviință.

Sub regimul actelor fundamentale din Septemvrie 1940, numai Președintele Consiliului de miniștri are răspundere politică față de Rege; ceilalți miniștri sunt răspunzători politicește numai față de Președintele Consiliului de miniștri, care îi numește și îi revoacă.

b) *Responsabilitatea penală*. Potrivit dispozițiilor constituționale, Regele și fiecare din Adunările legislative, însă cu majoritate de 2/3 din numărul membrilor prezenți, puteau cere urmărirea miniștrilor și trimiterea lor în judecată pentru fapte săvârșite în exercițiul funcțiunii lor înaintea secțiilor unite ale Inaltei Curți de Casație și Justiție, singura competente de a judeca.

Inalta Curte judeca în acest caz ca Inaltă Curte de Justiție. În alte țări Inalta Curte de Justiție, adică organul jurisdicțional suprem în materie politică, este un organ politic. Astfel, avem în Anglia, Camera lorzilor, în Franța, Senatul. Constituțiunea belgiană din 1831 și Constituțiunea noastră din 1866 au făcut o Curte de Justiție din secțiunile unite ale Inaltei Curți de Casație. Alte țări, ca Norvegia și Danemarca, au combinat cele două sisteme, făcând comisiuni mixte formate din delegați ai Curții de Casație și reprezentanți ai Parlamentului.

Legea responsabilității ministeriale din 2 Mai 1879 cuprinde dispozițiuni procedurale, determină cazurile de responsabilitate și pedepsele aplicabile.

Constituțiunea din 1923 modifică această lege, stabilind că instrucțiunea este făcută de o comisiune a Curții de Justiție compusă din 5 membri trași la sorți în secțiuni-unite. Această comisiune are putere de a califica faptele și de a decide urmărirea, adică deschiderea acțiunii publice a miniștrilor găsiți vinovați precum și trimiterea în judecata secțiilor-unite, sau a da ordonanță de neurmărire.

Miniștri sunt justițiabili de Inalta Curte numai pentru faptele făcute în calitate de miniștri (abuz de putere, mituire, violarea legilor precum și în cazurile prevăzute în art. 2 și 3 din legea responsabilității ministeriale, precum și în cazurile prevăzute de art. 23 din legea dela 31 Martie 1937 pentru apărarea patrimoniului public).

Sub regimul politic instaurat în Septemvrie 1940, care este organul politic instaurat în Septemvrie 1940, ca să ceară Inaltei Curți deschiderea unei proceduri de urmărire penală contra unui Ministru presupus vinovat de o infracțiune prevăzută și pedepsită de legea responsabilității ministeriale sau de legea pentru apărarea patrimoniului public?

După textele, încă și astăzi în vigoare, s'ar părea că ar trebui un act regal contrasemnat de Președintele Consiliului de Miniștri. Prin faptul

însă că miniștrii sunt numiți și revocați de Președintele Consiliului de Miniștri, acest drept ar aparține Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului.

Actele fundamentale din 5 și 8 Septembrie 1940 sunt prea sumare, o mulțime de chestiuni de mare importanță sunt astăzi nereglementate, de aceea o lege de completare și de precizare ar fi bine venită.

c) *Responsabilitatea civilă a miniștrilor*. În codul civil, la art. 998 și urm., se stabilește principiul responsabilității civile: când cineva comite o faptă prejudiciabilă pentru altul, trebuie să repare prejudiciul pe care l-a cauzat; iar atunci când este vorba de prepuși sau de persoane cari se află sub dependența altora, în afară de răspunderea autorului actului prejudiciabil, este răspunzător patronul sau persoana de care depinde autorul actului prejudiciabil. Aceasta, în baza ideii că trebuie să știi să-ți alegi întotdeauna oamenii și după ce i-ai ales, trebuie să-i și supraveghezi, iar dacă nu o faci, ești răspunzător de paguba pe care aceste persoane o pot aduce altora.

La noi, potrivit legii pentru stabilirea responsabilității ministeriale și anume potrivit dispozițiunii art. 4 din această lege, această răspundere civilă a miniștrilor este limitată. Se prevede anume, că numai atunci când ministrul, cu *rea credință* ar fi cauzat o pagubă Statului sau îl va fi expus la daune către particulari, este răspunzător civil către Stat. Prin urmare elementul care trebuie neapărat examinat atunci când este vorba de stabilirea responsabilității civile a ministrului într'un anume caz, este elementul *relei credințe*. Legea din 31 Martie 1937, pentru apărarea patrimoniului public, admite răspundere și pentru *gravă neglijență*.

Sub imperiul vechei constituțiuni, această răspundere, nu putea fi exercitată decât de Stat, și acesta *nu putea să-l cheme decât dacă se dădea autorizarea de către Parlament*, pentru ca să poată intenta acțiune civilă.

Legea din 17 Februarie 1912, pentru organizarea Curții de Casație, în art. 63, considera refuzul ministrului de a executa o decizie, în materie de contencios administrativ, ca un act de *rea credință* și dădea posibilitate administrațiunii, care a plătit daune, să se recupereze dela ministru, însă obținând autorizarea Parlamentului. Aceleași dispozițiuni se găseau și în legea asupra contenciosului administrativ din 23 Decembrie 1925, art. 7.

În art. 99 din Constituțiune, se spunea:

« Orice parte vătămată de un decret sau o dispozițiune semnată sau contra-semnată de un ministru, care violează un text expres al Constituțiunii sau

al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat.

Fie în cursul judecății, fie după pronunțarea hotărârii, ministrul poate fi chemat după cererea Statului, în urma votului unuia din Corpurile legiuitoare, înaintea instanțelor ordinare, la răspunderea civilă pentru daunele pretinse sau suferite de Stat.

Cu alte cuvinte, în acest articol se arată că particularul, vătămat printr'un act ilegal făcut de un ministru, poate să ceară daune dela Stat. Dar Statul, autorizat printr'un vot al uneia dintre Adunări care recunoaște că ministrul este responsabil, îl poate da în judecată pentru dauna cauzată de fapta lui. Nu mai e vorba în Constituția din 1923 de *rea credință*, care era greu de definit, ci este suficient să se dovedească că el, prin acțiunea sa ilegală, a făcut ca Statul să fie condamnat la daune.

Constituțiunea din 1938, prin art. 70, merge mai departe, înlătură toate aceste dispozițiuni, lăsând oricărei părți vătămate libertate completă de a urmări pe ministru pentru daunele ce i-a cauzat printr'un act ilegal. Urmărirea se face înaintea instanțelor civile de drept comun și după procedura obișnuită.

§ 8. GUVERNUL ȘI ADMINISTRAȚIA

SUMAR: 263. — Raporturile guvernului cu administrația. — 264. Raporturile guvernului cu administrația centrală. — 265. Raporturile guvernului cu administrația locală.

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

a) Intr'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) Intr'un al doilea sens, prin guvern trebuie să înțelegem miniștrii și subsecretarii de Stat, cuvântul guvern devenind atunci sinonim cu *minister* și *cabinet*. În acest sens întrebuințează Constituția din 1938 cuvântul *guvern* în art. 65.

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 aceea care pune în practică concepția guvernului, 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 ¹⁾).

Dar oricare ar fi întinderea acestei discuții, nu se poate tăgădui existența unei strânse colaborări, 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 același 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 avea însă, în regimul parlamentar, și alte atribuțiuni în raport cu funcțiunile Parlamentului sau cu administrarea justiției. Despre acestea ne vom ocupa la locul respectiv. Aci discutăm numai raporturile guvernului cu administrația.

Asupra administrației, guvernul exercită o puternică influență, îi inspiră directivele și-i impune punctul său de vedere. Sub regimul constituțiunei franceze revoluționare din 1791, administrațiunea forma o putere separată de puterea guvernamentală; funcțiunile publice erau încredințate funcționarilor aleși, asupra cărora guvernul n'avea, de multe ori, niciun drept de a le da directive, de a le coordona activitățile, etc. S'a socotit cu drept cuvânt că această organizare era sinonimă cu anarhia. Mai târziu s'a căzut în alt exces: statornicirea unui centralism foarte puternic, în care toți funcționarii sunt numiți și revocați de guvern și în care administrația este dominată de guvern. Dar pe scheletul acestui regim, stabilit de Napoleon, necesitățile inerente vieții administrative au creat cu timpul o separațiune firească între administrație și guvern, de o parte în crearea noțiunii de *descentralizare* administrativă, de altă parte prin crearea unor garanții de stabilitate celorlalți funcționari, înscrise într'un *Statut al lor*.

Fostul președinte la Consiliul de Stat francez, Chardon, în cunoscuta sa lucrare, *Le pouvoir administratif*, cere ca miniștrii să nu mai fie șefii administrativi ai departamentului lor, ci numai controlatorii activităților

¹⁾ Vezi R. Bonnard, *Précis élémentaire de droit public*, 1925; P. Negulescu, *Drept const.* p. 457.

administrative, administrațiunea fiind lăsată liberă să facă aplicațiunea de tot momentul a legilor, supraveghind raporturile, ce există între administrațiune și administrați, precum și raporturile dintre diferitele servicii ale Statului.

Intre guvern și administrație trebuie să fie o strânsă colaborare și pentru ca această colaborare să se poată exercita în mod normal, este necesar ca administrația să fie subordonată guvernului. Dacă administrația ar fi independentă, funcționarii 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 și directivele Conducătorului Statului. În chipul acesta se stabilește o armonioasă colaborare între organele Statului.

În principiu deci, întreaga administrație este subordonată guvernului; această subordonare este mai mult sau mai puțin intensă, după cum este vorba de administrația intereselor centrale și de administrația intereselor locale ale Statului.

264. **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 funcționarii 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 creeze Statul unitar ¹⁾ înscris în fruntea articolului 1 din Constituția din 1938. Ori tocmai pentru ca 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 de Stat.

¹⁾ Expresiunea unitar, din art. 1 al Constituției, este întrebuințată 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 politic.

Când este vorba de funcționari administrativi, ale căror atribuțiuni vin în directă legătură cu atitudinea politică a guvernului și care, prin chiar menirea lor, trebuie să realizeze această atitudine, cum sunt 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 funcționarul public trebuie să devină stabil în funcțiune și că singura lui obligație e să-și îndeplinească în mod regulat și conștiincios atribuțiile, în conformitate cu obligațiile impuse de lege. 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; paza acestui statut a fost dată în căderea contenciosului administrativ, prin intermediul acțiunii funcționarilor lezați în drepturile lor ¹⁾. Azi acest statut este înlocuit prin *Codul funcționarilor publici* din 8 Iunie 1940, care a suferit două însemnate modificări în 1941.

Funcționarii, pentru a-și asigura 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 de un sindicalism al funcționarilor. Codul autoriză crearea de societăți ale funcționarilor pentru apărarea intereselor strict profesionale. Dar deși funcționarii au posibilitatea să se întrunească în societăți spre a-și asigura interesele lor, aceste interese nu pot fi decât de natură culturală și de ajutorare reciprocă.

¹⁾ Vezi G. Alexianu — *Statutul funcționarilor publici*, *Revista de drept public*, 1926, Nr. 4 și tiraj aparte și *Observațiuni asupra statutului funcționarilor publici*, *Revista de drept public*, 1927.

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.

În sfârșit, când este vorba de funcționarii *tehnici*, 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, dar prin sistemul garanțiilor acordate funcționarilor își păstrează o oarecare independență, în cadrul fixat de legi, prin intermediul căreia se asigură continuitatea activității Statului.

265. 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 autorității centrale, reprezentate prin guvern, care-și exercită dreptul său de organ de coordonare și unitate a Statului pe calea *tutelui* și a *controlului*.

Administrația locală îndeplinește două feluri de funcții:

a) Unele, cari sunt proprii administrației generale a Statului și care sunt delegate de aceasta administrațiilor locale prin lege. Aceste funcțiuni cari interesează națiunea în întregime, exced 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 din 1938 declara în art. 79 că « Instituțiunile administrative sunt statornicite prin legi ». Principiul acesta pus în Constituție este desvoltat în legile administrative, cari stabilesc materiile care sunt de interes local.

Administrația noastră locală este organizată pe bază de *descentralizare administrativă*.

Prin descentralizarea administrativă se înțelege un regim administrativ în care administrarea intereselor pur locale este încredințate unor organe

politico-teritoriale, dotate cu personalitate juridică, ai căror titulari sunt sau aleși de corpul electoral local sau numiți de guvern, cum este astăzi. 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 deciziuni. Deconcentrarea exclude existența personalității juridice.

Ca organe de descentralizare administrativă putem întâlni: *regiunea, județul, comuna, satul*. Ca organe de deconcentrare întâlnim: *inspectorele regionale, directoratele 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 sistemul nostru administrativ întâlnim ca organe de descentralizare administrativă *provincia, județul și comuna*.

Practica administrativă la noi cunoștea existența regiunilor de deconcentrare, care sunt simple *circumscripțiuni teritoriale*; necesitățile administrative au impus crearea de unități administrative mari, dotate cu personalitate juridică, căci județele, în cea mai mare parte, lipsite de mijloace nu mai corespundeau necesităților administrative. De aceea legea administrativă din 1938 a ridicat personalitatea juridică a județelor, creind 10 persoane juridice politico-teritoriale numite ținuturi, cu mari mijloace. Ținutul a dăinuit până în 22 Sept. 1940, când a fost desființat prin Decret-lege care a redat județelor personalitatea juridică. În urma războiului contra Rusiei, reluându-se Basarabia și Bucovina și ocupându-se teritoriul dintre Nistru și Bug, s'au creat 3 provincii, Basarabia, Bucovina și Transnistria, având personalitate juridică. Rațiunea creierei acestor mari unități dotate cu personalitate nu poate fi alta decât interesul unei mai bune administrațiuni, fără a se urmări scopuri politice regionaliste.

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 creat dialecte, a stabilit porturi specifice, a creat 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.

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 ¹⁾. Se observase de asemeni de ultima vreme în Franța o grupare a deputaților după interese regionaliste, independent de credințe politice. Astfel avem gruparea deputaților interesându-se de chestiunile privitoare la zahăr, podgorii, agricultură, etc.

Regionalismul își câștigă azi din ce în ce mai mult o sferă mare de aplicație. Pornit din Anglia, țara sa de origină, el a trecut azi la toate popoarele din Europa, devenind, 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.

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 lăsată la chibzuința legii de organizare administrativă.

¹⁾ « Considerând că poporul francez este cel mai administrat din toate popoarele și că dânsul întreține cu mari cheltuieli o armată de funcționari din care s'ar putea suprima fără niciun 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 pericol permanent pentru Republică, permițând îndrăzelii 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; comunelor, interesele comunale ».

CAPITOLUL III

MIJLOACELE PRIN CARE ORGANELE STATULUI SATISFAC INTERESELE GENERALE

§ 1. *Finanțe*

SUMAR: 266. *Stabilirea și perceperea impozitelor.* — 267. *Imprumuturile de Stat.* — 268. *Scutiri de impozit.* — 269. *Gratificațiuni și pensuni.* — 270. *Monopoluri.* — 271. *Bugetul.* — 272. *Anualitatea bugetului.* — 273. *Bugetul provizoriu.* — 274. *Controlul bugetului.* — 275. *Datoria publică.*

266. Stabilirea și perceperea impozitelor. Una din rațiunile esențiale ale înființării Parlamentului în secolele al XIII-lea și al XIV-lea, în Anglia, este aceea de a interveni între Șeful Statului și contribuabili pentru a-i protegei pe aceștia din urmă împotriva stabilirii și perceperii impozitelor și pentru a controla modul cum sunt cheltuite aceste venituri ale Statului. Era deci firesc ca principiile cari 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 Constituțiile noastre. Ele sunt următoarele:

1. Impozitul nu poate fi stabilit decât de reprezentanții națiunii. Acesta este înțelesul art. 80 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. 83 din Constituție);

3. Nicio cheltuială publică nu poate să fie făcută fără consimțământul reprezentanților națiunii (art. 83 Constituție);

4. În fiecare an reprezentanții națiunii votează bugetul fără a putea spori cheltuelile propuse (art. 83 Constituție).

5. Reprezentanții națiunii au dreptul să verifice în fiecare an, modul cum miniștrii au cheltuit sumele acordate, și să ceară dela aceștia prezentarea conturilor (art. 84 Constituție);

6. Impozitele nu se pot crea decât în folosul Statului, Provinciei, județelor, comunelor și instituțiilor publice cari îndeplinesc servicii de Stat (art. 80 Constituție);

7. Privilegiile în materie de impozite sunt interzise, iar monopoliurile nu se pot constitui decât în folosul Statului, Provinciei ¹⁾, județelor și comunelor și aceasta numai cu autorizarea Parlamentului (art. 81 Constituție).

Aceste principii reproduse de Constituțiile noastre, sunt aproape general admise în toate Constituțiunile și ele formează principiile imuabile ale dreptului public în materie de finanțe.

Constituția din 1866, ca și cele următoare, înscrie ca principiu fundamental, în art. 109, dispozițiunea că niciun impozit, de orice natură, nu se poate stabili și percepe decât pe baza unei legi. Impozitul nu poate să fie cerut cetățenilor decât cu consimțământul reprezentanților 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.

Niciun impozit nu poate fi perceput decât în baza unei legi, adică a unei autorizări generale și impersonale date de Conducătorul Statului.

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. « So-

¹⁾ Deși Constituția nu vorbește de Provincii, totuși ele au acest drept în puterea legii administrative.

cietatea, spune d-l Germain Martin ¹⁾, are un drept încotinu 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 o funcție socială în mediul colectiv. Este deci legitim să se ceară o parte din veniturile sale pentru întreținerea vieții sociale ».

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 ²⁾.

Pentru ca această preluare să nu fie nedreaptă, pentru a se evita abuzurile, Constituția din 1923 a proclamat în art. 109 principiul că niciun impozit, de orice natură, nu se poate stabili și percepe decât în baza unei legi.

Din examinarea atentă a acestui articol 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 contra serviciului prestat; o altă parte din taxă reprezintă un beneficiu pentru autoritatea care o percepe, beneficiu care ia caracterul unui impozit. 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.

¹⁾ *Les finances publiques de la France et la fortune privée*, p. 80.

²⁾ 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 cheltuelile de interes colectiv. El trebuie să aibă îndoitul caracter de a fi ridicat pe cale de autoritate și afectat unui serviciu public ».

De aceea, când legiuitorul constituent declară că niciun 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.

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 și subdiviziunilor lui, dotate cu personalitate juridică, cum sunt județele și comunele, sau altor stabilimente publice.

Rățiunea pentru care constituentul impune creațiunea taxelor și impozitelor numai în folosul Statului, provinciei, județelor și comunelor trebuie găsită în natura însăși a impozitului pe de o parte, 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.

Dispoziția, ce găsim în articolele din Constituția dela 1866, ca și în acelea din 1923 și 1938, este mult mai severă decât aceea a art. 113 din Constituția belgiană. 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, nicio 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 Constituția din 1923 impunea obligația ca ele să nu se așeze decât cu învoirea consiliilor județene sau comunale, în limitele stabilite de lege. Constituția noastră se depărta în această privință de textul art. 110 al Constituției belgiene. În adevăr, acel text prevede că nicio sarcină, niciun impozit provincial sau comunal nu pot fi stabilite decât prin consimțământul consiliilor respective. Constituția lăsa 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.

Chiar în Belgia acest drept de liberă impunere a fost contestat cu ocazia întocmirii Constituției din 1831. În Franța, 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, când interesele financiare ale comunelor fură sacrificate interesului tezaurului public. Statul impune comunelor o serie

numeroasă de obligațiuni și de cheltueli 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 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 îngădit de lege. Această propunere a fost combătută și respinsă pe considerația că cei mai buni judecători ai intereselor comunale sunt consiile 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.

Vechea noastră Constituție din 1866 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:

« Nicio sarcină, niciun impozit județean, nu se poate așeza decât cu învoirea consiliului județean.

« Nicio sarcină, niciun impozit comunal nu se poate pune decât cu consimțământul consiliului comunal.

« Impozitele votate de consiliile județene și comunale trebuie să primească confirmarea puterii legiuitoare și întărirea Regelui ».

Vechea Constituție conținea deci același principiu ca și cea din 1923, dar ea cerea în plus, în afară de confirmarea puterii legiuitoare și întărirea Regelui. Fraza exprima de sigur o repetare a aceleiași idei, deoarece confirmarea puterii legiuitoare cuprindea în sine și întărirea Regelui, nepuținându-se concepe ca puterea legiuitoare să lucreze fără consimțământul Regelui, care era Șeful ei.

În sistemul Constituției din 1923, fie că este vorba de impozite către comună sau 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 cerea și adeziunea consiliilor respective.

Constituția din 1938 deși a suprimat art. 110, a menținut neschimbat principiul, care se găsește înscris în art. 80. Singura diferență față de textul dela 1923 trebuie văzută numai în faptul că nu se mai cere azi adeziunea consiliilor județene, comunale și provinciale în stabilirea impozitelor și taxelor.

267. **Împrumuturile de Stat.** Niciuna din Constituțiunile noastre nu vorbește nimic în privința împrumuturilor. S'ar părea că se lasă libertate desăvârșită guvernului în contractarea împrumuturilor. Cum însă acoperirea anuităților împrumuturilor nu se poate face decât prin percepere de impozite, principiul înscris în art. 80 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 condițiile 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.

Acest caracter al legilor de împrumut este extrem de interesant 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 contractarea împrumutului au caracterul unor *legi-contract*. Din moment ce guvernul s'a folosit de autorizațiunea dată de Parlament de a încheia un împrumut, între guvern și subscriitori s'a născut un contract care nu mai poate fi modificat decât prin consimțământul ambelor părți.

268. **Scutiri de impozit.** Dacă legiuitorul constituant a înțeles să declare că niciun 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 națiunii. Dar pentru ca nu cumva această dispoziție a art. 80 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 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) Nicio 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 nicio formă, nici pe cale de lege, nici pe cale administrativă, nu se pot stabili privilegii la impozite. Ra-

țiunea acestui text trebuie găsită în abuzurile vechiului regim cari au fost în această materie dezastruoase și cari au dus la proclamarea acestui principiu de Revoluția franceză, în declarația drepturilor. Constituția vorbește însă de *scutiri* și *privilegii*. Privilegiul se diferențiază de scutire. În adevăr, atunci când constituentul declară că «nu se pot statornici privilegiuri în materie de impozite», el a voit să interzică vechea situația pe care o desființase Revoluția franceză. În vechiul regim două ordine erau privilegiate în materie de impozite: clerul și nobleța. Și justificarea care se 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 1296, 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 bisericilor și a clericilor. Sub forma aceasta scutirea de impozite, constituia un adevărat drept înnăscut 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 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 exceptări sau micșorări de impozite, art. 112 din Constituția dela 1923 impunea 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 unora din locuitori de plata impozitelor constituie o impunere indirectă a celorlalți. Aceasta este rațiunea hotărâtoare 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.

Constituția din 1938 nu mai reproduce acest text pe care l-a socotit de sigur inutil, toate aceste principii fiind implicit cuprinse în art. 80. Din moment ce legea este aceea care fixează impozitul, de sigur, tot ea va stabili eventuala scutire. Ideea este deci cuprinsă în art. 80. Iar acordarea de privilegii în materie de impozite este atât de îndepărtată și ieșită din uz încât nu s'a mai socotit necesar să fie menționată în Constituție.

269. **Gratificațiuni și pensiuni.** În sfârșit, tot ca o consecință a principiului că niciun impozit nu se poate așeza și percepe decât în baza unei legi, constituentul a înscris în art. 82 din Constituția dela 1938 principiul că « Fonduri de pensiuni sau gratificațiuni în sarcina tezaurului public nu se pot înființa decât în virtutea unei legi ». Această dispoziție se găsește înscrisă și în art. 114 al Constituției belgiene și-și trage originea din faptul că Regele Olandei își « aroga dreptul de a acorda anumitor funcționari publici gratificații în sarcina tezaurului public, sub numele de suplimente de salarii de disponibilitate. El crea astfel sinecure, a căror sarcină apăsa asupra contribuabililor » ¹⁾). Pentru a se înlătura acest sistem s'a introdus dispozițiunea constituțională.

Dacă Constituantul nostru din 1938 a păstrat neschimbat acest text, el a făcut-o de sigur din două considerațiuni:

a) Orice gratificație și orice sumă acordată ca pensiuine 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 Statului, nu se pot efectua decât în baza unei legi.

Gratificațiunea înseamnă răsplata excepțională a 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 unor bunuri în natură, pentru acei membri 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 gu-

¹⁾ A. Giron, *op. cit.*, p. 505.

vernul 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 sume de bani, ci de multe ori sub forma acordării unor bunuri sau foloșinți, 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 sume 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, când s'au făcut astfel de gratificații, ele au fost acordate prin lege.

În sistemul actelor constituționale din Septembrie 1940, gratificațiunile nu se pot acorda decât prin lege.

270. **Monopoluri.** Statul este obligat să intervină uneori și să aducă importante restrângeri libertății muncii și comerțului. El nu le 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 din 1938 a socotit în art. 81 că derogarea dela principiul libertății muncii și comerțului este atât de importantă, încât trebuie înscrisă într'un text expres. Ea declară că nu se pot înființa « monopoluri decât prin lege și numai 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 pe cale de lege. Legea 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 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 împiedecată.

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

S'au luat de asemenea prin lege măsuri pentru împiedecarea trusturilor și cartelurilor.

B) În afară de monopolurile de mai sus, cari sunt stabilite numai într'un interes pur fiscal și unele din ele în același 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 exploatării. Mai mult chiar, se preconizează ca aceste servicii publice autonome, să aibă bugete distincte 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.

Căile ferate. Construirea și exploatarea drumurilor de fier, pentru aceleași rațiuni pe care le-am învederat mai sus, constituie un monopol al Statului. Transporturile colective, 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 poștă, 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 pentru căile ferate sistemul de exploatare în regie.

Tendența generală care se desprinde din examinarea ultimelor legiuiri, 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 socotită că interesează în chip deosebit Statul, sau care este susceptibilă de a produce noi resurse financiare.

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 creează un adevărat monopol, hotărîndu-se prin art. 3 lichidarea tuturor loteriilor existente în termen de trei luni de zile. Venitul acestei loterii este afectat în întregime pentru sănătatea publică și pentru operele de ocrotire socială.

De asemeni, prin legea din 14 Iulie 1929 se interzice jocurile de cărți și jocurile de noroc în stațiunile balneare; se creează 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 monopoliurilor, pentru a intra în dreptul de poliție al Statului.

271. Bugetul. Bugetul este actul administrativ care autoriză facerea cheltuelilor prevăzute și permite încasarea impozitelor aprobate. Din examinarea art. 83, al. 1 al Constituției noastre: « în fiecare an Adunările legiuitoare încheie socotelile și votează bugetul, fără a se putea spori cheltuelile propuse », pare să rezulte că bugetul are caracterul unei *legi anuale*. Această concepție este însă exactă numai din punct de vedere *formal*, bugetul fiind o lege formală. Acest caracter formal nu este de natură să schimbe structura fondului său, care rămâne aceea a unui act de administrație, cum sunt actele prin care Parlamentul autoriză un împrumut, sau o expropriere. Bugetul *nu creează* o situațiune juridică nouă, el nu face decât să aplice legile financiare prin care se creează impozitele, stabilind astfel veniturile Statului și legile prin care se creează serviciile publice, stabilind astfel cheltuelile Statului.

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 ¹⁾.

Bugetul se pregătește în fiecare an de administrație și se supune prin îngrijirea ministrului de finanțe, votului Adunărilor legiuitoare. Membrii Parlamentului, cu ocazia examinării bugetului, n'au dreptul să propună pe cale de amendament, sporirea veniturilor sau mărirea cheltuelilor. S'a

¹⁾ 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 constituiesc realizarea incontinuu a regulilor odată stabilite. Intervenția organului legislativ nu alterează natura actului, după cum abilitarea sau abrogarea 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 prealabil aprobate veniturile și cheltuelile anuale ale Statului și ale tuturor serviciilor publice ».

adoptat și la noi aceeași interdicție ca și pentru membrii Parlamentului englez; vechea practică dădea naștere la mari abuzuri, din cauza reclamei electorale pe care voiau să și-o facă deputații, propunând reducerea impozitelor și mărirea cheltuelilor.

Bugetul, odată întocmit, se supune votului Adunărilor legiuitoare, declară art. 83 din Constituție. În sistemul Constituțiilor din 1866 și 1923, Senatul nu participa 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 exista și la noi numai pentru proiectele financiare și pentru contingentul anual al armatei; era înscrisă în art. 35 din Constituția din 1923. Rațiunea ei trebuie găsită în faptul că Adunarea deputaților fiind prin excelență icoana fidelă a tuturor curentelor sociale și a marelui mase de contribuabili, era necesar să se pronunțe dânsa întâi, spre a nu se lăsa cumva influențată de autoritatea hotărârii Senatului.

Originea votării bugetului numai de Adunarea deputaților, 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 ponderator 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 bicameral, 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.

Constituția din 1938, art. 83, admite ca bugetul să fie votat de ambele Adunări.

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. 83 din Constituție, s'a înțeles să se facă o singură derogare, aceea prevăzută în art. 85 din Constituție: «toate fondurile provenite din Case speciale, 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 cu 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. 83, al. 2 din Constituție, constituie, dimpotrivă, o importantă derogare dela dispozițiile lui.

În adevăr, art. 83, al. 2 declară că toate veniturile sau cheltuelile Statului trebuiesc trecute în buget și în socoteli. Textul este destul de cuprinzător și nicio îndoială nu mai poate încăpea că orice venit al Statului, oricare ar fi fost proveniența lui, trebuia înscris în buget. Aდაუსul din art. 85 era deci fără niciun sens nou.

272. Anualitatea bugetului. În regimul parlamentar bugetul se întocmea pentru un singur an; el era 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 într'ansa « 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 greutateți de neînvinc » (*Op. cit.*, p. 288).

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 reprodușă 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 August 1815).

Votarea anuală a bugetului atrage după dânsa și obligațiunea pentru guvern de a prezenta socotelile pentru verificare. Art. 83, al. 1 din Constituție pune în prima linie obligația pentru Parlament de a încheia socotelile și numai în urmă de a vota bugetul. Acest rol atribuit Parlamentului justifică odată mai mult necesitatea votării 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 dela 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 eventuala practică greșită de până atunci.

Pentru ca regula înscrisă în al. 1 al art. 83 din Constituție să-și poată ajunge scopul pentru care a fost edictată, era absolut necesar ca să se adauge și dispoziția înscrisă în aliniatul 2 al aceluiași articol: « Toate veniturile sau cheltuelile Statului trebuiesc trecute în buget și în socoteli ». Rațiunea acestui text este lesne de găsit. Controlul edictat în folosul Parlamentului asupra bugetului ar fi fost ușor de 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 nicio discuție asupra înțelesului acestui text, care a voit să cuprindă în bugetul Statului absolut toate veniturile și cheltuelile acestuia, oricare ar fi proveniența și calitatea lor, Constituantul a precizat această idee în art. 85, când decide că « toate fondurile provenite din Case speciale, de cari guvernul dispune, trebuie să fie cuprinse în bugetul general al veniturilor Statului ».

Astăzi însă, când Parlamentul nu mai există și toate drepturile sale au trecut asupra Conducătorului Statului, aprobarea bugetului se face de acesta pe cale de decret. Tot Conducătorul Statului verifică socotelile și dă descărcare.

273. Bugetul provizoriu. Cu toate măsurile luate de legea contabilității publice pentru întocmirea și depunerea la timp în Parlament a bugetului, se putea întâmpla, din cauza discuțiilor la care dădea 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 cheltuelilor 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 aliniat al art. 83 declară: « Dacă bugetul nu se votează în timp util, puterea executivă va face față necesităților ser-

viciilor publice, aplicând bugetul anului precedent, fără a putea merge cu acel buget mai mult de un an peste anul pentru care a fost votat ».

În Franța, dacă bugetul nu era votat la timp, împlinirea nevoilor serviciilor publice se făcea pe calea *doisprezecimilor provizorii*; prin acest procedeu Parlamentul admitea ca venituri prevăzute și cheltueli autorizate, pentru una sau mai multe luni, în orice caz pentru maximum 12 luni, veniturile și cheltuelile prevăzute în bugetul anului precedent. Diferența dintre sistemul francez și al nostru consta în faptul că în Franța, Parlamentul intervenea pentru a acorda guvernului *doisprezecimile provizorii*, pe când la noi, puterea executivă o putea face singură, prin decret regal.

În Italia, anul bugetar începe la 1 Iulie. Dacă bugetul nu poate fi votat la timp, atunci Parlamentul acordă guvernului dreptul de a se folosi de un buget provizoriu. Spre diferență însă de ceea ce se petrecea la noi și în Franța, *doisprezecimile 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 situația financiară a Statului în raport cu executarea vechiului buget ¹⁾.

La noi, deși guvernul avea drept, pe cale de decret, să execute vechiul buget timp de un an, totuși, chiar în acest caz excepțional, el recurgea la autorizarea Parlamentului. Așa s'a întâmplat în 1920.

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

Azi, în lipsa Parlamentului, această problemă nu se mai poate pune.

274. **Controlul bugetului.** Constituția dă o atenție specială controlului întrebunțării bugetului. El institue în art. 84 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

¹⁾ O Ranelletti, *Instituzioni de diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1932, pp. 308—309.

cel de gestiune este dat de Constituție în căderea Curții de Conturi, iar art. 86 din Constituție declară că pentru toată România este o singură Curte de Conturi. De sigur, 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 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 Parlament (art. 84, al. 2).

Ceea ce 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.

Curtea de conturi examinează ordonanțările făcute de miniștri și constată dacă ele au fost făcute în conformitate cu bugetul. În acest caz dă o *declarațiune de conformitate*.

Sub regimul partidelor politice, acest control era exercitat în mod defectuos. Conturile unui an erau prezentate Adunării deputaților pentru regularea conturilor după 10 ani, când nu mai prezentau niciun interes.

Pentru a remedia această lipsă de control, Francezii au creat prin decretul din 14 Martie 1893, modificat prin legile din 20 Martie 1902, din 12 August 1919, din 30 Aprilie 1921 și 10 August 1922, un Corp de controlori ai cheltuelilor angajate, depinzând de ministerul de finanțe și atașați pe lângă fiecare minister sau pe lângă marile servicii publice dotate cu personalitate. Acești controlori trebuie să examineze și să vizeze toate deciziunile ministeriale susceptibile de a avea o repercusiune financiară ca și toate ordonanțele de plată, care nu au valoare fără asemenea viză. Rezultatele constatate sunt comunicate pentru fiecare trimestru ministrului de finanțe, tuturor ministerelor și comisiunilor financiare ale Adunărilor. În fiecare an, controlorul face un raport general cu observațiuni și propuneri.

La noi, legea contabilității publice din 31 Iulie 1929, modificată prin legile din 24 Decembrie 1932 și 31 Martie 1937 a creat pe lângă Curtea

de Conturi un corp de consilieri controlori ai angajării de cheltueli, în legătură directă cu Ministerul de Finanțe și delegați de acesta câte unul pe lângă fiecare Minister sau mare administrațiune publică autonomă. Acești controlori se pronunță asupra legalității angajărilor de cheltueli și asupra ordonanțurilor. Miniștrii nu pot să cheltuiască sau să contracteze obligațiuni care depășesc creditele deschise. Contractul încheiat de un ministru contra acestor dispozițiuni nu este nul, dar orice angajament contractat fără viza consilierului controlor nu obligă Statul ca să-l execute, iar ordonanțele fără viză nu au valoare față de contabilii publici.

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 acesteia informații asupra modului cum s'a întrebuințat bugetul, pentru ca Parlamentul să poată să fie în măsură să exercite acțiunea în responsabilitate ministerială.

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.

Controlul de gestiune nu se găsea organizat sub imperiul vechii Constituții, în afară de examenul Curții de Conturi.

Pentru a înlătura acest mare neajuns Constituția din 1938 institue prin art. 84 un *corp superior de control*, cu misiunea de a supraveghea și examina legalitatea și corectitudinea executării gestiunilor în toate serviciile publice. Constituantul a încercat să acorde un rol deosebit acestui control, creând corpul special de controlori pe care l-a atașat pe lângă Președinția Consiliului de Miniștri, lucrând după ordinele șefului guvernului. Constituția din 1938 a încercat să creeze un control serios al gestiunii publice; aceasta rezultă nu numai din înființarea acestui corp ci și din faptul că art. 87 din Constituție a înțeles să califice drept crimă delapidarea de bani publici. Dar deoarece acest corp de control n'a dat nici un rezultat, a fost desființat ca inutil, în 1940.

275. **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 mai ales în timpul războiului, a contractat o serie întregă de împrumuturi, de așa fel încât datoria publică s'a ridicat la o sumă considerabilă, la care, trebuie să se plătească anual amortizare și dobânzi o sumă de peste 8 miliarde lei. Urcarea considerabilă a sarcinilor bugetare nu numai la noi, a făcut să se nască ideea suspendării plății datoriei publice.

În Constituție, este drept, nu se găsește înscrisă nicio 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 listei civile nu vor putea fi refuzate sau suspendate». O dispoziție analoagă 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 veacului al XVIII-lea. Azi însă, principiul obligativității achitării datoriilor a dobândit valoarea unui principiu constituțional nescris; valoarea lui a început să fie 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 rentei de orice impozit în folosul Statului. În Belgia, deși această scutire nu se găsește înscrisă într'un text de lege, ea are totuși valoarea unui principiu constituțional.

O problemă importantă în legătură cu datoria publică este aceea privitoare la modul de plată al rentei de Stat. Pentru ca această rentă să-și păstreze valoarea de emisiune, Statul se obligă să restituie valoarea ei în aur; de sigur această situație nu prezintă nicio 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 chestiunea 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 niciun rol și obligațiunea de a plăti în aur rămâne valabilă.

§ 2. *Forța publică*

SUMAR: 276. *Conținutul noțiunii de forță publică.* — 277. *Despre oștire.* — 278. *Grade, decorațiuni și pensuni.* — 279. *Jandarmeria și poliția.* — 280. *Trupe streine.*

276. **Conținutul noțiunii de forță publică.** Forța publică este elementul indispensabil, care asigură realizarea operei guvernamentale. Ordinea publică nu se poate menține într'un Stat decât prin ajutorul constrângerei. Această constrângere este bazată pe o putere de fapt, o putere materială irezistibilă, adică superioară oricărei alte puteri existând pe teritoriul Statului. 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 oștirea; dar ea nu este singurul: poliția și jandarmeria vin 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 oștire; el a neglijat celelalte elemente ale forței publice și de aceea se explică pentruce a intitulat, diferit de Constituția belgiană *despre oștire*.

277. **Despre oștire.** Constituția noastră din 1938 n'a înțeles însă să se ocupe decât de armata națională și să stabilească principala ei organizare. Astfel, art. 88 al Constituției declară că « toți cetățenii români, sunt datori a face parte din unul din elementele oștirii conform legilor ». Din această declarațiune a Constituției se desprind două idei deopotrivă de însemnate:

a) Oștirea 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 prin Constituție tuturor Românilor obligațiunea serviciului militar, pentru ca nu cumva pe cale de lege ordinară să se desființeze această obligație sau să se acorde scutiri și privilegii, cari ar fi putut pune în pericol apărarea țării.

Evreii nu pot face parte din elementele armatei (art. 1 al D. L. din 5 Decembrie 1940, relativ la Statutul militar al Evreilor).

Organizarea oștirii se face de legea ordinară.

Armata nu constituie o forță independentă în Stat; ea este supusă în totul puterii executive și este la dispoziția acesteia. În adevăr, actul constituțional din 8 Septembrie 1940 declară că Regele este capul oștirii și că el conferă gradele militare și decorațiunile. Aceste texte nu ar fi suficiente pentru a asigura o prioritate puterii civile asupra celei militare. Această prioritate rezultă însă din faptul că oștirea, în timpuri normale, nu exercită un drept de poliție asupra cetățenilor.

Când în timpuri normale puterea civilă are nevoie de concursul oștirii, aceasta este obligată să se pue de îndată la dispozițiunea autorităților civile, numai în urma unei *cereri scrise*. Oștirea deci nu are niciun amestec cu puterea civilă, ea este întotdeauna la dispoziția acesteia și execută ordinele ei.

În vremuri anormale, când ordinea publică externă este amenințată, oștirea intervine, însă tot din ordinul puterii civile; de asemeni, în timpuri anormale, când ordinea publică internă este amenințată, oștirea dobândește anumite drepturi de poliție internă și jurisdicție asupra nemilitarilor. Dar aceste drepturi nu-i sunt conferite decât în caz de stare de asediu. Dar 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.

O dovadă și mai vie că oștirea depinde de puterea civilă și este un element al forței publice, pus la dispoziția guvernului, ni-l oferă art. 90 din Constituție, care declară «contingentul oștirii se votează pentru fiecare an, de Adunările legiuitoare». Deci oștirea nu are o putere proprie, ea își trage existența sa din legea care votează anual contingentul, adică numărul membrilor ei.

După Constituția din 1866, contingentul oștirii se vota numai de Adunarea deputaților, întrucât această adunare era aceea care vota bugetul și tot dânsa aproba și sumele necesare întreținerii oștirii. Constituția actuală a socotit că stabilirea contingentului oștirii 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.

Armata noastră se compune din armată de uscat, aeronautică și marina. Regele este capul oștirii; 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.

Azi contingentul armatei se fixează de Conducătorul Statului, prin lege.

278. **Grade, decorațiuni și pensuni.** Pentru a asigura oștirii naționale pozițiunea de care are dreptul să se bucure în Stat, Constituția din 1938 declară în art. 89 că gradele, decorațiunile și pensiunile militarilor nu pot fi retrase decât 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, deoarece art. 89 declară că pierderea gradului nu poate avea loc decât numai în virtutea sentinței judecătorești. Orice 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; această lege, după ce repetă în art. 1 ideea că gradul este proprietatea ofițerului, arată cauzele și condițiile în care se poate pierde.

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.

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

Jandarmeria rurală este un corp organizat militarăște 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, înaintarea ofițerilor, ca și disciplina jandarmilor reangajați sunt cele prevăzute în legile militare.

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 siguranței persoanelor precum și a drepturilor recunoscute prin Constituție și lege grupărilor sociale, de a preveni infracțiunile, de a executa măsurile de poliție, de a veghea la menținerea ordinii publice.

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, jandarmeria și armata sunt cele trei elemente ale *forței publice*. De aceea titlul V al Constituției din 1938 este necomplet intitulat, *despre oștire*, care este unul din elementele forței publice, când ar fi trebuit să se ocupe de întreaga forță publică.

Această greșală a constituantului nostru este explicabilă pentru considerația că el a voit să dea o atențiune deosebită oștirii naționale. El nu s'a mulțumit numai cu enunțarea acestui principiu, înscris în art. 88 din Constituție, ci a voit să-i aducă o întărire și mai mare, înscriind dispozițiile art. 91 din Constituție. Din moment ce tot Românul face parte din unul din elementele armatei, armata reprezintă națiunea întregă; ea nu poate fi decât națională.

280. **Trupe străine.** 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. 91 din Constituția din 1938: « Nicio trupă armată străină nu poate fi admisă în serviciul Statului, și nu poate intra sau trece pe teritoriul României, decât în puterea unei anume legi ».

Deși dispoziția aceasta reeșea 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.

Azi, intrarea unei trupe străine pe teritoriul Statului nostru se poate face cu aprobarea Conducătorului Statului, care întrunește în persoana sa toate drepturile Parlamentului.

TITLUL VI
PUTEREA DE LEGIFERARE

CAPITOLUL I

FUNȚIUNEA DE LEGIFERARE

§ 1. CONSIDERAȚIUNI GENERALE

SUMAR: 281. *Statul organizează constrângerea prin funcțiunea de legiferare.*

282. *Regimuri democratice.* — 283. *Formațiunea Parlamentului în Anglia.*

281. **Statul organizează constrângerea prin funcțiunea de legiferare.** Statul se poate defini Societatea omenească organizată și ierarhizată, care cuprinde puterea de constrângere în virtutea căreia comandă tuturor și ordinele sale sunt executate prin constrângere.

Statul are monopolul constrângerii. În orice Stat găsim trei funcțiuni principale: *a)* funcțiunea de legiferare; *b)* funcțiunea de guvernare sau funcțiunea executivă; *c)* funcțiunea judecătorească.

Prin funcțiunea sa de legiferare Statul organizează constrângerea, fixându-i normele după care ea se exercită, iar funcțiunii executive sau de guvernare îi revine sarcina de a executa normele legislative cu ajutorul forței publice, menținând astfel ordinea publică, adică starea de fapt materială și exterioară garantată de legiuitor.

Urmărind satisfacerea interesului general, prin legile ce face, Statul creează sau completează ordinea legală, limitând activitățile indivizilor sau ale autorităților publice, căci dreptul nu este altceva decât un complex de norme pentru limitarea activităților omenești. Prin asemenea limitări se stabilește fiecăruia o sferă de activitate. Fiecare persoană poate să activeze în sfera sa, dar nu poate impieța în sfera altuia, căci legea declară ilicită o asemenea activitate.

Când legea zice să nu ucizi, să nu iei pe ascuns sau cu violență lucrul altuia, se limitează activitatea fiecăruia. Când legea stabilește în ce condițiuni cineva poate să devie funcționar public și ce anume drepturi și obligațiuni are funcționarul odată numit, legea limitează activitatea Statului, care, prin organul executiv, trebuie să facă numirea în conformitate cu legea, respectând drepturile funcționarului; legea limitează și activitatea funcționarului, care nu poate proceda oricum voiește, ci respectând limitările stabilite.

Dar dincolo de aceste limitări, care se situează în sfera dreptului, activitatea legislativă a organelor Statului, urmărind satisfacerea intereselor generale, se situează în domeniul politic.

Astfel când, urmărindu-se dezvoltarea industriei naționale, se stabilesc anumite taxe vamale pentru mărfurile impurtate, se face politica economică, când, preocupându-se de ideea de a da cetățenilor posibilitatea de a-și soluționa mai repede afacerile ce ar putea avea înaintea autorităților administrative, introduce principii de desconcentrare, Statul urmărește o anumită politică administrativă. Problemele de organizare a Statului, desconcentrare, descentralizare, au, în principiu, un caracter politic, căci urmăresc satisfacerea în condițiuni mai bune, după concepțiunea autorilor actului legislativ, a unor interese colective. Ele intră în sfera dreptului numai întrucât privește limitările de activități, adică problemele de competență, precum și dispozițiunile privitoare la drepturile recunoscute cetățenilor.

Partea politică ¹⁾ domină în toate activitățile legislative sau executive, pe câtă vreme partea juridică, în mod normal, apare ca un accesoriu și

¹⁾ Politica însemnează arta de a conduce, de a governa o grupare, o colectivitate omenească. Politica a fost practică din cele mai vechi timpuri, căci omul care a reușit să dea o organizare unei anumite colectivități și să o conducă, a făcut politică. Dar aceasta e politica practică, care se referă la viața Statului, adică la toate activitățile care tind la satisfacerea nevoilor colectivității.

Dar alături de politica practică, avem politica teoretică, știința politică, care se ocupă cu viața Statului, cu doctrinele de organizare a societăților omenești, cu mișcările politice, curentele de idei, etc.

Aristotel, marele filosof grec din al IV-lea veac înainte de era creștină, în celebra sa lucrare *Politica*, dă ca obiect acestei științe studierea principiilor de guvernare a Statului.

Cuvântul politică vine dela grăcescul *polis*, cetate, Stat, cu semnificare de tot ce se referă la viața Statului. *Organ politic* însemnează organul care are puterea de comandament.

numai în caz de conflict când, din cauza imprecizunii legii, se pot ivi pretențiuni contradictorii.

Funcțiunea judecătorească are menirea de a stabili starea de legalitate când cineva pretinde că a fost violată. Menirea judecătorului este de a proclama dreptul, *juris dictio*. Judecătorul nu poate interveni decât atunci când cineva reclamă, pe câtă vreme organele politice, se pun în mișcare ori de câte ori cred că este necesar pentru asigurarea ordinii sau pentru satisfacerea unui interes general. În măsura pe care legiuitorul sau executivul o ia, el are libera apreciere a oportunității și a eficacității măsurii, adică el poate să ia sau să nu ia măsura, poate să o ia acum sau mai târziu, acțiunea sa e spontană, pe câtă vreme judecătorul nu are libertate de a decide dacă, într'un anumit caz, este oportun de a aplica legea, din moment ce a fost săvârșit faptul prevăzut de legiuitor. Astfel, într'un proces de furt, judecătorul nu poate refuza aplicarea legii pentru că infractorul a comis delictul ca să poată procura alimente soției bolnave și copiilor.

Adagiul *fiat justitia pereat mundus* arată că judecătorul este sclavul legii; el trebuie să restabilească starea de legalitate. Pentru judecător adagiul *nemo censetur ignorare legem* este socotit ca un adevăr indiscutabil, deși este contrariu realității. Judecătorul știe foarte bine că el însuși nu cunoaște toate legile și cu toate acestea, pe baza acestei prezumpțiuni, el condamnă pe un neștiutor de carte pentru că a violat o lege pe care nu o cunoștea. Judecătorul trebuie să facă asemenea aplicațiuni pentru că numai astfel ordinea legală ajunge să fie respectată, numai astfel legea se va aplica.

Actul politic, adică actul legislativ sau executiv și chiar cel administrativ, prin esența sa, e finalist, adică urmărește un scop. Acest scop nu poate fi decât de interes general. Ideea de Stat se opune ca un act al Statului să urmărească un scop de interes individual.

Și legiuitorul, dar mai ales executivul, trebuie să urmărească ca actele lor să fie *eficace*, adică scopul să fie atins prin mijloacele puse la dispozițiune. *Eficacitatea* este deci măsura în care scopul e atins prin mijloacele întrebuintate; ea este esențială pentru toate actele politice. Când o lege sau o măsură administrativă este ineficace, ea poate să aibă repercusiuni mai mult sau mai puțin dăunătoare pentru colectivitate.

O altă caracteristică a actului politic este că *oportunitatea* lui, adică aprecierea dacă el trebuie sau nu să fie făcut, să fie făcut acum sau mai târziu, este lăsată cu totul la judecata organului competente, care are în această privință o putere discreționară.

Teoria lui Montesquieu, principiul separațiunii puterilor, încredințează aceste 3 funcțiuni la 3 organe juxtapuse, numite puteri, încredințate la titulari separați și independenți unii de alții; aceste organe quasi independente unele de altele, deși toate lucrează pentru aceeași operă generală, au fiecare un domeniu propriu de acțiune, în care nu este permis să se amestece o altă putere. Puterea legislativă și cea executivă sunt însă foarte legate, activitățile lor aplicându-se la aceleași obiecte, încât reaua funcționare a uneia afectează pe celălalt. Dar și teoria suveranității naționale pe care oamenii revoluțiunii franceze din 1789 au luat-o din contractul social al lui Jean Jaques Rousseau pentru a o opune suveranității Regelui, este o teorie antiștiințifică, căci nu poate fi explicată decât numai prin ficțiuni, mai mult sau mai puțin logice și ficțiunea este antiștiințifică.

În teoria contractului social, influențat de concepțiunile filosofice ale veacului al XVIII-lea, totul era socotit ca un mecanism, ființele lucrează în mod automat; se admitea existența spiritului și a materiei reunite în mod mecanic; fenomenele sociale nu puteau să se explice decât tot printr'o concepțiune mecanică. Se nega orice legătură între două generațiuni; desvoltarea spiritului individului se mărginea la durata vieții lui, corpul omenesc era socotit ca un instrument inert, lipsit de orice activitate proprie, iar sufletul, o forță imaterială, punea în mișcare toate funcțiunile individului.

Oamenii fiind slabi și pentru a combate elementele exterioare ei s'au reunit în societate; ei au cedat societății o parte din libertatea lor, recunoscându-i dreptul a-i comanda, pentru ca să-i poată garanta contra pericolelor din afară și să menție ordinea înăuntru. Această organizare a puterii sociale constituie contractul social. E o consecință a doctrinelor filosofice a lui Descartes, Spinoza, Leibnitz.

Între diverși oameni, constituind societatea, după această teorie, nu există legătură: individul nu depinde de mediul social, ci din contra, mediul social este determinat de voința liberă a oamenilor. Societatea apare deci ca un agregat mecanic, condiționat numai de prezent.

Statul este o grupare de indivizi, fixată pe un anumit teritoriu, înăuntrul căreia există o putere politică, o putere de a comanda tuturor indivizilor din cuprinsul teritoriului, putere care se numește suveranitate.

În dreptul constituțional, trebuie să ne preocupăm: 1) cui aparține această suveranitate, cine e proprietarul acestei puteri de comandă; 2) cine are exercițiul acestei puteri.

După noi, suveranitatea nu poate să aparțină decât Statului, ființă imaterială și perpetuă, formată din generațiunile trecute, prezente și vii-

toare, ea nu poate aparține nici Regelui, fiindă concretă și deci muritoare, căci suveranitatea ar schimba în continuu titularul; ea nu poate să aparțină nici Națiunii, căci nu găsim în mod concret decât numai generațiunile prezente, iar nu și pe cele trecute ca și pe cele viitoare.

În ce privește exercițiul suveranității, găsim că el poate să aparție sau unei singure persoane, sau unei clase sociale sau unui număr restrâns, unei elite sociale, sau poporului.

Când exercițiul puterii politice aparține unei singure persoane avem *Monarhia*, când avem domnia unei clase sociale restrânse sau unei elite cum a fost aristocrația, avem *oligarhia*, iar când aparține poporului, avem *democrația*.

Dar organizarea acestei puteri politice a variat foarte mult după diferitele concepțiuni, care dominau societatea la anumite momente.

În orice om găsim trei tendințe, de multe ori antagoniste: *a)* o tendință egoistă; *b)* o tendință națională, comunitară, adică referitoare la comunitatea națională din care face parte, rasistă, etc.; *c)* o tendință statală sau statistă.

În orice societate omenească organizată se caută o armonizare a acestor tendințe antagoniste pentru ca să se facă posibilă și dezvoltarea individului, dar și progresul comunității.

Această armonizare poate să fie făcută în chipuri diferite, fie dezvoltându-se mai mult tendințele egoistice, sau din contra, dându-se societății o structură mai solidaristă, în care tendințele sociale să aibă preponderanța.

Și popoarele antice de înaltă intelectualitate, care au fost Grecii și Romanii, au cunoscut, în fapt, organe deosebite pentru aceste funcțiuni ale Statului. Dar și cetatea greacă, ca și cea romană, din timpul republicei, aveau un fel de guvernare directă, cum au astăzi unele cantoane elvețiene (Uri, Unterwalden, Glaris și Appenzell), unde cetățenii se întrunesc la reședința cantonului odată pe an pentru a lua hotărâri cu privire la afacerile publice; ei aleg cu această ocaziune și un Landesmann, un fel de președinte al Cantonului.

La Grecii antici, poporul se aduna în Agora și decidea, făcea legi; la Romani, poporul, adunat în *comițiile centuriate*, *comițiile tribune* sau *concilium plebis*, avea dreptul de a legifera, dar tot poporul alegea pe cei doi consuli, care reprezentau puterea executivă, iar mai târziu s'a creiat și *praetor-ul*, cu atribuțiuni judecătorești.

Dar și în cantoanele elvețiene ca și în cetatea antică, greacă sau romană, guvernarea directă era posibilă, din cauza numărului mic al cetățenilor.

Și chiar atunci această guvernare nu se putea exercita decât în materie legislativă.

În evul mediu, sub influența creștinismului, se naște ideea că omul este un produs al divinității care l-a înzestrat cu drepturi imprescriptibile, înnăscute odată cu individul. Ideea că omul este un scop în sine a schimbat concepțiunea omenirii. Pornind de aci s'a format ideea de drept natural, de suveranitate; evul mediu a explicat puterea politică, dreptul de a comanda, prin ideea de contract, căci toată ierarhia feudală de suzerani, vasali, vavasali era întemeiată pe contract, întru cât legătura politică se întemeia pe jurăminte reciproce: unul datora credință, supunere, asistență militară și financiară, celălalt protecțiune și asistență.

Funcțiunea legislativă este absolut necesară într'un Stat, pentru că prin legi se reglementează viața Statului.

282. **Regimuri democratice.** În dreptul constituțional se discută problema de a se ști cine este titularul puterii politice sau suveranității, adică al dreptului de a comanda tuturor oamenilor aflați pe teritoriul Statului și de a nu fi comandat de nimeni.

După părerea noastră, titularul suveranității nu poate fi decât Statul, ființa imaterială și perpetuă, cuprinzând generațiunile trecute, prezente și viitoare. Nu putem găsi o realitate concretă, căreia să-i atribuim acest drept. Astfel nici Regele nu poate fi titularul suveranității, căci el este o ființă omenească, deci muritoare; dar nu poate fi nici națiunea, căci realitatea concretă nu ne oferă decât generațiunile prezente. Cei 16 milioane de Români, care locuiesc astăzi teritoriul Patriei, nu sunt decât un moment din viața Statului român. Acum 50 ani cea mai mare parte dintr'înșii nu existau, iar peste 50 ani imensa majoritate a celor prezenți va fi încetat să trăiască.

Or, cum ar putea fi titularul unui drept perpetuu, o realitate așa de fragilă ca ființele omenești supuse pieirei. Într'o asemenea ipoteză ar trebui să se admită în continuu transferul proprietății.

Dar dacă logica ne îndeamnă să susținem că titularul dreptului este Statul, exercițiul dreptului poate să aparțină sau Regelui, sau Națiunii reprezentată prin corpul electoral, format din o parte a generațiunilor prezente.

Când exercițiul puterii politice aparține Monarhului, avem *regim absolut*, în care voința Regelui este legea supremă: *Voluntas principis suprema lex*; când însă exercițiul suveranității aparține Națiunii, reprezen-

tată în mod fictiv numai prin generațiunile prezente, adică maselor populare, atunci regimul se numește *democrație*.

În monarhiile constituționale, în care Regele are puteri limitate, determinate de legile constituționale, având mai mult un rol de prestigiu, servind mai mult ca un simbol al Statului, exercițiul puterii politice aparținând Națiunii, avem tot *regim democratic*. Națiunea însă nu exercită direct atributele suveranității decât numai în *regimul guvernării directe*, cum avem în unele cantoane elvețiene (Uri, Unterwalden, Appenzell) și cum a existat în vechile cetăți grecești și în Roma republicană, unde poporul adunat în *Agora* sau în *forum* exercita puteri suverane. Națiunea exercită atribuțiunile suveranității prin delegațiune, care poate să fie dată Monarhului, pentru atribuțiunile limitate pe care le deține, poate să fie dată uneori Adunării politice, Parlament, poate să fie încredințată unui bărbat de încredere al Națiunii: Führer, Conducător, Duce, Președinte de republică.

În toate aceste forme de guvernare, avem regim democratic, căci Națiunea guvernează prin delegații săi.

283. **Formațiunea Parlamentului în Anglia.** În democrațiile moderne începând dela finele veacului al XVIII-lea și până în primele trei decade ale veacului al XX-lea, constatăm existența Parlamentului, format din reprezentanți aleși de corpurile electorale, considerați, în mod fictiv, că reprezintă Națiunea. Parlamentul, în acest regim, este considerat ca organul legislativ prin excelență.

Această instituțiune a Parlamentului s'a născut și s'a organizat încetul cu încetul în Anglia, grație împrejurărilor specifice acestei țări; ea era complet evoluată în 1387, când constatăm existența Parlamentului cu două Adunări: camera lorzilor și camera comunelor. Organizarea camerei lorzilor a rămas aproape identică dela această dată până astăzi.

Un rege prea puternic, o nobleță feudală slabă, o țară unificată, iată împrejurările specifice Engliterei care au făcut posibilă desvoltarea spiritului de independență și de libertate precum și formațiunea Parlamentului ca instrument pentru apărarea acestor libertăți.

În adevăr, Wilhelm Cuceritorul, ducele Normandiei, cucerind Anglia, în urma bătăliei dela Hastings (1066) a creiat o nobilime feudală pentru tovarășii săi de luptă, dar nu a acordat feude mari. Căutând să le acorde concesiuni fărâmițate în diversele părți ale țării, Regele a căutat să-și țină pentru sine un mare număr de teritorii și să aibă funcționari regali

în diversele părți ale regatului. Țara fiind mică în raport cu Franța, căci nu cuprindea nici țara Galilor, iar în nord nu atingea nici granița Scoției, puterea regală se făcea simțită pe toată întinderea și directivele date dela centru se aplicau în întreaga țară, ceea ce a făcut ca procesul de unificare să se înfăptuiască foarte repede.

Așa, pe când în Franța dezvoltarea feudalității se datorește descompunerii Statului și depozării continue a unui Rege slab, feudalitatea Regelui normand în Anglia este făcută prin voința și conform planului Regelui.

Pentru a lupta, cu succes, contra puterii regale, nobilimea a trebuit să se unească cu burgezimea. Așa s'a pornit lupta contra lui Ion fără Țară care a dus la *Magna Charta libertatum* (1215).

Dar puterea monarhului absolut exista în acest Stat feudal: Regele exercita și puterea legislativă și pe cea executivă, însă cu oarecare atenuări întemeiate pe obiceiurile feudale. Astfel chiar înainte de *Magna Charta* vasalii direcți ai Coroanei și marii prelați erau convocați la anumite epoce. Această adunare se numea *magnum concilium* avea vădit caracter consultativ. În aceste Adunări, Regele își expunea intențiunile, iar membrii consiliului își dădeau părerile. Acest *magnum concilium* devine încetul cu încetul un consiliu legislativ, căruia Regele îi lua avizul consultativ pentru orice lege importantă. O dispozițiune din *Magna Charta* prevedea că pentru stabilirea unui impozit trebuia asentimentul acestei Adunări, *magnum concilium*. Această dispozițiune a dat posibilitate pentru dezvoltarea mai departe a drepturilor poporului. Astfel în 1254 acest *magnum concilium* se mărește ca conținut, căci pe lângă nobilime și clerul înalt, se introduce și câte 2 cavaleri, nobilimea rurală, de fiecare comitat, iar în 1264 se introduce și reprezentanții orașelor, după propunerea lui Simon de Montfort, marele feudal care grupase în jurul lui toate stările sociale din Anglia în lupta contra regalității pentru apărarea drepturilor poporului. Din această cauză dânsul este socotit în Anglia drept creatorul camerei comunelor și al Parlamentului în general.

Când Eduard I a convocat *magnum concilium* în 1295, acesta avea o reprezentare completă a celor 3 stări sociale: clerul, nobilimea și orașele. Această Adunare este numită Parlament, căci acolo se vorbea despre treburile publice.

Deși Regele nu putea stabili un impozit fără asentimentul Parlamentului, totuși el avea încă puterea de legiferare, Parlamentul avea însă dreptul de a primi petițiuni. Aceste petițiuni erau apoi transmise Regelui, cerându-i-se, după nevoie, de a face legea, care li se părea necesară pentru a

înlătura nedreptățile arătate în petiție. Dar regele nu era obligat să facă legea cerută. Ca să înlătore acest inconvenient se cerea Regelui un răspuns scris.

În secolul al XIV-lea, avându-se în vedere că convocarea marelui Consiliu era făcută aproape pentru acordarea subsidiilor necesare Regelui și guvernării Regatului, clerul a socotit că este mai bine ca examinarea contribuțiunilor ce clericii urmau să acorde, să se facă în adunările eclesiastice și atunci în *magnum concilium* au rămas de o parte prelații (arhiepiscopi și episcopi) și nobilii, baronii, lorzii, iar de altă parte cavalerii reprezentanți ai comitatelor și reprezentanții orașelor. De obicei, nobilii discutau și se înțelegeau cu prelații, pe câtă vreme cavalerii și reprezentanții orașelor, amândouă categoriile alese, găseau mai multe afinități între dâșii. În 1332 se constată că aceste 2 grupări deliberau separat, iar, în 1351, din cele 2 grupări se formaseră două Adunări, având chiar localuri separate: Camera lorzilor și Camera Comunelor.

Dar aceste Adunări nu constituiau încă organul legislativ: Regele continuă să aibă singur puterea de legiferare. Este adevărat că dreptul de a adresa petițiuni Regelui, cu cereri de a face legi asupra unor anumite materii, a continuat. Cancelaria regală trimitea toate petițiunile venite dela Camera Comunelor, la Camera lorzilor, iar cele ce veneau dela lorzi, la comune, stabilindu-se astfel o colaborare între aceste două adunări. Către mijlocul veacului al XV-lea, cele două Adunări au luat obiceiul ca, în loc să trimită Regelui o cerere de a legifera asupra unor anumite materii, să formuleze Adunarea însăși proiectul de lege, care examinat și aprobat de cealaltă Adunare lua numele de *bill*. Acest *bill* se înainta apoi Regelui care, dacă îl aproba, devenea lege, *law*, *Statute*.

Bill-ul era tot un proiect, dar care, căpătând sancțiunea regală, devenea lege.

Din acest moment, se poate spune că Parlamentul englez devine cu adevărat putere legiuitoare.

Această instituțiune a Parlamentului englez vedem că s'a format încetul cu încetul, urmând o evoluțiune lentă, respectând tradiția și spiritul istoric.

În Anglia, întregul regim constituțional nu este ca în Franța o creațiune arbitrară a spiritului omenesc, o serie de abstracțiuni înlănțuite în mod mai mult sau mai puțin logic, ci este izvorită din nevoile societății, evoluând încetul cu încetul, după cerințele timpului, dar având un scop bine determinat pe care niciodată nu l-au pierdut din vedere: apărarea libertăților și drepturilor poporului. Din această cauză Parlamentul are ca sprijin întreaga organizare socială, care vede în aceste străvechi Adu-

nări, apărătorii drepturilor poporului. Dar nici Regalitatea nu și-a pierdut imensul prestigiu: ea a fost și a rămas simbolul unității naționale; ea a rămas arbitru în luptele politice dintre partide.

Doctrina engleză merge cu apărarea acestor instituțiuni până acolo încât consideră ca reprezentanți ai poporului nu numai pe membrii Camerei Comunelor, dar chiar pe membrii Camerii lorzilor, din cari unii au titlu ereditar, alții figurând numai prin faptul că dețin anumite funcțiuni (prelații), iar alții sunt numiți de Rege.

Dar și Regele este socotit ca un reprezentant al Națiunii și pentru ca să se stabilească și mai bine acest caracter, doctrina engleză deosebește *Coroana* și *Suveranul*. Coroana, persoană fictivă, o abstracțiune, are toate prerogativele suveranității, ea ar putea fi numită națiunea sau voința națiunii, cum spune Gladstone. Suveranul are nominal exercițiul drepturilor ce aparțin Coroanei, real însă drepturile lui sunt foarte limitate.

Din această cauză parlamentarismul a rămas încă puternic în Anglia, dar el se menținea în bune condițiuni și în Elveția, unde dezvoltarea instituțiunii a urmat iarăși spiritul istoric, în Olanda, în țările scandinave, unde spiritul burghez e foarte puternic, iar instituțiunile politice nu au fost create numai prin imitațiune, ci au urmat o evoluțiune lentă.

Revoluțiunea franceză din 1789 este revoluțiunea burghezimei. O clasă socială, clasa de mijloc, clasa burgheză ¹⁾, reușește grație acestei revo-

¹⁾ Burghezimea s'a format în cursul timpului, printr'o lungă evoluțiune; ea e o clasă socială formată din acei care se ocupă cu comerțul, adică cu schimbul de mărfuri, e conștientă de interesele ei. În timpul evului mediu, începând din veacul al XI-lea comercianții și proprietarii fonciari din orașe încep să se grupeze pentru a se apăra contra jafurilor, organizate de multe ori de nobili. De multe ori ei organizau chiar armate pentru a-și apăra mărfurile ce transportau în caravane. Nu avem decât să ne reamintim de marea organizare burgheză, *liga hanseatică*, care posedă și o armată și o flotă, destul de puternică, cu care apără interesele negustorilor din orașele făcând parte din ligă. De cele mai multe ori profitând de încurcăturile financiare ale seniorilor feudali, stăpâni ai orașelor, negustorii cumpărau dela aceștia libertatea orașelor. Se făcea, cu această ocaziune, o chartă, un Statut al orașului, întărit prin jurământ de senior. Ei se organizează în vederea apărării. Pentru dezvoltarea comerțului ei aveau nevoie de libertate și de siguranță, de aceea în Franța, ei caută să ajute regalitatea în contra turbulențelor seniori, pe câtă vreme în Anglia, ea se unește cu nobilimea pentru a lupta contra vexațiunilor și arbitrariului Regelui. Renașterea a favorizat această clasă, care a știut să profite de redșteptarea spiritului științific. Astfel, Universitățile erau populate de copiii burghezilor, mai ales, care ocupându-se cu studiile juridice și cu finanțele, ajung să ocupe funcțiuni în magistratură și în finanțe în Monarhiile administrative din veacurile XVI, XVII și XVIII.

luțiuni să pună mâna pe putere. În organizarea pe care a dat-o Statului, burghezimea s'a condus de modelul ce găsea în Anglia, dar Francezii, spirite sintetice, de generalizare, au organizat Statul după formule abstracte, după care ei socoteau că lumea întreagă se poate conduce. Ei considerau că legea este o creațiune arbitrară a spiritului omenesc, care poate să cârmuiască pretutindeni raporturile dintre oameni, că deci toate popoarele ar trebui să aibă constituțiuni identice; admiratori ai teoriilor lui Jean Jacques Rousseau și Montesquieu, ei admiteau că Națiunea trebuie să conducă, dar nu direct, cum susținea Rousseau, ci prin reprezentațiune, cum admitea Montesquieu; ei admiteau teoria separațiunii puterilor, formulată de Montesquieu; ei socoteau Parlamentul compus din reprezentanți ai Națiunii, aleși pe termen, ca mijlocul cel mai fericit pentru a exprima voința Națiunii; ei proclamă drepturile omului și cetățeanului, socotind libertatea ca necesară pentru dezvoltarea vieții economice.

Din cele expuse, se vede clar că puterea de legiferare nu trebuie să aparțină, în mod necesar, unui organ special cu atribuțiuni de legiferare. Acest sistem s'a dezvoltat, cum am arătat, în Anglia, dar și acolo, ca și în cele mai multe țări din Europa, puterea de legiferare a aparținut multă vreme Șefului Statului, Monarhului, în alte țări, care admit regimul guvernării directe, atribuțiunile de legiferare aparține Națiunii. Astăzi găsim ca aceasta putere aparține în Germania Führer-ului, iar la noi Conducătorului Statului.

CAPITOLUL II

CORPUL ELECTORAL

§ 1. COMPUNEREA CORPULUI ELECTORAL

SUMAR: 284. *Constituțiunile noastre consacrau regimul guvernului reprezentativ.*

285. *Conținutul corpului electoral. Cetățeni activi și pasivi. — 286. Elita formează în principiu corpul electoral*

284. **Constituțiunile noastre din 1866, 1923 și 1938 consacrau regimul guvernului reprezentativ.** Dacă examinăm cu atenție organizarea constituțională a Statului nostru, putem lesne constata că organele de conducere a Statului, organele constituționale, erau recrutate fie pe cale de alegere directă, atunci când era vorba de deputați și senatori, fie pe cale de alegere indirectă, atunci când era 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, căci deși, la noi, Tronul este ereditar, Constituțiunea din 1 Iulie 1866, creând *dinastia domnitoare a României* în favoarea fondatorului dinastiei, Principele Carol din familia Hohenzollern, totuși, în caz de vacanță a Tronului, alegerea unui nou Rege, întemeietor al unei alte dinastii se face pe cale de alegere de către Națiune, fie de către reprezentațiunea națională, cum spune art. 37 din Constituțiunea dela 1938, sau prin plebiscit, cum s'a procedat în 1866 pentru alegerea contelui de Flandra și apoi a Principelui Carol, vot confirmat și de către Adunarea electivă.

Alegerea, în acest caz, este făcută în persoana fondatorului Dinastiei și a urmașilor săi. Delegațiunea de puteri de care vorbește art. 29 [din Constituție se exercită deci, pe cale de desemnare prin ereditate, având însă la bază alegerea, ceea ce constituie caracteristica guvernului reprezentativ.

Intr'un astfel de regim, corpul electoral care, printr'o ficțiune legală este socotit că reprezintă națiunea, are o importanță considerabilă; el desemnează pe deputați și senatori, însărcinați să lucreze în numele națiunii, el controlează pe toți ceilalți agenți ai Statului, exercită un important rol în stabilirea directivelor politice și administrative ale Statului.

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. Azi însă, până la organizarea noului regim politic, națiunea întreagă, reprezentată prin generațiunile prezente, posedând discernământul necesar, este chemată, pe cale de plebiscit, să se pronunțe asupra conducerii Statului, iar corpul electoral ca atare, este azi completamente desființat.

În Statele cu guvernare reprezentativă, Corpul electoral reprezintă Națiunea, în cele cu guvernare directă sau semidirectă, Națiunea joacă rol de organ legislativ. Regimul nostru constituțional nu a admis guvernarea directă. Constituantul nostru a admis teoria lui Montesquieu, care recunoaște Națiunii numai o aptitudine de a determina prin alegere pe cei mai capabili de a conduce, tăgăduindu-i însă posibilitatea de guvernare.

Intr'o asemenea organizare națiunea constituie delegantul, iar deputații, senatorii, miniștrii, sunt delegați, Regele însuși este socotit ca un delegat. Națiunea, într'o asemenea organizare, având aptitudine numai pentru a alege, este denumită *Corp electoral*.

De și delegantă, de și, dela dânsa, întregul aparat politic deține puterea, națiunea, recte corpul electoral, nu-și determină singură organizarea; delegații sunt acei care, printr'o manifestare de voință a lor, o lege sau chiar un decret-lege, organizează corpul electoral, stabilindu-i și conținutul, micșorând sau măbind numărul cetățenilor chemați să exercite electoratul.

Așa încât avem o situațiune bizară: organul originar, organul de creațiune, Națiunea-Corp electoral, este organizat și disciplinat de organele create.

Sunt State, care admit teoria lui J. J. Rousseau, guvernare directă (ca în vechile cantoane elvețiene Uri, Unterwalden, Appenzell, Glaris) sau o combinare a acestui sistem cu acela reprezentativ, cunoscută sub numele

de *guvernare semidirectă*, cum avem în Elveția, unde cele mai multe cantoane și chiar Statul federal au și Adunări legislative cu reprezentanți aleși, dar și poporul joacă un rol activ în opera de legiferare, fiind chemat să aprobe actul legislativ votat de Parlament.

În acest sistem se recunoaște poporului nu numai aptitudinea de a alege, dar și capacitatea de a lua parte la opera de legiferare. Acest sistem este cunoscut sub numele de **referendum popular**. În această organizare, o lege votată de Parlament nu este perfectă decât dacă e aprobată de popor, adică poporul (mandantul) trebuie să ratifice actele mandatarului (Parlamentul).

Adunarea populară votează prin *da* sau *nu*, ea nu poate face modificări; ea admite sau respinge proiectul votat de Adunări, care devine lege în urma aprobării populare.

Aceste *referendum*, care intervine după votarea legii de Parlament, se numește *post legislativ*; el este cel mai răspândit, dar putem avea și *referendum prelegislativ*, care se face înainte de elaborarea unei legi, servind astfel ca o consultațiune, ca o indicațiune, arătând tendințele opiniei publice.

La noi, sub regimul instituit în Septembrie 1940, s'a desființat Parlamentul și prin urmare Corpul electoral, dar Națiunea este convocată în *Adunările obștești plebiscitare* pentru a examina activitatea politică a guvernului, aprobând-o sau condamnând-o, cum s'a procedat cu ocaziunea convocărilor populare din 2 Martie și 9 Noembrie 1941, când poporul a răspuns aproape cu unanimitate, aprobând politica Conducătorului Statului.

285. Conținutul Corpului electoral. Cetățeni activi și pasivi. Nu trebuie confundat Corpul electoral cu națiunea. Este exact că, 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. Conținutul Corpului electoral este mai mic ca acela al națiunii. Astfel, sub imperiul constituțiilor din 1866 și 1923, femeile nu aveau drept de vot. De asemenea minorii, interzișii, prodigiul, nedemni. Cetățenii, din punct de vedere al electoratului, erau împărțiți în *activi*, care aveau drept de vot și *pasivi*, care erau excluși dela acest drept, ca de pildă femeile, minorii, etc. 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 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 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 socială*. În ipoteza când ajunge la concluzia că este o *funcție*, ea acordă legiuitorului întreaga libertate de a sta-tornici compunerea 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. 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.

286. **Elita formează, în principiu, corpul electoral.** Din momentul în care ideea 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 ceea ce, în mod obicinuit, se numește *elită*. Raportorul Constituției din timpul Convențiunii 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 adevărat liberă și care să prevină întoarcerea și a anarhiei și a tiraniei, *e vorba într'un cuvânt, de a organiza guvernul celor mai buni*». Aceeași idee se găsește exprimată și de Lamartine: «Societatea republicană are cu atât mai mult drept de a reclama garanții morale sufragiului universal, cu cât dânsa, foarte înțelept a renunțat la toate garanțiile materiale de avere și cinste»¹⁾.

Că elita trebuie să joace un rol important în compunerea 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 nouilor 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*»²⁾.

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 că pot să distingă elita unei societăți după *averea* pe care o are cineva, alții, după *instrucțiunea* cetățenilor, în sfârșit, alții, prin participarea *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 electorilor:

a) *Sistemul cenșitar*, în care cetățeanul, pentru a fi considerat apt de a fi alegător, trebuie să plătească o anumită cotitate de impozit;

b) *Sistemul capacitar*, în care trebuie să se facă dovadă de o anumită capacitate, de o anumită instrucțiune, pentru ca un cetățean să poată dobândi electoratul;

c) *Sistemul votului universal*, în care nu se mai fac restricțiuni din punct de vedere al averii sau al capacității, dreptul de sufragiu fiind acordat la toți cetățenii majori.

¹⁾ *Le conseiller du peuple*, p. 199.

²⁾ *Op. cit.*, p. 249.

a) *Votul restrâns, bazat pe avere*, apare ca cel dintâi instrument pentru distingerea elitei sociale. Averea 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. Averea 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* ». Averea face să apară spiritul conservator, iubitor de liniște și ordine, elemente atât de necesare într'o guvernare. În sfârșit, 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 ¹⁾.

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 consideră averea de luat drept criteriu de distincție al elitei, după un anumit *impozit direct* plătit de contribuabil. Acest sistem *censitar* ²⁾ 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 o are cineva din *folosința unei proprietăți funciare*. Acest sistem a fost în vigoare în Anglia înainte de marea reformă electorală din februarie 1918 ³⁾.

¹⁾ Fapt curios, această teorie a fost formulată de reacțiunea thermidoriană, 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 protejuesc, de liniștea care o conservă și care dătesc acestei proprietăți și mulțumirii pe care dânsa o dă, educația care i-a făcut apti să discute cu înțelepciune și dreptate avantajele și inconvenientele legilor cari fixează soarta patriei lor... o țară guvernată de proprietari este în ordinea socială; aceea în care guvernează neproprietarii, era în stare de natură ».

²⁾ 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.

³⁾ 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 recrutat pe alte baze.

b) *Votul restrâns bazat pe capacitate*. Experiența făcută cu recrutarea Corpului electoral numai pe bază de avere, n'a dat rezultate satisfăcătoare. A fost nevoie 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 alegătorii trebuie să dovedească că știu 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 cetește și să poată s'o interpreteze 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: profesorii, membrii profesiunilor liberale, ofițerii în retragere, pensionarii Statului, învățătorii, preoții. Această situație dela noi stabilită prin legea electorală din 9 Iunie 1884 ca și prin legea din 1866, se întâlnește și în Italia, fiind înființată prin legea electorală din 22 Ianuarie 1828.

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 același 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.

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.

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 massă 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 *avere* și de *capacitate*. Dar el poate să prevadă numeroase excluderi 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 de vot.

§ 2. VOTUL UNIVERSAL, INSTRUMENT MODERN DE GUVERNĂMÂNT

SUMAR: 287. *Democrația pretinde votul universal*. — 288. *Expansiunea votului universal în Europa*. — 289. *Votul universal în afară de Europa*

287. **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 »¹⁾, 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.

¹⁾ Barthélemy, *op. cit.*, p. 252.

Realizarea integrală a principiului democratic nu este deci decât în funcție de realizarea votului universal. Dar rezultatele politice la care a ajuns regimul restaurat de votul universal au fost în totul dezastruoase. **Totuși, e bine să cunoaștem evoluția acestui sistem.**

288. **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 în anul VIII) care caută să dea preponderență burgheziei; dela anul VIII — 1814, în timpul regimului *cesarian*, votul nu există decât în formă; dela 1814—1848 avem perioada regimului *cesitar*.

În urma revoluției din 1848, alegerile cari au loc la 23 Aprilie 1848 pentru constituantă se fac pentru prima dată pe baza votului universal și direct. Constituanta veni să consfințească principiul votului universal, proclamat de guvernul provizoriu; de atunci, 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 de contribuții. Măsura era luată mai ales împotriva lucrătorilor, ale căror voturi dăduse mandatele republicanilor. Efectul acestei legi fu că reduse 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 stabili în prim rând *scrutinul uninominal*, care favoriza presiunea guvernamentală și stabilea candidatura oficială, singura care avea privilegiul propagandei și se bucura de 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, toți candidații trebuiau să presteze *jurământ de credință* Impăratului și acest jurământ trebuia prestat (începând dela senatusconsultul din 17 Februarie 1858) în scris, cu 8 zile înainte de alegere.

Dar Constituția din 1875 și legea electorală din 30 Noemvrie 1875 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 același timp și dreptul de eligibilitate.

În *Anglia*, în momentul când a izbucnit războiul din 1914, sistemul votului universal nu era cunoscut. Exista în vigoare un sistem foarte complicat, bazat pe legile electorale din 1867 și 1884 și a cărei principală caracteristică era că făcea să depindă dreptul de vot de îndeplinirea unor anumite condiții, de întrunirea unei serii de titluri, cari să dea dreptul la electorat. Astfel, în afară de titlurile cari dovedeau *capacitatea, proprietatea* era aceea 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. Alegătorii bărbați, cari au împlinit vârsta de 21 de ani, având șase luni de reședință sau de ocupație de localuri comerciale;

2. Alegătorii femei, având vârsta de 30 de ani împliniți și calitatea de alegător pentru administrațiile locale sau aceea 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. 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. În sfârșit, 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 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 federate nu adoptă decât mult mai târziu votul universal, începând dela 1904. În Saxonie, 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 Statelor federale 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.

Regimul național-socialist german menține votul universal ca bază de recrutare a Adunării Naționale Germane. Corpul electoral este organizat prin legile din 5 Septembrie 1935 și 7 Martie 1936. Legea din 30 Ianuarie 1934 organizează Reichstagul.

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 ale bărbaților ¹⁾.

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 cazurile de incapacitate sau nedemnitare. În urma reformei constituționale din 1910 s'a acordat dreptul de vot femeilor și bărbaților dela vârsta de 23 de ani împliniți.

¹⁾ Vezi L. Duguit, *op. cit.*, t. II, p. 462.

În *Danemarca*, Constituția din 4 Iunie 1915 acordă dreptul de vot în alegerile generale și municipale oricărui bărbat sau femeie care a împlinit vârsta de 25 de ani.

În *Spania*, votul universal a fost introdus prin legea din 26 Iunie 1890.

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 acestea, 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 cari exercită o funcție, posedă o diplomă sau au satisfăcut prescripțiile legii. Beneficiază, de asemeni, de acest drept și câteva categorii de cetățeni cari plătesc un anumit cens. Dela vârsta de 30 de ani împliniți devin alegători toți cetățenii cari nu intră în niciunul din cazurile de incapacitate sau nedemnitate prevăzute de lege, chiar dacă nu știu scri și ceti. Legea din 10 Septembrie 1919 introduce sistemul reprezentării proporționale ¹⁾.

Dar, în Italia, sistemul votului universal suferă o serioasă modificare din partea regimului fascist.

Această modificare are loc în primul rând prin legea electorală din 1923, ale cărei principii merită să fie cunoscute, întrucât este inspiratoare a legii noastre electorale din 1926.

În adevăr, legea italiană din 1923 stabilește pentru întreg regatul un singur colegiu. Circumscripțiile electorale, în număr de 15, se păstrează, pentru fiecare din ele fiind stabilit un număr fix de deputați de ales. Sistemul acesta 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.

¹⁾ Vezi L. Duguit, *op. cit.*, p. 590.

Lista care obține majoritatea voturilor este declarată majoritară și ea dobândește astfel $2/3$ din mandate. Din numărul total al deputaților de ales, 535, lista majoritară ia 356, adică două treimi. Restul de $1/3$ din mandate se împarte în mod proporțional între listele minoritare. Nicio 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.

În adevăr, legea electorală italiană din 2 Septembrie 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 îplinească cel mai târziu la 31 Mai al anului în care are loc revizuirea 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 în total cel puțin 100 lire anual impozit direct.
 - 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.

Acest sistem nu-și mai are astăzi aplicare, legea pentru introducerea Camerei fasciilor și corporațiilor din 19 Ianuarie 1939 suprimând complet electoratul politic.

289. **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, în urma războiului de secesiune. Dar cum aceste interdicții atingeau și pe unii din alegătorii 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 Ianuarie 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. Amendamentul 19 al Constituției americane are următorul cuprins: «Dreptul de vot nu va fi refuzat nimănu 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 *Japania*, mișcarea pentru introducerea votului universal a luat o mare desvoltare. În 1920, s'a micșorat censul electoral dela 10 yeni la 3 yeni, fapt care a făcut să se dubleze corpul electoral. Dacă 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 realizare foarte apropiată.

§ 3. EVOLUȚIA REGIMULUI ELECTORAL ÎN ROMÂNIA

SUMAR: 290. *Legea electorală din 1864.* — 291. *Legea electorală din 1866 — 1867.* — 292. *Legea electorală din 1884.* — 293. *Votul universal.* — 294. *Decretele electorale din 1918.* — 295. *Votul universal în Constituția din 1923.* — 296. *Legea electorală din 1926.* — 297. *Critica legii din 1926.* — 298. *Regimul electoral al constituției din 1938 și al legii electorale din 1939.* 299. *Regimul instaurat în Septembrie 1940*

290. **Legea electorală din 1864.** Opera de refacere a Statului întregit, pe care o încearcă Cuza, se izbește de împotrivirea neîncetată a Parlamentului, recrutat 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, pentru ca 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 Statutului.

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.

Alegătorii 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, întru atât 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 eliberate sau recunoscute de guvern, institutorii școlilor publice și conducătorii caselor de educație privată recunoscute de guvern.

Pot de asemeni să fie aleși ca alegători direcți funcționarii civili și militari retrași din serviciu, cari primesc o pensiu de retragere anuală de trei mii piaștri cel puțin.

Legea pune ca o condiție esențială pentru ca 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. Ceea ce 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 lărgeste 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. Este de asemeni exclus 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 în 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 radierea oricărui individ omis sau înscris pe nedrept în listele colegiului din care el însuș face parte.

În art. 8 legea se ocupă de eligibilitate, stabilind următoarele condițiuni pentru ca cineva să poată fi ales în Adunarea 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 funcțiuni în serviciul Statului, ofițeri superiori de 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 al 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 numără 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.

Ceea ce caracterizează legea lui Cuza, este că dânsa introduce un mare număr de membri în corpul electoral, căutând astfel 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 ideii unei diferențieri esențiale între sat și oraș și a unor viitoare neînțelegeri și lupte între aceste clase sociale.

291. 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 de 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. În 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.

În 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 plăteau o dare cât de mică către Stat și nu intrau în niciunul din colegiile de mai sus. Preoții, cari nu fac parte din niciunul 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.

Împărțirea 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 orășenii, 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 proceda la eliminarea lor prin tragere la sorți.

În sfârșit, tot această lege electorală, introduce dreptul, pentru întâia oară, pentru Universitățile din Iași și București, de a desemna câte un senator.

292. **Legea electorală din 1884.** Odată cu modificarea Constituției s'a simțit necesitatea întocmirii unei legi electorale noi care să primească în Corpul electoral noi elemente, pe cari legea din 1866 le excludea.

Astfel, Constituția, prin art. 58—64, stabilind alte condiții pentru alegerea deputaților, era absolut necesar, ca legea electorală, să le pună în aplicare.

Potrivit acestei legi, Corpul electoral, este împărțit în fiecare județ în trei colegii: 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 colegii. Alegătorii din colegiul III cari au un venit funciar rural dela 300 lei în sus, și cari știu a scrie și ceti, pot să voteze după dorința lor, sau direct pe deputat la orașul 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 sătești și preoții, 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 numeroase ca populațiune cari aleg 3—5 deputați. Colegiul II alege în fiecare județ deputați dela 1—9 în raport cu numărul populației. În sfârșit colegiul III alege pentru fiecare județ un deputat cu excepția câtorva cari aleg 2 deputați.

Pentru Senat, corpul electoral se împarte în 2 colegii, păstrându-se aproape neschimbate dispozițiunile legii din 1866, însă adăogându-se nou 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 punea și legea din 1866 și care constituia o deosebire față de legea Cuza.

Această lege a suferit numeroase modificări, în special prin legea dela 18 Februarie 1907, privitor la procedura electorală, dar ea a rămas în vigoare până la legile de introducere a votului universal.

293. 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 ideea expropriării marii proprietăți pentru împrăștierea țăranilor și odată cu aceasta și ca consecință a ei, revizuirea sistemului electoral, prin crearea unui colegiu unic ¹⁾.

Pe baza acestor propuneri se convoacă Adunarea Constituantă pentru a modifica între altele și art. 57 și 67 din Constituție care stabileau principiile regimului nostru electoral. Dar Constituanta nu și-a putut desăvârși opera, căci a izbucnit războiul.

¹⁾ Vezi manifestul partidului întocmit de I. I. C. Brătianu.

Abia în 1917, la Iași, se modifică art. 57 și 67 din Constituție, stabilindu-se principiul 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 1917¹⁾, a fost pus în aplicare prin decretule-legi din 16 Noemvrie 1918, cu modificările din 22 Decemvrie 1918.

294. Decretele electorale din 1918. Dispozițiunile Constituției modificate în 1917 la Iași au fost puse în aplicare prin decretul din 16 Noemvrie 1918 pentru Vechiul Regat, Basarabia și Dobrogea. Art. 1 al acestui decret reproduce principiile înscrise 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. Este de remarcat 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 ca schimbând vârsta majorității stabilită în cod. civ. să introducă implicit în Corpul electoral noi alegători. În regimul decretelor legi din 1918, majoratul era stabilit de legea civilă, adică 21 de ani. După procedeul însă după care această majoritate putea să fie scăzută, ea putea să fie mărită dela 21 de ani la 25, aducându-se astfel o restrângere votului universal.

Senatul se compunea și dânsul pe aceeași cale, din senatori aleși și din senatori de drept.

¹⁾ 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 Camerii 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.

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 Judecătoria, fiind scutiți acei care ar dovedi o împiedecare legală.

În acest decret-lege nu se prevede nicio procedură privitoare la alcătuirea listelor electorale. Inscrierea în liste și procedura contestațiilor 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; de asemeni, deși Constituția dela 1917 proclamă principiul votului universal, acest principiu nu este întru nimic atins prin existența senatorilor de drept, căci decretul electoral menține ca senator de drept numai pe moștenitorul tronului și pe mitropoliții și episcopii eparhioți, așa cum o făcea și vechea lege electorală, aceste elemente reprezentând la noi o veche tradiție a țării.

295. Votul universal în Constituția din 1923. Principiul votului universal înscris în Constituție la 1917, a fost consacrat de Constituția din 1923 și extins chiar în 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 calitatea 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 ».

În art. 64 deși s'au lăsat toate aceste condiții pe seama legii electorale, ceea ce 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 ».

Același principiu se reproduce și în art. 68 relativ la alegerea Senatului, cu singura diferență că se impune condiția pentru alegători de a avea vârsta 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 egalității a celor două sexe ».

Dispozițiunea aceasta a Constituțiunii privitoare la extinderea dreptului electoral și la femei, nu și-a găsit însă nicio aplicațiune în materie de alegeri pentru Parlament. O foarte slabă și neînsemnată aplicațiune și-a găsit acest text constituțional cu ocazia validării senatorilor dela Universități.

296. **Legea electorală din 1926.** Principiile Constituțiunii din 1923 au fost puse în aplicare prin legea electorală din 27 Martie 1926. Deși această lege reproduce în principiile generale dispozițiunile constituționale, prin modul de repartiție al mandatelor, aduce importante restrângeri votului universal.

În adevăr, deși principiile votului universal erau respectate, votul nu mai era însă egal, așa cum îl prevedea Constituția, ci varia ca valoare, după cum se integra pe lista majorității sau a minorității. Căci dacă o listă electorală, reprezentând o grupare politică, obținea 40% din voturile exprimate pe întreaga țară, ea se declara grupare majoritară și obținea în prim rând jumătate din numărul mandatelor de atribuit și participa la repartiția celeilalte jumătăți a mandatelor, proporțional cu voturile obținute de celelalte grupări politice, de așa fel că lista sau gruparea majoritară obținea uneori 85—95% din mandate, deși nu obținuse decât 60% din totalitatea voturilor exprimate.

Intregul caracter al legii electorale din 27 Martie 1926 rezidă în modul cum se face repartiția mandatelor.

În repartizarea mandatelor după sistemul legii din 1926 trebuie să distingem două operații: *a)* aceea făcută de președintele biroului electoral județean și *b)* aceea făcută de comisia centrală electorală.

Art. 86 din legea electorală declară că în alegerile pentru Adunarea deputaților — căci pentru alegerile dela Senat nu se aplică reprezentarea minorității, ci mandatele se atribue pe baza majorității relative (art. 99) —

președintele biroului electoral județean procedează la totalizarea rezultatelor din circumscripție astfel:

a) Face suma totală a votanților, a buletinelor anulate și a voturilor obținute de fiecare listă în parte; oricare ar fi numărul candidaților de pe o listă, se socotește un singur vot pentru fiecare listă;

b) Înaintează rezultatele astfel obținute președintelui comisiei centrale electorale, care funcționează pe lângă Ministerul de Justiție.

Odată aceste calcule făcute, rolul birourilor electorale județene încetează și începe rolul comisiei centrale electorale. Această comisie îndeplinește următoarele atribuții:

a) Repartizează mandatele grupărilor politice pe țară;

b) Repartizează mandatele atribuite fiecărei grupări politice pe circumscripțiuni;

c) Atribue mandatele candidaților de pe fiecare listă (Art. 89).

Când este vorba de repartitia mandatelor grupărilor politice pe țară, comisiunea face următoarele operațiuni:

a) Întâi procedează la totalizarea pe țară a numărului votanților, al buletinelor anulate și al voturilor obținute de grupările politice. Acest calcul îl face pe baza rezultatelor primite de la birourile electorale județene. Cu această ocazie comisia centrală electorală este în drept să rectifice erorile materiale ce s'ar fi făcut în calculele totale trimise de birourile electorale. Ea nu poate rectifica buletinele de vot, ci numai calculele aritmetice greșite.

b) În al doilea rând stabilește procentul de voturi obținut de fiecare grupare politică față cu numărul total al votanților din întreaga țară.

Cu ocazia stabilirii procentului de voturi, comisiunea are obligația să declare *gruparea politică majoritară*, adică acea grupare politică care a obținut cel mai mare număr de voturi pe țară, dar cel puțin un procent de 40% față de celelalte grupări. Pentru ca să se declare o grupare de majoritară este deci necesar să aibă un procent minim de 40 la sută din voturile exprimate pe întreaga țară.

În caz când niciuna din grupările politice n'au obținut acest procent de voturi pe țară sau în caz când ambele grupări care ar trebui să fie declarate majoritare, au obținut același procent de voturi, nu se declară nicio grupare majoritară.

c) În al treilea rând calculează procentele de voturi obținute în fiecare circumscripție electorală de fiecare grupare politică, față de numărul total al votanților din circumscripție, grupându-se circumscripțiile într'un

tablou, în ordine descrescândă. Dacă sunt circumscripții electorale cu procente egale, se preferă la ordinea înscrierii acea circumscripție care are cel mai mare număr de voturi.

Odată aceste operații terminate, comisiunea procede la repartitia mandatelor.

În primul rând cercetează să vadă dacă grupările declarate minoritare n'au obținut în unele circumscripții majoritatea absolută a voturilor. În acest caz ele vor dobândi în aceste circumscripții un număr de mandate proporțional cu procentul de voturi ce au față de totalul voturilor exprimate în circumscripția respectivă, chiar dacă pe țara întreagă n'au întrunit procentul de 2 la sută din voturile exprimate. Pentru a stabili numărul de mandate ce trebuie atribuit acestor grupări, se înmulțește numărul de mandate atribuit în circumscripție cu procentul de voturi obținut; fracțiunile zecimale mai mari ca 0,5 se întregesc la unitate, iar cele egale sau mai mici ca 0,5 se suprimă.

Voturile obținute în aceste circumscripțiuni de grupările minoritare se scad din totalul voturilor obținute pe țară de aceste grupări (Art. 91).

După ce s'a stabilit astfel numărul mandatelor ce se atribue grupărilor politice minoritare care au obținut majoritatea absolută a voturilor într'o circumscripție electorală, aceste mandate se scad din numărul total de mandate stabilit pe întreaga țară. Restul de mandate neatribuit, se repartizează grupărilor politice pe țară, precum urmează:

- a) Se dă în primul rând grupării majoritare jumătate din aceste mandate;
- b) Cealaltă jumătate se împarte între toate grupările, inclusiv cea majoritară, proporțional cu procentele de voturi obținute de fiecare din ele.
- c) Dacă nu există grupare majoritară, mandatele se împart între toate grupările proporțional cu procentul de voturi obținut de fiecare din ele.

Calcululele acestea se vor face după același sistem ca și cele pentru stabilirea mandatelor de atribuit grupării minoritare, care a obținut majoritatea absolută a voturilor într'o circumscripție. (Art. 93).

După aceasta se procedează la repartitia pe circumscripții a mandatelor atribuite grupărilor politice.

Întâi se atribue mandatele convenite grupărilor minoritare, după procentul de voturi obținut de listele respective, începând cu circumscripția unde lista minoritară are cel mai mare procent.

Se trece apoi la repartizarea pe circumscripții a mandatelor grupării majoritare, scăzându-se la fiecare circumscripție, din numărul mandatelor fixate de lege, mandatele atribuite grupărilor politice minoritare.

Grupărilor politice care n'au întrunit pe întreaga țară un procent de 2 la sută din numărul total al voturilor, nu li se repartizează niciun mandat. (Art. 94).

Atribuirea mandatelor candidaților de pe fiecare listă se face în ordinea înscrierii lor pe listă. Candidații nealeși se proclamă supleanții listelor respective. (Art. 95).

297. Critica legii electorale din 1926. Legea electorală din 27 Martie 1926 a fost direct inspirată de legea italiană din 7 Ianuarie 1923, iar nu de cea engleză cum se spune în raportul comitetului delegaților Adunării deputaților. Impotriva modului de repartitie al mandatelor prevăzute de legea electorală din 1926 s'au adus o serie întreită de critici:

a) O critică de natură *constituțională*, legea violând principiile electorale stabilite în Constituție;

b) O critică de natură *politică*, legea creind în mod artificial o majoritate și falsificând astfel votul universal;

c) O critică de natură *tehnică*, căci prin modul cum stabilește repartitia mandatelor, creează nedreptăți locale, nereușind să dea o reprezentare aproximativ exactă a expresiunii voturilor dintr'o localitate.

Să examinăm pe rând toate aceste obiecțiuni.

A) Din punct de vedere constituțional, legii electorale din 1926 i se pot aduce următoarele critici:

1. Constituția, în art. 65 declară că alegerea deputaților se face pe circumscripții electorale cari nu pot fi mai mari decât un județ. Numărul deputaților de ales în fiecare circumscripție electorală se stabilește de legea electorală, *proporțional cu populația*.

Din examinarea acestui text rezultă că alegerea și desemnarea deputaților trebuie să se facă de corpul electoral al județului; ori legea electorală, deși principial încearcă să dea această alegere corpului electoral județean, totuși, în fapt, prin modul de repartitie al mandatelor, dă alegerea și desemnarea deputaților corpului electoral al țării întregi. Legea electorală creează o circumscripție electorală nouă, neprevăzută de Constituție, circumscripția țării întregi.

Constituția a voit ca expresiunea curenților locale să fie cât mai bine reprezentată, să fie icoana fidelă a realităților locale. De aceea dânsa a declarat în chip categoric în art. 65 că « circumscripția electorală nu poate fi mai mare decât un județ ». Când constituentul s'a referit la *circumscripție electorală*, el a înțeles acea împărțire administrativă în hotarele

căreia să se facă întreaga operație electorală, fără ca această circumscripție să aibă vreun amestec cu circumscripția electorală vecină în desemnarea deputaților. Ori, legea electorală creind o singură circumscripție electorală pentru desemnarea deputaților, a violat dispozițiile art. 65 din Constituție.

2. Art. 64 din Constituție declară că votul este *egal*. Legea electorală, prin modul cum repartizează mandatele, reușea să stabilească un principiu exact contrariu, să consacre *neegalitatea votului*. În adevăr, prin stabilirea *primei majoritare*, legea electorală desființa aproape completamente regulele sistemului proporționalist, care era consecința logică și sistemul cel mai în măsură să asigure egalitatea votului. Cu legea electorală din 1926 partidul minoritar, care, într-o circumscripție electorală, a obținut mai multe voturi decât partidul majoritar, dar n'a obținut majoritatea absolută a voturilor din circumscripție, i se vede atribuindu-i-se un singur mandat, sau poate niciunul dacă n'a obținut 2 la sută din voturile exprimate pe întreaga țară. Iată, cu chipul acesta votul este neegal, căci voturile date partidului majoritar au o mult mai mare putere de desemnare decât voturile date partidului minoritar.

3. Legea electorală, prin dispozițiile art. 127 declară că deputații și senatorii sunt aleși grupărilor politice adică al partidului politic pe lista căruia s'a ales proprietarul scaunului de deputat sau senator și din moment ce un deputat sau senator trece în alt partid politic, el pierde locul, urmând ca acest loc să revină supleantului de pe listă.

Această dispoziție este în totul contrară art. 42 din Constituție care declară că « membrii Adunărilor reprezintă Națiunea ». Ori, nu se poate concepe ca legea electorală să declare că membrii Adunărilor reprezintă partidul politic din care fac parte și că din moment ce părăsesc acest partid, ei nu mai reprezintă națiunea și pierd mandatul. Legea electorală confundă națiunea cu partidele politice. Ea crede că partidele politice înglobează națiunea și că nu poate exista națiune în afară de partidele politice.

4. Legea electorală din 1926 recunoaște, în chip legal, ca entități juridice, *partidele și grupările politice*, care, deși existau și până atunci, n'aveau însă o consacrare oficială. Legea dă drept numai partidelor și grupărilor politice de a desemna pe candidați, de a atribui semnul pentru listă, atribuirea mandatelor se face partidelor politice, după totalul de voturi obținut de ele pe întreaga țară. Dar legea vine în contradicție cu Constituția din 1923, atunci când nu mai dă nimănui posibilitate să candideze decât dacă este înregimentat într'un partid politic. Aceste organisme nu sunt prevăzute de Constituție, care le nesocotește existența; Constituția nu cunoaște

niciun organ care să se interpună între cetățeni și națiune și care singur să aibă dreptul să vorbească în numele acestora și nimic să nu se poată face fără prezența lui.

Această dispoziție favorizează înmulțirea partidelor politice și crearea fracțiunilor politice; orice membru al unui partid, nemulțumit cu situația ce are, își creează imediat un partid propriu, adună doi trei nemulțumiți și, în fața lor, se proclamă șef și astfel ia naștere întreprinderea pentru conducerea politică a țării.

B) Obiecțiunile de natură politică cari se aduc legii electorale din 1926 sunt că dânsa a căutat să creeze o majoritate artificială și să acorde o primă partidului majoritar. În adevăr, din lucrările preparatorii ale legii electorale, rezultă că intenția legiuitorului a fost să asigure guvernului majorității stabile, cu care să poată governa; opera de guvernare este grav atinsă prin schimbarea continuă a guvernelor, fruct al instabilității majorității parlamentare.

C) Criticele de natură tehnică, ce se aduc legii electorale din 1926, sunt că prin modul cum a organizat repartitia mandatelor atribuite minorității, se poate întâmpla ca partidul majoritar, care a obținut voturi mai numeroase într'o circumscripție electorală decât toate partidele minoritare, să nu obțină totuși niciun mandat. Un asemenea caz s'a petrecut la alegerile din 1932, în circumscripția electorală Storojineț.

298. **Regimul electoral al Constituțiunei din 27 Februarie 1938 și al legii electorale din 9 Mai 1939**, schimbă cu totul structura corpului electoral. Astfel, Constituțiunea din 1938 și legea din 1939 admit *sufragiul profesional*. Un cetățean ca să fie alegător pentru Adunarea deputaților trebuie să dovedească că are o profesiune, că trăește din munca sa, Constituțiunea chemând la viața politică numai elementele producătoare, înlăturând elementele improductive. Electorul trebuie să aibă o oarecare instrucție, să știe să scrie și să citească (art. 5 legea electorală).

Constituțiunea din 1938 admite pentru prima dată, la noi, sufragiul feminin în alegerile politice, dându-se astfel satisfacțiune reiteratelor cereri ale organizațiunilor feminine, formulate pentru prima dată în Franța acum mai bine de 150 ani de Marie Olympe de Gouges în *declarațiunea drepturilor femeilor*, când spunea: «Națiunea se compune din bărbați și femei. Femeia are ca și bărbatul dreptul de a se urca pe eșafod, ea trebuie să aibă ca și dânsul dreptul de a se urca la tribuna legislativă».

Pentru a fi alegător pentru Adunarea deputaților se cereau următoarele condițiuni:

- a) Cetățenia română;
- b) Vârsta de 30 ani împliniți;
- c) Practica unei profesii care intră în următoarele 3 categorii: 1) agricultura și munca manuală; 2) comerțul și industria; 3) ocupațiuni intelectuale.

Profesiunea este o unitate economico-socială. Există o legătură de solidaritate între acei care exercită aceeași ocupațiune; ei formează o ade-vărată corporațiune. Dar fiecare profesiune are legături și cu alte profesii, adică raporturi interprofesionale, după cum există și raporturi între o profesiune și public, adică raporturi economice.

Pentru a fi eligibil la Adunarea deputaților trebuie ca cineva să îndeplinească următoarele condițiuni:

- a) Să fie cetățean român;
- b) Să aibă exercițiul drepturilor politice și să fie înscris în lista electorală pentru circumscripțiunea și pentru categoria-profesiune, pe care voințe să o reprezinte.
- c) Să aibă domiciliul în România;
- d) Candidatura să fie autorizată de Frontul Renașterii Naționale (art. 26 leg. electorală).

Femeile, de și au drept de vot, nu sunt eligibile pentru Adunarea deputaților, dar numai pentru Senat (art. 4 legea electorală). Senatul avea, în sistemul Constituțiunii din 1938 și al legii electorale, o compozițiune cu totul deosebită decât aceea a Adunării. Astfel el se compunea: a) din senatori numiți de Rege; b) din senatori de drept, care exercită o funcțiune sau îndeplinesc o anumită situațiune în Stat: moștenitorul Tronului dela vârsta de 18 ani, ca și Principii din Familia Regală cari au atins majoratul (21 ani), Patriarhul, mitropoliții, episcopii eparhioți ai bisericii ortodoxe române și ai bisericii greco-catolice, șefii confesiunilor recunoscute de Stat, dacă confesiunea are cel puțin 200.000 credincioși; c) din acei cari au devenit senatori de drept conform art. 72 și 74 din Constituțiunea dela 1923; d) din senatori aleși de Corpurile constituite. Numărul senatorilor aleși este egal cu numărul senatorilor numiți. Numărul lor a fost fixat, prin art. 7 din legea electorală, la 88 pentru fiecare categorie.

Pentru a fi alegător și eligibil la Senat se cer următoarele condițiuni arătate în art. 11 legea electorală și în tabloul anexat legii: a) să fie ce-

tăţean român, bărbat sau femeie; *b*) să aibă vârsta de 30 ani împliniţi, iar pentru eligibili 40 ani; *c*) să ştie să scrie şi să citească; *d*) să nu fie într'un caz de incapacitate sau nedemnitate (art. 17 şi 18 legea electorală); *e*) să fie membru în organul de direcţiune al corpului constituit respectiv. Corpurile constituite sunt arătate în art. 11 şi în tabloul anexat legii. Astfel, pentru ocupaţiunile intelectuale, găsim următoarele corpuri constituite: asociaţiunea institutorilor, asociaţiunea profesorilor secundari, a profesorilor universitari, a clerului, a arhitecţilor, a medicilor, a farmaciştilor, a veteranilor, a avocaţilor, a scriitorilor, a artiştilor (arte frumoase). Tabloul enumără 11 categorii de asociaţiuni, fiecare având drept la 2 locuri.

Asociaţiunea profesorilor universitari cuprindea pe profesorii celor 4 universităţi precum şi pe profesorii şcolilor speciale: Politehnica, Academia de Comerţ, de Agricultură, etc. Profesorii aleg biroul asociaţiunii, care potrivit art. 2 din legea dela 13 Mai 1939 pentru organizarea asociaţiunii profesorilor universitari se compunea din rectori şi decanii instituţiunilor enumerate. Numai aceştia erau electori şi eligibili pentru Senat. Era deci o alegere cu 2 grade.

Pentru a fi eligibil la Senat, în afară de condiţiunile cerute pentru a fi alegători, legea mai adaugă o condiţiune: candidatura trebuie să fie primită de Frontul Renaşterii Naţionale (art. 26 legea electorală).

După cum vedem Constituţiunea din 1938 abandonează criteriile admise de constituţiunile din 1866 şi 1923 pentru determinarea electorilor. Pentru a avea electoratul, cetăţeanul trebuia să dovedească că are o profesiune, că trăeşte din munca sa. Aceeaşi condiţiune trebuiau să împlinească şi eligibilii.

În urma acestei reforme constituţionale, Statul român devenise un Stat corporativ. *Statul corporativ* este o formă de Stat, în care organele reprezentative ale Naţiunii au o compoziţiune profesională, unde sunt reprezentate diversele profesii.

Reprezentarea intereselor nu are numai caracter economic, căci interesele intelectuale, morale, culturale, care influenţează şi chiar determină curentele politice, au şi ele reprezentanţii lor.

Constituţiunea din 1938 dă ambelor Adunări caracterul corporativ. În alte ţări, cum bunăoară în Portugalia, care are de asemenea Parlament bicameral, una din camere este adunare politică, cealaltă însă are caracter corporativ, cu atribuţiuni de a da avizuri asupra tuturor proiectelor de legi supuse Adunării Naţionale.

299. **Regimul instaurat în Septembrie 1940.** În regimul politic actual, Parlamentul ne mai existând, Națiunea nu mai este organizată ca corp electoral. Cu toate acestea Națiunea a fost convocată de 2 ori în anul 1941, sub denumirea de *Adunare obștească plebiscitară*, ca să aprobe sau să dezaprobe directivele politice sau actele principale de guvernare.

În aceste Adunări plebiscitare iau parte numai cetățenii, având o profesiune, ne spun decretele-legi din 26 Februarie și 5 Noembrie 1941 pentru organizarea plebiscitelor din 2 Martie și 9 Noembrie 1941; se admite adică *sufragiul profesional*, ca sub imperiul Constituțiunii din 1938.

Credem că aceste Adunări plebiscitare se vor organiza, căpătând atribuțiuni determinate și jucând astfel un rol important în noua viață politică a României.

§ 4. TENDINȚA DE MĂRIRE A CORPULUI ELECTORAL ÎN REGIMUL VOTULUI UNIVERSAL

SUMAR: 300. *Necesitatea unor condițiuni pentru a face parte din corpul electoral.* — 301. *Calitatea de național.* — 302. *Sexul masculin.* — 303. *Maturitatea judecâții.* — 304. *Aptitudinea intelectuală.* — 305. *Demnitatea.* — 306. *Incompatibilitatea*

300. **Necesitatea unor condițiuni pentru a face parte din corpul electoral.** Votul universal a desființat orice condiții de avere, de ereditate sau de capacitate cerute în vechile regimuri electorale pentru a putea face parte din corpul electoral. Cu drept cuvânt spune Joseph Barthélemy: « Regimului burghez i se cuvine dreptatea istoriei. Dar, oricare ar fi sentimentul pe care-l încerci constatând acest lucru, o serie de fapte indiscutabile comandă să aprobi mișcarea universală care, în cea mai mare parte din societățile moderne, tinde să sfărâme ultimele rezistențe antidemocratice. Votul cenșitar a avut mărețiile lui, dar a cunoscut și josniciile și viciile. Adeziunea, spontană sau forțată, la universalitatea votului, nu trebuie să fie pătată de niciun regret, chiar platonice, al regimurilor trecute »¹⁾.

Această mișcare, întrezărită de Barthélemy în 1912, a luat o dezvoltare neașteptată. Chiar statele cele mai refractare votului universal au fost obligate să-l adopte. Dar ceea ce este și mai interesant este faptul că votul universal, în evoluția sa, tinde să mărească neîncetat corpul electoral, prin admiterea a noi serii de alegători. Căci, chiar în regimul votului universal, dacă condițiunile de avere, de ereditate și de capacitate au dispărut, au rămas însă o serie de alte condițiuni care sunt cerute pentru

¹⁾ Joseph Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, 1912, p. 745.

exercițiul electoratului: vârstă, sex, moralitate, etc. Dar aceste condiții cerute tind din ce în ce să se restrângă spre a îngădui astfel să facă parte din corpul electoral categorii noi de cetățeni.

Votul universal a înlăturat toate condițiile de avere, de ereditate și de capacitate. Totuși, el pretinde, pentru exercitarea lui, o serie de condiții, pe care tinde continuu să le restrângă, dar care, în stadiul de azi, se pot reduce la: *calitatea de național, sexul masculin, maturitatea de cugetare, aptitudinea intelectuală și demnitatea.*

301. **Calitatea de național.** Toate legile electorale, pretind, pentru exercitarea dreptului de vot, existența calității de național. Această condiție este cerută ca o dovadă de interes pentru treburile publice din partea acelor care exercită dreptul de vot. Este prezumția legală că numai acei care sunt cetățeni români sunt interesați la conducerea Statului și deci numai ei trebuie să aibă dreptul de vot.

302. **Sexul masculin.** Sub imperiul Constituțiilor din 1866 și 1923, femeile nu aveau sufragiul politic.

Este adevărat că, în Constituțiunea din 1866, revendicările feminine se puteau întemeia pe art. 5, 6, 59, 60 și 61 precum și pe art. 57 și 67 modificat de camerele de revizuire din 1917. În aceste texte se întrebunțau expresiunile de *român*, de *cetățean român*, care putea foarte bine să se aplice la bărbați ca și la femei, pe baza adagiului latin *genus masculinum amplectitur et femininum*. Numai printr'o interpretare restrictivă, s'a refuzat însă femeilor electoratul.

În Constituțiunea din 1923 s'a introdus un articol prin care se interzice femeilor acest drept, spre deosebire de Constituantul din 1866 care nu spunea nimic.

În adevăr, art. 6 alin 2 spune: legi speciale votate cu o majoritate de două treimi vor determina condițiunile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice.

Constituțiunea declara deci că femeile nu au exercițiul drepturilor politice și numai o lege viitoare, votată cu o majoritate calificată, le poate acorda exercițiul drepturilor politice.

Constituțiunea din 27 Februarie 1938 admite pentru prima dată, la noi, sufragiul feminin pentru alegerile politice. Femeia era, potrivit legii electorale din 9 Mai 1939, numai electoare la alegerile pentru Cameră, era însă și electoare și eligibilă la alegerile pentru Senat.

Problema sufragiului feminin a dat naștere la mari discuțiuni. În general, în țările Anglo-saxone, Germania, Scandinavia, votul femeii este admis, pe câtă vreme, în țările latine, el a rămas în stare de deziderat.

Sub regimul politic actual, votul în Adunarea obștească plebiscitară este recunoscut numai bărbaților conform legilor din 5 Noemvrie 1941 și 26 Februarie 1941, prin care s'au organizat cele 2 plebiscite din 2 Martie și 9 Noemvrie 1941.

Și acum dacă ne întrebăm, care e motivul pentru care dreptul de vot este rezervat numai bărbaților, trebuie să răspundem că origina acestei interdicțiuni trebuie căutată sau în pretinsa superioritate a sexului masculin, cum admiteau Romanii, care interziceau femeilor exercițiul mai multor drepturi *propter debilitatem sexus*, sau în rolul social, pe care, după concepțiunea anumitor popoare, femeia trebuia să-l aibă ca centru al vieții de familie, preocupată de conducerea menajului, îngrijirea și educațiunea copiilor și apoi ca discuțiunile politice să nu cumva să învenineze raporturile dintre soți și să vatăme unitatea familiei, — așa de necesară societății.

Am arătat că exercițiul dreptului de vot implică anumite aptitudini, care erau multă vreme contestate femeii și care sunt în parte și azi.

303. Maturitatea judecării. Legiuitorul cere ca o condiție esențială a exercitării dreptului de vot maturitatea judecării. Acest fapt este presupus existent de drept la toți acei cari împlinesc o anumită vârstă, cari ating majoritatea politică, pe care legiuitorul o fixează în mediu la 21 de ani împliniți.

La noi legea electorală din 1926 nu stabilește vârsta la care alegătorii sunt presupuși că au dobândit maturitatea de cugetare, ci le cere ca o condiție esențială pentru exercitarea dreptului de vot, majoratul. În sistemul legilor noastre, majoratul este fixat de codul civil. Art. 434 din codul civil declară că majori se socotesc atât bărbatul cât și femeia cari au împlinit 21 de ani. Deci la noi legiuitorul stabilește la 21 de ani împliniți vârsta când se dobândește majoratul politic.

Legea electorală din 9 Mai 1939, bazată pe Constituția din 1938, fixa majoritatea politică la vârsta de 30 ani.

Dar legile Mareșalului Antonescu din 1941, prin care se face chemarea alegătorilor la plebiscite, fixează din nou majoritatea politică la 21 de ani.

304. Aptitudinea intelectuală. Ca o consecință firească a maturității judecării, legiuitorul pretinde ca acei chemați să-și exercite dreptul de vot,

să se bucure de deplinătatea facultăților lor mintale, să fie în stare de a judeca și de a alege. Este de necontestat că nu se poate lăsa să decidă de soarta unei țări acei cari sunt incapabili de a decide de propria lor persoană. Sunt socotiți incapabili cei puși sub interdicție sau sub consiliu judiciar precum și faliții nereabilitați.

305. Demnitatea. Numai membrii societății, cari nu sunt izbiți de niciun fel de nedemnitate, pot să exercite dreptul de vot. Nedemnitatea atrage excluderea de drept din corpul electoral.

Dar, pentru ca nedemnitatea să nu fie un element de apreciere personală a organelor însărcinate cu întocmirea listelor electorale, putând da astfel naștere la abuzuri în detrimentul corpului electoral, legiuitorul a căutat să precizeze în termeni formali cari sunt cazurile de nedemnitate care atrag excluderea din corpul electoral. Această excludere operează, ca și pentru incapacitate, numai în cazul când o hotărâre judecătorească definitivă a constatat faptele și a pronunțat pedeapsa. Este deci de principiu că toți cetățenii sunt demni de a lua parte la vot; sunt excluși numai acei cari sunt condamnați pentru una din crimele și delictele prevăzute în legea electorală; pentru a fi deci alegător trebuie să nu fi fost condamnat, în chip definitiv, pentru un fapt care atrage nedemnitatea.

306. Incompatibilitatea. În afară de condițiunile înșirate mai sus, necesare pentru exercitarea dreptului de vot, legea electorală mai pretinde, ca cetățeanul, pentru a fi alegător sau ales, să nu fie în niciunul din cazurile de incompatibilitate prevăzute de legi. Când este vorba de incompatibilitatea electorală, trebuie să distingem între incompatibilitatea pentru electoratul activ și incompatibilitatea pentru electoratul pasiv.

a) În ce privește electoratul activ, legea electorală înscrie, pentru militarii în activitate, dispozițiunea că nu pot fi nici alegători nici aleși. Rațiunea acestei incompatibilități trebuie găsită în faptul că militarii în activitate au menirea să asigure ordinea internă a Statului și ei nu pot lua parte la manifestațiuni cu caracter politic.

b) În ce privește eligibilitatea numai, legea electorală declară incompatibilitate între mandatul electiv și funcțiunea de orice natură retribuită de Stat, județ sau comună, sau de așezăminte de utilitate publică ale căror bugete se votează de Adunarea deputaților. Această incompatibilitate se aplică și acelor cari îndeplinesc servicii retribuite în instituțiuni particulare, dar pentru numirea cărora este necesară existența unui decret.

CAPITOLUL III

CARACTERISTICELE DREPTULUI DE VOT

§ 1. OBLIGATIVITATEA VOTULUI

SUMAR: 307. *Poate fi instituită obligativitatea votului?* — 308. *Legitimitatea votului obligatoriu.* — 309. *Poate fi realizată obligativitatea votului?*

307. Poate fi instituită obligativitatea votului? Constituția din 1923 proclamă prin art. 64 și 68 obligativitatea votului. Această măsură a fost introdusă la noi prin modificarea adusă Constituției la 20 Iulie 1921, când se introduce pentru prima dată votul universal. La noi apare deci *obligativitatea votului* odată cu introducerea *votului universal*. Am putea spune chiar că obligativitatea votului este o consecință firească a votului universal, izvorâtă din necesitatea de exprimare a opiniunii generale.

Și totuși, sunt țări cari au adoptat de mult regimul votului universal și care nu cunosc încă votul obligatoriu. În rândul acestora putem cita Franța, care, cu toate încercările făcute și în Constituanta din 1871 și cu ocazia discuției legii electorale din 30 Noemvrie 1875 și chiar mai târziu, în Iulie 1922, n'a introdus votul obligatoriu.

Diversitatea aceasta de atitudini face ca, în chip firesc, să se ridice problema legitimității votului obligatoriu și mai ales cea a posibilității sale de realizare.

308. Legitimitatea votului obligatoriu. Problema obligativității votului este privită după concepția pe care ne-o facem despre vot. Dacă socotim că exercițiul votului constituie pentru titularul său un drept, atunci acesta

este liber să-și exercite sau nu dreptul care-i aparține. Nimeni nu-l poate constrânge să facă uz de dreptul ce-i este conferit.

Dar când acest drept constituie în același timp și o obligație pentru titular, când el părăsește forma dreptului individual pentru a o îmbrăca pe aceea a dreptului social, devenind o adevărată *funcție socială*, obligativitatea votului se impune dela sine.

309. Poate fi realizată obligativitatea votului? Fără îndoială, în momentul în care legiuitorul constituant a edictat votul universal, necesitatea obligativității votului a apărut în chip mai pronunțat; în regimul votului universal obligativitatea votului se impune, deoarece ea forțează pe cetățenii liniștiți și așezați să se prezinte la urnă și să anihileze astfel, prin votul lor, reușita grupărilor extremiste. De sigur, idealul este ca întreaga massă a cetățenilor să participe la exercițiul dreptului cetățenesc, ca fiecare să-și spună cuvântul în conducerea trebilor publice. Dar realizarea acestui ideal s'a dovedit foarte anevoioasă.

Sanctiunea acestei obligațiuni constituționale constă în aplicarea unei amende față de alegătorii care nu-și îndeplinesc obligațiunea de a se prezenta la vot. Constatarea se făcea de președintele biroului electoral.

§ 2. EGALITATEA VOTULUI

SUMAR: 310. *Votul universal pretinde egalitatea votului.* — 311. *Votul plural și multiplu la noi.* — 312. *Sistemul majoritar.* — 313. *Sistemul proporțional.* — 314. *Avantajele reprezentării proporționale.* — 315. *Criticele reprezentării proporționale.* — 316. *Diferite sisteme de reprezentare proporțională.* — 317. *Reprezentarea proporțională.* — 318. *Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu coeficient electoral.* — 319. *Atribuirea mandatelor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu număr uniform*

310. *Votul universal pretinde egalitatea votului.* Constituția din 1923 ca și legea electorală, proclamând principiul votului universal, adaugă în același timp, ca o consecință, principiul egalității votului. Din moment ce votul este un drept, din moment ce el aparține fiecărui individ, este firesc ca acest vot să fie egal.

Această egalitate este de două feluri: de *drept* și de *fapt*.

Egalitatea de *drept* constă în excluderea totală a votului *plural* (dreptul de mai multe voturi pe care-l are un cetățean în aceeași circumscripție electorală) și a votului *multiplu* (dreptul pe care-l are un alegător de a vota în mai multe colegii electorale).

Principiul votului universal nu se mulțumește însă numai cu egalitatea de drept; el pretinde și egalitatea de fapt, în sensul că buletinul de vot al fiecărui alegător să aibă aceeași valoare de desemnare.

Modul de repartitie al țării în circumscripții electorale, modul de repartitie al mandatelor parlamentare între diferitele circumscripții electorale, în sfârșit modul de a asigura minorității electorale o reprezentare egală cu valoarea voturilor obținute sau inferioară lor, constituiesc probleme în legătură imediată cu egalitatea de fapt a dreptului de vot.

311. Votul plural și multiplu la noi. În sistemul nostru electoral, nu întâlnim existența votului plural. S'a susținut și la noi introducerea votului plural, după exemplul Belgiei și al Angliei; se propusese în 1913, după campania din Bulgaria, ca trecerea dela sistemul censitar la votul universal să se facă prin intermediul unui *colegiu unic*, adică prin alcătuirea unui singur colegiu, în care să intre toți știutorii de carte, indiferent de cens, urmând să voteze mai departe indirect numai cei cari nu știau carte. Dar, izbucnind războiul, trecerea s'a făcut, în 1917, direct la votul universal, cu caracteristica lui firească, egalitatea.

Votul plural a fost introdus în Belgia în 1893, ca o atenuare adusă votului universal. Organizarea acestui vot era astfel făcută: *a)* primul vot era acordat *individului*. Orice cetățean bărbat, în vârstă de 25 ani, capabil de a vota, avea drept la un vot; *b)* al doilea vot era acordat *familiei*, era considerat ca votul femeii și al copiilor, cari nu puteau participa la vot; el aparținea capului de familie (căsătorit sau văduv cu copii) în vârstă de 35 de ani și plătind o contribuție personală de cinci franci în plus; *c)* votul al treilea era rezervat *economiei*; el se acorda proprietarilor cari aveau o anumită avere; *d)* în sfârșit, se acordau două voturi suplimentare *capacității*, care era constatată prin titluri de învățământ superior sau de învățământ mediu de grad superior. Dar legea adaugă că nu era permis cumulul votului decât până la trei voturi.

Votul plural constituia o concesiune pe care stânga democratică o făcea în 1893 partidului catolic din Belgia; el era considerat ca o tranziție dela sistemul censitar la sistemul votului universal. Prin acest mijloc, Partidul catolic a voit să-și asigure preponderența politică.

Dar, la 7 Februarie 1921, când se modifică art. 47 din Constituția belgiană, se desființează votul plural, introducându-se votul universal. Constituția adaugă că «fiecare alegător n'are drept decât la un singur vot».

Votul *multiplu*, la fel, n'a avut aplicațiune la noi. Și totuși, întâlnim câteva exemple de vot multiplu, pe care Constituția din 1923 le-a amplificat. Astfel, încă din timpul legii electorale din 1866 se admite dreptul pentru Universitățile din București și Iași de a alege din sânul lor un senator. Profesorii universitari aveau deci un vot dublu: ei votau în alegerile generale pentru Senat, dacă întruneau condițiile de vârstă și aveau un al doilea vot, când participau la alegerea senatorului universitar.

Constituția din 1923, în ce privește compunerea Senatului, a înmulțit numărul categoriilor sociale cari pot desemna un senator reprezentant al lor, astfel că votul multiplu a dobândit o întrebuintare mai pronunțată. În adevăr, art. 69 din Constituție dă dreptul membrilor aleși în consiliile județene și membrilor aleși în consiliile comunale, urbane și rurale, să aleagă un senator. Art. 70 din Constituție da drept camerelor de comerț și industrie, de muncă și de agricultură, ca, întruniți în colegii separate, să aleagă din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și circumscripție electorală. Cu sistemul acesta avem realizat votul multiplu: în adevăr, un profesor universitar poate fi în același timp membru ales într'un consiliu comunal și membru al unei camere de industrie, agricultură, etc. În felul acesta el va avea patru voturi și va putea participa la toate aceste alegeri, cumulul în această materie nefiind prevăzut la noi.

312. **Sistemul majoritar.** Necesitatea egalității votului s'a învederat cu prisosință cu prilejul repartiției mandatelor în sânul aceleiași circumscripții electorale. În mod firesc, pentru repartiția mandatelor, s'a adoptat *sistemul majoritar*, care constituie o mare nedreptate. Sistemul majoritar prezintă și el două înfățișări, majoritate *absolută* și majoritate *relativă*.

Repartiția mandatelor după sistemul majorității absolute se face astfel: dacă într'o circumscripție electorală candidează mai multe partide și dacă unul din aceste partide a obținut jumătate plus unu din numărul voturilor, acel partid obține toate mandatele, iar celelalte partide nu obțin niciun mandat. Iată o circumscripție electorală care trebuie să aleagă 5 deputați. Participă la alegeri 5 partide, iar numărul voturilor exprimate este de 50.000. Să presupunem că partidele obțin următoarele voturi:•

Partidul A	=	25.001
B	=	10.000
C	=	5.000
D	=	5.000
E	=	4.999
<hr style="width: 100%;"/>		
Total	=	50.000

Cu sistemul majorității absolute, partidul A obține toate cele 5 mandate, iar celelalte patru partide, cari au obținut cu 2 voturi mai puțin decât partidul A, nu obțin niciun mandat. Neegalitatea votului apare aici evidentă. Voturile alegătorilor cari au votat partidul A sunt incomparabil superioare voturilor acordate celorlalte partide, care în cazul de față au valoarea zero.

Dar nedreptatea apare și mai evidentă în sistemul majorității relative, când toate mandatele se atribuie aceluși partid care a obținut majoritatea relativă a voturilor. Să reluăm exemplul de mai sus sub altă ipoteză ce se poate prezenta. Presupunem o circumscripție electorală care are de ales 5 deputați, iar numărul voturilor exprimate este 50.000. Participă la alegeri 5 partide cari obțin următoarele voturi:

Partidul A	=	10.001
B	=	10.000
C	=	10.000
D	=	10.000
E	=	9.999
<hr style="width: 100%;"/>		
Total	=	50.000

Cu sistemul majorității relative partidul A, care a obținut majoritatea față de celelalte partide, ia toate mandatele, iar toate celelalte partide, având aproape de patru ori mai multe voturi decât partidul A, nu iau niciun mandat. Lipsa de egalitate între valoarea voturilor exprimate nu mai are nevoie să fie demonstrată. Legea electorală din 9 Mai 1939 adoptase acest sistem pentru repartitia mandatelor.

Pentru înlăturarea acestei nedreptăți s'a preconizat crearea sistemului proporționalist, care, în oarecare măsură, corectează această situație.

313. Sistemul proporțional. Sistemul proporționalist urmărește să atribuie fiecărui partid un număr de mandate proporțional cu numărul voturilor obținute. Reluând exemplul de mai sus, cu sistemul proporțio-

nalist partidele vor obține următoarele mandate: A, 2 mandate, partidele B, C și D câte un mandat; singur partidul E nu va obține niciun mandat. Cu sistemul acesta se corectează într'o mare măsură inegalitatea voturilor exprimate. Aproape toate voturile au aceeași valoare deși vedem că partidul E, care a obținut 9999 voturi, nu ia niciun mandat, iar partidul A, care a obținut 2 voturi mai mult decât partidele B, C și D, ia două mandate, pe când partidele B, C și D, cari au obținut câte un singur vot mai mult decât partidul E, obțin câte un mandat. În sistemul proporționalist, nu putem pretinde o proporționalitate matematică, ci numai o proporționalitate *aproximativă*, care se încearcă să fie apropiată, prin diferite sisteme de calcul, cât mai mult de proporționalitatea matematică. Această situație este datorită faptului că nu se pot acorda partidelor cari participă la alegeri, fracțiuni de deputat, după desemnările ce-ar face proporționalitatea matematică.

314. **Avantajile reprezentării proporționale.** Din simpla expunere a sistemului proporționalist s'au putut vedea marile sale avantagii. El răspunde în primul rând simțului de echitate și reușește să asigure egalitatea votului, care este o consecință a votului universal. Parlamentul trebuie să fie imaginea reală a țării; el trebuie să aibă reprezentate toate curente din țară; singur sistemul proporționalist face cu puțință acest lucru. Sistemul majoritar nu ne poate da imaginea reală a țării; el nu poate reprezenta toate curente sociale cari au participat la lupta electorală.

Cu sistemul majoritar putem lesne ajunge ca minoritatea dintr'o țară să devină majoritate; sistemul proporționalist înlătură această posibilitate și asigură reușita adevăratei majorități. Este drept că se susține că și sistemul majoritar reușește să stabilească o proporție în sânul circumscripțiilor electorale prin faptul *compensațiilor*. Astfel, un partid care a pierdut mandatele într'o circumscripție, poate să le câștige în alta și cu chipul acesta vor fi reprezentate în Parlament toate curente sociale. Dar această compensație este o simplă probabilitate, care, tocmai prin acest fapt, face să se înlătore sistemul majoritar și să se adopte sistemul proporțional care exclude probabilitățile.

315. **Criticele reprezentării proporționale.** Și sistemul reprezentării proporționale este supus criticelor. Astfel, i se reproșează că nu este în stare să suprimă sistemul majoritar, deoarece Parlamentul odată ales, lucrează

prin majoritate. De sigur, este aceasta o obiecțiune, dar nu de prea mare importanță, deoarece majoritatea aceasta parlamentară poate fi formată și din minoritatea din Parlament. Astfel nu guvernează și hotărăște numai majoritatea, ci țara întreagă, după cum curente de opinii reușesc să se impună.

A doua critică care i se aduce este că nu reușește să asigure reprezentarea proporțională *matematică*. Am arătat care este cauza acestei imposibilități. Dar reprezentarea proporțională se sforțează să se apropie cât mai mult de proporționalitatea matematică și ea nu trebuie înlăturată numai pentru faptul că nu poate realiza absolutul. De altfel, sistemele înfățișate pentru repartizarea resturilor electorale se sforțează să corecteze din ce în ce mai mult această lipsă a sistemului proporționalist.

În sfârșit, i se impută reprezentării proporționale faptul că nu poate crea majorități stabile și din această cauză Parlamentul nu poate lucra în mod serios, iar guvernele se schimbă cu mare ușurință, neputându-se asigura o continuitate operii guvernamentale. În afară de aceasta, ea permite intrarea în Parlament, alături de șeful de partid, a elementelor slabe și nepregătite, care fără acest sistem, nu s'ar fi putut alege. Criticele sunt în parte întemeiate, dar, în ce privește prima critică, ea se poate petrece tot așa de bine și sub regimul majoritar; iar în ce privește critica a doua, ea nu este specifică reprezentării proporționale, ci scrutinului de listă.

Critica cea mai întemeiată însă care i se aduce reprezentării proporționale este că dânsa înlesnește crearea partidelor politice și a fracțiunilor de partide, ceea ce aduce nestabilitatea.

316. Diferite sisteme de reprezentare proporțională. În străduința de a căuta să se asigure o reprezentare proporțională cât mai apropiată de realitatea electorală, s'au imaginat o serie de sisteme cari n'au reușit să facă altceva decât să asigure o reprezentare arbitrară a minorității, de parte de reprezentarea proporțională.

1. *Votul cumulativ*, este sistemul care a fost introdus la 6 Mai 1870 în Constituția Statului *Illinois* și care a fost consacrat în Anglia, la 9 August 1870, pentru alegerile din consiliul școlar.

După acest sistem, alegătorul poate dispune de voturile sale după cum crede de cuviință, fie votând un singur candidat, fie împărțind voturile sale la toți sau o parte din candidați. Să presupunem că, într'o circumscripție electorală, sunt de ales 5 deputați. Cu sistemul votului cumulativ, fiecare alegător are dreptul să voteze 5 nume; el poate atribui

voturile sale la 5 candidați, dar le poate concentra și numai asupra unuia sau a câtorva din ei. Acest sistem are avantajul că dă alegătorului libertatea votului său, înlăturând toate neajunsurile scrutinului de listă. Dar el prezintă pericolul că poate falsifica majoritatea electorală, acordând majoritatea locurilor minorității electorale. Faptul pare paradoxal, dar examinarea exemplurilor care se pot prezenta ne edifică. Să presupunem că într-o circumscripție electorală sunt de ales 5 deputați și avem 150 de alegători. Acești alegători aparțin la două partide politice A și B. Partidul A se bucură în localitate de o mare popularitate, are 100 de alegători, partidul B, de o popularitate mai redusă, are 50 de alegători, dar este foarte disciplinat. Partidul B, cumulând voturile, reușește să obțină locuri, varind după cum majoritatea își împarte sau concentrează voturile.

Partidul A votează pentru toți cei 5 candidați, obținând astfel fiecare din ei câte 100 voturi; partidul B votează pentru doi candidați, concentrând toate voturile asupra lor; candidații partidului B obțin astfel fiecare câte 125 voturi și sunt aleși în fruntea listei, deși partidul lor reprezintă o slabă minoritate. Și situația poate apare mult mai diferită și mai arbitrară atunci când circumscripția electorală e mai mare și majoritatea nu știe dinainte care-i vor fi forțele ei. J. Barthélemy spune cu drept cuvânt că «votul cumulativ, care încearcă să asigure empiric o reprezentare a minorităților, este un sistem de confuzie, de surpriză și de arbitrar».

2. *Votul limitat.* Este un sistem care se bazează pe același principiu ca și votul cumulativ și care constă în faptul că fiecare alegător nu poate vota decât un număr de candidați inferior numărului de deputați ce sunt de ales. Dacă într-o circumscripție electorală trebuie să se aleagă 3 deputați, fiecare alegător n'are drept să voteze decât doi. Cu sistemul acesta se asigură o reprezentare minorității, dar ea este tot atât de arbitrară ca și sistemul votului cumulativ. Mai mult chiar, o majoritate disciplinată poate lua toate locurile de deputat, fără să se atribue niciun mandat minorității.

Iată 144 alegători cari au ales 3 deputați. Partidul A are 102 alegători iar partidul B 42. Partidul A își împarte alegătorii spre a vota astfel:

34	alegători	votează	pentru	candidații	X și Y
34	»	»	»	»	Y și Z
34	»	»	»	»	X și Z

În această ipoteză candidații X, Y și Z sunt aleși cu 68 de voturi fiecare, iar candidații partidului B, cari au 42 voturi, nu iau niciun loc.

Acest sistem a funcționat în Anglia dela 1867 la 1885, în Spania, prin legea din 26 Iunie 1890 și dela 1912 funcționează în Argentina.

3. *Minimum electoral*. Prin această metodă se caută să se reprezinte minoritatea, îngăduindu-i-se unui candidat care a participat la alegeri în mai multe circumscripții, să-și adune voturile din toate aceste circumscripții, chiar dacă n'are majoritatea în niciuna din ele, cu condiția ca să întrunească un anumit număr de voturi (*minimum electoral*). Dar cum lesne se poate observa, acest sistem este bazat pe probabilitate și arbitrar; el nu satisface noțiunea de dreptate, care trebuie să stea la baza reprezentării proporționale și are marele desavantaj de a multiplica fără sens candidaturile în circumscripții, numai pentru a se atinge minimum-ul electoral.

317. Reprezentarea proporțională. Singurul sistem care este menit să asigure o reprezentare cât mai dreaptă a minorității, este sistemul reprezentării proporționale, care se silește să asigure fiecărui partid o « reprezentare în Parlament aproximativ proporțională cu forța sa numerică ». Pentru a face proporția dintre forța numerică a partidelor, sistemul reprezentării proporționale își alege ca element de comparație fie *coeficientul electoral*, fie *numărul uniform*.

a) *Coeficientul electoral* se stabilește, în sistemul reprezentării proporționale, în chip foarte ușor. Luăm numărul voturilor dintr'o circumscripție și-l împărțim la numărul locurilor de deputat. Rezultatul obținut este *coeficientul electoral*, sau minimum indispensabil de voturi pentru ca un partid să poată obține un mandat. Un partid va obține atâtea mandate de câte ori voturile cuprind acest coeficient electoral. Iată o circumscripție electorală cu 150.000 alegători, cu trei partide politice și 10 deputați de ales. Potrivit principiilor de mai sus, coeficientul electoral se stabilește foarte ușor:

$$\frac{150.000}{10} = 15.000.$$

Acest număr de voturi, 15.000 este coeficientul electoral și ori de câte ori un partid va obține acest număr de voturi, va avea drept la un mandat.

Repartiția mandatelor, la aceste trei partide, este ușor de făcut. Să presupunem că voturile s'au repartizat astfel între partide:

Partidul A = 75.000 voturi,

» B = 45.000 »

» C = 30.000 »

Repartiția se face astfel: se împarte masa electorală a partidului prin coeficientul electoral și numărul care rezultă din această împărțire, sau de câte ori se cuprinde coeficientul în masa electorală, reprezintă mandatele obținute de partid. După acest sistem:

$$\text{Partidul A va avea } \frac{75.000}{15.000} = 5 \text{ mandate;}$$

$$\text{Partidul B va avea } \frac{45.000}{15.000} = 3 \text{ mandate;}$$

$$\text{Partidul C va avea } \frac{30.000}{15.000} = 2 \text{ mandate.}$$

În felul acesta repartiția se face foarte simplu și este matematic proporțională. Dar exemplul luat aici este ales numai pentru interesul demonstrației; el nu se poate întâmpla decât extrem de rar în practică, deoarece arareori voturile obținute de fiecare listă dau cifre care să poată fi divizate fără să rămână resturi. Pentru reprezentarea proporțională problema cea mai dificilă este aceea a atribuirii mandatelor la resturile electorale ale partidelor. Căci prin modul cum se pot atribui mandatele ce rămân neîmpărțite, se poate schimba complet caracterul reprezentării proporționale.

Să reluăm exemplul de mai sus:

O circumscripție electorală, cu 150.000 alegători și 10 deputați de ales. Am văzut cum coeficientul electoral sau divizorul comun, este stabilit la 15.000 de voturi. Să presupunem însă că cele trei partide au obținut următoarele voturi: Partidul A = 72.841; partidul B = 48.317 și partidul C = 28.842. Cum se va face repartiția mandatelor?

$$\text{Partidul A va avea } \frac{72.841}{15.000} = 4 \text{ mandate și un rest de } 12.841 \text{ voturi.}$$

$$\text{Partidul B va avea } \frac{48.317}{15.000} = 3 \text{ mandate și un rest de } 3.317 \text{ voturi.}$$

$$\text{Partidul C va avea } \frac{28.842}{15.000} = 1 \text{ mandat și un rest de } 13.842 \text{ voturi.}$$

S'au repartizat pe această cale 8 mandate. Rămân însă de repartizat încă două mandate. Aici începe dificultatea problemei.

b) *Numărul uniform.* Dificultatea acestei situații apare și în sistemul proporționalist care întrebuițează pentru atribuirea mandatelor, în loc de *coeficientul electoral*, *numărul uniform*. Acest sistem constă în alegerea unui număr, *uniform* pe întreaga țară și cunoscut mai dinainte. De câte

ori un partid politic întrunește un număr de voturi egal cu numărul uniform, obține un mandat. Este sistemul adoptat de legea electorală germană, care acorda pentru 60.000 de voturi un mandat. Dar după ce această primă repartiziție s'a făcut, naște și aici aceeași problemă a repartiziției mandatorilor între resturile electorale.

318. **Atribuirea mandatorilor la resturile electorale în sistemul proporționalist cu coeficient electoral.** Pentru a atribui, în exemplul de mai sus, restul mandatorilor electorale cari n'au putut fi încă atribuite, avem două sisteme practicate în diferite țări: a) *sistemul mediei celei mai mari* și *sistemul lui Hondt*, sau al *divizorului comun* și b) *sistemul elvețian* sau *al celor mai mari resturi*.

Cum am arătat mai sus, dificultatea atribuirii restului de mandate provine din faptul că numărul mandatorilor este invariabil pe când numărul voturilor obținute de fiecare partid variază încontinuu. De aceea atribuirea mandatorilor nu se va face decât în mod aproximativ proporțional. Să procedăm la repartiziție, urmând, pe rând, ambele sisteme.

a) *Sistemul mediei celei mai mari.* Acest sistem se bazează pe ideea că mandatele neatribuite trebuie date acelei liste care, divizată prin numărul mandatorilor obținute, să reprezinte cel mai mare număr de voturi pentru un mandat față de celelalte liste divizate și ele cu numărul mandatorilor obținute. Deci împărțind fiecare listă cu numărul mandatorilor obținute, mandatul se va atribui acelei liste care va obține cea mai mare medie. Să reluăm exemplul de mai sus și să căutăm să atribuim pe rând fiecărui partid primul mandat ce este de atribuit.

Partidul A a obținut 4 mandate; dacă îi atribuim încă un mandat vom avea media:

$$\text{Partidul A } \frac{72.841}{5} = 14.568$$

$$\text{Partidul B } \frac{48.317}{4} = 12.079$$

$$\text{Partidul C } \frac{28.842}{2} = 14.421.$$

Dacă oferim un mandat, din cele două disponibile, partidului A, el va avea cea mai mare medie, 14.568; deci partidului A i se cuvine un mandat, iar mandatul al doilea se cuvine partidului C, pentru că dânsul

rămâne cu cea mai mare medie. În adevăr, repetând din nou operația de mai sus, vom avea următoarele medii:

$$\text{Partidul A } \frac{72.841}{6} = 12.140$$

$$\text{Partidul B } \frac{48.317}{4} = 12.079$$

$$\text{Partidul C } \frac{28.842}{2} = 14.421.$$

Deci partidul C având cea mai mare medie electorală, are drept la ultimul mandat.

Sistemul acesta s'a practicat în Belgia, dela legea electorală din 1899, și este cunoscut sub numele de sistemul lui Hondt sau al divizorului comun.

b) *Sistemul celor mai mari resturi zis și « elvețian »*. Acest sistem atribue mandatele cari n'au putut fi distribuite la prima repartitiție, acelor liste cari au rămas cu cel mai mare rest electoral, adică cu cel mai mare număr de voturi neutilizat.

Resturile obținute de cele trei partide sunt:

$$\text{Partidul A} = 14.568$$

$$\text{Partidul B} = 12.079$$

$$\text{Partidul C} = 14.421$$

Și după acest sistem cele două mandate neatribuite se vor da partidului A și C, cari au cele mai mari resturi. S'ar părea că nu există, din cauza rezultatelor egale, nicio diferență între aceste două sisteme. Și totuși, sistemul lui Hondt este cel mai apropiat de proporționalitatea matematică și deci de dreptate, pe când sistemul celor mai mari resturi se bazează pe echitate, voină să favorizeze partidele mici.

Un exemplu ne poate invedera diferența dintre cele două sisteme de repartitiție a mandatelor.

Itată o circumscripție electorală cu 80.000 votanți și 5 deputați de ales. Participă la alegeri 5 partide cu următoarele rezultate: A = 27.000; B = 23.000; C = 15.000; D = 7.600; E = 7.400. Cum se va face repartitiția mandatelor?

După sistemul lui Hondt:

Impărțim cele 5 liste prin 1 și avem următorul rezultat:

A	B	C	D	E
27.000	— 23.000	— 15.000	— 7.600	— 7.400;

împărțim acum și prin 2 și avem:

A	B	C	D	E
13.500	— 11.500	— 7.500	— 3.800	— 3.700.

Ordinea coeficienților este următoarea:

27.000	din seria listei A		
23.000	»	»	» B
15.000	»	»	» C
13.500	»	»	» A
11.500	»	»	» B

Pe baza acestui rezultat Partidul A ia 2 locuri: partidul B 2 locuri; partidul C 1 loc, iar partidele D și E niciun loc.

După sistemul celor mai mari resturi:

Stabilim întâi coeficientul electoral:

$$\frac{80.000}{5} = 16.000$$

La prima distribuție partidele A și B iau câte 1 loc iar restul de 3 mandate se distribuie partidelor cu resturile cele mai mari:

A = 11.000; B = 7.000; C = 15.000; D = 7.600.

Restul de trei mandate se vor atribui astfel: primul mandat va fi luat de lista C, al doilea de lista A și al treilea de lista D ¹⁾).

Pe când în sistemul lui Hondt partidul D nu ia niciun loc, în sistemul acesta partidul B ia numai un loc, în schimb ia un loc partidul D.

310. **Atribuirea mandatelor ia resturile electorale în sistemul proporționalist cu număr uniform.** Acest sistem face să ne apropiem cât mai mult de proporționalitatea matematică. El constă în următorul procedeu: în fiecare circumscripție electorală se acordă listelor cari au participat la alegeri numărul de mandate corespunzătoare, adică atâtea mandate de câte ori *numărul electoral* se cuprinde în numărul de voturi obținut de fiecare listă. Resturile electorale ale fiecărui partid din fiecare circum-

¹⁾ Exemplul este luat după J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 323. Vezi o interesantă critică a sistemului Hondt în G. Moch, *La représentation vraiment proportionnelle*, p. 6 și urm.

scripție se totalizează apoi, pe o regiune întregă, sau pe țară și se atribuie fiecărui partid atâtea mandate de câte ori *numărul electoral* se cuprinde în restul voturilor neutilizate.

Acest sistem, care a primit adeziunea celor mai de seamă matematicieni, Paul Apell, Adolphe Carnot, Emile Picard, H. Poincaré, a fost adoptat de legea electorală germană din 1920. Potrivit acestei legi, fiecare listă care obține într'o circumscripție un număr de 60.000 de voturi (*numărul electoral uniform*) dobândește un mandat. Restul voturilor neatribuite se acordă listei Reichului, care totalizează astfel toate voturile neatribuite și acordă atâtea mandate fiecărei liste de câte ori numărul electoral uniform se află cuprins în restul electoral al listei. Legea prevede posibilitatea pentru partide de a crea uniuni de circumscripții. Voturile neatribuite în circumscripția electorală se totalizează întâi pe uniunea de circumscripții, atribuindu-se mandatele convenite uniunii; resturile rămase se totalizează apoi pe lista Reichului, procedându-se la atribuirea ultimelor mandate. Mandatele atribuite rămân la dispoziția partidului, care le distribuie notabilităților partidului, cari n'au putut intra pe calea alegerii directe, corectând astfel erorile locale ale reprezentării proporționale și introducând în Parlament toate elementele de valoare cari, eventual, ar fi înlăturate ¹⁾.

Singura critică care i se aduce acestui sistem este că dânsul nu prevede mai dinainte numărul deputaților și că, prin dreptul partidelor de a atribui mandatele, se poate ca, într'o localitate, să fie prea mulți deputați, ceea ce ar nemulțumi publicul local. Dar aceste critici sunt cu totul neînsemnate față de marile avantagii pe care le prezintă sistemul. În afară de faptul că el se apropie atât de mult de regula proporționalei, el îngăduie pătrunderea în Parlament a elementelor de valoare, a competențelor, cari nu pot intra pe calea votului direct, fie din cauza împrejurărilor electorale locale, fie din cauza temperamentului lor politic, lipsit de combativitate, element atât de necesar în lupta electorală.

¹⁾ Un astfel de sistem a fost propus și la noi în Anteproiectul de Constituție al Partidului Țărănesc, întocmit în 1922 și justificat în prefața lui C. Stere. Sistemul era denumit automatice și împărțea țara în circumscripții electorale ideale, de câte 15.000 votanți, fiecare din ele alegând un deputat (art. 43). Se admiteau însă trei corective ale acestui sistem: a) totalizarea voturilor se făcea numai pe provincii, nu pe țara întregă; b) nu se putea atribui unei liste un mandat pe provincie, dacă nu reușea cel puțin într'o singură circumscripție; c) numărul total de mandate, atribuite unei liste pe provincie, nu putea întrece numărul de mandate obținute dela circumscripții.

§ 3. VOT DIRECT ȘI SECRET

SUMAR: 320. *Vot direct.* — 321. *Votul secret*

320. *Vot direct.* Prin expresiunea *vot direct* trebuie să înțelegem acea situație când cetățenii aleg direct, fără intermediar, deputații sau senatorii. *Votul direct* se deosebesc de *votul indirect*, sau *votul de două grade*, în care alegătorii, la primul scrutin, aleg o serie de delegați, cari la rândul lor, aleg deputații și senatorii. Constituția din 1923 admitea, în art. 64, principiul *votului direct*. Acest principiu era adoptat și pentru alegerile administrative.

Legiuitorul constituant, dacă a luat această măsură, care fusese înscrisă încă cu ocazia modificării Constituției, în 1917, a făcut-o tocmai pentru a înlătura sistemul *votului indirect*, practicat pe o scară largă la noi înainte de războiu. Cum am arătat mai sus, legile electorale în vigoare la noi, prevedeau pentru colegiul al treilea *votul de gradul al doilea* sau *indirect*. În adevăr, 50 de alegători dela colegiul al treilea, sau colegiul rural, alegeau un delegat și aceștia, la rândul lor, alegeau deputatul colegiului.

Votului indirect i s'au atribuit o serie de calități, printre cari faptul că este mai *luminat*, că pe baza lui selecția se face mai bine și că este mai conservator. Dar experiența pe care ne-o furnizează țările în care dânsul este practicat, nu dovedește aceste calități.

Astfel, în America, *votul indirect* este practicat la alegerea președintelui republicii. Ori soarta alegerii se cunoaște din momentul desemnării alegătorilor primari. Deci selecția, conservatorismul și toate celelalte avantagii, nu se observă la alegătorii secundari.

La noi, unde *votul indirect* a fost practicat pe o scară atât de întinsă, nu se poate spune că el și-a manifestat vreo superioritate și nu întâlnim niciun spirit mai *luminat* și mai conservator la alegătorii secundari decât la cei primari.

321. *Votul secret.* O altă caracteristică a dreptului de vot, este că el trebuie să se exercite în chip *secret*, adică nimeni să nu știe modul cum și-a manifestat alegătorul voința. Principiul secretului *votului* este unul din elementele cele mai importante cari au fost câștigate de *Revoluția franceză* și este unul din mijloacele cele mai serioase de exprimare a atitudinii politice și de contenire a puterilor guvernului. El a fost socotit atât de important, încât a fost înscris în Constituție.

Dar secretul votului, chiar fără să fie înscris în Constituție, a fost respectat în lege, deoarece el a fost considerat ca un element indispensabil al dreptului de vot. Acest principiu dobândise în practica legislativă valoarea unui principiu constituțional, se învestmântase de un fel de *legitimitate constituțională*, de care nimeni nu înțelegea să se atingă.

§ 4. SCRUTIN UNINOMINAL ȘI SCRUTIN DE LISTĂ

SUMAR: 322. *Scrutin uninominal*. — 323. *Scrutin de listă*. — 324. *Avantajele și dezavantajele acestor scrutine*

322. Scrutin uninominal. Prin *scrutin* se înțelege votul emis prin buletine sau bile și numărarea acestora pentru a stabili rezultatul. Cuvântul vine dela latinescul *scrutinium* care însemnează acțiunea de a căuta bine pe cineva în haine, de a-l perchiziționa. Prin *scrutin uninominal* se înțelege dreptul pe care-l are un alegător de a vota o singură persoană, înscrisă pe un buletin de vot și care înțelege să candideze pentru locul vacant de deputat sau senator din circumscripție.

Scrutinul uninominal s'a practicat mult; în Franța, el a alternat cu scrutinul de listă. Legea electorală franceză din 1919 care a introdus scrutinul de listă, a reușit să se mențină în vigoare până în 1927, când s'a revenit din nou la scrutinul uninominal.

Sistemul scrutinului uninominal împarte țara, din punct de vedere electoral, în circumscripțiuni mici, cari nu pot alege decât un singur deputat. Cu sistemul scrutinului uninominal, fiecare alegător nu poate vota decât un singur candidat. Scrutinul uninominal exclude ideea reprezentării minorității. El este scrutinul de bază al sistemelor majoritare.

Constituția din 1938 adopta prin art. 61 sistemul scrutinului uninominal. Dar modul cum a fost realizat de legea electorală din 9 Mai 1939 arată că e vorba mai mult de un scrutin de listă cu panașaj.

323. Scrutin de listă. Prin *scrutin de listă* se înțelege dreptul pe care-l are un alegător, de a vota o serie de candidați, după numărul locurilor de deputați fixate pentru circumscripția electorală, înscriși pe o listă. Scrutinul de listă pretinde împărțirea țării în circumscripții, cu un număr mai mare de candidați. Scrutinul de listă este elementul esențial al unui sistem de reprezentare proporțională. Dar el poate funcționa și într'un sistem majoritar.

Scrutinul de listă poate fi întrebuințat cu *panașaj* sau fără *panașaj*. În sistemul *panașajului*, alegătorul are dreptul să-și alăctuiască buletinul de vot așa cum crede de cuviință, destul numai ca să înscrie atâtea nume câți candidați sunt. El poate vota o listă în întregime; el poate șterge anumite nume dintr'o listă, fără a le completa cu altele; el poate alcătui o listă nouă, cu nume împrumutate dela diferite liste. În acest caz scrutinul de listă nu se deosebește de scrutinul uninominal decât prin întinderea circumscripției electorale și deci prin dreptul pentru alegător de a vota mai mulți candidați.

Scrutinul de listă cu *panașaj* a fost întrebuințat în Franța, sub regimul legii electorale din 1919; el a fost întrebuințat și la noi, sub regimul legii electorale din 1918.

Scrutinul de listă *fără panașaj* sau pur și simplu, înseamnă acel scrutin în care alegătorul este obligat să voteze o listă întregă de candidați, neputând aduce nicio modificare acelei liste. Acest sistem a fost adoptat de legea noastră electorală din 27 Martie 1926.

324. **Avantagiile și dezavantagiile acestor sisteme.** Scrutinul uninominal ar avea avantajul — după partizanii săi — că s'ar da mai în cunoștință de cauză, ar fi mai luminat. Cetățenii, dintr'o circumscripție mai mică, ar cunoaște mai bine pe candidați; aceștia la rândul lor ar fi mai bine cunoscuți; propaganda electorală și cheltuelile ce dânsa necesită ar fi foarte reduse; s'ar da posibilitate personalităților neînregimentate în partide politice să poată fi alese. Scrutinul uninominal aduce în fața alegătorilor, pe lângă ideile sale, *cauțiunea unui om*.

Scrutinul uninominal este însă criticat și se preferă în locul lui scrutinul de listă, pentru considerațiunea că acesta înlătură posibilitatea de corupție electorală și de presiune guvernamentală. Scrutinul de listă corectează eroarea scrutinului uninominal de a reprezenta prea mult interesele locale și de a nesocoti interesele generale. Scrutinul de listă favorizează, într'un sistem de reprezentare proporțională, reprezentarea minorităților, dând astfel posibilitate de o reprezentare cât mai exactă a tuturor curentelor sociale.

Dar și împotriva scrutinului de listă se ridică obiecțiuni foarte serioase. I se tăgăduiește meritul de a fi înlăturat corupția electorală și presiunea guvernamentală; ba dimpotrivă, se susține că le-a agravat chiar. Dacă scrutinului uninominal i se reproșează că poate corupe ușor masa mică de alegători, această critică se poate întoarce tot așa de bine și împotriva

scrutinului de listă, care n'are decât să-și mărească mijloacele de corupție, ceea ce poate face cu înlesnire, deoarece numărul candidaților este mai mare.

În sfârșit cea mai serioasă critică care se aduce scrutinului de listă este că dânsul favorizează creațiunea grupărilor politice, a partidelor politice, care pun stăpânire pe întreaga viață politică. Cu chipul acesta alegătorul este obligat să voteze persoanele care-i sunt impuse de conducerea partidului; el n'are putința să aleagă. Alături de personalități emnente el este obligat să voteze și persoane cari n'au niciun drept la încrederea sa. Cu sistemul scrutinului de listă nimeni nu poate candida dacă nu face parte dintr'un partid politic.

CAPITOLUL IV

PROCEDURA ELECTORALĂ

§ 1. FORMALITĂȚILE PREMERGĂTOARE ALEGERII

SUMAR: 325. *Procedura electorală.* — 326. *Determinarea circumscripției electorale.* — 327. *Lista electorală.* — 328. *Intocmirea listei electorale.* — 329. *Dreptul alegătorilor înscrși în liste*

325. **Procedura electorală.** Procedura electorală urmărește să asigure sinceritatea consultării corpului electoral, ușurința exercitării dreptului de vot și în sfârșit, posibilitatea ca alegătorul să-și exercite dreptul său în cea mai deplină cunoștință de cauză. În procedura electorală distingem trei faze: *a)* procedura premergătoare alegerii; *b)* procedura alegerii propriu zise și *c)* contenciosul electoral, adică totalitatea contestațiilor ce s'ar ivi cu privire la alegere.

Formalitățile premergătoare constau din: *a)* determinarea circumscripțiilor electorale și *b)* alcătuirea listelor electorale.

326. **Determinarea circumscripției electorale.** Pentru ca alegătorul să știe din vreme unde are să-și exercite dreptul de vot, pentru ca el să nu fie surprins în preajma alegerii de o schimbare de circumscripție electorală, care să-l pună în imposibilitate de a-și exercita dreptul de vot, procedura electorală are grijă să fixeze dinainte, cu precizie, circumscripțiile electorale.

Determinarea circumscripției electorale este statornică de obicei prin legea electorală, uneori și prin Constituție.

Circumscripția electorală este determinarea unei întinderi teritoriale ai cărei alegători votează împreună, în unul sau mai multe centre, alegând unul sau mai mulți deputați.

Odată circumscripțiile electorale fixate, legea permite crearea secțiilor de votare, pentru înlesnirea operațiilor de votare.

Potrivit legii electorale din 9 Mai 1939, alegătorii pentru Adunarea deputaților erau împărțiți în 11 circumscripțiuni. Fiecare ținut și capitala țării formau câte o circumscripțiune electorală (art. 3).

Pentru Senat, era o singură circumscripțiune pentru țara întreagă, cu sediul la Curtea de apel București (art. 9 leg. elect. din 1939).

327. Lista electorală. A doua formalitate premergătoare efectuării alegerilor este alcătuirea listelor electorale. Necesitatea alcătuirii listelor electorale este determinată de faptul că deși votul este universal, nu însă toți indivizii au drept la exercițiul său. Pentru a se constata dacă participă la vot numai cei cari au dreptul, se alcătuesc listele electorale, cari cuprind numele tuturor alegătorilor cari au acest exercițiu.

Pentru a alcătui listele electorale pentru Cameră, autoritatea publică trebuie să facă un recensământ complet al tuturor profesiunilor și ai acelora care le exercită pentru a stabili în ce grupare trebuie să figureze cu o anumită profesiune. Constituțiunea din 1938 stabilea 3 grupări: agricultura și munca manuală; comerț și industrie și ocupațiuni intelectuale.

Un cetățean deși întrunește toate condițiile cerute pentru a vota, nu-și poate totuși exercita dreptul dacă nu este înscris în lista electorală. Nu este suficient să ai dreptul de vot, ci este necesar ca acest drept să fie prealabil constatat. Această probă a exercițiului dreptului de vot nu se poate face decât prin înscrierea în lista electorală.

Înscrierea în lista electorală nu creează însă dreptul de vot, ea îl *probează* numai. Astfel sunt o serie de cetățeni cari, deși sunt înscriși în listele electorale, n'au totuși exercițiul dreptului de vot; dreptul lor este suspendat pentru o anumită perioadă de vreme; acesta este cazul alegătorilor concentrați, al alienaților internați, dar nepuși încă sub interdicție. De asemeni, sunt cetățeni înscriși în listele electorale cari, între timp, au pierdut dreptul de vot, căzând în vreunul din cazurile de incapacitate, nedemnitate sau incompatibilitate, prevăzute de legea electorală. Aceștia, deși înscriși în lista electorală, n'au exercițiul dreptului de vot; dacă ei totuși votează, comit un delict.

Pentru ca cineva să poată să fie înscris în lista electorală el trebuie, în afară de condițiile cerute pentru exercițiul dreptului de vot, să aibă o strânsă legătură cu localitatea în a cărei listă electorală dorește să fie

înscris. Alegătorul trebuie să fie înscris în lista electorală a comunei unde își are domiciliul și aceasta pentru considerația că acolo dânsul este cunoscut, fapt care împiedică substituirea de persoane și înlesnește constatarea identității alegătorului. În cazul când este vorba de alegeri locale, alegătorul trebuie să fie înscris în lista electorală a comunei unde-și are domiciliul, căci acolo este presupus că este în curent cu chestiile locale și mărturisește interes pentru afacerile locale.

Pentru a se constata această legătură a alegătorului cu localitatea unde dânsul vrea să-și exercite dreptul la vot, el trebuie să-și aibă în acea localitate *domiciliul* sau *reședința* sau *domiciliul obligatoriu*.

Funcționarii publici trebuie să fie înscrși în localitatea unde își exercită funcția, căci potrivit art. 8 lit. f. din Codul funcționarilor publici, ei având domiciliul obligatoriu în acea localitate, sunt presupuși că au suficientă legătură cu localitatea unde își exercită funcția.

Potrivit legii electorale din 9 Mai 1939 (art. 13—15) cetățeanul care voiește să fie înscris în liste trebuie să ceară oral înscrierea înaintea unei comisii compusă în comunele urbane din primar, secretarul comunei, șeful poliției și reprezentantul fiscului; iar în comunele rurale, din primar, notar, șeful postului de jandarmi și delegatul fiscului.

3¹⁸. Intocmirea listei electorale. În general sunt trei principii care stau la baza întocmirii listelor electorale; a) lista electorală este întocmită prealabil alegerii; b) ea este permanentă; c) ea este revizuită anual.

Necesitatea *întocmirii prealabile* a listei electorale se justifică pe considerația că dacă ea s'ar întocmi în preajma alegerii, ar întârzia efectuarea scrutinului, și, alcătuită sub pasiunea imediată a luptelor politice, ar conține numeroase neregularități, cetățenii neavând timpul necesar și posibilitatea să controleze regularitatea listei și să se adreseze contenciosului electoral. Ori, stabilirea dinainte a listei electorale, independent de data alegerilor, dă posibilitate alegătorilor să verifice exactitatea întocmirii ei și garantează legalitatea alegerilor.

Listele electorale se întocmesc pentru fiecare comună în parte; în Capitală se întocmesc pe sectoare, fiecare sector echivalând cu o comună. Intocmirea listelor este dată în comunele urbane în sarcina delegației permanente comunale sau a comisiei interimare, sub supravegherea primarului sau a președintelui comisiei interimare. În comunele rurale această operație se face de aceleași organe, în unire cu notarul.

Listele electorale vor cuprinde numele și pronumele alegătorului, în ordinea alfabetică, anul nașterii și profesiunea; ele vor avea două coloane deosebite, pentru Camera și Senat.

Odată astfel întocmite, listele electorale vor sta afișate la primării și judecătoriile respective în tot cursul luni Ianuarie, pentru ca alegătorii să poată lua cunoștință de ele și să ceară modificarea lor pe calea contestației.

După ce toate contestațiile cari s'au ivit asupra întocmirii listei au fost rezolvate, lista rămâne definitivă pentru acel an și ea nu mai poate fi modificată decât de eventualele modificări pe care le-ar ordona magistratul pe baza contestațiilor introduse în termen sau de radierile pe care administrația trebuie să le facă pe baza comunicărilor justiției (alegători cari au pierdut dreptul de vot) sau alegătorii cari au decedat în cursul anului. Aceasta spre a împiedica posibilitatea ca și „morții“ să voteze.

Permanența listei electorale are însă un corectiv, *revizuirea anuală*. Situația alegătorilor se schimbă în fiecare an. Sunt alegători noi cari dobândesc dreptul de vot, sunt alții cari-l pierd, așa încât necesitatea revizuirii anuale a listei electorale este o consecință firească a permanenței sale.

329. Dreptul alegătorilor înscriși în listă. Din moment ce lista a rămas definitivă, alegătorii înscriși au, în principiu, dreptul de vot. Inscricția în listă nu este însă creatoare de drept; această inscripție rămâne fără valoare dacă alegătorul nu întrunește condițiile cerute de lege. Totuși, alegătorul înscris în listă, chiar neîntrunind condițiile cerute pentru a fi alegător, nu poate fi îndepărtat dela vot; trebuie să i se elibereze cartea de alegător și buletinul său de vot trebuie să fie primit, rămânând în căderea judecătorului legalității alegerii să vadă dacă votul său a fost de natură să falsifice rezultatul alegerii.

Deci, principial, numai cetățenii înscriși în listă au drept să voteze; cei cari nu sunt înscriși în listă, chiar dacă întrunesc condițiile electoratului activ, nu pot vota. Excepție dela această regulă fac numai acei cari aduc o hotărîre judecătorească recunoscându-le dreptul de vot.

Sunt totuși alegători cari deși înscriși în listele electorale nu-și pot exercita dreptul de vot din cauza unor împiedicări momentane; acesta este cazul deținuților, al demenților internați, dar nepuși încă sub interdicție și al militarilor în activitate. Acestora li se interzice dreptul de vot în timpul activității de serviciu, pentru considerația că nu este bine ca

politica să se introducă în cazarmă, armata trebuind să fie a țării și nu a partidelor politice; în al doilea rând politica în armată ar distruge disciplina și ar putea să influențeze votul, superiorul dând ordin — sau făcând să se creadă aceasta — inferiorilor ca aceștia să-și exercite votul într'un anumit sens.

§ 2. FORMALITĂȚILE DIN PERIOADA ELECTORALĂ

SUMAR: 330. *Perioada electorală.* — 331. *Declarația de candidatură.* — 332. *Buletinele de vot.* — 333. *Votul și procedura votării.* — 334. *Despuierea scrutinului*

330. Perioada electorală. Prin această denumire înțelegem timpul care se scurge dela convocarea corpului electoral până la ziua votării. Perioada electorală este dată de lege candidaților pentru a se face cunoscut pe ei și programul lor, alegătorilor. Pentru realizarea acestui drept se cuvine ca legea electorală să asigure candidaților o largă libertate de propagandă, care se caracterizează printr'o mai mare libertate de întrunire și de presă. Legile electorale conțin garanții speciale în această privință.

331. Declarația de candidatură. Actul cel mai important pe care-l prevede legea în perioada electorală este declarația de candidatură, adică actul prin care un candidat vine să declare în mod public, în fața autorităților respective, că primește să candideze, adică să facă apel la voturile alegătorilor pentru a-l trimite în Parlament.

Declarația de candidatură, în sistemul legii noastre electorale, avea de scop să facă cunoscut din vreme alegătorilor numele candidaților, pentru a-i putea astfel cunoaște, a se informa asupra lor și programului pe care-l susțin, a avea timpul necesar să reflecteze și să se fixeze asupra votului ce vor emite. Pentru candidați, declarația de candidatură îi obliga să-și expună din vreme programul lor politic, să-l supună astfel discuției publice, pe calea presei și a întrunirilor, să-și ia anumite angajamente în fața opiniei publice, pe care să fie apoi dator să le respecte, constrâns tocmai de această opinie publică. Declarația de candidatură înlătură votul prin surprindere; ea tinde să ateste în același timp și seriozitatea inițiativei de a candida.

33. **Buletinele de vot.** O altă operațiune care se îmfăptuește în perioada electorală este aceea a imprimării buletinelor de vot. Sarcina aceasta este dată în căderea birourilor electorale județene, iar cheltuiiala imprimatului va fi suportată în chip egal de toți candidații.

Buletinele de vot au forma unui patruleter de dimensiunile 8/6 cm. Pe buletinul care va avea o singură foaie de hârtie, se va imprima fotografia candidatului, numele, prenumele, ocupația și domiciliul. Acesta era sistemul admis de legea dela 9 Mai 1939. După alte sisteme buletinul nu conține imprimat decât numele și prenumele candidatului.

333. **Votul și procedura votării.** Votul începe la ora 8 dimineața și ține de obicei o singură zi; în caz când sunt votanți cari n'au putut vota până la ora legală de închidere, votarea se prelungește, fără întrerupere, și în cursul nopții, până a doua zi la ora 8, când scrutinul se închide în mod irevocabil.

Alegătorii sunt introduși la vot în serii corespunzătoare numărului de gherete existente; ei prezintă cartea de alegător președintelui care le dă buletinul de vot și stampila ce urmează să aplice ¹⁾. Cartea de alegător servește pentru constatarea identității alegătorului.

334 **Despuierea scrutinului.** Odată votarea terminată, președintele procede, în prezența alegătorilor, la despuierea scrutinului. Și aici legea ia măsuri pentru garantarea legalității despuierii scrutinului. Președintele citește, la deschiderea fiecărui buletin, cu glas tare numele candidatului care a fost votat. Rezultatul votului se consemnează în două liste, una ținută de grefier și alta de ajutor. În aceste liste se vor înscrie: *a)* numărul total al votanților; *b)* numărul voturilor nule sau anulate; *c)* numărul voturilor întrunite de fiecare candidat.

După despuerea scrutinului, președintele secțiunii întocmește un proces verbal în dublu exemplar, arătând modul cum au decurs operațiile de constatare și numărul voturilor obținut de fiecare listă. Buletinele despuiate se sigilează și păstrează la judecătorie până la validarea alegerii.

¹⁾ Legea nu prevede obligația pentru biroul electoral de a însemna în marginea listei electorale pe alegătorii cari s'au prezentat la vot, pentru ca astfel să se evite substituirea de persoane, sau nepotrivirea dintre numărul votanților și al voturilor găsite în urnă.

§ 3. CONTENCIOSUL ELECTORAL

SUMAR: 335. *Necesitatea controlului regularității operației electorale.* — 336. *Contenciosul operațiilor prealabile alegerii.* — 337. *Contenciosul alegerii propriu zise*

335 Necesitatea controlului regularității operației electorale. Condiția esențială pentru ca dreptul de vot să răspundă menirei sale, este ca el să se exercite în cadrul strict pe care legea a înțeles să i-l traseze. Orice abateri de la acest cadru al legii constituie o neregularitate, de natură să falsifice sinceritatea scrutinului. Operația electorală este o operație complexă; în timpul ei se pot comite numeroase neregularități. Se poate întâmpla ca în listele electorale să se fi înscris persoane cari n'aveau condiția de alegători sau persoane cari au fost trecute din eroare; se poate pe de altă parte ca în listele electorale să nu fi fost trecute o serie de persoane cari aveau dreptul de vot. Dar în timpul alegerilor se pot comite fraude electorale, o serie de cetățeni pot fi împiedicați de a participa la vot, rezultatele despuierii scrutinului pot fi falsificate. Cu sistemul acesta, sinceritatea votului este înlăturată; el devine o simplă formă.

Pentru înlăturarea acestor neajunsuri se impune să existe un organ cu caracter de imparțialitate și cu suficiente cunoștințe juridice care să examineze toate aceste neregularități și să restabilească ordinea legală. Organele însărcinate cu cercetarea tuturor contestațiilor ce s'ar ivi cu privire la legalitatea alegerilor, constituie contenciosul electoral. Prin această denumire trebuie să înțelegem, într'un sens mai larg, totalitatea contestațiilor cari s'ar naște cu privire la regularitatea operației electorale.

Când este vorba de contenciosul electoral trebuie să distingem contenciosul operațiilor prealabile alegerii și contenciosul alegerii propriu zise. Contenciosul operațiilor prealabile alegerii este deferit de obicei puterii judecătorești; contenciosul alegerii propriu zise este deferit de obicei Parlamentului; în multe cazuri însă, el este deferit tot puterii judecătorești.

336. Contenciosul operațiilor prealabile alegerii. Operațiile electorale prealabile alegerii pot constitui acte autonome, independente de alegerea efectuată și acte complexe. Ca exemplu de act autonom avem alcătuirea listelor electorale; ca exemplu de act complex avem, spre exemplu, secționarea circumscriptiilor electorale sau distribuirea buletinelor de vot. Aceste acte nu constituiesc acte caracterizat autonome, ele se înglobează în actul complex al alegerii și pot fi examinate odată cu validitatea globală

a alegerii. Dar cu toate acestea, jurisprudența franceză admite posibilitatea de a se deferi aceste acte Consiliului de Stat în prealabil, independent de operația electorală, bine înțeles în cazurile în care posibilitatea unui astfel de recurs împotriva lor este închisă. Vom examina deci în primul rând contenciosul actelor autonome și apoi contenciosul actelor complexe, prealabile alegerii.

A) *Contenciosul actelor electorale autonome*. Legile noastre electorale prevedeau existența a două serii de acte autonome supuse controlului jurisdicțional: 1. *alcătuirea listelor electorale* și 2. *alegerea semnelor electorale*.

I. *Controlul jurisdicțional al listelor electorale*. Am arătat că listele electorale se întocmesc de autoritatea comunală, în anumit termen și cu paza anumitor forme; pe de altă parte, în aceste liste nu pot fi înscriși decât alegătorii cari întrunesc condițiile. Presupuneți că listele electorale au fost întocmite în altă epocă decât cea prevăzută de lege, sau au fost întocmite de un consiliu comunal nelegal constituit, sau care pierduse calitatea. Ne găsim deci în fața unei neregularități *formale*, care se referă la constituirea în întregime a listei electorale; dar lista electorală poate conține alegători înscriși sau radiati pe nedrept; ea poate deci conține erori de *fond*. Legea prevede posibilitatea reparării lor pe calea justiției, de îndată ce ele s'au comis și independent de alegere.

1. *Controlul regularității formale a listei electorale*. Legea noastră electorală nu prevedea pentru particulari posibilitatea exercitării unui control separat de operația electorală a regularității formale a listei electorale. El nu putea fi exercitat decât la cererea organelor de control administrativ.

Presupuneți că lista electorală, în loc să fie revizuită în cursul luni Decembrie și afișată în cursul luni Ianuarie, cum cerea legea, este revizuită abia în Aprilie și afișată în cursul luni Mai. Este incontestabil o iregularitate, pe care organul administrativ a săvârșit-o și care este de natură să falșifice rezultatul eventualei alegeri. Din cauza acestei afișări tardive, cetățenii cari așteptau afișarea în luna Ianuarie, pot scăpa din vedere să cerceteze data când se va face publicarea și pot pierde termenul de contestație. Afișarea neregulată a unei liste sau alcătuirea ei de un organ incompetent, cu alte cuvinte neregularitățile formale ale alcătuirii unei liste electorale, nu deschid calea unui contencios independent. Ele nu pot fi atacate decât odată cu operația globală a alegerii.

Posibilitatea controlului autonom — prealabil alegerii — al regularității formale a listei electorale are avantajul că aduce mai multă siguranță în

operația electorală; alegerea efectuată pe baza unei liste electorale valdate din punct de vedere al regularității formale, nu va putea fi invalidată pe un astfel de motiv.

2. *Controlul regularității de fond a listelor electorale.* Listele electorale pot fi întocmite cu formele și în termenele prevăzute de lege; ele însă pot conține neregularități de fond, adică pot conține înscrieri de persoane cari n'au calitate de alegători, sau pot conține omisiuni. În ultimul caz, cum nimeni nu poate vota dacă nu este înscris în listă, se înțelege foarte ușor că întocmirea neregulată a listei electorale este de natură să falsifice expresiunea votului. Pentru înlăturarea acestui neajuns, legiuitorul a instituit calea unui contencios, înaintea unei comisiuni speciale (art. 13—15 legea electorală din 1939), independent de operația electorală și care se poate exercita cu înlesnire și fără cheltuială, cerând înscrierea.

Listele odată stabilite sunt afișate la primărie și la judecătoria de ocol respectivă, timp de 10 zile. În acest interval oricare cetățean omis poate face contestație la judecătoria de ocol respectivă cerând înscrierea dacă a fost omis, sau radierea unui individ înscris pe nedrept. În caz când cei interesați n'au uzat de calea acestui contencios în termenul prevăzut de lege, neregularitatea nu se acopere, ea poate fi invocată totuși cu ocazia validării alegerii.

Dacă, însă, cu tot acest contencios al regularității de fond a listei electorale, au rămas încă erori nereparate, ele pot fi ridicate de candidați cari au participat la alegere sau de orice alegător, cu ocazia validării alegerii. Astfel, neregularitățile privitoare la alcătuirea listelor electorale pot fi ridicate cu ocazia validării alegerii.

Este locul să observăm aci o deosebire între neregularitatea formală și cea de fond a listei electorale. În cazul unei contestații pentru o neregularitate formală, adresată instanței jurisdicționale de validare, dacă aceasta constată neregularitatea, ea trebuie să anuleze alegerea; în cazul unei contestații de fond, deși instanța constată neregularitatea, ea nu este ținută să invalideze alegerea decât în caz când ar constata că din cauza acestei neregularități, rezultatul votului ar fi schimbat. Deși ambele contestații se întemeiază pe aceleași principii, consecințele lor sunt diferite. Dar această deosebire este numai aparentă, căci, în fond, ele urmăresc același scop, sinceritatea consultării corpului electoral. Ori, ambele contestații, — atunci când constată că s'a falsificat voința corpului electoral și că dacă neregularitățile invocate ar fi fost înlăturate, rezultatul votului ar fi fost altul, — anulează alegerea, pentru a se consulta din nou corpul electoral.

II. *Controlul alegerii semnelor electorale.* Un al doilea contencios al actelor electorale autonome, este acel privitor la alegerea semnelor electorale, prevăzut de art. 50 din legea electorală din 1926. Acest contencios este deosebit de important și de multe ori reușita unui partid în alegeri depindea de hotărîrea dată de acest contencios cu privire la alegerea semnelor electorale.

Am arătat că atunci când legiuitorul a voit să pună în aplicare principiul votului universal, s'a izbit de greutatea exprimării acestui vot din partea acelor cari nu știu carte. Nevoind să-i excludă dela dreptul de vot, legiuitorul a inventat un mijloc cu ajutorul căruia să se poată exprima votul, *semnul electoral*. Prin semn electoral, în sensul legii, trebuie să înțelegem un semn geometric cât mai distinct, pe care și-l alege pe toată țara, sau pe o anumită regiune, o grupare politică și după care semn alegătorii pot să recunoască cu înlesnire candidații acelei grupări. Dar, de teamă ca nu cumva grupările politice să profite de neștiința alegătorilor și să caute să provoace confuzie prin adoptarea aceluiași semne electorale, legiuitorul a luat măsura ca semnul ales de o grupare politică să fie proprietatea sa și nicio altă grupare politică să nu mai poată alege același semn.

Neînțelegerile cu privire la alegerea acestor semne se judecau de comisia centrală electorală, înainte de începerea operației votării.

B) *Contenciosul actelor complexe prealabile alegerii.* Sunt în sfârșit o serie de *acte preparatorii*, cari sunt toate îndeplinite în vederea săvârșirii operației electorale. Acestea constituie un *act complex*, care, odată atacat în ceea ce privește legalitatea sa, pune în discuție legalitatea tuturor actelor preparatorii, cari au dus la săvârșirea lui. Dar jurisprudența Consiliului de Stat, în Franța, a început să se abată dela regulile clasice ale cercetării legalității actelor complexe și să examineze validitatea actelor preparatorii, independent și cu mult înainte de actul complex, alegerea. Ca acte preparatorii, după sistemul legii noastre electorale, avem fixarea secțiilor de votare, care se face cu mult înainte de operația electorală și independent de dânsa. De sigur, o fixare făcută în contradicție cu legea dă naștere la contestațiune, care s'ar putea judeca și soluționa și înainte de operația electorală și independent de ea. Totuși, dacă această contestație n'a fost făcută înainte de alegere, ea poate fi făcută cu ocazia examinării operației electorale, când se examinează în întregul lor toate actele cari au dus la desăvârșirea alegerii.

337. **Contenciosul alegerii propriu zise.** Cu ocazia unei alegeri se pot petrece însă și alte neregularități decât acele privitoare la listele și semnele

electorale. Din moment ce începe perioada electorală, adică dela data când se convoacă corpul electoral și până la proclamarea rezultatului votului, legea prevede o serie de formalități de îndeplinit și ia o serie de garanții menite să asigure sinceritatea votului. Nerespectarea acestor măsuri luate de legiuitor sunt de natură să falsifice voința alegătorilor; când se constată acest fapt, alegerea trebuie invalidată și corpul electoral consultat din nou, pentru ca astfel adevărata sa voință să poată fi exprimată.

Or, este un principiu, recunoscut în mod universal, că orice Adunare reprezentativă nu poate să funcționeze decât după ce s'a constatat în conformitate cu legea că toți membrii săi au fost desemnați în mod legal. Această constatare, când este vorba de alegeri pentru Adunările legislative, se numește validare; ea era încredințată, chiar prin Constituțiune, unui anumit organ.

Toate contestațiile care s'ar naște cu privire la întreaga operație electorală și până la proclamarea rezultatului; se adresează organului însărcinat cu validarea alegerii. Dacă examinăm la diverse State modul cum s'a soluționat problema controlului jurisdicțional al alegerilor, constatăm că s'a ajuns la 3 sisteme: *a*) încredințarea acestui control unei jurisdicțiuni, cum este în Anglia, unde regularitatea alegerilor dela Camera Comunelor este examinată de doi judecători dela Inalta Curte de justiție (diviziunea Băncii Regelui); Japonia a stabilit Competența Curții de apel din Tokio ca instanță de contencios a alegerilor parlamentare; în regatul serbo-croato-sloven, constituția din 1921 stabilea competența Inaltei Curți de Casație; constituțiunile polonă (1921), cehoslovacă și austriacă admiteau același sistem; *b*) acest control este încredințat Adunării însăși, care are dreptul de a verifica puterile membrilor săi și a valida alegerile, sistem criticabil din punctul de vedere al valorii morale, căci Adunările politice ieșite din alegeri, după lupte politice, nu oferă garanții suficiente de obiectivitate; *c*) un sistem intermediar, ce găsim în Constituțiunea germană dela Weimar (11 August 1919), stabilește un tribunal special pentru validare electorală (Wahlprüfungsgericht) compus dintr'un număr de judecători dela tribunalul suprem administrativ, delegați de Președintele Reichului și dintr'un număr de deputați, desemnați de Reichstag.

Constituțiunea din 1938 stabilește, pentru prima dată în România, prin art. 50, că Inalta Curte de Casație și Justiție este judecătorul suprem în materie de validare a alegerilor pentru Adunările legislative; ea era singura competentă de a verifica puterile aleșilor.

Legea electorală din 9 Mai 1939 (art. 17 și 18), reproducând textul constituțional, proclamă că Inalta Curte face verificarea titlurilor aleșilor înainte de ziua fixată pentru întrunirea Adunărilor. Toate secțiunile Inaltei Curți erau competente pentru a judeca în această materie.

Primul președinte al Curții de Apel, care era și președintele biroului electoral, după proclamarea rezultatelor, trimitea dosarele alegerilor din circumscripțiunea sa electorală Inaltei Curți, care se pronunța, fără discuțiuni orale, asupra validității mandatelor.

CAPITOLUL V

PARLAMENTUL

§ 1. COMPUNEREA PARLAMENTULUI

SUMAR: 338. *Organul legislativ.* — 339. — *Parlamentul poate să fie unicameral sau bicameral.* — 340. *Avantajele și criticile aduse sistemului dualității Camerelor*

338. **Organul legislativ**, în sistemul constituțiilor noastre din 1866 și 1923, era tripartit cuprinzând pe Rege și cele două Adunări politice: Camera deputaților și Senatul. În aceste constituțiuni, se formulează expres ideea că puterea legislativă se exercită colectiv de Rege, de Cameră și de Senat.

Aceasta însemnează că o operă legislativă, o lege, nu se poate înfăptui decât prin acordul de voințe al acestor 3 ramuri ale puterii legiuitoare.

Manifestarea de voință a Adunării deputaților și a Senatului se constată prin votarea proiectului de lege de fiecare Adunare, iar manifestarea de voință a Regelui, prin sancționare. Sancționarea avea drept efect că transforma proiectul în lege, căci prin sancționare, operându-se acordul voințelor celor trei ramuri ale organului legislativ, legea era perfectă.

339. **Parlamentul poate să fie unicameral sau bicameral.** Cea dintâi problemă care se ridică atunci când cercetăm compunerea Parlamentului, este dacă dânsul trebuie să fie compus dintr'o singură cameră sau din două. Numai după aceea se discută modul cum sunt desemnați membrii fiecărei Adunări. La noi, sub regimul constituțional, puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege și Reprezentațiunea națională, formată din Senat și Adunarea Deputaților. La noi, dualitatea camerelor s'a introdus dela 1864, prin statutul lui Cuza, când, alături de Adunarea electivă și ca o contrapondere a sa, se creează *Corpul ponderator*, denumit *Senat* prin modificarea adusă Statutului la 1 Iulie 1864. Înainte de această dată, reprezentațiunea națională la noi a fost unicamerală.

340. Avantagiile și criticile aduse sistemului dualității Camerelor.

Discuțiunea în această privință durează de foarte multă vreme și era destul de pasionantă. Se găseau fervenți susținători ai sistemului bicameral ca și apărători ai sistemului unicameral. Avantagiile sistemului dualist ar fi:

1. *Dualitatea camerelor este menită să aducă ponderare.* Prin natura sa, Camera a doua are menirea să tempereze avântul camerei joase, să aducă o contribuție de moderațiune și de reflecțiune asupra actelor primei Camere. Boissy d'Anglas formulase această idee în cuvinte memorabile: camera joasă va fi imaginația Statului; camera înaltă, rațiunea.

2. *Inlătură despotismul parlamentului.* O cameră singură, se socotește că reprezintă națiunea însăși și poate merge până acolo încât să se confunde cu națiunea. Ea ajunge astfel la despotism, nefiind nicio altă putere care să-i contenească forțele. Și despotismul unei adunări este mult mai rău decât al unui individ, căci acesta poate fi tras la răspundere, pe când Adunarea, fiind instituție colectivă, este nerăspunzătoare.

3. *Asigură mai multă reflexiune în alcătuirea legii.* Cel mai mare merit al sistemului dualist este găsit în faptul că dânsul supune confecționarea legii unei discuțiuni mai lungi; trecerea legii prin cele două corpuri evită posibilitatea de surpriză, de discuție și votare pripită, lasă timpul necesar pentru ca opinia publică să ia cunoștință de proiectul propus și să atragă atenția corpului al doilea asupra obiecțiunilor ce-ar avea de formulat. În sfârșit, legea trecând prin două corpuri și fiind examinată de două ori, este presupusă mai bună; ea a fost examinată cu mai multă atenție și erorile cari au scăpat primului corp sunt corectate de al doilea.

4. În afară de aceste avantagii generale, pe care dualitatea camerelor le are în toate regimurile, ea prezintă o serie de avantagii speciale în *regimul republican*. Acolo, dualitatea camerelor reduce conflictele dintre parlament și guvern. Camera înaltă, într'un regim republican, constituie *elementul stabil* al organismului constituțional și asigură, dacă președintele republicei este ales de parlament, o anumită independență acestuia, pe care, de altfel, n'ar avea-o, dacă ar fi ales de o singură cameră care l-ar putea oricând răsturna.

Dar, împotriva dualității camerelor s'au ridicat o serie de obiecțiuni:

1. *Dualitatea camerelor este ilogică, față de unitatea națiunii.* Se susține că nu se poate admite, din punct de vedere logic, să existe două corpuri deosebite, care să hotărască în numele națiunii, deoarece voința națională este una și indivizibilă. Ori, această critică este numai aparentă, deoarece numai în momentul când cele două corpuri cad de acord asupra unei

rezoluțiuni ce urmează a fi luată, numai atunci se creează voința națională, care este una și indivizibilă, așa că din acest punct de vedere critica adusă este nefondată.

2. *Dualitatea ca merelor înmulțește conflictele constituționale.* Criticii acestui principiu arată inutilitatea instituției și din alt punct de vedere. În adevăr, susțin dâșșii, dacă ambele corpuri legiuitoare sunt de acord asupra unei rezoluții ce trebuie de luat, atunci este inutilă existența corpului al doilea. Dacă ele sunt în desacord, sunt în neputință de a lua o hotărâre și mersul normal al vieții Statului este paralizat. Ne găsim în fața unui conflict constituțional.

Dar acest conflict poate fi cu înlesnire aplanat, căci parlamentul nu face singur legile, ci în colaborare cu guvernul care are datoria să se sforțeze să asigure un echilibru între cele două corpuri legiuitoare. Dacă nu reușește să înfăptuiască acest lucru, guvernul trebuie să plece, iar, la rigoare, parlamentul care nu s'ar pune de acord, poate fi dizolvat, pentru a se proceda la o nouă consultare a corpului electoral.

3. *Dualitatea camerelor aduce încetineală în opera legislativă.* Critica aceasta, față de rapiditatea cu care lucra în ultima vreme mașina parlamentară, ar putea fi socotită ca un avantaj al sistemului. Ceea ce i se imputa parlamentului bicameral ca și celui unicameral, este rapiditatea cu care dâșșul schimba legile. Puține sunt exemplele când camera a doua să fi adus întârziere în confecționarea unei legi, decretată ad-hoc urgentă.

§ 2. COMPUNEREA CAMERELOR ÎNALTE (Senat)

SUMAR: 341. *Origina Camerelor înalte și compunerea lor primordială.* —

342. *Recrutarea Senatului la noi.* — 343. *Condițiile pentru a fi eligibil la Senat.*

344. *Durata Senatului*

341. **Originea camerelor înalte și compunerea lor primordială.** Separarea parlamentului în două camere își găsește origina în Anglia, țara tradițională a parlamentarismului. Acolo, separația în două camere își găsește o justificare istorică. În momentul în care regii Angliei, constrânși de împrejurări, sunt siliți să acorde poporului drepturi, parlamentul englez se desparte în două, *camera joasă*, care primește în sânul său pe reprezentanții aleși ai comunelor și ai comitatelor, de aceea a fost denumită *Camera Comunelor*; în fața acestei camere, se menține *camera înaltă*, numită *Camera lorșilor*, unde au rămas marea nobilime și reprezentanții clerului înalt.

Evenimentul are loc cu începere din anul 1295, când fu convocat Parlamentul-model. Compunerea acestui parlament era destul de variată. Alături de baroni, de prelați și abați, convocați în persoană, și de deputații aleși de comitate, de orașe și de burghezi, întâlnim clerul reprezentat ca un ordin particular. La început, această adunare a funcționat ca o adunare unică, care însă, în curând, avea să se despartă în două corpuri distincte.

Separția începu în momentul când clerul renunță să mai fie reprezentat în Parlament ca un ordin aparte. Prelații continuă să rămână în *magnum concilium*, pe când decanii Capitoalelor, arhidiaconii și *prorectorii* bisericilor, încetară de a mai participa în Parlamentele convocate. Cum motivul principal al convocării Parlamentului era votarea subsidiilor cerute de puterea regală, clerul preferă să nu mai vină în Parlament pentru acest fapt, ci să voteze aceste subsidii într'o adunare separată, ajungând apoi ca această votare să se facă printr'o înțelegere directă între lordul Cancelar și arhiepiscopul primat.

De acum înainte, în *magnum concilium* va începe să se formeze grupe diferite, astfel că acest *magnum concilium* va funcționa mai departe drept *Camera a lorzilor*, separat de noua Adunare, care ia denumirea de *Camera Comunelor*.

Privită sub această lumină, dualitatea camerelor își găsește aci o justificare mai mult istorică. Camera înaltă este chemată să modereze avântul democratic al camerei joase, să aducă moderațiune în opera legislativă, să păstreze tradiția. Pentru a răspunde acestui scop, camera înaltă, în Anglia, chiar astăzi, este recrutată pe baza voinții regale și a eredității, pe când camera joasă este recrutată pe baza unui vot universal. În Anglia, Regele conferă titlul de pair și acest titlu, această demnitate, conferă dreptul de a face parte din camera lorzilor; acest drept se transmite pe cale ereditară. Camera lorzilor este compusă deci din aleșii voinței regale și ai eredității. Camera lorzilor este formată din 5 clase de lorzi: 1) principii de sânge regal; 2) lorzii ereditari; 3) spiritual-lords, adică reprezentanții clerului înalt, cum ar fi arhiepiscopii și unii din episcopi; 4) pairii reprezentanți ai Scoției și ai Irlandei, aleși de semenii lor: cei ai Scoției, pentru o perioadă cât durează Camera Comunelor, cei ai Irlandei pe viață; 5) lorzii legiști, *lords of appeal*, aleși dintre juriștii cari au ocupat locurile cele mai înalte în magistratură.

342. Recrutarea Senatului la noi. Când, la 1864, prin *Statutul* lui Cuza, se institue la noi, pentru prima dată, cel de-al doilea corp, sub denumirea de *Corpul ponderator*, Domnitorul se găsea sub influența legii

constituționale franceze din 1852. El însă schimbă modul de recrutare al membrilor Corpului ponderator, căutând să precizeze de unde va alege « ilustrațiile țării ». În afară de membrii de drept, corpul ponderator este în întregime numit de Domnitor, ca și Senatul francez al Impăratului Napoleon III; dar pe când senatorii francezi erau aleși pe viață, membrii Corpului ponderator, deși numiți pe viață, erau reînnoiți, în proporție de o treime, la fiecare doi ani, astfel că numirea lor în cel mai bun caz nu dura decât șase ani, Domnul putând s'o reînnoiască.

Dar Corpul ponderator al lui Cuza, căruia acesta îi dăduse un rol foarte important, având în paza sa întreaga organizare constituțională a Statului și fiind elementul stabil pe care avea să se sprijine Domnul, n'a funcționat niciodată, căci în urma loviturii de Stat, care înlătură pe Cuza, el n'a fost convocat spre a vota Constituția din 1866, de teamă să nu fie favorabil lui Cuza, și a fost înlocuit prin *Senatul Constituției din 1866*.

Noua Constituție, imitată în deaproape după Constituția belgiană din 1831, aduce o concepție specială în organizarea Senatului. Senatorii sunt aleși de un corp electoral de aceeași natură ca și al Adunării deputaților, singura deosebire fiind *censul*. Vârsta la alegerile pentru Senat era aceeași ca și la cele pentru Cameră, adică 21 de ani. Această situație este menținută și prin legea electorală din 1884, cu singura deosebire că s'au adăugat noi categorii de dispensați. Dar sub regimul Constituției din 1866 se păstrează în Senat prezența de drept a Mitropoliților și Episcopilor țării și se rezervă câte un loc de senator Universităților. Face parte de asemeni din Senat Moștenitorul Tronului dela vârsta de 18 ani, dar cu vot deliberativ numai dela vârsta de 25 de ani.

Ceea ce constituia însă concepția specială a legiuitorului, era *vârsta* cerută pentru ca cineva să poată fi ales senator. În adevăr, atât Constituția, (art. 74) cât și legea electorală cereau, pentru a putea fi ales senator, vârsta de 40 de ani. *Vârsta și censul* erau deci considerate ca cele două elemente de pondere, care trebuiau să aducă o diferențiere în structura celor două corpuri și să constituie un element de pondere și de corectare a Camerii deputaților. Dacă ar fi să examinăm evoluția instituției camerelor înalte, ar trebui să spunem că modul de organizare al Senatului nostru a corespuns în totul tendinței democratice. Dar cu toate acestea, Senatul n'a îndeplinit la noi rolul unei Camere înalte, ci al unui al doilea corp, neavând nicio putere proprie, nici de corectare a voinței celui dintâi corp, nici de înfrânare a voinței guvernului. Singurul element stabil în viața noastră constituțională a fost șeful Statului, care a dirijat întreaga viață constituțională.

De aceea, cu ocazia alcătuirii Constituției din 1923, s'a căutat să se dea Senatului o structură cu totul diferită, spre a putea răspunde misiunii sale. S'a voit să se facă din Senat nu numai un corp de pondere și de tradiție, dar un corp de *competențe* și un reprezentant al diverselor *interese profesionale*. Acest lucru apare clar atât din modul de constituire al Senatului, cât și din discuțiile cari au avut loc cu ocazia votării acestor texte.

Pentru realizarea acestui Senat, Constituția pune principiul, în art. 67, că el se compune « din senatori aleși și din senatori de drept ». Prin denumirea de senatori *aleși*, ea înțelege nu numai pe cei aleși prin vot universal, ci toate categoriile de senatori a căror recrutare se face pe bază de alegeri. Senatorii de drept sunt acei pe care-i desemnează Constituția în mod precis, din cauza funcțiunilor pe care le-au exercitat, sau a calităților lor. Să examinăm deci cele două categorii de senatori.

A) *Senatorii aleși*. Constituția noastră prevedea patru categorii de senatori aleși și anume:

I. *Senatorii votului universal*. Art. 68 din Constituția dela 1923 declară că « toți cetățenii români, dela vârsta de 40 de ani împliniți, aleg pe circumscripții electorale cari nu pot fi mai mari decât județul, prin vot obligator, egal, direct și secret, un număr de senatori. Numărul senatorilor de ales în fiecare circumscripție, care nu poate fi mai mare decât un județ, se stabilește de legea electorală, proporțional cu populația ». Aceasta este prima categorie de senatori, prevăzută de Constituție. Aceștia sunt chemați să reprezinte în Senat curenteles votului universal.

II. *Senatorii consiliilor locale*. A doua categorie de senatori aleși, pe care o prevede Constituția în art. 69, este aceea a senatorilor aleși de « membrii aleși în consiliile județene și membrii aleși în consiliile comunale urbane și rurale, cari întruniți într'un singur colegiu, aleg prin vot obligator, egal, direct și secret, câte un senator de fiecare județ ».

Legiuitorul constituent a voit să dea o atenție deosebită grupărilor locale în recrutarea Senatului, așa cum o face legea electorală franceză și cum a făcut-o în 1921 Constituția belgiană. În adevăr, art. 53 al Constituției belgiene modificate în 1921, prevede că Senatul se compune: 1. din senatori aleși ai votului universal de un corp electoral analog cu acel care alege pe deputați; 2. din senatori aleși de consiliile provinciale; 3. din senatori coopțați de senatorii aleși prin cele două moduri; 4. din prinții Belgiei, senatori de drept la 18 ani și cu vot la 25 de ani. De altfel, în desbaterile parlamentare cari au avut loc, s'a recunoscut că această dispoziție a fost adoptată după Constituția belgiană.

III. *Senatorii camerelor profesionale*. A treia categorie de senatori aleși și care dă o nuanță pronunțată de reprezentare a intereselor profesionale, este aceea a senatorilor prevăzuți de art. 70 din Constituția dela 1923, care are următorul cuprins: « Membrii camerelor de comerț, de industrie, de muncă și de agricultură, întruniți în colegii separate, aleg din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și pentru fiecare circumscripție electorală. Aceste circumscripții electorale speciale se fixează de legea electorală, numărul lor neputând fi mai mare de șase ».

IV. *Senatorii Universităților*. În sfârșit, a patra categorie de senatori aleși este aceea care reprezintă știința și cultura, senatori pe care-i aleg universitățile, prin votul profesorilor. Art. 71 din Constituție dispune că « fiecare Universitate alege, din sânul său, prin votul profesorilor săi, câte un senator ».

Dispozițiunea aceasta a fost introdusă la noi pentru prima dată în Constituția din 1866, după exemplul existent în Anglia. Acolo însă corpul electoral este mult mai larg decât la noi, participând la alegerea reprezentantului universității nu numai profesorii, ci întreg corpul ajutător, cum și persoanele care se interesează de bunul mers al Universității. La noi, nu s'a admis să participe la vot decât profesorii fiecărei Universități. S'a voit să se dea astfel instituțiilor de înaltă cultură dreptul de a avea reprezentanți în Senat, pentru ca acolo aceștia să expună interesele întregii culturi și în același timp să aducă întreaga lor competență și autoritate în rezolvarea intereselor generale.

Constituțiunea din 1938 voiește să facă din Parlament o reprezentare a intereselor profesionale. În sistemul acestei Constituțiuni, senatorii erau de două categorii: senatori numiți de Rege și senatori aleși de comitetele de direcțiune ale Corpurilor constituite, indicate în art. 11 din legea electorală dela 9 Mai 1939 și în tabloul anexat la lege. Candidații trebuiau să fie agreați de Frontul Renașterii Naționale (art. 26 legea electorală).

Proporțiã între senatorii aleși și cei numiți era de jumătate.

B) *Senatorii de drept*. Alături de senatorii aleși, Constituția din 1923 prevedea două categorii de senatori de drept: categoria senatorilor de drept cari au această calitate în virtutea înaltelor demnități cari le dețin în Stat și categoria senatorilor de drept care dobândesc acest titlu în virtutea funcțiunilor exercitate în trecut. Diferența dintre aceste două categorii de senatori de drept era însemnată: cei dintâi dețin această calitate în virtutea funcțiunii pe care o exercită și numai atâta vreme cât

exercită acea funcțiune; cei din categoria a doua, dețin calitatea de senator de drept, odată acordată, pe viață.

I. *Senatorii de drept în virtutea funcțiunii pe care o dețin.* Ei sunt prevăzuți de art. 72 din Constituție, care precizează că «sunt de drept membri ai Senatului, în virtutea înaltei lor situațiuni în Stat și biserică». Din acest text apare și mai clară distincția semnalată mai sus. Aceste personalități, din moment ce dețin înaltele funcțiuni, *sunt*, prin chiar acest fapt, senatori de drept, fără să mai fie nevoie de vreo verificare a titlului lor. Ei dețin această calitate în virtutea funcțiunii ce exercită și numai atâta vreme cât dețin funcțiunea. Calitatea lor de senatori de drept încetează odată cu încetarea funcțiunii cu care sunt însărcinați. Mandatul lor de senatori de drept este deci un mandat *obiectiv*, dat nu persoanei, ci înaltei funcțiuni pe care vremelnic o dețin. Această categorie de senatori se deosebesc de acei cari devin senatori de drept și care au un mandat *subiectiv*, dat persoanei care a exercitat o anumită situație în Stat. Mandatul, odată acordat, nu se mai poate pierde; el este acordat pe viață.

În prima categorie de senatori de drept, cari au mandat obiectiv, art. 72 din Constituție enumeră:

a) Moștenitorul Tronului, dela vârsta de 18 ani împliniți. El însă nu va avea vot deliberativ decât la vârsta de 25 ani împliniți.

Prezența Moștenitorului Tronului în Senat este justificată prin necesitatea ca viitorul Rege să ia contact cu viața politică, să cunoască oamenii și partidele, să se pregătească în sfârșit pentru marea sarcină a conducerii Statului. S'a ales Senatul, deoarece acesta, prin modul său de recrutare, prin ponderea pe care o aducea vârsta, era mai obiectiv, mai senin în judecată, mai ferit de patimile politice. Mai ales atunci când Senatul era numit de Rege, el servea drept o adevărată școală politică pentru Moștenitorul Tronului.

Dar azi, când votul universal s'a extins și la recrutarea Senatului, prezența Moștenitorului Tronului în Senat rămâne mai mult o prerogativă, de care acesta face din ce în ce mai puțin uz.

b) Mitropoliții țării;

c) Episcopii eparhioți ai bisericelor ortodoxe române și greco-catolice, întrucât vor fi aleși conform legilor țării.

Constituantul nostru a înțeles să păstreze vechea tradiție a țării, menținând în Senat prezența de drept a înalților chiriarihi. Aceștia au luat parte la conducerea țării și s'a crezut că este bine ca glasul lor să fie auzit în Senat, cu toate că, sub regimul constituțional, prezența lor în Senat se manifestă printr'o mare pasivitate.

d) Capii confesiunilor recunoscute de Stat, câte unul de fiecare confesiune, întrucât sunt aleși sau numiți conform legilor țării și reprezintă un număr de peste 200.000 credincioși, precum și reprezentantul superior religios al musulmanilor din Regat.

e) Președintele Academiei Române. S'a socotit bine ca alături de reprezentanții Universităților să fie prezent în Senat și reprezentantul celui mai înalt institut de cultură, care să aducă astfel contribuția sa la deliberările Senatului.

II. *Senatorii de drept în virtutea situației lor personale.* Art. 73 din Constituție declară că *devin* senatori de drept:

a) Foștii președinți de consiliu, întrucât ar avea o vechime de patru ani ca Președinți de consiliu titulari, cum și foștii miniștri, având o vechime de cel puțin șase ani, într'una sau mai multe guvernări;

b) Foștii președinți ai Corpurilor Legiuitoare care vor fi exercitat această demnitate cel puțin în cursul a opt sesiuni ordinare;

c) Foștii senatori și deputați aleși cel puțin în zece legislaturi, independent de durata lor;

d) Foștii Prim-președinți ai Inaltei Curți de Casație și Justiție cari au ocupat această funcție sau pe aceea de Președinte la Casație cinci ani.

e) Generalii de rezervă și în retragere:

1. Care vor fi exercitat comanda unei armate în fața inamicului, ca titulari, cel puțin 3 luni;

2. Care au îndeplinit funcțiunea de Șef al marelui Stat-major, sau de inspector general de armată (comandant de armată), în timp de pace cel puțin patru ani.

Numărul celor din categoria a doua nu va fi mai mare de patru, luați în ordinea vechimei, la vacanțe existente.

f) Foștii Președinți ai Adunărilor Naționale din Chișinău, Cernăuți și Alba-Iulia, cari au declarat Unirea.

Aceste personalități erau chemate în Senat din cauza mării lor activități politice, din cauza experienței pe care o reprezintă, a prevederii și seninătății de cugetare pe care sunt presupuși că o aduc, din cauza mării lor competențe și drept recunoștință pentru anumite categorii cari au binemeritat dela patrie și care, prin prezența lor în Senat, vor veghea în permanență la apărarea intereselor și prestigiului neamului.

Constituția din 1938 schimba constituirea Senatului, declarând în art. 63 că Senatul se compune din senatori numiți de Rege, din senatori de drept și din senatori aleși.

343. **Condițiile pentru a fi eligibil în Senat** sunt de obicei înscrise în Constituție și în orice caz, în legea electorală. Ele se referă la exercițiul drepturilor civile și politice, la domiciliu, la vârstă, la exercitarea unei profesii, după natura și caracterul regimului electoral adoptat.

344. **Durata Senatului.** Una din condițiile esențiale ale bunei funcționări a regimului dualist este alegerea Camerei înalte pe un period mai lung decât cel al Camerei joase, și reînnoirea parțială la anumite epoci. Cu chipul acesta se creează în sânul Parlamentului un element stabil, de care să se frângă veleitățile Adunării deputaților și care să-l ajute pe șeful Statului în rezolvarea crizelor politice. Acesta era sistemul adoptat de Constituția franceză din 1875 ¹⁾ și acesta era sistemul înscris în Constituția noastră din 1866, care, în art. 78 declara că membrii Senatului se aleg pe opt ani și se reînnoesc pe jumătate la fiecare patru ani, prin tragere la sorți, organizată de așa fel încât eliminarea să fie împărțită pe toate județele. Membrii eșiți la sorți erau reeligibili.

Era, din acest fapt, o diferență de durată între Senat și Adunarea Deputaților, căci pentru aceasta din urmă Constituția fixa prin art. 66 un termen de 4 ani.

Constituția din 1866 diferenția Senatul de Adunarea Deputaților prin: a) condiții mai severe de electorat și eligibilitate; b) prin durata îndoită a Senatului, cu reînnoire parțială; c) prin numărul mult mai mic al Senatorilor față de deputați. El răspundea deci tuturor condițiunilor cerute de dreptul constituțional pentru o Cameră înaltă.

Constituția din 1923, prin art. 62, declară că «membrii ambelor corpuri legiuitoare sunt aleși pentru patru ani». Niciun fel de lămurire nu ni se dă din lucrările preparatorii sau din desbaterile parlamentare asupra motivelor cari l-au determinat pe Constituant să admită egalitatea de durată a celor două Adunări. De sigur, el n'a fost pătruns de importanța Senatului și de nevoia diferențierii lui de Adunarea Deputaților, reușind astfel să institue o a doua Adunare, de același caracter ca și prima.

Constituția din 1938 fixează la 9 ani durata Senatului, pe când pentru Adunarea Deputaților durata mandatului este de șase ani.

¹⁾ Vezi *supra*, p. 134 și urm.

§ 3. COMPUNEREA ADUNĂRII DEPUTAȚILOR

SUMAR: 345. *Condițiile electoratului pasiv.* — 346. *Durata și reînnoirea Adunării Deputaților.* — 347. *Numărul deputaților.*

345. **Condițiile electoratului pasiv.** Principiile cari dominau la noi modul de recrutare al Adunării Deputaților erau de ordin constituțional. Legiuitorului nostru constituant i s'au părut atât de importante aceste principii încât n'a înțeles să le lase pe seama legiuitorului ordinar, ci le-a înscris în art. 66 din Constituția din 1923 așa cum le-a înscris de altfel și pentru Senat.

Din examinarea acestui text se desprinde un principiu de bază, după care era recrutată Adunarea Deputaților, principiul *eligibilității universale*, adică legiuitorul cerea pentru electoratul pasiv aceleași condiții ca și pentru electoratul activ. Constituția noastră nu stabilea niciun criteriu de selecțiune, ci lăsa ca această selecțiune să se facă direct de corpul electoral. După cum, pentru intrarea în corpul electoral, legea nu cerea nicio condiție specială de selecțiune, tot astfel legiuitorul nu cerea condiții speciale de capacitate pentru cei cari urma să fie aleși deputați.

Constituția din 1938 ca și legea electorală din 9 Mai 1939, schimbau total acest sistem, încercând să introducă o reprezentare a intereselor profesionale. Toți alegătorii și eligibilii trebuiau să practice o profesiune care intra în una din următoarele 3 categorii: *agricultura și munca manuală, comerțul și industria, ocupațiunile intelectuale.*

Se considera profesiunea ca o unitate economico-socială, cu legături de solidaritate între membrii care exercită aceeași profesiune.

346. **Durata și reînnoirea Adunării Deputaților.** Adunarea deputaților, după ultima Constituție, era aleasă pe termen de șase ani. Durata Parlamentului este deci înscrisă în Constituție; Adunările n'ar putea să-și prelungească singure mandatul peste această durată; lucrările cari le-ar face ar fi nule de drept, iar nulitatea lor ar putea fi cerută pe calea recursului în neconstituționalitate. Dar chiar în țări ca Franța, unde durata mandatului parlamentar nu era fixată de Constituție, ci de legea ordinară, încă Adunările n'aveau dreptul, afară de cazuri excepționale, să-și prelungească mandatul.

La noi, posibilitatea unei astfel de rezoluții este înlăturată, durata Parlamentului fiind fixată prin Constituție și neputând fi modificată decât tot pe această cale.

După sistemul admis de Constituția din 1938, reînnoirea Camerei nu se poate face parțial, ci numai integral. La fiecare șase ani Camera este de drept dizolvată în întregime și se alege o nouă Cameră. Această reînnoire se poate face și mai curând, înainte de expirarea celor șase ani, prin dizolvare, dar și în acest caz reînnoirea se face integral.

Reînnoirea integrală a Camerii are adversari, cari preferă reînnoirea parțială. Cu chipul acesta s'ar asigura continuitatea funcționării Parlamentului și s'ar evita puternicile zguduiți periodice pe care le provoacă consultarea integrală a corpului electoral. Ambele sisteme au fost experimentate de Constituția franceză; reînnoirea parțială a fost admisă în Constituția anului III, anului VIII și în 1814; reînnoirea integrală a fost admisă în 1793, în 1824, în 1830, în 1848, în 1852 și în sfârșit prin legea organică din 1875.

Alegeri parțiale. Deși Constituția noastră nu prevede posibilitatea reînnoirii parțiale a Adunării deputaților, ci numai reînnoirea integrală, legea electorală prevedea totuși posibilitatea unei reînnoiri parțiale, pe calea alegerilor parțiale, care se fac în același chip ca și alegerile generale.

347. Numărul deputaților. Constituția noastră nu stabilea numărul deputaților și nici măcar proporția care trebuie să existe între populație și numărul deputaților. Ea lasă acest lucru în seama legii electorale.

Rezultă deci din examinarea acestor texte că fixarea numărului deputaților aparține legiuitorului ordinar.

Legiuitorul ordinar poate să mărească sau să reducă numărul deputaților, așa după cum crede dânsul de cuviință. Același lucru trebuie să spunem și despre senatori. Pe baza legii electorale din 1939, aveam 258 deputați și 176 senatori, din care 88 numiți de Rege și 88 aleși, în afară de senatorii de drept. Posibilitatea aceasta pe care Constituantul a lăsat-o legiuitorului ordinar de a modifica așa cum crede de cuviință, numărul parlamentarilor, pune în discuție în mod firesc două probleme: *a)* dacă numărul parlamentarilor trebuie să fie mare sau dimpotrivă trebuie redus și *b)* dacă trebuie să fie diferență între numărul deputaților și al senatorilor sau trebuie să fie egalitate de număr între ambele corpuri.

a) În ce privește numărul parlamentarilor, trebuie să recunoaștem că democrația tinde să mărească neîncetat acest număr. Ca o tendință firească, ca o dogmă a principiului democratic, numărul deputaților crește incontinuu, căci democrația este regimul masselor și are de satisfăcut cât mai mulți partizani. Dar aceasta nu înseamnă o ameliorare a regimului

parlamentar. Sistemul scrutinului de listă unit cu numărul mare al parlamentarilor, face să pătrundă în Parlament elemente dintre cele mai slabe și mai nepregătite, cari, pe cale normală, n'ar fi putut niciodată ajunge și pe care puhoiul democrației îi scoate la iveală și-i aruncă în locuri de răspundere. Oricare ar fi argumentele democrației, noi credem că un număr redus de parlamentari pretinde o selecție mai îngrijită și o răspundere mai mare. Altfel apare omul în fața unei Adunări de nepregătiți, de oameni cari nu pot înțelege nici expresiile curent întrebuințate sau termenii tehnici cari au intrat în uz și cu totul altfel apare în fața unei Adunări de oameni pregătiți, care-l pot controla. O discuție în aceste condițiuni înalță debaterile și ne privează de sigur de expresiunile degradante care se întâlneau în parlamentele democrației.

b) În ce privește diferența de număr care trebuie să existe între Camera și Senat, noi socotim că această chestiune are rațiune de a fi numai într'un Parlament unde Senatul este organizat pe baze cu totul diferite de cum este organizată Camera. Atunci când faci din Senat un al doilea corp, de aceeași structură cum este Camera, este indiferent numărul membrilor săi. Rațiunea diferențierii apare numai atunci când Senatul devine un adevărat corp de competențe; în mod firesc, numărul membrilor săi trebuie să fie mult mai redus, căci din moment ce ai dat Senatului dreptul de a controla Camera, acest control nu se poate face în chip eficace și bine decât de un număr restrâns.

CAPITOLUL VI

ORGANIZAREA PARLAMENTARĂ

§ 1. ORGANIZAREA INTERNĂ A ADUNĂRILOR

SUMAR: A) *Organele de conducere*. — 348. *Alegerea birourilor*. — 349. *Atribuțiile birourilor*. — 350. *Funcționarii Adunărilor*. — 351. *Secțiile și comisiunile Parlamentului*. — B) *Procedura parlamentară*. — 352. *Depunerea proiectelor de lege*. — 353. *Examinarea proiectelor în comisii și secții*. — 354. *Inscrierea la ordinea zilei*. — 355. *Discuția în ședință publică*. — 356. *Votul*. — 357. *Atribuțiunile Regelui în materie de legiferare. Drept de inițiativă. Sancționarea*. — 358. *Sistemul act elor constituționale din 1940*. — 359. *Promulgarea legilor*. — 360. *Publicarea decretelor legi și decretelor*

A) *Organele de conducere*

348. **Alegerea birourilor.** Adunările alese au de îndeplinit o importantă misiune, în vederea căreia atât Constituția cât și legea electorală au edictat o serie de garanții care să asigure o cât mai exactă consultare a corpului electoral. Dar pentru ca aceste Adunări să-și îndeplinească misiunea lor, ele au nevoie să se organizeze, să-și creeze anumite organe de conducere, cari să dirigească activitatea lor. Organizarea internă a ambelor Adunări este aproape identică. Regulele ei se găsesc înscrise parte în Constituție și parte în regulamentele interioare ale fiecărui corp. Dacă există totuși unele diferențieri, ele se datoresc faptului că fiecare Adunare își face singură regulamentul ei.

Cea dintâi regulă în această privință este că « la începutul fiecărei legislaturi și a fiecărei sesiuni ordinare, Adunarea Deputaților și Senatul aleg din sânul lor pe președintele, vice-președinții și membrii birourilor, potrivit regulamentelor interioare ». Indată ce această operație s'a efectuat, Adunarea este *constituită* și președintele este dator să încunoștiințeze despre aceasta celălalt corp legislativ și pe președintele Consiliului de Miniștri.

Pentru a se putea procedea la constituirea Corpurilor legiuitoare, este nevoie în prealabil să se facă anumite lucrări preparatorii și apoi să se

proceadă la alegerea biroului. Dar toate aceste operațiuni au nevoie să fie dirijate de o autoritate; Corpurile legiuitoare își constituie un *birou provizoriu*, desemnat de drept de regulament, care are misiunea să prezideze la toate operațiile până la constituirea Adunării.

Biroul provizoriu este ocupat de cel mai în vârstă dintre deputați sau senatori, ca președinte. El este asistat de patru dintre cei mai tineri membri, ca secretari. După alegerea provizorie a birourilor se procedează la împărțirea Adunărilor în secțiuni sau comisiuni de verificare.

Îndată ce Adunarea a terminat aceste operațiuni, se procedează la alegerea biroului definitiv, care este compus la fel și pentru Cameră și pentru Senat, dintr'un președinte, vice-președinți, secretari și chestori.

Toată grupa de persoane indicate mai sus, pe care Adunările, la începutul fiecărei sesiuni, le desemnează prin alegere pentru a conduce debaterile acestor Corpuri, se numește *birou*. Acest birou reprezintă Adunarea la solemnități publice; chiar în caz de dizolvare a Adunărilor, biroul continuă a funcționa până la data când se constituie noul birou.

Biroul are în căderea lui dreptul de a numi personalul Adunărilor, de a-i stabili salariul, de a-i fixa modul de activitate prin regulamente interne, de a dispune punerea sa în retragere; în căderea biroului este dată întreținerea palatelor Adunărilor și în sfârșit toate măsurile cu caracter administrativ, care interesează pe membrii Corpurilor legiuitoare și buna funcționare a Adunărilor.

Personajul cel mai important al biroului este *președintele*. În sistemul nostru parlamentar el era ales de Adunări, prin scrutin secret. Acest regim l-am instaurat dela Constituția din 1866. Sub regimul Statutului lui Cuza, președintele Corpului ponderator era de drept Mitropolitul țării (art. 11). În alte State, în special pentru Camera înaltă, președintele este numit sau deține de drept rolul, în virtutea unei funcții ce îndeplinește; el nu este ales de Adunare. Astfel și azi Senatul american nu-și alege președintele: vice-președintele Statelor Unite este de drept președintele Senatului.

349. **Atribuțiile biroului.** Atribuțiile *președintelui* sunt foarte importante. El prezidează ședințele Adunării, conduce debaterile și face să se mențină ordinea; veghează la siguranța interioară și exterioară a Adunării; priveghează asupra strictei păziri a regulamentului; ține rândul între deputații cari au cerut cuvântul; intervine în debateri spre a apăra regulamentul și spre a aduce pe orator în marginile discuțiunii. El alcă-

tuește ordinea de zi, priveghind asupra chestiunilor cari vin în desbateri; el supraveghează lucrările comisiunilor și ale secțiunilor, punând în întârziere pe raportori când întârzie în îndeplinirea însărcinării primite. Președintele are răspunderea întregă a modului de a lucra al Adunării; prin atitudinea sa, el poate să înalțe nivelul dezbaterilor și să dea un mare prestigiu operii legislative.

Președintele poate delega parte din atribuțiile sale membrilor biroului; în lipsa sa, sau când va voi să ia parte la discuțiune, este înlocuit de unul din *vice-președinți*. Vice-președinții n'au deci alt rol decât acela de a prezida ședințele, în lipsa președintelui, sau când acesta este împiedicat. În acest caz ei au toate atribuțiile președintelui. În afară de aceasta, vice-președinții sunt membri ai biroului și în această calitate iau parte la toate desbaterile și hotărârile biroului.

Președintele sau vice-președintele care prezidează ședința nu poate lua parte la desbateri decât părăsind președinția. Dacă ei au luat cuvântul într'o discuțiune, nu mai pot ocupa fotoliul președințial în cursul acelei discuțiuni, afară de buget, unde, dacă a vorbit la un capitol, poate prezida discuțiunea celorlalte capitole. Măsura aceasta regulamentară este luată tocmai pentru a asigura imparțialitatea președintelui în conducerea desbaterilor.

Secretarii fac și dânsii parte din birou. Ei asistă pe președinte în conducerea desbaterilor. Secretarii primesc înscrierea oratorilor la cuvânt, dar ordinea în care aceștia vor lua cuvântul se fixează de președinte. Ei au obligația de a număra voturile.

Teoretic, secretarii sunt însărcinați cu redactarea procesului-verbal al desbaterilor. Acesta se întocmește în mod sumar de funcționarii Adunării și se semnează de secretari, pentru a dobândi astfel autenticitate.

În sfârșit, o ultimă atribuție a secretarilor este aceea de a ceti, la începutul fiecărei ședințe, procesul-verbal al desbaterilor ședinței precedente. Este o simplă formalitate, care se repetă la începutul fiecărei ședințe, într'o monotonie și neatenție generală, care o face inutilă. Această lectură are însă de scop ca să se facă rectificarea erorilor ce s'ar fi trecut în sumarul ședinței precedente.

Chestorii au îndatorirea să îngrijească de partea materială a vieții parlamentare. Ei sunt însărcinați cu ordonanțarea diurnelor și celorlalte indemnizații convenite parlamentarilor; ei îngrijesc de recepționarea și plata reparațiilor necesare palatelor Adunărilor. În sarcina lor este de asemeni dată, sub autoritatea președintelui, păstrarea ordinii și siguranței în interiorul Adunării.

Pentru munca lor suplimentară membrii birourilor primesc, numai în timpul vacanței, o indemnitate suplimentară. Președintelui însă i se acordă cheltueli de reprezentare.

350. **Funcționarii Adunărilor.** Biroul Adunărilor constituie organul de conducere al acestora; dar biroul are la dispoziția sa, pentru înlesnirea activității parlamentare, un număr important de funcționari (stenografi, dactilografi, funcționari administrativi, etc.). Toți acești funcționari sunt încadrați într'un secretariat general; ei nu îndeplinesc un rol tehnic, nu colaborează la opera legislativă, ci ajută numai biroul și diferitele comisiuni și secțiuni în activitatea lor.

Acești funcționari se bucură de un statut special, orânduit pe cale regulamentară de fiecare Adunare, cu garanții de stabilitate și cu posibilitatea de a se adresa contenciosului administrativ atunci când sunt lezați în drepturile lor prin actele de autoritate făcute de președinte.

351. **Secțiunile și comisiile parlamentului.** În vederea înlesnirii activității parlamentare, pentru ca munca să se poată organiza și pentru ca proiectele și propunerile ce se fac să poată fi cât mai bine studiate, Adunările se împart în secțiuni și comisiuni.

La începutul fiecărei sesiuni ordinare, Adunările se împart prin trageri la sorți în ședință publică, în secțiuni. Odată desemnate, secțiunile sunt convocate de președintele Adunării pentru a se constitui. Ele își aleg prin majoritate un președinte, un vice-președinte și doi secretari.

Secțiunile au de scop să discute proiectele de legi ce sunt supuse deliberării, să propună amendamentele necesare și să desemneze un delegat, care împreună cu delegații tuturor secțiilor, să reia din nou proiectul în discuție și să aleagă deputatul care să facă raportul către Adunare.

Dar aceste atribuțiuni ale secțiunilor au rămas o simplă formalitate. Rolul determinant în desăvârșirea operei parlamentare aparține *comisiunilor*, cari sunt socotite a fi formate din specialiști.

Comisiunile odată alese, procedează la constituirea lor, alegând cu aceeași procedură ca pentru biroul definitiv al Adunării, un președinte, un vice-președinte și doi secretari. Pentru fiecare proiect de lege comisiunea desemnează un raportor, care să studieze chestiunea adusă în discuție și să raporteze comisiunii.

Importanța comisiunilor permanente este foarte mare, ele constituind adevăratul laborator legislativ.

B) *Procedura parlamentară*

352. Depunerea proiectelor de legi. Procedura parlamentară este stabilită de regulamentele Adunărilor. Această măsură este înscrisă în art. 49 din Constituția din 1938: « Fiecare Adunare determină, prin regulamentul său, modul după care se constituie și își exercită atribuțiunile ». S'a înscris în Constituție această dispoziție pentru a se putea păstra independența fiecărui corp legislativ și pentru a se evita astfel imixtiunea unei Adunări în drepturile și prerogativele celeilalte, impunându-i modul de lucru.

Regulamentul organizează cele două feluri de activități ale Parlamentului: *votarea legilor* și *luarea rezoluțiilor*. Legea este opera acordului voinței celor două corpuri legislative; rezoluția este hotărârea pe care o ia un singur corp legislativ, constituie o manifestație de voință a acestuia. *Votarea regulamentului* unuia din corpurile legiuitoare constituie o rezoluție. Tot acelaș caracter îl au hotărârile pe care le iau corpurile legiuitoare în parte, cu privire la votarea ordinei de zi, care închide o interpelare.

Inițiativa legilor în regimul parlamentar aparține în mod egal Regelui și Parlamentului. Constituția din 1938 schimbă acest sistem, dând Regelui singur inițiativa legilor și lăsând celor două Adunări dreptul de a propune, din inițiativă proprie, numai legi în interesul obștesc al Statului.

A) *Prezentarea proiectelor de legi din inițiativa guvernului.* Aceste proiecte sunt prezentate de guvern în numele Regelui, atunci când Regele ia parte la opera de legiferare. Unul din miniștri le depune pe biroul Adunărilor, citind mesajul regal de trimitere. Proiectele odată depuse pe biroul Adunărilor, sunt trimise la imprimat, împreună cu expunerea de motive și distribuite apoi membrilor Adunării, pentru a fi studiate și luate în discuție.

Mesajul regal este un act care emană dela Rege și care nu conține o decizie legală, ci numai o comunicare sau o expunere de vederi, solemn făcută, a situațiunii politice a țării precum și a directivelor politice pe care dânsul înțelege să le dea.

Sistemul acesta s'a dezvoltat mai ales în Statele Unite ale Americii, unde Președintele Republicii, adică puterea executivă, nefiind în legătură directă cu Parlamentul, comunică cu dânsul prin mesaje.

Sistemul acesta este întrebuințat și în Europa, îl găsim și în Anglia și în Belgia, unde Regele corespunde cu Adunările pe calea Mesajelor regale, de unde s'a introdus și la noi.

Mesajele regale sunt de două feluri: a) Mesajele pentru deschiderea și închiderea Corpurilor legiuitoare. Aceste Mesaje pot fi citite de Rege personal, în fața Corpurilor legiuitoare. Dacă Regele ar fi împiedicat să vină în fața Adunărilor, mesajul va fi citit de primul ministru. La noi este de tradiție ca Regele să citească numai Mesajul de deschiderea Corpurilor legiuitoare, mesajul de închidere fiind citit de președintele de consiliu. Mesajele regale se citesc în ședință publică; ele nu pot fi supuse la nicio discuție, la niciun vot, afară numai dacă vor cuprinde vreo propunere care trebuie votată. Mesajele regale trebuiesc, ca orice act al Regelui, să fie contrasemnate de miniștri. Mesajele de deschiderea și închiderea Corpurilor legiuitoare sunt contrasemnate de toți miniștrii; mesajele de trimitere a proiectelor de legi în desbaterea Adunărilor sunt contrasemnate de ministrul în resortul căruia cade proiectul de lege.

În afară de aceste mesaje, Șeful Statului se poate adresa și direct poporului. În împrejurări importante, când Regele are nevoie să facă o comunicare poporului, el recurge tot la calea mesajului. Și în acest caz, mesajul regal trebuie să îndeplinească aceleași condiții, adică să fie contrasemnat de guvern sau de unul din miniștri, care-și asumă astfel răspunderea. La noi se cunosc numeroase mesaje de acest fel. Astfel, avem mesajele Regelui Ferdinand prin care aducea la cunoștința țării proclamarea războiului, încheierea păcii, etc.

B) *Prezentarea proiectelor de legi din inițiativă parlamentară.* Corpurile legiuitoare au și dănele dreptul de inițiativă în materie legislativă. Deși Constituția din 1923 puna pe picior de egalitate inițiativa guvernului și a Parlamentului, totuși, trebuie să recunoaștem că într'un bun sistem parlamentar, inițiativa Parlamentului este mult mai redusă decât aceea a guvernului. Acesta și-a fixat o politică a sa, pe care ar putea-o vedea cu înlesnire înlăturată sau contracarată din cauza unei inițiative parlamentare neordonate. În afară de aceasta, opera de documentare a guvernului, care are la dispoziția sa întreg aparatul de funcționari și care poate fi astfel mai bine informat decât simplii particulari, este mult superioară aceleia pe care o aduce o documentare particulară. Adăugați și faptul că de cele mai multe ori inițiativa privată urmărește mai puțin interesul general și mai mult interesul particular și veți găsi justificarea pentru care inițiativa parlamentară trebuie să fie restrânsă. Este drept că această inițiativă poate să fie țărnută de guvern, care s'ar putea împotrivi la votarea unui proiect; dar lucrul este mult mai greu de făcut atunci când te găsești în fața unui proiect alcătuit. La noi, Statutul lui Cuza ridică

Corpurilor legiuitoare dreptul de inițiativă, păstrându-l în mod exclusiv numai pentru Domn. Constituția din 1866 a reintegrat Parlamentul în dreptul său de inițiativă, dar Constituția din 1938 l'a redus foarte mult.

Dreptul de inițiativă aparține în mod egal ambelor Corpuri legiuitoare. La Cameră, 15 deputați și la Senat 7 senatori puteau prezenta Adunărilor orice propunere sau proiect de lege. Propunerile din inițiativă parlamentară se fac înscris, însoțite de expunerea de motive. Ele se prezintă președintelui, care le comunică Adunării și dispune apoi imprimarea și distribuirea lor. Ele pot fi prezentate și direct Adunării, în ședință publică.

353. Examinarea proiectelor în comisiuni și secții. Niciun proiect și nicio propunere nu poate veni în discuția publică a unei Adunări, mai înainte de a fi examinat în comisii și secții. Este deci de principiu că pentru a se evita improvizațiile, pentru a se evita votarea unui text prin surprindere și fără o cercetare serioasă, s'a luat măsura ca nimic să nu fie adus în discuția publică mai înainte de a fi studiat în comisiuni, de a se fi adus modificările pe care specialiștii le găsesc necesare, de a se întocmi un raport asupra proiectului, în care să se arate pe larg și motivat, cari sunt avantajele propunerii ce urmează să vină în debateri.

Procedura în fața comisiunilor și a secțiilor se încheie cu întocmirea raportului, care se depune în ședință publică, se imprimă și se distribuie membrilor Adunării. După îndeplinirea acestor formalități, proiectul se înscrie la ordinea zilei.

354. Inscrierea la ordinea zilei. Nicio propunere și niciun proiect nu poate veni în ședință publică mai înainte ca el să fi fost înscris prealabil în ordinea de zi. Măsura aceasta este luată tocmai pentru a se evita aducerea prin surprindere a proiectelor în debateri, profitându-se de faptul că lipsesc anumiți membri ai Parlamentului, cari sunt potrivnici proiectului și cari, prin autoritatea lor, ar putea împiedeca votarea.

Inscrierea în ordinea de zi este însă o condiție inițială pentru a se putea procede la discutarea unui proiect; dar această înscriere nu constituie însă niciun drept, nicio ordine de preferință. Adunarea este în drept să intervertească, așa cum crede de cuviință, această ordine de zi. Mai mult decât atât, proiecte cari sunt înscrise la ordinea zilei pot să nu fie luate niciodată în discuție; s'au văzut numeroase cazuri de proiecte care au figurat ședințe de-a-rândul la ordinea zilei și cari apoi au dispărut, fără ca nimeni să cunoască motivul. Sunt cazuri când, chiar după ce discuția a început,

ea este întreruptă și proiectul scos dela ordinea zilei. Inscrierea deci n'are alt scop decât acela de a atrage atenția Adunării asupra chestiunilor ce-i vor veni în desbateri; aceasta păstrează însă dreptul să intervertească așa cum crede ordinea de zi. Căci în această materie avem formula bine cunoscută: *Camera este totdeauna stăpână pe ordinea sa de zi.*

355. Discuția în ședință publică. Proiectul înscris în ordinea de zi vine în discuția Adunării, constituită în ședință publică. Procedura în fața Adunării este supusă mai multor reguli:

1. *Publicitatea ședințelor.* Principiul regimului parlamentar impune ca regulă principiul publicității ședințelor și numai prin excepție, ședințele Adunărilor sunt secrete. Votul asupra legilor nu se poate da însă decât în ședință publică.

Publicitatea desbaterilor se realizează prin mai multe mijloace:

a) *Admiterea publicului la ședințe.* In regimul parlamentar prezența publicului la ședință este regula. Ea a variat în raport cu regimul politic. În timpul Convențiunii, prezența publicului la ședințe a fost admisă în chipul cel mai larg; Adunarea a deliberat sub inspirația și amenințarea imediată a publicului, care participa astfel și dânsul la desbateri. Această participare a fost redusă la extrem în timpul Imperiului al doilea, când nu erau decât optzeci de locuri rezervate publicului.

La noi, regulamentele Adunărilor prevedeau posibilitatea de acces a publicului în tribunele anume rezervate, însă numai în măsura locurilor existente și pe baza unei autorizațiuni liberate de Președintele Adunării. Nu este îngăduită participarea liberă a publicului, adică fără prezentarea biletelor de intrare, care se liberează de chestori.

Publicul care participă la desbateri este dator să se țină în rezervă. El nu poate da semne de aprobare sau desaprobară, ceea ce i-ar atrage excluderea dela ședință, iar în caz de turburare a ordinii, deferirea în fața autorității polițienești competente.

b) *Publicarea desbaterilor.* Oricât de numeros ar fi publicul care ar putea participa la desbateri, nu s'ar putea totuși realiza publicitatea ședințelor dacă n'ar fi luată măsura de a se publica desbaterile.

Publicarea desbaterilor se face prin publicarea unei dări de seamă în extenso asupra celor petrecute în ședință. Desbaterile parlamentare sunt stenografiate în întregime de un întreg aparat de stenografi și apoi se publică în Monitorul Oficial. Ele reprezintă mai mult sau mai puțin exact desbaterile cari au avut loc în ședință. Spunem aceasta, deoarece, în con-

formitate cu regulamentele Adunărilor, notele stenografice se trimit parlamentarilor cari au luat parte la debateri, pentru a le revedea și corecta, aceștia rămânând stăpâni să modifice așa cum cred discursurile rostite.

Dar cel mai însemnat mijloc de a se realiza publicitatea ședințelor este presa. Aceasta, prin participarea zilnică la ședințe, prin redarea imediată a debaterilor cari au avut loc, face un serviciu mult mai mare decât publicarea notelor stenografice în Monitor, cari apar totdeauna cu întârziere și nu mai servesc decât ca lucrări documentare.

2. *Discuția proiectelor.* Proiectele aduse în debateri trec prin mai multe faze:

a) *Discuția generală.* Președintele aduce la cunoștința Adunării că se ia în discuție proiectul de lege. Odată această formalitate îndeplinită, naște pentru fiecare membru al Parlamentului *dreptul de a lua cuvântul și de a interveni în debateri.*

Oricare membru al Parlamentului are dreptul de a se adresa președintelui și cere să fie înscris la cuvânt. Ordinea înscrierii la cuvânt nu constituie însă o obligațiune de a se acorda cuvântul în aceeași ordine. De obicei, președintele stabilește ordinea cuvântărilor de așa fel ca un orator să vorbească pentru proiectul în discuție și un altul contra. Dar aceasta nu este o regulă absolută.

b) *Discuția pe articole.* Odată discuția generală terminată fie prin epuizarea listei de oratori înscriși la cuvânt, fie prin închiderea discuției, președintele consultă Adunarea asupra luării în considerare a proiectului. Adunarea poate refuza luarea în considerare a proiectului; în acest caz el este respins. Când Adunarea ia în considerare proiectul, discuția continuă succesiv și exclusiv asupra fiecărui articol în parte și amendamentelor ce s'ar propune. Regulamentele prevăd puțină depunerii amendamentelor în cursul discuțiunii, în ședință publică.

Odată proiectul discutat și votat pe articole, trece spre a fi votat în întregime. Un proiect de lege nu poate fi adoptat decât după ce s'a votat articol cu articol. În timpul discuției generale și mai înainte de a se procede la vot, guvernul poate retrage proiectul supus discuțiunii. Același drept îl au și propunătorii unui proiect din inițiativă parlamentară, cu deosebire că în acest caz discuția asupra proiectului continuă, în caz când alți deputați, în număr legal, și-ar însuși proiectul. Se înțelege ușor că măsura aceasta a fost luată tocmai spre a nu fi paralizată inițiativa parlamentară, căci un deputat care ar fi semnat o propunere, ar fi putut paraliza dreptul de inițiativă prin retragerea semnăturii sale.

356. *Votul.* În sistemul nostru parlamentar, votarea se făcea în chip obișnuit prin *sculare și ședere*, prin *viu graiu* (apel nominal) și prin *scrutin secret* (cu bile).

Principial, votul prin *sculare sau ședere* (prin ridicare de mâini) este admis în mod general și de drept; numai acolo unde regulamentul cere un altfel de vot, se derogă dela acest principiu.

La luarea în considerare a proiectelor, la votarea proiectelor pe articole, la admiterea sau respingerea amendamentelor, președintele invită pe membrii Parlamentului a se pronunța prin ridicare sau ședere, sau prin ridicarea mâinii. Cei ce sunt « pentru » ridică în mod curent mâna. Secretarii constată rezultatul votului, care se proclamă de președinte. Dacă secretarii nu sunt de acord asupra rezultatului votului, acesta se poate repeta de două ori și se poate face și contraproba. Dacă nici după aceasta nu există acord asupra rezultatului votului, se procedează la votare prin apel nominal.

Votul prin bile ocupă locul imediat următor după votul prin sculare sau ședere. Acest vot este de drept admis asupra următoarelor chestiuni: admiterea în total a unei legi; contestațiunile la validare, moțiunile de încredere sau neîncredere adresate guvernului sau unuia din membrii săi, propunerile de ridicarea imunității parlamentare, cererile de darea în judecată a membrilor guvernului.

Votul prin bile constituie o operație foarte simplă, dar care răpește un timp destul de prețios Adunărilor. Pe biroul Adunării, sub directa priveghere a președintelui și a secretarilor, se găsesc două urne, una albă și alta neagră, și două serii de bile, unele albe și altele negre. După ce discuția pe articole asupra unui proiect este închisă și președintele invită pe membri la votul prin bile, fiecare deputat sau senator se ridică dela locul său și vine la birou, spre a primi dela secretari două bile, una albă și alta neagră. El trece prin dreptul urnelor și depune cele două bile. Dacă votează *contra*, depune bila neagră în urna albă și bila albă în urna neagră. Votul prin bile este secret căci urnele sunt astfel făcute încât nu se poate ști cum s'a votat. După terminarea votării secretarii fac numărătoarea voturilor, pe care o comunică președintelui. Acesta proclamă rezultatul, declarând că « Adunarea admite sau respinge proiectul, cu atâtea bile albe și atâtea negre ».

Votarea odată începută, nu poate fi întreruptă și nu se mai poate acorda cuvântul până după proclamarea votului.

Votul public cu apel nominal. În chestiunile importante cari sunt aduse în desbateri, atunci când guvernul se teme că majoritățile nu vor urma

disciplina de partid și când dorește să-i oblige pe deputați prin votul lor față de alegători, se recurge la votul prin viu graiu, cunoscut sub numele de apel nominal.

Numele deputaților cari au cerut votarea cu apel nominal și acel al votanților, ca și modul cum ei au votat, se va însera în urma dării de seamă a ședinței și se publică în Monitorul Oficial.

Votul cu buletine scrise se face atunci când este vorba de alegere de persoane. Fiecare deputat sau senator primește un buletin alb, pe care scrie numele persoanei sau persoanelor ce dorește să voteze, îndoiaie buletinul în patru și-l depune în urnă. *Votul cu buletine* este întrebuițat la alegerea biroului și a membrilor Parlamentului, delegați în diferite consilii de administrație. Când este vorba de alegerea biroului, buletinele sunt scrise la mașină cu numele candidaților, votanții având dreptul să șteargă pe cei pe care nu vor să-i voteze sau să adauge nume noi.

357. Atribuțiunile Regelui în materie de legiferare. Drept de inițiativă. Sancționarea. Sub imperiul constituțiunilor din 1866, 1923 și 1938, Regele avea întinse atribuțiuni în materie de legiferare. Organul legislativ, potrivit acestor constituțiuni, era tripartit, cuprinzând cele două Adunări și Regele. Regele avea *dreptul de inițiativă* al legilor, adică de a prepara proiectul de lege și a-l prezenta Parlamentului. Orice proiect nu devenea lege decât după ce dobânda asentimentul acestor trei ramuri ale legislativului. Cele două Adunări își manifestau voința prin votarea proiectului, iar manifestarea de voință a Regelui, prin care își da adeziunea la actul legislativ votat de cele două Adunări, se numește *sancționarea legii*. Această sancțiune regală consistă în faptul că Regele, fiind de acord, semnează în urma formulei de sancționare și promulgare a legii. Această prerogativă constituie o amintire a vechei monarhii engleze, unde Regele făcea parte integrantă din organul legislativ și unde legea era opera Regelui și a Parlamentului său. Azi însă, în Anglia, această practică este de mult căzută în desuetudine, Parlamentul englez făcând singur legea, Regele ne mai exercitând dreptul de sancționare.

Cum Regele avea dreptul de a aproba o rezoluție votată de parlament, el avea implicit și dreptul de a-i refuza aprobarea. Acest lucru rezultă din chiar natura dreptului de a aproba. În Constituția belgiană, de unde am luat această dispoziție, se prevede numai regula că Regele sancționează și promulgă legile. Cu chipul acesta, în practică, dreptul de a refuza sanc-

țiunea, a căzut în desuetudine, încât s'a putut spune că și în Belgia parlamentul singur făcea legea.

Constituția noastră s'a depărtat însă dela textul Constituției belgiene; ea a voit să întărească și mai mult această prerogativă regală. De aceea, de teama ca nu cumva dreptul de a refuza sancțiunea legilor să nu devină cu timpul un drept care să cadă în desuetudine, a adăugat dispoziția categorică în art. 31, al. 4 că Regele « poate refuza sancțiunea legilor ». Sistemul acesta este inspirat de Statutul lui Cuza.

În constituțiunea imperiului german, dreptul de sancționare, pentru legile federale, aparține Bundesrathului, Împăratul având numai dreptul de promulgare

În alte Constituțiuni, nu se întâlnește dreptul pentru șeful Statului de a sancționa legile, ci numai un drept de *veto* suspensiv ¹⁾.

¹⁾ Astfel Constituția franceză din 1875, prin art. 7 § 2 stabilea, după părerea lui Duguit, (*op. cit.* IV, p. 654), un adevărat drept de veto suspensiv pentru președintele republicei, prin faptul că acesta avea dreptul, în termenul fixat pentru promulgare, să ceară Camerelor, printr'un mesagiu motivat, o a doua deliberare asupra legii. În Franța însă, președintele Republicei nu lua parte la confecționarea legii. Din moment ce un text era adoptat de Cameră și Senat, el avea valoarea de lege; el nu era supus sancțiunii președintelui, ci numai promulgării. Cu această ocazie președintele putea să trimită legea spre o nouă deliberare.

Diferența între dreptul de *veto* și cel de *sancționare* apare deci destul de clar. Iată cum este caracterizată de Duguit: « *Veto*, chiar absolut, este teoretic diferit; într'un înțeles se poate spune că este opusul, contrariul sancțiunii. În adevăr, veto presupune că legea este făcută și valorează ca lege prin deciziunea parlamentului, dar Șeful Statului are puterea de a se opune, într'un chip absolut sau pentru un anumit timp, la promulgarea legii și pe cale de consecință la executarea sa. După expresiile lui Montesquieu, cu sancțiunea, șeful Statului are *facultatea de a statua*; cu veto, are numai *facultatea de a împiedeca* ».

Dar deși există acest drept de veto suspensiv, el n'a fost exercitat niciodată sub regimul Constituției din 1875.

Constituția americană prevede și dânsa pentru președintele republicei un drept de *veto* suspensiv, a cărui întindere și valabilitate este incomparabil mai mare decât în Constituția franceză.

Paragraful 2 al secțiunii VII a cap. I din Constituția americană declară:

« Orice *bill* care va fi votat de Camera reprezentanților și de Senat va trebui, înainte de a deveni lege, să fie prezentat președintelui Statelor-Unite. Dacă acesta îl aprobă, îl va semna; dacă nu, îl va trimite cu obiecțiunile sale Camerei, unde *billul* a luat naștere; această Cameră va transcrie în *extenso* obiecțiunile președintelui în procesul său verbal și va proceda la o nouă examinare a *billului*. Dacă după a doua cercetare, două treimi din membrii acestei Camere sunt de acord pentru a vota legea, *billul*, însoțit de obiecțiunile prezidențiale, va fi transmis celeilalte Camere, care-l va examina la fel a doua oară și

Sanționarea unei legi se dădea prin decret regal; formula de sancționare se punea în fruntea legii și era la fel cu cea întrebuintată în Belgia. Acolo, ea a fost stabilită printr'o lege din 23 Dec. 1865. La noi, această formulă era stabilită prin decretul din 1 Iulie 1866, întocmai ca și în Belgia. În Italia fascistă, legea din 19 Ianuarie 1939 recunoaște Regelui dreptul de sancționare, care nu mai există la noi în urma actelor fundamentale din Septembrie 1940.

358. Sistemul actelor constituționale din 1940. Actele constituționale din Septembrie 1940 încredințând Executivului puterea de legiferare, care se exercită prin legi, implicit ridică Regelui prerogativa de sancționare și promulgare a legilor. Conform decretului-lege 3053 din 5 Septembrie 1940, *modificarea legilor organice se va face prin decrete regale contrasemnate de Președintele Consiliului de Miniștri*. Decretul-lege 3067 din 6 Septembrie 1940 în art. II litera e spune: *El (Regele) aprobă modificarea legilor organice*. Prin legi organice s'a înțeles de sigur legile fundamentale privitoare la organizarea supremă a Statului.

Decretul-lege 3072 din 8 Septembrie 1940, care, ca și decretul-lege precedent, este o confirmare, făcută de noul Rege Mihai I, a decretului-lege 3053 dat de Regele Carol II, nu mai pomenește nimic despre legile organice. Prin urmare, în sistemul decretului-lege 3053, Regele colaborează cu Președintele Consiliului de Miniștri întru modificarea legilor organice; în sistemul decretului-lege 3067, Președintele Consiliului de Miniștri elaborează proiectul de lege privitor la organizarea instituțiilor de conducere ale Statului, dar este nevoie ca actul să fie aprobat de Rege, iar în sistemul decretului-lege 3072, numai Conducătorul Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri are singur dreptul de a face asemenea legi. În asemenea condițiuni, Conducătorul Statului are atribuțiuni mult mai mari decât *Ducele* Italiei. Acesta este numai *Capo del Governo*, pe câtă vreme la noi Președintele Consiliului de Mi-

dacă e aprobat de două treimi din membrii acestei Camere, *billul* va deveni lege. În toate cazurile de felul acesta Camerele vor vota *da* sau *nu* și fiecare din ele va înscrie în procesul-verbal numele membrilor cari vor vota pentru și contra *billului* ce le-a fost prezentat. *Billul* va deveni lege ca și cum președintele l-ar fi semnat, afară de cazul dacă Congresul amânându-se, împiedică trimiterea, în care caz *billul* nu va deveni lege ».

Se vede deci din textul reprodus ce întinse puteri are în această materie președintele republicei, în America; el a făcut o frecventă întrebuintare a acestei prerogative. Bryce, *La république américaine*, 1900, t. I, pp. 324—325.

niștri este Conducător al Statului. Pentru facerea legilor, Senatul Regatului și Camera fasciilor colaborează împreună cu guvernul (legea din 19 Ianuarie 1939 pentru instituirea Camerei fasciilor și corporațiunilor, art. 2—16). Proiectele de legi votate de Adunări se înaintează Ducelui care dispune ca ele să fie supuse Regelui spre sancționare, promulgare și publicare. Art. 48 din legea italiană dela 19 Ianuarie 1939 stabilește, pentru cauză de necesitate, legiferarea prin decrete regale (decrete-legi).

În Germania, legea din 24 Martie 1933, votată regulat de Parlament, schimbă temporar înfățișarea Statului, așa cum fusese organizat prin Constituțiunea din Weimar, căci acordă pe timp de 4 ani guvernului Reichului dreptul de legiferare. O asemenea delegațiune s'a reînnoit de mai multe ori. În Germania exista deci organul legiferant, *Reichstag*-ul, care însă dă delegațiune Guvernului, reprezentat prin Cancelar și mai apoi prin Führer, de a legifera.

Conducătorul Statului, la noi, întrunește în persoana sa toate puterile: o concentrare de puteri.

Grație noiei organizări, țara desintoxicată de virusul partidelor politice, are mai bune posibilități pentru a urmări o politică sănătoasă, conformă cu interesele permanente ale Națiunii.

Noua organizare politică dă, în adevăr, o posibilitate mai mare și în ce privește legislațiunea și în ce privește opera de guvernare.

Stabilitatea legislativă, așa de necesară, căci dă *sentimentul securității*, poate să fie mai bine realizată într'o atmosferă lipsită de politicianism, iar opera de guvernământ poate fi mult mai rodnică, când organele de conducere sunt liberate de interminabilele și inutilele discuțiuni din Parlament, precum și de influențele și stăruințele partizanilor. Dar, pentru a duce la bun rezultat activitățile Statului, este nevoie de energie, de multă măsură, de calm, de spirit de continuitate și să se aibă totdeauna în vedere atât interesul național și situațiunea țării, cât și solidaritatea europeană, care singure trebuie să determine politica noastră înăuntrul cadrului politicei continentului european.

Guvernarea autoritară, prin natura sa, este selectivă, colaboratorii urmând să fie aleși dintre persoanele cele mai destoinice.

359. Promulgarea legilor. Conform Constituțiunilor noastre din 1866, 1923 și 1938, o lege, care a obținut sancțiunea regală, nu putea intra în vigoare mai înainte de a fi promulgată de șeful Statului (art. 31 Const.). Actul prin care Regele sancționa o lege era făcut de dânsul în calitate

lui de factor al puterii legislative. Dar principiul separației puterilor reclamă ca textul care a fost votat de cele două Adunări și aprobat de Rege, în calitatea lui de legiuitor, să fie examinat și de puterea executivă, înainte de a intra în vigoare. Puterea executivă este însărcinată cu aducerea la îndeplinire a legilor; ea trebuie să vegheze ca un text, pe care ordonă agenților săi să-l aducă la îndeplinire, să fie în conformitate cu Constituția și să fi devenit lege după procedura și cu formele stabilite pentru a deveni lege ¹⁾. Este evident că Șeful Statului poate examina acest lucru cu ocazia sancțiunii și că deci promulgarea, care coincide cu sancțiunea și în practică se face prin același act, este o formă în plus. Acest lucru este adevărat în sistemul Constituțiilor care cunosc și *sancțiunea și promulgarea*. În Constituțiile cari nu prevăd decât promulgarea, având în loc de sancțiune un veto suspensiv, acest act își are întreaga lui rațiune de a fi. Dar chiar acolo unde există și sancțiune, promulgarea se păstrează ca o afirmare mai mult a principiului separației puterilor, întru cât sancționarea este un act de natură legislativă, iar promulgarea, act administrativ.

Promulgarea este actul prin care Șeful Statului afirmă că legea a fost regulat votată de corpurile legiuitoare, ordonă publicarea ei și dă ordin autorităților administrative și judecătorești ca s'o aplice, iar particularilor să i se supună. Portalis spunea despre promulgare că dânsa este « l'édition solennelle de la loi, le moyen de constater son existence et de lier le peuple à son exécution » ²⁾.

¹⁾ În țările în care se refuză justiției dreptul de a cerceta constituționalitatea legilor, se dă ca argument al acestui refuz faptul că Șeful Statului a examinat, cu ocazia promulgării, conformitatea legii cu Constituția cum și faptul dacă această lege a străbătut toate formele legale spre a deveni lege. (Vezi G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, vol. I, pp. 291—292).

²⁾ Fenet, *Travaux préparatoires du code civil*, t. VI, p. 259. De altfel definițiile asupra promulgării sunt foarte variate. Astfel Esmein declară că promulgarea este actul prin care șeful puterii executive declară *executorie* o lege regulat votată de corpul legislativ și dă agenților autorității publice ordinul de a veghea la executarea ei și de a-i da sprijinul forței publice la nevoie (*op. cit.*, t. II, p. 68). Vezi asupra acestei chestii E. Bonnet, *De la promulgation*, 1909; Crimolli, *La promulgazione nel diritto pubblico moderno*, Napoli, 1911; Jèze, *La promulgation des lois*, *Revue du droit public*, 1918, p. 378; Carré de Malberg, *Théorie générale de l'Etat*, 1920, t. I, p. 403 și urm. și *La loi expression de la volonté générale*, 1931; Liebenow, *Die Promulgation*, 1901; Ranelletti, *op. cit.*, pp. 293—294; L. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 623 și urm.; P. Negulescu, *Drept constituțional*, 1927 p. 396.

Promulgarea este deci un act unilateral de voință pe care-l face Șeful Statului, după o formulă stabilită prin decretul din 1 Iulie 1866. În adevăr, după ce se înscrie formula sancționării unei legi, urmează textul ei și apoi la sfârșit, se înscrie formula promulgării, în cuprinsul următor: « Promulgăm această lege, ordonăm să fie investită cu sigiliul Statului și publicată în Monitorul Oficial »¹⁾.

În sistemul Constituției noastre, unde se admitea controlul constituționalității legii, problema dacă promulgarea unei legi s'a făcut în chip corect sau nu, adică dacă atestarea din promulgare, că toate formele legale pentru ca un text să devină lege s'au îndeplinit, constituie o problemă de constituționalitate extrinsecă a unei legi, care poate fi examinată pe cale de excepție, de toate instanțele judecătorești, cu ocazia judecării unui proces.

În unele Constituții, cum era cea americană, sau cum era Constituția franceză din 1848, se prevede un termen înlăuntrul căruia Șeful Statului trebuie să promulge legea sau să uzeze de dreptul său de veto. În Constituția americană se adaugă că dacă Șeful Statului nu uzează în termen de acest drept, promulgarea se face de președintele adunării legiuitoare care a votat legea.

¹⁾ Unii autori susțin că promulgarea înseamnă numai ordinul de a se publica legea: că, în sistemul Constituției franceze, unde nu există sancțiune, legea este perfectă din moment ce a intervenit acordul între cele două corpuri legiuitoare asupra textului propus și că promulgarea nu face altceva decât să ordone publicarea legii (Duguit, *op. cit.* IV, p. 626 și urm.). Dar majoritatea doctrinei caută să vadă în promulgare nu numai ordinul de a se publica legea, ci și atestarea pe care o face Șeful Statului că toate formele legale au fost îndeplinite pentru ca textul promulgat să devină lege. Față de acest sens dat noțiunii de promulgare, se pune problema de a se ști dacă o lege care a întrunit și formula promulgării mai poate fi atacată pentru neconstituționalitate.

În Statele în care controlul constituționalității legilor nu este admis, se preconizează dreptul pentru cei interesați de a ataca în fața instanțelor de contencios administrativ decretul prin care Șeful Statului promulgă o lege, acest decret având caracterul unui act administrativ de autoritate. Dar, în practică, chestiunea nu s'a pus încă în fața justiției. În Franța s'a ivit o discuțiune de natura aceasta cu prilejul legii din 5 August 1914, modificând legea din 14 Dec. 1879 privitoare la deschiderea prin decret a creditelor extraordinare și suplimentare. Textul legii promulgate nu era identic cu acel votat de cele două corpuri legiuitoare. Se intercalase câteva cuvinte care nu fuseseră votate la Senat. O parte din doctrină (Jèze, *Une loi inexistante, Revue du droit public*, 1915, p. 576 și urm.) susține că o lege promulgată în atari condițiuni este în întregime inexistentă.

Duguit (*op. cit.*, t. IV, p. 636) susține dimpotrivă că legea este valabilă; că este inexistentă numai acea parte din lege pentru care n'a intervenit un acord între cele două corpuri legiuitoare. Dar discuția a rămas numai în domeniul doctrinei.

În sistemul actelor constituționale din Septembrie 1940, formula promulgării legilor a rămas numai de domeniul Istoriei, deoarece prin aceste acte puterea legislativă a fost încredințată Executivului. Ori, promulgarea este un act al puterii executive care, într'un Stat, unde există principiul separațiunii puterilor, are singură monopolul execuțiunii și al deciziunilor executorii ca titulară a forței publice. Legile, ca și deciziunile judecătorești, fără intervențiunea executivului, ar rămâne simple planuri de organizațiune socială sau simple avize asupra valorii drepturilor unor persoane, dar realizarea, executarea nu s'ar putea face. Pentru aceea, puterea executivă trebuie să facă promulgarea legilor și să acorde formula executorie hotărârilor judecătorești.

Dar, într'un regim politic care admite concentrarea puterilor, unde legislativul și executivul sunt concentrate într'un singur organ, promulgarea nu mai are nicio semnificație. Din această cauză în toate actele legislative, fie că sunt făcute prin decrete regale, fie prin decrete ale Conducătorului Statului, nu se întrebuițează formula de promulgare.

Când este vorba de decrete regale se întrebuițează numai partea I-a a formulei de promulgare, în care se determină numai autorul actului și calitatea în virtutea căreia lucrează, dar partea a II-a, în care se dispunea promulgarea legii, a devenit inutilă.

Același lucru putem spune și despre legile date de Conducătorul Statului.

În această privință, nu avem un text în care să se prevadă formula de determinare a persoanei și a calității în care acesta lucrează. Această formulă a fost fixată însă prin practica Cancelariei Președinției Consiliului de Miniștri și ea este conformă cu realitatea și cu situația de drept creată în urma regimului constituțional din 1940. Azi, un decret-lege se publică cu această formulă:

GENERAL ION ANTONESCU

Conducătorul Statului Român

și

Președintele Consiliului de Miniștri

Această formulă nefiind însă fixată printr'un decret, variază. Astfel, după înaintarea d-lui General Antonescu la gradul de Mareșal al României, formula se modifică, înlăturându-se calitatea de Președinte al Consiliului de Miniștri:

ANTONESCU

Mareșal al României

și

Conducătorul Statului

Dela 22 Iunie 1941, dela declararea războiului, Conducătorul Statului luând asupra sa comanda Armatei, a trecut prin decretele Nr. 1799 din 21 Iunie și 19 din 29 Iunie 1941, prerogativele sale, asupra Vice-președintelui Consiliului de Miniștri.

În acest caz, avem o delegațiune și de aceea formula cu care se publică decretele și legile date de Președintele *ad-interim*, cuprinde:

- a) Determinarea delegantului și a calității în baza căreia lucrează;
- b) Determinarea delegatului și
- c) determinarea actului de delegațiune.

360. Publicarea decretelor-legi și decretelor. O lege, ca să devie *opozabilă* tuturor cetățenilor, adică să devie *obligatorie*, trebuie să fie *publicată în Monitorul Oficial*. Numai de atunci ea poate să-și producă efecte, conform vechiului adagiu: *nemo censetur ignorare legem*, presupțiune necesară pentru menținerea ordinii legale într'o țară. Constituțiunile aveau formulată expres această condițiune a *publicității*. Astăzi *decretele-legi ale Conducătorului Statului* sunt, ca și legile din regimul parlamentar, publicate în Monitorul Oficial. Dar obligațiunea de publicare există și pentru regulamente ca și pentru legi; ea există și pentru unele categorii de decrete, care interesează opiniunea publică. Motivele pentru care această publicitate e necesară sunt următoarele:

Publicarea decretelor era necesară, în regimul parlamentar, pentru a se putea pune în mișcare acțiunea în responsabilitate ministerială.

Publicarea este necesară pentru a da posibilitate tuturor celor interesați să atace actul. Dacă o numire ilegală a unui funcționar n'ar fi adusă la cunoștința publică, spre a fi atacată de cei lezați, ideea de legalitate ar fi grav compromisă și la adăpostul acestei dispozițiuni s'ar putea comite abuzuri.

Publicarea are rolul de a asigura *moralitatea administrativă*; guvernul nu trebuie să numească în funcțiile publice persoane care, deși întrunesc toate condițiile legale pentru a fi numite, au însă unele lipsuri cari-i fac improprii serviciului. Numirea funcționarilor publici trebuie să se facă numai pe bază de selecție, și publicarea actului de numire contribuie la o mai bună selecționare. Sunt legi, cum este cea a învățământului superior, care cere să se publice în Monitor, odată cu decretul de numire al unui profesor universitar și actul de recomandare al comisiei de numiri, pentru ca opinia publică să poată controla la rândul ei opera comisiei de recomandare.

Publicarea este necesară pentru a stabili competența funcționarilor. Un magistrat este competent să judece numai din momentul apariției decretului de numire în Monitorul Oficial. Un funcționar este competent să acționeze în sfera atribuțiilor sale tot dela aceeași dată.

Toate aceste rațiuni sunt suficiente pentru a învedera necesitatea și obligativitatea publicării acestor decrete. Dar nu numai rațiunea, ci și textele vin în sprijinul susținerilor noastre. Astfel avem:

a) Decretul din 1 Ianuarie 1860 al lui Alexandru Ioan Cuza, prin care se creiază *Monitorul Oficial*. În acest decret se prevede expres că Decretele Domnești trebuiesc trimise de îndată la Monitor pentru publicare ¹⁾. Acest decret a rămas nemodificat și n'a fost abrogat nici de Constituție, nici de vreo altă lege sau decret. Pe baza lui s'au creat precedente cari, în cazul de față, au deplină valoare juridică.

b) Textele diferitelor legi pretind, pentru valabilitatea actului, publicarea decretului în Monitorul Oficial. Cu titlu de exemplu, avem legea învățământului superior din 1912, care prin art. 83, al. ult. decide: « În toate cazurile de numire se vor publica în Monitorul Oficial și în Buletinul Ministerului, referatele comisiei și raportul senatului universitar unit cu consiliul facultății respective, precum și deciziunea ministerului ». Ceea ce înseamnă că în concepția legiuitorului nici n'a încăput măcar îndoială că decretul de numire se publică în Monitor. La fel e cazul cu legea de organizare judecătorească din 1924, legea pentru Curtea de Casație, art. 354 din legea pentru organizarea administrației locale din 1929, etc. ²⁾.

¹⁾ În Monitorul Oficial Nr. 1 din 2 Ian. 1860 se găsește următorul raport al ministrului de Interne Ioan Ghica cu Nr. 123 din 5 Noemvrie 1859, adresat Domnitorului:

« *Prea Înălțate Doamne!*

« Se supune plecat Măriei Voastre pe lângă aceasta în original ziarul onorabilului Consiliu al Ministerului încheiat la 4 Noemvrie anul curent, în privința « Reorganizării Monitorului Oficial » și cu onoare rog pe Măria Voastră ca să binevoiască a-i da Inalta sa aprobare spre a se pune în executare acest proiect ».

Domnitorul Alexandru Cuza aprobă acest jurnal, care are între altele și următoarea dispoziție:

« În partea oficială » vor figura decreturile princiare, legile sancționate și actele oficiale ale diferitelor ramuri ale Statului, care se vor trimite de către fiecare Minister la Monitor în chiar ziua când se vor subscrie de ministerul respectiv ».

²⁾ Putem cita aci numeroase deciziuni ale Inaltei Curți prin care s'au anulat sentințe pronunțate de judecătorii de fond, după ce înaintarea lor apăruse în Monitorul Oficial.

c) În sfârșit, avem legea contenciosului administrativ din 1925, care vine să declare în mod formal că termenul pentru funcționarii publici de a ataca cu acțiune în contencios decretul de mutare, înlocuire sau punere în retragere, curge dela publicarea în Monitorul Oficial a actului ce se atacă.

Inalta Curte, având să interpreteze acest text, a decis în mod constant că publicarea în Monitorul Oficial nu este de esența actului și că dacă acest act i-a fost comunicat pe cale particulară, termenul curge dela data când cel interesat a luat cunoștință de dânsul.

Dar, dela această jurisprudență constantă, Inalta Curte, în alte spețe, se pare că a revenit, socotind că publicarea decretului regal în Monitorul Oficial este de esența validității actului ¹⁾. Jurisprudența urmează ca în această chestiune să adopte o linie de conduită definitivă. După noi, obligativitatea publicării decretelor în Monitorul Oficial, pentru însăși validitatea lor, este evidentă ²⁾.

Promulgarea se făcea la noi prin îngrijirea Ministerului de Justiție, care păstrează unul din originalele legilor votate, al doilea exemplar fiind dat în păstrare la Arhivele Statului (Art. 31 Constituție). Actul de promulgare mai are importanță deoarece, în practică, dela data lui se socotește data legii. De multe ori însă această dată a legii se socotește din ziua intrării în vigoare a legii, adică dela data când legea a fost publicată.

¹⁾ Inalta Curte s. III, la 1 Oct. 1930, în afacerea Bădiță Cristea, *Pand. Săpt.*, 1930, p. 575 declară: « Considerând că după cum un decret își produce efectele numai din ziua publicării, căci din acea zi s'a creat funcționarului o situație obiectivă nouă: drept de leafă, stabilitate sau inamovibilitate, avansare și pensie, tot astfel și un decret de înlocuire nu-și poate produce efectele la o dată anterioară publicării, căci dacă s'ar admite înlocuirea cu caracter retroactiv, s'ar crea pe de o parte o perturbațiune a serviciului public, pentru toate actele îndeplinite în acest interval, ele fiind nule, ca unele ce au fost săvârșite de un funcționar fără calitate, iar de altă parte s'ar aduce o atingere gravă drepturilor câștigate relativ la avantajele aferente funcțiunii ». Această decizie nu este singura în materie. Vezi în același sens Cas. III, 28 Noemb. 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 302; Cas. III, 22 Iunie 1928 în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 597; Apel Constanța, 2 Dec. în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 287.

²⁾ Vezi pentru teza contrară interesantul studiu al colegului nostru I. V. Gruia, în *Revista de drept public*, și obiecțiunile formulate de G. Alexianu, în revista *Bucovina*, An. II, Nr. 1.

§ 2. DREPTUL DISCIPLINAR PARLAMENTAR

SUMAR: 361. *Natura disciplinei parlamentare.* — 362. *Pedepse disciplinare parlamentare*

361. Natura disciplinei parlamentare. *Disciplina parlamentară* este născută din nevoia de a asigura *ordinea desbaterilor*, de a face cu putință să se țină ședință publică.

În parlamentele vechiului regim, recrutate pe baze cenzitare, acolo unde educația, tradiția, respectul pentru înaintași, jucau un rol de seamă, era inutil de a se vorbi de un drept disciplinar. Parlamentul n'avea nevoie să ia măsuri împotriva membrilor săi, căci fiecare-și cunoașteau îndatoririle lor și obligațiile de demnitate ce le aveau față de instituția din care făceau parte. În Anglia, spre exemplu, atunci când nu se extinsese încă votul universal pentru alegerea Camerii Comunelor, era suficient ca președintele Adunării să cheme un deputat pe numele său de familie și nu pe acela al circumscripției unde s'a ales, pentru ca acest apel la numele de familie să-i reamintească deputatului educația sa și ordinea să se restabilească, Parlamentul era considerat ca o înaltă adunare unde aveau să vină să-și expună talentul, finețea de spirit, erudițiunea, elita socială a unei țări. Nu se putea deci concepe posibilitatea unor măsuri sau pedepse disciplinare.

Votul universal a făcut posibilă intrarea în Parlament a deputaților recrutați din toate clasele sociale. Educația, tradiția de familie, disciplina sufletească, sunt extrem de variate. O schimbare importantă se observă, nu numai în tonul și ținuta desbaterilor, dar chiar în atitudinea intelectuală și morală a membrilor Parlamentului. Atunci a apărut dreptul disciplinar parlamentar.

Atât de mare era simțită necesitatea lui, încât Constituția franceză din 1791 (tit. III, cap. III, sect. I, art. 4 și 3) îl prevedea în mod expres pentru membrii Parlamentului și mai mult chiar, prevedea și posibilitatea de a li se aplica anumite pedepse privative de libertate. Același lucru îl prevedea și Constituția an. III, în art. 63.

Adunările, cari au drept disciplinar asupra membrilor lor, nu pot să extindă acest drept asupra persoanelor cari n'au această calitate. Ele n'au decât un simplu drept de poliție, acela de a ordona evacuarea sălii, trimițând pe vinovați în judecata organelor competente.

În Anglia Adunările au drept de a ordona arestarea persoanelor carele violează privilegiile sau le-aduce insulte, lor, sau membrilor lor.

362. Pedepse disciplinare parlamentare. Aceste pedepse sunt de două feluri: *pedepse morale*, pronunțate de președinte și *pedepse morale, pecuniare și personale*, pronunțate de Adunare, după propunerea președintelui.

a) *Pedepse pronunțate de președinte.* Acestea sunt: *observațiunea* sau *avertismentul*, *chemarea la ordine* și *retragerea cuvântului*. Ele se aplică în mod treptat, după gravitatea abaterii dela regulament. Chemarea la ordine se înscrie totdeauna în sumar și în procesul-verbal al ședinței.

b) *Pedepse pronunțate cu avizul comisiei disciplinare.* Aceste pedepse sunt: *interzicerea de a participa la lucrările Adunării pe timp maximum de 15 zile* și *excluderea temporară*.

Pentru aplicarea acestor două pedepse, președintele trebuie să facă propunere Adunării, care va hotărî asupra trimiterii înaintea comisiei disciplinare a deputatului vinovat.

Comisia de disciplină are îndatorirea să asculte pe deputatul învinuit, înainte de a se pronunța. Dacă acesta își cere scuze sau dă lămuriri satisfăcătoare, nu mai este locul la sancțiuni disciplinare. Raportul comisiei se supune de îndată Adunării, care se rostește asupra lui fără discuțiune, prin vot cu bile; deputatul învinuit are dreptul să-și prezinte Adunării apărarea sa, fie personal, fie printr'un alt deputat. Atât interzicerea de a participa la ședințele Adunării cât și excluderea temporară se pronunță cu majoritatea absolută.

Excluderea temporară are ca efect:

- a) Suspendarea indemnității parlamentare pe timpul excluderii;
- b) Suspendarea drepturilor și privilegiilor ce țin de calitatea de deputat pe tot timpul excluderii, în afară de imunitate și permisul de călătorie;
- c) Interzicerea de a participa la lucrările Adunării, secțiunilor și comisiunilor;
- d) Interzicerea intrării în edificiul Adunării.

Deciziunea aceasta se execută la nevoie cu concursul forței publice. Dacă deputatul nu se supune acestei hotărâri și reapare la ședință, el este exclus de drept, pe termenul maxim de 30 de ședințe, sau, dacă a fost condamnat la această excludere, termenul se îndoește la 60 de ședințe.

CAPITOLUL VII

STATUTUL MEMBRILOR PARLAMENTULUI

§ 1. DOBÂNDIREA ȘI PIERDEREA MANDATULUI PARLAMENTAR

SUMAR: 363. *Condițiile speciale ale Parlamentului.* — 364. *Dobândirea mandatului parlamentar.* — 365. *Validarea mandatului parlamentar.* — 366. *Pierderea mandatului parlamentar*

363. **Condițiile speciale ale parlamentului.** Regulele acestui statut special constau din *privilegii, drepturi și obligațiuni*. Drept *privilegii* trebuie să socotim cele ce sunt cunoscute sub denumirea de *imunități parlamentare: iresponsabilitatea și inviolabilitatea*. Tot în această categorie trebuie să punem și *scutirea de a exercita anumite sarcini publice*. Ca *drepturi*, parlamentarul are drept la o *indemnitate* pentru munca sa, care constă dintr'o sumă fixă și o diurnă și care are de scop să-i pună la dispoziție mijloacele materiale pentru a-și putea îndeplini însărcinarea primită. Tot aici trebuie să semnalăm că parlamentarii se bucură de gratuitatea călătoriei pe căile ferate și fluviale. În sfârșit, ca *obligații*, pentru ca puterea executivă să nu exercite o influență asupra parlamentarilor și pentru ca independența acestora să nu fie prin nimic atinsă, s'a înscris *regula incompatibilității*, potrivit căreia niciun parlamentar nu poate ocupa o funcțiune publică, asupra căreia guvernul să poată exercita o presiune directă.

Pentru examinarea și lămurirea tuturor acestor chestiuni este necesar să precizăm în prealabil condițiile în care se dobândește și se pierde mandatul parlamentar, pentru a ști astfel precis de când începe și când sfârșește mandatul.

364. **Dobândirea mandatului parlamentar.** Parlamentarul își deține mandatul lui dela alegători; pentru a-l putea exercita însă, el are nevoie de un *titlu*, în baza căruia să poată dovedi calitatea sa. Acest titlu este *proclamarea rezultatului alegerii*.

Mandatul parlamentar se obține din momentul proclamării rezultatului votului. Validarea alegerii nu face decât să confirme, cu efect retroactiv, legalitatea operațiunii electorale. Din momentul obținerii mandatului de deputat se socotește durata Parlamentului. Nu se poate deci lua alt termen de calcul al duratei Parlamentului, decât proclamarea ca aleși a membrilor săi ¹⁾.

365. Validarea mandatului parlamentar. Am arătat că mandatul parlamentar se dobândește prin faptul proclamării rezultatului votului. El este însă supus validării, adică verificării legalității dobândirii sale.

Această verificare, poate fi făcută fie de justiție, fie de Adunări, păstrând în ambele cazuri caracterul unui *act jurisdicțional*. Caracterul acesta de act jurisdicțional rezultă din natura însăși a actului.

Iată deci că pe lângă misiunea de a face legi, adică de a îndeplini o funcție legislativă, pe lângă aceea de a face acte administrative în formă de lege, Parlamentul mai poate avea o misiune cu totul distinctă, aceea de a exercita atribuțiuni jurisdicționale.

Din acest caracter jurisdicțional al verificării puterilor, decurg pentru Adunări următoarele obligațiuni:

a) *Adunările sunt ținute, ca și judecătorii, să respecte legea.* Cu ocazia validării, Adunarea este datoare să respecte legea, tot așa cum Curtea de Casație este ținută să respecte legea. Din moment ce situația parlamentarilor este o situație obiectivă, ce o dețin dela lege și în baza ei, nu se poate concepe validarea unui mandat în fraudă legii.

b) *Votul, în materie de validare, trebuie să fie individual.* Parlamentarii, cu această ocazie, îndeplinesc o misiune identică cu a magistraților. Ei trebuie să se pronunțe în fiecare caz, în mod separat, votul lor fiind un vot de conștiință.

¹⁾ Totuși Camera noastră, printr'o moțiune votată la 10 Martie 1926 a hotărât că termenul de 4 ani începe să curgă nu dela proclamarea ca aleși a parlamentarilor, ci din ziua convocării Parlamentului, care, potrivit art. 90 din Constituție, este fixată în chiar actul de convocarea corpului electoral. Această soluțiune nu este însă conformă nici cu textul, nici cu spiritul Constituției. Nu este conformă cu art. 62 care declara că membrii Parlamentului sunt aleși pentru patru ani. Deci termenul de patru ani începe a curge din momentul alegerii, adică dela data proclamării rezultatului votului. Dar soluția nu este conformă nici cu spiritul Constituției, deoarece alegerea prezintă o dată certă, pe când data convocării Parlamentului poate fi schimbată, prelungită sau prorogată, dând astfel naștere la variațiuni și incertitudini. (Vezi Paul Negulescu, *Revista de drept public*, 1926, p. 122).

c) *Guvernul n'are dreptul să se amestece în operația validării.* Miniștrii sunt și ei simpli parlamentari, cari stau pe banca ministerială pentru că altfel nu se poate deschide ședința, dar ei n'au dreptul să se amestece în operația validării, unde să pună chestiunea de încredere, deoarece aici nu este vorba de o chestiune politică, ci de una judecătorească. Se cunosc totuși excepții, când pentru motive de demnitate națională sau pentru alte împrejurări grave, guvernul a intervenit în operația validării.

Din acest caracter jurisdicțional al operației validării, decurge consecința că hotărîrea privitoare la validare are toate efectele unei hotărîri judecătorești. Ea fiind dată în ultimă instanță de Parlament, are caracterul unei hotărîri definitive și ca orice hotărîre definitivă, este irevocabilă. O validare odată efectuată, ea este definitiv dobândită pentru titular și nu se poate concepe o revenire din partea Adunării asupra acestui act. Adunarea este suverană să valideze sau nu mandatul. Ea exercită un drept quasi discreționar în această privință. Dacă odată acest drept exercitat, dreptul ei de a se mai ocupa de regularitatea operației electorale încetează. Dacă totuși ar face-o, ar viola principiul autorității lucrului judecat.

Această măsură trebuie justificată nu numai din punct de vedere juridic, ci și din punct de vedere politic. Dacă legalitatea alegerii unui parlamentar ar putea fi pusă oricând în discuție, se înțelege ușor ce presiune ar fi exercitată asupra libertății de opinie a unui membru al Parlamentului. De îndată ce dânsul n'ar mai fi favorabil majorității, aceasta l-ar reduce la tăcere, reexaminându-i legalitatea alegerii și anulându-i alegerea.

Acest sistem a dăinuit, la noi, până la Constituțiunea din 27 Februarie 1938, care, prin art. 50, proclamă Curtea de Casație și Justiție judecător suprem în materia validării alegerilor pentru Adunările politice; Inalta Curte verifică puterile celor aleși; ea trebuia să facă operațiunea înainte de ziua fixată pentru întrunirea Corpurilor legiuitoare.

366. **Pierderea mandatului parlamentar.** Are loc, *în mod colectiv*, atunci când se dizolvă Parlamentul sau când expiră termenul pentru care au fost aleși parlamentarii.

Mandatul parlamentar se pierde *în mod individual*, înainte de expirarea termenului pentru care s'a făcut alegerea, în următoarele cazuri:

1. *Moartea* ;

2. *Demisia.* Parlamentarii pot să-și dea demisia din demnitatea pe care o dețin. Azi este necontestat acest drept de a-și prezenta demisia. În Anglia, s'a contestat multă vreme dreptul pentru un parlamentar de

a-și da demisiunea, deoarece mandatul de parlamentar era considerat ca o datorie, nu ca un drept. Funcția de parlamentar era asimilată cu aceea de jurat; nimeni, odată investit, nu se poate sustrage acestei obligațiuni. Din această concepție rezultă două consecințe pentru dreptul constituțional britanic: *a)* cineva putea fi ales parlamentar fără să-și pună candidatura; *b)* odată ales, nu putea să se elibereze singur din această însărcinare. Dacă vroia să-și dea demisia, aceasta trebuia să fie primită de Cameră.

Pentru a putea face ca acest drept de a demisiona să funcționeze, se imaginează, cu începere dela 1755, un sistem foarte ingenios. Deputatul care vrea să demisioneze face să fie numit într'o funcție publică pur nominală. Cu chipul acesta se creează incompatibilitate și deputatul își părăsește mandatul.

La noi, demisia, pentru ca să-și producă efecte, trebuie să fie primită de Adunarea respectivă.

3. *Numirea într'o funcție publică sau alegerea în celălalt corp.*

3. *Excluderea*, constă din pierderea obligatorie a mandatului când, în cursul exercitării sale, parlamentarul s'a făcut nedemn. S'a contestat totuși posibilitatea de a pierde mandatul în acest caz, susținându-se că națiunea suverană este aceea care a dat mandatul și că numai dânsa poate să-l retragă. Dar această teorie este inexactă, căci nu se poate concepe ca un parlamentar, condamnat pentru o crimă, în cursul exercitării mandatului, să continue totuși a-l mai exercita.

§ 2. IMUNITĂȚILE PARLAMENTARE

SUMAR: 367. *Rolul imunităților parlamentare.* A) Iresponsabilitatea parlamentară. — 368. *Conținutul și sensul noțiunii*; B) Inviolabilitatea parlamentară. — 369. *Sensul și conținutul acestei noțiuni*

367. Rolul imunităților parlamentare. În regimul parlamentar, unde conducerea Statului este încredințată Parlamentului, care joacă un rol de primă ordine, prezența parlamentarilor în Adunări și posibilitatea ca ei să-și îndeplinească atribuțiile lor cu toată independența și în toată libertatea, este socotită ca o cerință esențială. De aceea regimul parlamentar creează în folosul parlamentarilor o serie de privilegii, pentru ca ei să-și poată îndeplini însărcinarea primită. Printre aceste privilegii sunt și imunitățile parlamentare, care constau din: 1. *iresponsabilitate* și 2. *invio- labilitate*.

Aceste două privilegii prezintă deosebiri esențiale și au și puncte comune de asemănare:

a) Ca *deosebiri*, iresponsabilitatea se referă numai la actele săvârșite în calitate de parlamentar, pe când inviolabilitatea se referă la acte cari n'au nicio legătură cu această funcție. Iresponsabilitatea oprește orice acțiune, fie în civil, fie în penal, contra părerilor exprimate de un parlamentar la tribună; inviolabilitatea are de scop să oprească orice urmărire penală în timpul sesiunii fără autorizarea Corpului legislativ. Iresponsabilitatea are de scop să permită unui parlamentar să exprime orice opinie ar avea, dela tribuna Parlamentului, fără să se teamă de o urmărire în contra lui, pornită de guvern sau de particulari. Inviolabilitatea are de scop să ocrotească pe deputat sau senator de urmărire și arestare în timpul sesiunii parlamentare, pentru ca să-și poată astfel îndeplini însărcinarea primită. Iresponsabilitatea este perpetuă, un parlamentar neputând să fie niciodată urmărit pentru ideile emise, pe când inviolabilitatea nu durează decât în timpul sesiunilor parlamentare.

b) Ca *asemănări*, atât iresponsabilitatea cât și inviolabilitatea urmăresc același scop: posibilitatea liberului exercițiu al funcțiunii parlamentare. Aceste prerogative au caracterul de drept public. Este exact că de ele profită și parlamentarii, dar ele nu sunt acordate în interesul lor propriu, ci sunt acordate în interesul general. De aceea parlamentarii nu pot renunța la dânssele.

A) *Iresponsabilitatea parlamentară*

368. Conținutul și sensul noțiunii. Parlamentarul, prin misiunea sa, trebuie să exercite un serios control asupra guvernului. El trebuie să fie liber să aducă la tribuna publică toate faptele constatate, să pună în discuție nume de funcționari sau de particulari, cari nu sunt în Adunare. Dacă aceștia ar avea puțința de a-l chema în judecată, controlul parlamentar n'ar mai exista.

Dar, pe de altă parte, această mare imunitate ar putea da loc la abuzuri, la afirmațiuni nedrepte, tendențioase sau calomnioase, la prejudicii cari nu pot fi reparate. Interesul general se ridică însă deasupra interesului particular, pe care-l sacrifică. Aceasta nu găsește protecție decât în conștiința fiecărui parlamentar și în opinia publică, care-i judecă și pe parlamentari și pe funcționarii sau particularii acuzați. În sfârșit, ca un mare

frâu împotriva abuzului de a uza de această prerogativă, avem presa, care moderează în chip destul de simțit, posibilitățile de abuz ale parlamentarilor.

Singur Parlamentul este în măsură să judece cari sunt cazurile când un parlamentar, la tribună, a depășit limitele îngăduite și să ia măsuri disciplinare împotriva sa. O urmărire însă în afară de Parlament nu este posibilă.

Dar, tocmai pentrucă această mare prerogativă este dată în interesul general, întinderea ei trebuie să fie bine precizată: *ea nu trebuie să se refere decât la actele funcțiunii parlamentare.*

Iresponsabilitatea parlamentară acopere deci toate discursurile, observațiile, voturile emise, debateri în comisii, rapoartele, rezultatele comisiilor de anchetă parlamentară, într'un cuvânt toate actele săvârșite de un parlamentar în calitatea lui de deputat sau senator.

Dar iresponsabilitatea parlamentară nu se întinde decât la actele funcțiunii parlamentare. Dat fiind scopul pentru care este creată această prerogativă și dat fiind faptul că dânsa trebuie interpretată restrictiv, ea nu se poate aplica și la acte și fapte străine de exercițiul funcțiunii parlamentare.

Astfel, iresponsabilitatea parlamentară nu se întinde la:

a) *Delictele comise în incinta Parlamentului* (loviri, focuri de armă, răniri, etc.). Un parlamentar, care a săvârșit un astfel de delict, nu scapă de răspundere; urmărirea poate fi însă suspendată dacă e cazul să i se aplice inviolabilitatea parlamentară.

b) *Delictele comise în afară de funcțiunea parlamentară.* Dacă un parlamentar scrie într'un ziar afirmațiuni de natură calomnioasă la adresa unui funcționar sau unui simplu particular, el nu este acoperit de iresponsabilitate. El este apărat numai pentru ceea ce vorbește la tribuna Parlamentului. El devine responsabil însă dacă repetă într'un ziar afirmații pe care le-a făcut la tribuna Camerii (Cass. fr. 29 Iunie 1897, S. 1898, I, 17).

Aceeași soluție trebuie s'o adoptăm și pentru un parlamentar care fiind citat ca informator la o comisie de anchetă parlamentară, calomniază pe un funcționar sau pe un particular. Acest delict al său nu constituie unul din acele care sunt apărate de iresponsabilitatea parlamentară, deoarece parlamentarul nu îndeplinește acolo un act al funcțiunii sale parlamentare.

Iresponsabilitatea parlamentară este *generală și perpetuă*. Generală, în sensul că ea se referă atât la urmărirea penală cât și la cea civilă și *per-*

petuă, în sensul că ea nu poate fi niciodată anulată. Un deputat nu poate fi niciodată chemat la răspundere pentru opiniunile emise de dânsul dela tribuna Parlamentului, nici chiar atunci când nu mai este deputat.

Iresponsabilitatea parlamentară acoperă nu numai pe parlamentari, dar și ziarele care fac dările de seamă ale desbaterilor parlamentare. Totuși, jurisprudența franceză a admis, pe baza art. 41 din legea presei, dreptul de răspuns. La noi, nici acest drept nu există.

Iresponsabilitatea fiind de ordine publică, nu se poate renunța la ea. Ea trebuie să fie ridicată din oficiu de judecător, precum poate să fie invocată de parte în orice fază a procesului.

B) *Inviolabilitatea parlamentară*

369. Sensul și conținutul acestei noțiuni. Inviolabilitatea parlamentară, având de scop să apere pe parlamentar de orice urmărire penală în timpul sesiunii parlamentare, pentru ca acesta să poată să-și îndeplinească funcția cu care a fost investit, este considerată ca o chestiune de ordine publică.

Inviolabilitatea parlamentară se diferențiază de iresponsabilitate. Ea nu constituie decât o regulă de procedură, care are de scop să suspende orice urmărire pentru crimă sau delict în timpul sesiunii parlamentare. De aici decurg următoarele reguli:

a) Inviolabilitatea se referă la fapte străine de funcția parlamentară. Orice crimă sau delict comis de un parlamentar în afară de exercitarea funcției sale de parlamentar, intră sub privilegiul inviolabilității.

b) Inviolabilitatea nu se aplică urmărilor civile și nici celor pentru contravenție.

c) Inviolabilitatea nu durează decât în timpul sesiunilor parlamentare. În intervalul dintre sesiuni urmărirea se poate face.

d) Inviolabilitatea poate fi ridicată de Corpul legislativ din care face parte parlamentarul.

e) Inviolabilitatea încetează în caz de flagrant delict. Justificarea care se dă în această privință este că atunci când un deputat este surprins asupra faptului, arestarea sa este justificată, neputând fi vorba aici de o răzbu-nare politică. Dar această argumentare nu este suficientă, ci trebuie văzut în această dispoziție dorința ca ordinea publică să nu fie turburată prin neintervenirea autorității într'un caz grav de flagrant delict.

Jurisprudența franceză, dornică să lărgescă prerogativele Parlamentului, a făcut distincție între posibilitatea de arestare și urmărire, statornicind că în caz de flagrant delict arestarea se poate face, dar urmărirea trebuie autorizată de Parlament.

f) Inviolabilitatea nu încetează în timpul când un parlamentar este exclus din Parlament ca pedeapsă disciplinară.

Inviolabilitatea este, ca și iresponsabilitatea, de ordine publică, în sensul că parlamentarii nu pot renunța la ea fără autorizarea corpului din care fac parte. Parlamentul este liber să refuze sau să acorde autorizarea.

Refuzul de a acorda autorizarea nu este de natură să ducă la prescrierea pedepsei, deoarece prescripția nu poate curge *contra non valentem agere*. Cererea regulat făcută pentru acordarea autorizației, suspendă curgerea prescripției în tot timpul cât durează sesiunea parlamentară.

Dacă Parlamentul acordă autorizația cerută, parlamentarul este asimilat, din punct de vedere al instrucției și urmăririi, unui cetățean obișnuit, aplicându-i-se dreptul comun.

În materie de autorizare de urmărire, principiul care domină este acel al *specialității autorizației*, în sensul că o autorizație dată pentru un anumit fapt nu este valabilă și pentru o nouă acuzație, care nu prezintă nicio conexitate cu prima.

Dacă Parlamentul pune în urmărire pe unul din membrii săi, potrivit legii răspunderii ministeriale, această punere în urmărire echivalează cu ridicarea inviolabilității și nu mai este nevoie de un vot special în această privință.

Inviolabilitatea, ca și iresponsabilitatea, nu se aplică persoanelor atașate Parlamentului, care deci nu sunt membri ai lui.

§ 3. INDEMNITATEA PARLAMENTARĂ

SUMAR: 370. *Funcția parlamentară trebuie retribuită.* — 371. *Caracterele juridice ale indemnitații*

370. **Funcția parlamentară trebuie retribuită.** Gratuitatea mandatului de parlamentar este azi aproape completamente înlăturată. Toate țările cari au adoptat regimul parlamentar, au înscris în legi organice principiul retribuțiunii serviciului prestat de parlamentar. Doar Anglia păstrează încă și azi, pentru Camera lorzilor, principiul gratuității mandatului.

Înlăturarea gratuității și înscrierea principiului că sarcina de parlamentar trebuie retribuită, înlătură posibilitatea de a ne întoarce din nou la sistemul censitar și de a îndepărta din parlament elementele fără mijloace suficiente de a-și plăti cheltuelile de întreținere în capitală în timpul sesiunilor parlamentare.

Principiul gratuității a apărut pentru prima dată în Anglia. La început, în Anglia, funcția de parlamentar era asimilată cu aceea de jurat; li se acorda deci o indemnitate din partea comitatului sau a burgului pe care-l reprezentau. Dar, pe măsură ce demnitatea de parlamentar era mai căutată, aceștia declarau că renunță să mai pretindă vreo indemnitate din partea circumscripției care-i alegea. Se ajunsese astfel la principiul gratuității mandatului parlamentar. Dela 1911 și în Anglia se acordă membrilor Camerei Comunelor o indemnitate de 400 lire, redusă în 1932 la 360 lire anual.

371. Caracterele juridice ale indemnității. Ea este fixată prin lege și nu poate fi mărită sau micșorată decât tot pe cale de lege. Plata ei se face din tezaurul public.

Din faptul că această indemnitate este fixată prin lege, rezultă că ea are caracterul unei remunerațiuni legale a unei funcțiuni publice; deci ea este *obligatorie* pentru toți parlamentarii și aceștia *nu pot renunța cu anticipație* la primirea ei, orice renunțare în această privință fiind nulă de drept. Constituția franceză din 1848, prin art. 98, interzicea în mod absolut orice fel de renunțare.

Azi însă este în general admis că se poate renunța la indemnitatea scadentă, aceasta devenind un drept subiectiv, intrat în patrimoniul parlamentarului și la care acesta poate renunța.

Această indemnitate, egală pentru toți parlamentarii, senatori și deputați, indiferent dacă au sau nu sarcini familiare, nu îmbracă caracterul unui salariu, deși întrunește toate elementele acestuia. Astfel, această indemnitate poate fi urmărită și cedată, ea nefiind cuprinsă în dispozițiile art. 409 pr. civ. care apără de urmărire salariile funcționarilor publici.

Neavând caracterul de salariu, indemnitatea parlamentară se poate cumula cu salariul pe care-l primește un parlamentar care, potrivit legii electorale, are dreptul să dețină o funcție publică în timpul mandatului, sau cu pensia de retragere pe care o primesc unii parlamentari și în special senatorii de drept.

§ 4. INCOMPATIBILITĂȚILE

SUMAR: 372. *Rațiunea incompatibilității.* — 373. *Funcționarii care pot fi aleși parlamentari.* — 374. *Situația Parlamentarului numit într-o funcție publică.* — 375. *Cumulul de mandate electiv.* — 376. *Raporturile dintre mandatul parlamentar și ocupațiile private*

372. Rațiunea incompatibilității. Două sunt motivele principale care determină înscrierea principiului incompatibilității, adică a interzicerii, unui parlamentar, de a deține în același timp cu mandatul de parlamentar, anumite funcțiuni publice:

a) *Nevoia de a asigura independența parlamentului față de guvern, deci de a asigura regulata sa funcționare.* Guvernul, păstrând dreptul să numească pe parlamentari în funcții publice, ar face inexistent controlul ce aceștia sunt chemați să exercite asupra actelor guvernului.

b) *Nevoia de a asigura buna funcționare a serviciilor publice,* căci parlamentarii funcționari, bizuindu-se pe această calitate a lor, s'ar împotrivi ordinelor superiorilor ierarhici și în locul ordinei în funcționarea serviciilor publice, am avea dezordinea.

În afară de aceste două motive principale este și un alt motiv, acela al imposibilității în fapt de a exercita în același timp mandatul de parlamentar și o funcție publică. Dar, acesta este un motiv secundar, căci i s'ar putea acorda funcționarului concediu pentru a-și exercita mandatul.

Interzicerea funcționarilor publici de a fi aleși parlamentari coincide la noi cu începuturile regimului parlamentar. Niciodată legea electorală n'a îngăduit alegerea funcționarilor, afară de excepțiile de care vom vorbi mai jos. În Franța, până la 1887 era permisă alegerea funcționarilor în Senat, afară de câteva excepții limitativ arătate. Dela această dată s'a interzis și acolo alegerea funcționarilor.

Pentru ca să existe incompatibilitate între funcția publică și mandatul de parlamentar, trebuiesc întrunite următoarele condițiuni:

a) *Funcția publică să fie retribuită.* Dacă este vorba de o funcție gratuită nu există incompatibilitate. Dar funcția trebuie să fie gratuită prin modul ei normal de organizare, nu prin renunțarea titularului la salariu. Salariul, făcând parte integrantă din Statutul unei funcțiuni publice, nu se poate renunța la el și această renunțare nu este de natură să creeze compatibilitate între funcția publică și mandat.

b) *Retribuția să fie făcută de Stat, județ, comună sau stabilimente de utilitate publică al căror buget e votat de Adunarea deputaților.* La noi incompatibilitatea e mai întinsă decât în Franța, unde nu se aplică la funcțiile retribuite de județ, comună sau stabilimente de utilitate publică.

373. Funcționarii cari pot fi aleși parlamentari. Dela principiul general există o serie de excepții, stabilindu-se o întregă categorie de funcționari publici cari au dreptul de a candida, fără a demisiona din funcția ce dețin.

Aceste categorii de funcționari erau fixate de legea electorală astfel:

a) *Miniștrii și subsecretarii de Stat.*

b) *Membrii corpului didactic (universitar, secundar și primar).*

c) *Funcționarii de specialitate.*

Acești funcționari de specialitate, cari se bucurau de privilegiul de a fi aleși parlamentari, fără să-și piardă funcția, erau:

1. *Medicii cu titlu definitiv;*

2. *Avocații, inginerii și arhitecții Statului;*

3. *Preoții.*

Toate aceste categorii de funcționari, trebuiau să se bucure de stabilitate în funcțiunea pe care o dețin, fie că această funcțiune este la Stat, fie la județ sau comună, fie la stabilimente de utilitate publică, al căror buget e votat de Adunarea deputaților.

374. Situația parlamentarului numit într'o funcție publică. Dacă un parlamentar este numit într'o funcțiune publică din acele declarate incompatibile de lege, el pierde mandatul său, dar păstrează dreptul de a fi reales. Această regulă nu se aplică parlamentarilor numiți într'o funcție publică care, potrivit legii sale organice, nu este retribuită.

Fac excepție dela regula de mai sus și parlamentarii pot fi numiți fără să se vadă obligați să-și piardă mandatul, următoarele funcții publice:

a) *Ministru și subsecretar de Stat.*

b) *Comisarii guvernului.*

375. Cumulul de mandate electiv. In sistemul nostru electoral cumulul de mandate legislative este aproape pe de-a-tregul prohibit.

Nimeni nu poate fi în același timp membru în ambele corpuri legiuitoare. Deputatul care a fost ales și senator sau invers, senatorul care a fost ales deputat, trebuie să opteze pentru unul din aceste mandate. El

este îndatorat să prezinte optarea sa imediat ce s'a făcut validarea pentru scaunul pentru care voiește să opteze. Optarea pentru un loc are drept efect de a-l considera demisionat de drept din mandatul al doilea.

Este interzis, de asemeni, în mod absolut, cumulul între mandatul parlamentar și mandatul de consilier ales în consiliile administrației locale.

Rățiunea interdicției cumulului de mandate electivă trebuie găsită: *a)* în dorința de a nu li se imprima funcțiunilor administrative și de gospodărie locală un caracter politic; *b)* în faptul că funcțiile cumulate sunt în general rău îndeplinite și *c)* în dorința de a lăsa câtor mai mulți posibilitatea de a ocupa astfel de funcțiuni.

376. Raporturile dintre mandatul parlamentar și ocupațiile private.

Dacă legiuitorul nostru a stabilit un regim destul de sever pentru incompatibilitățile între mandatul de parlamentar și funcția publică, el nu s'a gândit să stabilească un regim special între mandatul de parlamentar și diferitele ocupații private ale parlamentarilor.

Este cunoscută critica care se aduce faptului că în parlament sunt aleși marii financiari și marii industriași, cari prin influența lor determină luarea unor măsuri legislative de natură să favorizeze întreprinderile lor; este de asemeni criticată prezența avocaților parlamentari, care se angajează să apere procese împotriva Statului.

Toate aceste critici, în generalitatea lor, sunt întemeiate. Greutatea constă în a stabili cazurile concrete când un membru al societății, exercitând una din aceste ocupații particulare, să fie exclus dela mandatul parlamentar. Tocmai din această cauză nu s'au putut crea în acest domeniu incompatibilități.

CAPITOLUL VIII

TRIBUȚIILE PARLAMENTULUI

377. **Atribuțiunile Parlamentului.** Sunt multe și variate. Se pot împărți în următoarele categorii principale:

- a) *Atribuții legislative:* Parlamentul votează legile.
- b) *Atribuții administrative:* Parlamentul face anumite acte administrative (bugetul, declarații de utilitate publică, autorizări de tranzacții, de încheiere de împrumut, pensii viagere, etc.).
- c) *Atribuții judecătorești:* validarea mandatelor parlamentare, anchetele parlamentare.
- d) *Atribuții politice:* Parlamentul controlează guvernul.
- e) *Atribuții diplomatice:* Parlamentul ratifică tratatele încheiate de Șeful Statului.

În afară de aceste atribuții, Parlamentului îi aparține dreptul de a acorda *amnistia*.

De sigur, toate aceste atribuții, Parlamentul le are în țările cu regim integral parlamentar. Le menționăm aici pentru a arăta care era sistemul la noi sub regimul constituțiunilor din 1866 și 1923, căci Constituțiunea din 1938 redusese în mod considerabil rolul Parlamentului.

§ 1. TRIBUȚIUNI LEGISLATIVE

SUMAR: 378. *Caracterele legii.* — 379. *Importanța deosebirii între legi formale și materiale.* — 380. *Elaborarea legii.* — 381. *Procedura elaborării legii în sistemul Parlamentului bicameral.* — 382. *Data legii.* — 383. *Rectificarea legii*

378. **Caracterele legii.** Legea nu se caracterizează prin faptul că este un act emanat de la Parlament. Nu orice act asupra căruia Parlamentul emite un vot constituie o lege. Pentru a ști dacă ne găsim în fața unei legi,

trebuie să ținem seamă nu de caracterul *formal* al legii, ci de conținutul ei, adică de caracterul ei *material*. Sunt o serie de acte pe care le face Parlamentul, îndeplinind în totul din punct de vedere formal, caracterele unei legi și care, totuși, din punct de vedere al conținutului lor, nu sunt legi.

Legea, din punct de vedere *material*, se caracterizează prin două trăsături, cari sunt de esența sa:

a) *Generalitatea și permanența*. Legea este expresiunea voinței generale; ca atare ea trebuie să creeze o situație juridică generală, obiectivă, abstractă. Ea nu trebuie să se aplice numai unor anumiți indivizi, ci este destinată să guverneze situația unor categorii de indivizi, a unor serii de cazuri. Ea trebuie să se aplice unor categorii de spețe, nu unui singur caz.

Legea este *permanentă* în sensul că ea guvernează toate seriile de situațiuni cari nasc sub imperiul ei; ea nu se stinge odată cu aplicarea la un singur caz. Ea se aplică în permanență la toate cazurile cari se ivesc în timpul duratei sale.

b) *Caracterul obligatoriu, imperativ*. Legea se caracterizează prin faptul că ea conține un ordin, un comandament, de a face sau a se abține dela anumite acte. Acest ordin se adresează uneori în mod direct maselor, ca în legile de poliție, alteori, în mod indirect, ca în legile *supletive* sau în legile *organizând un serviciu public*. Legile supletive sunt acelea cari, neavând caracterul de legi de *ordine publică*, părțile pot prin convenții să deroge dela ele, iar convențiile, legal încheiate, au putere de lege. Dacă însă părțile, în convențiile lor, n'au prevăzut toate consecințele cari ar putea rezulta, judecătorul este obligat să facă aplicațiunea legii generale. Astfel apare și în această împrejurare caracterul obligatoriu și imperativ al legii. În cazul legilor care organizează un serviciu public, ordinul imperativ și obligatoriu se adresează agenților administrativi. Dar când aceștia au călcat competența lor, particularii pot cere justiției aplicarea legii, adică să constate caracterul obligatoriu și imperativ al legii și să înlăture actul dat fără competență sau viciat de ilegalitate.

379. **Importanța deosebirei între legi formale și materiale.** Această deosebire nu aparține numai doctrinei, ci ea răspunde unui mare principiu, acela al *legalității*, principiu care stă la baza dreptului public modern. *Principiul legalității* însemnează că toate organele Statului sunt obligate să respecte și să urmeze regula de drept, stabilită în mod general și im-

personal. Dela această regulă nu poate deroga nici Parlamentul, luând măsuri arbitrare și individuale, contrare legilor în vigoare. Parlamentul este legat și dânsul de regula generală pe care a edictat-o; el nu poate contraveni printr'un act legislativ dela această regulă, fără a aduce o gravă atingere principiului legalității.

Acest principiu al legalității, pretinzând Parlamentului să se supună regulei generale și impersonale pe care dânsul a edictat-o și să nu deroge dela această regulă în cazuri individuale, are o foarte mare însemnătate. El înlătură posibilitatea de abuz din partea Parlamentului, îndepărtează ideea de nerespect a legilor tocmai din partea autorității care le-a edictat, desființează posibilitatea de neegalitate între cetățeni.

Din nefericire însă, acest principiu nu-și găsește aplicațiune practică. În țara originară a parlamentarismului, în Anglia, există adagiul că Parlamentul « poate face tot, în afară de a transforma un bărbat în femeie ». Dar această putere arbitrară a Parlamentului englez este temperată în fapt de puternica opinie publică engleză. Nu este de temut deci că Parlamentul englez va abuza de puterile lui.

38c. **Elaborarea legii.** Când este vorba de elaborarea legii, nu este locul a face distincție între legile formale și legile materiale. La noi, potrivit practicei parlamentare, și într'un caz și în altul, procedura de elaborare a legii este similară, deși în cazul legilor formale predominanța în elaborare ar trebui să aparțină guvernului, Parlamentul neavând decât să-și dea aprobarea sa la actul propus de guvern.

Procedura de elaborare a legii, în sistemul nostru constituțional, trece prin următoarele faze:

a) *Inițiativa legii.* Inițiativa legii aparține în mod egal Regelui și Reprezentanței naționale. În regimul Statutului lui Cuza, inițiativa legilor aparținea numai Domnului; Adunarea electivă sau Corpul ponderator n'aveau drept de inițiativă. În sistemul Constituției din 1938, inițiativa aparținea aproape exclusiv Regelui.

Regele își exercita dreptul de inițiativă sub responsabilitatea ministerială. Pentru ca Regele să poată să-și exercite dreptul de inițiativă, trebuia ca un ministru să contrasemneze mesajul de trimitere în deliberarea Corpurilor legiuitoare a unui proiect de lege.

Mesajul de trimitere în deliberare a unui proiect de lege are caracterul unui decret, prin care Regele ordonă să fie trimis în deliberarea Corpurilor legiuitoare un proiect de lege. El trebuie să fie contrasemnat de un

ministru. În Franța, aceste mesaje poartă denumirea de decret și întrebuințază în totul forma unui decret. La noi, mesajul regal de trimitere în deliberare cuprindea următoarea formulă:

« Domnilor deputați (sau senatori),

Pe lângă raportul Ministrului nostru, Secretar de Stat la Departamentul prezentându-ni-se proiectul de lege pentru

Eu

Il înaintez în deliberarea Domniilor Voastre.

Dat în București

Proiectele de lege care pornesc din inițiativa guvernului se trimit toate în deliberarea Corpurilor legiuitoare prin mesaj regal; proiectul votat de un corp legiuitor, pentru a fi trimis în deliberarea celuilalt corp, are de asemeni nevoie de mesaj regal, în cazul când e proiect din inițiativă regală. Prezentarea proiectelor de legi din inițiativă parlamentară se face potrivit regulamentului fiecărei Adunări.

Proiectele de lege se depun, fără distincție, în fața oricărui corp legiuitor.

Proiectele de legi din inițiativă parlamentară urmează și dănsese aceeași regulă.

b) *Desbaterea proiectului.* Nu se poate trece la desbaterea proiectului mai înainte de a se fi luat avizul Consiliului Legislativ. Legea organică a Consiliului Legislativ, prevede că « președinții corpurilor legiuitoare nu vor putea trimite înaintea secțiunilor și comisiunilor de specialitate și acestea nu vor putea lua în discuție proiectele de legi depuse fie de guvern, fie din inițiativă parlamentară, cari nu vor avea avizul Consiliului Legislativ ».

c) *Dreptul de a prezenta amendamente.* Textul adus în desbateri poate să afie amendat de membrii oricărui din cele două corpuri legiuitoare. Dreptul de a propune amendamente este un *drept de inițiativă* și cine are acest drept, are în mod firesc și dreptul de a propune amendamente. Corpurile legislative, care n'au dreptul de inițiativă, n'au dreptul de a propune amendamente.

Amendamentul este o inițiativă restrânsă, care are loc în anumite împrejurări, când proiectul a trecut în discuția comisiilor în ședință publică. Motivarea amendamentului se face în chip oral de unul din deputații sau senatorii cari au luat inițiativa propunerii. Asupra amendamentului propus nu se face raport, dar se cere avizul Consiliului Legislativ.

d) *Votul legii*. În afară de explicațiile pe care le-am dat mai sus, trebuie să arătăm că membrii guvernului participă și ei la votarea legilor, *dar numai dacă fac parte din Adunarea respectivă* și numai în această calitate de membri ai Adunării și nu de membri ai guvernului. Calitatea de membru al guvernului nu le dă nicio îndreptățire de a lua parte la votarea legii. Astfel, un membru al guvernului, care nu este în același timp și membru al Parlamentului, nu poate lua parte la votarea unei legi.

Odată legea votată, rolul Parlamentului încetează și este de acum înainte în sarcina guvernului de a face ca proiectul sau propunerea votată să devină lege. Dar sunt cazuri când, deși o Adunare și-a dat votul ei asupra unui proiect de lege, totuși, ea mai are să se pronunțe asupra ei, dacă cealaltă cameră a adus oarecari modificări proiectului, căci proiectul astfel modificat revine din nou în discuțiunea primei adunări, pentru că ambele adunări trebuie să se puie de acord asupra textului.

381. **Procedura elaborării legii în sistemul Parlamentului bicameral.** În regimul Parlamentului bicameral, cum era al nostru, procedura elaborării legii suferă oarecari modificări. Camerele, pentru a lua în deliberare o propunere, trebuiesc sezise în acest scop, fie prin mesaj regal, în caz când propunerile sunt din inițiativa guvernului, fie de o propunere din inițiativă parlamentară.

Sistemul bicameral dă naștere la o serie de dificultăți în votarea proiectelor de lege:

a) *Stabilirea acordului între cele două Camere*. Pentru ca un text propus să poată să devină lege, este necesar ca ambele corpuri legiuitoare să cadă de acord asupra lui. Cum, în principiu, ambele Adunări au drepturi egale, ele păstrează dreptul de a amenda și modifica textul votat. Un proiect de lege trebuie deci să treacă dela o Cameră la alta, până ce ambele Adunări cad de acord asupra unui text.

b) *Proiecte respinse de o Adunare*. Regulamentele Adunărilor prevăd dispoziții precise asupra soartei proiectelor respinse. Astfel, un proiect de lege respins într'o sesiune, nu mai poate fi pus în discuție în cursul acestei sesiuni, ci numai într'o nouă sesiune.

c) *Situația proiectelor votate de un corp legislativ al Adunărilor dizolvate*. O chestiune mult mai dificilă este aceea de a ști care este situația proiectelor de lege votate de un corp legislativ, dar neaduse în debaterile celuilalt corp legislativ, din cauza dizolvării sau expirării mandatului Adunărilor.

În Franța, situația era cu totul alta decât la noi, căci acolo instituția Senatului era perpetuă, reînnoindu-se numai a treia parte la fiecare trei ani. Acolo, un proiect votat de Camera, putea fi adoptat oricând de Senat, chiar după ce Camera a fost dizolvată sau mandatul ei a expirat. Se întâlnesc astfel proiecte de lege care au fost adoptate de Senat după 10, 15, 30 de ani dela votul Camerei.

La noi, situația era cu totul diferită, deoarece durata Senatului era egală cu a Camerei. În această situație, un proiect votat de o Cameră dizolvată, poate fi adoptat de noul Senat și să devină lege fără a mai fi votat de Camera nouă?

Problema este dificilă; pentru ca o rezoluție să devină lege, trebuie să aibă învoirea celor trei ramuri ale puterii legiuitoare, adică Regele, Camera și Senatul. Ori, nu se poate concepe ca un vot dat de o Cameră să mai valoareze cu putere de a crea lege, după dizolvarea sa. Votul rămâne un fapt împlinit și el rămâne valabil numai atât timp cât poate da naștere unei legi, încolo el rămâne o simplă rezoluție.

Legile se publică la noi în Monitorul Oficial; de aci rezultă:

a) Publicarea cu caracter obligatoriu a unei legi se face în Monitorul Oficial. Numai din momentul publicării legii în Monitorul Oficial, ea dobândește putere obligatorie, numai de atunci datează ca lege. Orice altă publicare a legii, făcută în afară de Monitorul Oficial, nu are putere îndatoritoare.

b) Posibilitatea ca legea să fie publicată și în alt chip decât în Monitorul Oficial, pentru a fi astfel cât mai bine adusă la cunoștința generală, nu poate avea decât un caracter semi oficial; singurul caracter oficial și obligatoriu al unei legi este publicarea ei în Monitorul Oficial. Se poate dispune prin lege ca publicarea legilor să se facă prin afișare sau prin înscrierea într'un registru ținut la fiecare comună.

Legea intră în vigoare deci numai din momentul publicării ei în Monitorul Oficial. În Franța, intrarea în vigoare nu este simultană cu publicarea în *Jurnalul Oficial*. Se acordă un anumit termen, după timpul pe care-l întrebunțează Monitorul pentru ajungerea în localitate. La noi nu s'a primit acest lucru, fiind susceptibil de a da naștere la nesfârșite controverse.

S'a stabilit ca legile să poarte un număr de ordine. Dar acest sistem nu este practic și nu dă niciun rezultat.

382. **Data legii.** Practica noastră legislativă face ca data legilor să fie aceea a *publicării lor* și nu data *promulgării*. Este drept că uneori se întrebunțează în desemnarea unei legi și data promulgării, dar, în mod

obișnuit, legile sunt desemnate după data publicării. Acest sistem este mult mai practic, înlătură posibilitatea de confuzie, mai ales atunci când există diferență între data promulgării și aceea a publicării.

De altfel, soluția aceasta a fost consacrată de Inalta Curte, S. III, în complet de divergență ¹⁾, astfel că art. 37 al. 3 din Constituția din 1923, întrebuinta în mod eronat cuvântul *promulgare*, când ar fi trebuit să spună *publicare*.

383. **Rectificarea legii.** Cu ocazia publicării legii în Monitorul Oficial se pot strecura erori sau omisiuni față de textul votat de Parlament. Naște de sigur nevoia îndreptării acestora. Dar procedura după care se pot îndrepta aceste erori este foarte defectuoasă.

Erorile pot fi de două feluri :

a) Nepotrivire între textul votat și parafat de Parlament și între cel publicat în Monitor.

b) Nepotrivire între textul votat și între cel parafat și trimis Ministerului de Justiție, ca text oficial.

Se observă adesea, în primul caz, că după ce s'a publicat textul unei legi, la o zi sau de multe ori mult mai târziu, apare în Monitor o rectificare a textului publicat. Această rectificare este făcută sau direct de Monitor sau de birourile Ministerului de Justiție, sau în sfârșit de birourile oricărui minister, în mod anonim, fără nicio semnătură, fără să se arate din partea cărei autorități emană, fără să se facă un decret care să promulge acea rectificare.

§ 2. DOMENIUL LEGII

SUMAR: 384. *Domeniul legii în țările cu control al constituționalității legilor.* —

385. *Materia care aparține domeniului legii.* — 386. *Aplicarea în timp a legii (neretroactivitatea).* — 387. *Aplicarea legii în spațiu*

384. **Domeniul legii în țările cu control al constituționalității legilor.** Principiul legalității, care stă la baza Statului de drept, pretinde ca toate organele Statului să se mențină în sfera de competență care le-a fost creată.

¹⁾ Cas. III, 30 Mai 1934, E. Colibășeanu, *Pand. Săpt.*, 1934, p. 609. In același sens Cass. fr. Req. 2 fév. 1932, *Dalloz hebdom.*, 1932, p. 129.

Pentru toate celelalte organe ale Statului s'au creat, în decursul timpului, instituțiuni care să le controleze activitatea și care să le constrângă să rămână în limitele competenței stabilite. Numai pentru Parlament nu s'a creat nicio astfel de instituție, astfel că maxima *Parlamentul poate face totul*, a devenit o adevărată realitate. Dar chiar și în aceste țări, în cari Parlamentul face totul, principiul de legalitate, dacă nu găsește un mijloc de a fi adus la îndeplinire prin constrângere, dictează însă în sufletele parlamentarilor și le impune să nu-l depășească. Și în acest regim deci legea nu poate face totul, ci ea trebuie să se mențină în domeniul strict fixat ei.

Pentru a se înlătura posibilitatea de abuz în acest domeniu, unele state au introdus instituția *controlului constituționalității legilor*, care obligă Parlamentul, sub sancțiunea nulității lucrărilor sale, să se mențină în domeniul strict fixat puterii legislative.

Cum țara noastră a adoptat controlul constituționalității legilor, este de tot interesul să cercetăm care este domeniul legii, care este sfera ei de aplicare, pentru a ști ce poate face legea și ce riscă să fie declarat nul de instituția controlului constituționalității legilor.

Limitarea întinderii puterii legislative se referă la trei domenii:

- a) *Limite de fond*, adică privitoare la materia în care-i este îngăduit legiuitorului să legifereze.
- b) *Limite de aplicare în timp a legii*.
- c) *Limite de aplicare în spațiu*.

385. **Materia care aparține domeniului legii.** Legea este o măsură generală și impersonală, edictată mai dinainte pentru a se aplica la toate cazurile ce vor surveni sub imperiul ei. Carré de Malberg spune că este « o prescripțiune care nu vizează niciun caz particular și actual, nici anumite persoane determinate, dar care este edictată mai dinainte pentru a se aplica la toate cazurile și la toate persoanele intrând în prevederile abstracte ale textului regulator ».

În Statul de drept a apărut ca o necesitate indiscutabilă ideea că oamenii trebuie să fie guvernați de lege, având acest caracter general și impersonal, pentru a se evita astfel arbitrariul măsurilor individuale, luate dela caz la caz.

Această idee a legii este aceea care a călăuzit pe revoluționarul francez și a făcut-o să fie înscrisă în *declarația dreptului omului*.

Caracterul legii fiind astfel stabilit, urmează să vedem în ce materii poate interveni legea, cu alte cuvinte să stabilim domeniul ei.

În principiu, legea are dreptul să intervină în orice domeniu în care nu-i este anume interzis de Constituție și în limitele fixate numai de Constituție. A stabili o distincție precisă între domeniul legii și al regulamentului, este un lucru foarte greu. Regulamentul n'are un domeniu propriu, fixat de Constituție, unde legea să nu poată interveni.

Legea, promulgată și publicată, are caracter obligatoriu și executoriu. Ea se aplică tuturor, fără distincție, cetățeni, Parlament, guvern, magistrați. În aplicarea sa, ea poate întâlni următoarele situații:

1. *Materia în care legiferează e o materie nouă.* În acest caz legiuitorul este liber să aducă orice reglementare socotește dânsul necesară.

Mai mult, legea poate să părăsească un domeniu pe care dânsa și l-a apropiat, retrocedând astfel puterii regulamentare dreptul ei inițial. Această retrocedare se face prin ceea ce se numește *delegație legislativă* sau *acordare de pline puteri*. Dar Parlamentul nu poate să cedeze drepturile sale într-o materie în care competența sa este fixată de Constituție.

Parlamentul poate oricând să revină asupra acestei delegații și să legifereze dânsul în materiile lăsate regulamentului. Această delegație nu poate fi *nici generală*, *nici absolută*; ea nu-i valabilă decât dacă-i limitată la anumite materii sau la anumite regiuni. Ea nu-i valabilă decât în cazul când nu este interzisă în mod formal de Constituție.

2. *Legea nouă se găsește în fața unei legi vechi.* Legea nouă modifică în acest caz legea veche; căci dacă legea este permanentă, ea este modificabilă în orice moment. Legea nouă poate să abroge în întregime legea veche sau numai în parte. Abrogarea poate fi *expresă* sau *tacită*. Când însă ne găsim în fața unei legi speciale, aceasta nu poate fi abrogată — afară de cazul când legiuitorul declară expres — decât tot printr'o lege specială. Legea nouă generală nu poate deci să abroge tacit legea specială: *generalia specialibus non derogant*.

3. *Legea nouă se găsește în fața unui contract încheiat.* În acest caz, dacă ne găsim în fața unui adevărat contract, legal încheiat, legea nouă nu poate să-i aducă niciun fel de atingere. Contractul legal încheiat constituie un drept intrat în patrimoniul părților și legea nouă nu poate să-l atingă, fără a viola dreptul de proprietate.

4. *Legea nouă se găsește în fața unei judecăți anterioare.* De sigur, dacă judecata are autoritate de lucru judecat, este definitivă, această autoritate se impune atât judecătorului cât și legiuitorului și legea nouă nu poate să nesocotească autoritatea lucrului judecat.

Sunt totuși cazuri când legea nouă aduce atingere lucrului judecat, supunând hotărârile rămase definitive și socotite ca având autoritate de lucru judecat, unei noi căi de atac, spre exemplu recursului în casare. Astfel, la noi, legea pentru lichidarea averilor supușilor inamici din 1923, prin art. 36, admite dreptul de recurs chiar și împotriva hotărârilor rămase definitive sub imperiul vechii legi. Această chestiune, adusă sub forma neconstituționalității legilor în fața secțiilor-unite ale Inaltei Curți de Casație ¹⁾, n'a primit soluția dorită și legea a fost declarată constituțională pentru considerația că legea poate, în mod foarte corect, să organizeze un nou *regim de recurs*.

De asemeni, legea nouă a venit și a ridicat efectul hotărârilor definitive în materie de evacuare, oprind pe proprietari de a mai uza de hotărârile definitive de evacuare obținute înainte de legea nouă. Și această lege a fost declarată constituțională de Inalta noastră Curte ²⁾.

În sfârșit, toate *legile de amnistie* aduc atingere autorității lucrului judecat, dar această atingere este admisibilă, deoarece ea este făcută în interesul general și în profitul celor loviți de o condamnățiune, respectând însă drepturile terților.

5. *Legea nouă se găsește în fața unui tratat internațional*. Aici situația va trebui fixată în raport cu jurisdicția în fața căreia se va deduce conflictul. Dacă ne găsim în fața unei *justiții internaționale*, este incontestabil că aceasta nu va ține seama de legea internă și o va înlătura. Dacă ne vom găsi în fața unei *justiții interne*, atunci situația va fi cu totul alta. Legea nouă va fi considerată în raport cu tratatul internațional, după cum considerăm acest tratat internațional ca o lege internă sau ca un act de guvernământ.

36. **Aplicarea în trecut a legii (neretroactivitatea)**. În cele mai dese cazuri însă, legea nouă vine în conflict cu legea veche. Rezolvarea acestui conflict al legilor prezintă totdeauna oarecare greutate. Două sunt principiile care se pun cu ocazia rezolvirii acestui conflict:

1. Legea nouă nu poate să-și producă efectele sale în trecut.
2. Legea nouă nu poate să guverneze anumite situații născute sub imperiul legii vechi și care trebuiesc guvernate mai departe de aceasta.

¹⁾ Cas. S. U., 11 Iunie 1925 în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 337; Cas. S. U., 17 Mai 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 313; Cas. S. U., 22 Noembrie 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 97.

²⁾ Cas. S. U., 7 Nov. 1929 în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 49.

În ce privește primul principiu, natura însăși a legii ne indică că ea nu-și poate produce efectele în trecut. Trecutul este închis pentru legea nouă. Ea n'are să guverneze decât viitorul. Acest principiu, consacrat azi de art. 2 din codul civil: « Legea dispune numai pentru viitor; ea n'are putere retroactivă » a fost întotdeauna socotit ca un principiu constituțional. El era înscris în art. 8 al Declarației Drepturilor omului și cetățeanului: « Nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit ». Aceeași idee, exprimată sub o altă formă, o întâlnim în art. 14 din Constituția montagnardă: « La loi qui punirait des délits commis avant qu'elle existât, serait une tyrannie; l'effet rétroactif donné à la loi, serait un crime ». Principiul acesta a fost socotit întotdeauna ca un principiu de ordin constituțional, asupra căruia nu mai era nevoie să se insiste. Atât de evident era că puterea legiuitorului nu se poate întinde în trecut, încât nici nu s'a mai găsit necesar să se mai reproducă într'un text expres de Constituție. E un principiu de *legitimitate constituțională*. Portalis recunoștea aceasta cu ocazia discuției art. 2 din codul civil.

Principiul neretroactivității legilor este în adevăr un principiu care atârnă de natura însăși a legii. Nu stă în puterea legiuitorului să reglementeze fapte cari au intrat în domeniul trecutului. Trecutul este un fapt închis, pe care, puterea omenească, prin lege, nu-l poate reînvia. Iată, spre exemplu, legea veche interzice în anumite cazuri, căsătoria. Legea nouă adaugă și alte cazuri de interzicere a căsătoriei. Presupuneți că doi soți s'au căsătorit sub imperiul legii vechi, neintrând în niciunul din cazurile de interdicție prevăzute de legea veche. Dar ei intră în cazurile de interdicție prevăzute de legea nouă. Li se va anula căsătoria? Incontestabil că nu. Legea nouă nu se poate aplica decât căsătoriilor care se vor încheia sub imperiul ei; căsătoriilor cari vor lua naștere de aici înainte. Trecutul este un fapt complet închis; legea nu mai poate reveni asupra lui.

Dela acest principiu al neretroactivității legilor se fac totuși o serie de derogări:

a) *In cazul legilor de procedură*. Acestea sunt considerate întotdeauna ca făcute în avantajul părților, constituind o cale mai lesnicioasă pentru realizarea dreptului. Este deci firesc ca aceste legi să se aplice de îndată, chiar proceselor în curs.

b) *Legile penale*, în cazul când ele aduc o îndulcire a pedepsei. S'a socotit că este drept ca atunci când legea aduce o îndulcire a pedepsei, de această îndulcire să profite și faptele comise sub imperiul legii vechi, dar nepedepsite încă.

c) *Legile interpretative* sunt, prin natura lor, retroactive. Se știe că atunci când se ivesc dificultăți în aplicarea unor legi, atunci când înțelesul lor nu este destul de clar și instanțele judecătorești variază în interpretarea dată, puterea legiuitoare, și singură dânsa, are dreptul să intervină și să interpreteze legea. Această interpretare se face pe calea unei legi.

Din moment însă ce puterea legiuitoare interpretează o lege, efectul retroactiv al acestei legi este implicit. Aici nu este o lege nouă, ci puterea legislativă, pe cale generală și impersonală, declară care este înțelesul adevărat al legii vechi. Este deci firesc ca acest înțeles să se întindă din momentul când legea veche a luat ființă.

Dar și aici avem de făcut o observațiune. Hotărârile cari au dobândit autoritate de lucru judecat sub imperiul legii vechi, înainte ca legea nouă interpretativă să fi apărut, sunt definitive și legea interpretativă nu poate avea nicio influență asupra lor. Altfel, ar fi să se violeze autoritatea lucrului judecat.

d) *Când legea declară expres retroactivitatea ei.* E un procedeu nou, adoptat de scurtă vreme de legiuitor și prin care se nesocotește principiul neretroactivității legilor. Legea nouă declară în mod expres că efectele ei urmează să se producă și în trecut, asupra unor fapte săvârșite.

Acest sistem, care vine în completă contradicție cu principiul neretroactivității legilor, este justificat pe rațiuni juridice și sociale.

Rațiunea juridică ce se dă, este că principiul neretroactivității legilor nefiind înscris în Constituție, nu are valoarea unui principiu constituțional, dela care puterea legislativă să nu poată deroga.

Ceea ce este mai curios, este faptul că justiția a întărit acest principiu adoptat de legiuitor. Astfel, Inalta Curte de Casație în secțiuni-unite, având să se pronunțe în repetate rânduri asupra constituționalității legilor retroactive, adică a acelor legi care declară ele înseși că sunt retroactive, a statornicit că principiul neretroactivității legilor nefiind un principiu înscris în Constituție, ci numai un principiu de lege ordinară, legiuitorul poate foarte bine să deroge dela el, neaducând prin aceasta nicio atingere Constituției¹⁾. Din punct de vedere al interpretării rigide, jurisprudența Inaltei Curți este justificată; principiul neretroactivității legilor nu constituie un principiu constituțional scris; legea ordinară nu trebuie să respecte decât Constituția scrisă.

¹⁾ Cas. S. U., 17 Mai 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 313; Cas. S. U., 22 Nov. 1928 în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 97. Vezi *Colecția Legilor României* Nr. 50, *Constituția* adnotată.

Dar sistemul acesta de interpretare al Înaltei Curți este eronat. Constituția unui popor nu-i formată numai din regulile de drept transcrise într'un text constituțional pozitiv. În afară de acest text, mai sunt o serie de principii, de tradiții și de interpretări, pe care spiritul general le consideră ca făcând parte din Constituție și având putere constituțională. Aceste principii trebuiesc respectate ca și textul scris al Constituției. De multe ori principiile nescrise — când nu sunt respectate — au consecințe foarte grave pentru viața popoarelor. Barthélemy, examinând și dânsul această problemă, ajunge la concluzia că din punct de vedere al constituționalității rigide, legiuitorul poate decide ca o lege să fie retroactivă. Dar, adaugă dânsul, « într'o asemenea ipoteză, legiuitorul comite o lovitură de forță, pentrucă violează una din bazele fundamentale ale ordinii juridice. Și, foarte adesea, comite o greșeală politică pentrucă, pentru a atinge anumite soluții momentan dorite, ruinează siguranța juridică, așa de necesară desvoltării armonioase a tranzacțiilor ».

În ce privește principiul al doilea, că legea nouă nu poate să guverneze anumite situații născute sub imperiul legii vechi și care trebuiesc guvernate mai departe de aceasta, trebuie să recunoaștem că acest principiu dă naștere la mari dificultăți atunci când e vorba de aplicarea lui practică. Dificultatea constă în faptul de a ști care sunt situațiile ce trebuiesc guvernate de legea veche și care sunt situațiile unde trebuie să intervină legea nouă.

Iată, spre exemplu, că, sub imperiul legii vechi, se face comunicarea unei hotărâri pentru a curge termenul de apel. Până la expirarea termenului de apel intervine o lege nouă, care reduce termenul de apel. Legea nouă nu se va aplica de îndată și în această materie, ci partea va beneficia de termenul de apel prevăzut de legea veche. Căci este de principiu că termenele de apel sau căile de atac sunt acele pe care le au părțile în momentul pronunțării hotărârii, nu în momentul când se exercită, împotriva hotărârii, calea de atac ¹⁾.

Situațiile câștigate sub legea veche sunt desemnate de doctrină sub denumirea de *drepturi câștigate*, spre a fi deosebite de *simplele expectative*. S'au imaginat diferite sisteme pentru a se face distincția între drepturi câștigate și simple expectative. Pe noi nu ne satisface niciunul din acestea.

Pentru a exista drept câștigat, trebuie să ne găsim în fața unei situații individuale care, fără să fie recunoscută de legea nouă, reușește să se facă

¹⁾ Jurisprudența noastră împărtășește acest punct de vedere. Vezi în acest sens Cas. II, 29 Mai 1935, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 571; Cas. III, 2 Iulie 1930, după divergență, *Pand. Săpt.*, 1932, p. 649.

consacrată de justiție, pe baza legii vechi. Atunci când legea nouă, în dispozițiuni tranzitorii, consacră anumite expectative existente sub legea veche, nu se poate vorbi de o teorie a drepturilor câștigate, în adevăratul sens al cuvântului. Aici teoria drepturilor câștigate a determinat pe legiuitor să consacre în mod expres, în legea nouă, care sunt simplele expectative care urmează a fi guvernate mai departe de legea veche.

Pentru noi, ideea drepturilor câștigate nu este numai un principiu de doctrină, ci un principiu care trebuie să inspire și să determine jurisprudența. Se poate vorbi de un drept câștigat numai atunci când, în puterea legii vechi, a născut pentru parte anumite drepturi, cari n'au fost încă consacrate într'un act juridic. Spre exemplu, sub imperiul legii vechi se publică un concurs, pentru ocuparea unui post. Concursul se încheie, se declară reușit un candidat. Dar, înainte de numire, intervine legea nouă care organizează un alt fel de concurs. Legea nouă nu vorbește nimic de concursurile ținute dar neurmte de un act de numire. Se poate pretinde numirea în baza drepturilor câștigate? Socotim că nu, deoarece aici ne găsim în fața unei legi care organizează serviciul public și care trebuie să se aplice de îndată și tuturor ¹⁾). Noi socotim că poate fi vorba de drepturi câștigate numai atunci când simplele expectative au dobândit un început de concretizare individuală, lipsindu-le un singur element pentru a deveni adevărate drepturi.

387. **Aplicarea legii în spațiu.** Legea se aplică pe întreg teritoriul Statului, sau numai pe o porțiune a lui, într'un anumit teritoriu.

Aplicarea în spațiu a legii dă uneori naștere la conflicte foarte importante, cum sunt conflictele de drept interprovincial, născute din conflictul legilor în vigoare în diferite provincii anexate unui Stat și guvernate mai departe de legile locale ale fiecărei provincii.

Exemple de legi, edictate numai pentru o anumită parte a teritoriului, putem găsi în legile pentru instituirea stării de asediu, pentru acordarea unor avantagii într'o anumită regiune, sau pentru organizarea unei regiuni, ca legea Dobrogei din 1881, legile pentru organizarea Basarabiei și Bucovinei, ca provincii, în urma redobândirii lor dela Rusia sovietică, sau legile pentru reforma agrară din diferitele provincii (Vechiul Regat, Basarabia, Bucovina, Ardeal).

¹⁾ Vezi Cas. S. III, 14 Iunie 1933, Barnovschi *după divergență*, *Pand. Săpt.*, 1934, p. 64. A se vedea Colecția Legilor României Nr. 14, *Statutul funcționarilor publici*, adnotat.

§ 3. ATRIBUȚII ADMINISTRATIVE

SUMAR: 388. *Acte administrative în formă de lege.* — 389. *Diferite cazuri de acte administrative în formă de lege*

388. **Acte administrative în formă de lege.** Parlamentul, în afară de atribuțiunile sale principale de legiferare, mai are și alte atribuțiuni, de natură administrativă sau judecătorească. « Oricare ar fi Constituția unui popor liber, care practică guvernul reprezentativ, atunci când dânsul aplică riguros principiul separației puterilor, există totdeauna un destul de mare număr de acte de administrație importante și care nu se pot îndeplini fără intervenția și autorizația puterii legislative »¹⁾. Aceste acte administrative, făcute de parlament, se numesc *acte administrative în formă de lege* sau *legi formale*, spre a se distinge astfel de *legile materiale*.

Caracteristica acestor *legi formale* este că dânsese se referă la *interese particulare* și au caracter *individual*, pe câtă vreme legile materiale se referă la *interese generale*. « E clar că există o diferență de natură profundă între legea care constrânge pe toți cetățenii la serviciul militar obligatoriu și legea concedând o pensie soției mareșalului Joffre, reintegrând în armată pe căpitanul Dreyfus și pe colonelul Picquart, etc. Este de sigur o lege aceea care decide că foștii președinți ai Republicei vor avea dreptul la o pensie de 200.000 franci, atunci când Parlamentul va fi decis « că au bine meritat dela patrie ». Dar actul Parlamentului care declară: « D. Poincaré a binemeritat dela patrie » nu conține nicio regulă, hotărăște numai asupra unui caz individual; este o lege formală »²⁾.

Distincția aceasta între legi materiale și legi formale a apărut pentru prima dată în Anglia. Acolo, de timpuriu, s'a luat obiceiul ca o persoană sau un grup de persoane, să se adreseze Parlamentului pentru a obține un privilegiu dela Stat. Acest privilegiu trebuia să-i fie acordat « în interesul

¹⁾ A. Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 516. Duguit, (*op. cit.*, t. IV, p. 410), declară că « interesează să se facă distincția și să se afirme că atunci când Parlamentul face un act administrativ, el este legat, ca orice administrator, de lege, pe care n' o poate viola. Trebuie adăugat că actele administrative făcute în formă de lege, tocmai pentru că, cu toată această formă, sunt acte administrative, nu pot să fie interpretate decât de tribunalele administrative și nu de tribunalele judiciare și acesta prin aplicarea principiului separației judiciare și administrative. (Cons. d'État, 7 Aug. 1885).

²⁾ Joseph Barthélemy et P. Duez, *op. cit.*, p. 728. Asupra acestei distincții, a se vedea savantele lucrări ale lui Carré de Malberg: *Contribution à la théorie générale de l'Etat și La loi, expression de la volonté générale*.

public sau pentru a face să înceteze o stare de lucruri injustă însă în împrejurări față de care instanțele judecătorești n'au competența de a interveni »¹⁾).

Tradițiunea constituțională engleză a reușit să creeze și un instrument material pentru distincția între *legi formale* și *legi materiale*. Sancțiunea regală pentru aceste două feluri de legi nu este aceeași. Pentru legile materiale, formula de sancțiune este: « Regele vrea »; pentru cele formale: « Să se facă cum s'a dorit ».

La noi ca și în Franța, deși distincția între legi materiale și legi formale există, totuși legile formale nu se deosebesc întru nimic din punct de vedere al formei de sancționare și promulgare, de legile materiale.

Interesul acestei distincții prezintă o importanță la noi unde avem controlul jurisdicțional al constituționalității legilor. În adevăr, atunci când *legile formale* violează Constituția, vor putea fi aduse în judecata Curții supreme și declarate ca neconstituționale? Sau ele vor trebui considerate ca adevărate acte administrative și supuse controlului legalității, în raport cu legea pe baza căreia au fost date?

Problema s'a pus la noi în fața secțiunilor-unite ale Inaltei Curți, care n'a voit să accepte distincția între legi formale și legi materiale în ceea ce privește controlul constituționalității legilor²⁾).

Socotim că această atitudine a Inaltei Curți este contrară distincției dintre *legi formale* și *legi materiale* și de natură a da dreptul Parlamentului ca, pe calea legilor formale, să ia o serie de măsuri de natură individuală — derogatorii dela legile generale — sursă continuă de abuzuri administrative, făcute cu concursul Parlamentului³⁾).

389. Diferite cazuri de acte administrative în formă de lege. Există o serie întregă de acte administrative, care, din cauza mării lor importanțe,

¹⁾ Leonhard Courtney citat de A. Esmein, *op. cit.*, t. II, p. 516.

²⁾ Cas. S. U., 10 Nov. 1932, Ecat. Filii, *Pand. Săpt.*, 1933, p. 135; Cas. S. U., 30 Oct. 1930, *Pand. Săpt.*, 1931, p. 100. A se vedea critica ce d. prof. Alexianu face acestor decizii în *Curierul Judiciar*, An. XL (1931), Nr. jubilar din 4 Mai 1931.

³⁾ În Franța s'a pus problema de a se ști dacă justiția are dreptul să cerceteze conformitatea actelor administrative în formă de lege cu legile generale. Profesorul Jèze a susținut acest drept în consultația dată Companiei de drumuri de fier Guillaume Luxembourg în proces cu marele ducat de Luxembourg. Dar Curtea de Apel și Curtea de Casație din Luxembourg n'au primit acest punct de vedere și au împărțit consultația dată de prof. Joseph Barthélemy, după care toate actele Parlamentului, fie formale, fie materiale, sunt supuse aceluiași regim juridic (1932).

Soluția aceasta se justifică în Franța pe considerația intangibilității actelor Parlamentului.

sunt date, fie de Constituție, fie de legile ordinare, în căderea Parlamentului. Lăsând la o parte bugetul, care este un act administrativ făcut în formă de lege, avem o serie întregă de astfel de acte făcute în formă de lege. Astfel:

1. *Declarația de utilitate publică în materie de expropriere pentru cauză de utilitate publică, cerută de organele Statului.* Atunci când este vorba de a se face mari lucrări de interes general, cum sunt deschiderile de drumuri, de căi ferate, de canale, etc., și când prin aceste lucrări se aduce atingere și proprietății private, începerea lucrărilor nu poate să se facă decât în baza unei autorizări dată de Parlament, sub forma unei declarațiuni de utilitate publică. Legea de expropriere pentru utilitate publică din 1864 prevede că declarația de utilitate publică, pentru lucrările de interes general, se face prin lege.

2. *Imprumuturile Statului și ale stabilimentelor publice* trebuiesc autorizate prin legi. Statul nu se poate împrumuta decât autorizat fiind de lege. Actul acesta de autorizare are caracterul unei legi formale, însă, din punct de vedere al fondului, el este un act administrativ. Parlamentul, autorizând contractarea unui împrumut, face un act care, prin natura sa, aparține administrației.

3. *Acordarea pensiilor viagere și a recompenselor naționale.* Inșăși Constituția cere, prin art. 113, existența unei legi, atunci când este vorba de acordarea unei pensii sau unei gratificațiuni. Aici nu trebuie să înțelegem legea generală de pensii, care are caracterul unei legi materiale — ea referindu-se în chip general și obiectiv la toate cazurile de pensionare ce vor surveni — ci acele legi prin care se acordă o pensie sau gratificație unei persoane individualizate, legea având o singură aplicație în acel caz și abrogându-se dela sine, odată cu epuizarea celui caz.

O astfel de lege constituie un act administrativ, care, din cauza importanței sale, este dat în căderea Parlamentului. El nu are însă caracterul unei legi materiale, el nu este creator de drepturi, ci aplică legea preexistentă la un caz concret, așa cum legea de declarare de utilitate publică aplică dispozițiile legii generale la un caz concret.

La noi, nu se ține socoteală de această distincție între legi materiale și legi formale. Și unele și altele au pentru jurisprudență aceeași valoare.

4. *Incheierea tranzacțiilor, autorizarea înstrăinării bunurilor Statului și a stabilimentelor publice,* de o oarecare importanță, se face prin lege. Astfel, legea pentru organizarea corpului avocaților publici, ca și legea pentru administrarea bunurilor Statului, prevăd în mod categoric existența unei legi de autorizare în cazurile de mai sus.

De asemeni, tot acte administrative în formă de lege, sunt legile prin care se *fixează circumscripțiile administrative*, prin care se declară *starea de asediu*, prin care se *acordă amnistie*, prin care se acordă străinilor *naturalizarea*, sub imperiul Constituțiunii din 1866, în urma modificării din 1879. Tot caracter administrativ au măsurile și pedepsele disciplinare luate de o Adunare față de membrii săi.

Acest tablou nu este limitativ. El trebuie să întregit cu toate legile care întrunesc caracterul legilor formale, astfel cum a fost stabilit mai sus. În această categorie intră legile prin care se acordă *amnistia*, prin care se declară *starea de asediu*, etc.

§ 4. ATRIBUȚII JUDECĂTOREȘTI

SUMAR: 390. *Validarea mandatelor parlamentare*. — 391. *Anchetele parlamentare*. — 392. *Drepturile comisiilor de anchetă parlamentară*. — 393. *Legea română privitoare la anchetele parlamentare*. — 394. *Concluziile comisiilor de anchetă parlamentară*

390. Validarea mandatelor parlamentare. Sub imperiul constituțiilor din 1866 și 1923 Parlamentul făcea și acte cu caracter judecătoresc. Astfel de acte le făcea Parlamentul cu ocazia validării alegerilor. Puterea executivă este aceea care convoacă corpul electoral, ea prezidează operațiile electorale și proclamă rezultatul votului. Influența ei asupra operațiilor electorale este deci netăgăduită. Parlamentul găsește singura putere de a se apăra împotriva acestei presiuni a puterii executive, în dreptul de a verifica legalitatea mandatelor electorale și de a anula acele mandate care sunt pătate de fraudă sau corupțiune electorală. De sigur, Parlamentul exercită aceste atribuțiuni numai atunci când majoritatea lui nu este aservită guvernului și nu este aleasă și dânsa pe aceleași căi și sub aceeași influență.

În mod normal, *verificarea puterilor* ar fi trebuit să se dea în căderea tribunalelor, așa cum a făcut la noi Constituția din 1938, căci operațiunea verificării legalității dobândirii mandatelor electorale este o operație care, prin natura ei — având să rezolve diferite contestații și să spună care este dreptul părților — aparține justiției. Dar legiuitorul s'a temut să dea acest drept în căderea puterii judecătorești, de teamă ca nu cumva executivul să influențeze asupra rezolvării acestor contestațiuni. Mai toate constituțiunile făcute după războiul mondial (1914—1918) dau în căderea puterii judecătorești verificarea legalității alegerilor. Această temere era

fundată, la epoca când magistrații nu se bucurau de inamovibilitate, sau când acest principiu nu era declarat de ordin constituțional. Azi însă, nu se mai vede rațiunea deținerii acestui drept de Corpurile legiuitoare, decât în dorința acestora de a acoperi prin votul lor toate neregularitățile electorale, pe care puterea judecătorească, fiind obligată să-și motiveze deciziunile, nu le-ar putea lăsa nerelevate.

Dar chiar în sistemul care admite că validarea alegerilor aparține Parlamentului, caracterul actului în sine rămâne tot acela al unui act judecătoresc, fiind atașate toate elementele acestuia, din care, cel mai principal, *autoritatea lucrului judecat*. Odată ce Parlamentul se pronunță asupra validării unui mandat, el își termină misiunea sa; el nu mai poate reveni să examineze din nou acest caz. Parlamentarul devine titularul de drept al mandatului parlamentar și el nu-l mai poate pierde decât în cazurile de incompatibilitate sau nedemnități, prevăzute de legea electorală.

Constituția din 1938 da însă, prin art. 50, în căderea Inaltei Curți de Casație și Justiție, validarea alegerilor și judecarea contestațiilor ce s'ar fi ivit. Toate secțiunile Inaltei Curți aveau competență de a judeca în această materie.

391. **Anchetele parlamentare.** Fiecare din Adunări are dreptul de anchetă, adică de a examina modul cum s'au săvârșit anumite acte ale guvernului, sau cum funcționează un anumit serviciu public. Adunările exercită acest drept de anchetă printr'o comisiune desemnată de ele.

Origina *anchetei parlamentare* se întâlnește încă din 1689, în Anglia ¹⁾. În Franța această practică s'a instaurat mult mai târziu, odată cu regimul guvernului parlamentar.

În timpul primelor adunări revoluționare, Constituanta, Legislativa, Convenția, anchetele parlamentare se exercitau încontinuu, prin marile comisiuni ale adunărilor. Era un amestec neîncetat al legislativului în atribuțiile executivului. Pentru a pune capăt acestei stări de lucruri, Constituția anului III interzice completamente dreptul de anchetă parlamentară. Această situație se continuă și sub regimul Constituției anului VIII și în timpul Primului Imperiu. Abia sub Restaurație ²⁾ dar în special sub Guvernul din Iulie, se reintroduce dreptul de anchetă parlamentară.

¹⁾ Anson, *Loi et pratique*, t. I, p. 435.

²⁾ Vezi Joseph Barthélemy, *Introduction du régime parlementaire sous Louis XVIII et Charles X.* (Cap. *Les enquêtes parlementaires*).

Deși nu exista niciun text constituțional, sau de lege ori regulament, care s'o autorize, ea este primită în virtutea principiilor generale și după exemplul Angliei. Iată cum justifică Hello ¹⁾ introducerea dreptului de anchetă parlamentară: « Nu pun în numărul impietărilor asupra puterii executive ancheta care poate fi ordonată de una din Camere pentru a se lumina asupra materiei deliberărilor sale. Această anchetă este legitimă cu o condiție, ca actul la care se referă să fie de competența Camerei; dreptul de a ancheta este inerent oricărei puteri care deliberează, care votează, care decide și, care, chiar în acest scop, are nevoie de a cunoaște adevărul. Ar fi iluzoriu ca ancheta să nu se facă direct de puterea care are nevoie de a se lumina și ca dânsa să fie obligată s'o facă prin intermediul alteia; acela, sunt sigur, poate să instruiască, care trebuie să judece. Ar fi mai ales contradictoriu să se recurgă, pentru a face ancheta, la puterea pe care o supraveghează și care poate fi pusă în cauză. Nu este deci de mirare că Adunarea deputaților a decis în principiu dreptul de anchetă în două ocaziuni memorabile, cu prilejul legii tutunurilor și a verificării puterilor membrilor săi. Parlamentul Angliei îl admite fără dificultate și ceea ce prețuește mai mult decât un exemplu, acest drept ține de natura lucrurilor ».

392. **Drepturile comisiilor de anchetă parlamentară.** Instituind comisii de anchetă parlamentară, Camerele trec din sfera atribuțiunilor lor, în sfera atribuțiunilor altor puteri, în special în sfera atribuțiunilor puterii judecătorești. S'ar putea crede că se violează prin aceasta principiul separației puterilor. Pentru a evita această situație, este necesar să precizăm care sunt drepturile comisiilor de anchetă parlamentară, drepturi pe care ele nu trebuie să le depășească, pentru a nu viola principiul amintit.

În adevăr, Camera care ordonă o anchetă asupra actelor administrației, sau asupra faptelor care pot să formeze obiectul unei acțiuni judiciare, nu impietează dânsa asupra puterii executive sau judiciare? Neapărat, există o impietare, în cazul când Adunarea care a ordonat ancheta se substitue autorităților administrative sau judiciare, vrea dânsa să ia măsurile pe care acestea ar trebui să le ia, sau ordonă acestora măsurile ce trebuiesc luate. De aceea, comisiile de anchetă parlamentară nu trebuie să se substitue organelor legale, menite să ia măsurile necesare. Obiectivul comisiilor de anchetă parlamentară trebuie să fie sau a) îndreptarea

¹⁾ *Du régime constitutionnel*, 3-e edit., t. II, p. 118, 119.

legislației, prin propunerea unei legi noi, sau *b*) punerea în mișcare a acțiunii de responsabilitate ministerială.

Pentru a ajunge la aceste rezultate, comisiile de anchetă parlamentară trebuie să aibă dreptul și posibilitatea de a face o anchetă serioasă și documentată. Ele trebuie să aibă mijloacele necesare de a se informa și ancheta. Se pune deci problema de a ști dacă comisiile de anchetă parlamentară pot asculta martori sub prestare de jurământ, dacă pot constrânge martorii să vină spre a fi audiați.

Chestiunile acestea s'au pus de timpuriu în Franța și în special la 25 Octombrie 1887, cu ocazia comisiei de anchetă parlamentară instituită pentru a face lumină în afacerea traficului de decorații imputat lui Wilson, ginerele președintelui Grévy. Comisia nu putu ajunge la niciun rezultat, din cauza lipsei mijloacelor de informații. Aceeași situație se repetă și în 1892 cu ocazia anchetei asupra Canalului de Panama. Abia cu ocazia afacerii Rochette, instituindu-se la 11 Iulie 1910 o comisie de anchetă parlamentară care, după patru ani de cercetări zadarnice, avea să ajungă la același rezultat ca și cele anterioare, Parlamentul se decise să voteze legea din 23 Martie 1914 relativă la mărturiile primite de comisiile de anchetă parlamentară, numită și legea Rochette. Potrivit acestei legi, atunci când se ordonă o anchetă parlamentară, i se îngăduie Camerei să confere în același timp comisiei de anchetă parlamentară puteri excepționale, care se numesc *puteri judecătorești*.

Potrivit legii franceze, cu ocazia instituirii anchetei parlamentare, Camera face două acte distincte: *a*) institue ancheta; *b*) delegă puteri judiciare comisiei de anchetă parlamentară.

Puterile judiciare care sunt delegate comisiei, nu sunt egale cu ale unui judecător de instrucție; comisia nu are drept să opereze arestări sau percheziții, ea nu poate să ordone mandate de aducere sau de depunere.

Legea franceză din 1914 se referă deci numai la posibilitatea de audiere a martorilor sub prestare de jurământ, la obligațiunea lor de a se prezenta spre a fi audiați. Legea prevede sancțiuni pecuniare care vor fi pronunțate de tribunalele ordinare, împotriva aceluia care ar refuza să compare sau să presteze jurământ. În sfârșit, legea prevede posibilitatea pentru comisie de a cere organelor judecătorești (procurorul republicii) să aducă cu forța pe martorii recalcitranți.

Legea belgiană din 1880 este mult mai largă decât legea franceză; ea acordă comisiei de anchetă parlamentară adevărate drepturi de putere

judiciară, cum este dreptul de percheziție, dreptul de prevenție, de arestare sau de inculpare. Legea declară în mod categoric în art. 4, că toate puterile atribuite judecătorului de instrucție de codul de instrucție criminală, aparțin Camerei sau Comisiunii de anchetă sau președintelui lor. **Totuși Camera are dreptul să restrângă aceste puteri.**

393. **Legea română privitoare la anchetele parlamentare.** Funcționarea regimului nostru parlamentar a dat rareori naștere la anchete parlamentare. În 1932, cu ocazia validării alegerilor pentru Senat, se institue o comisie de anchetă parlamentară pentru a verifica obiecțiunile ce se aduceau modului cum a fost ales senatorul de Bălți. Pe baza raportului depus de această comisiune, a fost invalidată alegerea. Cu această ocazie comisia de anchetă parlamentară n'a întâmpinat niciun fel de dificultăți de ordin procedural.

În sesiunea parlamentară 1933—1934, cu ocazia *afacerii Skoda*, se institue o comisie parlamentară, formată la început numai din membri ai Adunării deputaților și adăogându-se mai târziu, printr'o procedură inuzitată și fără să existe un vot al Senatului, care să ordone și dânsul o anchetă parlamentară, un număr oarecare de senatori. Tot în același timp, Senatul, sesizat de neregulile și fraudele cari s'ar fi produs la Monitorul Oficial, institue o comisie de anchetă parlamentară pentru a examina întreaga gestiune a instituției.

Cu ocazia acestor două anchete, ivindu-se mai multe dificultăți în calea comisiunilor, în special în ceea ce privește mijloacele ei de informații, s'a propus Parlamentului și acesta a votat legea din 10 Iulie 1934 privitoare la *stabilirea mijloacelor de instrucție* ale comisiilor de anchetă parlamentară.

Principiile dominante ale acestei legi sunt:

În primul rând se stabilește care sunt mijloacele de investigațiuni pe care comisiunile de anchetă parlamentară le au la dispoziție. Aceste mijloace constau în:

a) Audieri de martori;

b) Obligația pentru autorități de a comunica acte și dosare aflate în păstrarea lor;

c) Dreptul de a face descinderi și constatări la fața locului printr'o delegație aleasă din sânul lor, cu autorizarea și asistența reprezentanților justiției. Actele vor fi dresate tot în asistența acestor reprezentanți;

d) Dreptul de a ordona expertize asupra chestiunilor de ordin tehnic și de specialitate, prin experți aleși și numiți de comisiune;

c) Comisii rogatorii adresate tribunalelor, parchetelor sau cabinetelor de instrucție de pe lângă tribunale, prin intermediul Ministerului de Justiție.

Odată mijloacele comisiunilor de anchetă parlamentară precizate, legea vine în art. 2 să impună obligativitatea oricărei persoane a cărei depoziție ca martor va fi socotită necesară, să se prezinte înaintea comisiunii, în urma unei citații emisă de președinte și transmisă prin agenții forței publice, potrivit normelor din codul de procedură civilă.

Neprezentarea martorilor se pedepsește de comisie cu o amendă de 2000—10.000 lei. Cu aceeași amendă se pedepsește și refuzul de a presta jurământ sau de a face mărturie. Pentru al doilea termen, Comisia va putea cere emiterea unui mandat de aducere contra martorului care nu s'a prezentat. Cererea pentru emiterea mandatului se va adresa de comisiune Ministerului de Justiție. Comisiunea va putea cere Ministerului de Justiție delegarea unui procuror pe lângă comisiune, cu această atribuție specială. Cei cari se vor dovedi vinovați de mărturie mincinoasă, ca și acei cari prin daruri, promisiuni sau amenințări, vor determina pe un martor să facă mărturie mincinoasă, se vor pedepsi de justiție cu pedeapsa prevăzută în art. 290 c. penal pentru mărturie mincinoasă (art. 3).

În art. 4 legea sancționează refuzul autorităților de a trimite actele și dosarele cerute de comisiune. Acest refuz era sancționat cu pedeapsa prevăzută de lege pentru refuzul de serviciu legalmente datorit. Infracțiunea se constata de comisiune, care o comunica Ministerului de Justiție, pentru a i se da urmările prevăzute de lege.

În sfârșit, în ultimul art. (5) legea declară că descinderile și expertizele prevăzute de art. 1 se vor hotări și efectua după normele prevăzute în codul de procedură civilă (aici este locul să arătăm eroarea legiuitorului, deoarece descinderile sunt prevăzute în codul de procedură penală, nu în cel de procedură civilă).

Din examinarea principiilor acestei legi și a mijloacelor pe cari comisiile de anchetă parlamentară le au la dispoziție la noi, putem lesne constata că legiuitorul român n'a fost deplin edificat asupra caracterului acestor comisiuni.

Legiuitorul a voit să le dea drepturi cât mai largi, dar, de teamă de a nu impieta asupra prerogativelor puterii judecătorești, ceea ce a dat la început, a luat prin articolele ultime.

39. **Concluziile comisiunilor de anchetă parlamentară.** Comisiile de anchetă parlamentară nu se pot institui decât spre a ancheta modul cum funcționează un serviciu public, oricare ar fi dânsul. Duguit spune că: « comisia de anchetă parlamentară poate să facă toate actele cari îi permit să cunoască modul de funcționare al serviciilor publice; dar ea nu poate face niciun act care este normal sau legal în competența funcționarilor administrativi sau judiciari. Această propoziție este consecința directă a faptului că puterea de anchetă derivă din puterea de control. Ancheta nu poate să aibă mai multă întindere decât controlul. Camera supraveghează funcționarea tuturor serviciilor publice sub sancțiunea responsabilității ministeriale, dar ea nu poate face nici singură, nici prin comisiile sale, acte intrând în competența funcționarilor atașați acestor servicii » ¹⁾. Numai menținându-se în aceste limite, comisiile de anchetă parlamentară nu depășesc sfera de competență și nu violează principiul separației puterilor.

Comisiile de anchetă parlamentară au dreptul să examineze modul cum funcționează serviciul justiției, ele însă nu se pot amesteca în modul de funcționare al acestui serviciu, nu pot să facă dânsule acte care aparțin de drept puterii judecătorești, nu pot să adreseze injoncțiuni magistraților pentru a face anumite acte într'un anumit sens.

Datoria comisiilor de anchetă parlamentară este ca să termine cât mai curând însărcinarea dată. Adunarea poate fixa ea însăși un termen în care comisia să-și depună raportul.

Odată ancheta terminată, comisia depune adunării, care a însărcinat-o, raport asupra celor constatate. În acest raport comisia poate conchide votarea unei ordine de zi, în care să se aprobe sau să se blameze Ministerul, sau o moțiune care să invite guvernul să ia o anumită măsură sau un anumit proiect de lege. În sfârșit, comisia poate cere ca raportul să fie înaintat ministerului competent, sau să propună ea însăși un proiect de lege pentru îndreptarea funcționării serviciului public. În acest caz proiectul va urma filiera tuturor proiectelor din inițiativă parlamentară.

Propunerea de a se aproba sau blama un ministru, nu poate să privească decât pe miniștrii în funcțiune, căci numai față de aceștia poate fi pusă în mișcare acțiunea în responsabilitate politică. Pentru miniștrii cari nu sunt în funcțiune, concluziile raportului de anchetă nu pot cere decât punerea în mișcare a acțiunii în responsabilitate ministerială.

¹⁾ *Op. cit.*, t. IV, pp. 393—394.

« Camera nu poate să voteze ordine de zi, blamând pe un anumit funcționar. Singuri miniștrii sunt responsabili în fața ei, ei sunt responsabili de subordonații lor și îi acopere în fața Camerei; și singuri ei pot să fie vizați prin voturile sale »¹⁾).

§ 5. ATRIBUȚIUNI POLITICE

SUMAR: 395. *Parlamentul controlează guvernul.* — 396. *Intrebarea.* — 397. *Interpelarea.* — 398. *Comisiile de control și supraveghere.* — 399. *Ratificarea actelor politice*

395. Parlamentul controlează guvernul. Controlul Parlamentului asupra guvernului se exercită, în afară de calea anchetei parlamentare, care este o cale greoaie și rar întrebuințată și pe următoarele căi: *a)* pe cale de întrebare; *b)* pe cale de interpelare; *c)* pe calea comisiilor de control și supraveghere; *d)* cu ocazia ratificării actelor politice.

396. Intrebarea. Regulamentele Adunărilor prevăd posibilitatea pentru membrii Adunărilor de a se informa asupra diferitelor chestiuni care cad în resortul unui ministru. În principiu, pentru a economisi timpul Adunărilor, întrebarea este făcută *în scris*, într'o formă concisă, este prezentată birourilor Adunărilor și este citită în ședință publică de membrul care a făcut-o. Dacă ministrul este prezent în ședință, el poate răspunde imediat, deputatul sau senatorul având dreptul de replică. Dacă răspunsul ministrului nemulțumește pe cel care a făcut întrebarea, el are dreptul să-și transforme întrebarea în interpelare. Dacă ministrul nu voințe să răspundă, întrebarea se comunică prin intermediul birourilor, în scris, ministrului respectiv, care, după ce ia informațiile necesare, răspunde, fie în scris, fie oral la tribuna Camerei sau a Senatului.

Intrebările cari se fac, poartă asupra celor mai variate domenii. Interesul lor constă în faptul că ele se imprimă în debaterile parlamentare îndată după aprobarea sumarului ședinței precedente și astfel deputații și senatorii pot să arate alegătorilor că au cerut miniștrilor să se intereseze de nevoile lor. De cele mai multe ori întrebările nu constituie un control asupra operei guvernului, ci o rugămintă indirectă de a satisface anumite nevoi.

Intrebarea poate fi și *orală*, în împrejurări excepționale, atunci când este vorba de o chestiune importantă la ordinea zilei. Intrebările orale

¹⁾ Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 401.

se pun aproape întotdeauna de acord cu ministrul respectiv, care dorește astfel cu un moment mai curând să lămurească o chestiune importantă.

Caracteristica întrebărilor este că asupra lor nu vorbesc decât doi oratori, cel care a făcut întrebarea și ministrul care răspunde. Ele nu sunt urmate de un vot al Camerei sau Senatului asupra politicii ministrului respectiv, dar ele constituie totuși un mijloc de control al Parlamentului asupra guvernului, prin faptul că răspunsul nesatisfăcător la o întrebare o poate transforma pe aceasta în interpelare.

397. **Interpelarea.** Este o desbatere mai amplă, care urmează asupra unui act al guvernului; este un mijloc mai eficace de control al Parlamentului asupra guvernului, dela care acesta nu se poate deroba. Este o discuție la care pot participa rând pe rând toți membrii Parlamentului și care se termină printr'un vot.

Dreptul de a interpela este un drept individual, care aparține fiecărui membru al Adunărilor. Regulamentul Adunărilor lasă în sarcina fiecărei Adunări dreptul de a fixa ziua de interpelări și ordinea în care deputații urmează să-și desvolte interpelările. În principiu interpelările se adresează de deputații din opoziție. Deputații din majoritate nu adresează interpelări decât de acord cu guvernul și atunci când acesta dorește ca să dea o explicație asupra evenimentelor la ordinea zilei. Interpelarea nu se poate desvolta decât în prezența ministrului respectiv, care are dreptul să răspundă îndată sau poate cere termen de trei zile Adunării, pentru a prezenta răspunsul său. Subsecretarii de Stat nu pot răspunde la interpelare decât dacă ministrul respectiv este prezent; ei nu pot răspunde decât în ceea ce privește chestiunile tehnice, răspunderea politică aparținând în întregime ministrului.

Discuția asupra interpelării se termină printr'o rezoluție pe care o votează Camera și care poartă numele de *ordine de zi*. Am văzut că noțiunea *ordine de zi* cuprinde materiile cari sunt propuse să fie discutate de Cameră sau de Senat într'o anumită ședință. Aici noțiunea *ordine de zi* reprezintă altceva; ea înseamnă că Adunarea după ce a ascultat desvoltarea interpelării și răspunsul dat de ministru, este luminată asupra chestiunii pusă în discuție, că nu are nicio obiecțiune de formulat împotriva ministrului și că trece la ordinea de zi, adică la continuarea discuțiilor asupra materiilor înscrise spre a fi discutate în acea ședință.

O chestiune care pasionează mult desbaterile parlamentare cu ocazia votului asupra interpelărilor, este aceea asupra *priorității* în care vor fi

supuse votului diferitele moțiuni formulate. Cu această ocazie se încinge o adevărată dezbateră care se rezolvă printr'un vot prealabil dat asupra priorității și în care de multe ori guvernul se angajează punând chestiunea de încredere. Numai după vederea chestiunii priorității urmează votul asupra moțiunilor propuse.

Dacă Parlamentul, prin votul pe care îl dă, respinge ordinea de zi care propune încredere în guvern sau desaprobă măsurile luate de guvern, el dă o dovadă de neîncredere în guvern. Dar în aceste împrejurări este obiceiul ca guvernul să prevină Parlamentul că el urmează să dea un *vot de încredere* sau un *vot de cabinet*.

Votul de încredere poate fi pus de oricare din membrii cabinetului, lucrând în numele guvernului și având adeziunea lui. În acest caz, consecințele acestui vot se resfrâng asupra întregului guvern. Când un ministru pune votul de încredere în numele lui propriu, consecințele acestui vot se resfrâng numai asupra lui.

Cu ocazia votului de încredere, au dreptul, incontestabil, să voteze și miniștrii cari sunt membrii ai Camerei respective. Faptul că sunt pe banca ministerială nu le răpește calitatea de parlamentar și nu le aduce o micșorare a drepturilor lor.

Dar este aici totuși un fel de *inelegantia juris* care din punct de vedere moral îi împiedecă pe miniștrii parlamentari de a participa la votul de încredere. Prin prezența lor la urnă se aduce o atingere principiului că nu poți fi în același timp judecător și parte. Totuși nu există niciun fel de mijloc de a împiedeca pe miniștri să participe la vot; singură conștiința lor este judecător în acest caz.

398. **Comisiile de control și supraveghere.** Adunările pot să desemneze din mijlocul lor comisii care să supravegheze și să controleze modul de funcționare al unui anumit serviciu. Instituirea acestor comisii derivă din dreptul de control al Parlamentului, dar funcționarea lor practică poate aduce o oarecare stânjenire activității guvernului. În Franța s'a încercat să se institue astfel de comisii cu ocazia războiului, care să controleze activitatea tuturor serviciilor, având ca misiune îndestularea nevoilor armatei. Dar marile comisii ale Camerei însărcinate cu acest control efectiv și la fața locului, au întâlnit rezistența organelor militare și n'au putut face niciun fel de control.

La noi, nu există obiceiul ca Parlamentul să institue astfel de comisii; în schimb el își păstrează dreptul de a-și desemna câte un

reprezentant al său în marile servicii publice conduse în mod autonom, cum sunt Casa de Depuneri, Casa Dotației Oastei, Regiile autonome, exercitând astfel prin prezența sa, controlul continuu asupra operei guvernului. Dar acești *delegați ai Parlamentului* exercită mai puțin atribuțiile de control și fac mai mult operă de colaborare cu guvernul.

399. Ratificarea actelor politice. În regimul guvernului parlamentar se întâlnesc o serie de acte, de natură politică, care, din cauza importanței și răspunderii ce ele fac să decurgă pentru guvern, sunt supuse *ratificării* Parlamentului.

Guvernul ia, spre exemplu, o anumită măsură, având caracterul unui *act de guvernământ*. El supune ulterior această măsură ratificării Parlamentului. Prin ratificare, Parlamentul aprobă măsura luată de guvern; el dă descărcare guvernului pentru măsura luată; guvernul nu va mai putea fi tras la răspundere politică pentru acest fapt.

Ratificarea nu schimbă natura și caracterul juridic al unui act; un act de guvernământ, ratificat, păstrează tot caracterul actului de guvernământ; el nu devine lege.

La noi s'a obișnuit să se considere, în mod eronat de altfel, că ratificarea dată de Parlament unui act, oricare ar fi natura sa, îl transformă pe acesta într'un act legislativ.

Ratificarea, în dreptul public, este actul prin care o autoritate competentă, își însușește în forma prevăzută de lege, un act făcut de o autoritate incompetentă și într'o formă nelegală. În principiu, actul de ratificare are caracterul unui act nou; ratificarea, în dreptul public, constituie o reminiscență a dreptului privat, unde potrivit art. 1190 c. civ., actul de ratificare are efect retroactiv.

Această influență a dreptului privat asupra dreptului public i-a făcut pe interpreți să socotească că actul de ratificare are efect retroactiv. Un act administrativ făcut de o autoritate incompetentă și într'o formă nelegală, poate fi ratificat de autoritatea competentă și făcut în forma legală. Dar actul n'are valoare decât dela data ratificării; el nu poate avea efect retroactiv, afară de cazul dacă el nu constată decât o simplă situație, care a operat de drept, în baza legii.

Când este vorba de un decret-lege, el poate fi, incontestabil, ratificat. Organul competent, Parlamentul, prin votul său, transformă decretul-lege în lege. Această transformare nu operează deplin drept, cu efect retroactiv, ci efectul retroactiv al actului de ratificare trebuie să reese din

chiar cuprinsul actului. Cum legi cu efect retroactiv sunt îngăduite de Constituția noastră, actul de ratificare, atunci când acest lucru reese clar din cuprinsul său, poate avea caracter retroactiv. Legalitatea lui se poate urca deci până în momentul când actul a luat naștere.

Dar pentru ca ratificarea să transforme un decret-lege în lege, se cere ca ea să fie făcută în aceeași formă și de același organ care este însărcinat cu facerea legilor.

Pentru ca ratificarea să opereze cu efect retroactiv, urcându-se îndărăt și legalizând un act anterior făcut, trebuie să apară în mod indubitabil, din chiar textul său, caracterul de retroactivitate.

Ratificarea este o simplă lege cu efect retroactiv; de aceea ea trebuie votată în condițiunile prescrise de Constituție pentru votarea, sancționarea și promulgarea legilor.

§ 6. ATRIBUȚIUNI DIPLOMATICE

SUMAR: 400. *Incheierea și ratificarea tratatelor diplomatice.* — 401. *Tratate secrete.* — 402. *Valoarea tratatelor neaprobate de Parlament.* — 403. *Valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern*

400. Incheierea și ratificarea tratatelor diplomatice. Rolul Parlamentului în materie diplomatică era la noi destul de important.

Incheierea tratatelor diplomatice aparține azi Conducătorului Statului. În regimul parlamentar, Șeful Statului este acela care dă directive politice externe, el este acela care negociază și încheie tratatele; el este acela care, singur, reprezintă națiunea în relațiile externe. El delegă și semnează scrisorile de acreditare ale plenipotențiarilor săi și lui îi sunt adresate scrisorile de acreditare ale miniștrilor străini. De aceea trimișii străini nu sunt atașați pe lângă guvern, ci pe lângă persoana Șefului Statului. Șeful Statului, prin semnătura lui, angajează singur națiunea. El încheie tratate, valabile din punct de vedere juridic, fără niciun fel de amestec din partea Parlamentului.

Totuși, Parlamentul are și dânsul un rol în încheierea acestor tratate și convențiuni. În domeniul internațional, aprobarea dată de Parlament, are un caracter de definitivat și de siguranță, mult mai mare decât aceea pe care o oferă semnătura Șefului Statului. Când o convenție comercială s'a încheiat cu aprobarea parlamentelor respective, această convenție este definitivă, dobândește puterea îndatoritoare și nu s'ar mai putea reveni asupra ei. Parlamentul, dând aprobarea unei convenții încheiate, îi creează

acesteia o putere nouă, definitivă, ale cărei efecte se întorc în trecut, în momentul când dânsa a fost încheiată. Actul de ratificare are valoarea unei aprobări cu efect retroactiv.

401. **Tratate secrete.** Una din cele mai grave și mai importante chestiuni în legătură cu politica externă, este aceea de a ști dacă Șeful Statului într'un regim parlamentar poate angaja națiunea, prin tratate secrete, pe care să le cunoască numai el și guvernul lui, fără să fie cunoscute de Parlament.

Din punct de vedere strict constituțional, credem că acest lucru nu este posibil, deoarece între prerogativele acordate Șefului Statului nu este înscrisă și aceea de a încheia tratate secrete.

Dar principiile Constituției rigide nu au ce căuta în această materie, în care este vorba de apărarea și siguranța Statului. Atunci când alte state negociază și încheie alianțe în secret, când ele își organizează apărarea lor, socotind cu chipul acesta avantaje de viitor, nu este admisibil să ajungem la concluzia că Șeful Statului n'ar putea încheia tratate secrete, numai pentru considerațiunea că avem un text rigid de Constituție, care nu i-ar permite acest lucru.

În Franța, legea constituțională din 16 Iunie 1875 în art. 8, declară: «președintele republicii negociază și ratifică tratatele. El le aduce la cunoștința Camerelor îndată ce interesul și siguranța Statului o permit». În republica democratică franceză Șeful Statului poate deci încheia singur tratate secrete, putând angaja națiunea în acest chip. Parlamentul păstrează dreptul de control asupra modului cum au fost încheiate aceste tratate, cu deosebirea numai că acest control nu se poate exercita decât atunci când interesul și siguranța Statului o permit.

402. **Valoarea tratatelor neaprobatе de Parlament.** În cazurile în care Constituția cere, astfel cum am arătat mai sus, intervenția Parlamentului, pentru încheierea unui tratat, neîndeplinirea acestei condiții atrage pentru tratatul încheiat numai de Șeful Statului — o serie importantă de consecințe în dreptul internațional și în dreptul intern.

a) *În dreptul internațional*, un tratat încheiat numai de Șeful Statului, atunci când Constituția cere intervenția Parlamentului, nu poate avea valoare juridică, nu poate angaja Statul respectiv.

Șeful Statului a lucrat într'un domeniu în care competența lui nu era dată, el a făcut un act nul, în violarea textelor constituționale și principiul nulității din dreptul intern trebuie să se aplice și în dreptul internațional.

Sunt autori ca Laband, Anzilotti, cari susțin că tratatul internațional neregulat încheiat din punctul de vedere al dreptului intern, își păstrează efectul său în dreptul internațional.

Nu putem aproba această teorie, care este contrară principiilor dreptului public; trebuie să subscriem și noi concluzia la care ajung marile autorități în dreptul internațional, Bluntschli, Triepel, Le Fur, că tratatul neregulat încheiat din punct de vedere al dreptului intern, este nul din punct de vedere al dreptului internațional.

Dela această regulă generală trebuie să excludem *aranjamentele, acordurile, înțelegerile, declarațiile*, care se fac dela guvern la guvern și care se pot încheia fără intervenția Șefului Statului. In aceste cazuri nu se creează un drept nou, ci numai se iau anumite măsuri pe baza tratatelor încheiate.

b) *In dreptul intern*, se pune chestiunea de a ști dacă supușii unui Stat sunt datori să asculte de un tratat încheiat de Șeful Statului, dar neratificat de Parlament, atunci când este nevoie de această ratificare.

Este fără îndoială că în acest caz, justiția se găsește în fața unui act ilegal al puterii executive, căruia nu-i poate da curs și pe care urmează să-l înlăture ca ilegal și neconstituțional. In Franța problema s'a pus în fața justiției care a dat soluțiunea arătată mai sus ¹⁾.

403. Valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern.

Un tratat internațional legal încheiat, fie de Șeful Statului, fie cu aprobarea Parlamentului, vine în aplicațiunea sa în conflict cu dreptul intern, atât cu Constituția scrisă cât și cu legile interne ale Statului.

Va naște atunci problema de a se ști cărora din aceste norme urmează să li se dea preferință.

S'au format, în această privință, două păreri diferite: prima părere, este formulată de școala dela Viena a lui Kelsen, Verdross și A. Merkl. Aceștia susțin că există un singur drept ale cărui diviziuni sunt așezate în formă de piramidă; în fruntea piramidei stă dreptul internațional, din care derivă întreaga putere a Statului; pe o treaptă inferioară stă dreptul constituțional, care derivă din dreptul internațional și în sfârșit, pe ultima treaptă, vine legea ordinară, care-și găsește fundamentul în dreptul constituțional.

O altă opiniune, formulată de Triepel și Anzilotti, admite și ea superioritatea dreptului internațional, dar nu merge până acolo încât să

¹⁾ Cass. req. 25 juillet, *Dalloz*, 1888, 1. 5; Paris, 11 février 1892, *D.* 1892 2. 593.

spună că întreaga putere a Statului derivă din dreptul internațional, ci spune numai că acest drept constituie o delimitare a puterii Statului.

Această discuțiune doctrinară are o importanță deosebită atunci când e vorba de a se ști care sunt raporturile care nasc între un tratat și o lege ordinară.

Poate tratatul modifica Constituția? Poate el aproba și modifica legile interne? In caz de îndoială, care din aceste texte urmează să aibă preferință?

In principiu dreptul intern nu poate să fie modificat prin tratatele internaționale. Dreptul intern nu poate să fie modificat decât prin actul făcut în executarea unui tratat internațional, printr'un decret, dacă Șeful Statului s'a angajat să modifice o materie de domeniul decretului, printr'o lege, dacă materia modificată prin tratat este de domeniul legii. In acest caz guvernul va trebui să depună în Parlament un proiect de lege care să modifice legea existentă și să o pună de acord cu tratatul internațional încheiat.

Dacă totuși, fără să se facă legea sau decretul amintit, tratatul internațional vine în conflict cu o lege internă, legea internă va trebui să cedeze pasul tratatului internațional. Am arătat că tratatul internațional are, din punct de vedere al dreptului intern, valoarea unui act de guvernământ ¹⁾. Acest act, putând prin natura lui să suspende legile, evident că o lege internă va trebui să-și vadă aplicarea sa suspendată, atâta vreme cât va dăinui tratatul internațional. In momentul în care acesta va înceta să aibă aplicație, legea internă își va căpăta întreaga vigoare; tratatul internațional nu abrogă legea internă, ci-i suspendă numai aplicația pe timpul executării sale și numai în limita în care el este contrar legii.

Dar, dacă posterior tratatului internațional, intervine o lege internă, care nu ține seamă de tratatul internațional și dacă, din acest fapt, naște un conflict, care este adus în fața instanțelor judecătorești, va trebui aplicată legea internă.

¹⁾ Această atitudine a fost adoptată la un moment de Inalta noastră Curte (Cas. S. Unite, 9 Martie 1933 în *Pand. Săpt.*, 1933, p. 451) pentru ca în urmă să fie părăsită (Cas. S. U., Mihail Catargiu, *Pand. Săpt.*, 1935) stabilindu-se că tratatul internațional ratificat are valoarea unei legi interne. Dar această decizie era socotită o simplă decizie de speță, care nu trebuia să influențeze asupra atitudinii viitoare a jurisprudenței noastre. Vezi studiul prof. G. Alexianu asupra acestor decizii în *Mélanges Paul Negulesco, La suprématie de la constitution assurée par les juges en Roumanie*. Totuși, în ultima vreme, Inalta Curte menține linia de conduită fixată. Vezi Cas. S. U., Dec. din 16 Dec. 1936 în *Pand. Săpt.*, 1937, Nr. 13.

§ 7. PUTEREA DE LEGIFERARE ÎN CADRUL NOUEI ORGANIZĂRI POLITICE INSTITUITE PRIN ACTELE DIN SEPTEMBRIE 1940

Prin decretul-lege 3052 din 5 Septembrie 1940, dat de Regele Carol II, dizolvându-se parlamentul și suspendându-se constituțiunea din 1938, se încredințează prin decretul-lege 3053 din 5 Septembrie 1940, Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului, toate puterile Statului, în afară de cele limitativ rezervate Regelui. Între atribuțiunile acordate Conducătorului este și puterea de legiferare.

Decretele-legi posterioare, 3067 și 3072, ambele date de Regele Mihai I, clarifică decretul-regal 3053, recunoscând Conducătorului Statului drepturile cele mai întinse.

Aceste atribuțiuni de legiferare ale Conducătorului au fost pe larg examinate în capitolul special consacrat Conducătorului Statului.

În acest capitol vom examina o instituțiune, *Adunarea obștească plebiscitară*, organizată prin legile din 25 Februarie 1941 și 2 Noiembrie 1941, prin care se organizează plebiscitele din 2 Martie și 9 Noiembrie 1941.

La noi am avut plebiscite încă din a II-a jumătate a veacului al XIX-lea. Astfel, poporul a fost chemat la 21 Mai 1864 să aprobe ¹⁾, sau să dezaprobe statutul dat de Domnitorul Alexandru Ion Cuza, în urma loviturii de Stat din 2 Mai 1864.

¹⁾ La Romani *plebiscitum* înseamnă orice rezoluțiune votată de *concilium plebis*, adunarea plebei, care se făcea cu excluderea patricienilor, adică a unei părți din cetățeni, pe câtă vreme *Comitia centuriata* era adunarea întregului popor patricio-plebeian.

După anul 449 a. Chr. tribunii plebei au obicinuit să convoace numai pe plebei pentru a le supune diverse chestiuni. Rezoluțiunile votate erau plebiscite.

Când Consiliul convocau comițiile centuriate, care reprezentau întregul popor patricio-plebeian și se luau deciziuni, deciziunile acestea legau întregul popor (jubere): ele constituiau legi, *leges*, pe câtă vreme ceea ce decidea *concilium plebis* convocat de tribunii poporului, era o rezoluțiune, *scitum* (dela verbul *scissere*-a rezolva), se rezolvă adică o anumită chestiune, care lega numai plebea, de aci termenul de plebiscitum-rezoluțiune pentru plebe.

Ceva mai târziu, probabil prin legea Publia (339 a. Chr.) *plebiscitum* capătă forța de lege față de întregul popor.

În dreptul modern, sub influența revoluțiunii franceze, care admitea suveranitatea națională, s'a considerat plebiscitul ca cea mai legitimă manifestare de voință populară căpătând o importanță politică atât în domeniul dreptului constituțional cât și în dreptul internațional.

Unele constituțiuni, cum e cea Elvețiană, admit chemarea poporului pentru a da aprobare unei legi votate de parlament, un fel de ratificare dată de mandant operei mandatului, este o consultare post legislativă: ea poate să fie și prelegislativă când se stabilesc

Un alt plebiscit a avut loc în zilele de 2 până la 8 Aprilie 1866, pentru alegerea Principelui Carol din Casa suverană de Hohenzollern. Poporul consacră alegerea cu 685.969 voturi pentru și 224 voturi contra.

În 1938, Regele Carol II a supus proiectul de constituțiune ce vroia să dea țării, unui plebiscit. Națiunea română a fost convocată prin decretul-regal 901 din 20 Februarie 1938, să se rostească asupra primirei Constituțiunei menite să așeze «temelii mai solide și mai drepte Statului nostru și să îndrumeze viața obștească pe cale mai sigură, mai liberă și mai sănătoasă». Convocarea era făcută pentru 24 Februarie 1938, când poporul a răspuns cu o majoritate de 4.297.581 de glasuri pentru primirea Constituțiunei și numai 5.483 au fost împotriva.

În urma schimbărilor politice intervenite în Septemvrie 1940 și a noului regim instituit, s'au organizat două plebiscite. Primul, a avut loc la 2 Martie 1941 fiind organizat prin legea 135 din 25 Februarie 1941.

Prin art. 1 din această lege se spune: Națiunea Română este chemată în Adunare obștească plebiscitară pentru Duminecă 2 Martie 1941, pentru a-și exprima aprobarea sau desaprobarea asupra chipului cum Generalul Antonescu a condus țara dela 6 Septemvrie 1940.

Art. 3 stabilește că sunt chemați în mod obligator, la vot, toți cetățenii români de orice profesiune care au împlinit 21 ani, cu excluderea evreilor.

Pentru a lua parte la vot în Adunarea obștească plebiscitară, nu este suficient ca cineva să fie cetățean și să aibă vârsta de 21 ani, el trebuie să aibă și o profesiune, adică să dovedească că trăește din meseria sa.

Se menține cu alte cuvinte sistemul constituțiunei din 1938, care cheamă la viața politică numai elementele producătoare, îndepărtând elementele improductive.

anumite puncte și directive ce urmează să fie legiferate. Aceste convocări ale poporului poartă numele de *referendum*. Modul cum se face manifestarea populară e reglementat de constituțiune, referendum-ul popular fiind o instituțiune permanentă, care funcționează în mod normal în anumite condițiuni.

În dreptul internațional vedem de asemenea întrebându-se plebiscitul. Astfel în Italia au fost numeroase plebiscite între 1848—1870 cu ocaziunea alipirei diverselor ținuturi italiene la regatul Piemontez și Sardiniei (plebisciti d'annessione), cum au fost plebiscitul din Lombardia (8 Iunie 1844), cel din Toscana.

Tratatul din Versailles din 1919 stabilea o serie de plebiscite pentru a se stabili cui trebuie să aparțină un anumit teritoriu. În acest sens s'au făcut plebiscite în Silezia, pentru teritoriile disputate de Germania și Polonia, pentru teritoriul Sarre, etc.

Adunarea obștească plebiscitară este chemată să se pronunțe asupra unei chestiuni precis determinată în art. 1 din lege și anume să arate aprobarea sau desaprobarea asupra chipului cum Generalul Antonescu a condus țara de când a luat conducerea Statului.

Poporul a răspuns printr'un număr impresionant de voturi, aprobând guvernarea Generalului.

Un al doilea plebiscit a avut loc la 9 Noemvrie 1941, poporul fiind convocat prin decretul-lege 3052 din 5 Noemvrie 1941.

În articolul 1 din lege se stabilește obiectul convocării Adunării Obștești plebiscitare: Națiunea Română este chemată în Adunare Obștească Plebiscitară, Duminică 9 Noemvrie 1941, pentru a-și exprima aprobarea sau desaprobarea asupra guvernării desrobitoare a Mareșalului Antonescu, dela 6 Septemvrie 1940 și să exprime încrederea ca Mareșalul Antonescu să procedeze la reforma națională a Statului și la apărarea drepturilor Neamului.

Poporul întrunit a aprobat cu o imensă majoritate de voturi.

Iată două manifestațiuni de voință populară care aprobă guvernarea și pornirea în războiul contra Rusiei pentru recăștigarea Basarabiei și Bucovinei ce ne fuseseră răpite cu atâta perfidie, cu atâta nedreptate, în anul 1940 și pentru apărarea țării cât și a Europei, alături de puternică Germanie, de pericolul bolșevic.

Plebiscitul organizat prin legea din 5 Noemvrie are o mare importanță, căci cheamă poporul să se pronunțe dacă Mareșalul Antonescu trebuie să procedeze la reforma națională a Statului și să ia toate măsurile de apărare a drepturilor Neamului, asupra politicii interne și externe a Statului și asupra războiului.

Mareșalul Antonescu consideră că este absolut necesar ca să se facă organizarea Statului pe baza nouilor principii dominante în Europa și el a voit ca, mai înainte de a face legile necesare, să ia autorizarea poporului. S'a cerut asentimentul poporului în această privință, un fel de referendum prelegislativ și poporul a răspuns cu o imensă majoritate, dând Mareșalului aprobarea și autorizarea cerută, invitându-l în același timp să ia toate măsurile pentru a apăra drepturile Neamului, drepturi încălcate de Ruși, care au fost restabilite grație victoriilor germano-române, prin recucerirea și alipirea la patria mamă a Basarabiei și Bucovinei. Rămâne să se restabilească și drepturile așa de sfinte pentru Națiunea Română privitytoare la locurile de obârșie ale românismului, Ardealul de Nord.

Legea din 5 Noemvrie 1941 cheamă să ia parte la viața politică, ca și legea din 25 Februarie 1941, numai cetățenii care au o profesiune, care

trăiesc din munca lor, lăsând la o parte elementele improductive. Legea din 5 Noemvrie 1941 exclude dela viața politică pe evrei.

Adunările obștești plebiscitare, astfel organizate, ar putea să devie instituțiuni permanente în organizarea politică viitoare, poporul fiind chemat să se pronunțe asupra tuturor problemelor importante politice, precum și asupra proiectelor de legi fundamentale, fie sub forma referendum-ului prelegislativ, fie sub forma referendum-ului postlegislativ, adică legea pentru a deveni perfectă să fie supusă aprobării populare.

Guvernarea actuală este dictatorială dar democratică, însă nu e suficient stabilizată, în sensul că organele chemate să se pronunțe, cum ar fi Adunările obștești plebiscitare, nu au o suficientă consistență și permanență. Ar trebui ca o lege fundamentală să prevadă organizarea, atribuțiunile și funcționarea lor.

De asemenea ar trebui să se stabilească modalitățile în care conducătorul poate să delege parte sau întreaga sa putere de legiferare. Astăzi, în starea actuală de legislație, se poate susține că o asemenea delegațiune se poate face, însă numai prin decret regal, contrasemnat de Conducător.

Când delegațiunea ar emana numai dela Conducător, actele delegatului ar trebui ratificate de Conducător¹⁾, așa cum decretele-legi ale Regelui, sub imperiul constituțiunei din 1923, erau supuse ratificării Parlamentului.

Și altor organe de conducere trebuie să li se determine competențele prin lege, asigurându-li-se o posibilitate de dezvoltare și de funcționare.

§ 8. PUTEREA DE LEGIFERARE ÎN CADRUL STATELOR TOTALITARE

SUMAR: 404. *Considerațiuni generale.* — 405. *Legiferarea în regimul național-socialist.* — 406. *Parlamentul german și corpul electoral.* — 407. *Organele de legiferare în Italia. Corpul electoral*

404. **Considerațiuni generale.** Finele veacului al XVIII-lea deschide pentru umanitate și în special pentru Europa, o perioadă de mari transformări sociale. Concepțiunile filosofice, dominante în veacurile al XVII-lea și al XVIII-lea, reușesc să modifice mentalitatea elitei sociale.

Filosofia politică individualistă, divinizează individul, face dintr'însul și originea și scopul suprem al oricărei organizări sociale. Revoluțiunea franceză din 1789, care reprezintă tocmai aceste mișcări de idei, caută să schimbe condițiunile vieții sociale, să transforme instituțiunile, să

¹⁾ Vezi no. 399, pg. 572.

organizeze Statul conform cu doctrinele lui Rousseau și Montesquieu, neținând seamă de tradițiunea istorică. Statul astfel organizat nu recunoaște decât o singură valoare, individul, nu admite decât o singură forță, numărul; el nu ține seama de realitățile sociale, de grupările care fac parte din structura socială. De aceea, individualismul a produs rezultate nemulțumitoare.

În această doctrină, Națiunea reprezentând suma cetățenilor, devine titulara suveranității, pe care o exercită prin reprezentanți aleși. Regele însuși este socotit ca un delegat al Națiunii.

Pentru a limita puterea guvernului, a-i controla activitatea și a împiedica orice posibilitate de refacere a absolutismului, Adunarea reprezentanților poporului nu are numai puterea de legiferare, adică de a organiza ordinea legală, de a organiza constrângerea, dar ea domină puterea executivă; ea îi controlează activitățile, ea se amestecă în conducere, dând directive guvernării și prin aceasta slăbindu-i considerabil autoritatea. Italia, după războiul, era amenințată cu anarhizarea. Ca o reacțiune în contra acestor stări anarhice, *regimul fascist* introduce în Italia, un sistem autoritar.

Cu toate noile instituțiuni create de fascism, care modifică fundamental Statul, se mențin totuși o serie de vechi instituțiuni, se menține, în principiu, Statutul albertin, se menține teoria Statului cu personalitate juridică, se admite încă, conform teoriei clasice germane dinaintea de 1933, că Statul e titular al suveranității, lucrând prin organele sale.

Se admite că și Ducele e un asemenea organ al Statului; se menține principiul separațiunii puterilor, cu cele 3 puteri: legislativul, executivul și judiciarul; se admite un Parlament bicameral. Și cu toate acestea, Italia a admis un regim politic autoritar, în care nu mai poate să fie vorba de separațiunea puterilor, căci, în Italia, în realitate, avem concentrarea puterilor politice în mâna Ducelui.

405. Legiferarea în regimul național-socialist. *Doctrina național-socialistă*, cu toate că Constituțiunea din Weimar nu a fost abrogată formal, urmărește să schimbe cu desăvârșire teoria Statului, astfel cum fusese construită până în 1933.

Grandioasa construcțiune a național-socialismului, plină de viață, de energie creatoare, schimbă cu totul aspectul dreptului și Statului individualist. În doctrina germană, Statul nu mai este persoană juridică, ci numai o organizare administrativă, un mijloc, un aparat, un instrument în mâinile Führer-ului pentru realizarea destinelor poporului. Comunitatea

germană (Volksgemeinschaft) și Führer-ul constituiesc izvorul original al dreptului. Aceste două elemente formează centrul organizării politice. Noțiunea de popor, Volk, este o noțiune etnică, de rasă.

Doctrina germană mai vorbește încă de funcțiuni legislative, executive și judecătorești, însă nu din punctul de vedere al organelor care le exercită și a separațiunii atribuțiilor lor, ci numai ca o clasificare tradițională a activităților organizării politice.

Național-socialismul zice că poporul nu poate să se guverneze, că el trebuie să fie guvernat. Führer-ul nu comandă, el conduce și poporul îl urmează. Sufletul națiunii și al rasei se regăsește și se întrupează într'un om din popor, care prin ascensiunea sa miraculoasă dovedește tocmai această încarnare. În loc de suveranitate, național-socialismul proclamă voința Führer-ului, Führer-Prinzip. Führer-ul singur cunoaște spiritul poporului, *Volksggeist*, acest sentiment de dreptate ce exista în mod vag în credința poporului.

Führer-ul, interpretul acestui Volksggeist, prin legile ce face, creează dreptul.

Puterea Führer-ului este *originară*, este *autonomă*, este *autoritară* și *totalitară*:

a) Se zice că *puterea Führer-ului* este *originară*, în sensul că el nu deține puterea dela popor: el posedă puterea numai prin faptul că este Führer. Și este Führer acela care e cel mai pătruns de spiritul poporului.

b) *Puterea Führer-ului este autonomă*, în sensul că Führer-ul nu este supus la vreo autoritate. Voința sa este supremă: el posedă exclusivitatea puterii. Exercițiul puterii politice, Führung, consistă în conducerea poporului. Această conducere sau Führung aparține Führer-ului; ea este determinată numai de voința sa proprie. De aci rezultă: că existența normelor constituționale rigide ar fi o imposibilitate, căci s'ar atinge autonomia Führer-ului.

Drept consecință a autonomiei Führer-ului, rezultă:

1. Că parlamentul, Reichstag-ul, nu poate să aibă niciun drept de control asupra activității guvernului și nu poate să creeze legi care să oblige pe Führer.

2. Tot aplicarea principiului de autonomie face ca și funcțiunea jurisdicțională să aparțină Führer-ului.

Această putere este exercitată de judecători, dar Führer-ul are drept de evocațiune, ori de câte ori crede că aceasta este în interesul conducerii.

c) *Puterea Führer-ului este autoritară*, în sensul că deciziunile lui nu pot fi atacate pe nicio cale.

d) *Puterea Führer-ului este totalitară*, adică el are monopolul puterii politice, ceea ce înlătură pluralismul politic, concentrând toate puterile în mâinile Führer-ului.

Doctrina a lămurit în această privință nenumărate probleme; opera întregă și completarea sistemului, e încă în curs de elaborare. Intr'un spirit de oportunism, problema face de multe ori concesii vechilor concepțiuni.

Astfel, de pildă, funcțiunea de legiferare este recunoscută, conform Constituțiunii din Weimar, Parlamentului bicameral (Reichstag și Reichsrath); acesta însă, prin legea din 24 Martie 1933, delegă pe termen de 4 ani guvernului, cancelarului Hitler, dreptul de legiferare, iar după moartea Președintelui Hindenburg, Führer-ului Hitler, schimbând astfel înfățișarea Statului. Textul acestei legi fiind interesant, îl redăm în întregime:

Art. 1. — În cuprinsul Reichului, are putere de legiferare, în afară de parlament, conform prevederilor constituționale, și guvernul Reichului. Această dispozițiune se aplică și la legile de care se ocupă articolele 85 al. 2 și 87 din Constituția Reichului.

Art. 2. — Legile făcute de guvernul Reichului, pot să se îndepărteze dela Constituțiunea Reichului, dacă nu au drept obiect organizarea Reichstagului și a Reichsratului. Drepturile Președintelui Reichului nu sunt atinse prin această dispozițiune.

Art. 3. — Legile Reichului, înfăptuite de guvern, vor fi promulgate și publicate în Buletinul legilor Reichului de către Cancelarul Reichului. Ele intră în vigoare, dacă ele nu dispun altfel, în ziua următoare publicațiunii lor. Articolele 68—77 din Constituțiune nu se aplică legilor făcute de guvern.

Art. 4. — Tratatete Reichului cu Statele străine, care s'ar raporta la materii intrând în domeniul de legislațiune al Reichului, nu vor mai trebui să fie aprobate de organele puterii legislative. Guvernul va elabora și pune în vigoare prescripțiunile necesare pentru aplicarea acestor tratate.

Art. 5. — Această lege va intra în vigoare din ziua publicațiunii. Ea nu va mai fi aplicată dela 1 Aprilie 1937; în afară de aceasta, ea va înceta de a fi aplicată dacă actualul minister al Reichului, va fi înlocuit de un alt minister.

Puterile acordate Führer-ului până la 1 Aprilie 1937, adică pe termen de 4 ani, au fost reînnoite în continuu, chiar după suprimarea Reichsratului.

406. **Parlamentul german și corpul electoral.** Vechiul Reichstag, din Constituția dela Weimar, era un Parlament, un organ reprezentativ, o corporație, la care luau parte toate curente politice, reprezentate prin partidele politice, având atribuțiuni de legiferare și de control al activităților guvernului.

Noul Reichstag, nu mai este la fel cu vechiul organ; el constituie astăzi o reprezentare a partidului național-socialist. În adevăr, legea de reorganizare din 30 Ianuarie 1934 (Neuaufbaugesetz) desființează Reichsrath-ul și deschide drum pentru o nouă reconstrucție politică. Desemnarea membrilor noului Reichstag se face tot prin alegere, legea electorală dela 6 Martie 1924, fiind menținută în principiu. Numai împărțirea circumscripțiilor electorale a fost reglementată din nou prin legea din 5 Septembrie 1935, admitându-se 35 circumscripțiuni electorale, dar menținându-se același sistem ca în legea din 1 Mai 1920, sistemul numărului uniform. Acest sistem, admite ca număr electoral uniform cifra de 60.000. Așa încât dacă într'o circumscripțiune lista a obținut 100.000 voturi, ea are dreptul la un mandat și mai are un rest de 40.000 voturi. Aceste resturi sunt totalizate pe uniuni de circumscripțiuni, făcându-se distribuțiuni de mandate, dacă se obține numărul de 60.000 sau un multiplu; apoi, resturile se adună pe țara întregă procedându-se în același chip.

Conform legii din 7 Martie 1936, dreptul electoral aparține cetățenilor Reichului dacă sunt de sânge german sau înrudit și dacă în ziua alegerii au împlinit 20 ani.

Evreii nu au drept de vot, afară de aceia cărora li s'a recunoscut dreptul de cetățenie a Reichului.

Sunt excluși dela electorat:

- a) Interzișii și cei puși sub o tutelă provizorie;
- b) Cei condamnați.

Pentru militarii în activitate, dreptul electoral este suspendat.

Listele de candidați pentru Reichstag se întocmesc de Partidul național-socialist, sub suprema conducere a Führer-ului, de aceea se numesc *listele Führer-ului*.

Candidații aleși sunt selecționați de Ministerul de Interne. În principiu, pot figura pe liste și persoane care nu fac parte din partid.

Alegerile au drept scop a arăta sentimentele poporului sau de a da Führer-ului posibilitatea de a mobiliza poporul pentru anumite directive politice. Pentru acest scop, Führer-ul uzează de dreptul de dizolvare, înainte

de expirarea termenului de 4 ani dela întrunirea Adunării, fixat pentru durata Reichstagului.

Astfel, Parlamentul a fost dizolvat la 14 Octomvrie 1933, la 7 Martie 1936, la 18 Martie 1938. Reichstagul ales la 10 Aprilie 1938, s'a întrunit tocmai la 30 Ianuarie 1939, așa că durata sa este până la 30 Ianuarie 1943.

Reichstagul nu mai este controlatorul activităților guvernului; el nu mai exercită, în fapt, puterea de legiferare, pe care a abandonat-o Führer-ului. Cu toate acestea, în drept, el are plenitudinea puterii de legiferare și uneori poate să examineze proiecte trimise de Führer și să delibereze. Astfel s'a întâmplat cu proiectele din 24 Martie 1933, 30 Ianuarie 1934, 15 Septembrie 1935, 30 Ianuarie 1937 și 30 Ianuarie 1939.

Nu trebuie să credem însă că ar fi vorba de legi ca sub regimul parlamentar. Inițiativa aparține Führer-ului; când proiectul Führer-ului este trimis Reichstag-ului, acesta își dă numai adeziunea.

Reichstagul este organul care dă posibilitate de exprimare a acordului dintre popor și guvern. Astfel că Führer-ul, în problemele politice importante, poate să aleagă între a se adresa direct către popor, prin forma plebiscitului, sau a vorbi dela tribuna Reichstagului.

Reichstagul, ca reprezentare a poporului, exprimă prin votul său o mărturisire publică de adeziune a poporului pentru manifestarea de voință a Führer-ului, întrupată într'un proiect de lege sau într'o declarație a guvernului.

Führer-ul Adolf Hitler a arătat că el consideră că încrederea dintre Führer și popor stă la temelia Reichului. Or, Reichstagul este un mijloc pentru a menține și a întări această încredere.

Privit din acest punct de vedere, Reichstagul poate fi considerat ca o platformă, ca o tribună politică dela care Führer-ul poate să înfățișeze diverse probleme politice care interesează, într'un înalt grad, opinia germană sau chiar opinia mondială.

În rezumat, din cele arătate trebuie să constatăm că, de multe ori, doctrina germană a depășit legea scrisă. Noua construcțiune doctrinală este adevărat că este plină de viață, de energie creatoare, dar, de multe ori cade în excese, din cauza fanatismului cu care urmărește realizările din diverse domenii ale vieții juridice; ea voiește să schimbe cu totul aspectul dreptului și Statului individualist.

Realizările legislative sunt însă mai lente, vechile forme sunt încă folosite, de multe ori dintr'un spirit de oportunism politic; alte ori, se menține numai forma, dar conținutul se schimbă.

407. **Organele de legiferare în Italia. Corpul electoral.** În Italia, doctrina merge mult mai în legătură cu legea scrisă. Doctrina italiană caută să concilieze instituțiunile fasciste cu teoriile individualiste asupra dreptului și asupra Statului, formulate în Germania spre finele veacului al XIX-lea și adoptate de doctrina italiană, pe câtă vreme în Germania asistăm la o renaștere completă a teoriilor asupra dreptului și asupra Statului. Construcțiunile doctrinale italiene nu urmăresc așa de mult spiritul revoluțiunii ca în Germania. Explicațiunea trebuie să o căutăm în faptul că, în Germania, doctrina național-socialistă se formase cu mult înainte de venirea la putere a partidului național-socialist. Astfel, programul partidului național-socialist este din 24 Ianuarie 1920, *Mein Kampf*, este din 1923; o întreagă doctrină se formează dela această dată.

Această doctrină continuă să se desvolte, să se completeze, după instaurarea regimului național-socialist, în 1933; pe câtă vreme, fascismul, nu ajunsese să-și formeze un corp de doctrină complet când a fost chemat la conducerea Statului. Venind la guvern, fasciștii au trebuit să adapteze cele câteva principii fundamentale ale organizării lor, la corpul de doctrină deja existent.

Astfel, Ducele este considerat ca un organ al Statului și se menține teoria separațiunii puterilor, cu toate că într'un regim autoritar nu poate exista decât o concentrare a funcțiunilor publice.

Dacă ne preocupăm de funcțiunea legislativă, constatăm: 1. că Statutul albertin, Constituțiunea italiană din 1849, e menținut în principiu; 2. că potrivit art. 2 din legea dela 19 Ianuarie 1939 pentru instituirea Camerei Fasciilor și Corporațiunilor, Senatul Regatului și Camera Fasciilor colaborează cu guvernul la facerea legilor; 3. că proiectele de legi votate de ambele Adunări se trimit Ducei fascismului, *Capo del governo*, care dispune ca ele să fie supuse sancțiunii Suveranului și promulgate în modurile stabilite de legi; 4. organizarea politică fascistă a părăsit conceptul individualist; societatea națională nu mai este compusă din indivizi care vin unul lângă altul ca elementele unei aglomerațiuni mecanice, ci dânsa este formată din grupări sau corpuri sociale ca familia, profesiunea și corporațiunile profesionale, religioase, aglomerațiunile urbane și rurale.

Cele două concepțiuni politice, fascismul și național-socialismul, înfățișează două doctrine care, spre deosebire de doctrina individualistă, urmăresc desvoltarea noțiunilor de națiune și de patrie.

Aceste doctrine au și părți comune, care formează mistica Statului totalitar, dar au și părți diferite: puritatea rasei sau mitul sângelui (*Blutmythus*)

în Germania și Corporatismul în Italia. Statul italian este un Stat corporativ, adică un Stat în care organele reprezentative ale națiunii au o compunere profesională, fiind reprezentate într'însele diferitele profesii, pe câtă vreme în Statele de forma democratică individualistă există reprezentarea politică, adică sunt reprezentate partidele politice.

Organul de legiferare este format, în Italia, conform legii din 19 Ianuarie 1939, din Camera fasciilor și corporațiilor, Senatul și Regele. Credem că e foarte interesant să dăm în întregime textul acestei legi:

Art. 1. — Camera deputaților se suprimă cu sfârșitul celei de a XXIX-a legislaturi. Se institue în locul său Camera Fasciilor și Corporațiilor.

Art. 2. — Senatul Regatului și Camera Fasciilor și Corporațiilor colaborează cu Guvernul la facerea legilor.

Art. 3. — Camera Fasciilor și Corporațiilor e formată din membrii Consiliului Național al Partidului Național Fascist și din membrii Consiliului Național al Corporațiilor, sub rezerva incompatibilităților din art. 9.

Modificările în compunerea Consiliului Național al Partidului Național Fascist și a Consiliului Național al Corporațiilor se dispun prin lege.

Art. 4. — Ducele Fascismului, șef al Guvernului, face parte de drept din Camera Fasciilor și Corporațiilor.

Fac de asemeni parte membrii Marelui Consiliu al Fascismului, sub rezerva incompatibilităților din art. 9.

Art. 5. — Consilierii Naționali cari fac parte din Camera Fasciilor și Corporațiilor, trebuie să posede cerințele prescrise de art. 40 din Statutul Regatului, dar limita de vârstă se stabilește la 25 ani împliniți în ziua jurământului din art. 6.

Calitatea de Consilier Național se recunoaște prin Decret al Ducelui Fascismului, Șef al Guvernului, ce se publică în Gazeta Oficială a Regatului.

Art. 6. — Consilierii Naționali, înainte de a fi admiși în exercițiul funcțiilor lor, prestează jurământ în Adunarea Plenară, după formula art. 49 din Statutul Regatului.

Art. 7. — Consilierii Naționali se bucură de prerogativele stabilite pentru deputați de Statutul Regatului.

Consilierilor Naționali li se cuvine o indemnizație anuală, determinată prin lege.

Art. 8. — Consilierii Naționali decad din însărcinarea lor prin decăderea din funcția exercitată în Consiliile care concură la formarea Camerei Fasciilor și Corporațiilor.

Art. 9. — Nimeni nu poate fi în același timp Consilier Național și Senator sau Academician al Italiei.

Art. 10. — Lucrările Senatului Regatului și ale Camerei Fasciilor și Corporațiilor, se împart pe legislaturi.

Sfârșitul fiecărei legislaturi se stabilește prin decret regal, după propunerea Ducelui Fascismului, Șef al Guvernului. Decretul fixează și data de convocare a acelor două Adunări legislative, întrunite, pentru a asculta discursul Coroanei, prin care se începe legislatura următoare.

Pentru exercitarea funcțiunii legislative ordinare, cele două Adunări sunt convocate periodic de Ducele Fascismului, Șef al Guvernului.

Art. 11. — Președintele Camerei Fasciilor și Corporațiilor e numit prin decret regal. Sunt numiți de asemenea prin decret regal Vice-președinții.

Președintele Camerei Fasciilor și Corporațiilor numește în celelalte însărcinări fixate în Regulamentul Camerei.

Art. 12. — Camera Fasciilor și Corporațiilor își exercită propriile sale funcțiuni prin mijlocirea Adunării plenare, a comisiunii generale a bugetului și a Comisiunilor legislative.

Pentru anumite materii pot fi constituite Comisiuni speciale.

Art. 13. — Comisiunile legislative se formează de Președintele Camerei Fasciilor și Corporațiilor, în raport cu determinate activități naționale. Președintele poate să le convoace în orice timp.

Președintele formează și convoacă și Comisiunile prevăzute de paragraful 2 din art. 12.

Art. 14. — Președintele și, prin delegația sa, Vice-președinții Camerei Fasciilor și Corporațiilor, pot să participe la lucrările Comisiunilor, luând Președinția.

Miniștrii și, prin delegarea lor, Subsecretarii de Stat, pot să ia parte.

Dispozițiunile prezentului articol și acelea ale art. 12 și 13 se aplică și Senatului Regatului.

Art. 15. — Proiectele de lege cu caracter constituțional, conform art. 12 din legea din 9 Decembrie 1928 VII, Nr. 2693; acelea indicate în ultimul paragraf al art. 1 din legea din 31 Ianuarie 1926 IV, Nr. 100; delegările legislative cu caracter general, proiectele de buget și dările de seamă finale ale Statului și Intreprinderilor autonome de Stat și ale autorităților administrative de orice natură, de importanță națională, subvenționate direct sau indirect din bugetul Statului, se discută și votează de Camera Fasciilor și Corporațiilor și de Senatul Regatului, în Adunările lor plenare, după raportul comisiunilor competente respective.

Se discută de asemeni în forma indicată în paragraful precedent, proiectele de lege pentru care Guvernul cere asemenea formă de discuție, sau când aceasta e propusă de respectivele Adunări plene ori de Comisiuni și e autorizată de Ducele Fascismului, Șef al Guvernului.

Votările au loc întotdeauna în mod public.

Art. 16. — Proiectele de lege nemenționate în art. 15, se deferă examenului exclusiv al Comisiunilor legislative ale Camerei Fasciilor și Corporațiilor și ale Senatului Regatului.

Proiectele de legi aprobate, se transmit dela o Adunare la alta, prin intermediul Președinților respectivi.

Intr'o lună dela prezentarea fiecărui proiect de lege, termen prorogabil de Ducele Fascismului, Șef al Guvernului, textul discutat și aprobat de Comisiunile legislative ale Camerei Fasciilor și Corporațiilor și ale Senatului, e transmis Ducelui Fascismului, Șef al Guvernului, care dispune ca el să fie supus sancțiunii Suveranului și promulgat în modurile ordinare stabilite de legi.

În prealabil trebuie să se indice aprobarea dată de către Comisiunile legislative ale Camerei și Senatului.

Normele astfel emanate au forță de lege spre toate efectele.

Art. 17. — Forma de discutare și de aprobare stabilită în art. 16, poate fi urmărită și pentru proiectele de lege indicate în art. 15, când Ducele Fascismului, Șef al Guvernului, o stabilește pentru rațiuni de urgență.

Art. 18. — Se dispune prin decret regal, fără a observa procedura prevăzută de art. 16, în caz de stare de necesitate pentru cauză de războiu sau pentru urgente măsuri cu caracter financiar sau fiscal.

Aceeași procedură poate fi urmată când Comisiunile nu și-au îndeplinit funcțiunea lor în termenul prescriș.

În aceste cazuri se aplică dispozițiunile conținute în paragraful 2 și următorii din art. 3 al legii din 31 Ianuarie 1926 IV, Nr. 100.

Art. 19. — Normele corporative elaborate de Corporațiuni și acordurile economice colective stipulate de Asociațiunile interesate, când stabilesc contribuțiuni, sub orice formă sau denumire, în sarcina membrilor categoriilor la care se referă normele sau acordurile, pot fi prezentate, la aprecierea Ducelui Fascismului, Șef al Guvernului, după examenul Comitetului Corporativ Central, Camerei Fasciilor și Corporațiilor, pentru ca să fie supuse examenului și aprobării Comisiunei legislative competente, sau, dacă e nevoie a mai multor Comisiuni întrunite.

În cazul în care Comisiunea sau Comisiunile întrunite propun amendamente, textului elaborat de Corporațiuni, aprobarea trebuie să fie deferită Adunării plenare a Camerei Fasciilor și Corporațiilor.

Textul definitiv e transmis de Președintele Camerei Fasciilor și Corporațiilor, Ducei Fascismului, Șef al Guvernului, care-l promulgă prin decret propriu ce se înserează în colecția oficială a legilor și a decretelor Regatului.

Art. 20. — Normele juridice care sunt de competența Guvernului conform legii din 31 Ianuarie 1926 IV, Nr. 100, atunci când privesc materii cu caracter tehnic sau economic intrând în activitatea specifică a Corporațiilor, trebuie să fie precedate, în afară de cazurile de urgență, de avizul Corporațiunii competente sau al Comitetului consultativ instituit în sânul său.

Art. 21. — Se abrogă normele contrarii acelorora conținute în prezenta lege sau cele incompatibile.

CAPITOLUL IX

ORGANE AJUTĂTOARE ALE EXECUTIVULUI ȘI LEGISLATIVULUI: CONSILIUL LEGISLATIV

SUMAR: 408. *Tehnica legislativă*. — 409. *Scopul Consiliului legislativ*

408. **Tehnica legislativă.** În epoca modernă a codificărilor, problema tehnicii legislative a apărut în conștiința juriconsulților ca un element determinant. De sigur, nu se poate tăgădui că în toate timpurile legiuitorul s'a preocupat « de forma pe care o dădea normelor legislative, de alegerea termenilor pe care-i întrebuița, de ordinea pe care o urma în aceste dispoziții »¹⁾).

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 tehnicii științifice, menită să asigure legiferării o unitate de direcție, o perfectă coordonare, într'un cuvânt să creeze legislațiunii o puternică structură de total.

Prin *tehnica legislativă* înțelegem acel complex de principii pe care trebuie să le aibă în vedere acel care voiește să dea o formă juridică unei instituțiuni, pe care voiește să o fixeze, cu alte cuvinte condițiunile, modul de a fi al elementelor constitutive ale acelei instituțiuni.

Este incontestabil că legiuitorul trebuie să cunoască vicia reală și în același timp, să știe să mânuiască principiile de drept, pentru ca să facă o adaptare cât mai bună între fenomenele sociale, politice, economice și forma juridică cu care se îmbracă aceste manifestațiuni ale vieții sociale.

Aceste preocupări au trebuit să influențeze și pe legiuitorul nostru constituant încă din 1884, când cu ocaziunea modificării art. 131 din Constituțiunea dela 1866, devenit 130 în noua redacțiune, admitea crearea unui *Consiliu legislativ*.

¹⁾ Fr. Génay, *La technique législative dans la codification civile moderne*. Livre du Centenaire — Le code civil, 1904, p. 989.

Pe baza acestei invitațiuni constituționale s'au și făcut 2 proiecte de legi: unul din 11 Februarie 1886, pentru înființarea unei comisiuni permanente de legislațiune, care a fost votat de Senat la 7 Aprilie 1886, dar nu a mai fost adus în discuția Adunării deputaților, din cauza împrejurărilor politice.

Un alt proiect a fost depus în 1897, la Senat, care l-a votat la 2 Mai 1898, dar nu a mai trecut la Cameră.

Legiuitorul constituant din 1923 a avut aceeași concepțiune și de aceea a înscris în articolul 76 obligațiunea 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 cunoștințe 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 tehnicei. Pentru aceasta trebuiesc studii speciale, cunoștințe speciale, pe care nu le poate avea decât un corp anume pregătit pentru aceasta». Și el 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 Legislativ¹⁾.

Constituția din 27 Februarie 1938 se ocupă de Consiliul Legislativ în art. 72. Dispoziția înscrisă în textul său este mai largă decât cea a vechii Constituții, deoarece supune avizului Consiliului Legislativ și amendamentele aduse de comisiuni proiectelor de legi:

¹⁾ Hamangiu, *Codul general*, vol. XI—XII, p. 45.

« Consiliul Legislativ funcționează pe baza legii sale organice.

« Consultarea Consiliului Legislativ este obligatorie pentru toate proiectele de legi, atât înainte cât și după amendarea lor în comisii, afară de cele care privesc creditele bugetare.

« Niciun regulament pentru aplicarea legilor nu se poate face fără consultarea prealabilă a Consiliului Legislativ, afară de cazul prevăzut la alineatul următor pentru proiectele de legi.

« Adunările legiuitoare pot proceda la discutarea proiectelor de legi fără a mai aștepta aprobarea ¹⁾ Consiliului Legislativ, dacă acesta nu-l dă în termenul fixat de legea sa organică ».

Actualmente, Consiliul Legislativ funcționează pe baza legii din 12 Decembrie 1938, cu modificările ce i s'au adus prin legea din 13 Iulie 1939. Această lege aduce mici modificări legii din 1925 pe baza căreia s'a înființat la noi Consiliul Legislativ.

409. **Scopul Consiliului Legislativ.** Lucrările pregătitoare ale Constituției din 1923, 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 pe 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.

« De aceea, în mod hotărât 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.

¹⁾ Expresia *aprobarea* întrebuițată de Constituant este improprie și este de sigur o eroare de redactare. Consiliul Legislativ nu *aprobă* proiectele, ci dă aviz asupra lor, aviz care n'are caracter de aviz *conform*, ci numai *consultativ*. În loc de *aprobarea* trebuie să se citească *avizul*; în chipul acesta se acordă și restul frazei din acest alineat, care, altminteri, ar constitui o gravă și inadmisibilă eroare gramaticală.

« 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 politicei lato-sensu sau a politicii pur și simplu ».

De sigur, aceasta a fost concepția legiuitorului constituent și acesta trebuie să fie și rolul Consiliului Legislativ.

Din întreaga concepție care a stat la baza alcătuirii Consiliului Legislativ, un lucru se desprinde cu evidență: 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, imperative, 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, găsirea unor asemeni 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 definițiune, care are darul de a se ridica deasupra celorlalte concepții¹⁾, tehnica legislativă este arta cu ajutorul căreia se poate

¹⁾ A se vedea asupra concepției tehnicii legislative, Savigny, *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* și *Traité de droit romain*, trad. Ch. Guénaux, t. I, Paris, 188x, § IX—VIII, pp. 14—21; § XII—XV, p. 32—54; W. Arnold, *Kultur und Rechtsleben*, Berlin, 1856; A. Colmo, *La tecnica jurídica en la obra profesor Gény*, în *Revista jurídica y de ciencias sociales*, Buenos Aires, 1916, pp. 6—7. R. von Ihering, *L'Esprit du droit romain*, trad. de Meulenaere, 3-e édit., 1887—1888, t. III, § 42—69; t. IV, pp. 1—301; Ihering, *Du rôle de la volonté dans la possession*, trad. de Meulenaere, Paris, 1891, § IX, pp. 124—170. B. Windscheid, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, Franckfurt A. M., 1906, § 24, pp. 110—112; J. Kohler, *Rechtsphilosophie und Universalrechtsgeschichte*, § 10; R. Stammler, *Wirtschaft und Recht nach der materialistischen Geschichtsauffassung*, Leipzig, 1906, pp. 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. Gény, *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. Gény, *Science*

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 aceea care s'a născut în sufletul persoanelor dela care emană »¹⁾).

Gény adaugă: « Intr'un chip mai larg, trebuie să spunem că legislația reprezintă o operă literară *sui generis*, adică având un obiect clar specificat. De aceea 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 tehnicii legislative. Intr'un cuvânt ea trebuie, după expresia d-lor Colin și Capitant, să traducă prin *cuvinte, idei* cari sunt, ele înseși, reprezentarea *realităților*. În vederea acestui scop a fost creat 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 curente de viață socială, ideile și gândirile cari animă colectivitatea într'un moment dat; ele trebuie să rămână în întregime în căderea organului care are inițiativa legilor. « Considerată în fondul său, vreau să spun în natura sa intimă și ca element al lumii sociale, legea este izvorită din viața colectivă, ea n'ar putea să înceteze să facă parte dintr'însa, numai prin simplul fapt că a trecut prin creierul unui legiuitor. Acesta nu poate nesocoti, nepedepsit, acest caracter eminent sociologic al operii sale, pe care, de sigur, trebuie să-l construiască atât după experiențele trecutului, cât și după nevoile momentului și în vederea noilor cerințe ale viitorului. Dar, dacă voim să vedem mai curând 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 *procedeul* destinat să adapteze unor anumite scopuri activitatea oamenilor și

et technique en droit privé positif, t. III, 1921, în special de unde împrumutăm această bogată bibliografie. A se vedea Is. N. Miclescu, *La personnalité morale et l'indivision comme construction juridique*, 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-l Gény. A se vedea de asemeni pentru studii acestei chestiuni Fr. Gény, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*, et. II, Paris, 1919. Gény indică în vol. III al lucrării citate întreaga și completa bibliografie în această privință.

¹⁾ Gény *op. cit.*, p. 996.

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 adecvat posibil, conținutul propriei sale voințe, prin intermediul limbajului uman și cu toate resursele care se pot găsi la acesta »¹⁾.

Acesta ar fi, în esență, conținutul noțiunii de tehnică legislativă. Și așez lucrul a înțeles constituentul că dea în căderea Consiliului Legislativ. Căci nu se poate închipui să acest legiuitor a voit să supună cenzurii Consiliului curente de opinii, ideile care se desprind din viața socială și care sunt și trebuie să rămână în exclusivă competență a legiuitorului.

VERIFICAT
1987

¹⁾ Legea din 1938 nu aduce nicio modificare din acest punct de vedere; ea caută să extindă și mai mult atribuțiile Consiliului în sensul prerogativelor acordate de Constituție.

TABLA DE MATERII

A VOLUMULUI I

INTRODUCERE

	<u>Pagina</u>
§ 1. <i>Despre drept în genere</i>	3
1. Origina noțiunii de drept. — 2. Înțelesul și definiția noțiunii de drept. — 3. Dreptul și morala. — 4. Dreptul pozitiv și dreptul natural. — 5. Concepția național-socialistă germană	3-12
§ 2. <i>Diviziunile dreptului</i>	12
6. Dreptul public și dreptul privat. — 7. Criteriul de diferențiere. — 8. Interesul acestei diferențieri	12-18
§ 3. <i>Subdiviziunile dreptului public</i>	18
9. Denumirea subdiviziunilor. — 10. Dreptul constituțional. — 11. Importanța dreptului constituțional. — 12. Izvoarele dreptului constituțional. — 13. Deosebirea dintre dreptul constituțional și Sociologie. — 14. Caracterul legilor constituționale	18-25

TITLUL I

S T A T U L

CAPITOLUL I

ORIGINA ȘI CONȚINUTUL NOȚIUNII DE STAT

§ 1. <i>Formațiunea Statului</i>	29
15. Modul de formație al Statului. — 16. Înțelesul și origina cuvântului Stat	29-31
§ 2. <i>Elementele Statului</i>	31
17. Elementele Statului. — 18. Termeni înrudiți cuvântului Stat	31-34

	Pagina
§ 3. <i>Rolul Statului</i>	35
19. Doctrina antică. — 20. Doctrina engleză. — 21. Doctrina germană. — 22. Concepția modernă	35-39

CAPITOLUL II

FUNDAMENTUL PUTERII STATULUI (SUVERANITATEA)

23. Cum se pune problema	41-42
§ 1. <i>Dreptul divin</i>	42
24. Concepția teologilor și a legiștilor. — 25. Evoluția acestor doctrine . .	42-46
§ 2. <i>Contractul social</i>	46
26. Conținutul său. — 27. Origina acestei doctrine. — 28. Caracterele suve- ranității	46-51
§ 3. <i>Delegațiunea poporului</i>	51
29. Doctrina lui Montesquieu. — 30. Concepția Revoluției franceze . . .	51-52
§ 4. <i>Forța</i>	52
31. Statul-putere de fapt. — 32. Teoria lui Gerber. — 33. Doctrina franceză.	52-55
§ 5. <i>Comunitatea națională</i>	55
34. Doctrina național-socialistă germană. — 35. Origina doctrinei național- socialiste	55-61

CAPITOLUL III

PERSONALITATEA STATULUI

36. Personalitate. — 37. Personalitatea Statului. — 38. Problema personalității Statului	63-65
§ 1. <i>Doctrinle clasice</i>	65
A) <i>Sistemul ficțiunii</i> . 39. Teoria ficțiunii pure. — 40. Critica acestei teorii. — 41. Doctrina germană. — B) <i>Sistemul monist</i> . 42. Teoria drepturilor fără	

	Pagina
subiect sau a patrimoniilor de afectație. C) <i>Sistemul realist</i> . 43. Școala biologică. — 44. Școala voluntaristă. — 45. Teoriile conceptualiste. — 46. Teoria lui Duguit. — 47. Persoane morale politico-teritoriale . . .	65-72
§ 2. <i>Doctrine actuale</i>	72
48. Sistemul național-socialist german. — 49. Sistemul fascist	72-74

CAPITOLUL IV

LIMITAREA PUTERII STATULUI

§ 1. <i>Statul putere nelimitată</i>	75
50. Cum se pune problema. — 51. Concepția greco-romană. — 52. Concepția medievală. — Concepția Statului polițai	75-78
§ 2. <i>Dreptul limitează puterea Statului</i>	79
54. Rolul Revoluției franceze. — 55. Teoria autolimitațiunii Statului. — 56. Concepția Statului de drept. — 57. Caracteristicile Statului de drept	79-82
§ 3. <i>Comunitatea națională limitează puterea Statului</i>	82
58. Concepția național-socialistă germană	82-84

CAPITOLUL V

FORMELE STATULUI

§ 1. <i>Statul din punct de vedere extern</i>	85
59. De ce Statele îmbracă forme diferite? — Asociațiile de State . — 60. Diviziuni. — 1. <i>Uniunile de State</i> . — 61. Uniunea personală. — 62. Uniunea reală. — 63. Uniunea incorporală. — 2. <i>Federațiile de State</i> . — 64. Confederația de State. — 65. Statul federal. — Statele semisuverane . — 66. Statele vasale. — 67. Protectoratul	85-93
§ 2. <i>Statul din punct de vedere al formei de guvernământ</i>	93
68. Diviziuni. A) <i>Forme clasice de guvernământ</i> . — 69. Monarhia. — 70. Republica. B) <i>Forme contemporane de guvernământ</i> . — 71. Sistemul german. — 72. Sistemul italian. — 73. Sistemul român. — 74. Formele contemporane de guvernământ și partidele politice	93-98

TITLUL II

REGIMUL CONSTITUȚIONAL

CAPITOLUL I

INSTITUIREA REGIMULUI CONSTITUȚIONAL

	Pagina
§ 1. <i>Izvoarele regimului constituțional</i>	101
75. Regim politic. — Clase sociale. — 75 bis. Regim constituțional. — 76. Înțelesul termenului « Constituție ». — 77. Constituții cutumiare și scrise. — 78. Generalizarea ideii Constituțiilor scrise în sec. al XIII-lea. — 79. Caracteristicile Constituției scrise. Constituții flexibile și constituții rigide. — 80. Instituirea Constituției scrise	101-113
§ 2. <i>Diferite forme de Constituție</i>	113
A) <i>Charta concedată</i> . 81. Charta franceză din 1814. — B) <i>Statutul</i> . 82. Caracteristica lui. — 83. Statutul Albertin. — 84. Statutul lui Cuza. — 85. Constituția din 1938. — 86. Decretele-Legi cu caracter constituțional (legi fundamentale) din 5 și 8 Septembrie 1940. — C) <i>Pactul</i> . 87. Caracteristica lui: 1. <i>Anglia</i> . 88. Magna Charta. — 89. Petiția drepturilor. — 90. Habeas corpus. — 91. Bilul drepturilor. — 92. Legea de stabilire a succesiunii la tron din 1701. — 2. <i>Franța</i> . 93. Pactul din 1830. — 3. <i>Germania</i> . 94. Constituția Statelor germane. — 4. <i>România</i> . 95. Constituția din 1866. — 96. Constituția din 1923. — D) <i>Convenția</i> . 97. Caracterele ei.	113-122
§ 3. <i>Rolul Constituției</i>	122
98. Constituția fixează competențe. — 99. Delegata potestas non delegatur. — 100. Delegația de putere în timpuri de criză	122-125

CAPITOLUL II

SUPREMAȚIA CONSTITUȚIEI

§ 1. <i>Supremația întărește ideea de legalitate</i>	127
101. Legalitatea, fundament al Statului modern	127-129
§ 2. <i>Sisteme propuse pentru asigurarea supremației Constituției</i>	129
A) <i>Sisteme anterioare perfectării legii</i> . 102. Organe politice însărcinate cu controlul legalității. — 103. Promulgarea, mijloc de control. — 104. Jurământul de credință Constituției. — 105. Declarații solemne de intangibilitate. — B) <i>Sisteme posteroare perfectării legii</i> . 106. Controlul exercitat de puterea judecătorească	129-134

CAPITOLUL III

REVIZUIREA CONSTITUȚIEI

	<u>Pagina</u>
§ 1. <i>Necesitatea și formele revizuirii</i>	135
107. Necesitatea revizuirii Constituției. — 108. Revizuirea diferitelor feluri de Constituție	135-136
§ 2. <i>Revizuirea Constituțiilor române</i>	137
109. Revizuirea Constituțiilor române	137

CAPITOLUL IV

STAREA DE CRIZĂ. SUSPENDAREA CONSTITUȚIEI

§ 1. <i>Starea de necesitate</i>	139
110. Caracterizarea ei. — 111. Concepția germană. — 112. Concepția anglo-americană. — 113. Sistemul Statutului și Constituțiilor române. — 114. Cum se constată starea de necesitate	139-144
§ 2. <i>Suspendarea Constituției prin acțiunea guvernanților</i>	144
A) <i>Starea de asediu</i> . 115. Origina și evoluția instituției. — 116. Caracteristica ei. — 117. Instituirea stării de asediu. — 118. Regimul stării de asediu în legea din 1864. — 119. Ridicarea stării de asediu. — B) <i>Decrete-legi și acte de guvernământ</i> . — 120. Caracteristica legislațiunii de criză. — 121. Origina decretului-lege. — 122. Regimul decretelor-legi la noi. — C) <i>Lovitura de Stat</i> . 123. Noțiunea loviturii de Stat. — 124. Lovitura de Stat în România	144-157
§ 3. <i>Suspendarea Constituției prin acțiunea guvernanților</i>	157
125. Rezistența la opresiune. — 126. Doctrina Revoluției franceze. — 127. Atitudinea jurisprudenței. — 128. Teoria revoluțiilor	157-162

TITLUL III

REGIMUL CONSTITUȚIONAL ROMÂN

CAPITOLUL I

INSTITUIREA ȘI EVOLUȚIA REGIMULUI CONSTITUȚIONAL ROMÂN

§ 1. <i>Din cele mai vechi timpuri până la Statutul lui Cuza</i>	165
A) <i>Acte și legi pozitive</i> . 129. Caracterul Statelor române. — 130. Originalitatea instituțiilor românești. — 131. Instituția Domniei în vechiul nostru	

drept. — 132. Raporturile dintre Domn și boieri și dreptul de proprie legiferare. — 133. Tratatul dela Adrianopole. — 134. Regulamentele organice. — 135. Criticele aduse acestei organizări. — 136. Convențiunea dela Balta-Liman (1849). — 137. Congresul dela Paris. — 138. Divanurile Ad-hoc, și raportul Comisiei instituite de Conferința de Pace. — 139. Convenția dela Paris și organizarea stabilită printr'însa. — 140. Compunerea și funcționarea Adunării electivă. — 141. Comisia centrală dela Focșani. — 142. Alte instituțiuni. — B) <i>Incerări interne pentru dobândirea de drepturi și libertăți naționale.</i> 142 bis. Privire generală. — 143. Mișcarea ideilor politice în Principate și în Transilvania în sec. 18. — 144. Propuneri și proiecte de organizare a Principatelor în veacul al 18-lea și începutul celui de al 19-lea. — 145. Proiecte de reformă la începutul veacului al 19-lea în Moldova și Muntenia. — 146. Mișcările din 1848 în Transilvania, Moldova și Muntenia. — 147. Caracterul instituțiilor și libertăților românești	165-209
§ 2. <i>Epoca Constituțiilor naționale</i>	209
A) <i>Statutul lui Cuza.</i> 148. Imprejurări istorice. — 149. Noua Constituție a Principatelor Unite. — 150. Organizarea puterii legiuitoare. — 151. Funcționarea Adunărilor legiuitoare. — 152. Rolul legislativ al Corpului Ponderator. — 153. Consiliul de Stat. — B) <i>Constituția din 1866.</i> — 154. Prepararea și elaborarea Constituției. — 155. Izvoarele Constituției din 1866. — 157. Critica Constituției din 1866. — 158. Modificările Constituției din 1866. — C) <i>Constituția din 1923.</i> 159. Necesitatea unei noi Constituții. — 160. Proiecte de Constituție. — 161. Procedura instituirii Constituției din 1923. — 162. Principiile fundamentale ale Constituției din 1923. — D) <i>Constituția din 1938.</i> 163. Suspendarea Constituției din 1923. — 164. Constituția din 1938. — 165. Principiile Constituției din 1938. — E) <i>Organizarea constituțională din 1940.</i> 166. Suspendarea Constituției din 1938. — 167. Actele fundamentale din 1940—1941 . . .	209-233

CAPITOLUL II

PRINCIPIILE FUNDAMENTALE ALE REGIMULUI CONSTITUȚIONAL DIN 1940

§ 1. <i>Conducere unică și autoritară</i>	235
168. Conducătorul Statului	235-236
§ 2. <i>Națiunea română, element dominant</i>	236
169. Protecția rasei. — 170. Inlăturarea individualismului	236-238
§ 3. <i>Munca, izvor de putere</i>	238
171. Prețuirea muncii	238

TITLUL IV

SEPARAȚIA PUTERILOR

CAPITOLUL I

ORIGINA ȘI INSTITUIREA ACESTUI PRINCIPIU

	Pagina
§ 1. <i>Origina</i>	241
172. Regimul constituțional și separația puterilor. — 173. Conținutul și elab- rarea principiului. — 174. Concepția lui Rousseau	241-244
§ 2. <i>Instituirea principiului separației puterilor</i>	244
175. Realizările doctrinei lui Montesquieu. — 176. Critica doctrinei lui Mon- tesquieu	244-248

CAPITOLUL II

COLABORAREA ȘI CONTROLUL RECIPROC AL PUTERILOR

§ 1. <i>Colaborarea puterilor</i>	249
177. Deformații aduse principiului separației puterilor. — 178. Confuziunea sau concentrarea puterilor. — 179. Colaborarea puterilor. — 180. Cum este organizată colaborarea	249-252
§ 2. <i>Controlul reciproc al puterilor</i>	252
181. Controlul, garanție a separației. — 182. Cum se exercită controlul	252-254

CAPITOLUL III

PRINCIPIUL SEPARAȚIEI PUTERILOR ÎN LEGISLAȚIA NOASTRĂ

§ 1. <i>Istoricul problemei</i>	255
183. Până la regulamentul organic. — 184. Regulamentul organic. — 185. Con- venția dela Paris. — 186. Statutul lui Cuza. — 187. Constituția din 1866. — 188. Constituția din 1923. — 189. Caracteristica separației pu- terilor în Constituțiile din 1866 și 1923. — 190. Constituția din 1938. — 191. Caracteristica separației puterilor în Constituția din 1938	255-264
§ 2. <i>Legislația actuală</i>	264
192. Organizarea politică din 1940	264

TITLUL V

PUTEREA EXECUTIVĂ

CAPITOLUL I

INSTITUȚIA REGALITĂȚII

	<u>Pagina</u>
§ 1. <i>Regele</i>	267
193. Poziția Regalității în noua ordine constituțională. — 194. Delegația de putere	267-269
§ 1. <i>Sucesiunea la Tron</i>	269
195. Ereditatea Tronului. — 196. Sucesiunea fără coorfitori direcți. — 197. Vacanța Tronului. — 198. Completarea Tronului în caz de vacanță. — 199. Urcarea pe Tron a moștenitorului major. — 200. Jurământul moștenitorului Tronului. — 201. Jurământul Regelui sub imperiul actelor constituționale din 1940	269-278
§ 3. <i>Organele care exercită puterile regale în lipsa Regelui</i>	279
202. Consiliul de Miniștri. Conducătorul Statului. — 203. Regența. — 204. Locotenența regală	279-286
§ 4. <i>Pozițiunea Regelui</i>	286
205. Regele nu poate fi în același timp șeful unui alt Stat, fără consimțământul Adunărilor. — 206. Inviolabilitatea persoanei Regelui. — 207. Contrasemnarea actelor Regelui. — 208. Regele domnește dar nu guvernează. — 209. Lista civilă a Regelui.	286-291
§ 5. <i>Prerogativele regale</i>	291
210. Regele nu are alte puteri decât cele limitativ determinate. — 211. Regele este Capul Statului. — A) <i>Atribuțiunile de ordin legislativ ale Regelui</i> . 212. Distincțiuni. — 213. Atribuțiunile de ordin legislativ ale Regelui în timpul Constituțiilor din 1866 și 1923. — 214. Atribuțiunile legislative ale Regelui în timpul Constituției din 1938. — 215. Atribuțiunile legislative ale Regelui în regimul politic instaurat prin decretul legi din 5 și 8 Septembrie 1940. — 216. Decretele regale. — B) <i>Atribuțiuni de ordin executiv</i> . 217. Regele numește și revoacă pe Primul Ministru. — 218. Regele este capul oștirii. — 219. Dreptul de a bate moneda și de a conferi decorațiunile române. — C) <i>Atribuțiunile Regelui de ordin judecătoresc</i> . 200. Dreptul de amnistie și grațiere. — D) <i>Atribuțiunile Regelui de ordin extern, privind relațiunile țării cu alte State</i> . — 221. Dreptul de a primi și a acredita ambasadori și miniștri plenipotențieri	291-301

	<u>Pagina</u>
§ 6. <i>Statutul persoanei Regelui și a membrilor Familiei Regale</i>	302
222. Titulatura Regelui Românilor. — 223. Problema legitimării puterii în monarhie. — 224. Familia domnitoare. — 225. Actele de stare civilă ale membrilor familiei regale. — 226. Renunțarea și pierderea calității de membru al familiei regale. — 227. Administrarea averii membrilor familiei regale, absenți, sau care și-au pierdut calitatea. — 228. Căsătoria membrilor familiei regale	302-313

CAPITOLUL II

**CONDUCĂTORUL STATULUI ȘI PREȘEDINTE AL CONSILIULUI DE
MINIȘTRI**

§ 1. <i>Examinarea noii instituțiuni. Poziția și numirea Președintelui Consiliului de Miniștri, Conducător al Statului.</i>	315
229. Valoarea și sensul noii instituțiuni create prin Decretul-lege din 8 Septembrie 1940. — 230. Caracterul de permanență al instituțiunii. — 231. Însemnătatea noii instituțiuni. Intreaga guvernare aparține Conducătorului Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri. — 232. Numirea Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului	315-322
§ 2. <i>Guvernarea conducătorului Statului are bază democratică</i>	322
233. Guvernarea Conducătorului Statului este democratică	322-325
§ 3. <i>Conducătorul Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri, are singur guvernarea Țării</i>	325
234. Diversele accepțiuni ale cuvântului « guvern ». — 235. În noul regim, Conducătorul Statului are întreaga guvernare a Statului. — 236. Responsabilitatea Conducătorului Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri. — 237. Conducătorul Statului, Președinte al Consiliului de Miniștri, poate delega puterile sale Vice-Președintelui Consiliului	325-334
§ 4. <i>Colaboratorii Conducătorului Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri</i>	334
238. Necesitatea colaboratorilor, pentru opera de guvernare. — 239. Colaboratorii Suveranului în Monarhia absolută. — 240. Colaboratorii Domnitorului în vechea noastră organizare. — 241. Regimul parlamentar și rolul Miniștrilor în Monarhia constituțională sau în Republică. — 242. Situația Miniștrilor sub regimul Decretelor-legi din Septembrie 1940. — 243. Ierarhia ministerială. — 244. Recrutarea Miniștrilor. — 245. Jurământul lor. — 246. Subsecretarii de Stat. — 247. Comisarii Guvernului	334-353

	Pagina
§ 5. <i>Unitatea Guvernului</i>	354
247. Consiliul de Miniștri. — 248. Raporturile Conducătorului Statului cu Miniștrii. — 249. Președintele Consiliului de Miniștri. — 250. Consiliul de Coroană	354-360
§ 6. <i>Atribuțiunile Conducătorului Statului-Președinte al Consiliului de Miniștri</i>	361
251. Atribuțiunile Președintelui Consiliului de Miniștri-Conducător al Statului. — A) <i>Atribuțiuni de ordin legislativ</i> . — 252. Actele legislative ale Președintelui Consiliului de Miniștri. — 253. Legea. — 254. Decrete-legi. — 255. Regulamente. — 256. Stabilirea unei distincțiuni între legi și regulamente. — B) <i>Atribuțiuni de guvernare</i> . 257. Conducătorul Statului este organul executiv prin excelență. Actele lui. Atribuțiunile executive. — 258. Conducătorul Statului numește și revocă pe Miniștri și pe funcționarii publici. — 259. Conducătorul nu poate crea o nouă funcțiune fără lege specială. — C) <i>Atribuțiuni în relațiunile cu puterile străine</i> . 260. Dreptul de a încheia tratate și convențiuni internaționale. — 261. Dreptul de a declara războiul și a încheia pace	361-387
§ 7. <i>Responsabilitatea miniștrilor</i>	387
262. Înțelesul responsabilității	387-390
§ 8. <i>Guvernul și administrația</i>	390
263. Raporturile guvernului cu administrația. — 264. Raporturile guvernului cu administrația centrală. — 265. Raporturile guvernului cu administrația locală	390-396

CAPITOLUL III

MIJLOACE PRIN CARE ORGANELE STATULUI SATISFAC INTERESELE GENERALE

§ 1. <i>Finanțe</i>	397
266. Stabilirea și perceperea impozitelor. — 267. Imprumuturile de Stat. — 268. Scutiri de impozite. — 269. Gratificațiuni și pensuni. — 270. Monopoluri. — 271. Bugetul. — 272. Anualitatea bugetului. — 273. Bugetul provizoriu. — 274. Controlul bugetului. — 275. Datoria publică	397-416
§ 2. <i>Forța publică</i>	416
276. Conținutul noțiunii de forță publică. — 277. Despre oștire. — 278. Grade, decorațiuni și pensuni. — 279. Jandarmeria și Poliția. — 280. Trupe străine	416-420

TITLUL VI

PUTEREA DE LEGIFERARE

CAPITOLUL I

FUNȚIUNEA DE LEGIFERARE

	Pagina
§ 1. <i>Considerațiuni generale</i>	423
281. Statul organizează constrângerea prin funcțiunea de legiferare. — 282. Regimuri democratice. — 283. Formațiunea Parlamentului în Anglia . .	423-433

CAPITOLUL II

CORPUL ELECTORAL

§ 1. <i>Compunerea Corpului Electoral</i>	435
284. Constituțiile noastre din 1866, 1923 și 1938, consacrau regimul guvernului reprezentativ. — 285. Conținutul corpului electoral. Cetățeni activi și pasivi. — 286. Elita formează, în principiu, corpul electoral	435-442
§ 2. <i>Votul universal, instrument modern de guvernământ</i> .	442
287. Democrația pretinde votul universal. — 288. Expansiunea votului universal în Europa. — 289. Votul universal înafară de Europa	442-448
§ 3. <i>Evoluția regimului electoral în România</i>	448
290. Legea electorală din 1864. — 291. Legea electorală din 1866. — 292. Legea electorală din 1884. — 293. Votul universal. — 294. Decretele electorale din 1918. — 295. Votul universal în Constituția din 1923. — 296. Legea electorală din 1926. — 297. Critica legii electorale din 1926. — 298. Regimul electoral al Constituției din 1938 și al legii electorale din 1939. — 299. Regimul instaurat în Septemvrie 1940	448-463
§ 4. <i>Tendența de mărire a corpului electoral în regimul votului universal</i>	463
300. Necesitatea unor condițiuni pentru a face parte din corpul electoral. — 301. Calitatea de național. — 302. Sexul masculin. — 303. Maturitatea judecătii. — 304. Aptitudinea intelectuală. — 305. Demnitatea. — 306. Incompatibilitatea	463-466

CAPITOLUL III

CARACTERISTICELE DREPTULUI DE VOT

	Pagina
§ 1. <i>Obligativitatea votului</i>	467
307. Poate fi instituită obligativitatea votului? — 308. Legitimitatea votului obligatoriu. — 309. Poate fi realizată obligativitatea votului?	467-468
§ 2. <i>Egalitatea votului</i>	468
310. Votul universal pretinde egalitatea votului. — 311. Votul plural și multiplu. — 312. Sistemul majoritar. — 313. Sistemul proporțional. — 314. Avantagiile reprezentării proporționale. — 315. Criticele reprezentării proporționale. — 316. Diferite sisteme de reprezentare proporțională. — 317. Reprezentarea proporțională, — 318. Atribuirea mandatelor la resturile electorale, în sistemul proporționalist cu coeficient electoral. — 319. Atribuirea mandatelor la resturile electorale, în sistemul proporționalist cu număr uniform	468-480
§ 3. <i>Vot direct și secret</i>	481
320. Vot direct. — 321. — Votul secret	481-482
§ 4. <i>Scrutin uninominal și scrutin de listă</i>	482
322. Scrutin uninominal. — 323. Scrutin de listă. — 324. Avantagiile și dezavantagiile acestor scrutine	482-484

CAPITOLUL IV

PROCEDURA ELECTORALĂ

§ 1. <i>Formalitățile premergătoare alegerii</i>	485
325. Procedura electorală. — 326. Determinarea circumscripțiilor electorale. — 327. Lista electorală. — 328. Intocmirea listei electorale. — 329. Dreptul alegătorilor	485-489
§ 2. <i>Formalitățile din perioada electorală</i>	489
330. Perioada electorală. — 331. Declarația de candidatură. — 332. Buletinele de vot. — 333. Votul și procedura votării. — 334. Despuierea scrutinului.	489-490
§ 3. <i>Contenciosul electoral</i>	491
335. Necesitatea controlului regularității operației electorale. — 336. Contenciosul operațiilor prealabile alegerii. — 337. Contenciosul alegerii propriu zise	491-496

CAPITOLUL V

PARLAMENTUL

	Pagina
§ 1. <i>Compunerea Parlamentului</i>	497
338. Organul legislativ. — 339. Parlamentul poate să fie unicameral sau bicameral. — 340. Avantagiile și criticile aduse sistemului dualității Camerelor	497-499
§ 2. <i>Compunerea Camerelor Inalte (Senat)</i>	499
341. Origina Camerelor Inalte și compunerea lor primordială. — 342. Recrutarea Senatului la noi. — 343. Condițiunile pentru a fi eligibil la Senat. — 344. Durata Senatului	499-506
§ 3. <i>Compunerea Adunării Deputaților</i>	507
345. Condițiile electoratului pasiv. — 346. Durata și reînnoirea Adunării deputaților. — 347. Numărul deputaților	507-509

CAPITOLUL VI

ORGANIZAREA PARLAMENTARĂ

§ 1. <i>Organizarea internă a Adunărilor</i>	511
A) <i>Organele de conducere</i> . 348. Alegerea birourilor. — 349. Atribuțiile birourilor. — 350. Funcționarii Adunărilor. — 351. Secțiunile și comisiile Parlamentului. — B) <i>Procedura parlamentară</i> . 352. Depunerea proiectelor de legi. — 353. Examinarea proiectelor în comisiuni și secțiuni. — 354. Inscrierea la ordinea zilei. — 355. Discuția în ședință publică. — 356. Votul. — 357. Atribuțiile Regelui în materie de legiferare. Drept de inițiativă. Sancționarea. — 358. Sistemul actelor constituționale din Septembrie 1940. — 359. Promulgarea legilor. — 360. Publicarea decretelor-legi și decretelor	511-530
§ 2. <i>Dreptul disciplinar parlamentar</i>	531
361. Natura disciplinei parlamentare. — 362. Pedepse disciplinare parlamentare	531-532

CAPITOLUL VII

STATUTUL MEMBRILOR PARLAMENTULUI

§ 1. <i>Dobândirea și pierderea mandatului parlamentar</i>	533
363. Condițiile speciale ale Parlamentului. — 364. Dobândirea mandatului parlamentar. — 365. Validarea mandatului parlamentar. — 366. Pierderea mandatului parlamentar	533-536

	Pagina
§ 2. <i>Imunitățile parlamentare</i>	536
367. Rolul imunităților parlamentare. — A) <i>Iresponsabilitatea parlamentară</i> .	
368. Conținutul și sensul noțiunii. — B) <i>Inviolabilitatea parlamentară</i> .	
369. Sensul și conținutul acestei noțiuni	536-540
§ 3. <i>Indemnitatea parlamentară</i>	540
370. Funcția parlamentară trebuie retribuită. — 371. Caracterele juridice ale indemnității.	540-541
§ 4. <i>Incompatibilitățile</i>	542
372. Rațiunea incompatibilității. — 373. Funcționarii cari pot fi aleși parlamentari. — 374. Situația parlamentarului numit într-o funcție publică. — 375. Cumulul de mandate electiv. — 376. Raporturile dintre mandatul parlamentar și ocupațiile private	542-544

CAPITOLUL VIII

ATRIBUȚIILE PARLAMENTULUI

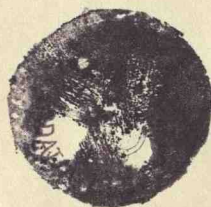
377. Atribuțiile Parlamentului	545
§ 1. <i>Atribuțiuni legislative</i>	545
378. Caracterele legii. — 379. Importanța deosebirii între legi formale și materiale. — 380. Elaborarea legii. — 381. Procedura elaborării legii în sistemul Parlamentului bicameral. — 382. Data legii. — 383. Rectificarea legii.	545-551
§ 2. <i>Domeniul legii</i>	551
384. Domeniul legii în țările cu control al constituționalității legilor. — 385. Materia care aparține domeniului legii. — 386. Aplicarea în timp a legii. — 387. Aplicarea legii în spațiu.	551-558
§ 3. <i>Atribuții administrative</i>	559
388. Acte administrative în formă de lege. — 389. Diferite cazuri de acte administrative în formă de lege	559-562
§ 4. <i>Atribuții judecătorești</i>	562
390. Validarea mandatelor parlamentare. — 391. Anchetele parlamentare. — 392. Drepturile comisiilor de anchetă parlamentară. — 393. Legea română privitoare la anchetele parlamentare. — 394. Concluziile comisiilor de anchetă parlamentară	562-569

	<u>Pagina</u>
§ 5. <i>Atribuții politice</i>	569
395. Parlamentul controlează Guvernul. — 396. Intrebarea. — 397. Interpelarea. — 398. Comisiile de control și supraveghere. — 399. Ratificarea actelor politice	569-573
§ 6. <i>Atribuții diplomatice</i>	573
400. Incheierea și ratificarea tratatelor diplomatice. — 401. Tratatate secrete. — 402. Valoarea tratatelor neaprobrate de Parlament. — 403. Valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern	573-575
§ 7. <i>Puterea de legiferare în cadrul noiei organizări politice instituite prin actele din Septembrie 1940</i>	576-580
§ 8. <i>Puterea de legiferare în cadrul Statelor totalitare</i>	580
404. Considerațiuni generale. — 405. Legiferarea în regimul național-socialist. — 406. Parlamentul german și corpul electoral. — 407. Organele de legiferare în Italia. Corpul electoral	580-590

CAPITOLUL IX

**ORGANE AJUTOARE ALE LEGISLATIVULUI ȘI EXECUTIVULUL CONSILIUL
LEGISLATIV**

408. Tehnica legislativă. — 409. Scopul Consiliului legislativ	591-596
--------------------------------------------------------------------------	---------



VERIFICAT
1987

V