



BIBLIOTECA CENTRALA  
UNIVERSITARA  
București

Cota 79 496

Inventar 72 960

# 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 II



N 518/943

CASA ȘCOALELOR  
1943

# TRATAT

Inv. 77095

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 II



72960

CASA ȘCOALELOR  
1943

Biblioteca Centrala  
BUCUREȘTI  
Cota 79496.....  
Inventar 72960.....

9/953

56/2579

B.C.U. Bucuresti



C72960

TITLUL VII

FUNȚIUNEA JUDECĂTOREASCĂ

## CAPITOLUL I

### NOȚIUNI GENERALE

#### § I. CARACTERELE FUNCȚIUNII JUDECĂTOREȘTI ȘI ALE ORGANELOR CARE O EXERCITĂ

SUMAR: 410. *Considerațiuni generale; caracteristicile activităților organelor judecătorești.* — 411. *Puterea judecătorească, putere independentă.* — 412.

*Recrutarea magistraților.* — 413. *Inaintarea magistraților.* — 414.

*Ministerul public*

410. **Considerațiuni generale; caracteristicile activităților organelor judecătorești.** Ordinea juridică dintr'o țară, adică totalitatea normelor stabilite prin Constituție, legi și regulamente, limitează activitățile tuturor, determinând fiecărui o sferă de activitate. Și Statul, prin activitățile sale, și individul, trebuesc să se mențină în sferele lor de activitate determinate de legiuitor. Dacă limitele stabilite de legiuitor, pentru desfășurarea activității fiecăruia, sunt depășite, conflictul între persoane devine posibil, interesele și drepturile unuia vin în conflict cu interesele și drepturile altora.

Pentru înlăturarea acestor conflicte, s'au creat instanțele de judecată. Aceste instanțe de judecată examinează starea de fapt, spre a vedea care dintre împetricinați este acela care a depășit sfera de activitate, limitată de legiuitor, impietând asupra dreptului celuilalt, intrând în sfera de activitate a acestuia.

Funcțiunea organului judecătoresc, este de a proclama starea de legalitate, de a spune dreptul, *juris dictio*, de a restabili starea de legalitate, când cineva cere aceasta, căci *volenti non fit injuria*. Nu numai indivizii, dar chiar Statul, prin activitățile organului legislativ și mai ales a celui executiv, pot să depășească starea de legalitate, vătămând drepturi particulare: funcțiunea organului judecătoresc este să declare actele făcute ca fiind ilegale și deci să le înlătore.

Scopul urmărit de legiuitor și de administrator, când fac un act, este de a obține un anumit rezultat determinat, pe câtă vreme scopul urmărit de judecător este de a face ca legea să fie respectată de cei cari au violat-o. Astfel, când cineva pretinde că un particular sau Statul i-a violat un drept al său, garantat de lege, autoritatea judecătorească se pune în mișcare pentru a cerceta dacă alegațiunea este adevărată și, în caz afirmativ caută să restabilească starea de legalitate.

Legiuitorul și administratorul se preocupă în acțiunile lor de chestiuni de *oportunitate*; ei nu fac legea sau actul administrativ dacă văd că rezultatul ar putea fi dezastros; judecătorul însă nu se preocupă de consecințele sentinței pe care o dă, nu-l interesează chestiunile de oportunitate, ci numai să se aplice legea, să se facă dreptate: *fiat justitia pereat mundus*.

Funcțiunea judecătorească nu se exercită din oficiu, acțiunea ei se pune în mișcare în urma unei cereri făcută fie de un particular care se pretinde vătămat, fie de către reprezentantul societății, *ministerul public*, care funcționează pe lângă organele judecătorești.

Dar funcțiunea organelor judecătorești se diferențiază de cea a organelor administrative, din toate punctele de vedere. În adevăr, judecătorul nu poate să intervie decât numai atunci când o parte reclamă, pe câtă vreme administratorul se pune în mișcare ori de câte ori crede că e nevoie pentru asigurarea ordinei: acțiunea sa e continuă.

În organizarea administrativă există *principiul ierarhic*, pe câtă vreme în organizarea judecătorească există principiul că fiecare tribunal judecă în mod independent.

Deciziunile administrative ca și hotărârile judecătorești soluționează spețe concrete, dar caracteristica hotărârilor judecătorești este că produc *autoritate de lucru judecat*, adică, printr'o presumpțiune legală *juris et de jure*, ceea ce s'a constatat, în mod definitiv, de instanțele judecătorești, este socotit ca expresiune a adevărului, asupra căruia nu se poate reveni, pe câtă vreme administrațiunea, mai bine informată, poate retracta deciziunea sa. Legiuitorul admite că hotărârile judecătorești produc autoritate de lucru judecat <sup>1)</sup> și pentru considerațiuni de oportunitate dar și pentru

<sup>1)</sup> Puterea executivă, care reprezintă interesele Societății în mod permanent și continuu, întreține raporturi cu organele judecătorești prin intermediul unei instituțiuni numită *Ministerul public*, atașată pe lângă dânsule.

Ministerul public face parte din organizarea administrativă și din cea judecătorească; el se află într'o situațiune de dependență față de puterea executivă. Membrii Ministerului public sunt supuși *ierarhiei* ca și funcționarii administrativi, ministrul justiției fiind șeful

rațiuni superioare. În adevăr, el a socotit pe de o parte că este în interesul armoniei sociale ca o pricină asupra căreia s'a dat o hotărîre în ultima instanță să fie socotită ca terminată definitiv, căci, dacă într'un Stat, raporturile juridice dintre oameni sunt permanent litigioase și necerte, dezvoltarea economică este stânjenită, chiar și viața socială suferă.

Așa era la noi, în vechiul drept, unde procesele terminate sub un Domnitor, reîncepeau sub altul. La începutul veacului al XIX-lea (1817), Codul Caragea caută să pună o stavilă acestei incertitudini juridice, când proclamă că *judicata cercetată de trei Domni să nu aibă apelație* (Partea VI, Pentru ale judecăților, Cap. IV pentru apelație § 10)<sup>1)</sup>.

Administrațiunea însă urmărind alt scop, ea căutând ca și legiuitorul, să dea satisfacțiune intereselor generale, poate să revie și să raporteze actul atunci când constată că s'a înșelat.

Hotărîrile judecătorești produc efecte numai față de speța judecată, au un *efect relativ*, numai între părțile litigante și numai pentru obiectul dedus în justiție. Numai hotărîrile penale produc efecte *erga omnes*. Judecătorul nu poate proceda pe cale de măsuri generale ca legiuitorul sau administratorul.

Proteguind astfel drepturile și interesele particularilor în cadrul legalității față de orice încălcări făcute fie de particulari fie de organe ale Statului, ea realizează în mod indirect, un mare serviciu colectivității prin faptul că stabilește siguranța drepturilor, a vieții, a onoarei particularilor, consolidând astfel organismul social.

Importanța judecătorului, în asemenea condițiuni, este considerabilă: el este un arbitru al vieții, al averii, al libertății și al onoarei fiecăruia.

ierarhic; acțiunea lor e continuă; ei caută să descopere infracțiunile la legea penală pentru a cere aplicarea legii față de cei vinovați; ei nu au nevoie să fie sesizați: acțiunea lor e spontană. Fiind reprezentantul Societății, Ministerul public se preocupă ca și interesele incabibililor să nu fie prejudiciate.

1) Codul Caragea, p. VI, Cap. IV, § 7: Otărârea unui Domn are apelație la alt domn; § 8: Otărârea unui Domn stricată de alt Domn are apelație la al treilea Domn. § 9: Otărârea Domnească întărită de doi Domni să nu aibă apelație.

Romanii considerau lucrul judecat ca expresiune a adevărului: *res iudicata pro veritate habetur*. Ei admiteau că judecătorul a putut să se înșele, dar cum nu aveau siguranță că un al doilea judecător, chemat să judece din nou, după ce procesul s'a terminat definitiv, va judeca mai bine, au socotit că certitudinea juridică garantează mai bine echilibrul social, că prosperitatea societății depinde de această certitudine în raporturile dintre oameni și de aceea au proclamat principiul autorității lucrului judecat.



Ca atare justiția are o importanță considerabilă în orice societate organizată. Cu drept cuvânt ea a fost considerată ca bază a societății: *justitia est regnorum fundamentum*. De aceea trebuie să se ia toate garanțiile în privința recrutării judecătorilor și să se asigure independența lor, căci într'o țară, în care încrederea în justiție este scăzută, nu pot exista nici libertăți respectate, nici nu se poate dezvolta acea demnitate a cetățeanului, acea libertate de gândire, acel spirit de inițiativă, care fac gloria popoarelor cu adevărat civilizate.

În iconografia antică, *Justiția, Themis*, era reprezentată prin figura unei femei severe, purtând într'o mână o balanță, iar în cealaltă o sabie și, de cele mai multe ori, fiind legată la ochi.

Aceste atribute ale justiției au o semnificație profundă. Funcțiunea judecătorului este de a spune dreptul, *jurisdictio*, de a restabili starea de legalitate, ordinea juridică, când cineva pretinde că a fost vătămat în drepturile sale.

În examinarea reclamațiunii, judecătorul trebuie să cântărească drepturile și interesele fiecărei părți, fără să țină seamă de nicio considerațiune străină de proces, de nicio chestiune de oportunitate.

Dar o hotărîre judecătorească nu are nicio valoare dacă nu e aplicată, dacă nu poate să fie executată. Hotărîrea fără executare este o simplă părere a judecătorilor. Valoarea hotărîrii o dă posibilitatea ei de a fi realizată: sabia Justiției însemnează executarea.

**411. Puterea judecătorească, putere independentă.** În doctrina dreptului constituțional se discută adeseori dacă puterea judecătorească este o putere independentă, sau face parte din puterea executivă. Se susține că puterea executivă are menirea de a aplica legile și că deci tot ei îi incumbă și dreptul de a rezolva conflictele ce s'ar naște cu ocazia aplicării legilor. Discuția aceasta, care este pe larg dezvoltată de Duguit (*La séparation des pouvoirs et l'Assemblée nationale* de 1789), nu prezintă pentru regimul nostru constituțional niciun fel de importanță, deoarece la noi se recunoaște în mod expres existența puterii judecătorești și i se dă chiar un rol preponderant în funcționarea puterilor Statului. J. Barthélemy și P. Duez, în lucrarea amintită, spun că « în natura lucrurilor, nu există putere judecătorească. Există o putere judecătorească, dacă Constituția o creează, și singura chestiune este de a ști dacă este interesant, dacă este util, dacă este oportun ca judecătorii să fie independenți ».

Această independență a organelor judecătorești nu a existat totdeauna. Justiția distributivă a fost multă vreme încredințată la organele de gu-

vernare. Asemenea confuziune exista chiar la Romani, unde consuliile aveau și atribuțiuni de a distribui justiția. Praetor-ul se creează mult mai târziu.

În timpul evului mediu, constatăm aceeași confuziune de puteri de atribuțiuni. În vechiul nostru drept, kenezul sau *judetul*, care apare, în formațiunea Statului nostru, ca primul organ regional, avea atribuțiuni administrative și militare, dar și judecătorești. Circumscripțiunea teritorială, asupra căreia el exercita competența, s'a numit de asemenea județ, nume care a rămas. În organizarea comunală urbană, șeful comunei se numea de asemenea *județ*, nume format de sigur dela latinescul *judex*, rădăcina *jud* cu sufixul slav *et*. Tot confuziuni de puteri constatăm la toate organele din veacurile al XV, XVI, XVII, XVIII-lea, căci și căpitaniile de județ, apoi ispravnicii ca și Divanul domnesc aveau aceste îndoite feluri de atribuțiuni. Este adevărat că Alexandru Ipsilante, prin condica sa, creează, în județe, pe lângă cei doi ispravnici, un judecător, fără a restrânge competența judecătorească a ispravnicilor.

Revoluțiunea franceză punând la baza Statului principiul separațiunii puterilor, face din organele judecătorești o putere distinctă.

Aceste idei trec la autorii regulamentelor organice, care în art. 214 (Valahia) le formulează ca o necesitate de guvernare.

Principiul independenței magistraților este înscris în Constituțiuni, dar aceasta nu este suficient; rămâne ca declarațiunea constituțională să fie pusă în aplicare de legiuitorul ordinar. Acesta, în unire cu executivul, ar putea căuta, în mod firesc, să găsească mijloacele de a înlătura independența magistraților și de a face simțită cât mai mult influența guvernului și a Parlamentului asupra activității lor. Independența magistraților, care este una din garanțiile cele mai puternice ale vieții publice, nu poate să rezulte numai din declarații constituționale, ci mai ales din modul cum este organizată *recrutarea, înaintarea și pozițiunea ordinului judecătoresc*.

412. **Recrutarea magistraților** constituie una din garanțiile cele mai însemnate pentru justițiabili. De modul cum magistrații vor fi recrutați, depinde seriozitatea și imparțialitatea judecății lor. Neapărat însă că rezultatele bune sau rele ale fiecărui fel de recrutare depinde de moralitatea poporului, de maturitatea lui politică, de tradiție, etc. Unele prezintă însă mai multe avantaje, altele mai puține. Important este că, prin felul de recrutare, să se asigure independența și să se supravegheze, cu

scumpătate, moralitatea judecătorilor și la numire și în timpul funcționării. Vezi în această privință un foarte interesant proiect datorat d-lui consilier de casație I. Solomon în Amicala Magistraților din Mai 1942.

Sunt două căi pentru recrutarea magistraților: *alegerea de popor și numirea de guvern, pe bază de anumite condițiuni de capacitate.*

*Alegerea de popor*, este sistemul consacrat de Revoluția franceză și care a durat în toată această perioadă. El dispăre, în cea mai mare parte, în timpul lui Napoleon și completamente în timpul Restaurației, la 1814. Acest sistem a fost introdus de Revoluție ca un protest împotriva *venalității oficiilor*, practicat în timpul vechiului regim. Revoluția refuză puterii executive chiar dreptul de a institui pe judecătorii aleși. Aceștia dețineau titlul și dobândeau exercițiul funcțiunii lor chiar din momentul alegerii, proclamarea rezultatului alegerii fiind actul de instituire.

Dar Revoluția, instituind alegerea magistraților, nu renunță delă început la condițiile de capacitate necesare unui magistrat. După legea din 16—24 Aug. 1790, nu erau eligibili decât cetățenii de 30 de ani, cari au exercitat cel puțin 5 ani funcțiunea de judecător sau de om de legi. Dar rând pe rând și condiția de vârstă și cea de capacitate dispar și efectele sistemului alegerii încep să se facă simțite. Se susținea că din moment ce pentru alegerea deputaților — cari făceau legile — nu se cere nicio condiție de capacitate, de ce s'ar cere această condiție pentru magistrați, cari aveau să aplice legile făcute de Parlament. Dar această justificare era fără valoare, deoarece deputații constituiau împreună un corp și opera legislativă apărea din colaborarea tuturor, a celor buni cu cei mediocri, pe când atunci când era vorba de distribuirea justiției, fiecare judecător trebuia să aplice regula de drept, deci fiecăruia i se cerea competență.

Sistemul alegerii magistraților este practicat în Elveția și în unele din Statele federate ale mării Republici din America de Nord. Alegerea se face pentru toate gradele de magistrați. Astfel, în Statele Unite numai în șase State, judecătorii Curții Supreme sunt numiți de guvernator, iar în alte patru de Parlament, pe când în celelalte State sunt aleși. Dar sistemul alegerii dă și acolo atât de rele rezultate încât justițiabilii doresc, când au posibilitate, să recurgă la judecătorii federali, numiți de guvernul federal, pentru care au o mare considerație. De altfel, extinderea mării criminalității în America este datorită în bună parte și magistraților aleși, cari, fiind recrutați pe un termen scurt, de cele mai multe ori un an, nu sunt capabili să ia măsuri represive, de teama de a nu mai fi realeși.

Membrii instanței supreme federale a Elveției, Tribunalul federal din Lausanne, sunt numiți de Congresul federal. În Statele Unite, membrii Tribunalului suprem federal din Washington sunt numiți de Președintele Republicii, cu avizul Senatului.

*Numirea de guvern.* Sistemul acesta prezintă și el mari inconveniente, căci face pe magistrați să depindă de voința guvernului și să fie astfel sub influența lui, ridicându-le caracterul de imparțialitate, de care aceștia trebuie să se bucure.

Dar rezultatele rele, pe care le poate da numirea făcută de guvern, pot fi îndreptate printr'o serie de măsuri luate pentru a tempera, dacă nu chiar anihila, influența guvernului.

Cea dintâi condiție pentru independența judecătorilor, este ca numirea lor să se facă sau prin concurs, sau în ordinea mediilor obținute la luarea titlului cerut pentru intrarea în funcție (licența sau doctoratul). Ar trebui, de asemeni, să se ceară condiții de capacitate și mai ales de moralitate cât mai serioase pentru acei cari se dedică carierei de magistrat; ar fi de dorit să nu se primească în aceste importante funcțiuni decât acei cari au o însemnată și strălucită practică de avocat, cum este în Anglia. Numărul magistraților ar trebui împuținat, numărul membrilor completelor de judecată redus, completele de judecată înmulțite, iar salarizarea lor mult îmbunătățită. În aceste condițiuni și asigurându-i-se independența față de guvern, am avea o magistratură corespunzătoare menirii sale.

413. **Înaintarea magistraților.** Independența magistraților trebuie asigurată nu numai cu ocazia numirii, ci mai ales cu ocazia înaintării. În sistemul justiției engleze, magistratul odată numit, se consacră scaunului în care a fost numit și pentru el dispăre orice veleitate de a fi înaintat, căci cu sistemul judecătorului unic, salariul acestora este destul de ridicat.

Aici influența guvernului este aproape nesimțită în înaintarea magistraților. Organizarea noastră judecătorească se bazează pe un principiu opus, acela al stimulării magistraților prin înaintare. Dar acest sistem, care în teorie este foarte bun, dă naștere, în practică, la mari neajunsuri, prin faptul că influența guvernului se face simțită în înaintarea magistraților.

Pentru a tempera această influență, sistemele de organizare judecătorească cari vor să asigure independența magistraților găsesc mijlocul în a înlătura influența executivului. Astfel legea noastră de organizare judecătorească, prevede, pentru înaintarea magistraților, sistemul *recomandării*. Recomandarea magistraților cari urmează să fie înaintați, se face

de Consiliul superior al magistraturii, care e format din primul președinte și președinții Curții de Casație, din inspectorii judecătorești și din prim-președinții Curților de apel. Defectele acestui sistem constau în faptul că ministrul prezidează consiliul și deci influența lui la recomandări este simțită. În afară de aceasta, Consiliul recomandă trei persoane, din care ministrul are facultatea de a alege una, fără să țină seama de ordinea de recomandare. În sfârșit, în recomandările sale, Consiliul superior al magistraturii nu ține socoteală întotdeauna de criterii obiective de selecționare, căci nu se fac tablouri de propunere de șefii ierarhici ai magistraților, cari să fie avute în vedere de Consiliul superior.

Dar cu organizarea înaintărilor în magistratură, nu se reușește să se asigure completamente independența magistraților. Guvernul poate să-și exercite influența sa, cu ocazia mutării sau înlocuirii magistraților, și cu ocazia punerii în mișcare a acțiunii disciplinare. De aceea în Constituție s'a înscris principiul inamovibilității magistraților.

414. **Ministerul public.** Puterea executivă, care reprezintă interesele societății în mod permanent și continuu, întreține raporturi cu puterea judecătorească prin intermediul unei instituțiuni numită Ministerul public. Ministerul public face parte și din organizarea administrativă și din cea judecătorească; el are o oarecare independență necesară pentru îndeplinirea funcțiunii, dar are și o suficientă dependență față de puterea executivă, care poate să-i dea ordine. Membrii ministerului public, *procurorii*, sunt supuși ierarhiei ca și funcționarii administrativi, ministrul de justiție fiind șeful ierarhiei; acțiunea lor e continuă, ei caută să descopere infracțiunile la legea penală, pentru a cere tribunalelor aplicarea legilor față de cei vinovați; ei nu au nevoie de a fi sesizați, căci acțiunea lor e spontană ca și a administratorilor.

Ca reprezentanți ai Societății, procurorii se preocupă ca și interesele incapabililor (minori, interziși) să nu fie prejudiciate prin actele făcute de reprezentanții acestora; se ocupă și de persoana acestor incapabili, luând măsuri, în caz de trebuință; ei se preocupă și de creditul public, interesându-se de formarea societăților, fie că au scop lucrativ, fie că nu au un asemenea scop, supraveghind activitatea lor.

Ministerul public, procurorii, a fost organizat prin regulamentul organic. Regulamentul organic al Valahiei îi numea *procuratori*. Atribuțiunile procuratorilor (procurorilor) sunt arătate în art. 217 din Regulamentul Munteniei.

## § 2. INAMOVIBILITATEA MAGISTRAȚILOR

SUMAR: 415. *Conținutul inamovibilității.* — 416. *Legea ordinară poate modifica conținutul inamovibilității*

**415. Conținutul inamovibilității.** Principiul inamovibilității în magistratură nu este un principiu cu conținut fix. În momentul când Constituția franceză din anul VIII, în art. 68, pune principiul inamovibilității magistraturii, acest text înțelegea că magistratul odată numit să nu mai poată fi înlocuit din postul pe care-l ocupă, până la sfârșitul carierei sale. Totuși, chiar de atunci, acestui principiu i se aduceau unele restricții. Astfel, pierdeau inamovibilitatea magistrații, condamnații pentru trădare, sau cei radiati de pe listele de încredere. Pe baza Senatului consult din 12 Octombrie 1807, magistrații nu dobândeau inamovibilitatea decât după cinci ani dela numirea lor în funcțiune; odată inamovibili, ei dețineau funcțiunea pe viață.

La noi, Regulamentele organice stabileau, ca un deziderat, inamovibilitatea (vezi tom. I, p. 180).

Constituantul nostru din 1866 a lăsat în sarcina legiuitorului ordinar, să stabilească inamovibilitatea, când va crede de cuviință, și să o reglementeze.

Legea Curții de Casație din 1861 admitea numai inamovibilitatea Consilierilor Inaltei Curți.

Legea din 1 Septembrie 1890 pentru organizarea judecătorească a extins inamovibilitatea pentru președinții tribunalelor și membrii Curților de Apel, iar legea din 24 Martie 1909 pentru organizarea judecătorească, art. 131 și 132, a declarat inamovibili și pe judecătorii de ocol și pe cei de tribunal.

În accepția curentă a cuvântului, inamovibilitatea este acea situațiune, pe care o creează legea, pentru anumiți funcționari în baza căreia aceștia nu pot fi mutați, înaintați, pedepsiți, decât cu paza unor anumite garanții, înscrise în lege.

Cu acest înțeles, a fost înscris principiul inamovibilității magistraților în Constituțiunea din 1923 (art. 104) și în Constituțiunea din 1938 (art. 76), fără însă să se dea o definițiune noțiunii de inamovibilitate. Inamovibilitatea magistraților va fi mai largă sau mai puțin largă, după cum va hotărî legea de organizare a corpului. Ea se va întinde la toți magistrații sau numai la o parte din ei.

Astfel, actualmente, nu se bucură de inamovibilitate magistrații cari nu au trecut examenul de capacitate, nici parte din membrii parchetului și nici judecătorii de instrucție, în această funcțiune.

În regimul politic instaurat în Septembrie 1940, inamovibilitatea magistraților, a fost suspendată pe termen de 6 luni, prin decretul-lege Nr. 3.554 din 5 Octombrie 1940. Inamovibilitatea a fost restabilită, dar ea nu mai este de ordin constituțional, întru cât Constituțiunea din 1938, care o prevedea, prin art. 76, a fost suspendată prin decretul-lege 3.052 din 5 Septembrie 1940.

Legea de organizare din 22 August 1938 aduce o gravă știrbire inamovibilității prin art. 240, căci dă posibilitate ministrului de justiție ca să aplice pedepsele de suspendare și de destituire contra magistraților care ar fi dat ordonanțe de neurmărire sau ar fi pronunțat hotărâri de achitare în cazurile prevăzute în *legea pentru apărarea ordinii în Stat* din 15 Aprilie 1938 și de art. 323—326 din Codul penal, dacă ministrul constata că au fost pronunțate cu rea credință sau au făcut o apreciere greșită a faptelor. Suspendarea sau destituirea se aplică de ministru, fără intervențiunea Comisiunii de judecată.

Legea din 26 Ianuarie 1939, adaugă un nou aliniat la acest articol 240, prin care se stabilește că ministrul justiției are dreptul de a aplica singur aceste pedepse dacă magistrații judecând, în materie de contencios administrativ, au admis o acțiune introdusă de un funcționar, îndepărtat din serviciu pentru motive ce interesează ordinea și siguranța Statului, ordonând reintegrarea lui sau chiar acordându-i numai daune.

Aceste dispozițiuni, care atingeau așa de grav principiul inamovibilității, au fost abrogate prin art. II din legea 1070 din 12 Decembrie 1941, care proclamă abrogarea articolului 240 din legea pentru organizarea judecătorească.

Noi credem, dată fiind marea menire a puterii judecătorești, că inamovibilitatea magistraților trebuie acordată în condiții de selecțiune foarte severe și verificată neconținut, tot de organe ale magistraturii, la epoci mai dese sau mai puțin dese, pentru ca nu cumva acest drept acordat în folosul justițiabililor și pentru a asigura buna funcționare a justiției, să se transforme într'un privilegiu odios, la adăpostul căruia să se ascundă incompetența și abuzul.

416. **Legea ordinară poate modifica conținutul inamovibilității.** De și constituentul din 1923, ca și cel din 1938, stabilea că inamovibilitatea ju-

decătorilor este de ordin constituțional; totuși ea nu dădea definițiunea inamovibilității, lăsând legiuitorului ordinar această sarcină. Conținutul inamovibilității magistraților nefiind prevăzut în Constituție, ci fiind prevăzut numai în legea ordinară, poate fi dânsul modificat? Este suficient să formulăm numai această întrebare, pentru ca răspunsul să vie dela sine. Din moment ce condițiile și elementele inamovibilității sunt înscrise în legea ordinară, este incontestabil că legea ordinară nu poate fi împiedecată de a fi modificată și odată cu dânsa, de a se schimba și condițiile inamovibilității. Ceea ce legiuitorul constituant a voit, este ca legea ordinară să conțină principiul inamovibilității magistraților, în condițiunile și cu înțelesul pe care doctrina i-l dă acestui principiu. Legiuitorul ordinar nu va putea deci să ridice prin lege inamovibilitatea magistraților, dar el îi va putea schimba conținutul. Astfel, legea ordinară ar putea face ca magistrații cu examen să dobândească inamovibilitatea după un anumit stagiu, sau tot legea ordinară ar putea face ca magistrații să fie judecați de comisii disciplinare numite de ministru, în loc de a fi desemnate prin tragere la sorți.

Tot astfel, legea ordinară ar putea să reducă limita de vârstă a magistraților, fără ca prin aceasta să atingă principiul inamovibilității magistraților.

În ceea ce privește principiul inamovibilității și mai ales conținutul său, Inalta Curte de Casație în secțiuni unite, a avut ocazia, în timpul din urmă, să-i precizeze sfera lui de aplicațiune.

Prin legea pentru organizarea magistraturii din 1931, reducându-se limita de vârstă a consilierilor dela Inalta Curte dela 70 la 68 de ani, consilierii atinși prin această reducere au atacat legea ca neconstituțională.

Cu ocaziunea judecării acestor recursuri, Inalta Curte aduce o prezentare foarte interesantă și nouă, în același timp, a noțiunii inamovibilității. Inalta Curte socotește, în repetate decizii (Cas. S. U., 25 Mai 1932, Brăiloiu, *Pand. Săpt.*, 1932, p. 507) că inamovibilitatea magistraților constituie un adevărat drept de proprietate al acestora asupra funcțiunii lor, și că odată un magistrat numit inamovibil în baza unei legi, beneficiază de garanțiile și drepturile acordate de acea lege până la sfârșitul carierii lui. Că dacă ulterior o lege vine, pe cale generală și impersonală, să modifice condițiile de punere în retragere, această lege nu se poate aplica magistraților în funcțiune, cari au dobândit inamovibilitatea în puterea legii anterioare, ci numai magistraților cari vor fi numiți în baza noiei legi. Principiul acesta, justificat în speța de față, prin faptul



că cu chipul acesta ar fi scoși din funcțiune magistrați cari se găseau în mod legal în posturile lor, violându-se astfel inamovibilitatea acestora, nu poate fi aplicat, în toată generalitatea sa, la principiul inamovibilității. Presupuneti că legea de organizare judecătorească modifică compunerea comisiilor disciplinare ale magistraților. De sigur, nu se poate susține că această modificare a comisiilor disciplinare, nu s'ar aplica îndată și magistraților în funcțiune, ci numai magistraților cari vor fi numiți sub imperiul noiei legi. Nu se poate concepe ca unii magistrați să fie judecați de anumite comisii disciplinare și alții de altele, după data numirii lor.

Dacă totuși Inalta Curte în secții unite, în cazul reducerii limitei de vârstă a magistraților, a adoptat soluțiunea amintită, a făcut-o pentru a preciza odată mai mult că legiuitorului nu-i este permis să modifice cu atâta ușurință conținutul noțiunei de inamovibilitate a magistraților, săvârșind prin aceasta mai mult un joc politic, decât o măsură de interes general.

Inamovibilitatea magistraților este unul din corectivele cele mai puternice menite să asigure independența magistraților. Ea este în același timp instrumentul care este menit să dea magistraturii autoritatea necesară de a exercita controlul atât asupra puterii legislative, cât și asupra puterii executive.

Cu chipul acesta, și întru cât și verificarea mandatelor parlamentare se dăduse tot în căderea puterii judecătorești, prin Constituția din 1938, s'a stabilit un control al legalității din partea puterii judecătorești asupra activităților celorlalte puteri. Astăzi, activitatea legislativă nu mai este supusă la nici un control.

### § 3. JUSTIȚIA POPULARĂ

SUMAR: 417. *Rațiunea acestei instituții.* — 418. *Roadele acestei instituții. Suprimarea ei.*

**417. Rațiunea acestei instituții.** Trebuie găsită în ideea că nimeni nu poate judeca mai drept și mai bine decât înșiși cetățenii, care, la rândul lor, vor fi judecați și ei de alți cetățeni. Așa de mult a prevalat această idee, încât în Anglia, juriul funcționează și în afaceri civile. În Franța, juriul este rezervat numai în afaceri criminale.

La noi, art. 105 din Constituția dela 1923 declara că « juriul este statornicit în toate materiile criminale și pentru delictelor politice și de presă, afară de cazurile statornicite prin Constituțiunea de față ».

Constituția dădea deci în căderea juraților, în afară de materiile criminale, judecarea delictelor politice și de presă. În toate aceste cazuri, cetățenii trebuiau să fie egal interesați să acorde o dreaptă represiune căci viața, averea și onoarea tuturor, este în joc. Crimele, care urmează să fie judecate de jurați, sunt îndreptate împotriva societății întregi; aceasta are deci tot interesul să se aperc, pedepsind. Tot dânsa poate aprecia care sunt cazurile când crima săvârșită sau delictul înfăptuit nu sunt de natură să vatăme societatea și achită.

Curțile cu jurați se compuneau din: 12 jurați, judecători ai faptelor, cari se pronunțau prin vot secret asupra culpabilității și din 3 magistrați, care constituiau curtea și care făceau aplicarea pedepsei conform cu legea, la faptele stabilite de jurați.

În materie de justiție populară, jurații erau recrutați prin tragere la sorți, dintr'un tablou întocmit de prefectul județului, dintre cetățenii cu drept de vot, cu excluderea acelor categorii de cetățeni cari, prin natura ocupației lor, sunt înclinați către asprime și răutate (măcelarii, cârciumarii, etc.).

418. **Roadele acestei instituții. Suprimarea ei.** Instituția juraților prezintă avantaje și dezavantaje.

Ca avantaje, trebuie să enumerăm faptul că jurații, judecând pe conștiință și onoare, n'au să motiveze hotărârile ce dau. Ei sunt reprezentanții societății și în numele acesteia dețin dreptul de a pedepsi sau ierta. Sunt multe crime, cum sunt mai ales crimele pasionale, unde represiunea, dacă ar interveni, ar face mai mult rău. Judecătorii, găsindu-se în fața faptului încadrat în textele legii, sunt obligați să aplice pedeapsa. Ei n'ar putea ierta. Jurații, judecând pe conștiință și onoare, n'au să dea socoteală de judecata lor decât în fața lui Dumnezeu. Ei pot deci ierta atunci când socotesc că faptul imputat nu este de natură să constituie un pericol pentru societate, că infractorul nu este un element rău și că iertarea va face din el un bun membru al societății.

Desavantajele instituției constau în faptul că jurații fiind recrutați din toate straturile societății, nu formează un corp omogen, că judecă mai puțin după principii și mai mult după impresii; că, însfârșit, în materie de presă, jurații se arată foarte indulgenți, achitând pe toată lumea. Cu chipul acesta, cetățeanul se află desarmat; el nu se poate apăra împotriva calomniei prin presă.

De multe ori jurații achitau de teamă că, dacă ar aduce un verdict afirmativ, pedeapsa, care era aplicată de magistrați, să nu fie în disproporție



cu fapta. De aceea, în Franța, legea din 5 Martie 1932 a atenuat acest neajuns, întinzând competența juriului și în materie de aplicare a pedepsei. Astfel, după ce juriul deliberază separat asupra culpabilității, în caz când aduce un verdict afirmativ, se întrunește din nou împreună cu magistrații și deliberază asupra pedepsei.

Dar azi, instituția juriului a ajuns de domeniul istoriei. Ea a fost completamente suprimată prin constituția din 1938, din cauza marilor abuzuri la cari dăduse naștere, dându-se atribuțiunile sale în competența instanțelor judecătorești și anume a Curților de apel (vezi legea pentru organizarea judecătorească din 22 August 1938, art. 39).

## CAPITOLUL II

### INDEPENDENȚA ORGANELOR JUDECĂTOREȘTI FAȚĂ DE GUVERN ȘI PARLAMENT

#### § 1. JUDECĂTORII NU SE POT AMESTECA NICI ÎN ATRIBUȚIILE PUTERII EXECUTIVE, NICI ÎN ALE CELEI LEGISLATIVE

SUMAR: 419. *Judecătorii nu se pot amesteca în atribuțiile puterii executive.*

— 420. *Ei nu se pot amesteca nici în atribuțiile puterii legislative*

#### 419. **Judecătorii nu se pot amesteca în atribuțiile puterii executive.**

Revoluția franceză, temându-se de amintirea vechiului regim, când Parla-  
mentele se opuneau în chip formal la aplicarea măsurilor luate de guvern,  
a proclamat interdicția magistraților de a se amesteca în atribuțiile exe-  
cutivului sau ale legislativului. Această măsură se justifica în întregime  
pe principiul separației puterilor, așa cum îl formulase revoluția. De aceea  
art. 13 al legii constituționale din 16—24 Aug. 1790, proclama interdicția  
magistraților de a cunoaște litigii administrative sau de a adresa injonc-  
țiuni administratorilor: «Funcțiunile judiciare sunt deosebite și vor rămâne  
totdeauna separate de funcțiunile administrative. Judecătorii nu vor putea,  
sub pedeapsă de abuz de putere, să turbure în vreun fel operațiile cor-  
purilor administrative, nici să citeze înaintea lor pe administratori, din  
cauza funcțiunii lor». Și această dispoziție, menținută și în Constituția  
din 1791 (titlul III, cap. X, art. 3) și în legea din 16 fructidor anul III,  
face să se creeze în Franța Consiliul de Stat, care are azi atribuțiile și  
caracterul unei jurisdicții administrative.

Aceleași considerațiuni au determinat pe legiuitorul nostru să nu in-  
troducă la noi dreptul pentru magistrați de a cunoaște litigii administra-  
tive și a chema pe administratori în fața lor pentru a da socoteală de modul  
cum și-au exercitat funcțiunea lor. Ei erau chemați numai în fața Curții

de Conturi, instituție cu caracter administrativ, care funcționa în baza unui text expres al Constituției.

Dar nevoile bunei funcționări a serviciului public și tendința de a se instaura și la noi starea de legalitate, fac să se dea în căderea judecătorilor, prin legea Curții de Casație din 1905, dreptul de a cerceta legalitatea actelor administrative. Cu ocazia acestei cercetări, judecătorii n'au dreptul să se pronunțe decât în *concreto*, asupra actului dedus în judecata lor și nu în general, asupra tuturor actelor administrative de același fel. Dacă justiția anulează un act administrativ ilegal, administrația este liberă să raporteze sau nu toate actele care se găsesc în aceeași situație. Dar justiția nu poate să le anuleze pe cale generală, ci va trebui, pentru fiecare din aceste acte, să se deschidă o dezbateră și să se pronunțe o hotărâre aparte. Altminteri, ar însemna că judecătorii se amestecă în atribuțiile puterii executive.

420. **Ei nu se pot amesteca nici în atribuțiile puterii legislative.** Și în această materie domină același principiu pe care l-am văzut mai sus. Judecătorii nu pot să se pronunțe pe cale generală și regulamentară în pricinile care le sunt supuse deliberării lor. Deși este o regulă care se găsește înscrisă în dispozițiunile codului civil, totuși ea are valoarea unui principiu constituțional, interzicând astfel magistraților să se amestece în atribuțiile puterii legislative. Judecătorii au dreptul să interpreteze legea, însă numai în cazurile în care ea este supusă judecării lor; ei nu se pot pronunța decât într'un caz concret și nu pot ca să interpreteze cu putere de autoritate o dispoziție a legii. Dela acest principiu, legea noastră pentru organizarea Curții de Casație, aduce o însemnată derogare, în sensul că deciziunea Curții de Casație, în caz de casare, este obligatorie pentru instanța de trimitere, asupra punctului de drept soluționat. Dar această obligativitate nu există decât pentru cazul judecat, instanța de trimitere fiind liberă ca într'un caz similar să nu împărtășească punctul de vedere adoptat de Casație. Sub imperiul legii Curții de Casație din 1912, instanța de trimitere nu era obligată să se conformeze punctului de drept stabilit de Casație. Numai abia după a doua casare, instanța a treia de trimitere era obligată să se conformeze punctului de drept soluționat de Casație, dar și aceasta, numai în speța judecată, fiind liberă instanța de trimitere ca într'un nou caz similar ce i s'ar prezenta, să adopte un alt punct de vedere decât acel statornicit de Inalta Curte. Căci interpretarea legilor cu putere de autoritate

nu aparține decât legislatorului; magistraturii îi incumbă sarcina de a interpreta legea numai în cazurile concrete ce-i sunt supuse judecării sale.

În regimurile cari nu cunosc controlul constituționalității legilor, magistrații nu au dreptul de a înlătura o lege, ei sunt ogligați să judece *secundum legem, non de legibus*. Totuși, Constituția noastră, deși cunoaște principiul controlului constituționalității legilor, oprește pe magistrați de a abroga legile în chip general; ea dă dreptul judecătorilor numai de a înlătura legea declarată neconstituțională, de a o face neopozabilă față de partea care a câștigat și numai în speța judecată. O lege declarată neconstituțională poate rămâne în vigoare și poate fi aplicată în alte cazuri, justiția urmând, până ce legea va fi raportată de legislativ, să repete declarația de neconstituționalitate, în toate spețele ce i s'ar prezenta.

Legea din 23 Septembrie 1942 privitoare la exercitarea atribuțiilor Curții de Casație de a judeca constituționalitatea legilor ridică secțiunilor unite dreptul de a judeca constituționalitatea legilor, publicate după suspendarea Constituției din 1938, făcută prin decretul regal 3052 din 5 Septembrie 1940.

## § 2. LEGISLATIVUL ȘI EXECUTIVUL NU TREBUE SĂ SE AMESTECE ÎN ATRIBUȚIUNILE JUDECĂTOREȘTI

SUMAR: 421. *Interzicerea amestecului puterii legislative în administrarea justiției.* — 422. *Guvernul nu trebuie să se amestece în exercițiul puterii judecătorești*

**421. Interzicerea amestecului puterii legislative în administrarea justiției.** Constituțiile noastre nu prevăd nicio dispozițiune în această privință. Vechile constituțiuni franceze, cum este aceea din 1791 (titlul III cap. 5, art. I) sau aceea din anul III (art. 202), declarau « că puterea judiciară nu poate, nici într'un caz, să fie exercitată de corpul legislativ, sau de Rege ». Constituțiile noastre nu mai reproduc această declarație, pentru considerația că ea este superfluă și că ideea aceasta se desprinde în mod clar din principiul separației puterilor.

Acest principiu impune următoarele reguli în acest domeniu:

1. *Parlamentul nu poate da hotărâri judecătorești.*
2. *Parlamentul este dator să respecte autoritatea lucrului judecat, el nu poate casa sau modifica hotărârile judecătorești.*
3. *Parlamentul nu poate critica hotărârile justiției, bucurându-se de autoritate de lucru judecat; el nu poate să inspire directive hotărârilor ce se vor da.*

Este adevărat că dreptul de control al Parlamentului se extinde asupra tuturor actelor guvernului și deci asupra modului cum funcționează organele puterii judecătorești. Dar Parlamentul trebuie să dea aci dovadă de mare prudență și să critice cu toată circumspecția hotărârile justiției, căci a blama, chiar indirect, o decizie definitivă, însemnează a aduce o gravă turburare păcii sociale, iar a da o directivă unei hotărâri în curs de judecată, înseamnă a se amesteca direct și a turbura mersul justiției.

422. **Guvernul nu trebuie să se amestece în exercițiul puterii judecătorești.** Acesta este un principiu atât de important încât am văzut că pentru asigurarea lui, Constituțiile noastre au înscris principiul inamovibilității magistraților. Totuși, dela această regulă există o derogare foarte importantă, în sensul că *guvernul este stăpân pe acțiunea penală*, pe care el o poate pune în mișcare. Prin intermediul procurorului, al cărui șef direct este ministrul de justiție, guvernul poate pune în mișcare acțiunea represivă, sau o poate împiedeca și aceasta constituie un mare amestec al guvernului în atribuțiile puterii judecătorești. Dar, am arătat că nu este cu puțință separație completă și că, dimpotrivă, se impune o colaborare a puterilor Statului.

Nu se poate totuși concepe ca punerea în mișcare a represiunii penale să nu aparțină guvernului, care are răspunderea asigurării ordinii publice; dar, dacă aici există un mare pericol pentru siguranța persoanelor, el poate fi însă lesne înlăturat sau mult atenuat prin faptul că realizarea măsurilor penale aparține magistraților și prin garanțiile indirecte pe care le are individul la dispoziție: presa, dreptul de petiție, întrunirile publice, bine înțeles, în epocile când acestea sunt îngăduite.

### CAPITOLUL III

## ORGANELE PUTERII JUDECĂTOREȘTI

### § 1. JURISDICȚII CIVILE ȘI MILITARE

SUMAR: 423. *Inițiințarea jurisdicțiilor prin lege.* — 424. *Curtea de Casație.* — 425. *Juștiția militară.* — 426. *Șeful puterii judecătorești*

423. **Inițiințarea jurisdicțiilor prin lege.** Puterea judecătorească se exercită de organele ei. Aceasta înseamnă:

1. Că în afară de curți și tribunale, se pot crea și altfel de jurisdicțiuni, cu condițiunea însă ca acestea să fie inițiințate de lege. În momentul în care legea inițiințează o jurisdicțiune nouă, acea jurisdicțiune face parte din organele puterii judecătorești.

2. Că în materie de jurisdicțiune nu poate exista principiul retroactivității, nicio jurisdicțiune neputându-se inițiința cu efect retroactiv.

Organele judecătorești sunt sau unipersonale, ca judecătoriile de ocol, sau pluripersonale ca tribunalele și Curțile. Ele manifestează voința lor în formă de ordin, printr'un dispozitiv făcut în conformitate cu cerințele legii, arătând situațiunile de fapt și fiind motivat în drept și în fapt. Judecătorii, în hotărârile ce dau, vorbesc nu în nume personal, ci în numele organului Statului, în condițiunile și formele stabilite de lege. De aceea, dacă, într'o divergență, judecătorii nu stabilesc, într'un dispozitiv, punctele asupra cărora majoritatea legală a fost formată, ci le înșiră ca opinii, acestea nu pot să lege pe judecătorii chemați să rezolve divergența, care au altă părere. Numai printr'o confuziune de principii, conducându-se de norme de drept privat, multe din instanțele noastre judecătorești au admis o soluțiune contrară. (Vezi P. Negulescu, *Acte de suveranitate*, în *Revista de drept public*, 1926).

Constituția din 1866 înscria ca și aceea din 1923 (în al. 2 al art. 101) principiul că nu se pot inițiința Comisiuni și tribunale extraordinare. Deși



numai legea poate înființa o jurisdicție, totuși, Constituția îi impune o limită; nici chiar prin lege nu se pot crea Comisiuni și tribunale extraordinare sub niciun fel de numire și sub niciun fel de cuvânt în vederea unor anume procese, fie civile, fie penale, sau în vederea judecării unor anume persoane.

Dispoziția aceasta a dat naștere la multă discuție. Dacă ar fi să interpretăm în chip literal textul art. 101 al. 2 din Constituție, am ajunge la concluzia că toate comisiunile de judecată, create în baza unei legi, sunt neconstituționale.

Dar nu acesta este sensul dispoziției constituționale. Ceea ce a voit să prohibe Constituția, este practica înființării acelor comisiuni de judecată, sau acelor tribunale extraordinare care erau create în vederea judecării unor anumite procese sau unor anumite persoane. Aceste tribunale, care au existat în toate timpurile, sunt cele mai odioase, căci ele se instituiău cu misiunea specială de a condamna pe cei bănuți. Ele constituiau un mijloc de răzbunare politică și nu o instituție de restabilire a ordinii legale înfrânte.

Astfel de tribunale au funcționat în Anglia, în special în timpul lui Carol I, Cromwell și Iacob II; în Franța, de prin sec. al XIII-lea până la 1789 și chiar în urmă, sub Convențiune și Imperiu. Ba chiar în timpul lui Napoleon III, în urma loviturii de Stat din 1852, se instituesc tribunale speciale.

Ceea ce prohibă Constituția este numai înființarea de comisiuni și tribunale speciale, în vederea *judecării unor anume persoane*. Atât oprește Constituția, nu însă și înființarea jurisdicțiilor speciale, care au caracter general și care nu sunt înființate în vederea unor anume procese sau anume persoane <sup>1)</sup>. Prin expresiunea *anume procese*, Constituantul se referă la unele procese determinate, în sensul pe care l-am arătat mai sus. Determinarea trebuie să apară chiar din legea care le înființează sau din lucrările preparatorii. Aceeași dispoziție se găsea înscrisă și în art. 73 al. 2 al Constituției din 1938.

424. **Curtea de Casație.** Toate Constituțiile noastre declară că pentru întreg Statul român există o singură Curte de Casație și Justiție. Această dispoziție trebuie înțeleasă în sensul că legiuitorul constituant a vrut să

<sup>1)</sup> Vezi confirmarea acestui punct de vedere în jurisprudența noastră. Cas. S. U., Dec. 69 din 11 Sept. 1930, *Pand. Săpt.*, 1931, p. 265; Cas. S. U., Dec. 7 din 9 Aprilie 1925, p. 217, etc.

stabilească un organ suprem de cercetare al legalității hotărîrilor judecătorești și de asigurare a unității de jurisprudență. Principiul, înscris în Constituția dela 1866, privitor la o singură Curte de Casație, despre care știm că a fost, pentru prima dată, formulat în Convențiunea dela Paris din 1858, care stabilea pentru ambele Principate o singură Curte de Casație, cu sediul la Focșani (vezi tom. I, Nr. 142, p. 189). Autorii actului internațional, convențiunea dela Paris, au voit să formeze o uniune reală între cele două Principate (vezi vol. I, pp. 88—89). Fiecare Principat avea un Domnitor, o Adunare electivă, guverne separate, dar aveau ca organe comune: O comisiune centrală legislativă, o Curte de Casație, pentru ambele Principate, precum și un inspectorat general al milițiilor ambelor Principate. Aceste organe erau menite să asigure unitatea celor două Țări românești.

Legea de înființare a Curții de Casație și justiție, făcută cu aplicarea Convențiunii din Paris, a fost publicată în Monitorul Oficial Nr. 18 din 24 Ianuarie 1861. Decretul de sancționare și promulgare e datat din Iași, fiind contrasemnat de președintele Consiliului de miniștri din Muntenia, Manolake Kostaki, și de președintele Consiliului din Moldova, Mihail Kogălniceanu.

Primele numiri la Casație au fost făcute la 11 Februarie 1862, adică după 24 Ianuarie 1862, când s'a proclamat Statul unitar al României, prin formarea unui singur guvern și unui singur parlament <sup>1)</sup>.

Constituantul din 1866 a găsit că principiul unității de jurisprudență, garantat prin existența unei Casații unice, este foarte necesar și de aceea l-a formulat; el a fost repetat și în Constituțiile ulterioare. Legiuitorul constituant, pe de altă parte a voit să pună capăt tendințelor separatiste și de aceea, formulând acest principiu, el nu a voit să lase posibilitatea să se înființeze mai multe Curți de Casație, după provincii, așa cum am avut până nu de mult în Italia. Voința constituantului a fost ca să creeze o unitate de jurisprudență, pentru ca prin această unitate de jurisprudență, să asigure o unitate de legislație și o unitate sufletească.

Dar această dorință a constituantului a fost anihilată în mare parte de dispozițiunile din Constituție, care prevăd existența *recursului în casare*, ceea ce înseamnă că recursul poate fi judecat și de alte instanțe decât de Curtea de Casație. Această situațiune este în adevăr intolerabilă și con-

<sup>1)</sup> Curtea de Casație a fost instalată la 15 Martie 1862 și a început să funcționeze la finele lui Aprilie 1862.

trară spiritului Constituției. Recunoaștem că din cauza numărului excesiv de mare de recursuri, Curtea de Casație a devenit foarte aglomerată și a fost nevoie să se dea judecata unor recursuri, cari de multe ori nu sunt de minimă importanță, în căderea altor instanțe (Curți de apel, Tribunale, Comisiuni speciale). Dar cu sistemul acesta, unitatea de jurisprudență s'a desființat și scopul urmărit de constituent a fost înlăturat. Va trebui ca toate recursurile să se dea în judecata Curții de Casație, însă să se organizeze o procedură specială pentru judecarea recursurilor, care să înlăture aglomerarea Inaltei Curți.

Este exact că legiitorul a încercat, dând judecarea recursului în casare și în căderea altor instanțe decât Curtea de Casație, să remedieze acest neajuns care rezulta din faptul că nu mai aveam o singură Curte de Casație. El a uzat de calea *recursului în interesul legii*, organizat în legea Curții de Casație, spre a asigura unitatea de jurisprudență. Pentru prima dată, art. 2 din legea de organizare judecătorească din 1924, prevede existența unui recurs în interesul legii, în toate cazurile când ar exista diversitate de hotărâri între deciziile Curților de apel, investite cu judecarea recursurilor în *materie fiscală*. Legea dispunea că procurorul general de pe lângă Inalta Curte, din proprie inițiativă sau la cererea Ministerului de Justiție, va putea ataca cu recurs în interesul legii orice hotărâre dată, în această materie, de o instanță de recurs, care ar fi contrară unei alte hotărâri dată de altă instanță de recurs. Există drept de recurs în interesul legii ori de câte ori există diversitate de decizii între două sau mai multe Curți de apel, sau între două sau mai multe tribunale, însărcinate cu judecarea recursurilor.

Recursul în interesul legii n'are nicio influență asupra lucrului judecat; el este făcut numai pentru ca legea să capete o dreaptă interpretare; de aceea, este denumit în *interesul legii*, spre a se deosebi de recursul ordinar, care are efect în ce privește drepturile părților.

Acest recurs în interesul legii este dat în judecata Curții de Casație. Hotărârea Curții de Casație în această privință devine în viitor obligatorie timp de 5 ani, pentru toate instanțele de judecată. Dispoziția este logică dacă te gândești la rolul pe care este chemată să-l joace Curtea de Casație și la marea, imperioasa necesitate de a asigura unitatea de jurisprudență.

Dar această dispoziție a fost socotită neconstituțională, deoarece se dădea dreptul Curții de Casație de a interpreta legea cu putere de autoritate, drept rezervat numai puterii legislative. Și încă această interpretare se făcea în lipsa părților interesate, căci în recursul în interesul legii,

părțile nu sunt autorizate să pună concluziuni, ca unele ce n'au interes direct, hotărîrea dată de Curtea de Casație neavând niciun efect asupra deciziunilor cari au provocat-o <sup>1)</sup>). Acest recurs se judecă de Curtea de Casație în secții unite.

425. **Justiția militară.** Art. 77 din Constituția dela 1938 declara că justiția militară se organizează prin osebită lege. Se pune astfel în Constituție principiul existenței unei justiții militare, independentă de justiția civilă. Cum justiția militară constituie o derogare dela principiul înscris în Constituție, că toți cetățenii sunt egali în fața legii, s'a crezut necesar să se înscrie existența unei justiții militare, care constituie astfel o derogare dela regulile justiției civile.

Sunt totuși cazuri când hotărîrile justiției militare sunt controlate de justiția civilă. Astfel, legea Curții de Casație prevede recursul în anulațiune împotriva hotărîrilor instanțelor militare. De asemenea, recursul în neconstituționalitatea unei legi se judecă tot de Curtea de Casație în secții unite, astfel că, dacă în fața unei instanțe militare se ridică neconstituționalitatea unei legi, instanța militară va continua să judece procesul, problema neconstituționalității urmând a fi rezolvată de justiția civilă, potrivit regulii generale.

S'a susținut că ar fi admisibil și recursul în interesul legii împotriva deciziilor justiției militare, recurs organizat de legea Curții de Casație, dar Inalta Curte, având să examineze această chestie, a socotit cu drept

<sup>1)</sup> Neadmisibilitatea părților de a pune concluzii în recursul în interesul legii a fost hotărîră de Curtea de Casație în deciziunile date în cadrul art. 21 din legea Curții de Casație, care organizează recursul normal în interesul legii. Acest recurs se judecă de secția respectivă a Curții de Casație; el n'are niciun efect asupra hotărîrii date și nu servește instanțelor de recurs decât ca o indicație jurisprudențială de cum trebuie să judece. Teoretic, instanțele de recurs sunt ținute să respecte decizia Inaltei Curți, dar, în fapt, ele sunt libere să judece altfel, neexistând alt remediu decât recursul procurorului general în interesul legii. Aici este partea slabă a instituției și de aceea s'a încercat corectarea prin judecarea recursului în interesul legii de secțiile unite ale Casației și prin obligativitatea hotărîrii timp de 5 ani.

Situația se schimbă atunci când recursul în interesul legii se judecă la secțiile unite și când hotărîrea e obligatorie 5 ani. În acest caz, credem că părțile au dreptul de a pune concluzii, deoarece hotărîrea aceasta le prejudecă și lor. Dacă e vorba de o impunere, ea le este opozabilă timp de 5 ani.

De altfel, Inalta Curte, fără a pune în termeni expresi problema, a admis în 1936 una din părțile interesate, Primăria comunei Piatra Neamț, să pună concluzii în interesul legii. Credem că problema va trebui rezolvată în acest sens.

cuvânt, că recursul în interesul legii împotriva deciziilor instanțelor militare se judecă de Curtea supremă de justiție militară, potrivit cu Codul de justiție militară, iar recurs la casație, în interesul legii, împotriva deciziilor date de instanța militară de recurs, nu există <sup>1)</sup>.

Inscrierea principiului din art. 77 în Constituția noastră, corespunde nevoiei mereu simțită de a se organiza pentru militari o justiție aparte; s'a căutat încontinuu, din motive de disciplină și de ierarhie — și problema datează din timpul lui Napoleon — de a se crea pentru militari tribunale speciale, formate numai din militari, care să judece cu promptitudine și severitate vinele contra onoarei și disciplinei militare ca și crimele împotriva siguranței Statului.

426. **Șeful puterii judecătorești.** Art. 33 din Constituție, rezolvă o controversă importantă, aceea de a ști dacă Regele este șeful puterii judecătorești. Ori, atunci când este vorba de puterea legislativă și cea executivă, Constituția declară că aceste puteri se exercită de Rege. Când este vorba de puterea judecătorească, Constituția declară că această putere se exercită de organele ei, iar hotărârile se pronunță în virtutea legii și se execută în numele Regelui.

Regele deci nu este șeful puterii judecătorești, ci puterea judecătorească se exercită de organele ei, în cadrul legilor și cu respectul principiilor înscrise în Constituție. Numai atunci când hotărârile judecătorești urmează să fie puse în execuție, Regele, în calitate de șef al puterii executive, dă ordin, prin investirea cu formula executorie, ca ele să fie aduse la îndeplinire, întocmai după cum, când e vorba de lege, El dădea ordin, prin promulgare, ca legea să se execute.

## § 2. TRIBUNALE ADMINISTRATIVE

SUMAR: 427. *Permite Constituția înființarea de tribunale administrative?* —

428. *Tribunale administrative.* — 429. *Curtea de Conturi*

**427. Permite Constituția înființarea de tribunale administrative?** Principiul separației puterilor reclamă, în mod firesc, așa cum am arătat mai sus, interzicerea completă a amestecului puterii judecătorești în atribuțiunile executivului. Ca o consecință a acestui principiu s'a interzis pu-

<sup>1)</sup> Vezi Cas. II, Dec. Gl. Dumitrescu, în *Pand. Rom.*, 1936, caet 1, cu nota prof. Alexianu, aprobativă a deciziei Inaltei Curți.

terii judecătorești să cunoască litigiile administrative. Nevoia ca actele puterii executive să fie totuși controlate, din punct de vedere al legalității, de o instanță obiectivă și competentă, a dus la creațiunea tribunalelor administrative. Astfel s'a creat în Franța Consiliul de Stat, care, la început, n'a avut rolul unui *tribunal* administrativ, ci numai, așa cum îl arată și numele, al unui *Consiliu*; rolul de adevărat tribunal administrativ l-a dobândit după o lungă trecere de timp.

În sistemul Constituției noastre, deși aveam adoptat principiul separației puterilor, se părea totuși că existența tribunalelor administrative nu era în deajuns clarificată și se susținea chiar că ea n'ar fi îngăduită.

Discuția asupra posibilității existenței tribunalelor administrative la noi s'a pus în special în 1929, cu ocazia votării legii pentru organizarea administrației locale. S'a susținut atunci că formarea de tribunale administrative, compuse din magistrați și din membri ai administrației active, aleși și numiți, cu menirea de a cunoaște litigiile izvorâte din aplicarea legii administrației locale, ar fi neconstituțională.

Pentru a ne da seama dacă această susținere este întemeiată sau nu, este necesar, în primul rând, să precizăm noțiunea de *tribunale administrative*.

Prin *tribunale administrative* putem înțelege:

a) tribunale care sunt chemate să judece *materii administrative*; sunt deci tribunale ordinare, specializate în judecarea materiilor administrative, așa cum avem tribunale *civile, comerciale, penale, de notariat*, etc. Din acest punct de vedere, Curțile de apel, sau Curtea de Casație, judecând ca instanțe de contencios administrativ, sunt tribunale administrative. Sub această înfățișare s'ar putea crea, într'o viitoare organizare judecătorească, secții speciale la tribunale, care să judece toate litigiile izvorâte între Stat și particulari. Aceste secții ar purta denumirea de tribunale administrative. De sigur, nimeni nu s'a gândit și nici nu s'ar putea gândi să conteste constituționalitatea unor astfel de instanțe.

b) tribunalele ai căror membri sunt recrutați din administrația activă și cari depind astfel de această administrație. Și aceste tribunale poartă denumirea de *tribunale administrative*, așa cum este, în Franța, Consiliul de Stat. Denumirea de *tribunale administrative* este dată aici din cauză că administrația activă constituie din sânul ei anumite organe, cu caracterizarea și competența jurisdicțională, având să cunoască activitatea juridică a administrației. Judecătorii recrutați pe bază de lege, devin și ei magistrați, însă speciali, cum sunt consilierii Curților administrative.

Această discuție a ajuns azi de domeniul istoriei; nimeni nu mai contestă legalitatea tribunalelor administrative.

428. **Tribunale administrative.** Nu numai textele constituționale, dar practica legislativă de până acum, ne învederează existența tribunalelor administrative.

Astfel, cel mai important tribunal administrativ pe care l-am avut și care a jucat un rol determinant în materie de expropriere, atât înainte de Constituția din 1923 cât și după aceea, a fost *Comitetul Agrar*, cu instanțele sale inferioare, Comisia de ocol și instanța de apel, Comisia județeană.

Toată operația exproprierii moșiilor a fost efectuată de aceste tribunale administrative, care erau prezidate de magistrați, dar în compunerea cărora intrau și membri ai administrației active. Azi, aceste tribunale sunt desființate prin legea din 2 Noembrie 1932, iar atribuțiile lor trecute asupra tribunalelor ordinare. Dar ele au funcționat o lungă bucată de vreme, au făcut aplicația completă a legilor agrare, au privat pe cetățeni de dreptul de proprietate și cu toate acestea, atunci când s'a ridicat chestiunea neconstituționalității acestor instanțe, Inalta Curte, în secții unite, a declarat că, întru cât aceste instanțe sunt create prin lege și au un caracter general, nefiind instituite în vederea judecării unor anume procese sau unor anume persoane, sunt constituționale.

Dar nu numai în materie agrară întâlnim tribunale administrative. Astfel, în legea vămilelor, în legea contribuțiilor directe, în legea apelor, în legea pentru organizarea Dobrogei Noi, în legea sanitară, în legea asigurărilor sociale, și am putea spune, în care lege nu se găsesc astfel de tribunale, alcătuite din magistrați și din membri ai administrației active, toate având menirea să rezolve conflicte de natură specială, dar de deosebită importanță, dintre Stat și particulari.

Existența unui atât de mare număr de tribunale administrative, declarate toate, de Inalta Curte de Casație, constituționale, dovedește necesitatea acestor instituții. Tribunalele administrative au un rol determinant de protecție a individului față de asupririle administrației. Ele constituiesc un element indispensabil în buna funcționare a mecanismului administrativ. Problema legalității existenței lor nu se poate pune, singura chestiune în discuție este aceea a reorganizării lor, spre a da garanții de imparțialitate justițabililor, satisfăcând astfel spiritul de legalitate ce tinde din ce în ce mai mult să se instaureze și la noi.

429. **Curtea de Conturi.** Dar și Curtea de Conturi este un tribunal administrativ, însă de ordin constituțional. În adevăr, art. 86 din Constituție declară că « pentru toată România există o singură Curte de Conturi », ceea ce îi dovedește importanța, ca organ suprem de control în materie de finanțe publice; caracterul acestei Curți reiese din complexul dispozițiilor constituționale. Este incontestabil că ea nu face parte din puterea judecătorească, căci nu se găsește înscrisă sub titlul III, Cap. V din Constituție, care tratează despre *puterea judecătorească*, ci tocmai sub titlul IV, care tratează despre *finanțe*.

Constituția precizează însă rolul Curții de Conturi. Ea îi dă în cădere controlul preventiv și cel de gestiune al tuturor veniturilor și cheltuelilor Statului. Curtea de Conturi are îndatorirea ca în fiecare an să supună Adunării Deputaților un raport rezumând conturile de gestiune ale bugetului trecut și semnalând totodată neregulile săvârșite de miniștri în aplicarea bugetului.

Din aceste îndatoriri ale sale, rezultă că această instituție este un tribunal administrativ, căci dânsa are în cădere controlul gestiunii financiare a administrației. Actele pe care le face administrația cu prilejul executării bugetului, sunt supuse examenului acestei instituții.

Curtea de Conturi are patru feluri de atribuțiuni:

a) Ca *organ suprem de control*, ea controlează preventiv angajările de cheltueli și venituri, cum și ordonanțările de cheltueli, printr'un consilier controlor; controlează și toate actele justificative primite dela ordonanțatorii primari și secundari. Legea îi mai pune în sarcină să examineze situațiunile lunare de ordonanțări și plăți ale ministerelor și ale diferitelor administrațiuni publice, conturile lunare și anuale de execuțiunea bugetului, încasările și plățile efectuate prin casieriile publice ca și exactitatea conturilor administratorilor însărcinați cu stabilirea și centralizarea veniturilor publice. Tot aici intră și obligația ei de a controla inventarul general al Statului și emisiunile de titluri și bonuri de tezaur ale Datoriei Publice, spre a fi făcute în conformitate cu legile și convențiile respective.

b) Ca *organ judecătoresc*, judecă gestiunile mânuitorilor de bani, valori și materiale publice. Tot în această calitate Curtea judecă, în primă și ultimă instanță, pe orice funcționar public precum și pe orice mandatar al administrației, dacă n'a justificat sumele ce i s'au încredințat pentru efectuarea unei lucrări. Ea judecă în genere pe toți funcționarii publici cari au contravenit legii contabilității publice.



c) Ca *instanță de apel*, ea judecă o serie întregă de apeluri făcute de diferiți gestionari împotriva deciziilor șefilor ierarhici ca și apelurile făcute împotriva deciziilor Casei Centrale de pensii.

d) Ca *organ de aviz*, își dă avizul, în secțiuni unite, asupra tuturor proiectelor de legi și regulamente privitoare la contabilitatea publică în genere.

Am înfățișat pe scurt aceste atribuțiuni ale Curții de Conturi, pentru a dovedi că ne găsim în fața unui tribunal administrativ. Deciziile Curții au caracterul și efectele lucrului judecat. Ele sunt supuse recursului în Casație, atunci când Curtea judecă ca instanță de apel, revizuirii și recursului, atunci când Curtea judecă în primă și ultimă instanță. În caz de casare, decizia Curții de Casație este obligatorie pentru Curtea de Conturi.

TITLUL VIII

INSTITUȚII MENITE SĂ ASIGURE FUNCȚIO-  
NAREA LEGALĂ A ORGANELOR STATULUI

## CAPITOLUL I

### CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

#### § 1. DEFINIȚIA CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

SUMAR: 430. *Instituțiuni menite să asigure funcționarea legală a organelor Statului.* — 431. *Definițiunea constituționalității legilor.* — 432. *Constituționalitatea extrinsecă.* — 433. *Constituționalitatea intrinsecă.*

430. **Instituțiuni menite să asigure funcționarea legală a organelor Statului.** In orice țară ordinea legală stabilită de legiuitor trebuie să fie respectată: a) de toate organele și agenții Statului; b) de toți acei care locuiesc pe teritoriul Statului.

Legiuitorul stabilește sancțiuni contra acelor care ar viola ordinea legală. In această privință codul penal și diferite legi speciale cu caracter penal prevăd sancțiuni față de particulari sau de funcționari, considerați individual, care ar fi violat ordinea legală.

Dar cu aceasta nu se asigură domnia legalității, căci ordinea legală poate să fie violată de înșăși organele Statului, în detrimentul colectivității sau al unui particular.

Astfel, ordinea legală poate să fie violată de organul legislativ, care, într-o țară cu Constituțiune rigidă, nu ar vrea să țină seama de formele sau de principiile stabilite de Constituțiune. Pentru a înlătura această posibilitate de violare a ordinii legale, s'a instituit *controlul constituționalității legilor*.

Dar ordinea legală poate să fie violată de Guvern, de un membru al guvernului, sau de administrațiune. Pentru a înlătura o asemenea violare a ordinii legale se proclamă: a) *răspunderea miniștrilor* pentru actele ilegale săvârșite în exercițiul funcțiunilor lor, b) controlul legalității actelor de putere publică săvârșite de miniștri ca șefi ai administrațiunii

departamentelor lor ministeriale, sau de alți administratori. Această instituție e cunoscută sub numele de *contencios administrativ*.

Ordinea legală poate să fie violată de organele jurisdicționale. De aceea legiuitorul a stabilit un control al legalității acestor acte, prin instituirea recursului înaintea Curții de Casație pentru toate hotărârile judecătorești definitive și pentru a înlătura orice posibilitate de abuz din partea legiuitorului, care ar putea înlătura acest control al legalității pentru anumite acte jurisdicționale, Constituantul nostru din 1923 a proclamat principiul că *recursul în casare* este de ordin constituțional.

În fine actele de putere publică săvârșite de organele legislativ, administrativ sau judecătorec pot, printr'o rea funcționare a serviciului, să cauzeze prejudicii unui particular. În acest caz cel vătămat are dreptul să ceară dela colectivitate, Stat, să suporte paguba, adică *Statul este răspunzător*.

Iată mijloacele, pe care spiritul de dreptate le-a pus la dispozițiunea aceluia care pretind că ordinea legală a fost violată în detrimentul lor.

431. **Definiția constituționalității legilor.** Într'un Stat cu Constituțiune rigidă, legea ordinară trebuie să respecte: a) Condițiunile de formă stabilite de Constituțiune pentru confecționarea unei legi, *constituționalitate formală*; b) *Condițiunile de fond*, adică fondul legii trebuie să fie în concordanță cu principiile stabilite în Constituțiune, ceea ce se numește *constituționalitate materială*. Constituționalitatea formală se mai numește și *constituționalitate extrinsecă*, cea materială se numește *constituționalitate intrinsecă*.

Legea, în confecționarea căreia nu s'au respectat condițiunile de formă, este o lege neconstituțională din punct de vedere extrinsec sau formal, iar legea, în redacțiunea căreia nu s'au respectat condițiunile de fond, este lovită de o *neconstituționalitate materială* sau *intrinsecă*.

Într'o țară în care există *ierarhia actelor legislative* și în care avem o *constituțiune de tip rigid*, există principiul că actul legislativ de ordin inferior trebuie să respecte actul legislativ superior și, în cazul când nu-l respectă, ci îl violează, sancțiunea este înlăturarea actului legislativ care nu a respectat ierarhia stabilită de ordinea legală a Statului. Astfel, Constituțiunea trebuie respectată de legea ordinară, legea ordinară trebuie respectată de regulament.

Numai în țările care admit controlul constituționalității legilor se poate spune că starea de legalitate poate să fie menținută, înlăturându-se orice violare a ordinei legale, chiar dacă aceasta ar veni din partea legiui-

torului. Controlul jurisdicțional al constituționalității legilor este una din cele mai mari garanții ale Societății în contra atotputerniciei Parlamentului din țările democratice.

432. **Constituționalitatea extrinsecă.** Controlul constituționalității extrinseci a existat totdeauna și există și azi, chiar în țările cari nu admit un control al constituționalității legilor.

Atunci când este vorba de lipsa unei forme esențiale pentru validitatea unei legi, spre exemplu, când o lege n'a fost votată de unul din Corpurile Legiuitoare și totuși ea a fost promulgată, în acest caz toate instanțele sunt competente să judece constituționalitatea acestei legi și să înlăture legea, pentru bunul motiv că nu ne găsim în fața unei legi. Magistratii au să aplice legea și nu o dispoziție care n'are nicio valoare legală, deși păstrează aparența unei legi.

Controlul acestei constituționalități poate fi făcut și cu ocazia promulgării legilor, căci promulgarea legilor constituie actul prin care Șeful Statului atestă tuturor că textul pe care-l subscrie a devenit text de lege, cu respectul tuturor formelor cerute de Constituție.

433. **Constituționalitatea intrinsecă.** Atunci însă când este vorba de a se examina constituționalitatea intrinsecă a unei legi, adică corespondența ei din punct de vedere al fondului cu principiile și textele constituționale, problema devine mai dificilă. Discuții nesfârșite au loc dacă acest control trebuie făcut de un organ politic sau de un organ jurisdicțional. Aproape unanimitatea autorilor sunt de acord în a respinge ideea unui control exercitat de un organ politic și cer cu toții exercitarea acestui control de către un organ jurisdicțional. Motivele care-i determină sunt trase din experiența pe care a făcut-o Franța prin crearea unui organ politic care să controleze constituționalitatea legilor.

În adevăr, exemplul Americii, unde textul constituțional se bucura de un respect deosebit și era dat în paza tuturor instanțelor judecătorești, a influențat pe oamenii politici din Franța și i-a făcut să se gândească și ei la un sistem de a cenzura actele Parlamentului, în raport cu textul constituțional. Publiciștii sec. al XVIII-lea susțineau, ca și oamenii Revoluției, de altfel, necesitatea de a se înscrie în Constituție o declarație imperativă a drepturilor, declarând nule toate acele legi care ar fi contrare Constituției. Această concepție fu formulată de Dupont de Nemours în 1789 și reluată mai târziu de Robespierre și Isnard.

Două sunt sistemele ce s'au înfățișat pentru a restabili legalitatea, prin cenzurarea actelor Parlamentului contrarii normelor fundamentale ale Statului:

- a) Controlul constituționalității legilor printr'un organ politic;
- b) Controlul constituționalității legilor printr'un organ jurisdicțional.

## § 2. CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR FĂCUT DE UN ORGAN POLITIC

SUMAR: 434. *Juriul constituționalar al lui Sieyès*. — 435. *Senatul Conservator al anului VIII*. — 436. *Constituția din 14 Ianuarie 1852*

434: **Juriul constituționalar al lui Sieyès**. Acela care pune în mod lămurit problema controlului constituționalității legilor de către un organ politic a fost, în Franța, Sieyès, în discursul pronunțat în Convențiune la 2 thermidor, anul III. El cere crearea unui organ de natură politică, care să anuleze din oficiu, sau la cererea celor interesați, orice act sau orice lege care ar fi contrară Constituției. Mai mult, acest juriu avea chiar un rol de constituantă.

Această idee a lui Sieyès este împărtășită de Napoleon I și realizată sub forma *senatului conservator* din Constituția anului VIII. După concepția lui Sieyès, înfățișată în planul de Constituție ce întocmise, senatul conservator era un organ independent de puterea legiuitoare, statuând aparte și având căderea să anuleze, din proprie inițiativă sau la sesizarea Tribunalului, orice lege sau orice act al guvernului, care ar fi contrar Constituției.

Pentru realizarea acestui important rol ce i-l rezervă, Sieyès socotește că este absolut necesar ca unui asemenea organ să i se dea o constituire independentă. Propune să fie alcătuit din oameni în vârstă; funcția aceasta devenia incompatibilă cu orice altă ocupație; ei nu puteau fi aleși în Parlament și nu puteau primi nicio îndemnizare deosebită dela guvern sau Șeful Statului. Pentru a fi feriți de orice influență sau presiune, li se asigură o bună retribuție și posibilitatea de recrutare prin cooptare « dintr'o listă a notabilităților naționale » (J. Barthélemy, *op. cit.*, p. 205).

435. **Senatul conservator al anului VIII**. Dar planul lui Sieyès, împărtășit principial de Napoleon, a suferit importante modificări când a fost înfăptuit în Constituția din 22 frimaire, anul VIII. Napoleon nu

putea îngădui existența unui organ atât de independent și cu puteri așa de mari. De aceea, păstrând aparent toate măsurile care să-i asigure independența, reușește să-l facă, în practică, să-i fie completamente servil. În primul rând reduce numărul membrilor la 80, pe care-i recrutează tot pe cale de cooptare. Această cooptare se făcea însă după o listă de trei candidați pentru fiecare loc, prezentați de Primul Consul, de Tribunal și de Corpul legislativ. Toate celelalte drepturi și incompatibilități ale senatorilor se mențin, cu deosebirea că Napoleon îi face inamovibili. El restrânge însă dreptul de a cerceta din proprie inițiativă neconstituționalitatea actelor guvernului sau a legilor votate de Parlament; Senatul nu poate face acest lucru decât la cererea Tribunalului sau a guvernului (art. 21 Constituția an. VIII). Napoleon reușește să-i dea acestui corp puterea de a modifica Constituția.

Dar activitatea acestui Senat conservator n'a corespuns de loc așteptărilor, ci el a devenit, chiar dela început, un instrument docil în mâinile guvernului și mai ales ale Primului Consul. Acest fapt se datorește în primul rând compunerii Senatului. Napoleon, care nu vedea în această instituție decât un paravan, care să mascheze atotputernicia sa, reuși să facă să intre toți partizanii săi, oameni plecați, incapabili să se opună voinței lui. Insuși Napoleon spune de acest Senat în proclamația dela Fontainebleau, din August 1814: « Un semn, era un ordin pentru Senat, care făcea totdeauna mai mult decât i se cerea ». Această servilitate a Senatului deveni și mai accentuată când Primul Consul dobândi dreptul de a numi direct pe senatori, în urma articolului 63 al Senatului-consult din 16 thermidor, an. X. Veleități de independență, ca aceea din 1801, când Senatul coopta pe abatele Grégoire, candidatul corpului legiuitor, în locul generalului Lamartillière, candidatul Primului Consul, n'au să se mai întâlnească.

O altă cauză a scăderii rolului Senatului este și faptul că el nu putea din oficiu să se sesizeze și să anuleze actele și legile neconstituționale; el n'o putea face decât atunci când era sesizat de Tribunal sau de guvern, care, fiind tot atât de servile lui Napoleon, n'au făcut-o niciodată. Seizura pentru inconstituționalitate nu se putea face, în conformitate cu Constituția, decât în termen de zece zile dela emiterea actului de Corpul legiuitor. Dacă nu era atacat în acest termen, intervenia promulgarea Primului Consul, după care legea nu mai putea fi atacată pentru neconstituționalitate.

Senatul conservator, instituție eminentă politică, nu și-a putut îndeplini rolul ce i-l hărăzise Sieyès, tocmai din cauza acestui caracter al său și din cauza marelui personalități a lui Napoleon. Sesizarea pentru inconstituționalitate aparținea numai guvernului și Tribunalului, care nu și-au exercitat niciodată acest drept.

436. **Constituția din 14 Ianuarie 1852.** A doua încercare de a se organiza un corp politic, menit să controleze constituționalitatea legilor, fu îndeplinită în Constituția din 14 Ianuarie 1852. Acest Senat, constituit din toate « ilustrațiile țării » era Corpul Ponderator, « păzitorul pactului fundamental și al libertăților publice ». În fața acestui Senat trebuiau să fie aduse toate legile, înainte de promulgarea lor; ele erau examinate din punct de vedere al constituționalității și al principiilor superioare cari stăteau la baza Statului. Aici găsim, pentru Franța, origina celei de a doua Camere, menită să discute legile din toate punctele de vedere, cu aceeași competență ca și prima Cameră.

Spre deosebire însă de Senatul anului VIII, Senatul Constituției din 1852 avu căderea să judece constituționalitatea tuturor actelor care-i erau deferite fie de guvern, fie de *cetățeni*. El își păstrează însă dreptul de a modifica Constituția, de acord cu puterea executivă.

Dar nici această încercare n'a dat rezultate mai bune, pentru aceleași motive pe care le-am arătat mai sus. La acestea putem adăoga că deși funcția de senator era gratuită, totuși Împăratul știa, prin dotațiuni speciale, să câștige bunăvoința senatorilor.

În genere, controlul constituționalității legilor, făcut de un *organ politic*, nu poate da rezultate satisfăcătoare din cauză că nu se găsesc mijloace suficiente pentru a asigura independența acestui organ față de Parlament și mai ales față de puterea executivă.

### 3. CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR PRINTR'UN ORGAN JURISDICȚIONAL

SUMAR: 437. *Superioritatea acestui control.* — A) Statele Unite. 438. *Elemente favorabile acestui control.* — 439. *Prima perioadă.* — 440. *A doua perioadă.* — 441. *Măsurile luate împotriva justiției.* — 442. *Modul în care se exercită acest control.* — 443. *O lege declarată neconstituțională se poate aplica pe cale administrativă?* — 444. *Dreptul justiției în această materie.* — 445. *Consultații prealabile.* — 446. *Valoarea jurisprudențială a consultațiilor prealabile.* — 447. *Judecări declaratorii.* — 448. *Aplicarea administrativă a legii.* —



449. *Critica sistemului american.* — B) Franța. 450. *Justiția franceză poate examina constituționalitatea legilor?* — 451. *Forma sub care ar trebui exercitat acest control.* — C) Anglia. 452. *Anglia, țara originară a acestui control.* — 453. *În Anglia nu există deosebire între legile fundamentale și cele ordinare.* — 454. *Constituția flexibilă potrivnică democrației.* — D) Elveția. 455. *Constituționalitatea cantonală.* — 456. *Constituționalitatea legilor federale.* — E) Belgia. 457. *Existența oricărui control.* — 458. *Constituționalitatea extrinsecă.* — F) Germania. 459. *Constituționalitatea legilor înainte de Constituția din 1919.* — 460. *Sistemul Constituției din 1919.* — 461. *Rolul Reichsratului ca organ de control al constituționalității legilor.* — G) Italia. 462. *Statutul italian, constituție flexibilă.* — 463. *Constituționalitatea extrinsecă*

437. **Superioritatea acestui control.** Aplicațiunea legilor este de esență firească a misiunii magistratului. Acestuia îi incumbă sarcina de a le interpreta și de a rezolvi conflictul dintre diferite legi, arătând care-i legea care se aplică în speță. Neapărat, tot judecătorului trebuie să-i revină sarcina de a rezolvi conflictul ce s'ar putea naște între o lege constituțională și o lege ordinară și să declare care din aceste două este aplicabilă.

Organul jurisdicțional, menit să controleze constituționalitatea legilor, prezintă un avantaj de nediscutat față de organul politic, pe simpla considerație a independenței puterii judecătorești și a modului obiectiv de recrutare a membrilor ei. Aceste două elemente sunt hotărâtoare pentru reușita acestui control. Căci, dacă puterii judecătorești nu i se asigură întreaga independență, ea nu-și va putea îndeplini rolul său. În orice caz însă, controlul succesiv al mai multor instanțe și publicitatea debaterilor sunt menite să asigure o funcționare normală acestei instituțiuni. De asemenea, de o mare importanță este și chestia de a ști cine poate sesiza instanța jurisdicțională spre a se pronunța asupra inconstituționalității: o poate sesiza orice parte interesată și o poate face pe calea acțiunii directe, sau sub forma excepției de inconstituționalitate? Iată atâtea elemente hotărâtoare în exercitarea acestui control și în reușita instituției. Dar înainte de a ne fixa asupra unui sistem, să trecem în revistă evoluția acestei instituții și roadele pe care le-a dat în diferite țări.

#### A) Statele-Unite

438. **Elemente favorabile controlului constituționalității.** Republica Statelor-Unite este țara care a văzut apărând pentru prima dată, în formă jurisdicțională, controlul constituționalității legilor, inspirat de sigur de practicele constituționale engleze. Dar Constituția Statelor-Unite este una

dintre cele mai rigide, deoarece, pentru modificarea ei, este nevoie de votul afirmativ a două treimi din membrii celor două Camere ale Congresului și de ratificarea legislațiilor a trei sferturi din State, fapt care constituie un element foarte prețios pentru controlul constituționalității. În afară de aceasta, Constituția Statelor-Unite se distinge printr'o concizie și scurtime remarcabilă. Iată deci, cu tot stilul deosebit de clar și de explicit, elementul cel mai propriu pentru o interpretare jurisprudențială și posibilitatea existenței unui conflict de constituționalitate.

La aceste elemente de ordin *extrinsec* este locul să adăugăm alte elemente de ordin *intrinsec*.

a) În primul rând trebuie să ne dăm seama de mentalitatea și spiritul cu care se legiferează în Statele-Unite. Deși ne găsim într'o țară de înaltă civilizație, putem totuși spune că legea scrisă nu este prețuită la adevărata ei valoare. În America se găsesc și azi față în față două feluri de legiuiri: de o parte, dreptul nescris, dreptul cutumiar, *common-law* sau *caselaw*; Blackstone (*Commentaires*, introd. sect. 3, 1 *in fine*) îl numește «un obicei general și imemorial, declarat ca atare din timp în timp, prin deciziile date de Curțile de Justiție»; de altă parte, dreptul scris, legile statutare, *statute-law*. Legea scrisă n'are acolo valoarea pe care o are în țările Europei. Ea trebuie în primul rând să se acomodeze cu împrejurările și viața socială, să devină într-o câțiva *common-law*, pentru a-și putea găsi aplicare și înțelegere. Se explică astfel lesne ușurința cu care este îndepărtată o atare lege, sub motiv de neconstituționalitate.

b) În al doilea rând, Constituția dă în căderea puterii judecătorești nu numai dreptul de a judeca dacă o lege violează o normă constituțională, ci și dreptul de a judeca *oportunitatea* și concepția socială sau politică a unei legi. De sigur, într'o anumită măsură, această dispoziție e bună, căci nenumărate sunt exemplele când Parlamentele au votat, fără un control riguros, atâtea legi vătămătoare existenței Statului și reclamate numai de interese pur locale sau personale. Atunci când ai judecători la înălțimea chemării lor, acest sistem poate fi practicat, căci poți fi sigur că puterea judecătorească va uza cu moderație de prerogativa sa. Dacă această dispoziție a putut să-și găsească loc în Constituția Statelor-Unite și dacă s'a putut menține până azi, cu toate numeroasele critici ce i s'au adus, faptul se datorește nu numai magistraților, dar și puternicei opinii publice din America, care a ținut în frâu puterea judecătorească și a făcut-o să nu abuzeze de această prerogativă. Fără aceste două elemente de control și contrapondere — opinia publică și excelența magistraților — puterea

judecătorească s'ar substitui puterii legiuitoare, ar reduce-o la un simplu organ consultativ și echilibrul puterilor s'ar găsi turburat <sup>1)</sup>).

c) În al treilea rând, alături de textul propriu zis al Constituției, avem o serie de legi ale Congresului, sau anumite principii fundamentale, neînscrise în Constituție, cari desvoltă sau completează Constituția și care, prin trecerea timpului și prin acceptarea unanimă, au dobândit valoarea unor norme constituționale. Magistratul, când va examina o lege din punct de vedere al constituționalității, va trebui s'o examineze în raport și cu aceste norme, cari completează Constituția. Și s'a mers atât de departe în această privință încât chiar *amendamentele constituționale*, aduse în urma rezistenței Curții Supreme de a declara constituționale legile sociale, fără de cari n'ar fi fost posibilă viața în Statele-Unite, au fost declarate neconstituționale, prin procedeul interpretării constructive (v. mai jos). Impotriva acestui sistem s'a ridicat o reacțiune puternică, nu numai din partea celor interesați, ci și din partea tuturor acelor cari aveau un simplu interes științific. D. Lambert <sup>2)</sup>, vorbind de împotrivirea distilatorilor de spirt făcută în 1920 pentru a se declara de Curtea Supremă ca neconstituțional amendamentul 18 adus Constituției, declară: «Și nu numai comercianții, izbiți în interesele lor economice, ci și juriconsulți personal dezinteresați, luptând numai pentru apărarea drepturilor Statelor și pentru întregirea Constituției, s'au îndreptat către Curtea Supremă federală pentru a-i cere să transporte în controlul producției constituționale metodele pe care le aplica la controlul producției legislative».

d) Dar în afară de această eflorescență de norme constituționale, legiuitorul american a consacrat în norme exprese limitarea puterii Parlamentului în dreptul său de legiferare. Spre deosebire de Constituțiile Europei, unde Parlamentul era omnipotent, având cea mai largă com-

<sup>1)</sup> Una dintre preocupările cele mai de căpetenie în Statele Unite este organizarea pe care *dreptul* trebuie s'o aducă legilor nedrepte. Este, sub o altă formă pusă, problema pe care publiciștii de pe continent o numesc *legitimitate constituțională*. În America puterea judecătorească cenzurează toate legile, fără să se preocupe de faptul dacă există sau nu text explicit în Constituție; ea pune de acord aceste legi cu anumite texte ale Constituției, din care derivă principiile fundamentale cari stau la baza Statului. Aceste principii fundamentale alcătuiesc *dreptul*, în generalitatea sa, care se ridică să sancționeze, cu putere legală, legile nedrepte, adică acele legi cari înfrâng ordinea normală de desvoltare a Statelor. A se vedea în privința dreptului sancționator al legilor nedrepte ancheta făcută de Ch. Riquet, în 1927.

<sup>2)</sup> *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*. Paris, 1921, pp. 111—112.

petență de legiferare, în America, Constituția enumeră limitativ drepturile fiecărei puteri și interzice Parlamentului de a legifera în anumite materii. Constituția a hotărât deci cari sunt atribuțiile puterilor; aceste atribuții, clar determinate pentru fiecare din cele trei puteri, sunt încredințate în paza puterii judecătorești; Corpurile legiuitoare n'au dreptul să se facă proprii judecători ai puterilor conferite lor de Constituție <sup>1)</sup>. Puterea judecătorească este organul suprem, regulatorul vieții constituționale în America și-și îndeplinește această misiune cu toată autoritatea, dată fiind probitatea și marea personalitate a magistraților americani.

Justiția americană — căci controlul constituționalității legilor este dat în exclusivă tuturilor instanțelor, atât federale cât și ale Statelor — a străbătut o lungă cale, plină de lupte, de înfrângeri și de izbânzi, până să ajungă în stadiul în care se găsește azi. Această istorie poate fi scindată în două: dela 1787 până la 1883; dela 1883 până la zi.

439. **Prima perioadă.** În această epocă justiția americană, luând ca fundament textul diferitelor Constituții și în special principiile generale de drept, s'a menținut în domeniul strict al rolului conferit ei de Constituție: s'a mulțumit mai mult să controleze competența cu care a lucrat legiuitorul ordinar, în sensul de a nu fi legiferat asupra materiilor ce-i erau interzise de Constituție. Această istorie poate fi scindată în două; dela 1776 până la Constituțiile din 1787, judecătorii s'au ferit să exprime în textul deciziilor lor dreptul de control, deși mulți dintre constituanți îl doriseră.

Judecătorii n'aveau dreptul să anuleze ca neconstituțională o lege, ci numai să-i refuze aplicarea în speța dedusă înaintea lor. Ei erau datori să refuze concursul lor oricărui statut al vreunui Stat pe care-l credeau neconstituțional; Curtea supraveghea modul cum își îndeplineau această însărcinare Curțile diferitelor State. Alături de această însărcinare a tuturor magistraților, întâlnim Curtea Supremă federală, care-și atribuie încetul cu încetul dreptul de a cenzura actele și legile federale, din punct de vedere al conformității lor cu Constituția federală. Ocupându-se de întinderea acestui control în prima perioadă, profesorul Lambert se exprimă astfel: «Era abia un simplu control al competenței, un examen al aptitudinii legiuitorului de a trata anumite subiecte și nu al exercițiului pe care-l făcuse din această aptitudine; era numai o măsură extremă, desti-

<sup>1)</sup> James W. Garner, *op. cit.*, p. 46.

nată să fie foarte rar întrebuițată ca măsură supremă contra unei violări a textului constituțional, așa de manifestă ca să nu dea loc la nicio îndoială rațională »<sup>1)</sup>. Se mai proclama încă, chiar în cercurile judecătorești, că nu era de ajuns ca o lege să fie nedreaptă sau periculoasă pentru a îndreptăți o declarație de neconstituționalitate; că această armă temută nu putea fi întrebuițată de Curți pentru a opune concepțiile lor de morală socială sau de justiție economică în ocul concepțiilor legiuitorului.

Sub regimul Constituțiilor din 1787, Curtea supremă se pronunță în afacerea *Marbury v. Madison* (1803) pentru prima dată într'o speță de natura aceasta, declarând Constituția federală drept lege supremă a Statului și înlăturând un act al *Congresului*, contrar Constituției federale. Decizia Curții este redactată de marele șef al Justiției federale John Marshall și ea formează baza pe care se fundează întreaga jurisprudență americană în materie de inconstituționalitate. Lord Bryce<sup>2)</sup>, examinând dezvoltarea jurisprudenței în această epocă, ajunge la următoarea concluzie: « Este inexact să spunem că tribunalele americane judecă constituționalitatea legilor; tot ceiace pot și trebuie să facă este ca atunci când au un proces înaintea lor, să refuze să aplice o lege pe care o socotesc neconstituțională, dar nu s'o anuleze ».

140. **A doua perioadă.** Dela 1883 și în special dela 1886, în urma vestei decizii a Curții supreme din Massachusset's în afacerea *Godcharles and C-ie v. Wiegman*<sup>3)</sup>, jurisprudența se schimbă deodată și fiecare decizie nouă în această materie constituie un pas de biruință al puterii judecătorești în restabilirea ordinii legale. Curtea Supremă nu se mai mulțumește acum să examineze o lege din punct de vedere al competenței constituționale sau din punct de vedere al formelor. Ea trece și examinează legea din punct de vedere al *oportunității*, al *echității* și al *rațiunii ei economice*. Sub pretextul controlului constituționalității, puterea judecătorească cenzurează întreaga activitate a Parlamentului și înlătură toate măsurile pe care le socotește contrarii ordinii legale în Stat. Căci controlul și supravegherea reciprocă a puterilor sunt de esența existenței unui Stat.

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, p. 33.

<sup>2)</sup> *République américaine*, I, pp. 372—378, ed. 1911.

<sup>3)</sup> *Goldcharles and C-ie v. Wiegman* înseamnă lupta homerică, cum o numește Hau-riou, între puterea legiuitoare și Curtea Supremă a Pensilvaniei, în jurul suprimării lui *tracksystem*, sau plata lucrătorilor în bonuri de furnituri.

În această perioadă nouă și în special dela 1900 înainte, jurisprudența americană îmbracă și un alt aspect: nu se mulțumește numai cu examinarea legilor ordinare în raport cu Constituția, ci intră în luptă și mai directă cu puterea legiuitoare, examinând din punct de vedere al constituționalității, amendamentele aduse Constituției. În adevăr, oamenii politici americani, sub influența diverselor interese, văzând că legile votate sunt înlăturate de justiție ca anticonstituționale, au recurs la un nou mijloc pentru a putea impune aceste legi: au hotărât să modifice Constituția pe cale de amendament, în sensul diferitelor legi votate și respinse ca neconstituționale <sup>1)</sup>. Justiția a trebuit să procedeze cu deosebită atenție și prudență, dat fiind faptul că ne aflăm într'o materie extrem de delicată. Astfel, în 1873, când Curtea Supremă socoti necesar să înlătore textul secției V-a din amendamentul XIV, recurse la calea deturnată a « construcției » <sup>2)</sup>. Nu putea fi vorba atunci de a se declara neconstituțional acel amendament, căci întreaga opinie publică s'ar fi ridicat împotriva acestei decizii, pe care ar fi socotit-o revoluționară. Suprema Curte a reușit însă să înlătore acest conflict prin sistemul *construcției*: a făcut, pe calea interpretării, inaplicabil în fapt acest amendament. Incetul cu încetul Curtea Supremă va ajunge să declare *în mod direct*, neconstituționale, amendamentele aduse Constituției.

Acest mod de procedare a Curții Supreme ni se pare că depășește drepturile și atribuțiile pe care chiar principiul separației puterilor l-a formulat. În adevăr, să vedem cari sunt argumentele în virtutea cărora justiția este îndreptățită să înlătore ca neconstituțional un amendament la Constituție.

<sup>1)</sup> Constituția americană cunoaște vreo 20 de amendamente de asemenea natură.

<sup>2)</sup> Vezi Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 110. *Construcția* pentru Americani este sinonimă cu *interpretarea* Curților și tribunalelor de pe continent. Puterea de apreciere a judecătorelui și elementele din care el își alcătuiește *construcția* se întind dincolo de elementele pe care le furnizează lucrările parlamentare și textul legii; se întind la « un corp de legi obișnuelnice, descoperite, sau relevate de Curțile de justiție ». De asemeni, în această *construcție*, precedentul jurisprudențial joacă un rol determinant. Deosebirea între *interpretare* și *construcție* a fost foarte bine formulată de d-l Brunken (*The common law and statutes*, în *29 Yale Law Journal*, Martie 1920, p. 516 și urm., citat de Lambert): « În țările de *common law* legea obișnuelnică definitivă și desvoltată de Curți, este fundația pe care-i ridicat edificiul legal. Toate statutele, întinse sau restrânse, fie că se numesc sau nu coduri, nu sunt decât modificări aduse legii obișnuelnice, care trebuiesc interpretate cu o constantă privire la această fundație, care le susțin... În țările de *civil law* relația între statute și celelalte forme ale legii este complet opusă ».

Atunci când este vorba ca justiția să examineze dacă noul amendament îmbracă formele esențiale cerute de Constituție, este în afară de orice discuție că are dreptul de a-i controla constituționalitatea și a-l înlătura, dacă, spre exemplu, n'a fost votat conform prevederilor constituționale. Dacă un amendament nu întrunește toate formele legale cerute de Constituție, n'are forța obligatorie a unei legi constituționale și ca atare poate fi înlăturat de justiție.

Dar justiția americană nu s'a mulțumit cu atât și a mers să examineze și constituționalitatea intrinsecă a amendamentelor. S'au dat și argumente pentru a justifica această atitudine. Astfel, s'a susținut că dreptul pe care-l au cele  $\frac{3}{4}$  din numărul Statelor, de a impune voința lor restului de State, este un drept limitat, «este produsul delegațiilor consimțite succesiv prin diferitele convenții ale Statelor, ratificând Constituția din 1787—1789»<sup>1)</sup>. Există deci o convenție între State; în baza acestei convenții, Statele au delegat celor  $\frac{3}{4}$  dintre ele dreptul de a amenda Constituția<sup>2)</sup>. «Dacă Constituția a reglementat singură amendarea sa, a făcut-o pentru a-și asigura propria-i stabilitate și nu pentru a înlesni răsturnarea întregului său edificiu. Nu se poate concepe ca poporul, când a conferit legiuitorilor celor  $\frac{3}{4}$  din State puterea de a amenda Constituția, a înțeles să autorize adoptarea unor măsuri cari, sub pretextul amendamentului, ar trebui în realitate să distrugă una din bazele fundamentale ale Constituției<sup>3)</sup>. Acestea sunt argumentele pe care judecătorii își sprijină dreptul de a examina constituționalitatea amendamentelor Constituției. Oricât de importante ar putea să apară aceste argumente și oricât de mult ar fi întârite cu tradiția americană ca judecătorul să fie sclavul precedentului jurisprudențial și în special al normelor nescrise ale lui *common-law*, care fac parte integrantă din Constituție, nu poate totuși să rămână în afară de critică soluția adoptată de justiția americană<sup>4)</sup>.

<sup>1)</sup> Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 113; J. Barthélemy, *op. cit.*, pp. 216—217.

<sup>2)</sup> Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 113, după argumentele invocate de d-l William L. Marburg, avocat din Baltimore, în *Harvard Law Rev.*, 1919—1920, pp. 223—235.

<sup>3)</sup> Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 113. A se vedea în această privință și studiul d-lui J. Laferrière, *Les colonies américaines et la Constitution*, Paris, Giard et Brière, 1908.

<sup>4)</sup> A se vedea totuși o foarte interesantă și călduroasă apărare adusă pe această chestie justiției americane de L. Duguit în *Bulletin de la société de législation comparée franco-roumaine*, 1926.

Nu se poate contesta puterii legiuitoare — în forma instituită de Constituție — dreptul de a modifica pactul fundamental<sup>1)</sup>. Ideea contractului existent între State, a delegațiunii limitate de care ne-am ocupat, nu poate avea nicio înrâurire asupra voinței a 3/4 din numărul Statelor, căci altfel ar însemna să se impună acestora voința unei infime minorități. Justiția n'are dreptul și nu trebuie să se opună la modificarea Constituției, căci forma de viață a unui Stat poate fi hotărâtă oricând de acei cari alcătuiesc Statul. A proceda altfel, înseamnă a acorda justiției un rol incompatibil cu menirea și atribuțiile sale. Din acest punct de vedere împărtășim părerea d-lui Lambert și găsim neîndreptățită critica ce i-o aduce acestuia Duguit<sup>2)</sup>.

441. **Măsurile luate împotriva justiției.** Această atitudine a justiției a provocat o vie mișcare în opinia publică, care a cerut să se ia măsuri de îndreptare. S'au produs două măsuri:

a) Mai întâiu *revocarea*, înainte de expirarea mandatului, a judecătorilor aleși. Această revocare trebuia să se facă în urma votului alegătorilor; alegătorii aveau să fie consultați în baza unei petiții semnate de un număr suficient dintre ei, după un procent stabilit. Astfel, judecătorii cari se arătau refractari voinții populare puteau fi revocați; teama acestei revocări îi putea face să se închine legii; dacă rezistau, erau înlocuiți cu alții, gata să se supună voinții legiuitorului<sup>3)</sup>. Acest sistem a fost introdus pentru prima dată în Constituția Statului Oregon, în 1908, apoi în Constituția Californiei, în 1911, precum și în alte câteva State<sup>4)</sup>. Dar pre-

<sup>1)</sup> Esmein și Nézard, *Éléments de droit constitutionnel*, 1927, t. I, p. 608: « Rezultă mai întâi o oarecare *imutabilitate* juridică a legilor constituționale. Dar această imutabilitate n'ar putea fi absolută, căci suveranitatea națională implică în mod necesar că națiunea poate să-și schimbe totdeauna Constituția. A decreta această imobilizare factice ar însemna, de o parte, o revoltă contra legilor istoriei și invincibilei puteri a progresului. Trebuie deci ca legile constituționale să poată fi modificate și la nevoie schimbate ». . . . Vezi și J. Barthélemy, *op. cit.*, pp. 223—228.

<sup>2)</sup> Trebuie totuși să facem o anumită rezervă. Magistrații americani, atunci când au declarat neconstituționale unele amendamente ale Constituției, au făcut-o cu convingerea fermă că fac un real serviciu țării. N'a fost vorba niciun moment de vreo preocupare de ordin social. Dar ideea de social este așa de vastă, încât în mod implicit atrage și ideea de politic. Oricât ar servi de scuză acest element, nu-i mai puțin adevărat că rămâne un mare pericol în organizarea unui Stat, dreptul pentru Justiție de a examina constituționalitatea intrinsecă a unui amendament la Constituție.

<sup>3)</sup> Ed. Lambert, *op. cit.*, p. 94.

<sup>4)</sup> Colorado, Arizona și Nevada, în 1912, Kansas, în 1914.



ședintele Taft, dându-și seama de ce poate însemna această măsură pentru magistratură și pentru rolul ei, intervine cu toată autoritatea și împiedică adoptarea ei în restul Statelor. Dispoziția n'ar fi avut niciun rezultat practic în ceea ce privește principiul controlului constituționalității legilor, cel mult ar fi dat naștere la vehemente lupte politice și la aservirea puterii judecătorești.

b) S'a propus în al doilea rând revocarea deciziilor judecătorești, pe calea *apelului la popor*. Roosevelt este acela care, în 1911, deschide campanie pe această chestie și-și face platformă electorală, care trebuia să-l aducă președintele Republicei. Propune să se încredințeze votului popular misiunea de a curma conflictul existent între puterea legiuitoare și puterea judecătorească. Această cale extraordinară de atac trebuia să aibă loc în următoarele trei cazuri:

1. Când deciziile emanau dela Curțile supreme ale Statelor, declarând inconstituționale Statutele acestor State;
2. Când nu era vorba de un proces între două persoane, ci de o chestiune importantă de economie națională;
3. Când nu se ridicase chestia inconstituționalității Statutului pentru cauză de incompatibilitate cu Constituția federală.

Dar nici această soluție nu era mai fericită decât aceea a revocării magistraților <sup>1)</sup>. A lăsa în sarcina poporului o atribuție care aparținea exclusiv puterii judecătorești, însemna a distruge însăși existența justiției. Discuția începută pe această temă la 1911, a rămas în suspensie la 1914, când survine războiul, pentru a fi reluată cu și mai multă pasiune după 1918.

**442. Modul în care se exercită acest control.** În Statele Unite, controlul constituționalității legilor, judecat în împrejurările și mentalitatea americană, constituie un serios element de echilibru în mecanismul vieții

<sup>1)</sup> « Revocarea (*recall*) deciziilor judecătorești, ca și legislația pe cale de amendament la Constituție, nu putea închide Curților, hotărâte să prezinte în atitudinea lor de opoziție conservatoare, decât una din cele două căi de care ar fi dispus normal pentru a pronunța din nou anularea legii strecurată în Constituție, sau pusă sub egida votului popular. Putea să împiedece apelul la Constituția Statului; era peste puțină să taië calea invocării Constituției federale. Judecătorii, sesizați cu ocazia unui alt caz de validitate al aceleiași Statut, n'ar fi avut nevoie să se sforțeze spre a împrăpăta considerentele primei lor declarații de neconstituționalitate. N'ar fi avut decât să le reia cuvânt cu cuvânt, mulțumindu-se să înlocuiască *due process clause* a Constituției Statului prin aceea a clauzei corespunzătoare a Constituției federale ». (E. Lambert, *op. cit.*, p. 102 după Rome G. Brown, *Annals*, XLIII, 269).

publice. Am fi înclinați să afirmăm, împreună cu Duguit <sup>1)</sup>, că oricât ar fi tendințe politice care pot să apară în jurisprudența Curții Supreme americane, « există însă în puterea recunoscută tribunalelor americane de a aprecia constituționalitatea legilor, o instituție înalt protectoare a libertății individuale contra arbitrariului legiuitorului ».

Acest control se exercită în două chipuri:

a) De o parte, controlul propriu zis al constituționalității legilor, adică controlul concordanței legii ordinare a unui Stat, față de Constituția aceluia Stat.

b) De altă parte, controlul exercitat de Curtea Supremă a Statelor Unite asupra celorlalte Curți și pe care Hauriou îl numește *federalism*. Acest control constă în dreptul pe care-l are Curtea Supremă, de a examina deciziile Curților diferitelor State, spre a vedea dacă legile ordinare ale Statelor țin socoteală de Constituția federală, înlăturând pe acele cari ar fi contrare acesteia. Hauriou insistă pentru menținerea supremației Constituției federale <sup>2)</sup>.

Controlul acesta, dat în căderea judecătorilor ordinari, atât ai diferitelor State ale Americii, cât și ai Statului federal, nu se poate angaja decât cu ocazia unui litigiu existent. Nimeni nu poate face proces numai cu scopul de a se declara o lege neconstituțională; în practică însă, procesul este angajat numai pentru a se judeca chestia constituționalității.

Judecata nu declară legea în întregul ei neconstituțională, ci numai în materia dedusă în judecată; declararea de neconstituționalitate se mărginește numai la cazul judecat. Autoritatea lucrului judecat este relativă și în această materie <sup>3)</sup>. Legea păstrează valoarea teoretică pentru toate celelalte cazuri. Ea nu este abrogată. Cu toate acestea, în mod practic vorbind, declararea de neconstituționalitate are un efect determinant pentru o lege; nimeni nu-i mai acordă puterea de lege. Instanțele inferioare nu sunt legate de decizia Curții Supreme, nici obligate să se supună ei; totuși, această decizie are un efect hotărâtor.

**443. O lege declarată neconstituțională se poate aplica pe cale administrativă?** O lege declarată neconstituțională nu mai poate fi aplicată nici pe cale administrativă, căci Curțile americane au dreptul, în virtutea echității, să adreseze *injoncțiuni* funcționarilor sau particularilor. Aceste

<sup>1)</sup> L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 678.

<sup>2)</sup> M. Hauriou, *op. cit.*, ed. 1929, p. 273.

<sup>3)</sup> Vezi R. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, 1926, p. 27, Nr. 3.

*injoncțiuni*<sup>1)</sup> sunt ordine obligatorii și sancționate, de a face sau a se abține. O cerere pentru un astfel de ordin a fost adresată Curților americane în 1918, cu ocazia lui *War Time Prohibition Act*. Se cerea Curților să ordone perceptoilor să refuze încasarea taxelor asupra spirtoaselor, prevăzute în legea atacată ca neconstituțională. Deși unele Curți au declarat neconstituțională legea, ea a fost totuși validată de Curtea Supremă a Statelor-Unite.

444. **Dreptul justiției în această materie.** Am arătat că înainte de 1883 Curțile americane nu declarau direct o lege neconstituțională, ci, prin sistemul « construcției », al interpretării, o făceau inaplicabilă. Acesta a fost cazul legii *Sherman*, alcătuită contra *trusturilor*; prin efectul interpretării, legea a fost completamente neutralizată și îndreptată împotriva asociațiilor muncitorești<sup>2)</sup>.

Dar, dela această dată, odată cu schimbarea atitudinii justiției, întâlnim patru cazuri<sup>3)</sup> de acțiune pentru neconstituționalitate:

a) *Due process clause*, este calea comună și obișnuită de a ataca ca neconstituțională orice lege organică, care nu-i în conformitate cu principiile superioare ale Constituției, cu acel *common-law* nescris. A preciza sensul acestei expresiuni este foarte greu, deoarece ea variază dela caz la caz și este modificabilă după împrejurările speciale în care se prezintă procesul.

b) *deprivation of liberty*, adică dreptul pe care îl are orice interesat de a ataca piedicele care se aduc printr'o lege liberului exercițiu al activității economice. Sub această rubrică putem cuprinde cele mai importante momente ale jurisprudenței americane: întreaga luptă care începe la 1890, cu legile asupra muncii și care se va sfârși peste 15 ani, cu biruința legii statutare asupra legii *comune*<sup>4)</sup>. Sub această rubrică trebuie de asemenea

<sup>1)</sup> E. Lambert, *op. cit.*, p. 36.

<sup>2)</sup> Vezi interesanta istorie a acestui caz în Lambert, *op. cit.*, p. 140 și următoarele.

<sup>3)</sup> E. Lambert, *op. cit.*, p. 51; M. Hauriou, *op. cit.*, p. 275.

<sup>4)</sup> D. Lambert observă, și cu drept cuvânt, diferența de tratament întrebuintată de justiția americană în acest caz al apărării intransigente a libertății economice, față de apărarea libertății morale. Pe când în materia primă Curțile n'au înțeles să facă nicio concesie și au judecat legea statutară cu cea mai mare severitate, în materia a doua au procedat invers. Au declarat constituționale legi ca aceea care pedepsea cu amendă pe un om care, trăind în uniune liberă, călătorea dintr'un Stat în altul cu metresa sa. Același lucru despre legea care oprea reproducerea demenților, epilepticilor, contagioșilor sau criminalilor înnașcuți, deși, în acest caz, în cuvinte mai puțin ferme (Vezi Lambert, *op. cit.*, pp. 51—52, în notă).

să cuprindem și dreptul de a ataca orice piedică adusă libertății individuale.

c) *Deprivation of property* este cea mai largă garanție adusă dreptului de proprietate. Pentru orice atingere sub orice formă a acestui drept, ai deschisă calea declarării în neconstituționalitate pe baza lui « deprivation of property ».

d) *imparing the obligation of contracts*, adică dreptul de a ataca ca neconstituțională orice lege care ar veni să se amestece în contractele încheiate și să le schimbe efectul prin propria sa voință. Sub această rubrică intră și contractele Statului.

Aceste patru principii, în virtutea cărora se poate lega instanța investită cu « contenciosul constituțional », constituiesc principii de ordin constituțional, care se păstrează în virtutea lui *common-law*, făcând parte integrante din Constituție și dela care n'a înțeles nimeni să deroge.

**445. Consultații prealabile.** În legătură cu problemele de mai sus trebuie să înfățișăm și dreptul pe care-l au instanțele judecătorești, în America, de a da *consultații prealabile* legiuitorului, asupra textului de lege ce-l pregătește, dispoziție care este cu totul oprită în legislația noastră relativă la organizarea magistraturii, fiind dată în căderea *Consiliului legislativ*.

Această măsură a fost luată pentru a asigura legii și raporturilor dintre particulari născute pe baza acestei legi, o mai mare siguranță. Legea, în sistemul american, nu este valabilă decât după ce primește aprobarea puterii judecătorești. Ori, până la acea dată, niciun contract nu poate lua naștere pe baza ei, deoarece legea ar putea fi declarată neconstituțională și toate raporturile născute pe baza acestei legi urmează soarta ei. Pentru a se evita această mare întârziere în aplicarea unei legi sau posibilitatea de mari prejudicii, în ipoteza că raporturi contractuale ar naște înainte de verificarea constituționalității legii, s'a recurs la sistemul consultațiilor prealabile (*Advisory opinions*). Primul caz de *consultație prealabilă* a avut loc în 1793, când președintele Washington cere avizul Curții Supreme asupra drepturilor și datoriiilor create Statelor Unite prin tratatul lor cu Franța din 1778 <sup>1)</sup>. Curtea Supremă răspunde că nu poate da o decizie mai înainte ca o afacere contencioasă să fie adusă înaintea ei <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> E. Lambert, *op. cit.*, p. 180.

<sup>2)</sup> Bryce, *République américaine*, I, p. 386, ed. 1911.

În urmă, Curțile diferitelor State, ca și Constituțiile lor, au admis dreptul acestor consultații prealabile.

446. **Valoarea jurisprudențială a consultațiilor prealabile.** Dar, odată acest lucru stabilit, s'a ridicat o altă problemă, aceea de a ști dacă avizele date de Curtea Supremă, cu această ocazie, sunt obligatorii pentru dânsa atunci când va avea să judece din același punct de vedere aceeași lege dedusă în judecata ei pe cale contencioasă. Cu alte cuvinte, trebuia să se precizeze dacă consultațiile prealabile au aceeași forță ca și precedentele jurisprudențiale și dacă ele leagă Curtea în decizia contencioasă pe care urma s'o dea. La început, Curtea Supremă din Maine admise că aceste *consultații prealabile* obligă Curtea cu ocazia judecării pe cale contencioasă. Dar, dela 1885, rămase definitiv stabilit că aceste consultații prealabile n'au decât valoarea unor avize date de niște experți privați, deoarece aceste avize sunt formate « fără ajutorul obișnuit pe care Curțile îl trag din investigațiile părților interesate, și dela savanții lor sfătuitori ». În afară de asta, Curțile americane socotesc « că nu-i posibil, în momentul în care o lege urmează să fie votată, de a judeca dacă dispozițiile sale sunt sau nu de conciliat cu Constituția. Numai cu ocazia aplicării, în prezența celor dintâi reacțiuni a intereselor economice comprimate de Statut, se va vedea dacă acest statut se izbește sau nu de unul din aceste principii fundamentale de politică socială, pe care Curțile le consideră ca intrate în Constituții prin canalul lui *due process clause* sau a *declarației drepturilor* <sup>1)</sup>.

447. **Judecăți declaratorii.** Când pe calea acestor *consultații prealabile* nu s'a putut ajunge la niciun rezultat apreciabil în ce privește protecțiunea drepturilor individuale, s'a recurs la un procedeu care-și găsește origina în dreptul roman și care, trecut în dreptul canonic, și-a găsit o largă aplicare în Scoția, în jurisprudența secolului al XVI-lea, de unde a trecut în Anglia. Acest procedeu e cunoscut sub numele de *judecată declaratorie*, care este, după expresia lui Lambert (*op. cit.*, p. 183) o procedură esențialmente preventivă, în care petiționarul nu mai solicită dela Curte, în acțiunea contencioasă ordinară, un ajutor coercitiv contra unui apărător vinovat de violarea dreptului și recalitrant, ci unde el cere dela judecători de a face cunoscut părților, egal de atente, de a se conforma legalității, dar fără să precizeze ceea ce ele cer, cari sunt drepturile și

<sup>1)</sup> E. Lambert, *op. cit.*, p. 182.

datoriile respective cari sunt născute din convențiile lor sau din raporturile lor juridice preexistente și de a fixa conținutul acestor drepturi și datorii printr'o sentință având autoritate de lucru judecat ».

O aplicație importantă a acestui procedeu a avut loc în 1890, cu ocazia lui *Sherman Act*, când trusturile, citând în fața Curții Supreme pe *attorney general*, au obținut o decizie asupra modului de interpretare a acestei legi. Cu toate criticile cari s'au ridicat și împotriva acestui sistem, pe considerațiunea că jurisprudența Curții Supreme ar putea să varieze, el a fost adoptat însă în majoritatea Statelor americane.

448. **Aplicarea administrativă a legii.** Din cauza acestor piedici pe care justiția le pune în aplicarea unei legi și mai ales din cauza chestiunilor de specialitate, din ce în ce mai complexe, cari vin în fața judecătorilor, s'a recurs la crearea unor comisiuni administrative, care să ajute justiția în aplicarea legii. În 1914 s'a creat *Federal Trade Commission*, cu atribuții de investigare, reglementare și chiar jurisdicție în materiile economice. În această comisie se găsește începutul justiției administrative, menite să înlocuiască justiția ordinară în conflictele de constituționalitate. Apariția acestei justiții este astfel justificată: «Judecătorii nu sunt pregătiți, prin formația lor profesională, pentru studiul problemelor așa de complexe și așa de diferite, cum e determinarea valorii sociale a fiecăruia din aceste mari *înțelegeri* industriale și a repercusiunilor lor asupra vieții economice a țării »<sup>1)</sup>. Rezolvarea acestor chestiuni trebuie dată în căderea unor oameni reputați ca specialiști, cari vor putea mai ușor și mai bine înțelege problemele sociale decât magistrații, sclavi ai textului legii și ai precedentului jurisprudențial. Dar, va trebui să treacă încă multă vreme până ce justiția administrativă să poată să dispute justiției ordinare dreptul de a judeca constituționalitatea legilor.

449. **Critica sistemului american.** Problema controlului constituționalității legilor este una din cele mai importante și mai pasionante probleme de drept în America. În adevăr, de organizarea acestui sistem depinde buna funcționare a organismului politic. Sistemul american, dând în competența tuturor dreptul de a judeca constituționalitatea legilor, este cel mai bine organizat, dar pentru ca să-și atingă scopul pentru care a fost creat, are nevoie de anumite corectări și rezerve.

<sup>1)</sup> Lambert, *op. cit.*, p. 197.

În primul rând este vorba de *tradiția precedentului jurisprudențial*. Magistrații americani, și în special magistrații supremei curți, sunt atât de mult sclavii precedentului jurisprudențial și mai ales a celui *common-law*, care se apropie de dreptul natural, încât sunt cazuri când deși nevoi sociale imperioase au dictat crearea unor legi, totuși Curtea Supremă le înlătura ca neconstituționale. Acesta-i cazul numeroaselor legi muncitorești din ultimii ani; unele din ele interziceau plata lucrătorilor în bonuri de furnituri sau de provizii (*truck system*); altele interziceau în anumite zile exercițiul unor meserii (coaforii nu puteau lucra duminicile și sărbătorile după amiază); în sfârșit, altele limitau pentru majori la un anumit număr de ore ziua de lucru. Cu toată însemnătatea socială a acestor legi și cu toată dorința pe care o avea legiuitorul de a stabili o armonie în sânul claselor sociale, ele au fost totuși declarate neconstituționale, fie din cauză că violau libertatea contractelor, fie pentru că constituiau o legislație de clasă, ceea ce nu mai fusese admis în America. Aceste decizii ale Supremei Curți au avut darul să dea naștere la violente critici și să facă un rău serviciu Statului. Totuși, după lungi discuții, Curțile americane au înțeles să cedeze și să valideze astfel de legi, ori de câte ori a fost vorba de o chestie socială.

În al doilea rând, ceea ce nu putem admite la justiția americană și ne face să împărtășim părerea d-lui Lambert, este dreptul sau mai bine zis prerogativa ce și-a creat justiția de a examina constituționalitatea întrinsecă a amendamentelor constituționale. Cu chipul acesta orice posibilitate de reformă este împiedecată și justiția devine cenzorul suprem al vieții publice americane. Oricât de mult am fi partizanii unui control judecătoresc al constituționalității legilor, în care vedem singura garanție a echilibrului puterilor, nu putem însă concepe să se dea justiției un rol preponderent în Stat și acest rol să fie de așa natură încât să distrugă însăși principiul separației puterilor. Imprejurările particulare ale Americii pot constitui o scuză, dar aceste împrejurări există în toate țările; nu vedem cum s'ar putea justifica acest rol.

Sistemul american — cu temperamentele pe care le-am semnalat și cu magistrați ca acei din Statele Unite — constituie tipul celui mai propriu sistem, demn de a fi imitat de toate Statele cu Constituție rigidă <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> În afară de aceste neajunsuri, Hauriou ca și Duguit de altfel, mai relevă și faptul că învățământul universitar suferă de tendința de a studia numai jurisprudența: știința dreptului nu constă în studiul textelor de lege, ci în studiul precedentelor jurisprudențiale.

## B) Franța

450. **Justiția franceză poate examina constituționalitatea legilor?**  
Deși Franța avea înainte o Constituție rigidă, întocmai ca și Statele Unite, totuși, cu toate încercările și cu toate propunerile făcute <sup>1)</sup>, nu s'a putut institui o instanță judecătorească care să controleze constituționalitatea intrinsecă a legilor <sup>2)</sup>. Atât jurisprudența <sup>3)</sup> cât și legislația s'au arătat

<sup>1)</sup> În vederea reîntroducerii controlului constituționalității legilor în Franța au existat două propuneri relativ recente: propunerea legii Charles Benoist, 28 Ian. 1903, *J. off.*, Camera, *Doc. parl.*, p. 99 și propunerea legii Jules Roche, 28 Febr. 1903, *J. off.*, Camera, *Doc. parl.*, p. 97. În propunerea lor, d-nii Charles Benoist și Jules Roche au cerut să se constituționalizeze Declarația drepturilor din 1789, înscriind-o în art. 1 al Constituției din 1875 în felul acesta: « Puterea legislativă nu poate face nicio lege care să aducă atingere și să împiedece exercițiul acestor drepturi ». Ceea ce i-a determinat în această propunere a fost faptul că legea constituțională din 1875 este foarte laconică și o mulțime de materii nu sunt cuprinse acolo. Cu chipul acesta materia constituțională ar putea deveni mai vastă și abia atunci s'ar putea pune problema controlului constituționalității legilor în Franța.

Înainte de aceste două propuneri, am mai avut în 1894 propunerea Naquet (Cameră, *Desbateri*, 15 Martie 1894) prin care se cerea instituirea unei « Curți Supreme menită să statueze asupra reclamațiilor cetățenilor în caz de violare a drepturilor lor constituționale, de puterea legiuitoare ».

<sup>2)</sup> Raphael Alibert, *op. cit.*, p. 23: « În concepția franco-germană legea scrisă este atotputernică: rezultă dela sine că recursul oferit ca garanție cetățenilor tinde înainte de toate să asigure respectul absolut al acestei legi. De altă parte, puterea administrației e așa de mare încât a trebuit să se institue recursuri speciale pentru a o tempera și supune legislației.

« Aceste considerente explică de ce țările supuse influenței juridice a Franței nu cunosc controlul constituționalității legilor și de ce, în aceste țări, căile de recurs destinate să asigure ordinea juridică superioară se reduc la două forme principale ale dreptului francez: recursul în Casație, îndreptat contra tribunalelor care se îndepărtează dela interpretarea legilor și recursul pentru exces de putere, destinat să suprimе ilegalitățile administrației ».

<sup>3)</sup> Se susține de d-nii Berthélemy (*Traité de droit administratif*, 1923, p. 13 și Sir. 1833, I, 357; S. 1838, I, 318) și Hauriou (*op. cit.* ed. 1923, pp. 318—319) că în trecutul jurisprudenței franceze ar exista decizii în care să se fi discutat și cenzurat constituționalitatea legilor. În acest sens se citează deciziile Cas. fr. din 11 Mai 1833 (*National*); 12 Aprilie 1838; 15 Martie și 17 Noemvrie 1851; 15 Aprilie 1863. Hauriou și împreună cu dânsul și d-l Blum în concluziile de sub decizia Consiliului de Stat din 26 Iulie 1918 (*Lemonnier*) găsesc un exemplu de control al constituționalității legilor. De asemenea, se mai citează drept precedente jurisprudențiale în această materie Trib. conflict., 26 Iulie 1873 (*Pelletier*); Cons. de Stat, 7 Aug. 1909 (*Winkel*) S. 1909, II, 145, notă Hauriou; Cons. de Stat, 1 Martie 1912, S. 1912, III, 137, notă Hauriou; Cons. de Stat, 1 Martie 1912 (*Tichit*).





refractare acestui sistem. Motivele acestei situații se găsesc în tradiția Parlamentului francez. Sub vechiul regim, Parlamentele judiciare — în luptă cu puterea regală — își arogaseră dreptul de a înregistra sau a refuza înregistrarea ordonanțelor regale. Refuzul de a înregistra o ordonanță echivala cu lipsa de promulgare a legii; aceste decizii aveau putere obligatorie și pentru viitor. Intocmai ca și Curțile americane, Parlamentele și-au luat îngăduința de a adresa *injoncțiuni* particularilor sau funcționarilor, pentru a se supune sau pentru a rezista unei legi <sup>1)</sup>.

Această stare de lucruri, care a reușit să facă din Parlamentele judecătorești o putere superioară tuturor celorlalte puteri ale Statului, a determinat legislația revoluționară să desființeze toate aceste măsuri și să redea poporului întreaga libertate de a dispune de soarta sa. De sigur, superioritatea normei constituționale prevalează asupra legii ordinare; nu s'ar putea deci refuza judecătorilor dreptul de a înlătura orice normă contrară normei constituționale. Când judecătorul ar avea să aplice două texte, unul constituțional și altul ordinar, contrazicându-se între ele, în chip firesc și prin chiar menirea funcției sale, el ar trebui să aplice textul constituțional — care este o lege mai superioară — și să înlătore textul contrar al legii ordinare. Și totuși, de teama neajunsurilor desființate de legislația revoluționară, judecătorii sunt ținuți să aplice legea, așa cum e votată, și n'o pot înlătura pe motiv de neconstituționalitate. Franța, deși avea o Constituție rigidă, ce nu putea fi modificată decât în anumite forme, totuși controlul constituționalității legilor nu-și putea găsi aplicare, deoarece avem texte exprese cari interzic judecătorului dreptul de a examina

Dar cum cu drept cuvânt observă d-l Nézard (A. Esmein, *op. cit.*, p. 647) chestia constituționalității nu s'a pus și n'a fost rezolvată de justiție, în întregul ei. D. Jèze (*Les principes généraux du droit administratif*, 1925, vol. I, p. 358, nota 1) declară categoric: « Niciodată Consiliul de Stat n'a refuzat să aplice o lege pentru inconstituționalitate. A interpreta o lege nu înseamnă a-i refuza aplicarea. O declar categoric, argumentarea prof. Hauriou nu m'a convins. După părerea mea, e o operă de pură imaginație. Jurisprudența Consiliului de Stat nu poate fi invocată în sprijinul tezei sale ». A se vedea în *același sens* P. Duez, *Le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois en France*, în *Mélanges M. Hauriou*, p. 211; R. Carré de Malberg, *La constitutionnalité des lois et la Constitution de 1875* în *Revue politique et parlementaire*, 1927, p. 344; Laroque, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois en France* în *Revue du droit public*, 1926, p. 722; Larnaude, *L'inconstitutionnalité des lois et le droit public français* în *Revue politique et parlementaire*, 1926, p. 193.

<sup>1)</sup> M. Hauriou, *op. cit.*, ed. 1923, p. 313.

constituționalitatea unei legi<sup>1)</sup>. Textele constituționale se referă însă la un număr redus de materii, așa că rareori se poate pune problema constituționalității intrinseci a unei legi.

451. **Forma sub care ar trebui exercitat acest control.** Majoritatea publiciștilor, în frunte cu d-l Barthélemy, Hauriou, Duguit, s'au pronunțat pentru instituirea unui control al constituționalității legilor. Forma sub care se va exercita acest control poate diferi; aproape toți autorii sunt de acord în a respinge crearea unui tribunal special constituțional, așa cum fusese propus de Sieyès și care, în Constituția anului VIII, deveni Senatul conservator al Constituției « care menține sau anulează toate actele care-i sunt deferite ca neconstituționale de Tribunalat sau de guvern », pentru motivul că acest tribunal, în mod firesc, ar fi la discreția și sub influența guvernului și în al doilea rând nici n'ar avea ce să lucreze. Singura soluție care poate fi primită este aceea de a da în căderea tuturor judecătorilor dreptul de a judeca constituționalitatea legilor<sup>2)</sup>, așa cum de altfel azi puterea judecătorească cenzurează actele puterii executive care vin în conflict cu actele puterii legiuitoare, cu legile<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Iată textele cari interzic în Franța acest control. Mai întâiu avem legea din 15 Aug. 1790, titlul III, art. 11 și 12: « Les tribunaux ne pourront prendre *directement* ou *indirectement* aucune part à l'exercice du pouvoir législatif, ni *empêcher* ou *suspendre* l'exécution des décrets du corps législatif sanctionnés par le Roi, à peine de forfaiture. Ils seront tenus de faire transcrire purement et simplement dans un registre particulier et de publier dans la huitaine, les lois qui leur seront envoyées ».

Această lege a trecut în Constituția din 13 Sept. 1791, tit. III, cap. V, art. 3: « Les tribunaux, ne peuvent ni s'immiscer dans l'exercice du pouvoir législatif, ou suspendre l'exécution des lois... ».

Art. 127 c. pen. fr. adaugă:

« Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique tous les juges... qui se seront immiscés dans l'exercice du pouvoir législatif... soit en arrêtant ou en suspendant l'exécution d'une ou de plusieurs lois, soit en délibérant sur le point de savoir si les lois seront publiées ou exécutées... (citad de Larnaude, *Bulletin de la Société de législation comparée*, 1902, p. 277 și de G. Jèze și H. Berthélemy, *Revue du droit public*, 1912, pp. 145—146).

<sup>2)</sup> G. Jèze, *op. cit.*, p. 355: « Actualmente, există în Franța un curent puternic pentru a atribui tribunalelor, tuturor tribunalelor, după modelul Statelor Unite, puterea de a controla constituționalitatea *intrinsecă* a legilor, cu ocazia proceselor prezentate în fața lor. Nu vor anula legea, vor refuza numai s'o aplice în proces din cauza contradicției sale cu un principiu constituțional ». Vezi în același sens J. Appleton, *Traité élémentaire du contentieux administratif*, 1927, pp. 280—282.

<sup>3)</sup> Nu încapă nicio îndoială că în Franța toți judecătorii pot înlătura, pentru motiv de neconstituționalitate, un regulament care depășește cadrul unei legi.

Cu toate că această ramură a controlului constituționalității legilor a fost adoptată în mai toate țările, nu credem să vedem curând instaurată această reformă în Franța, atât din cauza tradiției și împrejurărilor actuale cât și din cauza amintirii neajunsurilor din trecut.

### C) Anglia

452. **Anglia, țara originară a acestui control.** Se va părea curios ca tocmai Anglia, țară unde supremația Parlamentului este atotputernică, să fie totuși țara unde a luat naștere acest control. Justiția engleză ca și Justiția dominioanelor locale, a exercitat întotdeauna dreptul de control asupra legislației acestor dominioane, în raport cu statutul care a organizat dominionul și i-a acordat dreptul de legiferare <sup>1)</sup>. Acest drept al justiției a fost precis formulat nu numai prin repetatele sale interpretări jurisprudențiale, ci chiar prin charta independenței legislative coloniale, *Colonial Laws Validity Act*, 1865. Principiul supremației Parlamentului englez și principiul dreptului de a garanta această supremație prin ajutorul justiției se găsesc pentru prima dată formulate în această lege, care poate fi considerată drept cel mai complet sistem de exercitare a acestui control. Iată care sunt aceste importante dispoziții:

*Sect. 2.* Orice lege colonială care este sau va fi, într'un chip oarecare, în contradicție cu dispozițiile unui act al Parlamentului, aplicându-se coloniei la care se raportează această lege, sau cu a unei ordonanțe sau a unui regulament făcut în virtutea autorizației unui act al Parlamentului, sau având în colonie forța și efectul unui atare act, va fi considerată ca supusă acestui act, ordonanță sau regulament și va fi, în măsura în care va exista contradicția, dar nu altfel, și va rămâne absolut nulă și inoperantă.

*Sect. 3.* Nicio lege colonială nu va fi ținută drept nulă și inoperantă, drept contrară dreptului englez, afară de cazul când ar contrazice dispoziția vreunui act al Parlamentului, ordonanță sau regulament, cum s'a spus mai sus.

*Sect. 4.* Nicio lege colonială, făcută cu concursul guvernatorului coloniei, sau aprobată de dânsul, sau trebuind să fie mai târziu astfel făcută sau aprobată, nu va fi ținută drept nulă și inoperantă pentru simplul

<sup>1)</sup> Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, 1902, p. 90, compară dreptul acesta al tribunalelor de a judeca constituționalitatea legilor făcute de dominioane cu dreptul pe care-l au aceleași tribunale de a judeca dacă regulamentele (*bye-laws*) companiilor de drum de fier, spre ex., nu vin în contrazicere cu Statutele cari au autorizat funcționarea acestor companii.

motiv că instrucții referindu-se la această lege sau la materia ei, pot să fi fost date Guvernatorului de Majestatea Sa sau în numele său prin orice alt mijloc decât scrisorile-patente sau actul autorizând pe guvernator să colaboreze la confecționarea sau la aprobarea acestor legi pentru pacea, ordinea și buna guvernare a coloniei, chiar când aceste instrucții ar putea fi conținute în scrisori-patente sau într'un act din cele mai sus menționate.

*Sect. 5.* — Orice legislație colonială va avea și va fi considerată în toate timpurile, ca având pline puteri în jurisdicția sa, ea va putea stabili Curți judecătorești, să le desființeze sau să le reconstitue, să schimbe constituirea lor și să stabilească dispoziții privind administrarea justiției prin oficiul lor; orice legislatură reprezentativă, în ceea ce privește colonia pusă sub jurisdicția sa, va avea și va fi considerată, în toate timpurile, că a avut pline puteri de a face legi privind Constituția, puterile și procedura acestei legislaturi, cu condiția ca aceste legi să fi fost votate în formele cari vor putea, din timp în timp, să fie confirmate printr'un act al Parlamentului, prin scrisori-patente, o ordonanță în Consiliu sau o lege colonială fiind în vigoare pentru moment în zisa colonie ».

Iată deci cea mai desăvârșită reglementare a acestui control și precizarea cea mai concludentă a diferenței dintre legea statutară și legea ordinară. Numai în acest caz poate exista un control al constituționalității. Acest exemplu de control ni-l oferă legislaturile coloniale cari, după cum spune Dicey, sunt, în « sferile lor respective, corpuri suverane, dar libertatea lor de acțiune este controlată în raport cu subordonarea lor față de Parlamentul Regatului-Unit ».

Acest sistem, pe care-l întrebuințează Anglia pentru coloniile sale, este cauza largei puteri legislative pe care Parlamentul englez a acordat-o legiuitorilor coloniali.

**453. In Anglia nu există deosebire între legile fundamentale și cele ordinare.** In Regatul-Unit al Angliei problema controlului constituționalității legilor nu se poate pune, deoarece nu există nicio diferență între legile fundamentale și cele ordinare, în sensul că pentru alcătuirea unei legi care să aibă cuprins constituțional și să se refere la constituirea însăși a Statului, spre exemplu, nu se cere nicio formă specială, nicio condiție deosebită. Legile constituționale se pot schimba cu aceeași formă cu care se schimbă sau se modifică legile ordinare. Și în Anglia, ca și în celelalte țări, dar în special în Anglia, sunt o serie de principii și de legi socotite constituționale și de cari nimeni nu se atinge. In mod legal, Parlamentul

poate oricând să modifice aceste legi sau principii: nimic nu se opune la aceasta; Parlamentul este complet suveran și el n'a înțeles niciodată să delege dreptul de a modifica aceste legi unei alte adunări, special constituite. Din acest punct de vedere și după expresiunea cunoscută a lui Bryce, Constituția engleză este o Constituție *flexibilă*; controlul constituționalității legilor nu se poate pune aici <sup>1)</sup>.

454. **Constituția flexibilă potrivnică democrației.** S'a susținut, cu un impresionant lux de argumente, că o Constituție flexibilă, care exclude putința controlului constituționalității legilor, este o Constituție retrogradă, care nu poate fi prielnică unui regim democrat. Și Constituția Angliei a fost dată drept exemplu tipic. Lordul Bryce este acela care a pus problema în chip magistral <sup>2)</sup>: « Aceste organisme sociale pe care le numim Constituții, reprezintă una din cele mai importante contribuții pe care omul le-a adus vreodată politicei ca artă practică de a guverna, ele sunt expresia cea mai completă și mai bine definită la care s'a ajuns pentru a înfățișa principiile fundamentale ale Democrației. Prin ceea ce noi numim Constituția britanică, se înțelege, într'un sens general, totalul legilor, statutelor și doctrinelor de drept comun, încorporate în textele legislative, care se raportează la administrarea afacerilor publice. Dar o Constituție americană scrisă este, în textul său rigid, un instrument legal, regulând singur structura, amploarea, puterile și mecanismul unui guvernământ... Era în asta, în mod virtual, o invenție nouă, fructul legitim al unei Democrații, o soluție practică a artei de a guverna, pentru că concretiza principiul Libertății și în același timp acela al Ordinii ».

Impotriva acestei teorii s'a ridicat Dicey și a venit să dovedească, tocmai cu exemplul Constituției flexibile a Angliei, că această teorie nu-i exactă. « În câteva cazuri spune dânsul <sup>3)</sup>, faptul că anumite legi sau

<sup>1)</sup> Totuși, întâlnim și azi în Anglia un control al constituționalității legilor. În afară de legea scrisă, găsim o serie de principii cari fac parte integrantă din *common-law* și cari au putere constituțională. Dacă Parlamentul votează o lege contrară spiritului de *legitimitate constituțională* care domnește în Anglia, ea nu este declarată neconstituțională sau înlăturată ca atare, ci judecătorii, interpretând-o, refuză aplicarea dispozițiilor care ar viola principiile reputate constituționale. Dar aceste cazuri sunt foarte rare; în timpul războiului ar fi avut ocazia s'o facă, dar justiția a procedat cu mare prudență și a ținut socoteală de împrejurările excepționale și de rațiunea ce-a determinat pe legiuitor.

<sup>2)</sup> *Les démocraties modernes*, t. II, p. 16.

<sup>3)</sup> *Op. cit.*, p. 114.

instituții ale unui Stat au fost puse în afară de sfera controversei politice, a prevenit, aparent, acest procedeu de inovație gradată, care, în Anglia, în interval de cel mult șasezeci de ani, a transformat politica noastră. Constituția belgiană a rămas, mai mult de o jumătate de secol, fără a suferi, cel puțin în formă, nicio schimbare importantă. Constituția Statelor Unite a durat mai mult de o sută de ani; ea n'a avut să sufere nimic care să se asemene cu transformarea generală încercată de Constituția Angliei, dela moartea lui George al III-lea. Dar dacă inflexibilitatea legilor constituționale a împiedecat, în anumite cazuri, procedeu de inovație graduală și inconștientă prin care sunt minate fundațiile unei republici, rigiditatea formelor constituționale a provocat, în alte cazuri, revoluția ».

Aceste teorii sunt însă de o valoare relativă și în funcție de popoarele la care se aplică. Pentru poporul englez, oricare ar fi fost forma constituțională, evoluția lui ar fi fost aceeași, fiindcă această evoluție este în strânsă legătură cu caracteristica poporului <sup>1)</sup>. Sunt însă în viața popoarelor cazuri când o Constituție rigidă poate însemna foarte mult pentru viața Statului; dar tot istoria ne pune la dispoziție cazuri când chiar o Constituție flexibilă n'a putut să împiedece o transformare revoluționară (Italia).

Constituția unui popor trebuie să fie în raport cu felul de viață și cu structura intimă a aceluia popor. Acolo însă unde există o Constituție rigidă se impune să se creeze, alături de dânsa și pentru garantarea ei, un control al constituționalității legilor. Fără existența acestui control, orice Constituție, nu poate păstra decât o rigiditate de formă.

#### D) Elveția

455. **Constituționalitatea cantonală.** În Elveția, controlul constituționalității legilor se prezintă sub o îndoită formă:

- a) De o parte, este vorba de constituționalitatea *legilor cantonale* ordinare, în raport cu *legile constituționale* ale cantonului;
- b) De altă parte, este vorba de constituționalitatea *legilor cantonale* în raport cu *legile federale* și cu *Constituția Statului*.

<sup>1)</sup> W. Stubbes, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. II, p. 616: « În istoria națională, ca și în viața umană, împrejurările joacă un rol tot așa de important ca și proiectele; perspectivele noi ce se deschid pe măsură ce nația dobândește o conștiință politică și o cultură mai mare, dau naștere la ocaziuni și la moduri de progres ce nu se bănuiau; și de îndată ce s'au pus la încercare aceste procedee, se constată că în punctul în care națiunea este condusă de istoria ei anterioară, îi convine mai bine decât oricare alt sistem la care s'ar fi gândit multă vreme ».

Controlul constituționalității legilor cantonale în raport cu Constituția cantonală nu există în toate cantoanele; dimpotrivă, sunt mai numeroase acele cantoane unde nu este îngăduit judecătorilor să examineze constituționalitatea cantonală a unei legi <sup>1)</sup>. Sunt însă multe cantoane unde acest control nu numai că este permis, dar e chiar organizat prin lege. Astfel, în *Berna* — spre deosebire de Elveția germană, unde s'a stabilit <sup>2)</sup> că « autoritățile cantonale n'au să examineze dacă legea cantonală este în contradicție cu Constituția cantonală », fapt care-i dat numai în căderea Tribunalului federal — avem o lege, încă din 1885, care pedepsește cu amendă contravențiile la legile constituționale, ca și la alte legi edictate de *Consiliul Statelor*. Pe baza acestei legi, ca și pe dispoziția art. 26, cifra 4 din Constituția cantonală din 5 Iunie 1893, avem o serie de decizii prin cari chiar tribunalele au refuzat să aplice legi și regulamente pentru cauză de inconstituționalitate.

În *Geneva*, acest control este și mai clar afirmat în mai multe decizii ale Curții de Justiție. Astfel, într'o decizie a Curții de Geneva (126) <sup>3)</sup> găsim formulat în următorii termeni acest principiu: « tribunalele trebuie să examineze, atunci când există conflict între mai multe dispoziții legale contradictorii, care din aceste dispoziții e mai mare ca valoare față de celelalte, fie în raport cu caracterul constituțional sau numai legal al acestor legi, fie în sfârșit în raport cu origina cantonală sau federală a dispozițiilor ce-i vorba să se aplice ».

« Nu există nicio dispoziție a Constituției cantonale care să limiteze în aceste materii competența tribunalelor și care să oblige pe acestea să aplice, de preferință altor dispoziții legale, putând să aibă o valoare superioară, dispozițiile legislative edictate de Marele Consiliu <sup>4)</sup> ».

Totuși, majoritatea tribunalelor cantonale, cum o remarcă d-nii Jèze <sup>5)</sup>, Barthélemy și Bryce <sup>6)</sup>, refuză să examineze chiar constituționalitatea legilor cantonale.

<sup>1)</sup> Acest fapt l-a determinat pe d-l Jèze la 1912 (*Revue du droit public*, p. 149) să treacă Elveția printre Statele care nu permit judecătorilor controlul constituționalității legilor. E posibil însă ca d-sa să se fi referit și la faptul că legile federale nu pot fi examinate în raport cu Constituția federală.

<sup>2)</sup> Affolter, *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts*, p. 175. Werner, *Le contrôle judiciaire à Genève*, p. 33, nota 1; G. Solyom, *La juridiction constitutionnelle aux Etats-Unis et en Suisse*, 1927, p. 82.

<sup>3)</sup> Passavant et C-ie Ville de Genève, citat de G. Werner, *op. cit.*, pag. 14.

<sup>4)</sup> Citat de Solyom, *op. cit.*, p. 84.

<sup>5)</sup> *Revue du droit public*, 1912, pp. 149—150.

<sup>6)</sup> *Les démocraties modernes*, t. I, p. 406.

456. **Constituționalitatea legilor federale.** *Tribunalul federal* are în căderea sa, conform art. 113 al. 3 din Constituția federală dela 1874, dreptul exclusiv de a judeca «reclamațiile pentru violarea drepturilor constituționale ale cetățenilor...». În această calitate, tribunalul federal este îndreptățit să aprecieze orice lege cantonală care este contrară legii federale, precum și orice dispoziție constituțională cantonală, contrară Constituției și legilor federale. «Sub regimul Constituției din 1874, tribunalul federal a anulat legislația cantonală, nu numai pentru că era contrară Constituției federale (cf. jurisprudența foarte numeroasă privind art. 4, 46, etc., din Constituție), dar și pentru contradicție cu *legislația federală*. Astfel, bazându-se pe art. 669 al. 1 cod. civ., tribunalul federal a anulat decizia din 11 Iunie 1917 a Consiliului de Stat din Zoug, pentru motivul că interzicea, sub pedeapsă de amendă, culegerea porumbelor sălbatece Dumineca dimineața »<sup>1)</sup>).

Competința tribunalului federal este limitată deci numai la examinarea legilor cantonale în raport cu legile federale, sau cu Constituția federală. Tribunalul federal n'are în căderea sa dreptul de a examina constituționalitatea legilor federale în raport cu Constituția federală, fapt care-l face pe d-l Hoerni <sup>2)</sup> să spună că «nu există deci în Elveția nicio garanție judecătorească contra neconstituționalității legilor federale, a deciziilor federale de importanță generală sau tratatelor. Camerele federale sunt suverane să aprecieze dacă rămân în limitele Constituției ». Această concluzie la care ajunge d-l Hoerni e conformă cu realitatea, deoarece se sprijină pe textul Constituției, care obligă tribunalele federale să aplice «legile votate de Adunarea federală și deciziile acestei adunări, care au o importanță generală ».

Se poate lesne observa că în Elveția n'avem un control propriu zis al constituționalității legilor. Controlul pe care-l exercită tribunalul federal asupra Constituțiilor și legilor cantonale nu este un control al constituționalității legilor, în sensul care ne preocupă pe noi, ci numai un control absolut necesar pentru existența unui Stat federal. Odată ce tribunalul federal constată că o lege cantonală e contrară Constituției, o anulează și decizia sa are efect *erga omnes* <sup>3)</sup>).

<sup>1)</sup> Less et Consorts c/ Conseil d'Etat de Zoug (Journal des Tribunaux, 1918, p. 88, citat de G. Solyom, *op. cit.*, pp. 85—86).

<sup>2)</sup> *De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse*, p. 150.

<sup>3)</sup> Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 486. A se consulta și Rauline, *Etude sur le tribunal fédéral Suisse*, Paris, 1904. Este de remarcă că acest efect *erga omnes*, este adoptat



E) *Belgia*

457. **Inexistența oricărui control.** În Belgia, ca și în Franța, nu întâlnim existența unui control al constituționalității legilor, deși părerile doctrinei sunt împărțite în această privință. Motivele ce se dau de autorii cari sunt contra acestui control, sunt mai mult motive de text. Ei își întemeiază argumentarea lor pe motive deduse din art. 107 al Constituției din 7 Februarie 1831, în vigoare și azi în Belgia, cu modificările din 7 Septembrie 1893, 15 Noiembrie 1920, 7 Februarie, 24 August și 15 Octombrie 1921.

În adevăr, acest art. 107 are cuprinderea următoare: « Curțile și Tribunalele vor aplica deciziile și regulamentele generale, provinciale și locale, numai dacă vor fi conforme cu legile ». Din moment ce Constituția s'a ocupat de o astfel de chestie — susțin adversarii admiterii controlului — înseamnă că n'a voit să se ocupe decât de această problemă și aceasta-i singura competență pe care a înțeles s'o acorde judecătorilor. Acest argument de text este de altminteri destul de slab <sup>1)</sup>, fapt recunoscut chiar de acei cari l-au întrebuințat. Astfel Errera <sup>2)</sup>, un adversar al controlului constituționalității legilor, se exprimă astfel: « Părerea contrară nouă va fi probabil apărută din nou în ziua când ar fi votată o lege populară, violând manifest Constituția ».

458. **Constituționalitatea extrinsecă.** Totuși, tribunalele păstrează dreptul de a examina constituționalitatea *exterioară* a unei legi. Justiția belgiană a avut și are și acum dreptul de a judeca constituționalitatea *intrinsecă* a legilor votate înainte de Constituția actuală. Acest drept îl are în virtutea art. 138 din Constituție, care abrogă toate legile contrare Constituției. Pentru toate celelalte legi votate sub imperiul Constituției din 1831, judecătorii n'au competența să le examineze constituționalitatea <sup>3)</sup>. Și printre alte argumente aduse de Giron <sup>4)</sup> în sprijinul acestei teze sunt și următoarele două:

după sistemul francez propus de Sieyès; aici însă nu poate avea efectul pe care l-a avut în Franța, deoarece anularea nu poate purta decât asupra dispozițiilor cantonale (legi ordinare sau legi constituționale).

<sup>1)</sup> Vezi în același sens Barthélemy și Jèze, *Revue du droit public*, 1912, p. 149.

<sup>2)</sup> *Op. cit.*, p. 258.

<sup>3)</sup> Thonissen, *La constitution belge*, ed. II-a, No. 497, p. 332.

<sup>4)</sup> *Le droit public de la Belgique*, 1884, pp. 152—154.

a) Legile sunt discutate și votate în public, sub controlul opoziției și nu se poate ca tocmai reprezentanții națiunii să voteze o lege care să conțină un atac direct și voluntar contra Constituției.

b) Ca să se admită dreptul tribunalelor de a controla constituționalitatea legilor, ar trebui ca puterea judecătorească să fie egală cu puterea legislativă; ori, se știe, susține Giron, că puterea judecătorească este inferioară puterii legislative, fiind numai o ramură a puterii executive <sup>1)</sup>.

### F) Germania

#### 459. Constituționalitatea legilor înainte de Constituția din 1919.

În Germania, înainte de Constituția din 1919, găsim tranșat de majoritatea autorilor germani dreptul de control al constituționalității legilor <sup>2)</sup>. Acest control se exercita atât din punct de vedere al constituționalității intrinseci, cât și în cazul când legile diferitelor State veneau în conflict cu legile Reichului.

Laband înfățișează astfel chestiunea <sup>3)</sup>: «Judecătorii au dreptul să examineze constituționalitatea legilor imperiului? Această chestie, de atâtea ori discutată de juriconsulții germani, e tranșată de imensa majoritate a autorilor în favoarea dreptului de examen al judecătorilor. Se spune: orice lege stabilită într'un chip neconstituțional, sau orice lege care violează Constituția, e o lege contrafăcută; tribunalele, care au drept funcție aplicarea legilor, trebuie să examineze înainte de toate, dacă un act care se intitulează lege, răspunde cu adevărat condițiilor de validitate a legilor; dacă acest examen conduce la un răspuns negativ, e datoria tribunalelor de a nu se lăsa rătăcite de o etichetă înșelătoare și de a considera nul un act care, în realitate, nu-i o lege și care este nul».

Cu toate acestea Laband se pare că nu împărtășește în totul această părere, pe care dânsul o consideră a imensei majorități, deoarece adaugă că, faptul că o lege este promulgată de Împărat în conformitate cu Constituția, este o garanție suficientă că întrunește în totul condițiile cerute de Constituție. De aceeași părere este și Lestrade <sup>4)</sup>, care vede, alături de

<sup>1)</sup> Aceasta e teoria profesată de d-l Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1923, p. 9 și urm.

<sup>2)</sup> Cea mai completă expunere asupra acestei chestii, citată de Laband, e a lui Bishof în *Zeitschrift für Civilrecht und Progress*, vol. XVI, p. 245 și urm.; p. 585 și urm.

<sup>3)</sup> *Droit public de l'Empire Allemand*, t. II, p. 322.

<sup>4)</sup> V-te Combes de Lestrade, *Les monarchies de l'Empire Allemand*, 1904, p. 49.

Impărat, în *Bundesrat*, organul însărcinat cu supravegherea Constituției. Legele pe care le promulgă Reich-ul obligă Statul respectiv numai în limitele sferei constituționale. Aceste limite sunt stabilite prin grija și paza *Bundesrat*-ului. Consiliul federal are în atribuțiile sale și dreptul de a judeca denegarea de dreptate: fie atunci când toți judecătorii se declară necompetenți, fie în cazul când guvernul unui Stat violează principiul independenței magistraturii.

Când ne găsim în fața unui conflict constituțional între două State, *Bundesrat*-ul procedează mai întâi pe cale amicală, spre a ajunge la o conciliere. La caz de neînțelegere, judecă în fond și dă o sentință fără apel <sup>1)</sup>.

În afară de acest control al constituționalității exercitat de *Bundesrat*, diferite State și-au creat organe speciale menite să rezolve conflictele locale de constituționalitate. Dar cele mai multe State preferă să supună aceste conflicte tot *Bundesrat*-ului, care devine astfel tribunal suprem în materie de constituționalitate.

**460. Sistemul Constituției din 1919.** Constituția din 11 August 1919 întărește și mai mult sistemul existent până atunci în Germania. Prin art. 19 din această Constituție, găsim creată o Inaltă Curte de Justiție (*Staatsgerichtshof*) în căderea căreia este dat contenciosul constituțional din interiorul unei țări, care n'are altă jurisdicție competentă, precum și rezolvarea conflictelor de drept public dintre diferite țări sau dintre țări și Reich. Până aci, această Inaltă Curte are aceleași atribuții ca și vechiul *Bundesrat*. Inalta Curte nu poate fi sesizată decât de una din părțile litigante.

Constituția stabilește chiar normele după care au să se rezolve conflictele de natura aceasta. Astfel, art. 13 declară că «dreptul Reichului are prioritate față de dreptul țărilor» <sup>2)</sup>.

Tot acest text stabilește că în caz de divergență sau îndoială asupra chestiei de a se ști dacă se poate împăca o dispoziție legislativă a unei țări cu una a Reichului, autoritatea centrală, fie a Reichului, fie a Statului, sesizează Inalta Curte de Justiție spre a decide.

În caz când legile țărilor (art. 15) nu sunt suficiente pentru a aduce la îndeplinire legile Reichului și s'ar constata de autoritatea centrală a

<sup>1)</sup> V-te Combes de Lestrade, *op. cit.*, p. 50.

<sup>2)</sup> Vezi în această privință René Brunet, *La Constitution allemande du 11 Août 1919*, Paris, 1921, p. 85.

Reichului oarecare lacune în executarea acestor legi, țările au datoria, în urma cererii Reichului, să completeze aceste lipsuri. Dacă această divergență de păreri persistă, ambele autorități au dreptul să se adreseze Inaltei Curți de Justiție. Tot această Inaltă Curte decide (art. 28) cu competență exclusivă, în caz de divergență, asupra repartiției patrimoniului unui Stat cu ocazia unirii sau despărțirii sale de Reich. Tot această Inaltă Curte judecă pe Președintele Republicei, pe Cancelar și pe miniștri, în caz de violare a Constituției sau a legilor <sup>1)</sup>.

Așa cum este organizată competența acestei Inalte Curți de Justiție, se pare că dânsa nu-i învestită cu puterea de a judeca decât în caz de conflict între legile a două țări, sau în caz de conflict între legea unei țări și a Reichului. Legile Reichului sunt însă în afară de orice discuție; ne întoarcem astfel din nou, la teoria lui Laband, că din moment ce sunt promulgate de Președintele Republicei, sunt considerate constituționale. Art. 70 din noua Constituție declară că Președintele Reichului promulgă legile care sunt în atare situație după termenii Constituției. Prin urmare, juridicește vorbind, Președintele n'avea să examineze decât îndeplinirea formelor prevăzute de Constituție. Președintele putea însă promulga o lege care viola Constituția, deși toate formele externe care-i dau caracterul de lege fuseseră îndeplinite. El nu aprecia decât constituționalitatea *externă* a legilor.

**461. Rolul Reichsrat-ului ca organ de control al constituționalității legilor.** Deși nu ne aflăm în fața unei Constituții rigide, căci puterea legiuitoare putea oricând modifica Constituția (art. 76), cerându-se pentru aceasta o majoritate de două treimi, totuși problema constituționalității legilor se putea pune în întregul ei și aici. Legiuitorul a creat însă prin art. 60 un organ, Reichsrat (păstrează toate atribuțiile Bundesratului, în afară de cele conferite lui Staatsgerichtof) având dreptul de *veto* asupra tuturor proiectelor de lege prezentate de guvernul Reichului (art. 69). Dacă guvernul Reichului nu cădea de acord cu Reichsratul asupra textului propus, guvernul Reich-ului putea depune proiectul în fața Reichstag-ului. La fel se putea întâmpla și în cazul când Reichsratul vota un proiect care n'avea consimțământul Reichului. Guvernul Reichului era obligat să-l prezinte Reichstag-ului, exprimându-și propria sa părere.

<sup>1)</sup> Vezi René Brunet, *op. cit.*, p. 89.

Impotriva legilor votate de Reichstag, Reichsratul avea dreptul de *veto* (art. 74). Acest drept trebuia exercitat în termen de două săptămâni dela votarea definitivă a legii. *Veto* trebuia îndreptat la guvernul Reichului și în două săptămâni dela introducerea lui trebuia motivat pe larg.

În urma acestui *veto*, guvernul Reichului prezenta din nou spre deliberare legea în fața Reichstagului. Dacă cele două păreri nu se puteau concilia, atunci Președintele Reichului putea, în termen de trei luni, să supună conflictul *referendumului popular*. Dacă Președintele nu uza de acest drept și nici cele două păreri nu se putea concilia, legea era considerată fără valoare.

Se putea întâmpla însă ca împotriva acestui veto al Reichsratului, Reichstagul să se pronunțe cu majoritatea de  $2/3$ . În acest caz, Președintele era obligat ca în termen de 3 luni să publice legea așa cum a fost votată de Reichstag, sau să ordone un *referendum*.

De sigur, instituția Reichsratului constituia un serios element de control, dar nu excludea puțința de a se putea discuta chestia constituționalității legilor Reichului, votate fără majoritatea de  $2/3$ . Aci nu exista, ca în Elveția, un text care să oprească pe judecători să examineze constituționalitatea legilor federale. În acest caz, după principiile generale în materie de interpretare a legilor, calea acestui control urma să fie deschisă în fața tuturor tribunalelor, așa cum spune Laband, căci orice lege care violează Constituția n'are putere de lege. Toate tribunalele erau competente să judece astfel de cazuri: Staatsgerichtshof-ul rămânea cu competența sa specială și limitată.

### G) Italia

462. **Statutul italian, constituție flexibilă.** În Italia chestia constituționalității legilor nu se poate pune, deoarece Statutul italian poate fi modificat oricând printr'o lege ordinară <sup>1)</sup>. În Italia nu avem legi constituționale și legi ordinare, ci toate au aceeași forță și autoritate. Constituția italiană a fost de repetate ori modificată prin legi ordinare, mai ales în ultimul timp. « În Italia, oricare ar fi părerile teoretice asupra sistemului american, putem spune, fără posibilitate de îndoială, că judecătorii n'au puterea acestei Curți Supreme (a Statelor Unite). Am văzut că în

<sup>1)</sup> Fac excepție, dela legea din 9 Dec. 1928, unele materii de importanță deosebită, pentru modificarea cărora se cere în prealabil avizul conform al Marelui Consiliu fascist.

organele legislative ale Statului rezidă totdeauna viu și imanent puterea de a schimba legile după nevoi și prin urmare chiar acele zise constituționale; de sigur, dreptul de a interpreta Statutul trebuie să le aparțină. A recunoaște magistraților o putere ca aceea care există în America, ar însemna să facă Constituția imuabilă, să împiedece desvoltarea ei legală, conform cu desvoltarea conștiinței naturale, să împiedece acțiunea puterilor publice, să facă din magistrații numiți de Rege și de un ministru și care trebuie *secundum legem, non de legibus judicare*, judecătorii Parlamentului: să le dea, ca și puterii legislative, calitatea de organe superioare ale Statului, ale nevoilor, intereselor și drepturilor sale. O astfel de pretenție ar fi, cu drept cuvânt, în Italia, neconstituțională »<sup>1)</sup>.

463. **Constituționalitatea extrinsecă.** Totuși, prof. Santi Romano <sup>2)</sup> observă că jurisprudența italiană a început să cenzureze legile din punct de vedere al conformității lor formale cu Statutul. Este vorba aici de constituționalitatea *extrinsecă* a unei legi, fapt care este mai mult o chestie de *legalitate*.

Un început de control al legilor din punct de vedere al constituționalității *interne* s'a întâlnit în Italia sub forma controlului conformității decretelor-legi cu legea care a acordat pline puteri guvernului. Controlul consta în faptul de a se examina de tribunale dacă guvernul n'a depășit limitele ce i-au fost fixate de puterea legiuitoare <sup>3)</sup>.

1) Luigi Palma, *Corso ai diritto costituzionale*, t. II, p. 456.

2) Santi Romano, *Corso di diritto costituzionale*, ed. II, Padova, 1928, p. 257.

3) Roma, 31 Ian. 1916, Fagiolo, *Foro it.*, 1916, I, 571; Vezi G. Jèze, *Les pleins pouvoirs en Italie* în *Revue du droit public*, 1917, p. 211; Cericolo, *L'ammissibilità dei decreti legge nel diritto positivo postbellico* în *Riv. di diritto pubblico*, 1922, p. 456 și urm.; Esmein și Nézard, *op. cit.*, t. II, pp. 92—93. Silvio Trentin, *Les transformations récentes du droit public italien*, 1929, p. 49, unde se dă și o bibliografie completă asupra materiei neconstituționalității decretelor-legi și a deciziei Casației italiene din 1922.

În *Norvegia*, toate tribunalele aveau dreptul să aprecieze constituționalitatea legilor (vezi G. Jèze, *Revue du droit public*, 1912, p. 145). D-sa citează o decizie a Curții Supreme din Cristiania din 3 Iunie 1890 și alta din 2 Febr. 1893.

În *Grecia* de asemeni întâlnim dreptul de control al constituționalității legilor, în special într-o decizie din 1904 cu No. 145 a Primei Camere a Areopagului. Vezi pentru mai multe lămuriri N. Politis, *Revue du droit public*, 1904, p. 111; 1905, p. 118. Vezi și consultația dată de d-sa în procesul tramvaelor, 1912.

În *China*, prin Constituția din 10 Oct. 1923 (James Woo, *Le problème constitutionnel chinois*, Paris, 1925) imitată în mare parte după Constituția germană din 1919 și după cea

## § 4. CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR ÎN ROMÂNIA

SUMAR: 464. *Istoric. Statutul lui Cuza introduce acest control în România.* — 465. *Controlul constituționalității în Constituțiunea din 1866.* — 466. *Examinarea jurisprudenței. Procesul Societății Tramvaielor din 1912.* — 467. *Atitudinea jurisprudenței*

464. **Istoric. Statutul lui Cuza introduce acest control în România.**

România a cunoscut controlul jurisdicțional al constituționalității legilor, abia sub regimul Constituției din 1866. Sub regimul celei dintâi Constituții naționale, — Statutul lui Cuza Vodă din 1864 —, există un *control politic*, preventiv, al constituționalității legilor, control exercitat de către Principele Domnitor și Corpul Ponderator (Senatul). Atâta vreme cât acest Statut a fost în vigoare, problema controlului jurisdicțional al constituționalității legilor nu s'a pus — și nici nu putea fi pusă — Statutul fiind o constituție *flexibilă*, putând fi modificată prin orice lege ordinară.

*Controlul politic* era exercitat:

a) De *Domnitor*, care singur avea dreptul de inițiativă (art. 3) și dreptul de a sancționa legile (art. 12);

b) De *Corpul Ponderator*, în supravegherea căruia erau date toate dispozițiunile constitutive ale noiei organizări a României (art. 12).

Corpul Ponderator avea dreptul de a examina orice proiect de lege, în afară de Budget, care era votat de Adunarea Electivă, spre a constata dacă e compatibil cu dispozițiunile constitutive ale noiei organizații (art. 10).

Corpul Ponderator era organul superior menit să armonizeze conflictele ce s'ar fi putut naște între puterile Statului; el avea acelaș rol ca și Senatul pe care îl întâlnim în Constituția franceză dela 1852, însărcinat să păstreze supremația Constituției.

Cea dintâi Constituție națională n'a dăinuit destul ca să poată îngădui verificarea eficacității instituțiunilor create, pentru a asigura controlul politic al constituționalității legilor, întru cât a fost înlocuită, după un scurt răstimp, prin Constituțiunea din 1866.

a Statelor Unite, întâlnim de asemeni în art. 28 dispoziția că « legile provinciale contrare legilor Statului, sunt nule ». Conflictul între o lege provincială și una națională va fi rezolvat de Curtea Supremă de justiție.

E lesne de văzut că această dispoziție e luată după Constituția germană, în prima parte și după cea a Americii, atunci când e vorba de organul însărcinat să rezolve conflictul. Dar și aici, întâlnim aceeași lipsă: lipsa controlului constituționalității legilor Statului în raport cu Constituția.

465. **Controlul constituționalității în Constituția din 1866.** Constituțiunea promulgată la 30 Iunie 1866, este o Constituție de *tip rigid*. Ea prevede, în art. 129, condițiunile speciale necesare la revizuirea ei. Această constituțiune a avut ca model Constituția belgiană, promulgată la 7 Febr. 1831, care nu admite controlul jurisdicțional al constituționalității legilor (Cas. b., 23 Iul. 1849, *Pasic.*, 1849, I, 443).

Cu toate acestea, sub regimul acestei constituții rigide, problema unui control jurisdicțional al constituționalității legilor a fost pusă de jurisprudență și — după anumite șovăieli —, Curtea de Casație l-a admis în mod definitiv prin deciziunea 261/912 (*Curierul Judiciar*, 1912, Nr. 32, p. 237 și urm.), dată în faimosul proces al Tramvaelor din București.

Înainte de această deciziune, care n'a pasionat numai lumea juridică românească, ci și pe juriștii străini, chestiunea controlului jurisdicțional al constituționalității legilor a mai fost ridicată, sporadic, dar fără să prezinte amploarea și sensul pe care i l-a dat deciziunea din 1912.

Astfel, putem cita deciziuni care admit controlul jurisdicțional al constituționalității legilor:

a) Pentru *constituționalitatea extrinsecă*, deciziunea 110/1866 a Curții de Casație s. II (*Bul.*, 1866, p. 207). Această decizie stabilește că instanțele judecătorești nu pot controla constituționalitatea legilor decât din punct de vedere al formei, fiind obligate să aplice legea în întregime, când formele au fost respectate;

b) În ceea ce privește *constituționalitatea intrinsecă*, exista o deciziune din 1875 a Curții de Casație s. I (*Buletin*, 1875, p. 223), în care nu este vorba de un conflict propriu zis între două legi — una constituțională, iar cealaltă ordinară —; dintr'unul din considerentele acestei deciziuni, se trage concluzia că Înalta Curte ar fi formulat principiul controlului jurisdicțional al constituționalității: « Considerând că, găsindu-se în fața a două legi care se contrazic și se anulează reciproc, judecătorul care este silit să se pronunțe, se vede obligat să nu aplice decât pe una dintre ele, neținând seama de cealaltă ». Dar acest considerent nu este de natură să modifice sensul integral al deciziunii, care rezolvă un conflict de legi în timp.

Deciziunea care pune pentru prima oară problema controlului jurisdicțional al constituționalității intrinseci — de altfel în mod incidental și rezolvând-o fără cea mai mică greutate — este deciziunea Nr. 227/902 (*Buletin*, 1902, p. 446, 447).

Prin această deciziune, Înalta Curte de Casație înlătură o lege votată în 1900, care autoriza pe locuitorii orașului Râmnicu-Vâlcea, violând art.



132 al Constituțiunii din 1866, să vândă terenurile ce le fuseseră cedate în proprietate, în anul 1864. Inalta Curte justifică această soluțiune, pe considerentul că « dispozițiunea art. 1 al legii din 1900, fiind contrară art. 132 din Constituție, este fără efect juridic ».

Dar aceste încercări sporadice ale jurisprudenței, nu ne pot duce la concluzia că din acea epocă chiar, ar fi fost admis în România principiul controlului jurisdicțional al constituționalității legilor.

Problema se pune pentru prima oară în toată amploarea ei în 1912, cu prilejul procesului Societății Tramvaelor din București.

**466. Procesul Societății Tramvaelor, din 1912.** Acest proces a luat naștere în împrejurările următoare:

În baza legii din 1909, Municipiul București a fost autorizat să constituie o Societate Comunală de Tramvae care trebuia să funcționeze pe baza unor statute aprobate de Ministerul de Interne. Prin lege, Municipiul era asociatul acestei Societăți. Toate formalitățile legale fiind îndeplinite și Societatea fiind constituită, au început lucrările pentru instalarea șinelor. În acest moment s'a născut conflictul între societate și Primărie, care pretindea că societatea s'a constituit fără nicio bază legală, și care a intervenit în același timp pe lângă Consiliul de Miniștri, spre a obține abrogarea legii care autoriza crearea societății. Guvernul anulează aprobarea anterioară a funcționării și oprește instalarea șinelor. Societatea Tramvaelor se adresează Justiției, cerându-i repararea acestei situațiuni. Pe când procesul era în curs, intervine, la 18 Dec. 1911, o lege interpretativă, care dă alte statute societății, adăogând că până la votarea legii interpretative, societatea ar fi trebuit să respecte, pentru constituirea ei, formele dreptului comun.

Atât Tribunalul din București s. II com., înaintea căruia a fost ridicată chestiunea, cât și Curtea de Casație s. I, prin deciziunea sa Nr. 261 din 1912 (*C. Jud.*, 1912, Nr. 32, p. 373), recunosc dreptul instanțelor judecătorești de a examina constituționalitatea legilor, întemeindu-se pe următoarele considerente:

a) Principiul separațiunii puterilor impune ca puterile să se controleze și să se cenzureze reciproc;

b) Puterea judecătorească, fiind chemată să aplice legile, este obligată să judece și să aplice deopotrivă și legile constituționale, care de asemenea sunt legi; în caz de coliziune între legile ordinare și cele constituționale, puterea judecătorească este în drept să decidă care dintre aceste legi trebuie aplicată;

c) Nu există niciun text care să împiedice pe judecător de a examina constituționalitatea legilor; art. 108 c. pen. (art. 127 c. pen. francez) pedepsește pe judecătorul care s'ar amesteca în atribuțiunile puterii legiuitoare, dar nu pe acela care, având să se pronunțe între aplicarea unei dispozițiuni constituționale și aceea a unei legi ordinare, care o contrazice, dă preferință, în conformitate cu principiile fundamentale, dispozițiunilor constituționale, mai de grabă decât legilor ordinare;

d) Magistrații, depunând jurământul de a respecta Constituția și legile țării, au primit dela lege misiunea de a aplica atât legile constituționale, cât și legile ordinare; implicit deci, au dreptul să decidă care sunt legile ce urmează să fie aplicate în caz de conflict între ele;

e) Constituția română fiind de tip rigid, este o lege superioară legilor ordinare; orice lege ordinară care este contrară Constituției este deci nulă și fără efect juridic, iar magistrații pot înlătura aplicarea ei în speța dedusă înaintea lor.

Această deciziune a stârnit un puternic ecou și a consacrat definitiv dreptul justiției românești de a examina constituționalitatea legilor.

467. **Atitudinea jurisprudenței.** De atunci, nu s'a mai ridicat obiecțiunea că Justiția n'ar putea să examineze constituționalitatea legilor.

Astfel, în 1921, cu prilejul discuțiunii asupra constituționalității Decretului-Lege de prelungire obligatorie a contractelor de închiriere, Inalta Curte în secțiuni-unite, declarând constituțional acest Decret, nici nu mai examinează chestiunea de a ști dacă Justiția are sau nu dreptul să judece constituționalitatea legilor (Cas. S.-U., 2 Iun. 1921, D. O. Soare, *Pand. Rom.*, 1922, III, 74).

Aceeași soluțiune va interveni în toate deciziunile Inaltei Curți în 1922, când se va examina chestiunea constituționalității art. 36 al legii agrare din 1921, prin care se fixează un preț maximal pentru pământurile expropriate în scop de utilitate națională. Instanțele jurisdicționale examinează constituționalitatea acestui text, fără să se fi ridicat înaintea lor problema competenței sau incompetenței lor de a cerceta constituționalitatea intrinsecă a legilor<sup>1)</sup>.

Controlul constituționalității legilor exercitat de puterea judecătorească, până la promulgarea constituției din 1923, a avut efectul să împiedece

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 7 Sept., 1922, *Obștea din Târtelu*, *Pand. Rom.*, 1923, I, I, cu o notă a Prof. Petre Missir.

Parlamentul de a mai vota legi ca cea din 1911, declarată neconstituțională în procesele sus amintite. Parlamentul s'a ținut în limitele care îi fuseseră stabilite de Constituție și nu mai constatăm niciun conflict între puterea legiuitoare și puterea judecătorească.

Totuși, acest control, exercitat pe cale jurisdicțională, n'a avut întinderea așteptată de starea de legalitate care fusese proclamată ca bază a constituției noastre. Abstracție făcând de epoca războiului, Constituțiunea nu mai este respectată în întregime, o destul de îndelungată perioadă de timp după război, și aceasta în văzul și câteodată cu aprobarea, uneori tacită, alteori expresă, a Justiției.

Când în 1923, Statul Român și-a dat o nouă Constituție, bazată pe ideea de drept, prima instituție la care s'a gândit legiuitorul pentru înfăptuirea acestei organizări și suprimarea neajunsurilor semnalate în epoca tulbură de după război, a fost introducerea controlului jurisdicțional al constituționalității legilor.

#### § 5. REGIMUL CONSTITUȚIEI DIN 1923

##### SUMAR: 468. *Principii generale*

**468. Principii generale.** Regimul controlului constituționalității legilor, este prevăzut de art. 103 al Constituției din 23 Martie 1923, și în art. 29 al legii pentru organizarea Curții de Casație din 1925, cu modificările ulterioare. Acest regim este caracterizat de următoarele dispozițiuni:

a) Controlul constituționalității legilor este încredințat exclusiv Curții de Casație, în secțiuni-unite. S'a creat astfel o instanță specială, singura competentă să se pronunțe asupra constituționalității legilor;

b) Constituționalitatea legilor nu poate fi cercetată decât cu prilejul unui litigiu între părți. Nu este îngăduit ca o persoană oarecare să introducă o plângere contra constituționalității unei legi înaintea Curții de Casație în secțiuni-unite, decât dacă există un proces în curs. Neconstituționalitatea unei legi trebuie deci ridicată pe cale de *excepțiune*, de către apărare, în cursul unui proces;

c) Constituționalitatea legii este cercetată la urmă, după ce procesul a străbătut toate gradele de jurisdicție. Recursul înaintea secțiunilor unite ale Inaltei Curți de Casație, în vederea cercetării constituționalității unei legi, constituie o cale extraordinară de atac împotriva unei hotărâri judecătorești.

Nu există decât o singură excepție la această regulă: când cele două părți din proces acceptă suspendarea cursului procesului, pentru a se

îngădui discuțiunea prealabilă, în secțiuni unite, a constituționalității legii a cărei aplicare se cere (Cas. S.-U., 20 Sept. 1934, *Soc. de Asig. «G-rala», Pand. Săpt.*, 1934, p. 645, jurispr. constantă);

d) Judecata asupra neconstituționalității unei legi, nu se referă decât la cazul judecat. Aceste decizii nu au efect *erga omnes*.

Motivul care a determinat pe constituantul din 1923 să modifice sistemul controlului constituționalității legilor, așa cum fusese organizat, în 1912, pe cale jurisprudențială, trebuie căutat, așa cum s'a declarat dela înălțimea băncii ministeriale, în dorința de a obține o mai bună administrare a justiției. S'a urmărit în felul acesta, să se evite ca prin acest control al constituționalității legilor, un proces să revie de două ori înaintea aceleiași instanțe, cum a fost cazul în procesul Tramvaelor, ceea ce ar aduce o mare pierdere de timp. S'a urmărit în același timp, pentru a salva prestigiul legilor, ca validitatea lor să nu poată fi discutată înaintea unei instanțe oarecare, ci exclusiv în fața supremei instanțe, care trebuie să se pronunțe cu toată autoritatea, punând repede capăt controversei asupra constituționalității, și dând legii întreaga sa putere de aplicare, în cazul respingerii recursului, sau abrogând legea în fapt, cu toate că Constituțiunea declară că deciziunea nu produce efecte decât între părți, când recursul a fost admis.

Nu se poate deci aduce constituanților învinuirea « de a fi violat prin acest sistem conștiința magistraților dela instanțele inferioare, tribunale și Curți, și de a fi violat principiul egalității judecătorilor în exercițiul jurisdicțiunii », astfel cum a susținut-o la Senat profesorul C. G. Dissescu, raportorul Constituției.

#### § 6. PROCEDURA CONTROLULUI CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

SUMAR: 469. *Excepția neconstituționalității.* — 470. *Unde se propune neconstituționalitatea.* — 471. *Ridicarea excepțiunii la instanța de fond.* — 472. *Când se rezolvă excepțiunea de neconstituționalitate.* — 473. *Suspendarea judecării procesului.* — 474. *Judecarea prealabilă a neconstituționalității.* — 475. *Judecata nu se face din oficiu.* — 476. *Recurs special.* — 477. *Termenul recursurilor în neconstituționalitate.* — 478. *Intervențiunea.* — 479. *Efectul deciziei de neconstituționalitate.* — 480. *Administrațiunea poate ridica excepțiunea de neconstituționalitate a unei legi*

469. **Excepția neconstituționalității.** O lege nu poate fi dedusă înaintea Inaltei Curți de Casație în secțiuni-unite, pentru a se examina conformitatea ei cu Constituția, decât dacă există un proces pendent. Dacă cineva se simte lezat de o lege neconstituțională, nu poate ataca această lege direct

în justiție, ci trebuie să intenteze un proces în revendicarea dreptului său, și cu această ocazie, dacă i s'ar aplica legea considerată neconstituțională, să ceară înlăturarea ei.

Constituționalitatea unei legi nu poate fi dedusă în judecată pe *cale directă*, ci numai pe *cale de excepțiune*. Rațiunea de a fi a acestei măsuri, luată de art. 29 al legii de organizare a Curții de Casație, trebuie căutată în teama ca exercițiul acestui drept să nu devină abuziv și să nu constituie o piedecă în funcționarea puterii judecătorești și legiuitoare.

Existența *unui proces* a fost pretinsă, tocmai pentru a garanta temeinicia acțiunii în neconstituționalitate, după cum în Franța se cere existența unui *interes* pentru admiterea unei plângeri înaintea Consiliului de Stat, și după cum în România se cere existența unui *drept* vătămat pentru admiterea unei acțiuni de contencios administrativ <sup>1)</sup>.

De asemenea, la 5 Noemvrie 1931, Inalta Curte a statuat că, având în vedere că neconstituționalitatea legii nu fusese ridicată înaintea niciunei instanțe de fond și că părțile n'au convenit să se suspende judecarea pricinii, recursul în neconstituționalitate introdus de-a-dreptul înaintea secțiilor unite, trebuie respins, deoarece în primul rând trebuie judecat recursul supus secțiunii respective (Cas. S.-U., 5 Nov. 1931, Soc. Carpatina, *Pand. Săpt.*, 1932, p. 181).

**470. Unde se propune neconstituționalitatea?** Neconstituționalitatea legii poate fi ridicată pe cale de incident, atât înaintea instanțelor de fond unde se judecă procesul, cât și înaintea Curții de Casație, până în ultima fază a procesului, deoarece acest incident privește o chestiune de ordine publică, care poate fi ridicată direct în Casație de către părțile interesate, dar nu și de către instanță din oficiu (Cas. S.-U., 21 Oct. 1926, Iosif Gall, *Pand. Săpt.*, 1931, p. 97).

Mai mult încă, ea poate fi ridicată, pe cale de apărare, chiar la judecarea divergenței în Casație, fără să i se poată opune argumentul tardivității (Cas. S.-U., 18 Dec. 1926, Leontopol, *Pand. Săpt.*, 1927, p. 97).

<sup>1)</sup> Jurisprudența a completat și precizat aceste norme, stabilind că recursul în neconstituționalitate, introdus direct înaintea Curții de Casație în Secțiuni-Unite, este inadmisibil atunci când, discutându-se un act administrativ, nicio instanță de fond nu s'ar fi pronunțat asupra legalității actului, sau când instanțele de contencios nu s'au sesizat de ilegalitatea actului (Cas. S.-U., Episcopia Reformată a Transilvaniei, *Pand. Săpt.*, 1931, p. 97).

Dar cu prilejul judecării neconstituționalității unei legi, nu se poate ridica pe cale de apărare chestiunea neconstituționalității unei alte legi, dacă această obiecțiune de neconstituționalitate n'a fost supusă instanțelor de fond (Cas. S.-U., 30 Nov. 1933, Soc. Forestiera « Baia », *Pand. Săpt.*, 1934, p. 371). Această soluțiune a Inaltei Curți ne pare excesivă și contrară întregii jurisprudențe de până atunci <sup>1)</sup>.

**471. Ridicarea excepției la instanța de fond.** O problemă care a preocupat jurisprudența noastră, a fost chestiunea de a se ști dacă, existând un proces, chestiunea neconstituționalității unei legi poate fi supusă judecării secțiunilor-unite, fără să fi fost ridicată înaintea instanțelor de fond, sau cel târziu înaintea Curții de Casație, Secțiunea respectivă. Prin mai multe decizii, Inalta Curte a hotărât că un proces care a străbătut toate gradele de jurisdicție, inclusiv Curtea de Casație, este un proces isprăvit, și că chestiunea constituționalității legii aplicate nu mai poate fi pusă în discuțiune <sup>2)</sup>. Cu alte cuvinte, în materie de neconstituționalitate, nu se poate sesiza de-a-dreptul instanța competentă, ci numai prin intermediul unei instanțe necompetente.

Legea de organizare a Curții de Casație din 1925, prin art. 29, pare să întărească soluțiunea adoptată de Inalta Curte <sup>3)</sup>.

Prin soluțiunea adoptată, Inalta Curte admite argumentele înfățișate de fostul procuror general al Inaltei Curți, I. N. Stambulescu:

a) Din clipa în care o parte a acceptat să i se aplice o lege fără să ridice obiecțiunea neconstituționalității ei, măcar în ultima clipă, prin recursul introdus, ea a achiesat, ea a primit să-i fie aplicată o lege neconstituțională;

b) Dacă un proces s'a isprăvit printr'un recurs, este un proces terminat în mod definitiv, și cum nu mai este proces, neconstituționalitatea legii nu mai poate fi dedusă în judecată.

<sup>1)</sup> Intr'adevăr, la 30 Oct. 1930 (*Soc. pt. Cult. Poporului Rom.*, *Pand. Săpt.*, 1931, p. 169) Inalta Curte a primit să judece neconstituționalitatea unei legi dedusă pe cale de apărare, direct, înaintea Secțiunilor-Unite, cu ocazia judecării unui recurs în neconstituționalitate, și fără să se fi formulat motivele înscris.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 11 Martie 1926, *Pand. Săpt.*, 1926, p. 411; Cas. S.-U., 5 Mai 1927, *Pand. Săpt.*, 1927, p. 501; Cas. S.-U., 3 Nov. 1927, *Pand. Săpt.*, 1927, p. 814.

<sup>3)</sup> « Instanța înaintea căreia ar fi fost ridicată chestiunea neconstituționalității unei legi va continua judecarea procesului, chestiunea neconstituționalității trebuind dedusă spre judecare înaintea Secțiunilor-Unite ale Inaltei C. de Cas., după rezolvarea definitivă a litigiului, chiar în Casație, pe baza altor motive de recurs, în fața secțiunii competente ».

472. Când se rezolvă excepția de neconstituționalitate? Excepțiunea de neconstituționalitate odată formulată înaintea instanțelor de fond sau înaintea instanței de recurs, ea nu este imediat rezolvată, ci procesul își urmează cursul, străbătând toate căile de atac. Excepțiunea de neconstituționalitate va fi judecată ulterior, după ce vor fi epuizate toate mijloacele legale pentru reformarea unei deciziuni<sup>1)</sup>. Inalta Curte pare să spună că dacă există și alte motive de casare, nu se poate judeca neconstituționalitatea legii, înaintea celorlalte motive de casare. Aceasta nu rezultă în mod precis din considerentele Inaltei Curți, dar rezultă din datele procesului. Într'adevăr, *Tinca Bodolea* își reclama pensia dela Casa Generală de Pensiuini. Reclamanta declarase recurs și era în discuțiune dreptul ei; ea ceruse să se judece neconstituționalitatea legii. Păreră noastră este, că Inalta Curte avea competența să judece independent de soluționarea celorlalte motive de casare. Soluțiunea ce a adoptat-o, ni se pare excesivă și contrară legii, verificând încă odată tendința Inaltei Curți de a restrânge controlul constituționalității legilor.

Este deci locul să facem o precizare, în sensul că dacă un recurs se bazează pe un singur motiv, neconstituționalitatea legii, acest recurs este trimis direct înaintea secțiunilor-unite, neexistând niciun alt motiv ca el să fie trimis mai întâi Secțiunii respective (Cas. S.-U., 20 Sept. 1934, A. Alexandrescu, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 31; Cas. S.-U., 4 Oct. 1934, Lud. Pall, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 167).

Legiuitorul a fost determinat să adopte soluțiunea ca excepțiunea de neconstituționalitate să fie judecată după epuizarea tuturor căilor de reformare ale unei deciziuni, pentru două considerațiuni:

a) Teama de a vedea întrerupându-se cursul procesului, prin faptul că una din părți ar opune, din spirit de șicană, excepțiunea neconstituționalității, ceea ce ar duce la o aglomerare, ca să nu zicem o imposibilitate de funcționare, a Inaltei Curți în secțiuni-unite;

b) Faptul de a lăsa ca neconstituționalitatea să fie judecată la sfârșitul procesului, are avantajul de a face de multe ori inutilă examinarea acestei constituționalități, fie că partea care a ridicat această excepție a obținut

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 20 Oct. 1927, *Mendel Storck*, *Pand. Săpt.*, 1927, p. 789. Jurispr. constantă, de asemeni în deciz. din 29 Nov. 1934, *Tinca Bodolea*, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 142.

satisfacție în instanță, fie că deciziunea întemeindu-se pe alte puncte de drept, cercetarea constituționalității ar fi inutilă<sup>1)</sup>.

Trebue totuși să semnalăm o deciziune a Curții de Casație în secțiuni unite, din 2 Oct. 1930, în care se decide că nu rezultă de nicăeri că examinarea constituționalității unei legi nu se poate face decât când această lege este absolut necesară pentru soluționarea fondului problemei, și că de fiecare dată când procesul ar putea fi rezolvat pe alte baze, independente de textul legii atacate, părțile litigante n'ar putea să ceară și să obțină suspendarea procesului în vederea judecării neconstituționalității (*Pand. Săpt.*, 1931, p. 121, Soc. Gaz «Metan»).

Totuși, Curtea de Casație s. III-a (Contencios administrativ), a refuzat să supună constituționalitatea unei legi, secțiunilor-unite, pentru motivul că deciziunea sa se bazează pe cu totul alte considerațiuni de drept decât legea atacată ca neconstituțională (Cas. s. III, 3 Apr. 1933, *Pand. Săpt.*, 1933, p. 608).

Această deciziune a secției a III-a este în contradicție cu jurisprudența stabilită de secțiunile-unite. Mai mult încă: Curtea de Casație s. II (penală), a decis că chestiunea de a se ști dacă o lege este contrară constituției este rezolvată de Curtea de Casație în secțiuni-unite, care are în această materie o competență exclusivă (Cas. s. II, 14.VI.932, *Jur. Rom.*, 21/933).

Comparând această deciziune cu cele date în secțiuni-unite, care stabilesc că toate incidentele în legătură cu neconstituționalitatea legilor trebuesc

<sup>1)</sup> Un exemplu de această natură avem în deciziunea Curții de Casație Sect.-U., din 10 Dec. 1925, *Soc. Astra Rom.*, *Pand. Săpt.*, 1926, p. 49, când chestiunea neconstituționalității legii n'a fost ridicată decât în subsidiar. Cu drept cuvânt Inalta Curte a respins acest recurs ca prematur, pe considerațiunea că «neconstituționalitatea legii din speță, nefiind ridicată decât ca un mijloc subsidiar de apărare, este evident că interesul examinării acestui mijloc nu va deveni aparent decât în cazul când s'ar respinge principalul mijloc de apărare».

De asemenea, Curtea de Casație în Secțiuni-Unite, a decis la 25 Nov. 1934, *A. Alexandrescu*, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 134, că discutarea neconstituționalității unei legi devine inutilă dacă această lege a fost abrogată înainte de a se fi pronunțat sentința supusă recursului de neconstituționalitate. Dacă instanțele de fond au aplicat o lege neconstituțională, dar care a fost abrogată înaintea judecării recursului în casație, chestiunea constituționalității acestei legi nu mai poate fi pusă în discuțiune, întru cât ea n'a fost aplicată la ultima instanță, iar sentința se menține pe alte motive de drept decât pe legea încriminată. Această soluțiune a fost adoptată de Inalta Curte după 15 Dec. 1927, când a declarat că din momentul în care soluționarea litigiului se bazează pe alte considerente decât textul legii atacate ca neconstituțională, cercetarea constituționalității acestei legi devine inutilă (Cas. S.-U., 15 Dec. 1927, *Mih. D. Corbu*, *Pand. Săpt.*, 1928, p. 121).



examineate de secțiunile-unite ale Inaltei Curți (Cas. S.-U., 16 Martie 1926, Iliă Angheloff, *Pand. Săpt.*, 1926, p. 386), rezultă limpede că singură Curtea de Casație în secțiuni-unite este competentă să rezolve chestiunea de a se ști dacă examinarea constituționalității mai prezintă sau nu vreun interes.

**473. Suspendarea judecării procesului.** Legea referitoare la organizarea Curții de Casație nu a admis decât o singură derogare dela aceste principii, în art. 29 par. 4, care spune că atunci când reclamantul consimte la suspendarea judecării unui proces cu ocazia căruia s'a ridicat chestiunea constituționalității legii, instanța sesizată va suspenda judecarea și va trimite dosarul cauzei la Curtea de Casație.

Textul art. 29 al legii nefiind destul de limpede cu privire la acest subiect, a dat loc în practică la numeroase discuțiuni și la deciziuni foarte diferite, așa încât chiar astăzi, jurisprudența nu este încă definitiv fixată.

Discuțiunea poartă asupra sensului cuvântului «reclamant», întrebunțat de lege. Cine este «reclamantul», care are dreptul să ceară suspendarea procesului în vederea rezolvării prealabile a excepțiunii de neconstituționalitate? Având în vedere textul lipsit de precizie al legii, Curtea de Casație în secțiuni-unite a declarat în mai multe rânduri, că este necesar ca toate părțile interesate din proces să consimtă la suspendarea judecării fondului, pentru a se putea judeca în prealabil chestiunea constituționalității legii <sup>1)</sup>.

Credem că textul art. 29, din legea pentru organizarea Curții de Casație n'a putut viza prin cuvântul «reclamant» decât pe acela care revendică un drept în justiție și căruia i se opune, în apărare, neconstituționalitatea legii invocate. Pentru a evita tergiversarea procesului și imposibilitatea realizării dreptului reclamat, suspendarea procesului nu se poate face decât cu consimțământul său. Dar când «reclamantul» ridică împotriva apărării intimatului excepțiunea de neconstituționalitate, nu vedem pentru ce, dacă o cere, constituționalitatea legii nu s'ar putea judeca în prealabil, căci în felul acesta, ceea ce se amână este însăși soluționarea unui drept al reclamantului, care este stăpânul acțiunii sale.

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 7 Nov. 1929, *G. Ivașcu, Pand. Săpt.*, 1930, p. 51. În această decizie se spune că «există o singură excepțiune la această regulă, când cele două părți în cauză consimt la suspendarea judecării fondului procesului, pentru a se judeca mai înainte chestiunea constituționalității legii în discuțiune». În același sens, Cas. S.-U., 5.VI.1930 *Carol Maylath, Jur. Rom.*, 1930, p. 285; Cas. S.-U., 28 Ian., *Văduva Simion, Pand. Săpt.*, 1932, p. 393; Cas. S.-U., 23 Febr. 1933, *Pand. Săpt.*, 1933, p. 413; Cas. S.-U., 11 Mai 1933, *Kassner, Pand. Săpt.*, 1933, p. 738.

Acest punct de vedere a fost luat în considerare de către Inalta Curte, atunci când ea declară că «atunci când chestiunea neconstituționalității unei legi este ridicată înaintea instanțelor speciale de recurs<sup>1)</sup>, legea dispune că aceste instanțe nu pot suspenda judecarea litigiului cu care au fost sesizate, nici să trimită dosarul la Curtea de Casație pentru examinarea prealabilă a chestiunii, decât dacă reclamantul consimte la suspendarea procesului, solicitată de intimat<sup>2)</sup>.

Păreră noastră este că, prin această deciziune, Inalta Curte a dat adevăratul său sens art. 29 din legea pentru organizarea Curții de Casație, sens pe care l-am expus mai sus, și care nu poate fi decât acela că suspendarea procesului în vederea cercetării constituționalității legii, nu se poate face decât la cererea părții care a introdus acțiunea, tinzând la recunoașterea dreptului său, deoarece această parte are tot interesul să nu-și vadă amânată rezolvarea reclamației<sup>3)</sup>.

**474. Judecarea prealabilă a neconstituționalității.** În anumite cazuri speciale, judecarea constituționalității unei legi se poate face chiar fără acordul părților, înaintea judecării fondului procesului.

Astfel, prin aplicarea legii din 7 Aprilie 1934, pentru reglementarea datoriilor agricole și urbane, cei interesați pot cere direct Curții de Casație, printr'un recurs special, introdus în două luni dela promulgarea legii, anularea ordonanțelor de adjudecare. Neconstituționalitatea acestui text fiind invocată înaintea Curții de Casație s. II, unde era pendinte recursul, Curtea a trimis recursul de neconstituționalitate în judecarea secțiunilor-unite, înainte de a rezolva celelalte motive de drept comun, de casare.

<sup>1)</sup> În România, recursul în casare nu este de competența unică a Inaltei Curți de Casație, ci, în anumite cazuri, de aceea a instanțelor speciale (Tribunale, Curți de apel, Comitet agrar, etc.).

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 20 Sept. 1934, *D. Rusu, Pand. Săpt.*, 1935, p. 12. Aceeași idee rezultă și din dec. Curții de Casație S.-U., 3 Mai 1934, *Soc. de Asig. G-rala, Pand. Săpt.*, 1934, p. 645; Cas. S.-U., 17 Mart. 1927, *Ț. Hal., Pand. Săpt.*, 1927, p. 358.

<sup>3)</sup> Aceași idee reese mai precis încă, din deciziunea mai sus citată, (D. Rusu), din considerentul următor: « Considerând că aceste dispozițiuni de procedură, având un caracter general, trebuiesc aplicate în lipsa dispozițiunilor contrarii, chiar în cauzele penale în care *Ministerul Public, fiind parte principală, cu dreptul și obligațiunea de a susține acțiunea publică deschisă contra inculpatului și având deci rolul de reclamant*, în sensul dispozițiunilor art. 29 din legea pentru organizarea Curții de Casație, consimțământul său este necesar pentru a se putea obține suspendarea cauzei penale dela instanța însărcinată cu judecarea ei ».

Partea interesată ridicând înaintea secțiunilor unite incidentul de prematuritate a recursului, incidentul a fost respins pe motivul că « atunci când o chestiune de neconstituționalitate izvorăște dintr'un motiv de natura celui prevăzut în legea pentru reglementarea datoriilor, nu este locul să se aplice dispozițiunile art. 29 din legea pentru organizarea Curții de Casație, după care, în lipsa acordului dintre părți, excepțiunea de neconstituționalitate nu poate fi trimisă secțiunilor-unite decât după ce au fost epuizate toate celelalte căi de atac și toate celelalte motive de recurs, dat fiind că referindu-se la utilizarea tuturor motivelor de recurs, legea n'a vrut să vizeze decât motivele obișnuite de casare, și nu și pe cele care, angajând fondul procesului, sunt ridicate în mod excepțional înaintea Inaltei Curți și sunt reglementate în legi ulterioare de ordine publică, care n'au putut fi prevăzute » <sup>1)</sup>.

Pentru a ajunge la această soluțiune, Inalta Curte a trebuit să facă un adevărat efort în motivare. Dacă ar fi adoptat sistemul simplu și clar că reclamantul are dreptul să ceară în orice moment judecarea prealabilă a constituționalității legii care i se opune, Inalta Curte n'ar fi avut nevoie de motivarea sus citată. După cum se poate vedea, Inalta Curte cere încă odată acordul dintre părți pentru judecarea prealabilă a neconstituționalității unei legi.

Dacă s'ar admite teza susținută de noi, și pe care Inalta Curte a îmbrățișat-o la un moment dat, după care este în deajuns consimțământul « reclamantului », în împrejurări asemănătoare s'ar putea evita o asemenea motivare.

Dar odată ce s'a admis cererea de suspendare, iar secțiunile-unite au fost regulat sesizate, ele nu pot discuta decât constituționalitatea textelor invocate înaintea instanței de fond, și nu și alte texte de lege, pentru care n'af fi fost nici cerută, nici admisă, suspendarea judecării fondului <sup>2)</sup>.

**475. Judecata nu se face din oficiu.** Neconstituționalitatea unei legi nu poate fi examinată de justiție decât la cererea părților interesate. Instanțele judecătorești înaintea cărora se cere aplicarea unei legi presupusă neconstituțională nu au dreptul să ridice din oficiu această chestiune, ele trebuind să oblige părțile litigante să supună în prealabil această chestiune spre judecare, Inaltei Curți de Casație în secțiuni-unite.

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 4 Oct. 1934, *Ana Serghiescu, Pand. Săpt.*, 1935, p. 143.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 23 Febr. 1933, *D. Deboneanu, Pand. Săpt.*, 1935, p. 381.

Chestiunea constituționalității unei legi este incontestabil o chestiune de ordin publică, dar legiuitorul n'a vrut ca aceasta să fie ridicată din oficiu de către magistrați, de teama ca puterea judecătorească să nu predomine pe cea legiuitoare.

Pentru același motiv, deciziunile judecătorești referitoare la neconstituționalitatea unei legi se mărginesc la speța judecată, — au prin urmare un efect *inter-partes* și nu *erga-omnes* (art. 103 din Constituția din 1923).

**476. Recurs special.** Când excepțiunea de neconstituționalitate a unei legi a fost ridicată înaintea instanțelor de fond, secțiunile-unite ale Inaltei Curți sunt sesizate pe calea unui recurs special, arătând motivele pentru care zisa lege trebuie considerată neconstituțională.

Art. 29 din legea Curții de Casație neprevăzând nicio procedură specială de aplicat în asemenea cazuri, se va aplica procedura generală a recursului în casație.

Astfel, când se va ataca o lege ca neconstituțională, motivele recursului vor fi depuse conform art. 36 din legea Curții de Casație, care prevede motivarea recursului <sup>1)</sup>. Căci numai în felul acesta partea adversă și procurorul general (care pune concluziuni în interesul legii în toate procesele de neconstituționalitate; art. 18 legea Curții de Casație), pot fi în măsură să cunoască motivele invocate și să depună întâmpinările lor. Motivele de recurs trebuiesc timbrate <sup>2)</sup>.

Motivele de neconstituționalitate într'o afecere penală, trebuiesc depuse cel târziu în ajunul primului termen de judecată al procesului <sup>3)</sup>.

Când părțile consimt la suspendarea judecării, spre a se cerceta în prealabil constituționalitatea legii, părțile pot depune motivele fie înaintea instanței de fond unde se judecă procesul, fie înaintea Inaltei Curți, legea neprevăzând nicio decădere <sup>4)</sup>.

Dacă chestiunea neconstituționalității a fost ridicată în fața unei instanțe care judecă ca instanță de casare <sup>5)</sup>, partea care contestă constituționalitatea

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 29 Sept., 1932, *D. Bardac, Pand. Săpt.*, 1932, p. 12.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 27 Apr. 1933, *Maria Cuțana, Pand. Săpt.*, 1933, p. 591.

<sup>3)</sup> Cas. S.-U., 12 Oct. 1933, *Săndulescu, Pand. Săpt.*, 1934, p. 319.

<sup>4)</sup> Cas. S.-U., 10 Oct. 1930, *Soc. Gaz Metan, Pand. Săpt.*, 1931, p. 1.

<sup>5)</sup> În România, recursurile nu sunt de competența exclusivă a Curții de Casație; există o întreagă serie de instanțe care judecă ca instanțe de casare. În această categorie intră Curțile de apel, Tribunalele și alte instanțe speciale de casare, de pildă Comitetul agrar (azi desființat), etc.

legii, nu o poate supune spre cercetarea secț.-unite ale Inaltei Curți, decât sub forma unui recurs special, atacând sentința pronunțată în recurs de instanța specială de casare <sup>1)</sup>).

Dar când chestiunea neconstituționalității este ridicată înaintea unei secțiuni a Curții de Casație în petițiunea de recurs, ca unul dintre motive și este trimisă spre judecare secțiunilor-unite, va fi destul ca partea care a ridicat incidentul de neconstituționalitate să depună un memoriu prin care să desvolte motivele de neconstituționalitate <sup>2)</sup>).

**477. Termenul recursului în neconstituționalitate.** Din clipa în care neconstituționalitatea unei legi a fost ridicată înaintea instanțelor de fond, sau cel târziu înaintea instanțelor de recurs, partea care a ridicat această chestiune este în drept să introducă în orice moment, un recurs special înaintea secțiunilor-unite, fără nicio obligațiune în privința termenului.

Aci este o lacună în legea Curții de Casație, căci nu se poate pune la dispoziția unei părți o cale de atac, fără să fixezi în același timp un termen.

Dacă legea n'ar fi prevăzut că chestiunea neconstituționalității ridicată înaintea unei instanțe incompetente să o judece, trebuie supusă secțiunilor unite sub forma unui recurs special, s'ar fi putut crede că motivul care fusese formulat înaintea acelei instanțe înlocuește recursul și poate fi supus de oricare dintre părți, secțiunilor-unite, spre judecare.

Dar în starea actuală, cu obligația de a introduce un recurs special de neconstituționalitate, fără să fie prevăzut un termen, partea care a obținut câștig de cauză se găsește la discreția celui care a invocat neconstituționalitatea și care, dacă nu vrea să introducă recursul special, poate să îndepărteze pentru totdeauna sfârșitul procesului. Mai mult încă: depunând o cauțiune, poate obține suspendarea executării sentinței pronunțate, până la judecarea recursului.

Această situațiune trebuie îndreptată printr'o lege, dar până atunci, credem că partea care a câștigat procesul are datoria de a comunica deciziunea favorabilă a Curții de Casație, iar partea care își rezervă neconstituționalitatea legii are datoria de a introduce recursul special într'un termen de 30 zile dela comunicare, termen general stabilit pentru introducerea recursului în casație.

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 20 Sept. 1934, *Lupu Iancu, Pand. Săpt.*, 1935, p. 13.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 4 Oct. 1934, *Ana Serghiescu, Pand. Săpt.*, 1935, p. 143.

478. **Intervenția.** Intervenția uneia dintre părți în judecarea neconstituționalității legii este în principiu admisă, cu obligația pentru intervenient, de a dovedi existența unui interes legitim, născut și actual, care nu e destul să fie afirmat, după aprecierea subiectivă a părții, ci trebuie să fie legitim și să existe din punct de vedere legal. Inalta Curte a refuzat să admită intervenția terților cari nu au niciun interes în procesul în curs și cari intervin în apărarea legii atacate ca neconstituțională. Astfel a fost respinsă cererea de intervenție a Soc. « *Regele Țăranilor* », pentru motivul că niciun text de lege « nu autoriza această societate, creată pentru protecțiunea intereselor micilor agricultori din România, să intervină într'un litigiu care n'ar pune de loc în joc prin obiectul său nici personalitatea, nici patrimoniul acestei asociațiuni, nici vreun drept al unuia din membrii săi, cari să aibă vreo legătură cu interesele colectivității membrilor <sup>1)</sup> ».

Această atitudine a Inaltei Curți arată o linie constantă de conduită. Inalta Curte este atât de severă în această materie, încât a respins însăși cererea de intervenție a unui Minister, pentru a apăra constituționalitatea unei legi <sup>2)</sup>.

479. **Efectul deciziei de neconstituționalitate.** Atunci când Inalta Curte declară o lege neconstituțională, această deciziune are efectul de a înlătura aplicarea legii în cazul respectiv. Acest efect poate fi ușor înțeles, când procesul de fond a fost suspendat, pentru a îngădui judecarea prealabilă a neconstituționalității legii a cărei aplicare s'a cerut.

Dar când această chestiune a neconstituționalității este rezolvată la sfârșitul procesului, după epuizarea tuturor mijloacelor de apărare, deciziunea Inaltei Curți produce efect asupra deciziunii definitive ce a fost pronunțată, anulând-o, iar procesul trebuie să înceapă din nou, pe alte temeieri de drept decât legea declarată neconstituțională <sup>3)</sup>.

480. **Administrația poate ridica excepțiunea de neconstituționalitate a unei legi.** Se poate întâmpla ca anumite organe ale puterii executive să vadă aplicându-li-se o lege pe care o socotesc neconstituțională. Pot oare aceste organe să se înfățișeze Inaltei Curți pentru a cere abrogarea acestei legi sub motivul că depășește Constituția? La prima vedere,

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 19 Ian. 1933, *Asoc. « Reg. Țăranilor », Pand. Săpt.*, 1933, p. 412.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 3 Nov. 1932, *Min. Finanț.*, *Pand. Săpt.*, 1933, p. 83; Cas. S.-U., 23 Febr. 1933, *D. Deboneanu, Pand. Săpt.*, 1933, p. 281.

<sup>3)</sup> Cas. S.-U., 20 Sept. 1934, *A. Alexandrescu, Pand. Săpt.*, 33, p. 381.

această problemă pare cu neputință. Cum ar putea puterea executivă, al cărei șef promulgă legile, să ceară ca acest act de promulgare să fie declarat fără valoare și să-i conteste legitimitatea ?

Privită însă sub aspectul ideii abstracte de legalitate, problema nu poate suferi nicio discuție. Constituția organizează competențele; toate organele Statului trebuie să funcționeze în conformitate cu aceste competențe. Când un organ al Statului vede aplicându-i-se o dispozițiune luată de un alt organ, care depășește competența lui legală, are datoria de a cere anularea acestei măsuri ilegale. Supunându-se unei măsuri luate de un organ care și-a depășit competența, ar făptui o ilegalitate. Datoria organelor Statului este de a nu se supune decât dispozițiilor legale luate de organele competente. Autoritățile administrative nu au astfel numai dreptul, ci chiar *datoria* de a cere anularea legilor neconstituționale, căci în acest caz, ele nu fac alta decât să pretindă respectarea competențelor stabilite prin Constituție.

După vechea Constituție cehoslovacă, ca și după cea austriacă, particularii nu puteau ridica chestiunea neconstituționalității legilor înaintea instanțelor însărcinate cu cercetarea acestei probleme, decât pe cale indirectă. Calea directă nu era deschisă decât autorităților de Stat: Curte Supremă, Dietă, Senat, Camera Deputaților, Trib. Administrativ etc. Ideea care la noi reese din principiile generale, în aceste țări era formulată expres, și s'a creat chiar un monopol în beneficiul acestor organe.

Dar, administrația nu se poate adresa justiției pentru a cere anularea ca neconstituțională a unei legi, ci ea are calea de a cere modificarea legii.

#### § 7. COMPETENȚA SECȚIUNILOR-UNITE IN MATERIE DE NECONSTITUȚIONALITATEA LEGILOR

SUMAR: 481. *Constituționalitatea extrinsecă a legilor.* — 482. *Constituționalitatea regulamentelor.* — 483. *Constituționalitatea actelor administrative în formă de lege*

481. **Constituționalitatea extrinsecă a legilor.** Organizând, prin art. 103, controlul constituționalității legilor, Constituțiunea română din 1923 supune exercițiul acestui control, competenței Inaltei Curți de Casație în secțiuni-unite.

Această normă a suferit, pe cale de interpretare, o serie de derogări în ceea ce privește *constituționalitatea extrinsecă a legilor, constituționalitatea regulamentelor și a actelor administrative în formă de lege.*

Curtea de Casație în secțiuni-unite nu are decât misiunea de a judeca constituționalitatea *intrinsecă* a unei legi. Atunci când trebuie cercetată constituționalitatea *extrinsecă* a unei legi, competența exclusivă a Curții de Casație în secțiuni-unite încetează; în acest caz, devin competente toate instanțele ordinare de judecată, deoarece « nu se mai pune chestiunea violării unui principiu constituțional printr'o dispozițiune a unei legi ordinare, ci este vorba de lipsa unei forme impuse pentru a deveni lege, chestiune care poate fi ridicată înaintea oricărei instanțe de fond »<sup>1)</sup>.

Jurisprudența Inaltei Curți de Casație în secțiuni-unite, este constantă în acest sens. Astfel la 26 Oct. 1927, s'a ridicat înaintea Supremei Instanțe o interesantă problemă de neconstituționalitate *extrinsecă* a unei legi. I se reproșa legii vămilor că unul din articolele sale n'a fost votat într'un text identic, de cele două corpuri legiuitoare. Inalta Curte însă, în secțiuni unite, și-a declinat competența de a judeca o asemenea chestiune, pe considerentul că chestiunea de a ști « dacă textul art. 106 din legea vămilor a fost sau nu votat într'un text identic de ambele corpuri legiuitoare, poate fi ridicată de oricare instanță judecătorească, deoarece fiind chemate să aplice legea, ele au datoria să examineze mai întâi dacă aceasta îndeplinește toate condițiunile de formă necesare existenței ei »<sup>2)</sup>.

Sistemul adoptat de Inalta Curte în secțiuni-unite este criticabil, fiind contrar textului constituțional, care a însărcinat numai Curtea de Casație în secțiuni-unite, cu examinarea constituționalității legilor, fără să facă nicio distincțiune între aceste două feluri de constituționalitate, stabilite pe calea interpretării. Din clipa în care Constituțiunea a dat în competența exclusivă a Curții de Casație în secțiuni-unite, judecarea constituționalității legilor, nu vedem motivul pentru care alte instanțe judecătorești ar putea să judece constituționalitatea extrinsecă a unei legi. Adesea chestiunile de formă sunt mai grele și mai gingașe decât cele de fond.

Dar jurisprudența Inaltei Curți nu este încă definitiv fixată în această materie, căci iată trei deciziuni din 23 Iunie 1927 (Nr. 34, 35, 36, *Pand. Săpt.*, 1927, p. 621) în care Inalta Curte pare să adopte un alt punct de vedere.

Secțiunile-unite ale Inaltei Curți aveau să judece dacă o lege votată de membri ai Parlamentului cari nu erau cetățeni români, este sau nu constituțională. Conform jurisprudenței sale anterioare, Inalta Curte ar fi trebuit

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., Dec. 17/24 Sept. 1925, *Pand. Săpt.*, 1925, p. 577.

<sup>2)</sup> *Pand. Săpt.*, 1927, p. 813.



să decidă că cercetarea unei legi din punct de vedere al formei (și era o chestiune tipică de formă, aceea de a ști dacă o lege a fost votată de membrii Parlamentului), este o chestiune de competența tuturor instanțelor, cu recurs la Secțiunea respectivă a Inaltei Curți de Casație. Dar secțiunile unite ale Curții de Casație s'au declarat competente să judece o asemenea chestiune, care a fost respinsă de altfel în baza altor considerente: « Considerând că verificarea titlurilor membrilor Parlamentului se face de către însuși Parlamentul, care judecă singur contestațiile ridicate în jurul acestui subiect, astfel încât puterea judecătorească nu poate încălca o prerogativă a puterii legiuitoare examinând dacă alcătuirea Corpurilor Legiuitoare s'a făcut sau nu cu cetățeni români; că în consecință, Inalta Curte nu poate examina constituționalitatea — din acest punct de vedere — a legii pentru organizarea Dobrogei Noi. . . ».

Inalta Curte se declară deci incompetentă să judece din acest punct de vedere constituționalitatea legii asupra Dobrogei Noi.

Impărtășim în totul acest fel de a vedea, care este în spiritul art. 103 din Constituție, articol care nu face nicio deosebire între constituționalitatea intrinsecă și cea extrinsecă, a unei legi.

Soluțiunea adoptată de Inalta Curte, de a lăsa instanțelor judecătorești ordinare cercetarea constituționalității *extrinseci* a unei legi, ni se pare criticabilă deopotrivă și din alt punct de vedere: un text care a trecut prin cele două adunări legiuitoare, care a fost sancționat, promulgat și publicat în Mon. Oficial, are valoare de lege. A contesta constituționalitatea formală a acestei legi, însemnează să pui în discuțiune validitatea actului de promulgare. Ori acest act are caracterul unui *act de guvernământ* (vezi *P. Ducez*, Actele de guvernământ, 1935, p. 42, 34). Conform art. 107 din Constituțiune, examinarea actelor de guvernământ este interzisă Contenciosului administrativ. Ar fi deci cu neputință ca într'un caz în care cercetarea a fost interzisă instanței speciale de cenzură, această cercetare să fie îngăduită tuturor instanțelor judecătorești.

Numai Curtea de Casație în secțiuni-unite, are dreptul de a examina dacă actul de promulgare a fost îndeplinit în conformitate cu prevederile constituționale, fiindcă numai ea este în drept să examineze constituționalitatea legilor.

Cea dintâi jurisprudență dată în această materie de către Curtea de Casație, trebuie înțeleasă în sensul că instanțele de fond au dreptul să înlăture un text a cărui aplicațiune s'a cerut, dar care nu are valoarea formală a unei legi (atunci când n'a fost promulgat), dar când textul este promulgat

și publicat în Mon. Oficial, constituționalitatea formală a aceluși text nu mai poate fi examinată de instanțele ordinare, ci numai de Curtea de Casație în secțiuni-unite. În primul caz, este vorba numai de legalitate, chestiune care poate fi examinată de toate instanțele judecătorești, după cum oricare instanță este competentă să anuleze un regulament contrar legii, pe când în al doilea caz este vorba de constituționalitatea unei legi, care cade în competența exclusivă a Curții de Casație în secțiuni-unite.

482. **Constituționalitatea regulamentelor.** Înalta Curte în secțiuni-unite a avut de rezolvat chestiunea de a ști dacă această instanță este competentă să judece constituționalitatea regulamentelor pentru aplicarea legilor <sup>1)</sup>. Recurentul invocă neconstituționalitatea art. 50 din regul. legii agrare pentru Vechiul Regat, sub motivul că acest articol era în contradicție cu art. 10 al legii agrare, care în baza art. 131 din Constituție, devenise un text constituțional.

Adversarul a ridicat obiecțiunea că Înalta Curte în secțiuni-unite nu era competentă să judece constituționalitatea regulamentelor, un regulament care depășește legea putând fi înlăturat ca ilegal, de orice instanță judecătorească.

Înalta Curte n'a admis acest fel de a vedea și s'a declarat competentă să judece constituționalitatea regulamentelor, pe următoarele considerente:

1. Dreptul de a controla constituționalitatea legilor « nu există numai atunci când puterea legiuitoare a luat o măsură neconstituțională, ci de asemeni atunci când o altă putere ar exercita dreptul de a legifera, fie în virtutea unei delegațiuni date de puterea legiuitoare, fie fără delegațiune.

2. Textul art. 10 din legea agrară devenind text constituțional, articolele regulamentului pentru completarea și dezvoltarea lui îndeplinesc rolul pe care l-ar împlini o lege ».

Argumentele Înaltei Curți sunt în întregime criticabile. Constituțiunea a dat în competența Înaltei Curți judecarea legilor, nu și alte acte regulamentare sau de autoritate. Competența nu poate fi extinsă prin analogie; recursul în neconstituționalitate trebuie să fie ultima etapă — în sistemul Constituțiunii noastre, — în vederea anulării unui act ilegal.

Cel de-al doilea argument, după care regulamentul legii agrare a dobândit putere de lege prin faptul că dezvoltă principiile cuprinse într'un text constituțional, este un argument de circumstanță. De altfel, puțin timp

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 9 Febr. 1928, *Pand. Săpt.*, 1928, p. 505.

după aceea, Inalta Curte, în deciziunea *Dollfuss Mieg și Co.* <sup>1)</sup>, revine asupra vechei jurisprudențe, stabilind că « sfera de competență a secțiunilor-unite ale Curții de Casație se mărginește, în materie de constituționalitate, la examinarea constituționalității legilor, ca acte ale puterii legislative, cu privire la care Constituția interzice formal dreptul de control al altor instanțe ».

« În ceea ce privește totuși regulamentele și instrucțiunile date în vederea aplicării legilor, de către puterea executivă, cercetarea constituționalității sau legalității lor nu mai este un atribut exclusiv al Inaltei Curți, aceste acte trebuind judecate de către instanțele judecătorești respective, potrivit competenței lor ».

În felul acesta, Inalta Curte revine asupra deciziunii sale anterioare și face aplicațiunea unor necontestate principii juridice.

#### 483. **Constituționalitatea actelor administrative în formă de lege.**

La 30 Octomvrie 1930, Inalta Curte în secțiuni-unite s'a pronunțat asupra competenței sale de a examina constituționalitatea actelor administrative sub formă de lege <sup>2)</sup>.

Activitatea Parlamentului nu se mărginește la facerea legilor; el săvârșește de asemenea o serie de acte administrative în formă de lege. Din această categorie, face parte în primul rând bugetul, cu toate că în sistemul nostru constituțional, bugetul se deosebea cu totul de celelalte legi, nefiind votat decât de Camera Deputaților. Dar în afară de buget, mai erau încă o serie de acte săvârșite de Parlament, și care deși luau forma legilor, erau simple acte administrative. Astfel erau legile prin care un Minister este autorizat să încheie o transacție cu privire la un proces sau să vândă, sau să cedeze un teren, legile autorizând anumite autorități să declare supuse exproprierii pentru cauze de utilitate publică, anumite imobile din domeniul privat, legile care acordă pensii viage, etc.

Toate aceste acte, cu toate că au forma de lege, își păstrează caracterul de acte administrative <sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., *Dollfuss Mieg și Co.*, *Pand. Săpt.*, 1931, p. 77.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 30 Oct. 1930, *Soc. pt. Cult. și Lit. Popor. român din Bucov.*, *Pand. Săpt.*, 1931, p. 100. În același sens, Cas. S.-U., 10 Nov. 1932, *Ecat. Filii*, *Pand. Săpt.*, 1933, p. 195.

<sup>3)</sup> Vezi A. Laferrrière, *Traité de Jurid. Ad-tive*, Tome II, pp. 16, 17; G. Jèze, *Princ. G-raux de Dr. Ad-tif*, III-e Ed., Tome I, p. 384; J. Appleton, *Traité Elém. du Contenc. Ad-tif*, 1927, pp. 286, 287; Carré de Malberg, *Contrib. à la Théorie G-rale de l'Etat*, Tome I, La Loi Expression de la Volonté Générale.

Cu toate că această distincțiune nu este înscrisă nicăeri în termeni expresi, ea reese din rațiunea de a fi a legii; aceasta nu trebuie să se preocupe de cazuri particulare. Această atribuțiune este rezervată actelor administrative, care au de scop să aplice indivizilor legile. Ne găsim astfel în fața unor legi formale, care cu toate acestea, nu sunt legi materiale.

Interesul pe care îl prezintă această chestiune este deosebit de important: Parlamentul, prin însăși misiunea lui, nu poate și nu trebuie să se ocupe de cazuri particulare, căci această metodă ar deschide drum tuturor abuzurilor. Parlamentul, sub forma legilor generale, stabilește normele ce trebuiesc urmate de administrațiuni. El își rezervă dreptul, în anumite cazuri importante, să dea el însuși autorizațiunea de a se săvârși un act administrativ, dar numai în cadrul legilor generale. Astfel, Parlamentul poate autoriza o transacțiune între Stat și un particular, sau vânzarea unor bunuri aparținând Statului. Dar Parlamentul nu poate da această autorizație pur și simplu după bunul său plac. El trebuie să o dea în cadrul legii generale, în condițiunile și sub formele acolo prevăzute. Dacă Parlamentul dă totuși autorizația fără să respecte formele prevăzute de legea generală, această autorizație este nulă. Altfel, i-am recunoaște dreptul de a legifera pentru fiecare caz în parte, ceea ce este împotriva noțiunii de lege.

Această chestiune, deși necontestată în doctrina și jurisprudența străină, în jurisprudența română a prilejuit discuțiuni interesante și o soluțiune pe care noi nu o putem admite. Intr'adevăr, s'a ridicat înaintea Inaltei Curți obiecțiunea că art. 103 din Constituția din 1923 nu a dat în competența ei decât judecarea constituționalității legilor, nu și a actelor administrative în formă de lege.

Am arătat că aceste acte administrative, făcute în formă de lege, trebuie să fie conforme legii generale care a prevăzut pentru existența lor abilitarea Parlamentului; dacă nu sunt conforme cu legea, ele trebuiesc anulate ca ilegale.

Dacă totuși, printr'un asemenea act, care ar fi declarat ilegal de Justiție, s'ar viola Constituțiunea, nu actul, ci legea generală în baza căreia s'a săvârșit actul administrativ sub formă de lege, va trebui anulată. Această lege trebuie declarată neconstituțională.

Prin deciziunea Nr. 56/30 Oct. 1930<sup>1)</sup>, Inalta Curte în secțiuni-unite recunoaște distincțiunea elaborată de doctrină, între lege și actul administrativ sub formă de lege. Dar după ce face această deosebire, ea se

<sup>1)</sup> *Pand. Săpt.*, 1931, p. 100.

bazează pe dispozițiunile art. 103 din Constituție, pentru ca să se declare competentă să judece deopotrivă și constituționalitatea actelor administrative sub formă de lege. Ceea ce interesează pe Inalta Curte, este criteriul formal și nu cel material, al actului <sup>1)</sup>.

Soluțiunea astfel dată de Inalta Curte, este criticabilă pentru următoarele motive:

a) Cu toate că în prima parte a considerentelor citate, Inalta Curte pare să admită existența actelor administrative sub formă de lege, ea anulează această concluzie în ultima parte a considerentului, când înglobează aceste acte în denumirea generică de lege.

Adoptând această soluțiune, Inalta Curte creează un precedent primejdios: actele administrative sub formă de lege fiind adevărate legi, deși n'au fost edictate decât pentru cazuri particulare, pot deroga fără nicio sancțiune dela legile generale, care dispun modalitatea săvârșirii lor. Singura grije a legiuitorului trebuie să fie ca aceste acte să nu violeze constituțiunea, căci în acest caz cad sub censura Inaltei Curți în secțiuni-unite.

b) Raționamentul dedus din interpretarea art. 103 din Constituțiune nu este juridic, având în vedere că Inalta Curte trebuia să examineze aici rațiunea de a fi a instituțiunii create de constituent și rațiunea de a fi a actelor administrative sub formă de lege.

O problemă de această natură nu putea fi rezolvată prin adoptarea unui argument clasic de interpretare, după care, atunci când legea nu distinge, nici interpretul nu o poate face, pentru a ajunge astfel la înglobarea actelor administrative de autoritate printre legi. O asemenea interpretare nu este admisibilă decât cu condițiunea de a nu duce la suprimarea instituțiunii. În speță, interpretarea Inaltei Curți suprimă instituția actelor administrative în formă de lege. Ori noi nu putem crede că aceasta a fost intențiunea Inaltei Curți și nu vedem decât primejdia ce rezultă din această suprimare.

<sup>1)</sup> « Văzând că, în conformitate cu art. 103 din Constituție, Curtea de Casație în Secțiuni Unite are dreptul să judece constituționalitatea legilor și să declare neaplicabile pe cele contrarii Constituției; considerând că textul general nu constituie o rațiune pentru crearea unor anumite distincțiuni; că acest text trebuie aplicat tuturor lucrărilor puterii legiuitoare săvârșite după normele de elaborare a legilor și purtând denumirea de lege, fie că ele cuprind o lege în sensul clasic, de normă socială obligatorie, emanând dela puterea legiuitoare, fie că sunt dispozițiuni privitoare la bunurile Statului ori autorizațiuni privind alte persoane juridice, că, astfel fiind, prezenta lege cade sub aplicarea dispozițiunilor art. 103 din Constituțiune și că Inalta Curte în Secțiuni Unite este competentă să-i examineze constituționalitatea. . . » (Cas. S.-U., Decizia 56, 1930).

Actele administrative de autoritate, făcute în formă de lege, își păstrează în orice împrejurare caracterul de acte administrative. Ele sunt supuse indirect controlului constituționalității, cu prilejul cercetării constituționalității legii care le prevede existența. Constituantul român n'a derogat dela acest principiu.

Aceasta este soluțiunea care se impune, căci în felul acesta se va obține ca Justiția să cerceteze conformitatea actelor administrative în formă de lege, cu legile generale care prevăd existența unor asemenea acte.

Justiția va trebui să adopteze această soluțiune în toate cazurile, și nu numai când este vorba de neconstituționalitate. Căci dacă admitem că actele administrative au caracterul unor adevărate legi, în sensul material al acestui cuvânt, necensurabile în justiție din punct de vedere al legalității, introducem era legiferării personale, a derogărilor pentru cazuri particulare, fapte contrarii rațiunii de a fi a legii.

#### § 8. EXAMINAREA JURISPRUDENȚEI INALTEI CURȚI ÎN SECȚIUNI-UNITE, ÎN MATERIA CONTROLULUI MATERIAL (ÎN FOND) AL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

SUMAR: 484. *Prima perioadă.* — 485. *A doua perioadă (dela 1923—1930).*  
— 486. *A treia perioadă (dela 1930—1940).* — 487. *A patra perioadă (dela 1940 înainte)*

**484. Prima perioadă.** Studiind jurisprudența Inaltei Curți cu privire la cercetarea în fond a constituționalității legilor, putem distinge patru perioade diferite, în cursul cărora atitudinea Inaltei Curți a variat. Întâlnim astfel o primă atitudine, păstrată până la votarea Constituției din 1923, și pe urmă, sub regimul acestei Constituțiuni, o primă perioadă dela 1923, până la 1930, și a doua începând din 1930 înainte.

Din examinarea jurisprudenței Inaltei Curți se poate observa cu ușurință că în această perioadă, acest control s'a exercitat pentru a susține și întări actele legislative, că Justiția a înțeles în toate împrejurările grave, să dea concursul ei puterii legiuitoare, și că, datorită acestui concurs, a fost suprimată orice posibilitate de criticare a actelor legiuitorului. Intreaga răspundere a căzut în sarcina puterii judecătorești, iar legiuitorul, scăpat de răspundere, va putea să-și continue opera în libertate <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Vezi G. Alexianu, *La suprématie de la Constitution assurée par les juges en Roumanie* în *Mélanges Paul Negulesco*.

485. **A doua perioadă (1923-1930).** Controlul jurisdicțional al constituționalității legilor intră într-o nouă fază în urma votării Constituției din 1923.

Legiuitorul constituant s'a văzut silit să recunoască controlul jurisdicțional al constituționalității legilor, însă temându-se ca această recunoaștere să nu dea naștere la abuzuri, a restrâns acest drept, luându-l din competența altor instanțe și dându-l în competența exclusivă a Curții de Casație în secțiuni-unite.

După ce instituțiunea a fost recunoscută într'un text formal, părțile au apelat mai des la ea, iar deciziunile privitoare la constituționalitatea legilor s'au înmulțit, fără ca aceste recursuri să fi devenit totuși exagerate sau cu tendința de a împiedeca mersul normal al Justiției. Inalta Curte a făcut totdeauna față acestor recursuri, care au fost judecate normal, ca oricare altele.

Cu toate că numărul acestor recursuri a crescut, Inalta Curte nu și-a modificat atitudinea față de puterea legiuitoare; puterea judecătorească i-a dat în mod constant concursul său, și numai rareori în cursul acestei perioade, au fost declarate unele legi neconstituționale. Iar cele care au fost declarate ca atare, sunt de o minimă importanță. Ceea ce caracterizează această perioadă, nu este schimbarea de atitudine a Inaltei Curți ci, înmulțirea recursurilor în neconstituționalitate (vezi G. Alexianu, *op. cit.*).

Examinând jurisprudența Inaltei Curți în această perioadă, se poate constata că cele mai adesea ea a procedat cu o prea mare deferență față de opera legislativă; că în general, controlul său nu a servit decât pentru a da autoritate operei legiuitorului, și pentru a reduce la minim criticele de neconstituționalitate ridicate. Situațiunea este mult mai puțin critică dacă nu există organe de control jurisdicțional al constituționalității legilor, căci în cazul acesta, opinia publică are o mai mare autoritate asupra legiuitorului, decât atunci când există un organ de control care nu se bucură de întreaga independență și care nu examinează problema în toată întinderea ei. Când o instituție judecătorească cu autoritatea și de valoare Inaltei noastre Curți, declară că o lege este constituțională, cu toate că această lege violează cele mai elementare principii de drept, opinia publică este împiedecată în critica ei, iar legiuitorul este îndemnat să abuzeze de drepturile lui. Din acest abuz se va naște firește reacțiunea organului de control, reacțiune care, ca oricare alta, va avea urmări care riscă să turbure ordinea publică.

Însă cu toată această atitudine a Inaltei Curți, existența unui control jurisdicțional al constituționalității legilor a sfârșit prin a neliniști pe legiuitor și a-l face mai atent în măsurile pe care le ia.

Astfel, în 1929, cu ocazia discuțiilor în jurul legii pentru organizarea administrațiunii locale, cea mai pasionată discuție a avut ca subiect constituționalitatea acestei legi, și atât expunerea de motive, cât și debaterile parlamentare, s'au străduit să discute această problemă în lumina jurisprudenței Inaltei Curți, căutând să încadreze noile instituțiuni în cadrul principiilor trasate de jurisprudență, ca ele să nu poată fi suprimate ca neconstituționale de către Inalta Curte. Aceasta constituia un început îmbucurător, care avea să înlesnească mult viitoarea atitudine a Inaltei Curți.

**486. A treia perioadă (dela 1930 la 1940).** Din examenul atitudinii Inaltei Curți în această perioadă, constatăm:

a) Aproape în toată această perioadă, Inalta Curte are o atitudine energetică de apărare a dreptului de proprietate, atitudine în urma căreia tinde chiar să intre în conflict cu puterea legiuitoare, anulând o lege interpretativă prin care legiuitorul încerca să se împotrivescă unei jurisprudențe a Inaltei Curți.

Concepția Inaltei Curți asupra proprietății este foarte largă, cuprinzând în afară de proprietatea mobilă și imobilă, și proprietatea intelectuală, artistică, literară, etc.;

b) În această perioadă, Inalta Curte continuă să facă deosebire între *dreptul în sine* și între *exercițiul* dreptului de proprietate, deosebire pe care am văzut-o mult întrebuițată înainte de anul 1930.

Dar când trebuie să stabilească dacă este vorba de fapt de exercițiul dreptului sau de o atingere a dreptului în sine, Inalta Curte restrânge foarte mult noțiunea de *exercițiu*, căci nu se poate admite că sub acest aspect să se ajungă la suprimarea însăși a dreptului de proprietate.

Prin această distincțiune nejuridică, Inalta Curte are o largă posibilitate de apreciere pentru a cerceta și decide, delă caz la caz, dacă este vorba de exercițiul dreptului sau de drept în sine;

c) Astfel, se explică de ce în ultimele sale deciziuni, Inalta Curte, deși de fapt era vorba de un astfel de exercițiu al dreptului de proprietate care ajungea la suprimarea acestui drept, a declarat constituționale legea concordatului preventiv și legea pentru lichidarea datoriilor agricole.



Aceasta este o formulă elastică și primejdioasă care îi îngăduie Inaltei Curți să se adapteze împrejurărilor sociale și politice și să ducă ea însăși o politică socială.

Dar aceasta dă naștere la critici nu numai de natură juridică, ci și de politică generală, critici care nu sunt de natură să sporească autoritatea supremei instanțe, însărcinată să examineze constituționalitatea legilor;

d) In ceea ce privește apărarea celorlalte drepturi individuale, Inalta Curte nu a arătat prea multă bunăvoință, cu excepția hotărârii privitoare la inamovibilitatea magistraților Curții de Casație.

Și ar fi fost poate necesar ca Inalta Curte să se exprime cu hotărâre și în acest domeniu, pentru a da cetățenilor o mai mare siguranță a vieții și să împiedice succesiunea rapidă a unor legi care astăzi dau un drept pe care îl retrag a doua zi.

Cât privește apărarea libertății individuale, Inalta Curte a dat cel mai mare concurs puterii legislative și executive, având în vedere înainte de orice interesul apărării ordinii și siguranței Statului.

In concepția Inaltei Curți, libertatea individuală a fost considerată în funcție de siguranța Statului și de ordine;

e) In această perioadă, autoritatea deciziunilor Inaltei Curți crește într-o mare măsură. Atât Guvernul cât și Parlamentul se străduiesc să redacteze legi care să fie în spiritul jurisprudenței, iar când Curtea declară neconstituțională o lege, aceasta este de fapt abrogată, iar legiuitorul se grăbește să se pună de acord cu opinia Supremei Curți.

487. **A patra perioadă (dela 1940 înainte).** In urma actelor constituționale din Septembrie 1940, rolul Inaltei Curți de Casație în materie de control al constituționalității legilor a fost foarte mult redus, Constituția fiind suspendată. In acest timp, Inalta Curte a continuat să examineze numai constituționalitatea legilor deduse în judecata ei prin recursuri introduse anterior suspendării Constituției; ea nu poate primi noi recursuri, căci e lipsit de interes să se examineze conformitatea unei legi față de o constituție desființată. Legea din 23 Septembrie 1942 ridică Casației dreptul de a judeca constituționalitatea legilor publicate după suspendarea Constituției din 1938.

## CAPITOLUL II

### RĂSPUNDEREA MINISTERIALĂ

#### § 1. RĂSPUNDEREA POLITICĂ A MINIȘTRILOR

SUMAR: 488. *Privire generală.* — 489. *Răspunderea ministerială și principiul separației puterilor.* — 490. *Răspunderea ministerială și dreptul de dizolvare.* — 491. *Votul de încredere.* — 492. *Sistemul Constituției române din 1938.* — 493. *Sistemul regimului din 1940.*

488. *Privire generală.* Deși în sistemul actual al dreptului public român, răspunderea ministerială a suferit o transformare totală, totuși, pentru înțelegerea sistemului actual sau, mai propriu vorbind, pentru înțelegerea sistemului care funcționează actualmente, este necesar să cunoaștem, cum era organizat, teoretic, principiul răspunderii ministeriale în sistemul Constituției din 1923 ca și modificările ce i s'au adus prin Constituția din 1938.

489. *Răspunderea ministerială și principiul separației puterilor.* În momentul în care regimul constituțional s'a instaurat, cea dintâiu grijă a acestuia a fost să găsească mijloacele cele mai potrivite pentru a face ca ordinea de drept stabilită de dânsul, să fie menținută. Această ordine de drept se reazimă, în primul rând, pe menținerea separației puterilor. Printre celelalte măsuri pe care am văzut că le ia regimul constituțional pentru menținerea separației puterilor, trebuie să înscrim și răspunderea ministerială. În adevăr, cea mai mare teamă de a încălca atribuțiile celorlalte puteri și cele mai dese exemple de astfel de fapte au venit din partea puterii executive. Atunci când regimul constituțional declară răspunzător pe oricine atinge ordinea de drept stabilită de dânsul, el înscrie principiul răspunderii ministeriale, căci șeful Statului este scutit de răspundere.

Se ajunge astfel la posibilitatea de a face ca toate organele Statului să funcționeze în baza ordinii de drept stabilită de Constituție; orice încercare de înfrângere a acestei ordini, din partea oricui ar veni, trebuie să fie sancționată. Numai astfel se poate păstra regimul constituțional. În vederea acestui scop el a reușit să-și creeze, treptat, instituțiuni cu ajutorul cărora să se poată menține. Răspunderea ministerială se prenumără printre cele mai importante.

490. **Răspunderea ministerială și dreptul de dizolvare.** Problema răspunderii ministeriale este de esență însăși a regimului parlamentar. Inceputurile ei se confundă cu începuturile *dreptului de dizolvare* pe care și-l arogă șeful Statului, atunci când regimul parlamentar se constituie. După cum dreptul de dizolvare, aparținând guvernului și considerat de unii ca o supraviețuire a despotismului regal, este condiția indispensabilă a oricărui regim parlamentar și garanția cea mai eficace a corpului electoral, tot astfel răspunderea ministerială este garanția cea mai eficace că dreptul de dizolvare nu se va exercita în mod arbitrar.

Waldeck Rousseau, a precizat foarte bine caracterul dizolvării într'un discurs pronunțat la Paris, la 9 Iulie 1896: « Facultatea de dizolvare, înscrisă în Constituție, nu este o amenințare pentru sufragiul universal, ci o salvagardare. Ea este contraponderea esențială împotriva exceselor parlamentarismului și printr'însa se afirmă caracterul democratic al instituțiilor noastre ». Dreptul de dizolvare al Parlamentului era la început o prerogativă a Coroanei; Parlamentul nu se putea întruni decât la convocarea Regelui și Regele putea să-l dizolve după voie. Această veche prerogativă s'a adaptat nevoilor noi și a devenit mijlocul de a asigura ideea că majoritatea Camerii comunelor este în armonie de gândire cu majoritatea corpului electoral.

Acest drept de dizolvare ar putea deveni, cu drept cuvânt, arbitrar și vexatoriu, dacă regimul parlamentar n'ar fi reușit să creeze instituția răspunderii ministeriale, menită tocmai să tempereze excesele dreptului de dizolvare. Rațiunea acestei instituții este astfel caracterizată de Duguit: « Trebuie ca guvernul să fie obligat să se retragă ori de câte ori Parlamentul, sau chiar o parte din Parlament, desaproabă politica urmată de dânsul. Dar un astfel de sistem, indispensabil pentru a asocia Parlamentul activității guvernamentale, nu s'ar putea concilia cu condițiile de stabilitate pe care trebuie să le prezinte orice guvern. Practica constituțională engleză a dat soluția problemei ».

« Ea a valorificat un vechiu principiu al dreptului monarhic englez. Maxima « *The king can do no wrong* », « Regele nu poate face rău » este o veche regulă a dreptului public englez, care se leagă de sigur de caracterul de rege absolut, aparținând în trecut monarhismului englez. Regele nu poate face rău, deci el este totdeauna nerăspunzător; nu numai că el scapă oricărei urmăririi criminale, dar nici n'ar putea fi atins printr'o decizie oarecare a Parlamentului, criticând politica pe care a urmat-o. Persoana sa este astfel inviolabilă și el este nerăspunzător »<sup>1)</sup>.

Odată acest principiu formulat de doctrina engleză, trebuia totuși să se găsească o soluțiune atunci când Parlamentul era chemat să stabilească răspunderile; altminteri, regimul parlamentar n'ar fi putut funcționa. Soluția a fost găsită în răspunderea politică a miniștrilor, singurii răspunzători pentru greșelile de guvernare ce s'ar fi săvârșit.

491. **Votul de încredere.** La început, această idee de răspundere se desemnează prin faptul că miniștrii nu puteau invoca în apărare ordinul verbal sau scris al Regelui, deoarece Regele nu poate face rău. Deci ei sunt totdeauna răspunzători în fața Parlamentului. Răspunderea începe prin a fi personală, și se înfăptuia prin procedura specială *impeachment*, care consta din punerea în mișcare a acuzației din partea Camerii comunelor și din judecarea ministrului de Camera lorzilor. Dar această procedură se transformă cu timpul, așa că la sfârșitul secolului al XVIII-lea miniștrii devin responsabili din punct de vedere politic în mod solidar în fața Camerii comunelor.

În concepția la care ajunge constituționalismul englez, miniștrii sunt reprezentanții Parlamentului, delegați de acesta să exercite puterea executivă. Miniștrii, ca să poată lucra, au nevoie de încrederea majorităților parlamentare. « Tot edificiul guvernului reprezentativ modern, care e un guvern prin încredere, este constituit astfel ca să comanditeze puterea minoritară prin cea majoritară; cabinetul e comandat de majoritatea parlamentară, aceasta la rândul ei comandată de majoritatea electorală, ceea ce-i conform cu maxima lui Siéyès: « Autoritatea vine de sus, încrederea vine de jos »<sup>2)</sup>.

Miniștrii sunt deci controlați de Parlament în ceea ce privește activitatea lor, fie colectivă, fie individuală. Și acest control e destul de larg în țările

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, t. II, p. 646.

<sup>2)</sup> M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 1923, p. 418.

cu adevărat regim parlamentar. Chiar chestiile de ordin personal pot fi controlate de Parlament. Acest control se exercită pe cale de interpelare și sancțiunea sa e votul de încredere, care poate duce la demisionarea guvernului întreg, sau numai a unui ministru. Atunci când, printr'o interpelare, se atacă politica generală a cabinetului, este pusă în joc răspunderea colectivă a miniștrilor. Votul de încredere privește întreg cabinetul. Alteori se poate ca interpelarea să vizeze un singur ministru numai. Atunci, votul de încredere îl privește numai pe acesta. Dacă președintele consiliului se solidarizează cu dânsul, votul de încredere se referă la întreg cabinetul.

Lipsa de încredere a Parlamentului se poate manifesta în două chipuri:

a) Președintele consiliului pune chestia încrederii cu ocazia adoptării unei legi sau unei rezoluții. De acceptarea ei depinde rămânerea mai departe la putere a cabinetului. În Franța se discuta dacă chestia încrederii poate fi pusă și în fața Senatului. Esmein susținea că nu, deoarece Senatul fiind nedizolvabil și având facultatea de a cere dizolvarea Camerii, ar putea oricând răsturna pe miniștri și deveni stăpânul guvernului. Dar acum, după un procedeu stabilit de Clemenceau la 26 Iunie 1908, chestia de încredere se pune și în fața Senatului. La noi nu se poate pune această problemă, deoarece ambele corpuri legiuitoare sunt egale. Chestia încrederii poate fi pusă, fără distincție, atât la Cameră cât și la Senat;

b) Inițiativa votului de încredere poate fi luată de un deputat sau senator, pe calea unei interpelări și prin propunerea unei moțiuni. De votul de încredere sau neîncredere al Parlamentului depinde acum soarta guvernului. Este drept, pentru un guvern, aceasta-i situația cea mai grea. Când președintele de Consiliu pune chestia de încredere, el cunoaște situația politică și realitățile pe care se sprijină. E oarecum prevenit asupra rezultatului votului. Când chestia de încredere e pusă de unul din membrii Parlamentului, prin surprindere pentru cabinet, situația devine critică pentru acesta. El devine de cele mai multe ori jocul întâmplării și al neprevăzutului. În Franța se făceau foarte dese abuzuri din acest drept de a pune chestia de încredere, datorită în mare parte și puținții de a transforma imediat în *interpelare*, fără o ordine de zi prestabilită, o *simplică întrebare*, nesusceptibilă de mare discuție. În Anglia s'au luat măsuri împotriva acestui mod de a tiraniza pe miniștri. Cea mai serioasă măsură, în afară de cele prevăzute în regulamentul Adunărilor, e aceea a dizolvării lor și a trimerii membrilor Parlamentului din nou în fața Corpului electoral, pentru ca să-și dea socoteală de activitatea lor politică.

Acest sistem funcționa în timpul regimului parlamentar. Azi, el este completamente înlocuit cu sistemul de răspundere penală și civilă, care se confundă și cu răspunderea politică, cum vom arăta mai jos.

492. **Sistemul Constituției române din 1938.** Preocupată de ideea de a da întâetate puterii executive și de a reduce puterea Parlamentului, Constituția din 1938 pune principiul, în art. 65, că miniștrii au răspundere politică numai față de Rege. Aceasta însemna că Parlamentul pierdea orice înrâurire asupra miniștrilor, că aceștia deveniau cât mai independenți față de Parlament, dar deveneau cât mai îndatorați față de Rege. Căci dacă în Parlament răspunderea politică se încheia totdeauna, în urma unui vot de încredere, cu desbateri publice, în care se putea apăra și ministrul învinuit, în sistemul Constituției din 1938 Regele exercita singur responsabilitatea politică, schimbând pe miniștri atunci când credea necesar.

493. **Sistemul Regimului din 1940.** Sistemul introdus prin decretul fundamental din 1940 trece exercitarea răspunderii politice a miniștrilor asupra Conducătorului Statului. Parlamentul fiind desființat, iar atribuțiile sale trecând asupra Conducătorului Statului, era firesc ca exercițiul răspunderii politice a miniștrilor să aparțină Conducătorului. Ca o consecință a acestui fapt găsim decretul-lege din 11 Septembrie 1940 privitor la reglementarea jurământului în funcțiunile publice, după care miniștrii jură credință și supunere Conducătorului Statului.

Conducătorul Statului pune în mișcare acțiunea în răspundere politică împotriva miniștrilor, înlocuindu-i din funcție atunci când crede de cuviință, putând în același timp să pună în mișcare și acțiunea în responsabilitate penală și pecuniară.

## § 2. RĂSPUNDEREA PENALĂ ȘI CIVILĂ A MINIȘTRILOR

SUMAR: 494. *Răspunderea penală și civilă a miniștrilor.* — 495. *Delicte imputabile miniștrilor.* — 496. *Inovațiile Constituției din 1923*

494. **Răspunderea penală și civilă a miniștrilor.** Cu timpul însă, această răspundere politică a miniștrilor nu a fost socotită suficientă; a apărut în mod evident necesitatea organizării unei răspunderi penale și civile a miniștrilor. Sunt cazuri în care miniștrii, în sfera activității lor, fac acte care depășesc cu mult sfera de competență a răspunderii politice:

Iată un ministru de războiu, care, în această calitate, pactizează cu inamicul sau trădează interesele țării; pentru o astfel de faptă, a pune în mișcare împotriva sa numai răspunderea politică, este prea puțin lucru. În asemenea împrejurări s'a socotit necesar ca miniștrii să fie chemați și la răspundere penală. Dar în momentul în care această idee a încolțit, s'a pus imediat în mintea guvernaților o altă problemă, tot atât de importantă: cine are dreptul a chema la răspundere penală pe miniștri, cine are dreptul de a-i judeca? După dreptul comun, acțiunea publică împotriva trădătorilor este deschisă de reprezentanții parchetului militar, sau de comandanții armatei. S'ar putea concepe ca împotriva unui ministru de războiu — acțiunea publică să fie deschisă tocmai de acei cari sunt sau au fost inferiorii ministrului și împotriva cărora acesta a exercitat un drept de comandament? S'ar putea concepe apoi ca instanțele ordinare care judecă pe orice infractori să judece și pe miniștri sau foștii miniștri?

Miniștrii, exercitând acțiunea de guvernare în interesul general, sunt obligați, prin chiar rațiunea însărcinării lor, să creeze o serie de nemulțumiri, de neplăceri personajе, să deștepte anumite ambițiuni și să ridice proteste împotriva lor. De cele mai multe ori, ei nu fac acest lucru decât în exercitarea unei însărcinări exprese a organului ai cărui reprezentanți sunt. Dacă chemarea la răspundere penală a miniștrilor apare ca o necesitate evidentă, tot astfel apare și necesitatea de a sustrage pe miniștri dela judecata tribunalelor ordinare și dela modul obișnuit de a pune în mișcare acțiunea publică împotriva lor. Căci miniștrii, lăsați pradă urii și răzbunărilor personale, expuși să fie judecați de instanțele ordinare, n'ar mai putea să-și îndeplinească misiunea lor și s'ar găsi timorați în exercițiul funcțiunii lor. Soluțiunea aceasta apare identică și atunci când este vorba de răspunderea civilă a miniștrilor. Sunt miniștri cari în exercițiul funcțiunii lor pot cauza Statului daune. În vechiul sistem, orice funcționar care ar fi cauzat unui particular o daună, nu putea fi chemat la răspundere fără o autorizare prealabilă a Statului.

Constituțiile moderne, desființând această autorizare prealabilă pentru urmărirea funcționarilor, au înțeles să păstreze totuși o excepțiune pentru miniștri, atunci când este vorba de răspunderea lor civilă. Ei nu pot fi chemați la răspundere decât de Stat, în formele speciale stabilite de Constituție și în fața organelor prevăzute anume pentru judecarea lor. Cu chipul acesta, în afară de răspunderea politică, care se exercită împotriva miniștrilor, ei vor putea fi chemați la răspundere penală sau civilă pentru faptele

comise în exercițiul funcțiunii lor de miniștri, și vor putea fi judecați de instanțe care să excludă orice posibilitate de bănuială că ar avea împotriva lor vreun motiv de răzbunare personală.

Cu acest sistem regimul parlamentar se găsește completamente satisfăcut, căci pe de o parte s'a reușit să se stabilească un echilibru între dreptul de dizolvare recunoscut ca indiscutabil șefului Statului și exercitat de acesta prin intermediul guvernului și între dreptul de control, pe care Parlamentul este îndrituit să-l exercite asupra guvernului.

495. **Delicte imputabile miniștrilor.** Chestiunea cea mai delicată însă este aceea de a ști care sunt faptele pentru care un ministru poate fi chemat la răspundere și care este caracterizarea legală care ar trebui dată acestor fapte, căci sunt anumite fapte care nu se pot integra în textele codului penal și care totuși pot să constituie fapte destul de grave pentru a da naștere la o acțiune de responsabilitate. Astfel, sunt o serie de infracțiuni pe care numai miniștrii le pot comite, abuzând de funcțiunile lor de miniștri și asupra cărora codul penal păstrează tăcerea. Legea ordinară, care regulează răspunderea ministerială, trebuie să se ocupe de aceste fapte neprevăzute de codul penal, să le caracterizeze din punct de vedere penal și să stabilească pedeapsa ce urmează să li se aplice. Legiuitorul nostru constituant din 1923 a menținut în art. 98 din Constituție principiul răspunderii penale și civile a miniștrilor, aducând însă anumite modificări vechilor articole 101—103 din Constituția dela 1866.

496. **Inovațiile Constituției din 1923.** Inovațiunea constituentului din 1923 constă în faptul că în art. 98 al. III din Constituție se prevede creațiunea unei comisiuni a Inaltei Curți care să facă instrucțiunea și să această comisiune are puterea de a califica faptele și de a decide sau nu urmărirea. În afară de aceasta, acuzarea în fața Inaltei Curți va fi susținută în toate cazurile de Ministerul Public, spre deosebire de vechiul text al art. 101, când numai urmărirea pornită de Rege era susținută de Ministerul Public, în celălalt caz urmărirea fiind susținută de un reprezentant al Adunării care o hotărîse. Constituantul din 1923 nu mai prevede pentru infracțiunile comise de miniștri un maximum de pedeapsă, care era detențiunea, fără prejudiciul cazurilor anume arătate în codul penal, ci lasă să li se aplice dispozițiile generale ale codului penal.

De asemeni constituentul din 1923 ridică împiedecarea înscrisă în art. 103 din Constituția din 1866, prin care șeful Statului nu putea micșora



sau ierta pedeapsa hotărîită de Inalta Curte pentru un ministru, decât la cererea Adunării care l-a pus sub acuzațiune.

În același timp, constituentul, în art. 99, preciza o problemă care a dat naștere la importante controverse în jurisprudență, anume aceea de a ști dacă particularii sau Statul pot pune în mișcare acțiunea răspunderii civile împotriva miniștrilor, fără să fie nevoie de o autorizare prealabilă a unuia din Corpurile legiuitoare.

Formula acceptată de constituent era aceea care s'a desprins din jurisprudența constantă franceză și belgiană, privitoare la art. 90—91 din Constituția belgiană, corespunzătoare cu art. 101—103 din Constituția noastră dela 1866. În baza acestui text, un ministru nu poate fi chemat la răspundere civilă decât de Stat, și în urma autorizării unuia din Corpurile legiuitoare.

Aceste modificări aduse de constituentul nostru făceau absolut necesară modificarea legii răspunderii ministeriale din 2 Mai 1879, care, poate și din cauza acestor modificări constituționale, căzuse în desuetudine, spre marele prejudiciu al vieții noastre publice.

Pentru a putea însă stabili principiile care trebuie să prezideze, atunci când este vorba de stabilirea răspunderii ministeriale, să examinăm înfățișarea problemei în alte țări.

### § 3. RĂSPUNDEREA MINISTERIALĂ ÎN ALTE ȚĂRI

SUMAR: 497. *Belgia*. — 498. *Franța*. — 499. *Răspunderea civilă a miniștrilor*. — 500. *Germania*. — 501. *Italia*

497. **Belgia.** Problema răspunderii ministeriale s'a pus în Belgia cu tot interesul, la începuturile stabilirii regimului constituțional. Ea era menită să asigure un just echilibru între puteri. Profesorul Errera spune că « procesele în responsabilitate ministerială par să aparțină trecutului. Rolul lor fu imens și necesar în formarea regimului constituțional, dar acest rol este azi terminat. S'a comparat această armă grea cu vechile halebarde care ornează zidurile muzeelor de artilerie »<sup>1)</sup>.

Constituția belgiană tratează problema răspunderii ministeriale în art. 90 și 134. Art. 90 declară că singură Camera deputaților are dreptul să acuze pe miniștri și singură Curtea de Casație în Secții Unite, are dreptul

<sup>1)</sup> Errera, *Traité de droit public belge*, 1918, p. 225.

să-i judece. S'a pus în Belgia problema de a se ști dacă nu-i mai bine ca judecata miniștrilor să fie încredințată Senatului, ca în Franța, sau Camerii lorzilor, ca în Anglia. Dar Congresul, deși schimbă Senatul într'o adunare electivă în loc de una numită de rege, ezită să dea judecarea miniștrilor în căderea sa. « Se conferi deci acest drept Curții de Casație, care rămase investită, deși un vot al Congresului transformă Senatul în corp electiv. Spiritul de partid e mai puțin de temut pentru punerea în urmărire decât pentru judecare. Se poate concepe, de altfel, în sistemul nostru de procedură, care încredințează parchetului exercițiul urmăririlor represive și care pune acest parchet sub autoritatea ministrului de justiție, se poate concepe un ministru stăpân al unei acțiuni contra propriilor săi colegi, chiar contra lui poate? Dacă se invocă din contra posibilitatea acțiunii publice intentată de o persoană lezată, sub formă de citare directă, intervenția Camerii se justifică încă, pentru că nimeni mai bine ca dânsa nu reprezintă Națiunea care este în chip forțat atinsă de orice delict al unui ministru. Deci, din aceste puncte de vedere, punerea sub acuzare trebuie să rămână inițiativei parlamentare. Dar judecarea de o magistratură propriu zisă, nu de un corp ales, se recomandă pentru a evita spiritul de partid într'o chestiune în care onoarea, libertatea, viața unui cetățean, pot să fie angajate »<sup>1)</sup>.

În sistemul Constituției belgiene este nevoie deci de un vot al Camerii pentru a pune în mișcare orice acțiune publică împotriva miniștrilor. Regele n'are dreptul de a trimite singur în judecată un ministru, ci numai Camera.

În art. 139, Nr. 5, al Constituției belgiene, se declară că este absolut necesar să se întocmească în cel mai scurt timp o lege privitoare la răspunderea miniștrilor și a celorlalți agenți ai puterii executive; până se va întocmi această lege, art. 134 din Constituție stabilește că Adunarea deputaților va avea o putere discreționară pentru a acuza un ministru și Curtea de Casație pentru a-l judeca, caracterizând delictul și determinând pedeapsa. O singură restricție pune acest text, anume că pedeapsa nu va putea să excedă reclusiunea, fără prejudiciul cazurilor expres prevăzute de legile penale.

Totuși, trebuie să observăm că din termenii art. 90 pare să rezulte că legiuitorul s'ar fi gândit și la posibilitatea chemării direct în judecată a miniștrilor de părțile lezate. Cum însă legea prevăzută de Constituție n'a venit, interpretarea acestor texte a rămas în seama jurisprudenței. Astfel

<sup>1)</sup> Errera, *op. cit.*, p. 225.

Curtea de Bruxelles declară inadmisibilă o acțiune în răspundere civilă a miniștrilor, făcută fără autorizarea Parlamentului, de o parte lezată <sup>1)</sup>. În același sens s'a pronunțat și Casația belgiană, într'o afacere mai recentă <sup>2)</sup>.

Ca operă pozitivă legislativă, edictată pe baza invitațiunii constituentului din 1831, avem art. 135 al legii din 18 Iunie 1869 asupra organizării judecătorești, care dispune: « Acuzațiile admise contra miniștrilor sunt, în executarea art. 90 al Constituției, judecate de Secțiile-Unite, care vor trebui să statueze cu număr șoț și să fie formate din patrusprezece membri cel puțin.

« În toate celelalte cazuri în care Curtea trebuie să judece în Secții-Unite, statuează cu număr nesot și trebuie să fie compusă din cel puțin treisprezece membri ». Am avut chiar o lege din 19 Iunie 1865 privitoare la represiunea crimelor și delictelor comise de miniștri în afară de exercițiul funcțiunii lor; după termenii art. 10 al acestei legi, ea n'a avut efect decât timp de un an; a fost o lege edictată anume pentru rezolvirea unui caz, care se prezenta atunci jurisprudenții.

În această delicată problemă, legislația belgiană n'a făcut niciun fel de progres. Faptul trebuie de sigur explicat din împrejurarea că acolo funcționează în condiții foarte bune răspunderea politică a miniștrilor. Totuși sunt cazuri când răspunderea ministerială a fost adusă în debaterile jurisprudenții, stabilindu-se importante precizări. Astfel, printr'o decizie a Casației belgiene din 13 Ianuarie 1848 <sup>3)</sup> se stabilește că miniștrii nu sunt judecătorește răspunzători de actele agenților lor decât într'u atât într'u cât aceste acte sunt îndeplinite în executarea ordinelor date de ei și relativ la chestiuni asupra cărora le este datorită ascultare ierarhică.

Dar, pentru Belgia, deși problema răspunderii ministeriale este mai mult o chestiune de istorie, care a marcat începuturile regimului constituțional, ea se justifică totuși, căci acolo n'avem un control al constituționalității legilor și al contenciosului administrativ.

498. Franța. Legea constituțională franceză din 24 Februarie 1875, în art. 9 și legea constituțională din 16 Iulie 1875, în art. 12 § 2, institue Senatul ca înaltă Curte de Justiție, pentru a judeca crimele comise de miniștri, în exercițiul funcțiunii lor. Miniștrii trebuie să fie puși sub acuzare numai

<sup>1)</sup> Bruxelles, 24 Mai 1843, *Belg. Jud.*, 1843, col. 847 și 923.

<sup>2)</sup> Cass. Bruxelles, 17 Noemvr., 1910, *Pasic.*, 1910, III, 28.

<sup>3)</sup> *Pasic.*, 1848, I, 243.

de Camera deputaților. O singură excepție se admite în art. 12 § 3, când miniștrii pot fi puși sub acuzare de președintele republicii prin decret dat în Consiliul de Miniștri. Pentru a avea loc un astfel de decret, trebuie ca acuzarea să poarte asupra unei crime împotriva siguranței Statului.

Odată acest principiu formulat, legile constituționale au înțeles să facă unele derogări. Inalta Curte judecă numai crimele comise în exercițiul funcțiunii lor, de miniștri. Toate celelalte infracțiuni, săvârșite de miniștri în afară de exercițiul funcțiunii lor, sunt deferite în judecata tribunalelor ordinare. În acest caz tribunalele au să observe o singură restricție, aceea privitoare la situația miniștrilor ca parlamentari, în ipoteza când sunt suși și la regulile privitoare la inviolabilitatea parlamentară.

În cazul primei reguli care se desprinde din sistemul constituțional francez, trebuie să distingem două ipoteze: *a)* dacă crima a fost comisă de ministru în exercițiul funcțiunii sale și Camera deputaților nu se ocupă de această chestie, atunci se aplică dreptul comun. Ministrul este judecat potrivit procedurii ordinare și în fața instanțelor ordinare; *b)* dimpotrivă dacă Camera se sesizează și declară că este locul a se începe urmărirea, atunci competența tribunalelor ordinare a încetat și singur Senatul, instituit ca Inaltă Curte de justiție, este în drept să judece pe miniștri, după procedura special fixată.

Din examinarea textelor constituționale rezultă că Senatul instituit ca Inaltă Curte de Justiție, are, în cazurile acestea, o competență facultativă; competența lui este legată numai în cazul când e sesizat de Camera deputaților sau prin decret. Mai mult chiar, Senatul nu mai este competent să judece din moment ce anterior sesizării sale, crima a fost deferită judecății instanțelor ordinare.

Dreptul de a trimite în judecată un ministru pentru o crimă comisă în exercițiul funcțiunii sale aparține numai Camerii deputaților. Guvernul nu are acest drept. Rațiunea acestei distincții este lesne de înțeles. Singură Camera este în drept să aprecieze, în raport cu împrejurările politice și situația excepțională în care s'a comis crima, dacă e locul a se sustrage infractorul din competența instanțelor ordinare spre a fi trimis în judecata Inaltei Curți. Guvernul n'are dreptul de inițiativă, căci el fiind stăpânul punerii în mișcare a acțiunii publice ordinare, poate oricând să-l trimită pe ministru în judecata instanțelor ordinare. Inalta Curte constituie o justiție de excepție și numai Parlamentului îi revine sarcina inițiativei și a aprecierii dacă este locul a se sustrage o crimă, comisă de un ministru în exercițiul funcțiunii sale, din competența instanțelor ordinare. Această

jurisdicție de excepție nu se concepe însă decât pentru crimele politice. Hauriou constată că Inalta Curte reține din ce în ce mai puțin crimele nepolitice comise de un ministru în exercițiul funcțiunii sale <sup>1)</sup>. Această tendință a Inaltei Curți este cu totul justificată.

Ceea ce este de remarcă, e că răspunderea penală a miniștrilor, pentru fapte comise în exercițiul funcțiunii lor, nu poate fi angajată decât atunci când faptul comis a fost prevăzut și pedepsit de lege. « Nicio jurisdicție, spune Duguit <sup>2)</sup>, chiar Senatul constituit în Inaltă Curte de Justiție, conform art. 12 al legii constituționale din 16 Iulie 1875, nu poate condamna un ministru pentru o pretinsă infracțiune comisă în exercițiul funcțiunilor sale și care n'ar fi prevăzută și definită de legea penală ».

Noua situație creată de Constituția din 1875 a făcut absolut necesară o lege privitoare la răspunderea ministerială. Era nevoie să se definească întinderea răspunderii ministeriale, să se penalizeze anumite acte care, comise de miniștri, în exercițiul funcțiunii lor, dobândeau caracterul unui delict special.

Răspunzând acestei nevoi, în Ianuarie 1878, Pascal Duprat depunea la Cameră un proiect de lege pentru caracterizarea unor fapte care puteau atrage răspunderea ministerială. Propunerea a fost luată în considerație de Cameră, dar nu i s'a dat nicio urmare <sup>3)</sup>.

Dela aceste principii, am arătat că există o singură derogare, prevăzută de art. 12 § 3 al legii din 1875.

Legea din 5 Ianuarie 1918 e relativă la procedura punerii sub acuzare, a instrucțiunii și judecării președintelui republicei și a miniștrilor. Potrivit acestei legi (art. 1) se institue pe lângă Curtea de Justiție (Senatul) procurorul general desemnat în fiecare an de Curtea de Casație dintre magistrații inamovibili ai Curții.

**499. Răspunderea civilă a miniștrilor.** Paralel cu răspunderea penală a miniștrilor, Constituția franceză institue și răspunderea civilă a miniștrilor. Aceștia sunt obligați să repare prejudiciul cauzat fie Statului, fie particularilor.

<sup>1)</sup> M. Hauriou, *op. cit.*, p. 416.

<sup>2)</sup> *Op. cit.*, t. IV, p. 860.

<sup>3)</sup> Vezi Ferstel, *Histoire de la responsabilité pénale des ministres en France depuis 1879*. Paris, 1900 și A. Bel, *La responsabilité pénale des ministres en France*, *Grande Revue*, 1 Fevr. 1900, p. 431.

Față de particulari, răspunderea civilă a miniștrilor este angajată ca și răspunderea oricărui funcționar. Chestiunea însă care s'a ridicat în Franța a fost aceea de a se ști dacă un ministru poate fi chemat la răspundere civilă de un particular, fără autorizarea Camerii. S'a susținut că și în acest caz singură Camera este în drept să autorizeze chemarea la răspundere. Se invoacă în susținerea acestei păreri art. 31 al legii din 27 Aprilie 1791 asupra ministerului, dispozițiile art 13 și 14 ale legii din 10 vendémiaire, an. IV, art. 98 al Constituției din 1848. Chestiunea a venit și în fața instanțelor judecătorești. Astfel Curtea de Paris <sup>1)</sup>, printr'o decizie din 2 Martie 1829 se declară incompetentă să hotărască asupra unei acțiuni în responsabilitate îndreptată împotriva ministrului de justiție cu ocazia pierderii, din partea cancelariei, a unui dosar de recurs în casație.

Aceeași soluție o adoptă și Consiliul de Stat la 28 Ianuarie 1863 și la 26 Decembrie 1868. Aceste soluțiuni jurisprudențiale îl determină pe Lafferrière <sup>2)</sup> să spună că: « exemplul precedentelor legislative repugnă ideii că ar putea să existe, în afară de răspunderea ministerială, politică și penală, care aparțin Camerelor, o răspundere de un alt ordin, care ar aparține tribunalelor judecătorești și care ar permite să li se supună, la cererea oricărei părți care s'ar pretinde lezată, însăși exercițiul funcțiunii ministeriale ». Această soluțiune este viu criticată de Duguit, care susține că într'o țară bazată pe un regim democratic, ministrul, care este și el funcționar public, trebuie să răspundă de faptele sale cauzatoare de daune, ca orice funcționar public. « N'aș putea admite această soluție, ministrul este un funcționar și principiul general al răspunderii funcționarilor trebuie să-i fie aplicat » <sup>3)</sup>. De această părere este de altfel și Hauriou, care declară că « chestiunea responsabilității civile a miniștrilor față de particulari, trebuie să fie rezolvată prin aplicarea principiilor răspunderii și garanției funcționarilor, căci miniștrii, actualmente, nu se deosebesc de loc în această materie de alți funcționari » <sup>4)</sup>.

Răspunderea civilă a miniștrilor are oarecare însemnătate atunci când este pusă în mișcare de Stat. În special, miniștrii sunt chemați la răspundere în cazul când au aprobat cheltueli fără prevederi bugetare sau prin depășirea creditelor existente. În istoria răspunderii ministeriale franceze, a

<sup>1)</sup> Vezi L. Duguit, *op. cit.*, t. IV, p. 861.

<sup>2)</sup> *Jurisdiction et contentieux*, 2-e édit., 1896, I, p. 662.

<sup>3)</sup> Duguit, *op. cit.*, IV, p. 862.

<sup>4)</sup> *Op. cit.*, pp. 419—420.

rămas celebru cazul fostului ministru de justiție Peyronnet, care, în 1827, a cheltuit fără credit o sumă de 179.865 ffrs. pentru a înfrumuseța palatul ministerului său. Chestiunea care s'a ridicat a fost aceea de a se ști dacă ministrul trebuie să despăgubească Statul de întreaga sumă cheltuită și dacă nu se aplică și aici principiul îmbogățirii fără cauză.

Camera deputaților, în 1828, în urma concluziunilor puse de raportorul general al propunerii de chemare la răspundere a lui Peyronnet, J. Lepelletier d'Aunay, hotărăște ca ministrul de finanțe să exercite o acțiune în indemnitate în fața tribunalelor ordinare, împotriva fostului ministru. Dar Senatul nu acceptă acest mod de a vedea al Camerii și votă creditul cerut. Camera deputaților, unde proiectul se întoarce din nou, respinse a doua oară creditul cerut; propunerea căzu, iar cheltuiala, spune Duguit, a fost achitată din fondurile secrete. Din examinarea acestui caz și a altora cari s'au perindat în istoria răspunderii ministeriale franceze, rezultă că nu există mijloc practic pentru a urmări pe miniștri personal în numele Statului.

Acesta era stadiul legislației, în Franța, în materie de răspundere ministerială. Lipsa o lege generală care să trateze întreaga materie.

Sub imperiul regimului constituțional din Iulie 1940, răspunderea demnitarilor și înalților funcționari este reglementată de *actul constituțional Nr. 7* din 28 Ianuarie 1941.

Potrivit art. 2 al acestui act constituțional, secretarii de Stat (miniștrii) și înalții demnitari sunt personal răspunzători față de șeful Statului. Această răspundere angajează persoana și bunurile lor.

În cazul când vreunul dintre ei ar trăda îndatoririle funcțiunii sale, șeful Statului — după o anchetă a cărei procedură va fi de dânsul stabilită — poate pronunța orice reparațiuni, orice amende și aplica anumite pedepse privative de drepturi politice sau de libertate.

Aceste sancțiuni însă, nu împiedecă urmărirea susceptibile de a fi exercitate pe calea legală ordinară, pentru crime sau delictе comise de asemenea persoane.

500. **Germania.** Constituția dela Weimar din 11 August 1919 se ocupă de răspunderea ministerială în art. 59, care declară că « Reichstagul are dreptul să pună sub acuzare pe președintele Reichului, pe cancelarul Reichului și pe miniștrii Reichului, în fața Inaltei Curți de justiție a Reichului, pentru violarea cu rea voință a Constituției sau a unei legi a Reichului. Propunerea de punere sub acuzare trebuie să fie semnată de cel

puțin o sută de membri ai Reichstagului și să fie votată cu majoritatea cerută pentru revizuirea Constituției ».

Amănuntele sunt regulate de legea Reichului asupra Inaltei Curți de justiție.

În 1930 în Germania s'a alcătuit o lege privitoare la pozițiunea miniștrilor, la drepturile și prerogativele lor, la apunțamentele ce li se cuvin și la dreptul de pensie pe care-l au. În această lege nu se discută însă nimic cu privire la răspunderea ministerială, singurele dispoziții fiind cele din Constituție și din legea privitoare la Inalta Curte de justiție.

În urma instaurării regimului național-socialist (1933) toată puterea fiind concentrată în mâinile *Führer*-ului, miniștrii sunt răspunzători politicește numai față de *Führer*, care îi numește și îi revocă.

501. **Italia.** Răspunderea penală și civilă a miniștrilor în Italia rămâne și astăzi guvernată de dispozițiunile înscrise în Statut; totuși prin legea din 24 Decembrie 1925, cu Nr. 2263, se aduc derogări dela dispozițiile Statutului. Astfel, în art. 2 al acestei legi se declară că șeful guvernului sau primul ministru este numit și revocat de Rege și este răspunzător față de Rege de direcția politicii generale a guvernului. Decretul de numire a șefului guvernului este contrasemnat de dânsul, iar acela al revocării sale, de succesorul său.

Miniștrii sunt numiți și revocați de Rege, după propunerea șefului guvernului și ei sunt răspunzători față de Rege și față de șeful guvernului de toate actele și măsurile luate în ministerele lor. După cum lesne putem vedea, Italia nu admite un amestec al Parlamentului în exercitarea acțiunii de răspundere ministerială.

#### § 4. PRINCIPIILE LEGII DE RĂSPUNDERE MINISTERIALĂ

SUMAR: 502. *Crime și delictे imputabile miniștrilor.* — 503. *Procedura judecării miniștrilor*

502. **Crime și delictе imputabile miniștrilor.** Constituțiunea din 1866, prin art. 101 și 102, stabilea că fiecare din Adunări precum și Regele au dreptul de a pune în acuzare pe miniștri. Pentru acest caz, Constituțiunea din 1866 ca și Convențiunea dela Paris din 1858, ca și Constituțiunea belgiană din 1831, desemnează drept Curte de ustiție, Inalta Curte de Casație, care judeca în acest caz în secțiuni unite.



Adunarea sau Regele care pornesc urmărirea unui ministru sau a întregului Cabinet, trimite afacerea spre judecarea acestei Curți de justiție.

Constituțiunea însă nu stabilește nici cazurile de responsabilitate, nici pedepsele ce urmează să se aplice, nici procedura ce trebuie urmată; ea arată numai că urmează să se facă o lege specială care să statueze asupra acestor condițiuni necesare pentru a putea întreprinde o urmărire penală contra miniștrilor. Până la facerea legii, Constituțiunea învestește Curtea de Casație cu atribuțiunea de a caracteriza delictele și a stabili pedepsele.

Prin voturile dela 20, 21 și 22 Iulie 1876, după o propunere semnată de 80 deputați, Camera liberală dă în judecată pe foștii miniștrii: Lascar Catargi, General I. Em. Florescu, Petre Mavrogheni, Alex. Lahovari, B. Boerescu, N. Crețulescu, G. Costaforu, Petre Carp, Teodor Rosetti, G. Gr. Cantacuzino și Titu Maiorescu.

Camera alege din sânul său un Comitet de acuzare, dar în loc de a trimite afacerea Curții de justiție pentru a face ancheta judiciară, Camera dă Comisiunii alese toate drepturile pe care ea le crede necesare pentru facerea instrucțiunii.

Comisiunea dă mandate de aducere contra miniștrilor puși sub acuzare, dar aceștia, tăgăduind legalitatea Comitetului, refuză să dea orice răspuns.

Comitetul de acuzare alcătuește un raport în 4 volume la 15 Martie 1877. După depunerea raportului, nu se mai face nimic, nu se înaintează lucrările Curții de justiție, dar se ordonă afișarea raportului.

La 26 Ianuarie 1878 Președintele Consiliului I. C. Brătianu cere ca să se termine cu chestiunea nenorocită a dării în judecată și Camera votează cu imensă majoritate retragerea acuzării <sup>1)</sup>.

Constatându-se inconvenientele, s'a făcut legea dela 2 Mai 1879. Legea responsabilității ministeriale determină cazurile de răspundere și pedepsele aplicabile miniștrilor. În adevăr, pe ministru nu-l apără de răspundere nici ordinul verbal, nici în scris, al Regelui. Așa declara art. 97 din vechea Constituție. În acest spirit a fost aclătită legea responsabilității ministeriale din 2 Mai 1879.

Prin această lege, toate delictele și crimele prevăzute de codul penal rămân în vigoare și se aplică și miniștrilor. (Art. 1). Se creează însă în plus o serie de delictes noi, pentru fapte speciale, care atrag pedeapsă când

<sup>1)</sup> Vezi aceste interesante episoade ce preocupau viața fostelor partide în magistrala lucrare a lui Titu Maiorescu, *Istoria Contemporană a Români*, eiBuc., 1925, p. 85—103.

au fost comise de un ministru. Este o derogare dela dreptul comun în această materie, care ar putea să pară vexatorie pentru cei ce ocupă funcția de ministru, dar care se justifică prin faptul că răspunderea crește în raport cu importanța poziției infractorului. Chiar elementele componente ale delictului sunt modificate. În penal se cere totdeauna și intenția frauduloasă. În materie politică, o simplă greșeală poate avea consecințele unei crime.

Astfel art. 2 creează un delict nou, acel al inconstituționalității. Un ministru care a semnat decrete sau a luat dispoziții care violează Constituția, va putea fi chemat la răspundere în formele prevăzute de această lege. Asemeni art. 3 creează și dânsul delicturi noi, semnarea de decrete sau dispoziții care violează un text expres de lege; amăgirea Parlamentului asupra situației afacerilor Statului.

Prin art. 4 se prevede cazul când un ministru poate fi chemat în garanție de Stat pentru paguba pe care acesta o suferă din culpa sa.

Răspunderea unui ministru începe dela depunerea jurământului și până în ziua demisiei sau încetării de fapt a funcției sale. Solidaritatea miniștrilor, atât în fața pedepsei cât și a despăgubirii, are loc numai în două cazuri:

- a) Pentru faptele săvârșite în comun;
- b) Pentru faptele cărora le-a dat o susținere intenționată.

O chestiune importantă care se pune cu această ocazie e aceea de a ști care-i legătura, din punct de vedere al răspunderii, între ministru și funcționarul inferior. După textul art. 7 al legii ce examinăm, funcționarul inferior era considerat complice cu ministrul și deci justițiabil după aceeași procedură și la fel cu dânsul, numai în următoarele două cazuri:

- a) Când ordinul e relativ la un obiect ce nu e de resortul ministrului care l-a dat;
- b) Când ilegalitatea ordinului e evidentă.

Cu sistemul acesta, răspunderea funcționarului inferior era iluzorie. Adeseaori aceștia, la adăpostul ministrului, comiteau mari ilegalități, rămânând totuși nepedepsiți. Acest rău a fost în parte remediat de Constituția din 1923 prin art. 99 al. ultim, care declară: « Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcționarul care a contrasemnat, decât în cazul când acesta a atras atenția ministrului, în scris ».

Miniștrii pot beneficia și dânsii de circumstanțele atenuante prevăzute în dreptul comun (art. 8).

503. **Procedura judecării miniștrilor.** În ce privește procedura dării în judecată, în special, legea responsabilității e foarte minuțioasă. Dacă a fost severă în pedepse și în calificarea delictelor și a crimelor, a înțeles să ia cele mai serioase garanții de o bună și imparțială judecată. Și este explicabilă această grijă a legiuitorului pentru că urmărirea miniștrilor se face mai totdeauna de adversarii politici ai acestuia, cari, se poate întâmpla, să urmărească scopuri personale, cum ar fi acela al scoaterii din viața publică a adversarului. Din această cauză, când un ministru comite un fapt în afară de exercițiul funcției sale de ministru, e trimis în judecata instanțelor ordinare. Când comite un fapt în calitate de ministru, pentru a fi pus sub urmărire, se cere autorizarea unuia din corpurile legiuitoare. De ce aceasta? « Pentru a nu lăsa cu ușurință ca ministrul să fie sustras dela datoria sa, dela exercițiul puterii ministeriale și pentru a nu descuraja pe oamenii eminenti cari se hotărăsc a se sacrifica în interesele Statului, prin temerea de nenumărate chemări în judecată. Necesitatea autorizării e o garanție impusă și în favorul ministrului și în favorul cetățenilor » <sup>1)</sup>.

Această autorizare se dă cu majoritate de  $\frac{2}{3}$  (art. 12). S'a pus chestia de a se ști ce înseamnă aceste  $\frac{2}{3}$ : din numărul membrilor de față, sau din numărul membrilor Adunării? În tăcerea textului s'a luat interpretarea cea mai favorabilă acuzatului, anume  $\frac{2}{3}$  din numărul membrilor Adunării. Evident, era o dispoziție ilogică și Constituția din 1923 a tăiat această controversă, cerând  $\frac{2}{3}$  din numărul membrilor de față.

În cazul când urmărirea se pornește de unul din corpurile legiuitoare, trebuie făcută în scris și semnată de 20 deputați sau 10 senatori. E o garanție de mai multă seriozitate. Propunerea trebuie să precizeze faptele pentru care se cere darea în judecată. În caz de flagrant delict, propunerea se ia imediat în discuție. În celelalte cazuri, se pune la ordinea zilei peste 5 zile dela prezentare. Dacă propunerea se admite, se numește din membrii Adunării o comisie de informații. Propunerea se admite cu majoritate absolută. Ministrul are dreptul să fie ascultat de comisie. Cei cari au formulat acuzația nu pot fi ascultați ca informatori.

În 10 zile comisia trebuie să depună raportul. Termenul e scurt pentru ca să nu planeze prea multă vreme acuzația asupra miniștrilor. Adunarea, apreciind, va putea acorda o prelungire. După ce comisia depune raportul, acesta se comunică ministrului pus sub acuzare. După 5 zile dela depunere se ia în discuție. După aprobarea dării în judecată, dosarul se trimite Casa-

<sup>1)</sup> C. G. Dissescu, *op. cit.*, p. 839.

ției, spunea Constituția din 1923 și prin derogare dela dispozițiile legii responsabilității, care prevede că instrucția se face de o comisie aleasă tot din sânul Adunării.

Din momentul aprobării trimiterii în judecată, ministrul e suspendat de drept din orice funcție publică și din mandatul de deputat sau senator (art. 20). În această materie nu se admite arestul preventiv. (Art. 3). O altă derogare dela dreptul comun, e aceea că ministrul poate fi scos de Adunările legiuitoare de sub acuzare.

Acestea sunt principalele dispoziții ale actualei legi asupra responsabilității ministeriale. Această lege a fost însă suspendată prin art. 10 al D. L. din 27 Septembrie 1940 pentru funcționarea comisiunilor de anchetă constituite pe lângă Președinția Consiliului de Miniștri și a comisiunii de judecată.

#### § 5. RĂSPUNDEREA PENALĂ ȘI PECUNIARĂ A MINIȘTRILOR ȘI ÎNALȚILOR DEMNITARI SUB REGIMUL ACTELOR DIN 1940

SUMAR: 504. *Semnificația acestei răspunderi.* — 505. *Răspunderea miniștrilor și a înalților demnitari.* — 506. *Controlul gestiunilor diferitelor instituții publice sau fonduri de interes general.* — 507. *Răspunderea penală a foștilor demnitari.* — 508. *Procedura în fața comisiunilor de cercetare*

**504. Semnificația acestei răspunderi.** În urma prăbușirii regimului politic care ne-a dus la dezastrul din 1940, în urma grelelor suferinți prin care fusese sortită să treacă țara, a trebuit să se dea o satisfacție opiniei publice chemând la răspundere pe acei cari erau direct vinovați de reaua administrație a țării.

Acest control pune în mișcare responsabilitatea pecuniară și penală a miniștrilor și înalților demnitari cari servise ă țara în ultimii zece ani de zile.

Nimeni nu poate contesta că viața noastră publică, în ultima vreme mai ales, a străbătut o criză morală extraordinară și că, în cea mai mare parte, cauza trebuie găsită în votul universal, care a scos la suprafață elemente cu totul necorespunzătoare și care, într'un regim de dreaptă și judicioasă selecție, n'ar fi putut ridica capul. Din această cauză, spiritele de elită și valoare, chiar atunci când voiau cu toată inima să dea concurs ridicării Patriei, se găseau amestecate în aceeași atmosferă, gata să păteze totul. Atmosfera aceasta nu putea fi asanată și o viață nouă, curată și

închinată în totul binelui și înălțării Patriei, nu putea începe fără îndepărtarea urmelor nefaste ale trecutului, chiar dacă pentru aceasta au trebuit să fie loviți și oameni cari n'au avut nicio vină.

**505. Răspunderea miniștrilor și a înalților demnitari.** Acest control al trecutului s'a exercitat sub o întreită formă: *a*) un control *personal*, exercitat asupra averii foștilor demnitari ai Statului din ultimii zece ani (1930—1940), *b*) un control *al gestiunii anumitor instituții*, cu tendința de a se stabili și determina răspunderea persoanelor și *c*) un control *personal* în vederea stabilirii răspunderii *penale* a foștilor demnitari și complicilor vinovați de fapte penale.

La 8 Septembrie 1940 se promulgă Decretul-Lege 3077, care, cu modificările făcute prin D. L. 3098 din 10 Septembrie 1940, D. L. 3226 din 24 Septembrie 1940, D. L. 3262 din 27 Septembrie 1940, D. L. 3490 din 17 Octombrie 1940, a format legislația de bază a răspunderii pecuniare a miniștrilor și înalților demnitari.

În baza acestei legi au trebuit să justifice averea lor toți demnitarii Statului care în ultimii zece ani au ocupat funcțiunea de prim-ministru, ministru, secretar general de ministere, prefect al poliției Capitalei, primar al Capitalei, director general de regii publice sau de alte instituții autonome, șef al marelui Stat major, guvernator al Băncii Naționale a României, Comandant al Străzii Țării, Rezident Regal, președinții Corpurilor legiuitoare, președinții consiliilor de administrație ale Regiilor publice și ale Instituțiilor publice autonome, miniștrii Palatului și Șeful serviciului S. din Ministerul Apărării Naționale.

Toți aceștia au fost îndatorați să facă o declarație în care să arate starea averii în momentul intrării în funcție, atât a lor cât și a familiei lor, înțelegându-se prin familie soția, părinții, copiii, frații și surorile și starea averii în momentul ieșirii din funcție ca și starea averii în momentul declarației, dând explicațiuni asupra provenienței averei.

Declarațiile au fost examinate de o comisie de 5 magistrați dela Inalta Curte de Casație. Dacă comisia găsea că această declarație nu corespunde adevărului sau averea este nejustificată, trimitea pe demnitar în fața comisiei de judecată formată din Primul-Președinte și din Președinții Curții de Casație, unde aveau loc desbateri orale. Averea nejustificată trece în patrimoniul Statului.

Cu toată asprimea măsurii luate, justiția a procedat cu toată imparțialitatea, și-a făcut întreaga datorie, nu s'a făcut nimănui nedreptate, iar guvernul a avut o atitudine complet obiectivă.

**506. Controlul gestiunilor diferitelor instituții publice sau fonduri de interes general.** Un al doilea control, în vederea stabilirii unei răspunderi pecuniare, care urma să dea naștere și la răspundere penală, a fost acela al controlului gestiunilor diferitelor instituții publice sau fonduri de interes general. Astfel, începând dela 6 Septembrie 1940 s'au instituit diferite comisii de înalți magistrați, profesori universitari și înalți funcționari de specialitate, pentru a controla aceste gestiuni. Acesta a fost cazul cu Straja Țării, cu controlul fondurilor întrebuințate pentru înzestrarea armatei, cu controlul acordării și întrebuințării devizelor de către Banca Națională, cu controlul acordării concesiunilor și prospecțiunilor miniere, cu controlul fondurilor secrete, etc.

Justiția a cercetat aici întreaga gestiune pe ultimii zece ani și a trimis în judecata acelorași comisii de judecată formate din președinții Curții de Casație, pe toți cei care s'au abătut dela regulile unei bune și corecte administrații.

**507. Răspunderea penală a foștilor demnitari.** Intr'un singur caz s'au luat măsuri de punere în funcțiune a răspunderii penale a foștilor demnitari și funcționari cari, cu prilejul suprimării acțiunilor politice, au comis crime și delictе, anume prin D. L. din 24 Septembrie 1940. Chiar și 'n acest caz cercetarea celor vinovați s'a făcut de o comisie de trei magistrați dela Curtea de Casație. Comisia avea dreptul să dispună arestarea celor învinuiți. Dacă comisia ar fi găsit învinuirile întemeiate, trimitea pe cei vinovați în judecata Curții de Casație, în același complet.

Imprejurări tragice au făcut ca lucrările acestei comisii să se încheie fără un rezultat pozitiv.

**508. Procedura în fața comisiilor de cercetare.** Față de instituirea acestor comisii și de importantele atribuții ce li s'au acordat, legiuitorul s'a văzut nevoit să institue o procedură specială de cercetare și judecată. Decretul-lege din 27 Septembrie 1940 completat cu D. L. din 27 Februarie 1941 stabilesc drepturile comisiilor de anchetă; ele pot audia martori și informatori, pot face descinderi și constatări la fața locului, pot ordona expertize, pot ordona comisii rogatorii, pot cere comunicarea oricăror piese, acte, documente, dosare, aflate în păstrarea oricărei autorități sau serviciu public, pot cere lămuriri dela orice persoană chemată înaintea lor.

Comisiunile de anchetă pot cere revizuirea hotărârilor definitive atunci când constată că au fost comise crime sau delictе, ori că interesele Sta-

tului au fost primejduite cu rea credință și viclenie. În toate aceste cazuri, prescripțiile, de orice natură ar fi ele, nu pot fi invocate, iar amnistiiile acordate nu operează.

Comisiile sunt în drept, în cazurile ce apreciază, să ia măsuri conservatorii, putând aplica sigilii și izbi bunurile de indisponibilitate. Lucrările comisiunilor sunt secrete; părțile se pot apăra numai personal sau prin depunere de memorii. Secretul profesional nu poate fi invocat în fața acestor comisiuni. D.-Lege amintit suspendă legea responsabilității ministeriale, astfel că toată procedura din acea legea se găsește înlocuită cu dispozițiile nou înscrise, care, în oarecare măsură, sunt inspirate și de legea din 1934 pentru funcționarea comisiilor de anchetă parlamentară.

## CAPITOLUL III

### RECURSUL IN CASARE

#### § 1. DESPRE DREPTUL DE RECURS IN GENERE

SUMAR: 509. *Justificarea dreptului de recurs.* — 510. *Neretroactivitatea dreptului de recurs.* — 511. *Lucru judecat.* — 512. *Rolul Casației.* — 513. *Examinarea jurisprudenței.* — 514. *Recursul în casare*

**509. Justificarea dreptului de recurs.** Constituantul dela 1923, în al. final al art. 103 din Constituție declară că «dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional».

Este greu ca din examinarea lucrărilor preparatorii să ne putem forma o idee despre intenția ce-a avut-o legiuitorul când a edictat acest text. De sigur, repetatele abuzuri ce se făceau cu suprimarea dreptului de recurs prin legile ordinare, suprimare care în cele mai multe cazuri urmărea rapiditatea judecării, a determinat pe legiuitor să înscrie acest principiu în Constituție. A doua rațiune a fost, neapărat, necesitatea unității de jurisprudență, pe care numai calea recursului o putea da. Dar această rațiune e de minimă importanță, cum vom arăta mai jos.

Motivul hotărâtor al introducerii acestui text constituțional trebuie căutat în faptul că legiuitorul a fost călăuzit de ideea că într'un *stat de legalitate* ca acel pe care-l crea prin noua Constituție, este o imperioasă necesitate verificarea tuturor actelor jurisdicționale din punct de vedere al dreptului obiectiv. Recursul în casare din ultimul alin. al art. 103, înseamnă dreptul care se deschide părților de a beneficia, în rezolvarea unui litigiu existent, în afară de instanțele de fapt, de o instanță de drept, menită să verifice modul de aplicare al dreptului obiectiv la speța judecată. Acest mod obiectiv de verificare a legalității este menit să asigure o justă aplicare a legilor, să mențină și să întărească ideea de Stat de legalitate. Instanțele de fond, în judecata lor, arată care este dreptul părților; instanța



de casare nu se preocupă de dreptul părților, ci se mulțumește să arate, în mod impersonal și obiectiv, care-i dreptul tuturor — dreptul în genere. Legiuitorul nostru a fost preocupat ca, în toate cazurile, odată cu verificarea dreptului părților, să se poată verifica și dreptul obiectiv, pentrucă dacă dreptul părților n'ar fi fundat pe acest drept obiectiv, principiul legalității, care stă la baza unui Stat de legalitate, ar fi adânc jignit.

Pe baza acestei dispoziții, o lege ordinară nu mai poate suprima dreptul de recurs, ci este obligată să-l recunoască și să organizeze instanța de judecată. Dacă totuși n'ar ține socoteală de această dispoziție, legea ar fi înlăturată ca neconstituțională. În caz când legea prevăzând dreptul de recurs, n'a specificat și instanța de judecată, recursul va fi judecat de Curtea de Casație, care are o competență generală în această materie.

510. **Neretroactivitatea dreptului de recurs.** Dreptul de recurs în casare, proclamat de ordin constituțional, a dat în practică prilej la ample debateri și controverse; soluțiile aduse de jurisprudență s'au impus făuritorului legii Curții de Casație din 1925, care le-a adoptat în totul.

În prim rând, chestiunea cea mai importantă care s'a desbătut a fost aceea de a ști dacă acest drept de recurs, care se deschidea acum împotriva tuturor hotărârilor judecătorești, se va aplica și acelor hotărâri care căștigaseră autoritate de lucru judecat anterior promulgării Constituției.

Evident, în lipsă de un text expres, care să stabilească preciziuni în această chestie, dispoziția art. 103 din Constituție nu se putea aplica decât pentru viitor. Legi cu efect retroactiv se pot alcătui, dar în acest caz legea trebuie să declare expres aplicațiunea ei în timp.

Dispoziția al. ultim al art. 103 din Constituția din 1923 n'are efect retroactiv <sup>1)</sup>. Dreptul de recurs este deschis numai hotărârilor date sub imperiul noii Constituții. O singură excepție s'ar părea că s'a admis: hotărârile date cu puține zile înainte de promulgarea Constituției și unde,

<sup>1)</sup> Cas. II, Dec. pen. 1281 din 10 Oct. 1923, în *Jurispr. Rom.*, 1923, p. 444: « Considerând că dacă, după art. 103 al. ultim din noua Constituție promulgată la 29 Martie 1923, dreptul de recurs în *Casație*, este declarat de ordin constituțional, această dispoziție a legiuitorului constituant, însă, nu se poate aplica în trecut, la hotărârile judecătorești pronunțate în baza unei legi care nu prevede dreptul de recurs, decât dacă acele hotărâri nu erau încă definitive în momentul promulgării noii Constituții; altfel s'ar repune în stare de judecată o serie nesfârșită de procese definitiv terminate, ceea ce n'a fost în intenția legiuitorului constituant ». Vezi în *a-elas sens* Cas. I, Dec. 989/923 în *Dreptul*, 1924, p. 93; Cas. II, Dec. pen. 1587 din 17 Sept. 1923, în *Pand. Rom.*, 1925, I, 5.

după dreptul comun, părțile ar fi încă în termen să facă recurs. După legea Curții de Casație, în vigoare la data promulgării Constituției, termenul de recurs în casare în materie civilă era de două luni de zile. Deci toate hotărârile în materie civilă, contra cărora dreptul de recurs era suprimat, pe bază de lege specială, ar fi putut, după noua Constituție, să fie atacate cu recurs, cu singura condiție să fi fost pronunțate în cele două luni de zile anterior promulgării noii Constituții. Acest lucru pare să reiese din debaterile parlamentare cât și din interpretarea dată de instanțele noastre de judecată. Astfel, la Cameră, Ministrul Justiției, la o întreprindere făcută, răspunde textual: « Dacă după dreptul comun partea este încă în termen de a face recurs, această cale este deschisă, pentru că toate legile privitoare la procedură, au efect retroactiv ».

Deși această explicație nu lămurește deloc dificultatea ce se ivește în practică, referitoare la termenul și modul de declarare a recursului, precum și asupra chestiei de a ști la ce instanță se va îndrepta, totuși instanțele judecătorești au aplicat de îndată noua dispoziție constituțională. Într'un studiu datorit d-lui consilier Gr. Pherekyde <sup>1)</sup>, se relevă nedumerirea ce poate cuprinde pe interpret referitor la această chestie și în special la aceea de a ști care este termenul de recurs, după dreptul comun, în materii în care recursul e suprimat. « Adică toate procesele judecate definitiv după vechea nomenclatură juridică; numai acele hotărâri ar fi susceptibile de recurs, pentru cari, dela data lor și până la promulgarea legii, nu a expirat termenul de recurs după dreptul comun.

« Reflectând puțin, am observat, cu toate acestea, oarecari nedumeriri: nu se mai face distincțiunea între procedura civilă și procedura penală (aceasta simplificând problema în care acțiunea în daune este legată de delict). Dar care este dreptul comun în materie de recurs? Este el același în toate cazurile, fie că recursul este restituit tribunalelor, fie că este restituit Curții de Casație? De sigur că termenul de recurs nu poate fi căutat în legile care-l suprimă: astfel poate că explicațiile date nu vor înlătura dificultățile ».

Inalta Curte S. II, prin dec. Nr. 1585/923, care i-a prilejuit d. Pherekyde reflectiile de mai sus, se pare că n'a primit acest mod de a vedea, cu toate debaterile parlamentare existente. Neapărat, chestia nu s'a pus în întregul ei, dar din modul cum se rezolvă speța de față, se poate deduce soluția și în speța ce ne interesează. În adevăr, Inalta Curte stabilește că o

<sup>1)</sup> *Pand. Rom.*, 1925, I, 5.

hotărîre în care dreptul de recurs este suprimat dela lege, devine definitivă și dobândește, din momentul pronunțării, autoritate de lucru judecat, ne mai fiind susceptibilă în urmă, de recursul prevăzut de art. 103 din Constituție <sup>1)</sup>). Neapărat, soluția este perfect juridică; legiuitorul constituant n'a înțeles să violeze lucrul judecat și să reînvie procese terminate. Atât textul precis cât și necesitatea socială impun această regulă.

511. **Lucru judecat.** Și totuși, Inalta Curte, în secții-unite, prin dec. Nr. 13 din 11 Iunie 1925 <sup>2)</sup>) a stabilit că nu se violează autoritatea lucrului judecat atunci când se supun unei noi căi de atac hotărîrile rămase definitive sub imperiul legilor atunci în vigoare. Argumentarea Inaltei Curți nu este temeinică deoarece, dacă este adevărat că neretroactivitatea legilor și autoritatea lucrului judecat nu sunt principii de ordin constituțional, nu-i mai puțin adevărat însă că drepturile definitiv dobândite în baza unor hotărîri judecătorești, constituiesc adevărate drepturi de proprietate; scoaterea lor din patrimoniul celui care le deține nu se poate face prin lege, fără a se viola principiul constituțional care garantează dreptul de proprietate.

512. **Rolul Casației.** Dar Inalta Curte nu putea face altfel și din alt motiv. Din moment ce legiuitorul ordinar a exclus dela dreptul de recurs anumite hotărîri judecătorești, Inalta Curte n'ar putea să vină să creeze dânsa text de lege și să institue calea recursului. Ea poate face un singur lucru: în secții-unite să examineze dacă textul legii încriminate — adică acea dispoziție care ridică dreptul de recurs — contravine sau nu dispozițiilor textului constituțional, în speță art. 103, dar nu să creeze dânsa text de lege <sup>3)</sup>). O lege în care dreptul de recurs ar fi suprimat, în cazul când ne găsim în fața unei jurisdicții, este o lege neconstituțională, ce trebuie înlăturată ca atare.

513. **Examinarea jurisprudenței.** Totuși Inalta Curte a trecut peste aceste principii și a procedat la repararea lacunelor edictate de diferite legi, deschizând calea recursului acolo unde fusese suprimat.

<sup>1)</sup> Vezi considerentele, în *Pand. Rom.*, 1925, I, 5.

<sup>2)</sup> *Pand. Rom.*, 1925, p. 145.

<sup>3)</sup> Vezi în acest sens consultația dată de d-l prof. G. Jèze în procesul *Țișița*, *Pand. Rom.*, 1925, I, 145.

Astfel Inalta Curte s. III deschide calea recursului în Casație împotriva unei decizii a comisiei de judecată a membrilor corpului didactic, declarată de lege definitivă și executorie <sup>1)</sup>.

În secții-unite, Inalta Curte deschide calea recursului în Casație împotriva deciziilor comisiei centrale de expropriere din Basarabia, declarate, după art. 23 din legea agrară pentru Basarabia, definitive și nesusceptibile de nicio cale de atac <sup>2)</sup>.

În materie arbitrală, legea burselor de comerț, prin art. 54, declară că deciziile Curților de Apel, ca instanțe de trimitere, nu sunt supuse recursului. Acest text a fost abrogat de art. 103 din Constituția din 1923 și ca atare a fost înlăturat de Inalta Curte s. III, prin jurnalul din 8 Iulie 1925 <sup>3)</sup>.

În materie disciplinară, Inalta Curte, în două decizii consecutive, admite dreptul de recurs, pe baza dispozițiilor art. 103 din Constituție, împotriva deciziilor comisiilor disciplinare declarate, posterior Constituției, de statutul funcționarilor publici, definitive și executorii <sup>4)</sup>.

De asemenea, sub formă de conflict al legilor, Casația s. I, la 16 Sept. 1925, hotărăște că dreptul de recurs în casare, conf. art. 103 din Constituție, este deschis și împotriva cauzelor de minimă valoare în Ardeal, care nu se bucurau de acest drept înainte de Constituție, deoarece art. 137 din Constituția din 1923 a desființat toate dispozițiile din legile existente în diferite părți ale Statului român, contrarii dispozițiilor acestei Constituții <sup>5)</sup>. Dispoziția art. 103 are deci efect retroactiv, în ce privește textele de legi existente, în care dreptul de recurs era suprimat.

De sigur, această jurisprudență a Inaltei Curți a fost inspirată de situația particulară în care se găseau vechile legi, care ridicaseră dreptul de recurs, față de dispozițiile art. 103 din Constituție. A fost nevoie de o situație tranzitorie pentru a pune de acord acele legi cu textul nou. Datoria

<sup>1)</sup> Cas. III, 12 Mai 1925, *Pand. Săpt.*, 1925, p. 588. Trebuie să recunoaștem că în această împrejurare nu s'a pus în discuție chestia admisibilității recursului.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 5 Febr. 1925, în *Pand. Rom.*, 1925, I, 193.

<sup>3)</sup> *Pand. Săpt.*, 1925, p. 575. Vezi și *Pand. Rom.*, 1925, I, 288 cu nota d-lui G. Iuliu. De asemenea Cas. S.-U., la 13 Oct. 1927, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 3 a stabilit că recursul judecat de Curtea de Apel din Timișoara împotriva hotărârii camerei arbitrale a Soc. Lloyd, nu este un recurs în sensul legii Curții de Casație, ci este o cale ordinară de reformare a unei hotărâri, care nu răpește dreptul de recurs în casare, prevăzut de art. 103 din Constituție.

<sup>4)</sup> Cas. III, 6 Iunie 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 732; Cas. III, 11 Mai 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 710.

<sup>5)</sup> *Pand. Săpt.*, 1928, p. 265.

legiuitorului era să vină cu un text de lege pentru a pune de acord Constituția cu vechile legiuri în care era suprimat dreptul de recurs, situație creată pe cale de interpretare și pentru a stabili instanța de judecată și termenul de recurs. În lipsa unei atari dispoziții, s'au aplicat normele dreptului comun în materie de recurs, deoarece textele din legile speciale care ridicau dreptul de recurs au fost de drept abrogate prin noul art. 103 din Constituție, iar Curtea de casație a devenit instanță de casare și în aceste mături, în baza competenței sale generale <sup>1)</sup>).

Actualmente, sub imperiul noii legi a Curții de Casație, problema nu se mai poate pune astfel, deoarece, prin lege, se deschide calea recursului împotriva tuturor sentințelor și deciziilor date în ultimă instanță de organele judecătorești.

Acest punct de vedere se pare că a fost împărtășit și de Inalta Curte s. III, prin dec. din 7 Dec. 1927 <sup>2)</sup>, dată în complet de divergență. Căci dacă s'ar proceda altfel, dându-se drept unei instanțe judecătorești să suprima un text categoric al unei legi, sub motiv că depășește prevederile Constituției, ar însemna să dai în căderea tuturor judecătorilor (afară de cei dela judecătoria), dreptul de a judeca constituționalitatea unei legi, ceea ce-i contrariu textului constituțional <sup>3)</sup>). Nici Curtea de Casație în secție specială, nici tribunalul sau Curtea de Apel, ca instanță de recurs, nu pot înlătura un text de lege în vigoare, iar partea interesată are dreptul să ridice chestiunea constituționalității legii invocate, care va fi judecată de secțiile-unite ale Casației.

Inalta Curte a avut să rezolve, referitor la ultimul aliniat al art. 103 din Constituție și alte probleme. Astfel, punându-se chestia de a se ști dacă dreptul de recurs, organizat de art. 103 din Constituție, viza și hotărârile date de instanțele de *instrucție represivă*, s. II a Casației <sup>4)</sup> a respins un

<sup>1)</sup> Cas. III, 7 Dec. 1927, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 276 (după divergență): « Considerând că legiuitorul constituant, prin art. 103 din Constituție, declarând recursul în casare de ordin constituțional, s'a referit pur și simplu la actele și hotărârile date de organele puterii judecătorești, de care se ocupă exclusiv în capitolul referitor (IV), asigurând părților supuse jurisdicției acestor puteri garanția supremă a recursului în casare și declarând — în mod implicit, — fără niciun efect sau aplicațiune, dispozițiile contrarii din legile existente ».

<sup>2)</sup> *Pand. Săpt.*, 1928, p. 276. Vezi la fel, Cas III, 26 Ian. 1928, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 304.

<sup>3)</sup> Vezi G. Alexianu, *Controlul constituționalității legilor*, în *Revista de drept public*, An. II, Nr. 4.

<sup>4)</sup> 20 Iunie 1927, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 101.

recurs îndreptat împotriva deciziei Camerii de punere sub acuzare, pe motiv că art. 103 din Constituție nu s'a referit decât « la recursurile ce poartă asupra hotărârilor date de instanțele de judecată de fond și nu la cele ce poartă asupra hotărârilor date de instanțele de instrucțiune represivă ». Și Inalta Curte dă și un al doilea motiv, anume că aceste hotărâri nu sunt definitive, că nu vatămă în mod definitiv drepturile învinutului și că pot fi reformate de instanțele de judecată <sup>1)</sup>.

Ambele argumente sus reproduse ni se par criticabile. În adevăr, Constituția n'a făcut nicio distincție în privința dreptului de recurs, ci a declarat recursul, în general, de ordin constituțional. În al doilea rând, argumentul că învinutului nu-i prejudiciat prin greșita calificare a faptului, ni se pare de asemeni nefundat, căci dacă această calificare poate fi schimbată în instanța de judecată, nu-i mai puțin adevărat că până ce acele instanțe vor hotărî, învinutului are tot interesul să schimbe calificarea faptului penal, care poate atrage după sine punerea sa în libertate <sup>2)</sup>.

Tot Inalta Curte s. III, prin decizia din 15 Febr. 1928 <sup>3)</sup>, după divergență, hotărăște că prevederile ultimului alineat al art. 103 din Constituție, au a fi interpretate ca niște dispoziții de ordine publică, dar această ordine publică este de interes privat, în sensul că părțile pot renunța la beneficiul acestui text constituțional.

Speța care s'a prezentat era aceea de a ști dacă părțile, printr'o convenție încheiată, pot renunța în mod anticipat la dreptul de recurs împotriva hotărârilor date de tribunalul arbitral, în judecata căruia au înțeles să pună diferendul lor. Cu drept cuvânt se stabilește că părțile pot renunța la dreptul de recurs și chestia neconstituționalității unei atari legi — care permite părților să renunțe la recurs — nu poate fi ridicată în acest caz, deoarece nu legea răpește părților acest drept, ci părțile însăși convin să renunțe, nesilite de nimeni. S'a voit să se facă și aci o aplicațiune, întâlnită foarte des, după războiu, în materie de renunțare la prelungirea contractelor de locațiune. Legea a considerat nule renunțările

<sup>1)</sup> Considerând că potrivit normelor generale, recursul în casare, în materie corecțională, are — în principiu — drept scop reformarea punctelor cari au vătămat în mod definitiv drepturile învinutului, în ipoteza în care acesta nu ar utiliza calea recursului în casare... ».

<sup>2)</sup> Inalta Curte s. II, a respins recursul unor ziariști ilegal arestați, cari se plâneau tocmai împotriva acestui fapt. Vezi în *acelaș sens* Cas. I, Dec. 271 din 7 Febr. 1928 *Jurispr. Gen.*, 1928, p. 986.

<sup>3)</sup> *Pand. Săpt.*, 1928, p. 309.

anticipate la prelungire și aceasta pe simpla considerație a constrângerii voinții. În cazul de față însă, nu putea fi vorba de niciun fel de constrângere.

De asemeni, deși dreptul de recurs în casare e de ordin constituțional, acest recurs devine însă inadmisibil în Casație în ipoteza când hotărîrea putea fi reformată pe altă cale și partea n'a uzat totuși de acest drept <sup>1)</sup>. Art. 103 din Constituție declara dreptul de recurs în casare de ordin constituțional numai în ipoteza când, prin legile existente, partea n'ar fi avut deschis dreptul de a recurge la o instanță de casare <sup>2)</sup>.

514. **Recursul în casare.** Prin expresiunea întrebuițată de constituantul nostru « recurs în casare » nu trebuie să se înțeleagă — așa cum am arătat mai sus — că recursul trebuie să fie îndreptat numai decât la Curtea de Casație, ci numai simplul fapt că în rezolvirea unui diferend nu i se poate răpi părții dreptul de a parcurge și ultima instanță de control a modului de aplicare a legilor, instanța de recurs. Am arătat că este criticabil acest sistem al legiuitorului român; socotim și mai criticabil însă sistemul de a se da în căderea unor instanțe speciale, de natură administrativă, dreptul de a judeca recursul prevăzut de Constituție <sup>3)</sup>.

Totuși, în fața textului precis al Constituției, Instanța noastră supremă a fost obligată să recunoască că expresia « recurs în casare » nu înseamnă « recurs în Casație » și că al. ultim al art. 103 se referea numai la dreptul de recurs în sine, care nu mai poate fi suprimat, nu și la instanța care va avea să judece acest recurs. Astfel Comitetul agrar, un tribunal administrativ cu competență exclusiv în materie agrară <sup>4)</sup>, a fost primit să judece astfel de recursuri, ca unul ce nu contravine textului constituțional. Va trebui însă, pentru restabilirea legalității, ca justiția, în întregimea ei,

<sup>1)</sup> Cas. I, Dec. din 16 Iunie 1927, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 269.

<sup>2)</sup> « Având în vedere că în contra acestei sentințe s'a declarat recurs, care însă nu este admisibil în fața Curții de Casație și Justiție, pentrucă partea interesată avea deschisă calea apelului înaintea tribunalului, ca for apelativ și în contra sentinței acestuia calea de revizuire înaintea Curții de Casație, ceea ce n'a făcut, calea recursului în Casație, în baza art. 103 din Constituție, la care recurentul se referă, nefiind deschis decât atunci când prin legile existente partea n'ar fi avut deschis dreptul de a recurge la o instanță de casare ».

<sup>3)</sup> Această chestie va fi discutată mai jos.

<sup>4)</sup> Cas. S.-U., 29 Sept. 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 741; Cas. III, 1 Mai 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 484; Cas. III, 4 Martie 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 90; Cas. S.-U., 5 Noembrie 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 649; Cas. III, 20 Martie 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 143; Cas. III, 11 Iunie 1926, în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 714; Cas. III, 26 Noemvr. 1927, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 90.

să se întoarcă în Palatul de Justiție, încetând existența tribunalelor excepționale, tocmai într'o materie atât de importantă cum este proprietatea.

Nu putem să nu relevăm situația particulară pe care a creat-o legiuitorul constituant din 1923 prin expresia « recurs în casare » și prin interpretarea care s'a dat acestei expresii. Dacă recursul în casare înseamnă un recurs ce poate fi judecat de toate instanțele judecătorești și chiar de instanțe speciale, atunci apare fără sens dispoziția din Constituție, care declară că pentru întreg Statul român există o singură Curte de Casație. Legiuitorul constituant a înțeles să creeze o singură instanță de judecată pentru verificarea dreptului obiectiv. Dacă n'ar fi avut această intenție nu vedem care-i rostul acestui text. El nu poate fi interpretat decât în sensul că legiuitorul a voit să stabilească, prin intermediul acestei Curți de Casație, unitatea de jurisprudență în interpretarea dreptului obiectiv. Art. 103, punând principiul verificării aplicării legilor din acest punct de vedere, aducea o importantă derogare principiului din art. 102, făcând astfel aproape fără sens existența sa <sup>1)</sup>. O singură Curte de Casație pentru întreg Statul se justifică numai din punct de vedere al unității de jurisprudență. Din moment ce această unitate este completamente periclitată prin faptul că verificarea dreptului obiectiv se face, în afară de Curtea de Casație, de atâtea tribunale, Curți de Apel sau tribunale administrative, prin cipiul înscris în art. 102 devine fără niciun fel de aplicație. Dispoziția art. 103 al. final este foarte bună, însă expresiunea « recurs în casare » și ideea de care a fost călăuzit legiuitorul când a întrebuintat-o, a dus la abrogarea art. 102, la distrugerea oricărei idei de unitate de jurisprudență și în mod implicit la slăbirea noțiunii de justiție.

Ar fi trebuit, pentru a răspunde obiecțiunilor semnalate, să se deschidă calea recursului în Casație, fără deosebire, tuturor hotărârilor judecătorești, așa cum există în penal. Căci orice s'ar spune, rațiunea care dictează această măsură în penal e tot atât de puternică și în civil sau comercial <sup>2)</sup>. S'au invocat două considerații împotriva acestui drept:

a) Părțile, în afacerile mici, ar fi renunțat la dreptul de recurs, din cauza cheltuelilor ce-ar fi necesitat deplasarea lor la Curtea de Casație. Această obiecție a fost în mare parte înlăturată prin faptul că părțile n'au nevoie să vină să depună recursul la Curtea de Casație și nici să se prezinte

<sup>1)</sup> Paul Negulescu, *Drept Const.*, p. 496.

<sup>2)</sup> Așa cum s'a făcut prin legea Curții de Casație din 1 Iulie 1905. Vezi Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 495.



personal sau prin procurator la judecată: după actuala lege, Inalta Curte poate judeca după memorii, iar recursul se depune obligator la instanța care a dat hotărîrea ce se atacă.

b) Supraaglomerarea Curții de Casație cu mulțimea de afaceri de mică importanță ce i-ar veni dela toate instanțele de judecată. In această situație recursurile ar aștepta ani de zile judecata, fapt care ar aduce părților grave prejudicii.

De sigur, acesta era numai un motiv aparent, care se putea lesne remedia, printr'o nouă organizare a Curții de Casație, ceea ce s'a și făcut în ultimul timp prin crearea secției a IV-a. Dar totuși problema persistă.

## § 2. RECURSUL IN MATERIE DISCIPLINARĂ

SUMAR: 515. *Comisiile disciplinare.* — 516. *Decizii sau avize?* — 517. *Aviz conform.* — 518. *Examinarea jurisprudenței.* — 519. *Avize conforme.* — 520. *Decizii definitive și executorii*

515. *Comisiile disciplinare.* O vie discuție s'a născut în jurul chestiei de a ști dacă dispozițiile ultimului al. al art. 103 din Constituția din 1923 erau aplicabile și în materie disciplinară. Diferite legi de organizare administrativă, iar apoi și statutul funcționarilor publici, au introdus, pentru judecata funcționarilor stabili sau inamovibili, comisiuni speciale, menite să cenzureze abaterile de serviciu. Atât legile anterioare <sup>1)</sup> cât și Statutul <sup>2)</sup> ca și toate celelalte legi de organizare <sup>3)</sup> votate de atunci, declară că deciziile comisiilor disciplinare sunt definitive și executorii. Pe de altă parte art. 2 din legea Curții de Casație din 1925 declara: «Deciziunile Curților de apel și ale tuturor Curților cu juri, precum și sentințele tribunalelor ordinare date ca instanțe de apel, sentințele jurisdicțiilor speciale și ale tribunalelor militare, în cazurile și modul stabilit de lege, vor fi pronunțate cu recurs la Inalta Curte de Casație <sup>4)</sup>. Cum aveau să fie armonizate aceste texte diferite și în special cum aveau să facă față imperioasei cerinți ca hotărîrile date de aceste comisiuni să fie cenzurate

<sup>1)</sup> Art. 51 din legea învățământului secundar și superior din 1912: «Hotărîrile comisiunii vor fi executorii și fără recurs și se vor înainta de îndată Ministerului, împreună cu dosarul afacerii.

<sup>2)</sup> Art. 55.

<sup>3)</sup> Legea de organizare judecătorească din 1924, etc.

<sup>4)</sup> Este locul să se observe că expresiunea *Curtea de Casație* pusă în legătură cu jurisdicțiile speciale, ar fi de natură să schimbe soluția.

de instanțele judecătorești? Jurisprudența a urmat în această privință în mod destul de fidel sugestiile primite dela doctrină și după mai multe încercări de a se fixa, reușește să creeze o teorie definitivă.

516. **Decizii sau avize?** În primul rând s'a pus chestiunea de a se ști dacă aceste hotărâri sau decizii, cum le numea legea, ale comisiilor disciplinare, au efectul unor adevărate decizii judecătorești, având deschisă împotriva lor calea recursului în Casație, conform art. 103 din Constituție. Căci neapărat, din moment ce ne găsim în fața unor decizii judecătorești, date chiar în materie disciplinară, dreptul de recurs în casare trebuia admis pe considerentul că dispozițiile contrare au fost abrogate prin constituția din 1923, în ipoteza când legile speciale erau anterioare Constituției, fie sub forma înlăturării textului din legea specială sau din statut, care ridică dreptul de recurs, fie pe motiv că acest text contravine dispozițiilor constituționale, în ipoteza când aceste legi au fost votate după promulgarea Constituției.

S'a arătat în altă parte că aceste decizii ale comisiilor de disciplină, instituite și organizate de statutul funcționarilor publici <sup>1)</sup>, și de diferite legi de organizare, n'au un caracter jurisdicțional: nu sunt părțile puse față 'n față <sup>2)</sup>, autoritatea de o parte, funcționarul de alta, având să discute puncte de acuzare posibile de calificat în drept. În materie penală inculpatul are să dea socoteală de anumite fapte precise, care se pot încadra în texte de legi și care sunt mai dinainte fixate și penalizate. În materie disciplinară nu există o enumerare a faptelor care pot da naștere la reprimere <sup>3)</sup>. În materie disciplinară, fie că ne găsim sub imperiul codului funcționarilor publici, fie în fața legilor speciale, lipsește unul din elementele principale ale acestei jurisdicții — determinarea infrațiunii. Într'o

<sup>1)</sup> G. Alexianu, *Statutul funcționarilor publici*, 1926, p. 38; *Observații asupra statutului funcționarilor publici*, în *Revista de drept public*, 1928, Nr. 1.

<sup>2)</sup> L. Duguît, *Traité de droit constitutionnel*, ed. II, t. IV, p. 252.

<sup>3)</sup> R. Bonnard, *Précis élémentaire de droit administratif*, 1926, p. 253: «O reprimere e numită *jurisdicționalizată*, când greșelile și pedepsele sunt strict determinate printr'un act legislativ și când decizia e luată de un organ având caracter de jurisdicție și după regulile normale ale procedurii jurisdicționalizate (instrucție prealabilă, dezbateri contradictorie și liberă apărare). Deci jurisdicționalizarea unei reprimeri implică legalitatea pedepsei și a infrațiunii, precum și caracterul jurisdicțional, din punct de vedere formal, al puterii represive. Astfel, reprimerea penală este actualmente o reprimere jurisdicțională în întregime ».

repreziune disciplinară jurisdicționalizată puterea superiorului ierarhic nu este discreționară și nu-i aparține lui dreptul de a pronunța pedepse <sup>1)</sup>).

517. **Aviz conform.** Așa dar, caracterul acestor decizii date de comisiile de disciplină nu poate fi altul decât al unor simple *avize*, așa cum arăta de altminteri și art. 52 din statutul din 1923, supuse aprobării șefului autorității. Garanția funcționarului constă în faptul că superiorul ierarhic nu-l poate pedepsi decât în cazul când are *avizul conform* al comisiei disciplinare. Dacă aceste hotărâri ale comisiilor disciplinare n'ar avea caracterul unor *avize*, ci al unor simple *decizii* judecătorești, executarea lor s'ar face fără să mai fie nevoie de aprobarea superiorului ierarhic <sup>2)</sup>).

Intr'un studiu, prof. C. G. Rarincescu <sup>3)</sup>), după ce arată distincția dintre decizii și avize și examinând textele de la noi, ajunge la concluzia că este greu de precizat dacă ne găsim sau nu într'un caz sau altul, conchide totuși că aceste hotărâri disciplinare au caracterul unor adevărate decizii judecătorești și ca atare sunt susceptibile de recurs în Casație, conf. art. 103 din Constituția din 1923. Părerea sa a fost formată, de sigur, din două considerații deopotrivă de puternice:

a) De o parte, grija care-l preocupă pe autor ca cei mai importanți funcționari în Stat, stabili și inamovibili, să nu fie privați de dreptul de a se adresa instanțelor judecătorești pentru a cenzura actele autorității, chiar atunci când aceste acte îmbracă forma unei jurisdicții disciplinare. Această grijă este cu atât mai vie la autor cu cât cunoaște care este valoarea și independența corpurilor funcționărești.

b) De altă parte, autorul a fost influențat și de două decizii ale Inaltei Curți, adoptând această teorie <sup>4)</sup>).

<sup>1)</sup> R. Bonnard, *op. cit.*, p. 253.

<sup>2)</sup> Vezi G. Alexianu, *Statutul funcționarilor publici*, 1926, p. 38.

<sup>3)</sup> *Recursul în contra deciziilor tribunalelor disciplinare*, în *Revista de drept public*, An. II, p. 398. Vezi și lucrarea sa *Contenciosul administrativ român*, 1926, § 76.

<sup>4)</sup> Cas. III, Dec. 554 din 6 Iunie 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 732; Cas. III, 11 Mai 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 710. D. Rarincescu se exprimă astfel despre prima decizie: «Aprobăm în totul această concluziune a deciziei Inaltei Curți s. III, dată sub președinția distinsului magistrat Ar. Alexandrescu și care este în totul conformă cu principiile juridice și logice, după cum am arătat mai sus» (*Revista de drept public*, 1927, p. 398).

518. **Examinarea jurisprudenței.** Neputând discuta pe larg aci această problemă din punct de vedere doctrinal, să trecem să examinăm modul cum s'a comportat instanța noastră superioară în această privință și care au fost soluțiile adoptate de ea. Dar în prealabil, să examinăm textele de lege.

Chestia de a ști dacă împotriva acestor decizii ale comisiilor disciplinare exista sau nu drept de recurs, conf. art. 103 al Constituției din 1923, era îngreuiată de faptul că aveam texte care, la prima cetire, se arătau în totul ostile oricărei interpretări mai largi. Astfel, statutul funcționarilor publici din 1923 <sup>1)</sup>, legea învățământului secundar și superior din 1912 <sup>2)</sup>, legea pentru organizarea judecătorească din 1925 <sup>3)</sup>, legea învățământului primar din 1924 <sup>4)</sup>, etc., edictau, unele în mod formal, altele în mod implicit, ridicarea dreptului de recurs împotriva deciziilor disciplinare. După aceste texte, deciziile comisiunilor erau definitive și executorii și nesusceptibile de recurs. Și această dispoziție nu se găsește numai în legile anterioare Constituției, dar chiar în cele posteroare.

Soluția problemei — în cazul de față — depindea mai puțin de texte; ea depindea mai ales de ideea ce ne făceam despre caracterul deciziilor disciplinare. Dacă socoteam că dânsese au un caracter jurisdicțional, că sunt asimilate în totul cu deciziile judecătorești, în această ipoteză era firesc ca dreptul de recurs, prevăzut de art. 103 din Constituție, să le fie deschis și orice lege posteroară Constituției din 1923, care ar fi răpit acest drept unor atari decizii, ar fi trebuit înlăturată ca neconstituțională;

<sup>1)</sup> Art. 55: «Deciziunile acestei comisiuni sunt definitive și executorii». Vezi în același sens art. 108 și 110 din regulamentul acestei legi.

<sup>2)</sup> Art. 51: «Hotărârile comisiunii vor fi executorii și fără recurs și se vor înainta de îndată Ministerului, împreună cu dosarul afacerii».

<sup>3)</sup> Art. 210: «Hotărârile comisiunii disciplinare sunt definitive, afară de acele ale comisiunilor de pe lângă Curțile de Apel, în caz când pedeapsa aplicată va fi suspendarea pe timp limitat, punerea în disponibilitate și destituirea, în care cazuri ele pot fi supuse apelului la comisiunea de pe lângă Curtea de Casație, conf. art. 201... etc.».

Art. 211: «Hotărârile comisiunilor disciplinare se execută prin îngrijirea Ministerului de justiție:

Pedepsele: prevenirea, mustrarea, sau eliminarea temporară dela înaintare, se aplică prin deciziune ministerială, oricare ar fi fost autoritatea care le-a pronunțat.

Celelalte pedepse: suspendarea pe timp limitat, disponibilitatea, sau destituirea, se aplică prin decret regal, în urma raportului motivat al Ministerului de Justiție ».

<sup>4)</sup> Hotărârile comisiunii centrale de judecată sunt definitive și executorii; ele nu sunt susceptibile de recurs în Casație. Aceste hotărâri se înaintează Ministerului împreună cu dosarul afacerii, spre executare ».

pentru legile anterioare Constituției, dispoziția prohibitivă a dreptului de recurs ar fi trebuit considerată abrogată, în baza art. 103 din Constituție și conform jurisprudenței Curții de Casație, dată pe baza art. 2 din legea organică din 1925.

Dimpotrivă, dacă aceste așa zise decizii disciplinare ar fi fost considerate ca *simple avize*, atunci soluția adoptată de legiuitor, că sunt definitive și executorii, ar fi fost perfect juridică, deși ca redactare lăsa mult de dorit. În acest caz s'ar fi putut înțelege și dispozițiile art. 3 al. b din legea contenciosului administrativ din 1925 și nu s'ar mai fi susținut neconstituționalitatea acestui text în raport cu dispozițiile art. 103 și 107 din Constituția din 1923: s'a susținut că acest text ar fi neconstituțional în raport cu art. 103, deoarece, în ipoteza că aceste decizii ale comisiilor disciplinare ar avea caracterul unor decizii judecătorești, nu li se putea răpi calea recursului. De asemeni, acest text ar fi neconstituțional în raport și cu art. 107 din Constituție, în ipoteza când aceste decizii ar fi considerate ca acte administrative, deoarece, în acest caz, conf. art. 3 al. b sus citat, neputând fi atacate în contencios <sup>1)</sup>, se viola art. 107 din Constituția din 1923, care, printre excepțiile dela controlul contenciosului administrativ, nu prevedea și aceste acte.

În fața acestei discuții a fost chemată Inalta Curte să vină să curme conflictul existent. Problema se pune în întregul ei într'o serie de decizii ulterioare, deoarece în decizia din 12 Mai 1925 <sup>2)</sup> deși — pe baza art. 103 din Constituție — s'a admis dreptul de recurs în Casație împotriva unei decizii disciplinare, declarată definitivă și nesusceptibilă de recurs, totuși problema nu s'a pus în desbateri.

Pentru prima dată această chestie e pusă în discuție în toată întinderea ei în fața Inaltei Curți prin decizia din 6 Iunie 1927 <sup>3)</sup>. Prin această decizie se stabilește în mod categoric că hotărârile disciplinare au caracterul unor decizii judecătorești, susceptibile deci de recurs în casare: «Având în vedere că prin art. 103 din Constituție, prevăzându-se că dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional, se stabilește principiul că partea vătămată prin vreun act al unei autorități, poate ataca cu recurs acel act, care până atunci nu era susceptibil de niciuna din căile de atac prevăzute de legile ordinare sau speciale.

<sup>1)</sup> Vezi pentru această discuție în legătură cu art. 107 din Constituția din 1923, Cas. S.-U. în *Pand. Săpt.*, 1928, Nr. 23.

<sup>2)</sup> Cas. III, Dec. 944 din 12 Mai, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 688.

<sup>3)</sup> Cas. III, 6 Iunie 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 732.

« Că, astfel fiind și întru cât, în speță, actul comisiei de disciplină, atacat cu recurs, nu este un aviz, ci este o hotărîre dată de comisia de disciplină, ca o instanță de judecată, instituită conform art. 60 din legea pentru statutul funcționarilor publici, hotărîrea ei, conform principiului arătat, este susceptibilă de recurs ».

Este locul să observăm că chiar în această decizie principiile nu sunt destul de clare. În adevăr, Inalta Curte consideră, în primul aliniat, deciziile comisiilor de disciplină ca un *act administrativ*, pentru ca în aliniatul al doilea să le înfățișeze ca decizii judecătorești, susceptibile de recurs. Dar, trecând peste eroarea de redacțiune, trebuie să constatăm că din această decizie se desprinde ideea clară a dreptului de recurs împotriva deciziilor comisiilor disciplinare.

Asupra acestor principii s'a revenit de Inalta Curte s. I, la 15 Iunie 1927 <sup>1)</sup>, și iată pe ce considerente: « Considerând că judecata disciplinară în contra magistraților se face de comisiile speciale, instituite de legea de organizare judecătorească, iar hotărîrile acestor comisii sunt susceptibile de a fi reformate numai prin căile de atac indicate de această lege. Că printre aceste căi nu este admis și recursul la Inalta Curte de Casație ».

Dacă Inalta Curte s'ar fi mulțumit cu acest singur considerent n'am fi avut nimic de zis și am fi socotit decizia ei în totul întemeiată; pentru a-și sprijini însă și mai bine soluția adoptată adaugă:

« Considerând că principiul prevăzut de art. 103 din actuala Constituție, că dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional, presupune un conflict de interese în care s'a angajat un litigiu asupra căruia a intervenit o hotărîre dată de o instanță judecătorească, ceea ce rezultă din faptul că textul de mai sus (art. 103 din Constituție), este așezat sub capitolul « despre puterea judecătorească », care se ocupă de procese de natură civilă sau penală.

« Că, în specie, este vorba de o deciziune disciplinară, dată de o comisie specială, instituită de legea de organizare judecătorească, la care Constituția, precum s'a arătat, nu s'a referit și care nu poate fi atacată decât pe căile indicate de această lege » <sup>2)</sup>.

Am reprodus aceste considerente tocmai pentru a se putea observa, din modul de redactare, că Inalta Curte nu-și avea încă fixată o idee

<sup>1)</sup> Cas. I, 15 Iunie 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 704.

<sup>2)</sup> În adevăr, este greu de explicat cum această decizie a fost dată de s. I-a a Casației, care s'a constituit și cu procuror, pe când competența aparținea s. III.

definitivă asupra caracterului acestor decizii disciplinare. Se pare că deși le aseamănă cu deciziile judecătorești, așa cum făcuse și secția III-a, ase-mănarea decurgând mai ales din punct de vedere al efectului lor, totuși, le deosibește de deciziile judecătorești, din punct de vedere al caracterului lor, arătând că art. 103 din Constituție s'a referit numai la deciziile pu-terii judecătorești, date în materie civilă și penală.

Mai întâi, din moment ce ne găsim, așa cum s'a arătat mai sus, în fața unor decizii disciplinare, având efectul unor decizii judecătorești, nu putem înțelege și ne apare ca fără justificare distincția Inaltei Curți. Dar acolo unde ni se pare și mai criticabilă soluția adusă este că dispozi-țiile art. 103 al. ultim din Constituție se refereau numai la materii civile și penale. Textul constituțional nu distingea, ci punea principiul general al dreptului de recurs în casare. Distincția făcută de Inalta Curte s. I este cu atât mai izbitoare cu cât s. III declarase că art. 103 al. ultim din Constituție este aplicabil și în materie administrativă (expropriere agrară, decizii disciplinare).

Dar, după părerea noastră, socotim greșită și redacțiunea atunci când în ultimul considerent Inalta Curte stabilește că din moment ce în legea specială ai avut căi de reformare a unei decizii disciplinare, nu mai poți uza de alte căi de atac decât acele prevăzute în legea specială. De sigur, acest principiu poate fi adevărat în ipoteza când prin legea specială s'a instituit un contencios administrativ special, deosebit de contenciosul ge-neral, stabilit prin legea dela 1925. In acest caz, în adevăr, dacă ai căi de atac prevăzute în acea lege, nu poți recurge la alte organe decât acele din legea specială <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> In acest sens s'a pronunțat Curtea de Apel s. I Cernăuți la 29 Martie 1927, în *Bu-covina*, An. II, p. 700. A se vedea în legătură cu această chestie Cas. III, 11 Mai 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 710. In această speță se stabilește de Inalta Curte că deciziunile de condamnăni date de autoritățile administrative, pe baza unor legi speciale — în speță legea de exploatare P. T. T. — nu pot fi considerate ca acte administrative de au-toritate. ci sunt acte de jurisdicție cu caracter penal, împotriva cărora legea de urmărire prevede calea contestației la instanțele judecătorești ordinare.

In privința justiției administrative cu caracter represiv a se vedea interesantul studiu al d. Vintilă Dongoroz, în *Revista de drept public*, An. III, Nr. 1.

Problema aceasta a contenciosului administrativ general și special a fost soluționată în sensul susținerilor de mai sus, prin decizia Cas. s. III, 14 Iunie 1928, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 645; Cas. III, 30 Martie 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 653; Cas. S.-U., 13 Iunie 1929, în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 577.

Dar, în speță, nu căile de atac prevăzute de legea specială pot rezolva chestia de a ști dacă împotriva deciziilor disciplinare există drept de recurs în casare, ci numai caracterul pe care înțelegem să-l atribuim acestor decizii. Din decizia examinată se pare că și Inalta Curte s. I înțelege să acorde acestor decizii disciplinare caracterul unor decizii judecătorești, care n'ar putea să fie sustrate dreptului de recurs în casare. În acest caz soluția Inaltei Curți devine criticabilă, căci nu putea închide calea recursului.

519. **Avize conforme.** Discuția asupra caracterului acestor decizii a fost pe deplin tranșată de Inalta Curte s. III, la 7 Dec. 1927, în complet de divergență. Se stabilește prin această decizie că aceste așa numite hotărâri n'au caracterul unor decizii judecătorești, ci sunt numai niște simple *avize*. Rațiunea pentru care nu există drept de recurs împotriva lor este că ele «nu constituiesc acte de jurisdicție care să dispună sau să hotărască prin ele înseși aplicarea unei pedepse», cum sunt hotărârile judecătorești, ci intervin ca o condiție sau element esențial al validității actelor de autoritate — deciziuni sau decrete — prin care se aplică pedepsele »<sup>1)</sup>.

Soluția adoptată de Inalta Curte este în totul juridică și corespunde principiilor pe care le-am desprins din examinarea atentă a textelor de lege. Funcționarul inamovibil sau stabil se bucură de o garanție mai mare decât funcționarul amovibil. Actul administrativ pe care autoritatea îl face în ceea ce-l privește pe dânsul, trebuie făcut cu consultarea anumitor organe instituite de lege. E o garanție în plus pentru dânsul dar care nu se poate întoarce împotriva lui. Ar fi nedrept ca funcționarul amovibil să poată ataca actul care-l lezează și să n'o poată face funcționarul stabil și inamovibil.

Am arătat că în speță lipsește unul din elementele determinante pentru ca deciziile disciplinare să aibă caracterul unor decizii judecătorești: le lipsește *forța executorie proprie*. Decizia disciplinară are forță executorie numai în ziua când șeful ierarhic o aprobă. Fără această aprobare nu poate produce niciun efect. În acest caz rămâne un simplu *aviz conjorm*, necesar pentru validitatea unui act de autoritate.

De altminteri, cum, cu drept cuvânt, observă și Inalta Curte în dec. din 7 Dec. 1927, legiuitorul n'a fost fixat asupra caracterului acestor decizii. Statutul funcționarilor publici din 1923 le numește uneori *avize*, alte

<sup>1)</sup> Cas. III, Dec. 1927, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 276.



ori *deciziuni*. Totuși, chiar dacă sunt numite deciziuni, nu pot avea decât valoarea unor simple avize, pe considerația principală că pedeapsa e pronunțată tot de superiorul ierarhic <sup>1)</sup>. Chiar d-l Rarincescu, în studiul citat (p. 401) recunoaște că în țara noastră cazurile cel mai frecvente sunt acele în care pedeapsa disciplinară e dată de superiorul ierarhic, cu avizul comisiei disciplinare; cazurile când ne găsim în fața unor decizii jurisdicționalizate sunt mult mai rare; unul din aceste cazuri, după d-sa, este acel prevăzut de legea de organizare judecătorească din 1924 (art. 192—211).

Socotim însă că nici în acest caz nu ne găsim în fața unor decizii disciplinare cu caracter judecătoresc. Mai întâi, nu găsim suficient criteriul de deosebire dat de d-sa: « organizarea unor adevărate instanțe de judecată ». Dar instanțele de judecată sunt organizate și în statutul funcționarilor publici și totuși, nu ne găsim în fața unor decizii judecătorești. Este adevărat că d-l Bonnard cere, pentru ca o represiune să fie numită jurisdicționalizată, în afară de alte condiții — de exemplu, ca greșeala și pedeapsa să fie strict determinate de un act legislativ — și condiția ca o decizie să fie luată de un organ având caracterul de jurisdicție și după regulile normale ale procedurii jurisdicționalizate (instrucție prealabilă, desbatere contradictorie, liberă apărare). Dar, după noi, aceste condiții nu sunt suficiente și determinante. Considerăm drept caracter hotărâtor al unei decizii judecătorești, puterea executorie proprie pe care o au și determinarea prealabilă a vinei de serviciu și a pedepsei respective. Din moment ce aceste elemente esențiale lipsesc, nu ne găsim în fața unei decizii disciplinare cu caracter jurisdicțional, ci în fața unui simplu aviz.

Conduși de aceste principii credem că legea de organizare judecătorească din 1924 nu dă hotărârilor disciplinare caracterul unor decizii judecătorești. Aparent, acest lucru ar putea să rezulte din faptul că art. 210 deschidea împotriva acestor decizii, în anumite cazuri, calea apelului la comisia de pe lângă Curtea de Casație, instituită conform art. 210. Acest drept de apel nu poate constitui o jurisdicționalizare a deciziei; este o garanție în plus pentru funcționarii care se bucură de cea mai largă inamovibilitate, pentru magistrați și numai în anumite cazuri (suspendare, mutare, destituire). Dar și această decizie n'are forță executorie proprie și nici vina de serviciu precizată anterior. Astfel, cu tot textul îndoelnic al

<sup>1)</sup> R. Bonnard, *op. cit.*, p. 253: « Prin urmare, într'o represiune disciplinară jurisdicționalizată puterea superiorului ierarhic n'ar mai fi discreționară și nici nu i-ar mai aparține lui să pronunțe pedeapsa ».

art. 211, reieșea în mod clar că aceste pedepse se aplică prin decizie ministerială sau prin decret regal; ele se execută prin îngrijirea Ministerului de Justiție, deci a superiorului ierarhic. În fața acestei situații hotărârile comisiilor disciplinare nu pot fi considerate decât ca simple *avize conforme*, care pot fi *imperative* sau *facultative*. În primul caz superiorul ierarhic este obligat să ia o decizie conformă. Alteori, această decizie conformă se reduce la obligația de a nu da o pedeapsă mai gravă. În ultimul caz superiorul ierarhic este liber să decidă cum crede de cuviință (Bonnard, *op. cit.*, p. 255).

Un motiv pentru susținerea tezei că aceste hotărâri disciplinare au caracterul unor decizii judecătorești se poate deduce din faptul că ele se dau cu respectul formelor procedurii jurisdicționale. Dar această formă constituie numai unul din elementele deciziei jurisdicționale.

520. **Decizii definitive și executorii.** Există totuși un text de lege care poate repune în discuție întreaga problemă a caracterului deciziilor disciplinare. Dacă le șocotim ca simple avize, ni se va spune, o facem cu călcarea expresă a legii. În adevăr, toate legile de care ne-am ocupat până acum declară aceste decizii *definitive și executorii*. Unele din ele arată chiar că nu există drept de recurs împotriva lor. Cum putem armoniza textul legilor cu principiile la care am ajuns mai sus?

În lipsă de lucrări preparatorii și de o expunere de motive dezvoltată, suntem siliți să recunoaștem că legiuitorul n'a avut bine precizate aceste noțiuni și sensul în care le-a întrebuițat. Ținând socoteală de întreaga economie a legii, șocotim că prin aceste expresii s'a voit să se dea avizelor caracterul de definitivat, în sensul că nu mai pot fi supuse dreptului de apel la vreo altă instanță disciplinară. Aceste avize, din moment ce sunt date de comisie sunt definitive și nici vreo altă comisie, nici comisia care le-a pronunțat, nu mai poate reveni asupra lor.

În privința termenului *executorii* trebuie să recunoaștem că legiuitorul a căutat să dea acestor decizii un caracter jurisdicțional. Pe de altă parte s'a voit ca dânsule să fie executate în mod obligatoriu de superiorul ierarhic; pe de altă parte, cum în fapt aceasta constituie o imposibilitate, fiindcă nu există putere de constrângere care să oblige pe superior la executare, expresia întrebuițată de legiuitor trebuie interpretată în sensul că ne găsim în fața unui *aviz conform*, care devine executoriu pentru superiorul ierarhic în sensul că dânsul nu poate lua nicio măsură împotriva funcționarului învinuit, dacă nu are avizul conform al comisiei disciplinare. Acest

aviz devine executoriu pentru dânsul, prin faptul că nu poate da o pedeapsă mai mare sau una mai mică decât cea prevăzută de comisie.

Credem însă că o asemenea intenție a legiuitorului — dacă a avut-o — nu poate fi aplicată în practică, deoarece superiorul ierarhic având dreptul de a da pedeapsa, are și dreptul de apreciere: nu va putea da o pedeapsă mai mare, va putea însă da o pedeapsă mai mică. Dar, când serviciul public funcționează în mod normal, cu greu și numai în cazuri cu totul excepționale, s'ar putea refuza punerea în aplicare a unei hotărâri disciplinare.

Cu prețiosul concurs al jurisprudenței problema a fost lămurită. Linia trasată de Inalta Curte, în complet de divergență, a fost completată și întărită. În sensul susținerilor de mai sus avem o serie de decizii încheiate cu hotărârea secțiilor unite <sup>1)</sup>.

Dacă astfel stau lucrurile, care este calea de atac împotriva acestor avize ale comisiilor disciplinare? Este calea generală pe care o avem deschisă împotriva tuturor actelor preparatorii: să le atacăm odată cu actul definitiv, la existența căruia au participat. Avizele comisiilor disciplinare vor fi atacate în mod direct, pe calea acțiunii în contencios, atunci când se va ataca actul de autoritate care a perfectat aceste avize și le-a dat existență legală.

Cu această concluzie putem aprecia la justa valoare garanția stabilității și inamovibilității funcționarilor. Cu interpretarea că aceste avize ar avea caracterul unor decizii disciplinare jurisdicționalizate, chiar dacă s'ar fi admis dreptul de recurs, conf. art. 103 din Constituția din 1923, încă funcționarul inamovibil și stabil ar fi fost desavantajat față de funcționarul amovibil, care e judecat de instanțele judecătorești — în principiu superioare justiției disciplinare.

Pe baza acestor concluzii trebuie să spunem că dispozițiile art. 103 al. ultim din Constituția din 1923 nu puteau să-și aibă aplicație în speță, înlăturând textele sus amintite de legile speciale, deoarece aceste decizii disciplinare având caracterul unor simple avize, dreptul de recurs în casare nu se putea pune decât în cazul când s'ar fi ridicat căile de atac împotriva actului administrativ, care dădea ființă legală și forță executorie acestor avize.

<sup>1)</sup> Cas. III, 26 Ian. 1928, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 304; Cas. s.-u., 26 Aprilie 1928, Gh. Holban, în *Pand. Săpt.*, 1928, p. 529: «Deciziunile disciplinare nu constituiesc prin ele înșile nici acte de autoritate, nici acte de gestiune, ci simple acte preparatorii, atacabile pe calea contenciosului administrativ, odată cu actul ce le perfectează».

## CAPITOLUL IV

### CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

#### § 1. ISTORICUL CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ROMÂN

SUMAR: 521. *Ce este contenciosul administrativ?* — 522. *Contenciosul administrativ român este prevăzut în Constituțiunile din 1923 și 1938.* — 523. *Contenciosul administrativ până la Constituția din 1866.* — 524. *Contenciosul administrativ sub regimul Constituției din 1866.* — 525. *Contenciosul administrativ sub regimul Constituției din 1923.* — 526. *Legea contenciosului administrativ din 1925*

521. **Ce este contenciosul administrativ?** Administrația are, chiar prin natura sa, sarcina să vegheze la aplicarea legilor, să edicteze prescripțiuni secundare pentru executarea lor, să reguleze funcționarea serviciilor publice, să procure cetățenilor avantajile unei bune poliții, sau să vegheze la gestiunea averii publice și la întrebuințarea sa. Pentru îndeplinirea acestor scopuri, administrația este obligată ca prin actele sale să treacă peste interesele pe care le întâlnește în cale și care sunt uneori contrare intereselor sale. Procedând astfel, administrația lezează pe particulari în interesele sau drepturile lor; în mod firesc se ridică un protest împotriva acestui mod de a lucra, o nemulțumire, o reclamație. « Contenciosul administrativ ia naștere din ciocnirea intereselor care se găsesc față 'n față », spune Laferrrière <sup>1)</sup>.

Sfera conținutului noțiunii de contencios administrativ este foarte largă și are două înțelesuri diferite:

a) Ea înseamnă, în prim rând, totalitatea contestațiunilor juridice la care poate da naștere acțiunea administrativă.

<sup>1)</sup> *Traité de la juridiction administrative et du recours contentieux*, 1896, t. I, p. 6.

b) În al doilea rând, înseamnă totalitatea jurisdicțiilor instituite cu menirea de a asigura între administrație și particulari respectarea regulii de drept.

Sub denumirea de contencios administrativ vom înțelege deci totalitatea contestațiilor născute între particulari și Stat, cu privire la aplicațiunea legilor sau a regulamentelor și la măsurile luate pentru executarea contractelor, contestațiuni care urmează să fie rezolvate în chip contencios, adică prin intermediul unor organe judecătorești. Vom înțelege în același timp și totalitatea jurisdicțiilor menite să rezolve aceste conflicte și să facă respectată regula de drept <sup>1)</sup>.

**522. Contenciosului administrativ român este prevăzut în Constituțiunile din 1923 și 1938.** Constituantul român din 1923 a socotit necesar să declare, în art. 107 din Constituție, că instituția contenciosului administrativ devine o instituție constituțională, în sensul că nu poate fi înființată și desființată după voie de legiuitorul ordinar, așa cum se întâmplase sub regimul Constituției din 1866, cum se va vedea mai jos. El a înțeles să lase legiuitorului ordinar un singur drept, acela de a organiza funcționarea jurisdicțiilor de contencios administrativ și de a le determina competența. Incolo, el a înscris în Constituție toate principiile care guvernează materia contenciosului administrativ.

În afară de motivul care va apare mai clar din examinarea evoluției instituției, constituantul a fost determinat de o rațiune care se referea la însuși fondul problemei, atunci când a dispus înscrierea instituției în art. 107 din Constituție. El n'a făcut-o numai pentru simplul fapt de a curma o discuție privitoare la constituționalitatea instituției, ci pentrucă a socotit această instituție ca fundamentală în viața noastră de Stat și a voit să înlătore pentru viitor posibilitatea de desființare.

Pentru constituantul din 1923, care se străduiește să asigure prin nouile instituții, realizarea Statului de drept, crearea unui contencios administrativ chiar prin Constituție înseamnă importanța deosebită pe care el o acordă ideii de legalitate. Am văzut că regimul constituțional apare tocmai spre a putea fixa atribuțiile și competența diferitelor autorități ale Statului; scopul său este de a face ca fiecare din ele să respecte regula de drept. Căci în momentul când această regulă este respectată,

<sup>1)</sup> A se vedea în privința noțiunii contenciosului administrativ român, C. G. Rarinescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. II, 1936.

vieața în societate se desfășoară în chip normal. Tendința tuturor Statelor de azi e de a-și orândui vieața pe baza respectului regulei de drept. Regimul constituțional apare tocmai în vederea realizării acestui scop și instituțiile care sunt menite să asigure respectarea regulii de drept aduc contribuția lor la asigurarea supremației Constituției.

Acesta a fost motivul care l-a determinat pe legiuitorul nostru constituant să înscrie această dispoziție în Constituție. Și este de remarcant un fapt foarte interesant. Constituțiile mai vechi nu prevăd existența unui contencios administrativ. În rândul acestora putem enumera Constituția belgiană, statutul italian, chiar constituțiile franceze. Consiliul de Stat ca și celelalte tribunale administrative, în Franța, nu sunt instituțiuni de origine constituțională. Ele n'au fost cel puțin o consecință imediată a principiului separației puterilor. Astfel, în Franța, comitetul Adunării constituante, însărcinat să prepare legea de organizare judecătorească din 16—24 August 1790, propune crearea tribunalelor administrative. Dar această propunere este înlăturată, ca fiind de natură să dea naștere la complicațiuni. Abia mai târziu, în anul VII, începe să apară diferențierea între tribunalele administrative și administrația activă. Și după mulți ani de funcționare în aceste condițiuni, legea din 24 Mai 1872 crează o distincție completă a tribunalelor administrative, de administrația activă.

Aceeași linie urmează și Consiliul de Stat italian, care și-a sărbătorit la 18 August 1931 centenarul său <sup>1)</sup>).

Ceea ce răsare în mod evident din examinarea evoluției acestor instituții este faptul că ele apar în condițiuni destul de timide; că pe măsură ce rolul pe care-l îndeplinesc devine din ce în ce mai puternic față de administrația activă, tinzând să-i domine puterea sa arbitrară de deciziune, contenciosul administrativ devine o instituție indispensabilă, menită să asigure starea de legalitate și să aducă un necondiționat sprijin regimului constituțional.

<sup>1)</sup> Vezi *Rivista di diritto pubblico*, 1931, p. 502 și urm.

Organizarea Consiliului de Stat în Italia este dată azi prin textul unic al decretului-lege din 26 Iunie 1924, Nr. 1054, modificat prin decretul-lege din 23 Oct. 1924, Nr. 1622, transformat în lege cu oarecare modificări la 8 Februarie 1925. Această lege a abrogat vechile legi de organizare din 1865, 1889, 1907, 1923 și 1924. Pentru funcțiunile juridiciale rămâne încă în vigoare regulamentul din 17 August 1907, Nr. 642. (Vezi O. Ranelletti, *Istituzioni di diritto pubblico*, ed. III, p. 472). Prin decretul din 31 Aug. 1931, Consiliul de Stat trece sub dependența directă a Capului Guvernului.

Așa se explică faptul de ce toate constituțiile moderne, alcătuite în veacul nostru, prevăd în mod formal creațiunea unei justiții administrative. Și se socoate de constituentul modern că această instituție este atât de importantă încât trebuie pusă pe același rang cu puterea judecătorească și înscrisă în texte constituționale.

Astfel, Constituția germană dela Weimar, din 11 Aug. 1919, în art. 107 declară necesitatea organizării tribunalelor administrative în Reich și în țările Reichului, pentru protecțiunea particularilor contra ordinelor și deciziunilor autorităților administrative.

Constituția Bavariei din 14 Aug. 1919 în § 71 se ocupă și dânsa de justiția administrativă declarând că « pentru pretențiile la drepturi și obligații dând loc la litigii de drept public, procedura dreptului administrativ este deschisă conform legilor. Autoritățile însărcinate cu jurisdicțiya administrativă statuează cu independența judecătorului. Deciziile lor obligă și organele puterii publice. Competința și procedura vor fi regulate de lege ».

Constituția turcă din 20 Aprilie 1924 creiază prin art. 51 un Consiliu de Stat, având misiunea de a judeca diferendele de ordin administrativ, de a-și da avizul asupra proiectelor de legi care-i vor fi prezentate spre examinare de guvern, ca și asupra contractelor și caietelor de sarcini de concesiuni și să îndeplinească funcțiunile care-i vor fi atribuite prin propria sa lege organică, sau prin alte legi. Președintele și membrii Consiliului de Stat vor fi aleși de Marea Adunare Națională, dintre persoanele care au exercitat funcțiuni importante și s'au distins prin știința, capacitatea și experiența lor.

Constituția jugoslavă din 28 Iunie 1921 declara în art. 102 că litigiile de ordin administrativ sunt de competența tribunalelor administrative, al căror sediu, competență și organizare vor fi fixate prin lege. În constituția jugoslavă, din 3 Sept. 1931, justiția administrativă este întărită chiar, creindu-se prin art. 98 Curți administrative, iar actualul Consiliu de Stat devine Curtea administrativă superioară (art. 99).

Socotim că este suficientă, această exemplificare, pentru a dovedi că justiția administrativă a devenit un element indispensabil în Statul modern și că legiuitorul nostru Constituant din 1923, atunci când a înscris dispozițiya art. 107, n'a făcut-o numai pentru a evita o discuțiune de ordin constituțional și pe care nimeni nu se mai gândea acum s'o ridice, ci s'a conformat spiritului însuși al Constituției, introducând o instituție care era menită să asigure realizarea stării de drept.

523. **Contenciosul administrativ până la Constituția din 1866.** În sistemul nostru legislativ, justiția administrativă se organizează abia în 1864, când Cuza înființează Consiliul de Stat, prin legea din 11 Febr. 1864<sup>1)</sup>. Consiliul astfel creat avea atribuția de a pregăti proiectele de legi ce urmau să fie prezentate Parlamentului și de a rezolvi conflictele născute între particulari și administrație. În competența sa intrau reclamațiunile particularilor lezați printr'un act administrativ, făcut cu exces de putere sau violare de legi și regulamente; putea să judece în primă și ultimă instanță afacerile administrative, deferite prin legi speciale; avea dreptul să interpreteze, la cererea particularilor sau a guvernului, decretele, ordonanțele și regulamentele și exercita acțiunea disciplinară asupra funcționarilor.

Recrutarea membrilor Consiliului de Stat era cu multă îngrijire fixată. Legea cerea ca membrii să fie numiți « dintre persoane care prin capacitatea și varietatea cunoștințelor teoretice și practice vor reprezenta trebuințele diverselor ramuri de administrație publică ».

Ceea ce este interesant în legea dela 1864, este valoarea pe care o dobândeau hotărârile Consiliului de Stat. Astfel, în art. 33 se prevede că « în materii contencioase, când se atinge interesul unui particular sau al unei persoane juridice, hotărârea Consiliului de Stat nu încheie drumul jurisdicției tribunalelor ordinare, decât în cazurile care anume se vor determina de lege, sau în caz când părțile vor da înscris mulțumire pe hotărârea Consiliului ». Iar art. 34 adaugă că « asupra unei hotărâri definitive sau asupra unei încheieri consultative a Consiliului de Stat, partea nemulțumită în materii contencioase va putea cere, în termen de trei luni dela comunicarea hotărârii sau încheierii, revizuirea acelei hotărâri sau încheieri, în cazurile următoare: a) când hotărârea e efectul unei erori de fapt, care rezultă din actele și documentele ce s'au prezentat; b) când în urma dărei hotărârii s'au descoperit noi documente care pot să schimbe starea chestiunii; c) când prin hotărâre s'a dat mai mult decât s'a cerut; d) când hotărârea s'a dat cu călcarea formelor cerute de legi și regulamente ».

Din examinarea acestui text se poate vedea care este caracterul Consiliului de Stat și valoarea deciziilor sale. El este imitat în totul după Consiliul de Stat francez. De asemeni, legea, prin art. 53, preciza că deciziile

<sup>1)</sup> Vezi legea în col. *Bujoreanu*, I, p. 2054 sau *Buletinul legilor Principatelor Unite*, Nr. 28, pp. 401—442.



administrative sunt executorii, Consiliul de Stat neputând suspenda executarea, afară de cazul când ea a fost ordonată de administrație.

Consiliul de Stat a dobândit însă o deosebită importanță în urma Statutului lui Cuza, din 2 Iulie 1864, când atribuțiunile lui în domeniul legislativ, sunt mult mărite. Atribuțiile de contencios administrativ au rămas aceleași. Organizarea sa ca instanță de contencios a fost criticată pentru considerația că hotărârile sale n'aveau autoritate de lucru judecat și puteau fi reformate pe cale judecătorească <sup>1)</sup>.

Activitatea sa, destul de redusă, deoarece în urma Constituției din 1866 el a fost desființat prin legea din 9 Iulie a aceluiași an, nu poate fi considerată ca un element suficient pentru judecarea instituției. Trebuie să ne dăm seama că se înființa pentru prima dată o astfel de instituție la noi și că nu i se putea da dela început, cum de altfel nu i s'a dat nici în Franța, dreptul de a judeca în chip definitiv. Consiliul de Stat în Franța, în materie contencioasă, a dat la început simple avize și numai după o lungă funcționare, aceste avize au dobândit valoarea unor decizii judecătorești, tocmai prin legea din 1872. O critică întemeiată nu i s'ar fi putut aduce decât după o funcționare mai îndelungată.

Constituția din 1866 desființează Consiliul de Stat creat de Cuza <sup>2)</sup>. Motivele acestei desființări nu apar de nicăieri, nici din lucrările preparatorii, nici din debaterile parlamentare. De sigur, ele se datoresc principiului separațiunii puterilor, faptului că în Constituția belgiană, după care fusese copiată noua noastră Constituție, nu exista Consiliul de Stat, dar mai ales, tendinței de care erau stăpâniți atât guvernul cât și Adunarea electivă — din care mulți membri luaseră parte la detronarea lui Cuza — de a face să dispară instituțiile create de dânsul, după cum dovedește foarte lămurit d-l prof. Paul Negulescu în *Tratatul de drept administrativ*. ed. II, 1906.

524. Contenciosul administrativ sub regimul Constituției din 1866. Crearea unui Consiliu de Stat, cu atribuțiuni de contencios administrativ, nu s'a bucurat de niciun fel de favoare multă vreme sub regimul Constituției din 1866. Când, prin legea din 9 Iulie 1866, se împart atribuțiile Con-

<sup>1)</sup> Vezi C. G. Dissescu, în raportul prezentat Senatului cu ocazia discuției legii din 1 Iulie 1905.

<sup>2)</sup> « Consiliul de Stat va înceta de a exista îndată ce se va vota legea menită a prevea autoritățile chemate a-l înlocui în atribuțiile sale. Curtea de Casație se va pronunța ca și în trecut asupra conflictelor de atribuțiuni ».

siliului de Stat, trecându-se atribuțiile de contencios administrativ, în căderea puterii judecătorești, potrivit sistemului belgian, contenciosul administrativ se găsește de fapt desființat, căci puterea judecătorească nu putea să anuleze sau să reformeze actele administrative, ci numai să judece cererea de despăgubiri. Ilegalitatea actului era examinată numai pe cale de excepție, cu ocazia judecării acestei cereri <sup>1)</sup>).

Această situație a fost confirmată cu ocazia modificării Constituției, la 1884, când art. 130 declară că « Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se va putea reînființa ». Se permite însă înființarea unei Comisiuni cu atribuția de a studia și elabora proiectele de legi și regulamente de administrație publică.

Cu toată necesitatea simțită de a se avea un contencios administrativ, care să cenzureze activitatea arbitrară a administrației, el întârzie să se institue. În epoca aceasta putem spune că la noi n'a funcționat niciun fel de contencios administrativ, căci contenciosul daunelor, dat în căderea tribunalelor de drept comun, n'a adus niciun fel de cenzurare arbitrarului administrativ.

Pentru prima dată, sub imperiul Constituției din 1866, prin legea din 1 Iulie 1905, prin care Alex. A. Bădărău, fostul ministru de justiție, înființează s. III la Inalta Curte, se reintroduce la noi Contenciosul administrativ. Prin art. 4 al acestei legi se preciza care sunt materiile date în competența sa. Ea avea drept să judece recursurile: *a)* în contra regulamentelor și ordonanțelor făcute cu călcarea legii, de puterea centrală, județeană, comunală sau de alte autorități publice și *b)* în contra deciziunilor și ordonanțelor prefectilor, primarilor și altor autorități publice, prin care s'ar viola un drept patrimonial, precum și în contra refuzului acestor autorități de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept.

Legea arată în art. 34 că recursul nu era primit decât pentru exces de putere, incompetență, denaturare a actelor ori violare de lege sau de regulament. Recursurile contra actelor din categoria *b* erau permise și pentru greșita apreciere a faptelor.

Dela acest control al justiției erau exceptate actele de guvernământ (art. 4 § III, lit. *e*), actele de tutelă administrativă și de control ierarhic (art. 74). Când Curtea de Casație primea recursul, ea anula actul ca ilegal.

<sup>1)</sup> Vezi Paul Negulescu, *Tratat de drept adm.*, I, 1934, p. 286; V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, ed. II, 1930, p. 273; A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. III, p. 389.

Casarea se făcea fără trimitere, afară de cazurile când era vorba de refacerea actului. Hotărîrea judecătorească avea efect numai între părțile care participaseră la judecată.

Cu ocazia discuției acestei legi în Corpurile legiuitoare, s'a ridicat problema neconstituționalității ei. Se socotea că legea este neconstituțională pentru două considerații:

a) Se viola principiul separației puterilor, deoarece se dădea în căderea puterii judecătorești dreptul de a cenzura actele puterii executive și a anula pe cele ilegale. Cei cari susțineau această teorie uitau să vadă că puterile în Stat nu sunt despărțite în totul una de alta și că, dimpotrivă, tocmai pentru o armonioasă colaborare a lor în vederea împlinirii scopului comun, este nevoie ca ele să se controleze reciproc, pentru ca astfel să nu depășească competența stabilită de Constituție.

b) Legea din 1905 era socotită neconstituțională și pentru motivul că se viola art. 130 al Constituției revizuite în 1884, care prevede că: « Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se poate reînființa ». Se uita însă că această prohibiție a Constituției se referea la vechiul Consiliu de Stat al lui Cuza, adică la înființarea unui contencios administrativ dat în căderea puterii executive. Constituantul nu s'a gândit însă să prohibe cenzurarea actelor administrative de autoritate de către puterea judecătorească <sup>1)</sup>.

Instituția astfel înființată a funcționat la noi până la legea din 25 Martie 1910 pentru modificarea legii Curții de Casație, când se desființează contenciosul de anulare, dat în căderea Inaltei Curți și se revine la contenciosul de îndemnitare, dat în căderea instanțelor de drept comun, potrivit sistemului anterior din 1905.

Această situație a durat foarte puțin timp căci, prin legea din 12 Febr. 1912, tot pentru modificarea unor dispozițiuni din legea Curții de Casație, se reînființează contenciosul administrativ, dându-se tot în căderea puterii judecătorești (Curtea de Casație). Dar, pentru a se evita critica de neconstituționalitate, dedusă din faptul că puterea judecătorească anula actele administrației, s'a înscris în lege dispoziția că în ipoteza când justiția ar constata că actul este ilegal, să nu-l anuleze ea însăși, ci să invite

<sup>1)</sup> La Cameră, raportor al legii a fost d-l prof. Paul Negulescu, iar la Senat prof. C. G. Dissescu. Ambii profesori de drept public au arătat că legea nu violează niciun principiu constituțional și că ea răspunde unei mari necesități, de care depinde buna funcționare a Statului.

autoritatea administrativă respectivă să intre în legalitate. În chipul acesta, întrebându-se o formulă deghizată, se socotea că se înlătură critica de neconstituționalitate. De fapt însă era același lucru cu declararea din partea justiției că actul este ilegal. Hotărîrea aceasta dobîndea autoritate de lucru judecat și administrația era datoră să aducă la îndeplinire hotărîrile justiției; altfel, ordinea de drept, care stă la baza Statului și fără de care acesta nu se poate concepe, s'ar găsi pe de-a'ntregul periclitată.

Ceea ce este de remarcă, atât sub regimul legii din 1905 cât și sub al celei din 1912, este că acțiunea în contenciosul administrativ nu este deschisă decât pentru lezarea unui *drept* și nu și pentru simple *interese*<sup>1)</sup>, așa cum admite sistemul francez. Contenciosul nostru administrativ nu este deci un contencios *obiectiv*, în sensul că el urmărește în prim rînd restabilirea legalității, ci un contencios *subiectiv*, în sensul că el caută să repare în prim rînd vătămarea adusă unui drept și numai pe cale de consecință să restabilească legalitatea. Acest lucru rezultă și din faptul că legea declară că deciziunile au efect de lucru judecat numai între părțile din proces.

Ca și 'n sistemul legii din 1905, legea din 1912 exceptează dela controlul justiției actele de guvernămînt, precum și actele de tutelă și control ierarhic. De asemeni, acțiunea în indemnitate, întemeiată pe prejudiciul rezultat dintr'un act administrativ pe care justiția l-a declarat ilegal, este dată în competența Curții de Apel, în circumscripția căreia s'a înfăptuit actul, oricare ar fi valoarea daunei, cu recurs la Casație.

<sup>1)</sup> Vezi Paul Negulescu, *Politica administrativă*, 1938, p. 4, unde găsim o foarte completă definițiune a interesului: *Interesul* consistă în avantajul pe care cineva crede că și-l poate procura prin exercitarea unei activități care urmărește satisfacerea unei nevoi sau prin împiedicarea unei activități streine, care i-ar putea cauza un prejudiciu.

Când activitatea este terminată, avantajul este sau dobîndit sau pierdut și interesul dispare. Interesul este raportul care unește autorul actului cu scopul urmărit. Nu se poate acțiune fără interes. Chiar în abnegațiune, găsim un interes însă de ordin înalt, un reflex al bucuriei, al satisfacțiunii, pe care cineva a procurat-o altuia sau altora prin actul său de abnegațiune.

Conținutul noțiunii *interes* este vast; el nu se referă numai la bunuri, căci și arta și politica și știința, etc., prin problemele pe care le pun, pot da obiecte de interes. Viața mondenă cuprinde și ea interese; avem interese culinare, etc., etc.

Autoritatea publică, examinând valoarea intereselor individuale din punct de vedere social, acordă acelor interese, a căror realizare o consideră utilă pentru societate, o recunoaștere și o protecțiune în virtutea căroră titularul unui asemenea interes are posibilitate să ceară concursul organelor sociale pentru realizarea interesului său. Un asemenea interes, recunoscut de organismul social, poartă numele de *drept*.

525. **Contenciosul administrativ sub regimul Constituției din 1923.** Indată ce s'a făcut unirea provinciilor surori cu vechiul Regat, problema contenciosului administrativ s'a pus în discuție. Roadele pe care le dăduse legea din 1912 fuseseră excelente; instituția nu mai putea fi înlăturată. Nimeni nu se mai gândea s'o declare neconstituțională. Iar noile provincii care veneau să întregescă Statul, aduceau cu dânsle temeinice instituții de contencios administrativ.

Astfel în **Bucovina** găsim în vigoare legea din 21 Dec. 1867 pentru instituirea unui tribunal imperial și legea din 22 Oct. 1875 pentru înființarea unei Curți superioare administrative.

Tribunalul imperial, cu sediul la Viena, avea în căderea sa dreptul de a decide în toate conflictele de competență în chestiuni contencioase de drept public pentru Regatele și țările reprezentate în Reichsrat. El era deci un adevărat tribunal al conflictelor, cu drept de a decide asupra conflictelor ivite:

a) Intre autoritățile judecătorești și cele administrative, asupra chestiunii dacă o afacere este de soluționat pe cale judecătorească sau administrativă;

b) Intre reprezentanța unei țări și autoritățile supreme ale guvernului când fiecare dintre acestea cere dreptul de a dispune sau de a decide într'o chestiune administrativă.

c) Intre organele autonome ale diferitelor țări, în chestiunile date în îngrijirea și administrarea lor. (Art. 2).

Această lege, având caracter de lege fundamentală, este completată în dispozițiile sale prin legea fundamentală Nr. 144 tot din 21 Dec. 1867, referitoare la puterea judecătorească. În art. 14 al acestei legi se înscrie principiul separației puterii judecătorești de puterea administrativă, iar în art. 15 se prevede obligațiunea pentru autoritățile administrative de a se prezenta în fața Curții administrative (Verwaltungsgerichtshof) pentru a supune judecării acesteia un act pe care particularul lezat în drepturile sale îl consideră ilegal.

Ca urmare a acestor principii constituționale, legea din 22 Oct. 1875 creează *Curtea supremă administrativă*. Competența acestei Curți este foarte largă; ea este exact aceeași ca și a contenciosului nostru administrativ. Astfel în § 2 se statornicește că Curtea supremă administrativă va decide în toate cazurile în care cineva susține că a fost lezat în drepturile sale printr'o decizie sau dispoziție ilegală a unei autorități administrative. Prin denumirea de autoritate administrativă în sensul acestei legi, se

înțeleg atât autoritățile Statului cât și organele administrației țării, județelor și comunelor.

Erau exceptate dela controlul acestei Curți o serie de acte specificate precis în § 3 și anume:

- a) Chestiunile pentru care legea deschide calea dreptului comun;
- b) Chestiunile care cad în competența tribunalului imperial;
- c) Chestiunile care potrivit legii fundamentale din 1867 sunt administrate în mod egal în ambele jumătăți ale imperiului;
- d) Chestiunile în care autoritățile administrative procedează după libera lor apreciere (actele discreționare);
- e) Plângerile împotriva numirilor în funcțiuni și servicii publice, întru cât nu este vorba de încălcarea unui drept pretins de propunere sau ocupare;
- f) Chestiunile disciplinare;
- g) Plângerile împotriva deciziilor administrative date în ultima instanță de Curtea de Casație precum și cele împotriva deciziilor ce-au fost date de o instanță compusă din funcționari administrativi și judecători;
- h) Plângerile împotriva deciziilor și măsurilor luate de comisiunile fiscale de impunere.

Acestea erau actele administrative sustrate controlului Curții supreme administrative. Incolo, după § 2 al legii, Curtea avea cea mai largă competență, adică avea dreptul să cunoască toate actele administrative de autoritate.

Curtea nu putea să fie sesizată decât de părțile lezate și numai după ce chestiunea a fost rezolvată pe cale administrativă. Cererea în fața Curții era admisibilă numai dacă recursul ierarhic la autoritatea administrativă a fost introdus în termen (§ 5).

Curtea, dacă găsește cererea întemeiată, anulează decizia ilegală, fiind obligată să arate motivele. Autoritățile administrative sunt îndatorate să execute deciziile Curții supreme administrative (§ 7).

Legea se ocupă apoi de pozițiunea membrilor Curții, de procedura de urmat și de termenul în care se va introduce acțiunea, de desbaterea orală, etc., aducând o minuțioasă reglementare tuturor acestor chestiuni.

În **Ardeal**, contenciosul administrativ a fost organizat prin legea XXVI din 1907, completată prin legea LX din 1907 prin care s'a extins competența și asupra conflictelor ivite între guvern și municipii.

a) *Organizarea instanței de contencios administrativ.* Pentru soluționarea conflictelor de ordin administrativ și financiar s'a înființat în Budapesta

o singură *Curte supremă administrativă*, compusă dintr'un președinte, un vice-președinte, președinții de secție și consilierii necesari unei bune funcționări și cari se fixau, potrivit necesităților, prin buget.

Membrii Curții precum și personalul auxiliar erau egali în grad cu membrii și personalul auxiliar al Curiei (Inaltei Curți de Casație); mai mult chiar, primul președinte și vice-președintele, în timpul funcțiunii lor, erau și membri ai Senatului.

Jumătate din consilierii Curții erau numiți dintre persoanele cari îndeplineau condițiunile pentru a fi numiți în înalta magistratură, iar cealaltă jumătate dintre persoanele care au ocupat o funcțiune administrativă cel puțin 5 ani, din cari 3 ani într'o funcțiune superioară.

Curtea se împărțea în 2 secțiuni, din care una judeca afacerile de natură administrativă, iar cealaltă afacerile de natură financiară. În sânul fiecărei secțiuni funcționau 3 complete de judecată formate de președintele secției.

Membrii Curții erau supuși judecării unei comisiuni disciplinare compusă din 9 membri, în compunerea căreia intra și președintele, dintre cari 4 erau aleși dintre membrii Senatului iar ceilalți patru dintre membrii Curții. Președintele comisiunii era președintele sau vice-președintele Senatului, iar în caz de împiedecare a acestora, senatorul care a obținut cel mai mare număr de voturi. Membrii cari intrau în compunerea Comisiunii disciplinare se alegeau dintre 24 membri ordinari și 8 supleanți, din cari jumătate erau aleși dintre membrii Senatului, iar cealaltă jumătate din președinții de secție și consilierii cei mai vechi în grad a celor două secții. Hotărârile pronunțate de această Comisiune erau definitive.

Pentru a se da o hotărîre valabilă la secțiunile unite și la completele de divergență trebuia să ia parte cel puțin  $\frac{2}{3}$  din membri, iar la completele ordinare 5 membri, în compunerea cărora intra și președintele; dintre aceștia, cel puțin jumătate trebuiau să fie dintre membrii cari îndeplineau condițiunile pentru a fi numiți în înalta magistratură.

b) *Competența instanței de contencios administrativ*. Afacerile date în competența Curții supreme administrative erau limitativ prevăzute prin lege și ea nu se putea extinde prin analogie și asupra altor afaceri. Prin decizie ministerială dată pe baza autorizațiunii Consiliului de Miniștri se putea da în competența Curții soluționarea în mod definitiv a chestiunilor din regulamentele ministeriale și municipale susceptibile de mai multe interpretări și asupra cărora s'au ivit divergențe.

Sunt de competența Curții supreme administrative:

1. Afacerile comunale;
2. » municipale;
3. » de salubritate publică;
4. » referitoare la culte și la învățământul primar;
5. » privitoare la regimul apelor;
6. » vamale și cele referitoare la șoselele publice;
7. » de căi ferate;
8. » agricole și de poliție rurală;
9. » sanitar-veterinare;
10. » de păduri (forestiere);
11. » de vânătoare;
12. » de pescuit;
13. » referitoare la taxe și impozite;
14. » referitoare la fixarea salariilor și pensiilor funcționarilor de Stat.

Prin legea LX din 1907 s'a mai dat în competența Curții și judecarea actelor Consiliului de Miniștri și a oricărui membru din guvern prin care se vatămă competența legală a municipiilor sau se violează vreo lege sau regulament cu putere de lege, sau se exercită în contra legii vreun drept de supraveghere asupra actelor prin care s'a anulat, modificat, sau înlocuit vreun regulament municipal.

c) *Procedura înaintea Curții supreme administrative.* Orice persoane — precum și persoanele juridice și autoritățile — care se pretind vătămate în drepturile lor prin vreun act administrativ dat în competența Curții prin legea de față, se puteau adresa acestei Curți pentru recunoașterea dreptului lor.

Cererea se putea înainta în scris sau orâl fie la autoritatea a cărei hotărîre se atacă, fie la Curtea supremă administrativă, și trebuia să cuprindă motivele de fapt și de drept pe care se bazează. Dacă cererea nu a fost formulată sau completată conform legii se restituia pentru întregire. Cererea trebuia înaintată în termen de 15 zile, socotite pentru particulari din ziua publicării sau comunicării deciziunii, iar pentru autoritate din ziua imediat următoare aceleia în care s'a pronunțat deciziunea. Cererea se respingea din oficiu, fără desbatere, dacă a fost înaintată peste termenul legal.

Inaintarea cererii suspendă de regulă executarea deciziunii atacate în afară de cazul când interese superioare de Stat pretindeau imediata ei



executare precum și în cazul când prin amânare s'ar fi adus prejudicii ireparabile, însă în aceste cazuri hotărîrea de executare trebuie motivată.

În afacerile de contencios administrativ erau admisibile următoarele probe: 1. Ascultarea părților. 2. Martori. 3. Experți. 4. Descinderi la fața locului. 5. Actele originale atacate și orice acte de care instanța ar avea nevoie pentru soluționarea cauzei. Reprezentarea prin avocat era obligatorie.

După ce s'a luat în cercetare cererea, retragerea ei sau încheierea vreunei transacțiuni nu era admisibilă decât cu aprobarea Curții.

Hotărîrea trebuia să se pronunțe în aceeași ședință.

Se putea cere revizuirea hotărîrii Curții în cazul când după pronunțarea ei părțile au ajuns în posesiunea unor fapte decisive în proces și de care nu s'au putut folosi în afară de vina lor. Termenul de revizuire era de un an și curgea dela data comunicării hotărîrii a cărei revizuire se cere și trebuia înaintată la Curtea supremă administrativă.

Această diversitate de legislație pe care o întâlnim în momentul unirii trebuia neapărat să dispară, căci nicăeri ca 'n materia dreptului public nu este mai urgentă unificarea legislativă. Cea dintâi măsură în această direcție s'a luat prin decretul-lege din 22 Mai 1919, prin care se extinde în Bucovina competența Curții de Casație. În baza acestui decret și a decretelor similare pentru celelalte teritorii alipite, contenciosul administrativ, prevăzut în legea Curții de Casație din 1912, se extinde în întreaga țară. Dar jurisprudența nu se poate încă fixa dacă legea nouă a modificat numai competența Curții sau a schimbat și procedura. Căci, după legea din Bucovina termenul de recurs în contencios era de 60 de zile dela rezolvarea recursului ierarhic, pe când, după legea din 1912 recursul se putea face oricând, cu excepția pentru funcționarii publici cari în caz de înlocuire, mutare sau punere în retragere, erau obligați să atace actul în termen de 30 de zile. Jurisprudența a statornicit că termenele și procedura sunt cele prevăzute în legile locale privitoare la contenciosul administrativ, întrucât decretele în chestiune nu se referiseră decât la instanța competente a judeca <sup>1)</sup>). Aveam astfel, pe teritoriul aceleiași țări, proceduri

<sup>1)</sup> Abia în urmă, după votarea legii Curții de Casație din 1925, Inalta Curte, în Secția Unite, vine să statornicească că termenul de recurs în toate afacerile care se judecă la Curțile de Apel din Ardeal e cel prevăzut în legea Curții de Casație, care a abrogat dispozițiile art. 526 pr. civ. Ardeal. Vezi Cas. S.-U., 2 Mai 1929, în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 433; Cas. S.-U., 21 Febr. 1929, în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 364; Cas. S.-U., 5 Febr. 1925, în *Pand. Rom.*, 1925, I, 193.

diferite într'o materie care, prin natura ei, trebuia să fie unitară. Se impunea deci întocmirea unei legi generale pentru organizarea contenciosului administrativ.

526. **Legea contenciosului administrativ din 1925.** La 23 Dec. 1925 se promulgă legea pentru contenciosul administrativ. Această lege este, într'o bună măsură, reproducerea principiilor și chiar a textelor înscrise în legile anterioare pentru contenciosul administrativ.

Trebue dela început să remarcăm că în noua situație creată de art. 107 din Constituția din 1923, care institue contenciosul administrativ ca un organ constituțional, legea din 1925 devine legea contenciosului administrativ general. Ea este legea de bază după principiile și procedura căreia justiția va avea să examineze legalitatea actelor administrative, supuse controlului contenciosului, în cadrul statornicit de Constituție. Sub regimul art. 107 din Constituție, orice act administrativ, cu excepția actelor de guvernământ și a actelor de comandament cu caracter militar, poate fi deferit instanțelor judecătorești de contencios administrativ, spre a i se examina legalitatea.

Instanță de contencios administrativ, în cadrul principiilor înscrise în Constituție, poate fi oricare instanță judecătorească statornicită de lege în vederea acestui scop. Când o lege nu statornicește o anumită instanță sau o anumită procedură pentru judecarea legalității unui act, examinarea legalității actului aparține, dela Constituție, instanței de contencios administrativ înființată de legea din 1925. Această instanță constituie contenciosul administrativ *general*. Legea din 1925 se ocupă de instituirea și funcționarea contenciosului administrativ *general*.

Dar în sistemul Constituției noastre se permite existența a numeroase instanțe speciale, create prin legi și însărcinate cu cunoașterea legalității unor anumite acte administrative de autoritate. Astfel, legea timbrului, a contribuțiilor directe, a vănilor, urmărirea veniturilor Statului, a pensiilor, etc., etc., instituesc organe și proceduri speciale, pentru cunoașterea legalității unor importante serii de acte administrative. Dacă examinăm cu atenție legislația noastră actuală, putem constata că majoritatea actelor administrative sunt sustrate contenciosului administrativ general și sunt date în căderea unor instanțe anumite de contencios administrativ. Se creiază cu chipul acesta distincțiunea între contenciosul administrativ *general* și între contenciosul administrativ *special*, adică acel contencios administrativ care este organizat numai pentru fiecare speță de act administrativ.

Situațiunea aceasta este datorită în primul rând dispozițiunii art. 107 din Constituția din 1923, care declară în al. 2 «contenciosul administrativ este în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale». S'a zis că din moment ce o lege vine să organizeze un sistem de contencios administrativ, cerința art. 107 din Constituție se găsește satisfăcută. Dar, cu chipul acesta, am ajuns la o diversitate de jurisprudență care nu este de natură să asigure o unitate administrativă vieții de Stat. Faptul că unele afaceri de contencios administrativ se opresc la Curțile de Apel (contenciosul fiscal) sau la tribunale (contenciosul listelor electorale) dă naștere, în practică, la o neegalitate a cetățenilor în fața legii. Justificarea care se aduce sistemului actual — numărul mare al afacerilor ca și greutatea de a fi judecate de o instanță centrală —, nu este de natură să înlăture obiecțiunea principială pe care am învederat-o. Și această obiecțiune devine cu atât mai gravă cu cât, într'o justă interpretare a art. 107 din Constituția din 1923, Inalta Curte a statornicit, în repetate rânduri, că nu se poate recurge la calea contenciosului *general* decât în ipoteza când prin lege nu este organizat un contencios *special*. Când acest contencios există, calea contenciosului general este închisă și cel lezat în drepturile sale este obligat, sub pedeapsa de a nu se mai putea cerceta legalitatea actului, să uzeze de termenele, procedura și instanța prevăzute în legea referitoare la acel act <sup>1)</sup>.

Legea din 23 Dec. 1925 constituie deci legea de organizare a contenciosului administrativ general, dezvoltând principiile înscrise în art. 107 din Constituția din 1923.

## § 2. PRINCIPIILE CONTENCIOSULUI ADMINISTRATIV ROMÂN

SUMAR: 527. *Contenciosul administrativ aparține puterii judecătorești.* — 528. *Cine are deschisă acțiunea în contencios?* — 529. *Drepturile puterii judecătorești în materie de contencios administrativ.* — 530. *Acte administrative sustrate controlului contenciosului administrativ*

**527. Contenciosul administrativ aparține puterii judecătorești.** Legiitorul constituant din 1923, cu ocazia întocmirii noii Constituțiuni, socotește necesar să curme vechea controversă asupra constituționalității contenciosului administrativ, așa cum funcționa sub imperiul legii din 1912, fixându-i principiile în art. 107 din Constituție. Cu chipul acesta,

<sup>1)</sup> Vezi Cas. S.-U., 13 Iunie 1929, în *Pand. Săpt.*, 1929, p. 577; Cas. III, 13 Ian. 1931, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 345.

instituția contenciosului administrativ devine o instituție constituțională. Ideea de legalitate, care stă la baza Statului nostru, se găsește pe de-a'ntregul consacrată în art. 107, de așa natură încât de azi înainte nu mai poate exista act administrativ — cu excepția celor înscrise chiar în art. 107 — care să fie sustrate controlului legalității, exercitat de puterea judecătorească.

Art. 107 din Constituție declară dela început că « autorități speciale de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ, nu se pot înființa ». Acest text a dat naștere, în practică, la mari nedumeriri. Sub imperiul acestui text s'a pus problema de a se ști dacă se pot înființa sau nu tribunale administrative. Problema s'a pus la noi cu ocazia votării legii pentru organizarea administrației locale din 1929. Astfel Consiliul legislativ s. I, prin avizul său cu Nr. 81 din 1 Iulie 1929 <sup>1)</sup> ajunge la concluzia că « organizarea comitetelor de revizuire cu atribuțiuni și de contencios administrativ, este contrară dispozițiilor art. 107 Constituție ».

Dacă Consiliul Legislativ a ajuns la această concluzie, el a făcut-o de sigur interpretând art. 107 din Constituție în legătură cu vechiul art. 130 al Constituției din 1866, care declara: « Consiliul de Stat, cu atribuțiuni de contencios administrativ, nu se poate reînființa ». Consiliul Legislativ, în speța supusă avizului său, văzând că este vorba de înființarea unor instituțiuni formate din membri recrutați dintre magistrați și din membri ai administrației, a socotit că se găsește în fața unei instituții prohibită de Constituție.

Constituantul român dela 1866, când a prohibit reînființarea Consiliului de Stat a făcut-o, ca justificare juridică, numai în considerația de a nu da judecarea actelor administrative în căderea administrației active <sup>2)</sup>.

Care a fost intenția constituantului român din 1923 când a înscris dispoziția al. 1 din art. 107 e greu de spus. Nici lucrările preparatorii, nici debaterile parlamentare nu ne dau vreo indicație în acest sens. Probabil, constituantul din 1923 a voit să modifice al. 1 al vechiului art. 130; modificarea a fost însă făcută de așa natură încât noua frază este lipsită de orice sens juridic.

<sup>1)</sup> Vezi acest aviz publicat in extenso în Paul Negulescu, R. Boilă și G. Alexianu, *Codul administrativ*, ed. 1930, p. 207 și urm.

<sup>2)</sup> D-l prof. Paul Negulescu, în *Tratatul său de drept administrativ*, vol. II, fasc. I, afirmă că regimul, care a urmat lui Cuza, după 1866, a luat, prin legiuirile ce a înfăptuit, măsura desființării tuturor instituțiilor înființate de dânsul și a prohibirii reînființării lor, din cauză că Domnitorul luase măsura împărțirii pământurilor la țărani, depozitând clasa marilor proprietari care ajunsese la conducere în urma detronărei.

Sub regimul vechei Constituții se știa un singur lucru, că nu se poate reînființa Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ. Prin expresiunea *Consiliu de Stat* se înțelegea o instituție formată din membri ai administrației active, lucrând și mai departe, în Consiliul de Stat, în aceeași calitate de membri ai administrației active. Avea deci un sens prohibiția de a se reînființa o astfel de instituție.

Noua prohibițiune din art. 107 al. 1 al Constituției devine însă totalmente lipsită de orice sens juridic. Se pare că legiuitorul constituant a voit să oprească un singur lucru, înființarea de autorități, în afară de organele puterii judecătorești, cari să cunoască afacerile de contencios administrativ. Dacă aceasta a fost concepția legiuitorului, apare cu totul de neînțeles dispoziția art. 115 și 116 din Constituție privitoare la Curtea de Conturi. De sigur, legiuitorul constituant nu și-a dat seama că și Curtea de Conturi exercită atribuțiuni de contencios administrativ; numai așa se explică de ce această ramură importantă de contencios administrativ este sustrasă puterii judecătorești.

În această interpretare a textelor constituționale, s'a pus problema de a se ști dacă pot exista tribunale administrative. Această problemă, ridicată cu ocazia legii pentru organizarea administrației locale, din 1929, a fost reluată cu ocazia proiectului modificator al acestei legi, din 1931.

Se punea în discuție, cu acea ocazie, dacă înființarea unor Curți administrative și a unei Curți superioare administrative, chemate să cunoască afaceri de contencios administrativ, sunt sau nu constituționale. Rezolvarea problemei atârnă de concepția pe care o dăm noțiunii de *tribunal* sau *Curte administrativă*. Un tribunal administrativ poate să fie acea instituție care este menită să judece afaceri de natură administrativă. Așa cum sunt tribunale de comerț, de notariat, tutelare, etc., pot exista și tribunale administrative, adică acele care au în exclusivă lor competență judecarea afacerilor administrative. Într'o altă accepție a cuvântului, tribunal administrativ poate fi și acela al cărui membri sunt formați din administrația activă; în acest caz, tribunalul devine administrativ prin natura compunerii sale. Poate fi considerat însă ca un tribunal administrativ prin natura compunerii sale, acel tribunal ai cărui membri sunt recrutați în parte din membrii ordinului judecătoresc propriu zis și din membri recrutați în afară de acest ordin? Constitue o jurisdicție, o instituție de natura aceasta și poate fi socotită că face parte din puterea judecătorească? Răspunsul la aceste chestiuni ni-l dă art. 101 din Constituția din 1923 care declară că « nicio jurisdicțiune nu se poate înființa decât

numai în puterea unei anumite legi ». Din moment ce legea vine să creeze o astfel de jurisdicție, ea aparține puterii judecătorești și nu contravine dispozițiilor art. 107 din această Constituție <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Privitor la tribunalele administrative vezi C. G. Rarinescu, *Contenciosul administrativ român*, 1926, p. 184 urm. Reproducem și aci opinia separată făcută la Consiliul Legislativ de d-nii profesori Paul Negulescu, G. Alexianu și I. V. Gruia, privitoare la constituționalitatea tribunalelor administrative.

\* Noul proiect de lege organizează jurisdicțiunea administrativă. El schimbă denumirea comitetelor locale și centrale de revizuire, existente în legea din 1929, în Curți administrative. Modifică însă competența lor și crează un singur grad de fond, cu dreptul de recurs. Ele sunt:

1. Comitetul administrativ jurisdicțional.
2. Curtea administrativă.
3. Curtea centrală administrativă.

\* Competența acestor organe este stabilită în art. 376 și următorii din proiect.

\* Majoritatea membrilor Consiliului socotește că aceste instituții sunt neconstituționale pentru faptul:

a) Că sunt instituții speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ (tribunale administrative) prohibite de art. 107 alin. 1 din Constituție;

\* b) Că acest contencios administrativ nu este încredințat puterii judecătorești, deoarece membrii instituțiilor create nu fac parte din această putere, întru cât nu sunt încadrați în legea de organizare judecătorească.

\* Aceste obiecțiuni se bazează pe credința neîntemeiată că art. 107 alin. 1 din Constituție ar prohibi existența tribunalelor administrative. Expresiunea *tribunal administrativ* are un îndoit înțeles:

a) În principiu, tribunalul chemat să rezolve contestațiunile dintre particulari și administrațiuni, este un tribunal judecătoresc.

\* Numai datorită materiei care intră în competența lui ia denumirea de *tribunal administrativ*, așa după cum avem tribunale civile, comerciale, penale, de notariat, etc.

\* În sistemul legilor noastre, Curțile de apel și Curtea de Casație, secția III-a judecând ca instanțe de contencios administrativ, sunt tribunale administrative;

b) Tribunalul administrativ mai poate fi o instituție jurisdicțională, ai cărui membri fac parte din administrația activă; ei sunt în același timp administratori și judecători.

\* Instituții de asemenea natură avem numeroase, precum: instanțele prevăzute de art. 90 din legea vămilor, după care agentul vamal este și organ constator al infracțiunilor și judecător, direcția generală a vămilor și comisia de experți creată prin art. 126 legea vămilor, Comitetul agrar, etc.

\* Sunt oare toate acestea neconstituționale și în acest caz sunt neconstituționale și instituțiile create de proiectul de față, care sunt *administrative* numai din cauza materiei?

\* Din examinarea art. 107 din Constituție rezultă:

\* a) Că autorități speciale de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se pot înființa;

\* b) Contenciosul administrativ este dat în căderea puterii judecătorești, potrivit legii speciale.

Înțelesul al. 1 și 2 din art. 107 este ca întreg contenciosul administrativ să aparțină puterii judecătorești. Aceasta a voit să exprime constituentul și lucrul ar fi părut mult mai clar dacă n'ar mai fi introdus al. 1 al art. 107.

« Aceste două aliniate nu pot primi decât o singură interpretare.

« Alin. 1 al art. 107 nu oprește creațiunea unei jurisdicții *generale* cu atribuțiuni de contencios.

« Expresiunea *speciale*, din acest text, nu face altceva decât să întărească ideea exprimată în alineatul 2 al art. 101 din Constituție, că nici în materie de contencios administrativ nu se pot crea jurisdicții speciale în vederea judecării unor anume persoane. Legiuitorul în al. 1 al art. 107 a repetat, enunțând numai principiul din art. 101 alin. 2. I-a fost teamă că acest text, care era rezervat expres numai în materie civilă sau penală, n'are să-și găsească aplicarea și în materie administrativă, care era dată acum, pentru întâia dată, prin Constituție, în căderea puterii judecătorești.

« Pentru a înlătura acest neajuns, constituentul, în loc să modifice alin. 2 al art. 101, a repetat în mod necomplet acest principiu și pentru contenciosul administrativ.

« Prin puterea judecătorească, în sensul Constituției noastre și în spiritul art. 101 alin. 1, trebuie să înțelegem nu numai acele organe jurisdicționale care sunt prevăzute în legea de organizare judecătorească, ci toate jurisdicțiile create în baza unei legi, potrivit art. 101 alin. 1 din Constituție. Această interpretare trebuie dată azi cu atât mai mult cu cât vechiul articol 36 din Constituția dela 1866, care declara că puterea judecătorească se exercită de Curți și tribunale, a fost înlocuit cu actualul art. 40:

« *Puterea judecătorească se exercită de organele ei* ».

În acest sens a fost interpretat art. 107 atât în Parlament, cât și de Inalta Curte n secții unite.

« A) *interpretarea art. 40, 101 și 107 din Constituție făcută de Parlament.*

« Atât înainte cât și după Constituția făcută în 1923, diferite legi ordinare au creat autorități speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ. Astfel legea de urmărire a veniturilor Statului, legea persoanelor juridice din 1924, legea pentru pierderea și dobândirea naționalității române, legea generală de pensii din 1925, legea asupra regimului apelor din 1924, legea pentru lichidarea bunurilor supuș lor inamici din 1923, legea minelor din 1924, legea agrară (art. 1 al legii din 1 Martie 1925), etc.

« Constituționalitatea acestor instituțiuni speciale create prin legile menționate, a fost *expressis verbis* proclamată de Parlament în două legi fundamentale, care organizează instituțiuni care au în căderea lor paza constituționalității legilor: Legea Curții de Casație din 1 Decembrie 1925 și legea Consiliului Legislativ tot din 1925, amândouă alcătuite de Parlamentul care a votat Constituția.

« Art. 2 din legea Curții de Casație vorbește de *jurisdicții speciale*; mai mult chiar el adaugă că, prin derogare dela competența generală a Inaltei Curți, ca instanță de recurs, sentințele acestor jurisdicții vor putea fi supuse recursului în casare prevăzut de art. 103 alin. final din Constituție și în fața altor instanțe decât Curtea de Casație.

« De asemeni art. 3 alin. b din legea Consiliului Legislativ din 26 Februarie 1925 vorbește de instanțe *administrative*, eclesiastice, economice, industriale și de orice altă natură.

« Din examinarea acestor texte și din existența numeroaselor autorități speciale, cu atribuțiuni de contencios administrativ, în raport cu dispozițiunile art. 107 alin. 1 din

528. Cine are deschisă acțiunea în contencios? Principiul general înscris în Constituția din 1923, e că oricine se pretinde vătămat în drepturile sale, fie printr'un act administrativ de autoritate, fie printr'un act de

Constituție, nu putem ajunge decât la concluziunea, firească și logică, că acest text nu poate avea sensul pe care înțelege să i-l dea majoritatea membrilor Consiliului.

« Interpretarea dată deci de Parlamentul constituent este că textul alin. 1, art. 107 nu oprește creațiunea de autorități speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ, și se referă la instituțiile prohibite de art. 101, alin. 2.

« B) *Ințelesul art. 40, 101 și 107 din Constituție în lumina jurisprudenței Inaltei Curți de Casație în secțiuni unite.*

« In sistemul Constituției noastre, al doilea organ menit să interpreteze Constituția cu putere de autoritate este, potrivit art. 103 din Constituție, Inalta Curte în secțiuni unite. Oricare ar fi critica pe care am putea-o aduce, ca profesori, deciziunilor Inaltei Curți, date în această materie, ca membri ai Consiliului Legislativ, aceste critici nu ne sunt îngăduite, pentru considerațiunea că legea organică a Consiliului Legislativ ne împiedecă dela aceasta.

« Constituția, înțelege să facă din Curtea supremă, singurul interpret al Constituției și impune Consiliului obligația de a se conforma jurisprudenței Inaltei Curți. Iată textul art. 3 alin. b din legea Consiliului Legislativ care determină atribuțiunile:

« De a urmări jurisprudența Curții de Casație și a celorlalte instanțe judecătorești și jurisdicțiuni, civile, militare, *administrative* și eclesiastice, economice, financiare, industriale, comerciale și de orice altă natură, și de a semnala puterii legiuitoare și puterii executive viciile constatate în interpretarea și aplicațiunea legilor și de a propune abrogarea sau modificările ce s'ar impune pentru vreuna din considerațiunile de sub art. 2 lit. c ».

« Această jurisprudență a Inaltei Curți, bună sau rea, criticabilă sau necriticabilă, constituie pentru Consiliul Legislativ o normă obligatorie de interpretare, căreia trebuie să ne supunem.

« Părerea majorității, care declară că este neconstituțională jurisdicțiunea administrativă organizată în proiect, nesocotind jurisprudența constantă a Inaltei Curți, contravine dispozițiunilor art. 3 alin. b din legea Consiliului Legislativ.

« Iată acum înfățișată jurisprudența Inaltei Curți în această materie:

« Inalta Curte de Casație consacră în secții unite, prin două decizii recente Nr. 29 și 30 din 13 Iunie 1929, principiul legalității constituționale a instituțiilor speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ. Prin aceste decizii se stabilește că atunci când într'o lege specială ai o autoritate specială cu atribuțiuni de contencios administrativ, trebuie să urmezi calea acelu contencios special și nu poți uza de calea contenciosului administrativ general.

« Prin deciziile Inaltei Curți se constată că în legea pentru urmărirea veniturilor Statului, existând o autoritate specială de contencios administrativ, nu se poate uza de calea contenciosului administrativ general. (Vezi aceste decizii în *Pand. Săpt.*, 1929, Nr. 25 și 27). Tot Inalta Curte în secții unite stabilește că legea din 1 Martie 1925, privitoare la întinderea atribuțiunilor Comitetului agrar în Basarabia, posterior Constituției din 1923, este constituțională. (Vezi *Cas. secțiuni unite*, 5 Noemvrie 1925, Dec. Nr. 19, în *Pand. Săpt.*, 1925, Nr. 28). Prin această decizie se consacră două principii: 1. Că pot exista autorități speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ, chiar într'o materie



gestiune făcut cu călcarea legilor sau regulamentelor, fie prin reaua voință a autorităților de a rezolva cererea privitoare la un drept, poate face cerere instanțelor judecătorești pentru recunoașterea dreptului său.

Din examinarea acestui text rezultă deci că sunt necesare următoarele condiții pentru a avea deschisă calea acțiunii în contenciosul administrativ:

a) Existența unui *drept* vătămat; prin expresiunea *drept*, în înțelesul dat de legiuitorul constituant, se înțelege orice *interes* proteguit sau garantat de lege <sup>1)</sup>. Dacă la această explicație se mai adaugă lămuririle date de raportorul în Cameră al legii pentru contenciosul administrativ din 1925, prof. M. Djuvara <sup>2)</sup>, care spune că expresia *drept* are un sens foarte

atât de delicată ca aceea a exproprierii; 2. Că dreptul de recurs în casare nu înseamnă recurs în Casație, ci recurs în verificarea legalității, care se poate exercita și în fața altor autorități decât Curtea de Casație. În această privință jurisprudența Inaltei Curți se menține constantă. Dar Inalta Curte având să examineze caracterul instituțiilor speciale cu atribuțiuni de contencios administrativ, pe care le găsim în diferite legi și pe care dânsa le consacră ca legale în jurisprudența amintită, a avut să se ocupe și de chestiunea dacă aceste jurisdicții speciale sunt constituționale sau nu, fiind formate din membri cari nu sunt încadrați în legea de organizare judecătorească. Prin decizia Nr. 5 a Curții de Casație în secțiuni unite din 12 Februarie 1925 (*Pand. Săpt.*, 1925, Nr. 8) se stabilește că aceste jurisdicții speciale, fiind create în baza unei legi și neavând caracter excepțional, în vederea unor procese sau a judecării unor anumite persoane, sunt constituționale. (Vezi în același sens Casația secțiuni unite, decizia Nr. 47 bis, din 1 Noemvrie 1923, în *Jurispr. Rom.*, 1924, p. 36).

« Din examinarea întregii jurisprudențe a Inaltei Curți în secțiuni unite, amintită mai sus, se desprind următoarele principii:

« 1. În sistemul Constituției noastre pot exista autorități speciale, create prin legi, cu atribuțiuni de contencios administrativ;

« 2. Din moment ce legea a creat autorități speciale de contencios, partea nu mai are deschisă calea contenciosului general administrativ.

« 3. Constituția consacrand ideea recursului în casare și nu în casație, a înțeles să dea judecarea recursului și în căderea altor organe stabilite de legi decât Curtea de Casație.

« Proiectul de lege, creind Curțile administrative ca instanțe speciale de contencios administrativ pentru autoritățile locale și dând judecarea recursului în căderea Curții centrale administrative, s'a conformat întocmai principiilor de interpretare ale Inaltei Curți și nu contravine întru nimic Constituției ».

<sup>1)</sup> Aceasta este accepția dată cuvântului drept de d-l prof. Paul Negulescu, raportorul în Senat al legii pentru contenciosul administrativ din 1912 (legea Curții de Casație).

<sup>2)</sup> « Oricine este vătămat într'un drept al său, se poate pânge în contra actelor administrative de autoritate abuzive. Formula aceasta consacrată și de Constituțiune, a fost interpretată de Curtea noastră de Casație într'un sens larg, așa încât de multe ori ea coincide cu aceea că cererea se poate face nu numai pentru vătămarea unui drept propriu zis, dar încă și a unui interes direct și personal ».

larg, confundându-se cu acela al unui *interes* direct și personal, ne putem da lesne seamă că Inalta Curte, interpretând înțelesul cuvântului *drept* a putut face ușor să cuprindă în sfera sa și interesul propriu zis, ajungând chiar până la proteguirea unui interes moral <sup>1)</sup>). Dar problema deschiderii acțiunii în contencios pentru lezarea unui simplu interes, nu este definitiv tranșată de jurisprudență; în acest domeniu va trebui ca legea să-și spună cuvântul hotărîtor <sup>2)</sup>).

b) Vătămarea dreptului să fie rezultatul unui act administrativ de autoritate sau al unui act de gestiune.

Administrația lucrează prin două feluri de acte pe care le face în vederea aplicării legilor: prin acte administrative de *autoritate* și de *gestiune*. Deosebirea dintre actele de autoritate și cele de gestiune începe să apară în epoca în care dreptul public își crează o doctrină proprie, despărțindu-se de regulile dreptului civil. Actul, în care ideea de comandament, de putere publică, este predominantă și care este făcut în chip unilateral de Stat, ca o manifestare a voinții sale, ia denumirea de act de autoritate <sup>3)</sup>); actele de gestiune sunt cele pe care Statul le face în vederea administrării patrimoniului său. Caracterul de comandament este aici completamente înlăturat; Statul se comportă ca oricare proprietar de bunuri, administrându-și averea sa <sup>4)</sup>).

Când Statul numește un funcționar public sau când ordonă pe cale de regulament supușilor săi anumite măsuri, el face acte de autoritate; când închiriază un imobil al său, sau vinde un bun ce-i aparține, face acte de gestiune.

Oricare ar fi caracterul actului administrativ, el este în principiu sustras dreptului comun și deferit, pentru cercetarea legalității, contenciosului administrativ. Legiuitorul constituant a luat această măsură pentru că întotdeauna când Statul face acte administrative, fie că sunt de autoritate sau de gestiune, aceste acte au întotdeauna o parte căreia trebuie să i se aplice regulile dreptului public. Toate actele Statului fiind supuse controlului legalității, care se exercită prin contenciosul administrativ, sin-

<sup>1)</sup> Vezi Cas. III, 17 Mai 1927, în *Pand. Săpt.*, 1927, p. 636. Dela această decizie se pare că s'a revenit prin deciziile Cas. III, 18 Mai 1931, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 614 și Cas. III, 29 Mai 1931, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 156.

<sup>2)</sup> Vezi și C. G. Rarinescu, *Contenciosul administrativ român*, 1936, p. 224 și urm.

<sup>3)</sup> Vezi în privința actelor de autoritate A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. III, p. 385. Vezi P. Negulescu, *op. cit.*

<sup>4)</sup> Vezi P. Negulescu, *op. cit.*; A. Teodorescu, *op. cit.*, p. 394.

gură legea pentru contenciosul administrativ este în drept să statornicească dacă se crează instanțe speciale de contencios administrativ, sau acest control este deferit instanțelor ordinare.

În sistemul legilor care organizează la noi contenciosul administrativ constatăm că:

1. Când e vorba de contenciosul administrativ *general*, actele de autoritate sunt date în căderea instanțelor speciale de contencios administrativ, Curtea de Apel și Curtea de Casație; actele de gestiune sunt date în căderea instanțelor de drept comun.

2. Când e vorba de contenciosul administrativ *special*, întâlnim o tendință din ce în ce mai pronunțată de a se da atât actele de autoritate cât și cele de gestiune în cunoașterea instanțelor speciale de contencios administrativ.

Astfel, legea pentru organizarea administrației locale din 1929 dă atât cercetarea legalității actelor administrative de autoritate cât și a celor de gestiune, în căderea instanțelor speciale de contencios administrativ, adică comitetele de revizuire și Curtea de Casație<sup>1)</sup>. De asemeni actele de gestiune privitoare la strângerea impozitelor sau la plata pensiilor sunt susstrase instanțelor de drept comun și deferite instanțelor speciale de contencios administrativ.

c) Actul administrativ să fie *illegal*, adică făcut cu nesocotirea legilor sau a regulamentelor. Contenciosul administrativ este statornicit pentru paza legalității și pentru instaurarea ei, atunci când dânsa a fost atinsă.

d) Acțiunea în contencios este deschisă nu numai în cazul unui act administrativ, ci și atunci când autoritatea administrativă refuză cu rea voință de a rezolva o cerere privitoare la un drept. Cel care se plânge împotriva refuzului autorității de a rezolva o cerere trebuie să dovedească în prealabil instanței de contencios, că cererea sa era justificată de o lege sau un regulament și avea drept să-i fie rezolvată în sensul cererii sale.

**529. Drepturile puterii judecătorești în materie de contencios administrativ.** În sistemul art. 107 din Constituția din 1923, organele puterii judecătorești, examinând legalitatea unui act administrativ, au dreptul:

a) Să anuleze actul;

b) Să pronunțe daune civile până la restabilirea dreptului vătămat;

<sup>1)</sup> Aceasta în urma modificării în 1931 a legii pentru organizarea administrației locale.

c) Să judece cererea de despăgubiri fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie în contra funcționarului vinovat. Să examinăm pe rând aceste drepturi ale justiției.

1. Contenciosul nostru administrativ este un contencios de anulare; el examinează dacă actul este legal sau nu; în ipoteza când găsește că actul este ilegal, îl anulează. Instanțele judecătorești n'au dreptul să reformeze, să refacă actul; ele au un singur drept, acela de a spune dacă actul este legal sau nu și de a-l anula în ultimul caz.

În sistemul contenciosului administrativ anterior Constituției din 1923 se pusese în discuție, mai ales cu prilejul legii din 1905 pentru contenciosul administrativ, chestiunea de a se ști dacă dreptul puterii judecătorești de a anula actele administrative, nu aduce o atingere principiului separației puterilor <sup>1)</sup>. Azi însă, această discuțiune este înlăturată, deoarece Constituția prevede dreptul pentru justiție de a anula actul administrației, socotit ilegal.

Dela contenciosul de anulare, legea și practica jurisprudențială au făcut un pas mai departe, mergând până la contenciosul de *reformare*. Sunt anumite cazuri când justiția nu se mulțumește numai să anuleze actul, ci procedează mai departe, la *refacerea lui*. În acest caz este vorba de un contencios de *plină jurisdicție*. Exemple de natura aceasta întâlnim în cazul contenciosului fiscal, când instanța ordonă reducerea unui impozit fixat de administrație, în cazul stabilirii indemnității pentru o expropriere, etc. <sup>2)</sup>.

Acest contencios este instituit prin legi speciale; el nu intră în cadrul contenciosului general, care nu este decât un contencios de anulare. Totuși, chiar în acest domeniu, pe cale de interpretare, s'a ajuns la posibilitatea reformării de către justiție a actelor administrative de autoritate.

Astfel, Înalta Curte s. III, prin decizia din 25 Iunie 1930 declară în mod categoric că contenciosul administrativ român nu este în întregime un contencios de plină jurisdicție, ci legea a instituit, pe lângă contenciosul de anulare și contenciosul de plină jurisdicție, cel dintâi funcționând când se atacă legalitatea unui act de autoritate a cărui anulare se cere, iar cel de-al doilea în cazul daunelor și al refuzului administrației

<sup>1)</sup> Vezi Paul Negulescu, *Expunerea de motive a legii Curții de Casație din 1912*, ed. of., p. 58; C. G. Rarinescu, *Cont. adm.* ed. I, p. 37; N. Dașcovici, *Revocabilitatea și nulitatea actelor administrative, judiciare și politice*, Buc. 1919, p. 67; V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, ed. II, p. 268.

<sup>2)</sup> Vezi C. G. Rarinescu, *op. cit.*, pp. 49—51.

de a rezolva o cerere întemeiată pe un drept <sup>1)</sup>. Deși principiile puse de Inalta Curte sunt juste, exemplele pe care dânsa le dă sunt în totul criticabile; am arătat mai sus care sunt cazurile când instanța jurisdicțională exercită un contencios de plină jurisdicție.

Sunt însă și alte cazuri când Inalta Curte a ajuns pe cale de interpretare să reformeze actul administrativ. Astfel, în nenumărate decizii ale sale, Inalta Curte primește reclamația în contencios, anulează actul și ca o consecință a anulării, obligă autoritatea să dea reclamantului un anumit lucru cert, spre exemplu să-l transfere la o catedră. Dacă contenciosul nostru ar fi pur și simplu un contencios de anulare, instanța de judecată n'ar putea face altceva decât să anuleze actul, autoritatea fiind liberă să facă un nou act, a cărui legalitate ar putea din nou să fie examinată de instanța de contencios. Dar cum aceasta ar duce la o întârziere supărătoare, instanța de contencios se substituie instanței administrative și reface dânsa actul administrativ. Această practică a instanței noastre de contencios depășește textul legii, care prevede numai dreptul de a anula, nu și de a reface actul; ea este admisibilă însă întru cât cu ocazia anulării, instanța statornicește în ce mod trebuie făcut actul. Pentru ca hotărîrea justiției să aibă însă putere față de administrație, este nevoie să intervină o decizie a administrației prin care se ordonă executarea deciziei judecătorești; această decizie de executare este actul administrativ refăcut, așa că în definitiv, nu justiția reface actul, ci tot administrația.

2. Al doilea drept pe care-l are instanța de contencios administrativ este de a pronunța daune civile până la restabilirea dreptului vătămat. Am arătat mai sus că o decizie a justiției, pentru a fi executată față de administrație, are nevoie de un ordin, de un act al administrației, pentru aducerea ei la îndeplinire. Justiția ordonă reintegrarea unui funcționar, înlocuit pe nedrept; funcționarul nu poate reintra în serviciu numai pe baza deciziei judecătorești; această decizie trebuie să fie adusă la îndeplinire printr'o manifestare de voință din partea administrației.

Se poate întâmpla însă ca administrația să refuze aducerea la îndeplinire a hotărîrii judecătorești; în acest refuz se întâlnește un viciu al principiului separației puterilor. Pentru a corecta însă acest defect și pentru a obliga administrația să execute în toate cazurile hotărîrile judecătorești, constituantul român din 1923 a introdus în art. 107 dreptul pentru instanțele de contencios administrativ de a pronunța daune civile împotriva

<sup>1)</sup> Cas. III, 25 Iunie 1930, Ion Neacșu, în *Pand. Săpt.* 1931, p. 31.

administrației, până la restabilirea dreptului vătămat. Este în această dispoziție singurul mijloc găsit de legiuitorul nostru, în afară de răspunderea politică a miniștrilor, pentru aducerea la îndeplinire a hotărârilor judecătorești, atunci când ele urmează să fie executate împotriva Statului <sup>1)</sup>. Și pentru ca în adevăr, aceste daune să constituie o constrângere pentru administrație de a executa deciziile judecătorești, legea a statornicit un minimum sub care justiția nu se poate coborî, cinci sute de lei pentru fiecare zi întârziere.

Aceste daune urmează să fie plătite numai în cazul când administrația este obligată să refacă un act administrativ, să reintegreze spre exemplu un funcționar într'un loc vacant. Dacă autoritatea refuză să facă reintegrarea fără a da vreun motiv îngăduit de lege (vacanța postului sau schimbarea situațiunii sale statutare dela data deciziei până la data executării sale, <sup>2)</sup> atunci ea va fi obligată de justiție să plătească daune dela comunicarea deciziei până la data executării ei. Aceste daune au menirea de a constrânge administrația să execute decizia justiției.

Când însă administrația este obligată să plătească o sumă de bani, spre exemplu salariul pe trecut al unui funcționar sau o altă sumă rezultând dintr'un contract și nu poate executa deciziunea din lipsă de fonduri, atunci ea nu poate fi condamnată la daune, pentru neexecutare, ci partea are calea prevăzută de art. 13 din legea contenciosului administrativ, adică să se adreseze justiției pentru a obliga autoritatea să înscrie suma în bugetul anului următor; dacă suma nu va fi înscrisă, naște pentru reclamant dreptul să urmărească toate veniturile autorității condamnate, potrivit legii de execuțiune <sup>3)</sup>.

3. În sfârșit, Constituția din 1923 a precizat în art. 107 că instanțele de contencios administrativ sunt chemate să judece și cererea de despă-

<sup>1)</sup> A se vedea în această privință un interesant studiu datorit d-lui prof. C. G. Răncescu, *Executarea hotărârilor judecătorești obținute în contra Statului*, în *Revista de drept public*, An. V, 1930, Nr. 1—2, p. 173 și urm.

<sup>2)</sup> Vezi Cas. III, 11 Ian. 1930, *Teodor Mităchescu*, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 225.

<sup>3)</sup> Vezi în acest sens Cas. III, 16 Sept. 1930, *Nicolae Serendenciuc*, în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 574: «Atunci când hotărîrea judecătorească cuprinde o condamnățiune bănească, executarea ei se poate obține pe calea indicată de art. 13 din legea contenciosului administrativ și anume prin urmărirea ei asupra tuturor veniturilor autorității administrative condamnate la plată, iar nici de cum pe calea constrângerii prin daune cominatorii, prevăzută de art. 7 al legii contenciosului administrativ, cale rezervată de legiuitor numai pentru hotărîrile judecătorești obținute în contencios administrativ, care cuprind o altfel de condamnare decât cu caracter bănesc ».

gubiri, fie contra autorității administrative, fie contra funcționarului vinovat. Un act administrativ ilegal poate să cauzeze însemnate daune; anularea lui de către instanța de contencios face să dispară pentru viitor, și în parte și pentru trecut, daunele. Dar reparația nu poate să fie totdeauna integrală numai prin anularea actului; constituentul a voit însă ca repararea ilegalității să fie completă și de aceea a prevăzut, pe lângă anularea actului, posibilitatea pentru autoritatea administrativă sau pentru funcționarul vinovat, de a fi condamnați și la plata despăgubirilor pentru daunele suferite în urma actului ilegal. Dorința legiuitorului constituent a fost deci să asigure o reparație integrală particularului lezat printr'un act administrativ ilegal. Regimul Statului de drept impunea această soluție.

Problema despăgubirii de daunele cauzate printr'un act administrativ ilegal, a dat naștere în practică la interesante discuțiuni și controverse. Ele poartă în special asupra următoarelor probleme:

- a) Care este instanța competentă de a judeca cererea de despăgubiri?
- b) Este admisibilă cererea de despăgubiri când actul administrativ pretins ilegal, de pe urma căruia au rezultat daunele, n'a fost atacat în fața instanței de contencios administrativ?
- c) Poate fi adresată direct cererea de daune împotriva funcționarului vinovat?

În fața instanțelor judecătorești s'a ridicat problema de a se ști dacă cererea de despăgubiri, rezultând dintr'un act administrativ ilegal, urmează să fie judecată de instanța de contencios administrativ sau de instanțele de drept comun. Dacă examinăm textul art. 107 din Constituție, constatăm că:

1. Instituția contenciosului administrativ este dată în căderea puterii judecătorești.
2. Organele puterii judiciare pot anula actul ilegal, având și căderea de a judeca cererea de despăgubiri, fie contra autorității administrative, chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat.

Din textul Constituției rezultă deci că cererea de despăgubiri urmează să fie judecată de aceeași instanță care are dreptul să anuleze actul administrativ. Din moment ce constituentul a înțeles să însărcineze anumite organe ale puterii judecătorești cu cercetarea legalității actelor administrative, era firesc ca să dea tot în căderea acestor organe judecarea cererii de despăgubiri, care nu era decât o consecință a ilegalității actului.

În practică însă, controversa asupra instanței competente a judeca cererea de despăgubiri a luat naștere din cauză că interpretarea textului

constituțional și a art. 6 din legea contenciosului administrativ s'au făcut sub influența vechilor texte și instituțiuni privitoare la contenciosul administrativ la noi. Sub imperiul acestor legi, actul administrativ de autoritate era declarat ilegal de o instanță specială, Curtea de Casație, iar cererea de daune era judecată de alte instanțe, Curtea de Apel sau tribunalele de drept comun. Dificultatea de interpretare se mai datorește și neclarității textelor ca și lipsei de precizuni în lucrările preparatorii <sup>1)</sup>).

La lumina textelor și a principiilor care guvernează contenciosul nostru administrativ, instanța competentă să judece cererea de despăgubiri ca rezultat al unui act administrativ declarat ilegal de justiție, este instanța de contencios administrativ adică, potrivit art. 6 din legea contenciosului administrativ din 1925, Curtea de Apel. Jurisprudența noastră, după oarecare ezitări s'a fixat în acest sens <sup>2)</sup>).

Problema devine mai dificilă atunci când este vorba de a se ști unde trebuie adresată cererea de daune, atunci când actul administrativ din care izvorăsc daunele n'a fost atacat în contencios. În sistemul Constituției din 1923 și în dorința ei de a asigura starea de legalitate, este admisibil să se acorde daune pentru prejudiciul cauzat chiar atunci când actul generator al daunelor n'a fost deferit contenciosului administrativ spre a fi declarat ilegal. Administrația trebuie să lucreze întotdeauna corect; ea nu poate cauza administrațiilor prejudicii: ilegalitatea unui act nu se poate

<sup>1)</sup> Vezi asupra acestei probleme C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, în *Revista de drept public*, An. I, 1926, Nr. 2 și pentru teza contrară I. V. Gruia, *Cronica jurisprudențială*, în *Revista de drept public*, An. I, 1926, p. 708 și urm.

<sup>2)</sup> Cas. III, 16 Dec. 1929, *Petre Soroceanu*, în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 465; Cas. III, 11 Dec. 1929, *Căpt. P. D. Bătătuiescu*, după divergență, în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 47: « Considerând că, prin cuvintele: «având și căderea de a judeca și cererea de despăgubiri...» legiuitorul ordinar, ca și constituantul, au înțeles competența instanțelor de contencios de a judeca, în general, orice cerere de despăgubiri intentate pe ilegalitatea unui act administrativ de autoritate, fie că o atare cerere ar constitui un accesoriu la cererea de anulare a actului și de reintegrare efectivă în dreptul vătăatmi, je că reclamantul s'ar mărgini să pretindă numai despăgubiri bănești, ca în speță, fiind suficient ca el să dovedească pentru admisibilitatea în principiu a cererii sale de daune, că e vorba de un act administrativ de autoritate și că acest act este ilegal față de reclamant, adică făcut cu călcarea unor dispozițiuni de lege sau de regulament și cu vătămarea unui drept al reclamantului ».

Decizia Curții de Casație s. I din 30 Iunie 1930, *Maria Giurgea*, se ferește s discute chestiunea competenței, deși în practică, prin soluția dată, statornicește competența tribunalului. Va trebui ca o decizie a secțiilor unite să fixeze jurisprudența. Vezi decizia în *Pand. Săpt.*, 1932, p. 373.



acoperi prin trecerea timpului sau prin neatacarea lui din partea celor interesați. Ca o consecință a acestui principiu, administrația păstrează întotdeauna dreptul de a retracta actul, oricât timp s'ar fi scurs dela data lui. Acest drept de a se plânge împotriva unui act ilegal îl au și particularii, cu excepția actelor de înlocuire, mutare sau punere în retragere, care trebuiesc atacate în 30 de zile dela publicarea în Monitorul Oficial <sup>1)</sup>.

Chiar în cazul când aceste acte n'au fost atacate ca ilegale, în termen, în fața contenciosului administrativ, încă cei lezați prin astfel de acte au dreptul să pretindă daune pentru prejudiciul suferit <sup>2)</sup>. Ei nu mai pot cere reintegrarea în funcție, căci a expirat termenul înlăuntrul căruia trebuia atacat actul, dar au dreptul să pretindă daune în ipoteza când înlocuirea s'a făcut în chip neregulat, adică fără respectarea condițiilor prevăzute de lege. Ideea de legalitate, dominând organizația de Stat, impune această soluție.

O acțiune în daune, introdusă în asemenea condițiuni, a fost deferită în practică tribunalelor ordinare. Cu ocazia acordării daunelor, tribunalele judecă, pe cale de excepție, legalitatea actului <sup>3)</sup>. Trebuie să remarcăm însă că în toate cazurile deferite tribunalelor spre a judeca cererea de daune, deși s'a ridicat excepția de incompetență, Inalta Curte s. I, în deciziile amintite, n'a reținut decât judecarea motivelor de casare; singura dată când s'a pus chestiunea în discuție a fost cu ocazia recursului *căpit*. *Bătăturescu*, când Inalta Curte s. III, în complet de divergență, a statornicit că singură Curtea de Apel este în drept să judece cererea de daune, fie că aceste daune sunt o consecință a anulării actului ilegal, fie că reclamantul s'ar mărgini să pretindă numai despăgubiri bănești.

Aceasta era situația până la legea interpretativă din 14 Septemvrie 1938 care stabilește că acțiunea în daune în fața tribunalelor ordinare nu poate fi introdusă decât atunci când instanța de contencios administrativ a constatat ilegalitatea actului. Ilegalitatea unui act nu se mai poate deci judeca pe cale de excepție; ea trebuie examinată numai de instanța competentă

<sup>1)</sup> Art. 4 din legea contenciosului administrativ din 1925.

<sup>2)</sup> Inalta Curte a decis, în complet de divergență, că cererea de daune este admisibilă, independent de cererea de a se anula actul ca ilegal. Cas. III, 11 Dec. 1929, *Căp. P. D. Bătăturescu*, în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 47.

<sup>3)</sup> Vezi dec. *Maria Giurgea*, 30 Iunie 1930; Cas. I, 8 Mii 1931, *Atanasie Iliescu*, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 553; 28 Aprilie 1931, *Lt.-Col. V. Mateescu*, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 585, etc.

și numai dacă se anulează actul sau se stabilește ilegalitatea sa, se poate da curs acțiunii în daune.

Azi, când dreptul de a ataca actele administrative în contencios este suspendat în ceea ce privește reintegrarea, instanța de contencios administrativ poate constata ilegalitatea actului fără să ordone reintegrarea. Această constatare, singură, deschide calea acțiunii în daune la instanțele de drept comun.

În sfârșit, ultima chestiune care se ridică în interpretarea art. 107 al. IV din Constituția din 1923 este aceea de a ști dacă cererea de daune poate fi adresată direct împotriva funcționarului vinovat, sau numai împotriva administrației, care are dreptul să se întoarcă cu acțiune în regres împotriva funcționarului vinovat. Dar această chestiune a fost tratată cu ocazia examinării răspunderii funcționarilor publici.

**530. Acte administrative sustrate controlului contenciosului administrativ.** Dela principiul general înscris în fruntea art. 107 din Constituția din 1923, că toate actele administrative, atât cele de autoritate cât și cele de gestiune, sunt supuse controlului legalității, control exercitat de contenciosul administrativ, Constituția, în art. 107 al. V, aduce două derogări. Ea sustrage dela controlul contenciosului administrativ actele de guvernământ și actele de comandament cu caracter militar.

Noțiunea *actelor de guvernământ* a fost creată sub inspirația jurisprudenței franceze. Laferrière, ocupându-se de actele administrative și de guvernământ spune că: « în afară de orice dispoziție a legii, principiile generale ale dreptului public și însăși natura lucrurilor ar impune distincția între actul de guvernământ și actul administrativ.

« Aceste două feluri de acte corespund, în adevăr, unor atribuții diferite ale puterii executive: a administra și a governa. A administra, înseamnă a asigura aplicarea zilnică a legilor, a veghia asupra raporturilor cetățenilor cu administrația centrală sau locală și a diverselor administrații între ele. A governa, înseamnă a veghea la observarea Constituției, la funcționarea marilor puteri publice, a asigura raporturile Guvernului cu Camerele și acele ale Senatului cu puterile străine.

« Ceea ce domină în actul de guvernământ este deci caracterul său politic; el scapă prin asta jurisdicției administrative, aparținând jurisdicției politice, adică aceleia pe care Camerele o exercită, fie controlând actele ministeriale, fie în cazuri excepționale, acuzând și judecând pe miniștri » <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> E. Laferrière, *Traité de la juridiction et du contentieux administratif*, t. II, p. 33.

În această caracterizare a actelor de guvernământ se cuprind:

a) Toate actele care privesc raporturile guvernului cu camerele. Astfel, toate decretelor privitoare la convocarea, prorogarea, închiderea, dizolvarea Parlamentului, toate decretelor de promulgarea legilor, ca și toate decretelor pentru trimiterea proiectelor de legi în deliberarea corpurilor legiuitoare, sunt acte de guvernământ.

b) Toate actele care privesc siguranța internă a Statului, precum *starea de asediu*, măsurile luate în vederea prevenirii și înlăturării epidemiilor, epizootiilor, foametei. În această categorie intră măsurile luate de guvern de a închide frontierele în caz de epidemie și de a supune la carantină pe toți cei care intră în țară, spre a feri populația de contagiune.

Tot aici ar fi locul să enumerăm printre actele de guvernământ și *decretelor-legi*, a căror existență nu este justificată decât în momente critice pentru Stat, atunci când siguranța internă sau externă este grav amenințată și Parlamentul este în imposibilitate de a se întruni și lua măsurile impuse.

c) Toate actele privind siguranța externă a Statului și raporturile internaționale. S'a socotit întotdeauna că relațiile internaționale ale Statelor ies din sfera atribuțiilor administrative ale guvernelor; ele sunt acte politice și de guvernământ, care scapă oricărui control judecătoresc. Tratatelor și convențiile diplomatice, întru cât privește aplicarea lor, constituiesc acte de guvernământ. Justiția n'are dreptul să infirme sau să interprete un astfel de act. Dar și aici se impune o distincție, după cum este vorba de convenții diplomatice care privesc dreptul public sau de cele care privesc dreptul privat. Aplicarea convențiilor diplomatice care privesc dreptul public, adică atunci când este vorba de convenții politice, este rezervată guvernului, pe când în toate cazurile când e vorba de convenții referitoare la dreptul privat, aplicarea lor este rezervată tribunalelor.

Drept convenții referitoare la dreptul public și a căror aplicare este rezervată guvernului, putem enumera tratatele de pace, de alianță, de cedare de teritorii, de protectorat, convențiile privitoare la frontiere și orice altă chestiune referitoare la dreptul internațional public. Toate actele privitoare la validitate, la interpretare și la executarea lor, scapă oricărui control judecătoresc <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> O problemă de natura aceasta s'a pus în fața Curții de Apel s. II Cernăuți, care prin decizia din 1 Dec. 1930, dată în proces cu *locuitorii comunei Bărbești*, în *Pand. Săpt.*, 1931, p. 335, declară: « Este de principiu și atât doctrina cât și jurisprudența sunt una-

Sunt însă o serie întreagă de convenții încheiate în vederea protejării intereselor private ale supușilor diferitelor state. Astfel sunt convențiile diplomatice privitoare la starea persoanelor, la regimul succesiunilor deschise în străinătate, la protecția proprietății literare, artistice, etc. *Aplicarea* acestor convenții aparține tribunalelor; ele n'au dreptul să *interprete* însă convențiile.

Acțiune este locul să menționăm, ca acte de guvernământ, decretele de expulzare și de extrădare.

d) Faptele de războiu, în virtutea vechiului adagiu *inter arma silent leges*, sunt considerate ca acte de guvernământ, nesusceptibile de acțiune în contencios. Astfel pierderile și pagubele de orice natură cauzate de faptele de războiu, nu pot da naștere, în principiu, la nicio despăgubire și deci la nicio acțiune în justiție. Singură națiunea, pe cale de lege, poate hotărî condițiile în care se vor acorda despăgubirile.

Tendința jurisprudenței noastre, ca de altfel tendința jurisprudenței în genere, este să restrângă din ce în ce mai mult sfera actelor de guvernământ, acordând justiției dreptul de a cenzura cât mai mult actele puterii executive.

Prin *acte de comandament cu caracter militar* constituantul nostru se pare că a înțeles să desemneze faptele de războiu, care nu sunt altceva decât acte de guvernământ, făcute însă de autoritatea militară, așa cum am arătat mai sus. Raportorul Constituției la Senat, prof. C. G. Dissescu, încearcă să arate ce s'a înțeles prin această expresie, proprie legiuitorului român <sup>1)</sup>. Dar și aceste lămuriri nu pot să îndepărteze nedumerirea asupra înțelesului expresiunii.

nime în a recunoaște că orice act al puterii executive, prin care se interpretă și se pune în lucrare un tratat de pace, constituie un act de guvernământ.

« De aceea, ministerul instrucțiunii respingând cererea reclamanților de a se introduce limba ucrainiană ca limbă de predare în școlile primare din comună, — după cum recurenții susțin în cererea introductivă de instanță — a luat o măsură de interes general, dictată de nevoi superioare de Stat, în legătură cu aplicarea unui tratat de pace, această deciziune face parte din categoria actelor de guvernământ, care nu sunt susceptibile de acțiune în contenciosul administrativ ». Vezi în același sens Cas. III, 11 Iunie 1930, după divergență, *Mayer Wildermann*, în *Pand. Săpt.*, 1930, p. 662. Vezi R. Alibert, *Le contrôle juridictionnel de l'administration au moyen du recours pour excès de pouvoir*, 1926, pp. 75—76.

<sup>1)</sup> « Aceste cuvinte sumare, laconice, trebuiesc lămurite, căci ele pot fi de diferite naturi. Comandamentul este o totalitate de trupe sau circumscripție teritorială, câte odată unite, puse sub autoritatea unui șef determinat. Acest șef este comandantul, iar actele lui sunt acte de comandament.

« Puterile unui comandant, mai cu seamă în timp de războiu, sunt nemărginite; ele

Doctrina noastră se străduiește și dânsa să lămurească conținutul acestei noțiuni. Astfel d-l prof. Paul Negulescu <sup>1)</sup> crede că actele de comandament cu caracter militar sunt acele acte « prin care șeful dă ordine inferiorilor privitoare la conducerea trupei, la îndeplinirea serviciului ». D-sa consideră că această expresie a constituantului, cu acest conținut, era inutilă, « deoarece aceste acte, prin însăși natura lor, exclud un asemenea control ».

D-l prof. A. Teodorescu crede că prin acte de comandament cu caracter militar trebuie să se înțeleagă « tot acte de autoritate, dar făcute de autoritatea *militară*. De altfel, cerința legiuitorului, atât constituant cât și ordinar, ca ele să fie cu *caracter militar*, arată în destul izvorul unic al acestor acte: numai autoritatea militară, Regele, ministrul de războiu, comandamentele militare (de grupe de armate, de corpuri de armată, de divizii, etc.) sunt competente să facă asemenea acte, cu excluderea tuturor autorităților *civile* precum și a celor militare care, din cauza naturii sau a menirii lor, nu sunt *comandamente* » <sup>2)</sup>.

D-l prof. C. G. Rarincescu arată și d-sa nedumerirea provocată de acest text și inutilitatea instituției <sup>3)</sup>.

Noi socotim că legiuitorul constituant, când a edictat acest text, s'a gândit numai la *faptele de războiu*; i-a fost teamă că aceste fapte n'ar fi cuprinse sub denumirea de *acte de guvernământ* și a preferat să repete ideea sub o altă formă, dând naștere la aceste nedumeriri.

pot întrece pe ale capului Statului, după cuvântul împăratului Napoleon I. El trebuie să îngrijească de starea trupelor, să vadă de toate trebuințele războiului, poate dispune de proprietățile particularilor, să pună contribuții, să facă rechiziții, să dirijeze operațiile războiului, să comande.

« Cu alte cuvinte, comandantul este un dictator cu puteri limitate de răspunderea lui către țară, capul Statului și ministrul de războiu. În altfel ar fi stăpânul absolut al armatei și al țării.

« Puterile comandantului sunt civile, politice, militare. Toate sunt în afară de competența contenciosului administrativ? Cred că numai cele militare, iar celelalte numai întru cât sunt accesoriul actului militar. În tot cazul, particularul vătămat în drepturile sale patrimoniale sau cu caracter exclusiv personal are drept la daune interese ».

<sup>1)</sup> Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. III, p. 50 și 338.

<sup>2)</sup> A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, ed. III, pp. 431—432.

<sup>3)</sup> C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ român*, ed. II, 1936, pp. 309—314. Trebuie să menționăm aici un studiu al d-lui col. D. Macovescu, *Acte de comandament militar*, în *Revista de drept public*, An. V, 1930, Nr. 1—2, unde arată că actele de comandament trebuie să existe, din moment ce sunt prevăzute în Constituție; că ele sunt distincte de actele de guvernământ, încercând să dea câteva exemple, care nu pot să aducă o lumină nouă în cauză.

Jurisprudența noastră a avut ocazia, în mod incidental, să se ocupe de această chestiune, însușindu-și, după cât se pare, același punct de vedere pe care l-am expus mai sus.

Astfel Inalta Curte s. II, la 5 Dec. 1924, se declară competentă să examineze o ordonanță dată de comandamentul corpului II de armată, prin care se edictau unele sancțiuni penale împotriva acelor care ar contraveni ordonanței <sup>1)</sup>. Este drept că Inalta Curte nu găsește măcar necesar să discute admisibilitatea recursului împotriva unei astfel de ordonanțe, date fiind dispozițiile art. 107 al. ult. din Constituția din 1923; pentru dânsa problema nu se pune. Nu se poate contesta că ordonanța corpului II de armată nu era un act de comandament, cu caracter militar, edictat în zona stării de asediu și sub regimul ei; Inalta Curte însă nu se gândește să soluționeze recursul prin prisma art. 107 din Constituție, ceea ce învederează că în concepția ei acte de comandament cu caracter militar nu pot exista decât în timp de războiu.

Dar se susține că ar exista acte de comandament cu caracter militar chiar în timp de pace și se dă ca exemplu de astfel de acte luarea comenzii unui ofițer sau punerea sa în retragere. De sigur, noțiunea actului de comandament este atât de vagă și de elastică, încât s'ar putea cuprinde și astfel de acte în această denumire. După noi, aici nu poate fi vorba decât de acte privitoare la administrarea și comanda armatei, acte pe care comandamentul le face în chip discreționar, fără a arăta motivele și care, din cauza situației speciale dictate de disciplina militară, sunt sustrate controlului contenciosului administrativ. Legalitatea lor este examinată numai pe cale de excepție, cu ocazia examinării cererii de daune. Noi socotim că prin acte de comandament cu caracter militar nu se pot înțelege decât faptele de războiu, care am arătat că sunt cuprinse în noțiunea actelor de guvernământ.

Acei cari susțin că prin acte de comandament cu caracter militar s'ar înțelege toate ordinele și măsurile luate de superiorii ierarhici cu privire la situația militarilor, vor să justifice cu texte constituționale interdicția din art. 3 lit. b al. 2 al legii contenciosului administrativ care declară că «actele autorității militare nu vor putea fi atacate decât în privința decretelor de punere în retragere și numai pentru quantumul pensunii». Nu vedem care este interesul de a fi socotite ca acte de comandament, când ele pot fi foarte bine sustrate controlului contenciosului pentru con-

<sup>1)</sup> Cas. II, 5 Dec. 1924, *S. Margulius*, în *Pand. Rom.*, 1925, I, 44 și 140, cu notele d-lor Eugen P. Bănescu și C. G. Rarincescu.

siderația că disciplina militară reclamă ca aceste acte să fie discreționare. Dar actele de comandament au o sferă de aplicare mult mai largă. În spiritul legii contenciosului administrativ, numai militarii nu pot ataca în contencios astfel de acte; actele autorității militare privitoare la civili sunt susceptibile de controlul contenciosului, potrivit regulilor generale. În spiritul constituțional al noțiunii *act de comandament* se cuprinde ideea excluderii oricărui control al contenciosului administrativ asupra acestor acte, fie că controlul este cerut de particulari, fie de militari. Constituantul nostru nu s'a putut deci referi decât la faptele de războiu; la data alcătuirii Constituției el se găsea încă sub influența imediată a războiului și a proceselor de daune intentate pentru vărsarea băuturilor spirtoase sau pentru repararea devastărilor cauzate de armate, căutând a se pune astfel la adăpost cu această dispoziție constituțională <sup>1)</sup>.

Convingerea, că interpretarea pe care o dăm este justă, se bazează și pe faptul că legiuitorul din 1925 pentru contenciosul administrativ este același care a votat Constituția din 1923. Ori, când dânsul vine în art. 2 din legea contenciosului să înscrie actele sustrate controlului, potrivit art. 107 al. ult. din Constituție, găsește necesar să explice noțiunea actului de guvernământ și nu se preocupă de loc de actul de comandament cu caracter militar. Iar când arată ce este actul de guvernământ, în exemplele pe care le dă cuprinde *faptele de războiu* și *actele de comandament cu caracter militar*. Iată textul art. 2 al. 2 din legea contenciosului administrativ din 1925: « În actele de guvernământ se cuprind toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța Statului internă sau externă sau la alte cerințe de ordine superioare cum ar fi: declararea stării de asediu, *faptele de războiu*, care ar rezulta dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, toate *actele de comandament cu caracter militar*... etc. ».

În noțiunea acte de guvernământ fiind cuprinse de chiar legiuitorul care a alcătuit Constituția și faptele de războiu și actele de comandament cu caracter militar, reiese cu prisosință că ne găsim în fața unei noțiuni lipsite de sens, o creațiune proprie a legiuitorului român, care nu poate fi însă interpretată decât în sensul noțiunilor generale care guvernează materia și în raport cu instituțiile existente în alte țări. De aceea noi socotim că acte de comandament cu caracter militar sunt o altă expresie a noțiunii *fapte de războiu*.

<sup>1)</sup> Vezi A. Teodorescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, p. 429.

## CAPITOLUL V

# RESPONSABILITATEA STATULUI PENTRU ACTE DE PUTERE PUBLICĂ

### § 1. NOȚIUNI GENERALE

SUMAR: 531. *Ideea de responsabilitate a Statului.* — 532. *Suveranitatea exclude ideea de responsabilitate a Statului pentru doctrina Revoluțiunii franceze.* — 533. *Fundamentul responsabilității Statului. Teoria civilistă a responsabilității quasi-delictuale. Teoria relei funcționări a serviciului public.* — 534. *Teoria riscului social*

**531. Ideea de responsabilitate a Statului.** Statul, prin activitățile de putere publică a diferitelor sale organe, poate să pricinuiască prejudicii particularilor. Mai toate Statele moderne admit că particularul care a suferit un asemenea prejudiciu din cauza unei astfel de activități, are drept la despăgubiri menite să repare paguba încercată.

Problema responsabilității puterii publice, față de particulari, pentru actele sau faptele dăunătoare, făcute de organele sau agenții săi, în mod normal, intră în domeniul dreptului administrativ. Cu toate acestea, întru cât două Constituțiuni ale noastre, cea din 1923 și cea din 1938, vorbesc de această responsabilitate, este necesar să tratăm această problemă. Ceva mai mult, ambele Constituțiuni, proclamând principiul că legile pot să fie examinate și censurate de organul suprem judecătoresc, în ce privește conformitatea lor față de Constituție, stabilesc că și puterea de legiferare ca și aceea de justiție, sunt integrate în persoana juridică a Statului: Statul legiferează prin organele sale de legiferare, Statul judecă prin organele sale judecătorești, după cum Statul administrează prin serviciile publice administrative.

Prin activitățile celor trei puteri sau organe, legislativ, executiv și judecătoresc, se pot produce prejudicii. Repararea acestor prejudicii tinde



ca să restabilească starea de legalitate proclamată de Constituție, violată de unul din organele Statului. Dreptul administrativ ocupându-se numai de activitățile serviciilor publice administrative, este logic ca în dreptul constituțional să ne ocupăm de responsabilitatea Statului derivând din activitățile legislativului și judiciarului. Iată pentru ce credem noi că se poate vorbi și într'un tratat de drept constituțional, de responsabilitatea puterii publice.

**532. Suveranitatea exclude ideea de responsabilitate a Statului, pentru doctrina Revoluțiunii franceze.** Când este vorba de a se examina problema de a ști dacă Statul poate fi făcut răspunzător de faptele agenților săi și dacă ei trebuie să repare daunele cauzate, nu se poate să nu examinăm în prealabil doctrina care a fost preconizată de Revoluția franceză, spre a se vedea cât s'a luptat pentru înlăturarea ei.

Chestia răspunderii Statului — putere publică, de actele făcute în numele său, este o chestie nouă ce se formează și se clarifică în veacul al XX-lea. Pentru oamenii Revoluției, deși promotori ai spiritului ultra-individualist, ea nici nu se putea pune. Ideea curentă era că Statul este o putere superioară, ce stă deasupra tuturor, o putere infailibilă, ce nu poate să greșească și deci să fie răspunzătoare. Ideea suveranității Statului, astfel cum era concepută de Revoluția franceză, excludea ideea responsabilității.

Mai mult, Statul fiind acela care creează dreptul, printr'un act al voinței sale suverane, nu poate ca tocmai dânsul să se facă vinovat de o violare de lege, care să-i angajeze răspunderea.

Principiul răspunderii puterii publice este greu compatibil cu concepția metafizică a suveranității, care era aceea a Revoluțiunii franceze. Dacă manifestările puterii publice sunt concepute ca produsul unei voințe juridice superioare celei a simplilor cetățeni, e foarte greu să admitem obligația juridică pozitivă în sarcina acestei puteri publice, de a repara paguba pe care o cauzează activitatea sa; cu drept cuvânt putem spune atunci, că ceea ce este particular suveranității, este de a se impune tuturor fără compensație. Acordarea unei reparații nu poate apare decât ca o manifestare benevolă a puterii publice.

Această doctrină a rămas dominantă în Anglia, ea fiind formulată în celebrul adagiu *the King can't do wrong*.

Această teorie a lipsei de răspundere a Statului ca putere publică, afară de cazurile arătate de lege, precum și a răspunderii funcționarului pentru

fapte personale, a dominat în Franța, cel puțin în ultima decadă a veacului al XIX-lea, atât în doctrină <sup>1)</sup> cât și în jurisprudență <sup>2)</sup>, cu toate că ideea unei responsabilități a Statului o găsim formulată chiar în declarațiunea drepturilor omului, în art. 17, unde se vorbește de obligația pentru Stat de a despăgubi pe proprietarii expropriați pentru cauză de utilitate publică.

533. **Fundamentul responsabilității Statului. Teoria civilistă a responsabilității quasi-delictuale. Teoria relei funcționari a serviciului public.** În teoria iresponsabilității Statului, care exista încă la finele veacului al XIX-lea, se susținea că una din caracteristicile esențiale ale suveranității, este de a se impune tuturor, fără nicio compensațiune <sup>3)</sup>.

În veacul al XX-lea teoria este complet schimbată. Statul are o răspundere desăvârșită pentru toate consecințele dăunătoare ale activităților întreprinse de organele sale, sau executate de agenții săi.

Cum s'a operat această transformare radicală într'un răstimp așa de scurt?

Teoria iresponsabilității Statului, nu dădea satisfacțiune spiritului de dreptate. Se observa cu drept cuvânt, mai ales în Franța, unde teoria originii contractuale a Statului avea puternici susținători, că este inechitabil că dacă o activitate dăunătoare pentru cineva este opera unui particular, cel vătămat are drept la despăgubiri conform art. 1382—1384 cod civil francez, pe câtă vreme, dacă autorul actului dăunător este Statul, victima nu are drept la nicio reparațiune. Nu este oare injust ca cetățenii care au făcut Statul pentru realizarea fericirii lor, să fie păgubiți tocmai de Stat, fără nicio răspundere? Nu este oare just ca să se aplice și față de Stat aceleași principii din dreptul civil, adică art. 1382—1384 cod. civ., care vorbeau tocmai de obligațiunile răscute din delictе și quasi-delictе civile?

<sup>1)</sup> Demolombe, *Cours de Code Napoléon*, XXI, Nr. 637; Aubry et Rau, *Code Civil*, IV (ed. 4-e), p. 759; *Traité de la responsabilité*, Nr. 1304; Landeraut, XX, p. 593; H. Berthélemy, *Traité de droit adm.*, 1933, p. 82 și urm.

<sup>2)</sup> Consiliul de Stat, decizia Lepreux, 13 Ianuarie 1900, Sirey 1900, 3, 1.

<sup>3)</sup> Laferrrière, *La juridiction administrative*. Vezi Paul Duez, *La responsabilité de la puissance publique en dehors du contrat*, Paris, 1927, p. 73 și urm.; G. A. Petrescu, *Responsabilitatea puterii publice*, Buc. 1937; A. Teodorescu, *Teoria răspunderii administrațiunii publice pentru daune*, București, 1942.

În lipsă de texte, care să reglementeze responsabilitatea Statului-putere publică, s'a făcut aplicațiunea principiilor din dreptul civil în materie de responsabilitate a Statului.

Această aplicațiune venea cu atât mai ușor, cu cât dreptul civil era considerat ca constituind dreptul comun, pe câtă vreme dreptul administrativ era un drept de excepție și ori de câte ori legea administrativă tăcea, se aplica dreptul comun.

Mai adăugăm faptul că dreptul public capătă importanța considerabilă, pe care o are astăzi, fiind în centrul preocupărilor juriștilor; tocmai în veacul acesta, pe câtă vreme în secolul al XIX-lea dreptul civil juca rolul principal.

Responsabilitatea delictuală, bazată pe culpă, admisă de jurisprudențele română și franceză, față de Stat-putere publică, cere ca acela care se plânge de o vătămare, să dovedească: a) că un prejudiciu, o daună, i-a fost provocată prin fapta unui agent public lucrând în exercițiul funcțiunii sale; dauna poate să fie materială, dar poate să fie și morală; b) că aceste fapte, acțiune sau inacțiune, constituie o culpă din partea administrațiunii. Cu alte cuvinte, trebuie să existe o relațiune dela cauză la efect între faptul culpabil al unui organ sau agent public și între prejudiciul suferit de reclamant.

Această responsabilitate nu există însă: 1) în cazul când autorul prejudiciului a exercitat un drept, cum spune Ulpian, *qui suo jure utitur neminem laedit*; 2) în caz fortuit sau de forță majoră; 3) dacă cauza prejudiciului este un fapt al victimei.

Atât jurisprudența franceză cât și cea română admit <sup>1)</sup>, în mod constant, această responsabilitate quasi-delictuală a Statului, întemeiată pe art. 998 și urm. cod. civ. român (1382 cod. civ. fr.).

În sistemul legislativ român găsim legea din 11 Februarie 1864 pentru organizarea Consiliului de Stat, care stabilea prin art. 33 că particularii se puteau adresa Consiliului de Stat pentru anularea unui act administrativ, dar ei aveau deschisă și calea tribunalelor ordinare, unde puteau obține daune.

În urma desființării Consiliului de Stat, prin art. 131 din Constituțiunea dela 1866 ca și prin art. 8 din legea dela 9 Iulie 1866 pentru împărțirea atribuțiunilor Consiliului de Stat, stabilindu-se că afacerile de

<sup>1)</sup> Cas. I, dec. 2431 din 1937 în *Repert. de jurispr. adm.*, 1938, coloana 773; Cas. I, dec. 848/938, *Repert. jurispr. adm.*, 1939, coloana 344.

natură contencioasă ce judeca desființatul Consiliu, să fie date în căderea tribunalelor, s'ar fi putut interpreta că instanțele judecătorești au fost investite cu puterea de a aprecia valoarea legală a actelor administrative de autoritate, arătate în art. 51 din legea desființatului Consiliu, când un particular s'ar fi plâns că printr'un asemenea act i s'a adus un prejudiciu. In orice caz, tribunalele erau investite și pe baza unui text de drept public, de a acorda daune (art. 33 legea Consiliului de Stat și art. 8 din legea pentru desființarea Consiliului de Stat).

Jurisprudența noastră a fost însă prea respectuoasă față de principiul separațiunii puterilor, ea și-a tăgăduit dreptul de a anula actele administrative de autoritate, recunoscându-și numai dreptul de a acorda daune, fie pentru a repara prejudiciul cauzat prin actul sau faptul ilegal, fie numai ca o măsură de constrângere (*daune cominatorii*), pentru a sili administrațiunea a face sau a nu face ceva.

Ceva mai mult, jurisprudența noastră a aplicat *teoria culpei*, teoria civilistă franceză. Ca și în Franța s'a făcut apel la articolele 998—1000 cod. civ. rom. corespunzătoare articolelor 1382—1384 cod. civ. fr., responsabilitatea Statului rezultând din *culpa in eligendo* și *culpa in vigilando* și având ca substrat culpa agentului care a comis faptul ilicit în executarea funcțiunii sale, sau lipsa de prevedere, când este vorba de lucrurile ce sunt sub paza noastră (art. 1000 cod. civ.).

În Franța, Curtea de Casație a fost apărătoarea statornică a acestei teorii civiliste; Consiliul de Stat însă, a refuzat totdeauna să facă aplicațiunea art. 1382—1384 cod. civ. fr., arătând că aceste texte se referă numai la raporturile dintre particulari și că pentru responsabilitatea Statului trebuie căutat un alt suport juridic. Conflictul a fost tranșat de Tribunalul de conflicte, încă din 1873, prin deciziunea din 1 Februarie 1873, în afacerea Dugave et Braciet, în care găsim următorul considerent: *dispozițiunile art. 1384 cod. civ. sunt de drept privat și nu determină nici raporturile Statului cu funcționarii publici și agenții administrativi, nici consecințele juridice pe care aceste raporturi pot să le producă între terți și Stat*<sup>1)</sup>.

Dela această dată, jurisprudența franceză a rămas constantă, înlăturând teoria civilistă, cu excepția unei singure deciziuni a Casației, Secțiunea criminală, din 1923, Daloz 1923, 1, 137, viu criticată, care nu a avut nicio urmare, Casația abandonând teoria civilistă.

<sup>1)</sup> În același sens, Tribunalul de conflicte se pronunță și în afacerea Blanco, la 8 Februarie 1873 (Daloz, 1873, 3, 20).

Trebue să recunoaştem că, dacă, din punct de vedere practic, teoria civilistă a dat uneori satisfacţiune particularilor vătămaţi în drepturile lor printr'o activitate a puterii publice, ea nu putea să mulţumească spiritul juridic, căci art. 1384 cod. civ. fr. reglementează numai raporturile dintre stăpân şi servitor sau prepus, stăpânul având dreptul să-şi aleagă în toată libertatea prepusul şi să-i supravegheze activitatea, pe câtă vreme situaţiunea prepusului nu se poate însă asemăna cu aceea a funcţionarului, care este precizată de legile şi regulamentele administrative.

Graţie Consiliului de Stat şi Tribunalului de conflicte, în Franţa, a fost înlăturată teoria subiectivă a culpei quasi-delictuală şi înlocuită cu *teoria obiectivă a relei funcţionări a serviciului public*. Pentru ca răspunderea serviciului să fie angajată, trebue: a) să existe o *culpă de serviciu*; b) să existe o daună pentru cineva; c) o relaţiune dela cauză la efect, între actul sau faptul săvârşit de organul sau agentul serviciului şi între dauna suferită de reclamant.

*Culpa de serviciu* există ori de câte ori organul sau agentul, comiţând faptul, crede că îşi îndeplineşte funcţiunea. Ea poate să rezulte din faptul că din partea serviciului s'a lucrat cu incompetenţă, cu neglijenţă, sau faptele au fost eronat apreciate, sau serviciul a omis de a o declara inaplicabilă, neopozabilă, faţă de partea care a câştigat în recurs, în cazul când a găsit legea ca nefiind constituţională. În acest caz, răspunderea este o consecinţă a egalităţii tuturor în faţa sarcinilor publice, rezultând din principiul egalităţii juridice proclamat în art. 8 din Constituţia noastră dela 1923 şi art. 5 din Constituţia dela 1938.

Dacă teoria subiectivă a culpei bazată pe art. 1000 c. civ. nu poate rezista la o critică serioasă, o teorie, care admite responsabilitatea Statului pentru actele de putere publică, întemeindu-se pe egalitatea tuturor în faţa sarcinilor publice, apare mult mai logică.

«Echitatea cea mai elementară ne spune că nu trebue ca cetăţeanul care a suferit una din aceste pagube, s'o suporte, căci altminterlea el ar fi pus într'o situaţiune de inferioritate faţă de ceilalţi membri ai societăţii care nu au suferit asemenea atingere a drepturilor lor. O astfel de inegalitate rupe echilibrul ce trebue să existe înăuntrul ordinii sociale, între diverşii membri componenţi ai societăţii. Acest echilibru trebue restabilit căci este nedrept ca, într'o ordine legală, în care există principiul egalităţii tuturor în faţa legilor şi a sarcinilor publice (art. 8 Const. 1923, 5 Const. 1938), o persoană să fie sacrificată pentru interesele celorlalţi. În adevăr, măsura ce s'a luat de organul Statului şi care l-a prejudiciat

pe cetățean, a fost luată în interesul Societății. Nu numai atât, Societatea este vinovată de alegerea funcționarilor săi și dacă aceștia au comis o eroare, ea este datoare să o suporte. Prin urmare este echitabil ca Statul să suporte daunele suferite »<sup>1)</sup>).

**534. Teoria riscului social.** Incetul cu încetul, se creează teoria care fundează ideea de răspundere pe ideea egalității tuturor în fața sarcinilor publice. În activitatea sa, Statul poate să aducă prejudicii particularilor, fie că ne găsim în fața unei culpe a agenților săi, fie că prejudiciul a rezultat, independent de culpă. În această situație, ideea de răspundere se fundează pe ideea de risc social. « Dacă Statul e atunci responsabil, nu-i din cauză că ar fi comis singur o greșală, prin organul agenților săi; e încă și numai pentru că asigură pe administrați împotriva oricărui risc social, oricărei pagube provenind din intervenția sa, fie că dânsa ar fi fost regulată și ireproșabilă, fie, *a fortiori*, când e întovărășită de o greșală sau o neglijență a agenților publici. Administratorul este astfel asigurat împotriva prejudiciului provenind din acțiunea Statului în general și mai ales împotriva aceluia care provine dintr'o greșală funcțională »<sup>2)</sup>).

La aceleași concluzii ajunge și Hauriou, atunci când vorbește de obligația comunelor, județelor și orașelor, de a răspunde de pagubele de războiu<sup>3)</sup>).

Oricum ar fi însă, un fapt important rămâne definitiv câștigat: datoria Statului de a repara orice daună cauzată prin fapta sa, fie că această daună ar fi fundată pe culpă, fie că ar îmbrăca forma răspunderii pentru risc. Dela doctrina tradițională, care consideră Statul ca o persoană superioară și inviolabilă, fără putință de a fi chemat la răspundere față de individ<sup>4)</sup> și până la teoria modernă, care admite o largă răspundere a Statului, este o cale destul de lungă, pe care jurisprudența a trecut-o fără ezitări aproape, și în foarte scurtă vreme.

<sup>1)</sup> Vezi Paul Negulescu, în *Dreptul*, 1902, p. 48; *Drept adm.*, ed. IV, 1934, p. 273; Al. Degré, în *Dreptul* Nr. 77, 79 din 1899 sau în *Scieri juridice*, III, p. 685 și urm. și IV, p. 364; C. G. Dissescu, în *Dreptul*, din 28 Ian. 1899; N. Mandrea, în discursul de deschidere al anului judecătoresc 1903/904 în *Buletin*, 1903, p. 1028 și urm.; Tirard, *De la responsabilité de la puissance publique*, 1906, no. 138 și urm.; Teissier, *La respons. de la puissance publique*, Paris, 1906, no. 147; Santi Romano, *Principi di diritto amministrativo italiano*, 1906.

<sup>2)</sup> L. Duguit, *op. cit.*, t. III, pp. 435—436.

<sup>3)</sup> M. Hauriou, *op. cit.*, p. 391.

<sup>4)</sup> Doctrină care se menține încă și azi în Anglia, cum vom arăta mai jos. Acolo, fapta funcționarului e generatoare de daune. Răspunderea se întoarce împotriva funcționarului și nu a Statului.

§ 2. RĂSPUNDEREA STATULUI PENTRU ACTELE  
PUTERII LEGIUITOARE

SUMAR: 535. *Infățișarea problemei.* — 536. *Jurisprudența la noi.*

**535. Infățișarea problemei.** O chestiune care se pune în primul rând, atunci când avem de examinat răspunderea Statului, este aceea de a ști dacă Statul poate fi răspunzător de daunele cauzate prin actele legiuitorului. Astfel, o lege ridică cetățenilor anumite drepturi câștigate. Ce vor face particularii lezați în interesele lor? Răspunsul variază după cum *instanțele judecătorești sunt sau nu sunt investite cu dreptul de a examina conformitatea legii față de Constituție.*

În cazul când Constituțiunea atribue puterii judecătorești competența de a examina constituționalitatea legii, particularul contra căruia s'a făcut executarea unei legi, declarată apoi de instanța judecătorească competente, ca neconstituțională și înlăturată, are drept să ceară despăgubiri dela Stat pentru prejudiciul cauzat. Când însă puterea judecătorească nu ar fi investită cu asemenea drept de control al activităților legislativului, ea va judeca conform legii, *secundum leges non de legibus judicare*; chestiunea de răspundere nu se poate pune.

Și justificarea care se dă, nu mai este fundată pe atotputernicia și suveranitatea Parlamentului. Un Parlament nu poate niciodată să modifice situațiile create și drepturile câștigate prin legi individuale; dacă totuși ar face-o, partea lezată ar putea cere anularea legii, pe motiv de neconstituționalitate. Dacă însă aceste măsuri legislative sunt luate pe cale generală și impersonală, particularii nu se pot adresa cu cerere în daune împotriva Statului, pentru că, spune Consiliul de Stat francez la 11 Ianuarie 1838 (Duchatelier), cu ocazia despăgubirii pe care o cereau fabricanții atinși prin legea care oprea fabricarea tutunului nefermentat « Statul n'ar putea să fie făcut responsabil de consecințele legilor care, într'un interes general, opresc exercițiul unei industrii ». Și aceeași soluție o dă Consiliul de Stat, la 6 August 1852, în afacerea Ferrier și la 4 Februarie 1879, în afacerea Goupy. Se refuză orice indemnitate, chiar acelora cari aveau legături contractuale cu Statul, și care, în urma nouilor legi, deveneau mult mai grele.

*In' doctrina română*, profesorul Paul Negulescu, în *Tratatul său de drept administrativ* <sup>1)</sup>, ediția III-a, 1925, admite că, în principiu, atunci când

<sup>1)</sup> *Tratat de drept administrativ*, ediția III-a, p. 161.

s'a făcut o executare pe baza unei legi declarate în urmă ca neconstituțională și deci neopozabilă, Statul poate să fie obligat la despăgubiri față de particularul lezat, conform art. 33, alin. 6 și 7 din legea Curții de Casație (azi art. 6 din legea contenciosului administrativ dela 23 Decemvrie 1925) căci actul de executare, ne mai având niciun suport legal, apare ca un act arbitrar. Această răspundere este o consecință a egalității tuturor în fața sarcinilor publice, rezultând din principiul egalității juridice proclamat în art. 8 din Constituția din 1923.

În ediția IV-a a aceluiași tratat <sup>1)</sup> se examinează pe larg această problemă a responsabilității Statului pentru activitățile legislative și judecătorești.

Profesorul Gh. Alexianu <sup>2)</sup> împărtășește în totul părerea arătată, considerând-o juridică și echitabilă.

Noi credem că organul legislativ a funcționat greșit, atunci când a făcut o lege neconstituțională, dar legea este o dispozițiune generală, care nu e generatoare de daune decât dacă, printr'un act administrativ de autoritate, se face aplicațiunea individuală a normei generale.

Administrațiunea, prin organele ei supreme, poate să găsească inoportună aplicarea legii, să-i întârzie sau să-i refuze aplicarea. Considerațiuni de diverse naturi joacă un mare rol în luarea unor asemenea măsuri. Procedând în mod grăbit, fără să examineze valoarea constituțională a legii și consecințele ei dăunătoare, administrațiunea dă dovadă de o rea funcționare. Câtă vreme administrațiunea nu a procedat la măsuri de executare individuală, particularul nu se poate plânge contra legii neconstituționale, căci nici nu ar fi posibil ca să introducă o acțiune de daune, când niciun drept al său nu a fost atins, iar recursul înaintea Secțiunilor-Unite ale Curții de Casație, pentru neconstituționalitate, nu este deschis pe cale directă, ci numai pe cale de excepție.

În același sens pare să se pronunțe și d-l Profesor Anibal Teodorescu, în recenta sa lucrare asupra responsabilității puterii publice <sup>3)</sup>.

**536. Jurisprudența la noi.** Înalta noastră Curte, a avut ocazie să se pronunțe în mai multe cazuri de asemenea natură: primul, este acela de a ști dacă legea contribuțiilor directe, anulând prin art. 130 orice scutiri de impozite, acordate prin legile anterioare, cum de pildă pentru noile

<sup>1)</sup> *Tratat de drept adm.*, vol. I, ed. IV, 1934, p. 259 și urm.

<sup>2)</sup> *Curs de drept constituțional*, vol. II, fasc. 1, 1932, p. 52.

<sup>3)</sup> *Teoria răspunderii administrațiunii publice pentru daune*, București, 1942, p. 62 și urm.



construcțiuni, unele rente, etc., a modificat situația părților de așa fel, încât să atragă după sine răspunderea Statului. În secții-une, Inalta Curte a respins recursul pe considerațiunea că « legiuitorul poate abroga o lege fiscală suprimând o scutire de impozit acordată, fără ca contribuabilii să-i poată opune un drept, interesul general prevalând asupra celui individual »<sup>1)</sup>.

Această decizie a secțiilor-une nu este o decizie de speță, ci o decizie care înseamnă un întreg sistem<sup>2)</sup>. Cu toate acestea, nu putem împărtași nici soluția și nici motivarea Inaltei Curți<sup>3)</sup>.

După părerea noastră, așa cum s'a pus chestiunea, Inalta Curte trebuia să respingă recursul, legea nefiind neconstituțională, dar să admită o despăgubire, pe motiv că Statul nu se poate îmbogăți pe nedrept în dauna altuia<sup>4)</sup>.

În același sens trebuie apreciată legea prin care Statul ar stabili un impozit asupra unei rente de Stat emisă ca fiind scutită de orice impozit prezent sau viitor. În adevăr, în afară de obligațiunea de ordin moral, Statul făcând oferta sa, față de subscriitorii la împrumut, de a nu stabili impozite asupra rentei ce urma să se emită, și-a luat o *obligațiune de a nu face*, obligațiune care a intrat în patrimoniul subscriitorilor, care au contractat cu Statul, ca o creanță garantată de art. 17 din Constituțiune. Legiuitorul prezent nu poate să lege pe legiuitorul viitor, căci suveranitatea nu se poate înstreina, dar, nu e mai puțin adevărat că, prin faptul că *și-a violat obligațiunea de a nu face*, Statul trebuie să plătească daune. Inalte Curte de Casație stabilește însă că legiuitorul poate suprima o scutire de impozit acordată, fără ca cineva să-i poată opune un drept<sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Cas. S.-U., 4 Iunie 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, Nr. 18, p. 409. În această privință Inalta noastră Curte a adoptat în totul o veche jurisprudență a Consiliului de Stat, *Cons. d'Et.*, 5 fébr. 1875, *Moroge*, viu criticată de Hauriou, în *op. cit.*, p. 385. Această jurisprudență întărește pe cea din 11 janv. 1838, Duchatelier.

<sup>2)</sup> A se vedea în același sens, Cas. III, Dec. 32 din 9 Ian. 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 68; Cas. III, Dec. 742 din 8 Apr. 1924, în *Pand. Rom.*, 1924, I, 181 cu o notă de M. Paraschivescu, publicată și în *Jurispr. Rom.*, 1924, sp. 262, p. 303. Vezi și Cas. III, Dec. 722 din 4 Apr. 1924, în *Jurispr. Rom.*, 16/924, p. 436, publicată și în *Pand. Rom.*, 1926, I, 245 cu nota I. V. Gruia.

<sup>3)</sup> A se vedea o critică judicioasă în această privință, în *Pand. Rom.*, 1925, I, 242, de Const. G. Rarincescu.

<sup>4)</sup> A se vedea M. Hauriou, *Dr. Adm.*, ed. XII, 1933, p. 506.

<sup>5)</sup> Cas. S.-U., decizia din 4 Iunie 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 409; Cas. III, dec. 32 din 9 Ianuarie 1925, *Pand. Săpt.*, 1925, p. 68; Cas. III, dec. 742 din 1924, *Pand. Rom.*, 1924, I, p. 181; Cas. III, *Pand. Rom.*, 1925, I, p. 242, cu o notă de prof. C. Rarincescu; Cas. S.-U. din 11 Iunie 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 338. Vezi Paul Negulescu, *Drept administrativ*, ediția IV, 1934, p. 261 și urm.

Organele noastre judecătorești fac aplicațiunea adevăratelor principii în câteva spețe foarte interesante. Astfel, un consilier de Casație fiind scos la pensie pe baza legii de organizare judecătorească modificată la 4 Aprilie 1931, care a redus limita de vârstă dela 70 la 68 de ani, intențază acțiune în daune Statului reprezentat prin Ministerul de Justiție. Legea fiind atacată ca neconstituțională, Casația în Secțiuni-Unite o declară neconstituțională și deci neopozabilă părții și a trimis afacerea în judecata Curții de Apel București Secțiunea III-a, care prin Decizia 64 din 1935 admite cererea reclamantului întemeindu-se pe *teoria relei funcționări a serviciului public*: « Considerând că, în speță, greșita funcționare a acestui mecanism privit în raport cu drepturile reclamantului este evidentă, dat fiind că, după cum s'a arătat mai sus, Inalta Curte de Casație și Justiție în Secțiuni-Unite, declarând neconstituțională dispozițiunea din art. 140 din legea de organizare judecătorească, astfel cum a fost modificată prin legea din 4 Aprilie 1931, actul Ministerului apare că este făcut cu violarea flagrantă a legii de organizare judecătorească din 4 Martie 1928 creată în executarea dispozițiunii constituționale.

« Că pe de altă parte Statul, persoană juridică, una și indivizibilă, conform art. 10 din legea de organizare a Ministerelor din 1929, supus fiind în toate ramurile de activitate normelor cuprinse în Constituțiune și în legile care îi sunt conforme, nu se poate apăra cu o lege neconstituțională, deci cu un act lipsit de orice eficacitate, în contra consecințelor unui act făcut pe baza acelei legi, dar cu violarea unei legi conforme Constituțiunii.

« Considerând că din toate acestea rezultă că executarea unei legi neconstituționale constituie o violare a unui principiu constituțional și ca atare un act susceptibil de daune, cu atât mai mult cu cât *Statul răspunde nu numai pentru activitatea puterii executive, ci pentru activitățile tuturor puterilor sale*, astfel încât este suficient ca această activitate să depășească normele obiective impuse acelei puteri, pentru ca să curgă dreptul de daune pentru cei prejudiciați prin activitate ilegală <sup>1)</sup> ».

Deciziunea Curții de Apel a fost confirmată de Curtea de Casație <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> *Pand. Săpt.*, 1935, p. 313 cu nota d. prof. G. Alexianu. D-1 profesor Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, ed. IV, 1934, p. 260, arătase, în mod clar, răspunderea Statului pentru actele tuturor puterilor Statului.

<sup>2)</sup> Cas. I, Dec. 903 din 1935, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 541. Considerând numai în principiu, fără să ne preocupăm de fapte, soluțiunea Curții de Casație S.-U. prin care declara neconstituțională legea din 4 Aprilie 1931 care reducea vârsta consilierilor dela

Curtea de Apel București, prin mai multe deciziuni, a admis *teoria obiectivă a răspunderii întemeiată pe reaua funcționare a serviciului public*<sup>1)</sup>.

A doua oară, Inalta Curte, tot în secțiuni-unite, a hotărît că legiuitorul poate — fără a viola drepturile consfințite prin Constituție — să edicteze reguli în interes general și impersonal, chiar și cu caracter retroactiv, cu condiția ca aceste reguli să nu nesocotească drepturile garantate de Constituție<sup>2)</sup>. În adevăr, Inalta Curte declară categoric că « pe cale de dispoziție generală și impersonală și numai în vederea unor interese obștești, legiuitorul are dreptul să reglementeze — cu toată circumspecția ce i se impune — și fără a nesocoti drepturile garantate de Constituție, să poată supune însă la noi condițiuni păstrarea și eficacitatea drepturilor anterior dobândite ».

Profesorul Jèze<sup>3)</sup>, adaugă: « Le parlement peut très correctement organiser un nouveau régime de recours. Il peut décider que ce régime s'appliquera aux décisions non encore définitives. C'est l'évidence. Il le peut aussi pour les décisions définitives. Il ne fait que modifier une situation juridique générale: le régime des recours en justice. La constatation faite par le juge n'est pas effacée, un des attributs juridiques, de nature générale et impersonnelle — l'irrévocabilité — est effacé pour l'avenir.

« Or une loi peut toujours très correctement du point de vue juridique, enlever à un acte son caractère irrévocable ».

Și de aceeași părere sunt și d-nii Colin și Capitant<sup>4)</sup> și întreaga jurisprudență și doctrină. Totuși, așa cum am arătat, tendința jurisprudenței

Casație, recunoaștem că ea este juridică și logică. Din moment ce Constituțiunea proclama inamovibilitatea magistraturii, nu este permis legiuitorului ordinar să desființeze această măsură a constituantului luată cu scop de a întări prestigiul magistraturii.

Faptul că a reduce limita de vârstă nu este tot una cu desființarea inamovibilității nu este un argument temeinic, căci, dacă asemenea justificare ar fi valabilă, ce ar putea împiedeca pe legiuitor să reducă vârsta consilierilor dela Casație la 50 sau 45 ani, scoțându-i pe toți la pensiuine, desființând astfel inamovibilitatea pe cale deturnată?

<sup>1)</sup> Curtea Ap. București, I, decizia 352 din 1938; Curtea Ap. Buc., II, decizia 26 din 22 Ianuarie 1936; Curtea Ap. Buc., III, decizia penală 2951 din 1939.

<sup>2)</sup> Cas. S.-U., 11 Iunie 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, Nr. 15, p. 338, publicată și în *Pand. Rom.*, 1925, I, 145, cu notele d-lor I. N. Stambulescu, M. Djuvara, G. Jèze, A. de La-pradelle, L. Duguit și N. Politis.

<sup>3)</sup> *Cours de droit public*, 1924, p. 93.

<sup>4)</sup> *Cours élémentaire de droit civil français*, 1923, I, p. 55.

străine pare a fi să supună pe Stat la o indemnitate cu ocazia actelor Parlamentului, prin care se lezează drepturile contractuale <sup>1)</sup>).

Mai mult decât atât, în principiu, atunci când s'a făcut o executare pe baza unei legi declarate în urmă neconstituțională <sup>2)</sup>, Statul poate fi obligat să acorde particularului lezat o despăgubire. Această soluție a fost adoptată și de Inalta Curte în secții-unite, în numeroase cazuri (Vezi Cas. I, 903/1935, în *Pand. Săpt.* 1935. p. 541).

În Anglia, chestiunea răspunderii Statului pentru daunele pricinuite de o astfel de lege nici nu se poate pune, căci acolo este de principiu, că Parlamentul poate lua orice măsură legislativă. Jurisprudența însă va avea să interpreteze și să pună de acord principiile noiei legi cu acele ale interesului social atins de dânsa <sup>3)</sup>).

În America, o lege ordinară nu poate atinge întru nimic drepturile consfințite și garantate de Constituție. Imediat acea lege e declarată neconstituțională și nu-și poate avea aplicare <sup>4)</sup>. Numai astfel se explică marel număr de legi declarate anual neconstituționale de Curtea Supremă.

### § 3. RĂSPUNDEREA STATULUI PENTRU ACTELE ORGANELOR JUDECĂTOREȘTI

SUMAR: 537. *Dificultatea problemei. Atitudinea jurisprudenței.* — 538. *Răspunderea judecătorilor.* — 539. *Repararea erorilor judiciare.* — 540. *Infățisirea problemei în alte țări.*

**537. Dificultatea problemei. Atitudinea jurisprudenței.** O altă chestiune care este viu discutată, e aceea de a ști dacă Statul trebuie să răspundă pentru faptele organelor sau agenților săi judecătorești. Trebuie să recunoaștem dela început, că în această materie, în Franța ca și la noi, jurisprudența n'a făcut niciun pas mai departe, și că, numai în câteva cazuri

<sup>1)</sup> Părerea aceasta este împărtășită de Hauriou, *op. cit.*, pp. 385—387, care cere să se acorde o indemnitate ori de câte ori măsurile legislative sau reglementare, cauzează prejudicii, cu ocazia îndeplinirii unei operații patrimoniale. Această indemnitate e datorită chiar și atunci când e vorba de simple operații fiscale, întovărășind reformele sociale. A se vedea și Cons. d'Et., 5 Mai 1877, *Laumonier-Carriol*. Totuși, dela acest principiu, chiar Hauriou admite mai multe derogări, prevăzute în *op. cit.*, p. 386.

<sup>2)</sup> Conf. principiului stabilit de Casație, că constituționalitatea se judecă la urmă. Cas. S.-U., 10 Dec. 1925, în *Pand. Săpt.*, 1926, p. 49.

<sup>3)</sup> A se vedea A. Lawrence Lowell, *Le gouvernement de l'Angleterre*, 1910, vol. I.

<sup>4)</sup> Vezi James W. Garner, *Idées et institutions politiques américaines*, 1921, pp. 49—57.

foarte rare se recunoaște răspunderea Statului cu ocazia actelor făcute de această categorie de agenți<sup>1)</sup>. Justificarea care se dă acestui fapt, e că pe calea aceasta a răspunderii Statului pentru fapta agenților săi judiciari, s'ar pune din nou în discuție fondul unui proces terminat și s'ar viola astfel autoritatea lucrului judecat, turburându-se ordinea și liniștea socială<sup>2)</sup>.

Dar nedreptatea este evidentă. Ecou al acestei nedreptăți s'a făcut legea din 8 Iunie 1895, asupra revizuirii proceselor criminale, care a modificat art. 446 al codului de instrucție criminală din Franța. După această lege, condamnatul pe nedrept, obținând o hotărîre de revizuire favorabilă, va putea în fața acestei instanțe să ceară daune interese pentru prejudiciul ce-i va fi cauzat condamnarea. Daunele vor fi în sarcina Statului. Ideea dela care pornește legiuitorul, în cazul de față, este că serviciul justiției a funcționat rău și că, indiferent de culpa sau nepriceperea agentului judecătoresc, Statul este dator să suporte daunele ce rezultă dintr'un fapt cauzat în numele și din ordinul său<sup>3)</sup>. Acest principiu a fost proclamat și prin Codul nostru de procedură penală din 19 Martie 1936, care, prin art. 513, stabilește că un condamnat penal care a obținut o hotărîre de revizuire prin care s'a constatat nevinovăția sa, are drept să ceară și să obțină daune pentru prejudiciul moral și material suferit. Este o slabă licărire de speranță pentru obijduiții soartei, este o mai mare garanție de respect a libertății individuale a cetățenilor, și este mai mult decât atât, un umil început al unei viitoare opere de solidaritate morală.

**538. Răspunderea judecătorilor.** Codul de procedură civilă prin art. 305 și urm. și mai ales legea de organizare judecătorească din 22 August 1938 prin art. 184 și urm., admit răspunderea judecătorilor către partea lăvită

<sup>1)</sup> Vezi decizia Curții de Apel București, III, Nr. 64 din 1935, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 313 cu o notă a prof. G. Alexianu. Decizia a fost confirmată de Curtea de Casație I prin decizia 903 din 1935, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 341.

<sup>2)</sup> Romanii considerau lucrul judecat ca expresiune a adevărului, *res judicata pro veritate habetur*. Ei admiteau că judecătorul ar putea să se înșele, dar cum nu aveau siguranța că un al doilea judecător, chemat să judece din nou, după ce procesul s'a terminat definitiv, va judeca mai bine, au socotit că certitudinea juridică garantează mai bine echilibrul social, fără să se preocupe de pagubele morale și materiale aduse victimei unei hotărîri nedrepte.

Astăzi însă, când principiile de solidaritate socială domină societatea și nedreptatea făcută unuia este resimțită de membrii comunității, se cere ca, dacă instanța judecătorească, mai bine informată, constată eroarea, cu toate îngrădirile necesare, să poată restabili adevărata situațiune.

<sup>3)</sup> P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, ediția IV, 1934, p. 262 și urm.

în mod nedrept printr'un act judecătoresc. Partea vătămată poate urmări pe judecător, în cazurile limitativ arătate de lege, pe calea *acțiunii recursorie civilă*.

Potrivit teoriei ce am arătat mai sus, responsabilitatea Statului este angajată când din cauza relei funcționări a serviciului public, fie el legislativ, judecătoresc sau administrativ, se săvârșesc alte consecințe dăunătoare pentru o parte. Legea mai adaugă și responsabilitatea judecătorilor, însă numai în cazurile arătate.

Intr'un alt sistem, se susține iresponsabilitatea Statului, admitându-se numai răspunderea judecătorului în cazurile limitativ determinate de lege.

Pentru ce se întrebuintează două măsuri diferite pentru două situațiuni identice ?

Explicațiunea ce dă Hauriou asupra iresponsabilității Statului în materie de legislațiune și de hotărâri judecătorești, nu ni se pare întemeiată, cel puțin pentru țara noastră, cu ordinea juridică ce avem. În adevăr, acest autor se exprimă astfel: « l'explication juridique en est que les pouvoirs de législation et de justice ne font pas encore figure de droits subjectifs, réellement intégrés dans la personne juridique de l'État. Ce sont encore des pouvoirs d'organes incomplètement appropriés par la nation, et dont celle-ci ne saurait être responsable. Aussi les lois sont votées, les jugements sont rendus, au nom du peuple français, mais on n'ose pas dire que ces actes soient l'oeuvre directe de l'État français, tandis que des actes administratifs, on n'hésite pas à le dire ».

După noi și puterea legislativă și puterea judecătorească sunt integrate în persoana juridică a Statului.

**539. Repararea erorilor judiciare.** Ideea reparării erorilor judiciare a pasionat pe oamenii tuturor timpurilor, căci consecințele dăunătoare pot fi considerabile. Astfel, un judecător de instrucție deține în prevenție o persoană bănuită că a comis o infracțiune, dar instanțele de judecată găsesc că nu e vinovată și o achită; o instanță de judecată penală judecă și condamnă pe un cetățean și Curtea de Casație stabilește că faptul nu e comis de el sau că nu sunt întrunite elementele delictului; un individ este condamnat că a omorât pe o rudă a sa și în consecință conform art. 654 cod. civ. este înlăturat ca nedemn dela succesiunea ab intestat a acestuia, care se împarte între alți moștenitori, pe care el i-ar fi înlăturat ca rudă de un grad mai apropiat. După câțiva ani, se constată că altul e vinovat de omor, și, în urma revizuirii făcute, cel ce fusese condamnat este achitat; o curte

de apel, admitând un apel, atribue proprietatea unui imobil lui Y, care îl ipotechează și apoi îl vinde. După un an se constată judecătorește că cei 3 consilieri care au dat hotărîrea au fost mituiți. Z face cerere în revizuire conform art. 290 proc. civ.; un tribunal constată existența unui testament olograf a lui X care institue pe Y legatar universal. În baza hotărîrii rămase definitive, Y vinde sau ipotechează imobilele succesiunii. Măi târziu este dovedit și condamnat ca falsificator al testamentului, iar moștenitorii de sînge fac cerere de revizuire conform art. 290 pr. civ. contra hotărîrii care declarase ca valid testamentul. Care e efectul hotărîrii de revizuire prin care se retractează prima hotărîre? Noi credem că hotărîrea nu poate produce efecte față de terții achizitori de bună credință<sup>1)</sup> și aceasta din cauză interesului general, care cere să nu se aducă știrbire principiului circulațiunii bunurilor.

De sigur, organizarea și funcționarea serviciului pentru distribuirea justiției oferă un interes considerabil pentru colectivitate, căci, grație funcționării normale a acestui serviciu, se asigură onoarea și avera indivizilor, dar, dintr'o insuficiență în funcționarea serviciului, se poate uneori provoca ruina materială și morală a unui individ. Nu este oare just ca societatea, care profită de pe urma funcționării acestui serviciu, să repare prejudiciul cauzat? Principiile de solidaritate socială și de umanitate ne obligă să recunoaștem că victima unei erori judiciare, fie în materie civilă, fie în materie penală, are drept la o reparațiune. De altfel puterea judecătorească lucrează în numele suveranității, ca și puterea executivă și cu toate acestea actele puterii executive angajează responsabilitatea Statului, pe câtă vreme se tăgăduște răspunderea Statului pentru hotărîrile judecătorești.

Deciziunea 64 din 1935 a Curții de Apel București III, părăsind nejuridica și arhaica teorie a culpei quasi-contractuale, făcând în mod strălucit aplicațiunea teoriei relei funcționări a serviciului public, așa de potrivită ori de câte ori este vorba de răspunderea puterii publice prin activitățile sale care au adus pagube unui particular, recunoaște că răspunderea Statului este angajată și pentru actele puterii judecătorești<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Jurispr. franc. și română sunt în acest sens, Cas. fr. Sir. 43, I, 1897; Sir. 1897, P, 313; Cas. rom. I, *Dreptul* 32/902. Contra D. Alexandresco, *Expl. drept civ. rom.*, VI, p. 473 și VII, p. 554 nota 3.

<sup>2)</sup> Deciziunea 64/935 a Curții de Apel București, III, în *Pand. Săpt.*, 1935, p. 313 ● confirmată de Curtea de Casație I decizia 903 din 1935, *Pand. Săpt.*, 1935, p. 541.

În adevăr, într'unul din considerentele sale găsim: « *Considerând că Statul răspunde nu numai pentru activitatea puterii executive, ci pentru activitățile tuturor puterilor sale, astfel încât este suficient ca această activitate să depășească normele obiective impuse acelei puteri, pentru ca să curgă daune* ».

E de neînțeles cum secțiunea I a Curții de Casație după ce aprobă o excelentă decizie întemeiată pe reaua funcționare a serviciului public, revine totuși după aceea la arhaica teorie a culpei quasi-delictuale. Trebuie să recunoaștem însă că instanța de fond introdusese și un considerent în care examina faptele și din punctul de vedere al teoriei culpei quasi-delictuale, așa de mult apreciată de Curtea noastră supremă.

În ceea ce privește principiile, toată lumea este de acord. Când este vorba ca acest principiu să fie pus în practică, soluția se schimbă. Se dau mai multe argumente în favoarea tezei, care refuză orice despăgubire. Întâiu, că s'ar împovăra bugetul și s'ar restrânge cercetările penale, de teama eventualei despăgubiri, argument fără valoare, după noi. Apoi se mai spune că achitarea nu înseamnă totdeauna nevinovăție, ci de multe ori poate să însemne lipsă de dovezi. În acest caz, evident, nu-i locul să se acorde despăgubire.

Totuși, oricât de temeinice ar fi aceste argumente, principiul reparării — e adevărat, cu greu — a început totuși să-și găsească realizare. În Franța, — cum am arătat — el a fost admis prin legea din 8 Ian. 1895, iar, la noi, prin art. 513 din proced. penală, însă numai în caz de achitare, în urma unei revizui. Cu ocazia discuțiunii <sup>1)</sup> legeri, în Senatul francez, s'a dus o luptă aprigă spre a se câștiga principiul cel mare, după care, orice urmărire și arestare preventivă, urmată de o ordonanță de clasare sau achitare, poate să dea naștere la o despăgubire, pentru victimă. Deși comisia Senatului acceptase acest text, totuși, Senatul, în urma observațiilor Ministrului de Justiție, Antonin Dubost, a respins textul propus <sup>2)</sup>, adoptând redacția actualului art. 446, reprodus mai sus <sup>3)</sup>. Ideea însă n'a fost

<sup>1)</sup> Prin această lege s'au modificat art. 443 și urm. din codul de instrucție criminală, adoptându-se pentru art. 446 următoarea redacție: « Decizia sau judecata, din care va rezulta nevinovăția unui condamnat va putea, la cererea sa, să-i acorde daune interese, din cauza prejudiciului pe care i l-a cauzat condamnarea... ».

<sup>2)</sup> Iată textul propus: « Orice persoană urmărită pentru crimă sau delict și achitată, orice persoană arestată preventiv sub inculparea unei crime sau unui delict, a cărei instrucție va fi clasată printr'o ordonanță sau decizie de neurmărire, va avea facultatea să ceară o despăgubire, care-i va putea fi acordată ».

<sup>3)</sup> A se vedea L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 505.



părăsită. În ședința Camerii din 16 Dec. 1911, d-l Mac Réville a propus un proiect de lege pentru a se da o indemnitate preveniților achitați sau liberați prin ordonanță de clasare. Proiectul n'a putut fi votat <sup>1)</sup>. Din acest punct de vedere, legislația germană e superioară legislației franceze.

540. **Infățișarea problemei în alte țări.** În *Germania*, în principiu, justiția nu despăgubește <sup>2)</sup>. Din acest punct de vedere, este o deosebire caracteristică între justiție și administrație. Și justificarea pe care o dă Otto Mayer acestei distincții e că, atunci când e vorba de justiție « lipsește elementul material, care ar trebui să provoace măsura de echitate; nu există prejudiciu inegal și nedrept » <sup>3)</sup>. Și totuși, și în justiție ca și în administrație, se poate ca, din cauza slăbiciunii omenеști, să rezulte pagube pentru parte. Dar autorul nostru, recunoscând aceasta, adaugă: Când vrei să ai o justiție, asemenea daune nu pot fi evitate; numai că « Statului nu-i place să recunoască faptul, admitând, în regulă generală, indemnizarea. Actele tribunalului, în interesul bine înțeles al instituției, trebuie să fie definitive și lipsite de orice critică ulterioară, pe calea unei cereri de despăgubire » <sup>4)</sup>.

Principiul general este că funcționarul care a violat o obligațiune de serviciu față de un terțiu, este ținut să despăgubească. Când actul prejudiciabil a fost comis de un funcționar în exercițiul funcțiunii sale, Statul (sau un alt titular de patrimoniu administrativ) răspunde (teoria franceză a faptului de serviciu). Prin funcționari publici se înțeleg toți acei cari exercită o funcțiune publică, de orice natură.

Sub imboldul opiniei publice, se votează două legi în *Germania*, una din 20 Mai 1898 <sup>5)</sup>, relativă la despăgubirea de acordat persoanelor cari au fost achitate în urma unei revizuiri, și a doua din 14 Iulie 1904, relativă la despăgubirea de acordat persoanelor carei au suferit o detenție preventivă, fără a fi culpabile <sup>6)</sup>.

Echitatea, în adevăratul înțeles al cuvântului, își găsește aplicare în aceste texte de lege. Indemnitatea, pentru un fapt al justiției, va fi fixată tot de justiție. Va trebui însă ca prejudiciul să rezulte dintr'o achitare sau

<sup>1)</sup> I. Tanoviceanu, *op. cit.*, p. 566.

<sup>2)</sup> Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 244.

<sup>3)</sup> *Op. cit.*, p. 245.

<sup>4)</sup> Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 245.

<sup>5)</sup> Sub influența legii franceze din 8 Iunie 1895. Vezi Paul Negulescu, *Dr. adm.*, ed. III, 1925, p. 163.

<sup>6)</sup> Reichsgesetzblatt, 1904, Nr. 30, p. 266.

dintr'o ordonanță de neurmărire <sup>1)</sup>). Această dispoziție se aplică numai în favoarea naționalilor. Obligația de despăgubire este reglementată de art. 839 cod. civ. germ., de legea de răspundere a Reichului din 22 Mai 1910, de legea prusiană din 1 August 1939, pentru răspunderea Statului, de Constituția dela Weimar, art. 131 ca și de Statutul funcționarilor publici, art. 137. Ea rezultă din *culpa de serviciu*, funcționarul răspunzând pentru culpa personală. Atunci când este însă vorba de străini, ea li se aplică numai în virtutea dreptului de reciprocitate, spre deosebire de despăgubirea datorită de administrație, care se aplică tuturor, fără distincție de naționalitate.

În *Anglia*, justiția nu datorește niciun fel de reparație pentru faptele sale. Este vorba de Stat, ca reprezentant al justiției. Și el nu datorește despăgubire, pentru că nu poate face rău <sup>2)</sup>). Totuși atunci când un particular a suferit din cauza unui act nedrept, spre exemplu o arestare, are dreptul să cheme în judecată pe judecător, spre a obține daune. În Anglia deci, ideea răspunderii există, dar nu din partea comunității, ci din partea funcționarului care s'a făcut vinovat de un act nelegal.

#### § 4. RĂSPUNDEREA STATULUI PENTRU ACTELE FUNCȚIONARILOR ADMINISTRATIVI

SUMAR: 541. *Realizări jurisprudențiale.* — 542. *Fundamentul acestei răspunderi. Reaua funcționare a serviciului public.* — 543. *Fapt personal și fapt de serviciu.* — 544. *Problema răspunderii în legislația noastră.*

**541. Realizări jurisprudențiale.** Ajungem astfel, să studiem capitolul cel mai important al răspunderii puterii publice, acolo unde jurisprudența și-a spus aproape ultimul cuvânt.

În adevăr, în materie de răspundere a Statului pentru actele abuzive ale funcționarilor săi administrativi, jurisprudența a evoluat în chip simțitor, de așa fel, încât astăzi a dispărut aproape complet noțiunea de putere suverană. Se pare chiar, că nu se mai cercetează culpa sau buna credință a Statului și că în toate cazurile, fără distincție, din moment ce există daună, ea trebuie reparată, indiferent de cauză. « Oricare ar fi agentul sau organul administrativ dela care emană actul, răspunderea publică poate fi angajată,

<sup>1)</sup> Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 246.

<sup>2)</sup> Paul Negulescu, *op. cit.*, p. 159.

fie că emană dela cea mai înaltă autoritate, Președintele Republicii personificând guvernul, sau dela cel mai umil dintre funcționari. Puțin interesează de asemenea și natura actului, cu condiția totuși ca el să nu aibă caracterul de act jurisdicțional; puțin interesează faptul că ar fi un act reglementar, un act administrativ individual, sau o operație materială. Nu se face multă deosebire între pretinse acte de autoritate și pretinse acte de gestiune »<sup>1)</sup>).

Dar un pas mai departe în această evoluție jurisprudențială îl găsim în faptul că instanța supremă în materie de despăgubiri datorate de Stat, Consiliul de Stat, în Franța, acordă reparațiunea unui prejudiciu cauzat, indiferent de culpa sau de greșeala agenților Statului. Cauza nu importă atunci când este vorba de reparație. Din moment ce un agent al Statului a comis prin fapta sa, voită sau nevoită, greșită sau nu, o daună, casa colectivă a cetățenilor, Statul, datorește reparație. Și motivul care stă drept fundament al acestei reparațiuni, este echitatea. Astfel justifică d-l Berthélemy<sup>2)</sup>, deciziunile Consiliului de Stat. După d-sa, Statul nu este răspunzător în drept de pagubele cauzate de dânsul administrațiilor săi. Dacă totuși Consiliul de Stat o face, justificarea hotărârii sale, este găsită numai în faptul că este echitabil să se acorde o despăgubire. •

În adevăr, el spune: « În drept, Statul nu este în nicio ipoteză responsabil civilmente de pagubele pe care le cauzează agenții săi. Va indemniza, pentru că este echitabil; reclamația în vederea unei indemnități, nu va fi totuși exercițiul unui drept; se va vedea dacă căutăm mai de aproape, că dânsul ne apare ca un fel de recurs grațios, exercitat în formă jurisdicțională »<sup>3)</sup>. Și în sprijinul părerii sale citează o serie de decizii ale Consiliului de Stat, în special, chestia victimelor unei explozii pe Sena<sup>4)</sup>.

Dar jurisprudența invocată de d-sa, este ceva mai veche, și singur d-l Berthélemy este dator să recunoască că Consiliul de Stat a făcut un îndrăzneț pas în domeniul interpretării. Astăzi se admite, unanim aproape, dreptul de a chema la răspundere Statul.

**542. Fundamentul acestei răspunderi. Reaua funcționare a serviciului public.** Fundamentul juridic al acestei răspunderi — echitatea după d-l Berthélemy — este viu criticat de Duguit, și cu drept cuvânt, căci nu vedem care ar fi criteriul subtilei deosebiri pe care d-sa o face între drept

<sup>1)</sup> Léon Duguit, *op. cit.*, pp. 524—5.

<sup>2)</sup> *Traité de droit administratif*, ed. X-a, 1923, pp. 90—91.

<sup>3)</sup> Berthélemy, *op. cit.*, p. 91.

<sup>4)</sup> Conseil d'Etat, 10 Mai 1912, *Ambrosini*, S. 1912, 3, 161.

și echitate. Nouă ni se pare că echitatea este unul din fundamentele morale ale dreptului, este un ideal către care trebuie să tindă dreptul și nu vedem nicio contradicție între noțiunea *drept* și noțiunea *echitate*. « Dreptul este regula inspirată de un sentiment de echitate, ce răspunde unei nevoi practice »<sup>1)</sup>. Credem deci că Statul este dator să răspundă de daunele cauzate de *reaua funcționare a serviciului public*, în orice împrejurare, și că această datorie a sa constituie o regulă de drept.

Jurisprudența Consiliului de Stat francez a ajuns la aceste concluzii după lungi ezitări și înverșunate critici.

Principalele faze ale jurisprudenței franceze în această materie sunt ușor de reținut. În 1855, Consiliul de Stat în acțiunea Rotschild (6 dec. 1855, Rec. 1855, p. 77) dă o deciziune în care stabilește că raporturile dintre Stat, numeroșii săi agenți care lucrează în numele său, precum și particularii, care profită de serviciile publice, nu pot să fie regulate după principiile și dispozițiunile codului civil. Prin deciziunile date în afacerile Dugave et Braciet din 1 Februarie 1873 și mai ales Blanco<sup>2)</sup> (8 Februarie 1873), *Tribunalul de conflicte*<sup>3)</sup>, confirmând principiile puse în deciziunea Rotschild din 1855, stabilește că dispozițiunile art. 1384 c. civ. sunt de drept privat, că ele nu pot să reglementeze decât raporturi de drept privat; căci ele nu pot să determine nici raporturile Statului cu funcționarii publici, care nu pot să fie asimilate cu raporturile dintre patroni și prepuși și nici consecințele juridice ce aceste raporturi pot să producă între terți și Stat.

Curtea de Casație franceză s'a conformat acestor deciziuni date de instanța supremă, *Tribunalul de conflicte*, cu o singură excepție, o decizie a Curții criminale din 1923 (Daloz 1923, I, 137), viu criticată. De atunci Inalta Curte de Casație franceză a abandonat sistemul subiectiv al culpei quasi-delictuale când este vorba de răspunderea puterii publice, admițând *teoria obiectivă a relei funcționări a serviciului public*, creațiune a marului tribunal administrativ, Consiliul de Stat.

<sup>1)</sup> L. Duguit, *op. cit.*, p. 257.

<sup>2)</sup> Daloz, 1873, 3, 20; Recueil I-er supp., 1873, p. 71.

<sup>3)</sup> Acest *tribunal de conflicte* a fost organizat prin legea din 24 Mai 1872. El se compune din ministrul justiției ca președinte, 3 consilieri ai Consiliului de Stat și 3 consilieri ai Curții de Casație, desemnați de aceste înalte instanțe. Tribunalul astfel alcătuit mai alege 2 judecători. Ministerul public este exercitat de 2 comisari ai Guvernului, desemnați de Președintele Republicii în fiecare an, unul dintre procurorii Curții de Casație și altul dintre referenții (*maîtres des requêtes*) Consiliului de Stat. Tribunalul este chemat să statueze asupra conflictelor de atribuțiuni.

La noi însă, Curtea de Casație se menține totuși la sistemul civilist, considerând funcționarii publici drept prepuși și aplicând principiile trase din art. 1000 cod. civ. la raporturile dintre terți și Stat.

Sistemul menținut însă de Inalta noastră Curte de Casație, din nenorocire, fiind cu totul insuficient pentru a satisface spiritul de dreptate, legiuitorul a trebuit să intervie, introducând un sistem de drept public, prin legile din 1 Iulie 1905 și 17 Februarie 1912 privitoare la organizarea Curții de Casație, prin Constituțiunea din 1923, art. 99 și 107, prin legea contenciosului administrativ din 23 Decembrie 1925 și prin legea asupra statutului funcționarilor publici din 1923, art. 13, care implicit admite teoria greșitei funcționari a serviciului public, făcând distincțiunea între *fapt de serviciu* și *fapt personal* al funcționarului.

Curtea de Casație secția I-a însă nu ține seama de toate aceste considerațiuni, ea continuă să aplice teoria sa favorită.

Putem cita, în acest sens, deciziunea secțiunei I-a cu Nr. 920 din 13 Iunie 1933, prin care se respinge recursul unui ofițer de rezervă care fiind concentrat, cu ocaziunea exercițiului de tragere a fost rănit de o grenadă, rămânând infirm; această deciziune are considerente pe care, cu tot respectul ce datorăm Inaltei Curți, nu le putem admite. Reproducem, ca dovadă, următorul considerent:

« Considerând că Ministerul Apărării Naționale nu poate fi făcut răspunzător, în baza art. 1000 cod. civ. pentru daunele cauzate de soldați în cursul exercițiilor militare, deoarece nu poate fi vorba de un raport între el și minister dela prepus la comitent, atunci când, ca în speță, daunele sunt o consecință directă sau indirectă a unor exerciții care, prin natura lor, fac parte din însăși obligațiunile militare ale soldaților ».

Incontestabil că soldații nu sunt prepușii Ministerului de Război, dar nu e mai puțin adevărat că armata e un serviciu al Statului. Or, Statul răspunde pentru toate faptele prejudiciabile făcute de serviciile sale, chiar într'o funcționare normală. Dar Inalta Curte, secția I-a merge și mai departe în susținerea acestei teze anachronice. Așa, prin deciziunea 873 din 2 Iulie 1933, decide că faptul împușcării unui cetățean, din eroare, de către o trupă care făcea exerciții de tragere, nu atrage răspunderea Statului, deoarece, pe de o parte, soldații nu sunt prepușii Statului, iar pe de altă parte, pentru că Statul nu răspunde de daunele cauzate de armată, *neexistând niciun text de lege care să prevadă o atare răspundere din partea sa.*

Inalta Curte se înșeală și când face această afirmare, căci, în afară de textele arătate mai sus, avem art. 2 din legea contenciosului administrativ,

care socotește faptele de război rezultând dintr'un caz de forță majoră sau de necesitățile imediate ale luptei, drept acte de guvernământ, adică sustrate dela orice control al puterii judecătorești. Or, prin *a contrario*, chiar faptele de război, care nu ar rezulta dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, sunt supuse controlului judecătoresc. Și dacă fapte petrecute în timpul războiului dau drept la daune, *a fortiori* faptele prejudiciabile săvârșite de armată în timpuri normale, îndreptățesc o cerere de daune.

Inalta Curte, menținându-se în vechile formule, înțelege să admită răspunderea Statului numai când se dovedește un prejudiciu provocat din culpa unui agent public, lucrând în exercițiul funcțiunii<sup>1)</sup>, ceea ce trebuie să mărturisim că este insuficient, căci, dacă poate uneori să dea satisfacțiune spiritului de dreptate, de cele mai multe ori însă soluțiunile constituiesc adevărate inichități sociale, cum bunăoară în spețele analizate mai sus.

**543. Fapt personal și fapt de serviciu.** O chestiune importantă de rezolvat e acéia de a ști ce este *fapt personal* și ce este *fapt de serviciu* și care este limita de demarcație între aceste două noțiuni.

După Laferrière<sup>2)</sup> distincția rezultă din opoziția între ceea ce-i *personal* și ceea ce-i *impersonal*. Prin fapt personal trebuie să înțelegem toate acele acte și gesturi ale funcționarului, cari se deosebesc de mersul normal al serviciului public și de exigențele sale, toate faptele în care omul apare « cu slăbiciunile, cu pasiunile, cu imprudențele sale personale »<sup>3)</sup>.

Acestei formule, ceva cam vagi, jurisprudența i-a adus corectări și precizări.

Astfel, spune jurisprudența franceză, este fapt personal atunci când în atitudinea funcționarului se observă o *circumstanță detașabilă* de ceea ce ar fi actul administrativ pur funcțional<sup>4)</sup>. Dar nici această definiție nu lămurește prea mult deosebirea și linia de demarcație.

Doctrina noastră<sup>5)</sup> consideră ca *fapt personal* al unui funcționar, spre deosebire de faptul de serviciu, toate activitățile administrative în care

<sup>1)</sup> Cas. I, dec. 6 din 7 Februarie 1921, *Pand. Rom.*, 1923, I, 51 și 233 din 1925, în care se recunoaște răspunderea Statului.

<sup>2)</sup> Laferrière, *op. cit.*, t. I, p. 648.

<sup>3)</sup> Hauriou, *op. cit.*, p. 648.

<sup>4)</sup> Hauriou, *op. cit.*, p. 371.

<sup>5)</sup> Paul Negulescu, *Tratat de drept adm.*, ed. IV, 1934, p. 265 nota.

personalitatea agentului se manifestează prin greșeli de drept comun, prin dol, prin fraudă, prin violență, abuz de putere, sau cum se exprima articolul 13 din statutul funcționarilor publici din 1923 și art. 38 din regulamentul acestei legi: când funcționarul depășește sfera atribuțiilor sale legale sau săvârșește un abuz de putere. Cu alte cuvinte, pe când în *faptul de serviciu* avem o activitate impersonală, care ne relevă un funcționar mai mult sau mai puțin supus erorilor, în *faptul personal* există o circumstanță separabilă de actul administrativ, ea e personală funcționarului, care, în mod abuziv, a făcut faptul dăunător.

Un exemplu, cunoscut de jurisprudența franceză, de fapt personal, detașându-se din faptul de serviciu, e dat atunci când primarul unei comune afișează liste de votanți, cu numele unui alegător șters de pe listă în baza unei judecăți; în acest caz face un fapt de serviciu. Când însă face un anunț special, atrăgând atenția alegătorilor că un alegător a fost șters din listă în baza unei condamnări <sup>1)</sup>, face un fapt personal, care-i atrage răspunderea <sup>2)</sup>. « Placardajul afișului special este împrejurarea care se detașează din actul funcțional, care-i afișarea tabloului rectificativ și această împrejurare detașabilă constă într'un fapt materialmente separabil <sup>3)</sup> ».

Faptul personal al funcționarului este deci acela care se desprinde din activitatea comună și obișnuită a exercitării unei funcții publice. L. Duguit definește astfel faptul personal: « Atunci când este nu numai exces de putere, ci uzurpare de putere, pentru că actul făcut de agentul administrativ este, prin obiectul și prin scopul său, în afară de domeniul administrativ » <sup>4)</sup>.

Faptul de *serviciu* <sup>5)</sup> este faptul care rezultă din mersul normal și obișnuit al serviciului public. « Este un fapt conform, fie cu instrucțiile șefilor ierarhici, fie cu greșelile de serviciu, care fapt, dacă constituie o greșală și dacă a cauzat un prejudiciu, angajează răspunderea administrației și nu răspunderea personală a agentului » <sup>6)</sup>.

Dar oricare ar fi deosebirea dintre faptul de serviciu și faptul personal, ea nu mai are azi decât un interes secundar. Cu concepția pe care

<sup>1)</sup> Confl. 26 Juin, 1897, Préfet de la Haute-Garonne; Confl. 4 Dec. 1897, Préfet de la Gironde.

<sup>2)</sup> Vezi Paul Negulescu, *Drept adm.* ed. III, 1925, pag. 429.

<sup>3)</sup> Hauriou, *op. cit.*, p. 372.

<sup>4)</sup> L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 464.

<sup>5)</sup> Vezi Paul Negulescu, *op. cit.* p. 430

<sup>6)</sup> Hauriou, *op. cit.*, p. 374.

ne-am făcut-o despre solidaritatea socială, despre rolul Statului, și cu ideea de *risc social*, luat ca fundament al răspunderii Statului, separația dintre fapt personal și fapt de serviciu nu-și mai are însemnătatea de până acum <sup>1)</sup>.

Bine înțeles că și faptul de serviciu și cel personal sunt acte sau fapte administrative, însă față de un fapt de serviciu, numai răspunderea Statului e angajată, pe câtă vreme față de un fapt personal, Statul răspunde față de particularul lezat, dar are recurs în contra funcționarului autor al actului încriminat.

Dacă am admite responsabilitatea funcționarului și pentru *fapte de serviciu*, am ajunge la desorganizarea serviciilor, căci funcționarii, temându-se de o prea mare răspundere, nu ar mai avea nicio inițiativă, serviciile publice nu ar mai avea nicio activitate.

**544. Problema răspunderii în legislația noastră.** La noi, de altminteri, chestia a fost rezolvată prin art. 99 și 107 din Constituția din 1923 (art. 71 și 78 în Constituția din 1938), prin art. 13 din Statutul funcționarilor publici din 1923 și 13 din Codul funcționarilor publici din 1940, precum și prin art. 6 din legea contenciosului administrativ din 1925, completat prin D. R. din 14 Septembrie 1938.

În adevăr, prin aceste texte se stabilește ca principiu general, că Statul este personal răspunzător pentru orice daună care cauzează un prejudiciu particularului, indiferent dacă-i vorba de culpă de serviciu sau de fapt personal al funcționarului. Oricare ar fi partea de răspundere a funcționarului, un particular nu poate chema direct la răspundere pe funcționar. Principiul care a călăuzit pe legiuitorul nostru a fost acesta:

a) Particularul lezat să obțină o despăgubire cât mai urgentă și mai sigură dela Stat;

b) Funcționarul să fie pus la adăpost de vexațiunile administrațiilor, să-și păstreze independența și inițiativa pentru buna funcționare a serviciului public.

<sup>1)</sup> D. Paul Negulescu, *op. cit.*, pp. 430—431, spune textual: « Interesul social spune că Statul să aibă funcționari capabili și conștiincioși, cari să procedeze legal. În orice caz, el are riscul activității sale, ca orice patron. Pe de altă parte, responsabilitatea funcționarului este necesară, ea are efect preventiv. Dacă funcționarul știe că lucrează pe propria sa răspundere, când face un act abuziv, el va fi foarte circumspect. Trebuie deci să stabilim responsabilitatea principală a funcționarului și numai subsidiară a Statului ».



Ar putea, totuși, la prima cetire, să pară că există o nepotrivire între textele acestei Constituții și legea contenciosului administrativ, art. 6 și 14. Textul constituțional declara că răspunderea incumbă Statului, care poate chema la răspundere pe ministru (art. 99)<sup>1)</sup>.

În art. 107, se pare că legiuitorul constituant și-a modificat părerea emisă din în 99. Deducem acest fapt din modul de redactare al aliniatului penultim, coroborat cu art. 14 din legea contenciosului administrativ. Aliniatul penultim al art. 107 Const. se exprimă astfel: «Organele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămât, având căderea de a judeca și cererea de despăgubiri, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat».

Acest text, coroborat cu art. 14 legea contenciosului administrativ: «Cererile în justiție vizate prin legea de față vor putea fi îndreptate nu numai în contra administrațiunii respective, dar încă, în mod solidar și personal, în contra administratorilor cari au semnat actul, în cazul când aceste cereri au de obiect plata unor despăgubiri pentru prejudicii cauzate sau daune pentru întârziere» ne duce la concluzia, aparentă numai, că legiuitorul ar fi înțeles ca răspunderea solidară a funcționarului, împreună cu Statul, să poată fi pusă în mișcare de particularul lezat.

Socotim că ne găsim în fața unei simple confuzii de redactare, lămurită de altminteri prin dispoziția categorică a art. 13 din Statut. Dacă legiuitorul constituant s'a exprimat în termenii de mai sus, a făcut-o pentru a învedera că tot justiția va avea să judece acțiunea în regres a Statului împotriva funcționarului; că această acțiune poate fi judecată simultan cu acțiunea în daune a particularului lezat, sau posterior, după ce Statul a fost condamnat la daune.

<sup>1)</sup> Art. 99: «Orice parte vătămă de un decret sau o dispoziție 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 judecării, fie după pronunțarea hotărării, ministrul poate fi chemat după cererea Statului, în urma votului unuia din corpurile legiuitoare, înaintea instanțelor ordinare, la răspundere civilă pentru dauna pretinsă sau suferită de Stat.

«Actul ilegal al ministrului nu descarcă de răspundere solidară pe funcționarul care a contrasemnat, decât în cazul când acesta a atras atenția ministrului, în scris».

## § 5. RĂSPUNDEREA STATULUI PENTRU PAGUBE DE RĂZBOIU

SUMAR: 545. *Evoluția instituției până la războiul din 1914—18.* — 546. *Evoluția jurisprudenței.* — 547. *Legiurile făcute în timpul și în urma războiului din 1914—1918.* — 548. *Caracteristica legiurii noastre.* — 549. *Caracterul dreptului de despăgubire.* — 550. *Pensiile de războiu.* — 551. *Daune pentru risc social. Reparație integrală.*

**545. Evoluția instituției până la războiul din 1914-1918.** Un principiu aproape nediscutat până la ultimul războiu, e că Statul nu răspunde pentru faptele de arme și daunele rezultate. Aceste daune sunt rezultate dintr'un caz de forță majoră, neimputabil Statului sau agenților săi. Atât doctrina, cât și jurisprudența, la noi cât și în alte țări, erau constante în acest sens. « Principiul că Statul, comunele și județele nu răspund de faptele de războiu, în ceea ce privește devastările și distrugerile cauzate de o armată inamică, este universalmente admis »<sup>1)</sup>. Jurisprudența, a urmat de aproape această linie a doctrinei<sup>2)</sup>. O singură dată se pare că jurisprudența noastră s'a abătut dela această normă<sup>3)</sup>. Tribunalul Ilfov, având să rezolve o cerere de despăgubire pentru fapte pregătitoare ale războiului (în speță era vorba de vărsarea băuturilor unui cârciumar) face o distincție: atunci când e vorba de fapte de războiu propriu zise — și se consideră ca atare acele măsuri de apărare luate de autoritatea militară, când ele s'au impus ca o necesitate a luptei contra inamicului — niciun fel de despăgubire nu-i admisibilă și nicio răspundere nu incumbă Statului; când e vorba însă de fapte și acte pregătitoare și preventive ale războiului, efectuate înainte de începerea ostilităților și neavând nicio legătură directă cu acțiunea însăși, ele nu constituiesc fapte de războiu și ca atare atrag responsabilitatea Statului. Această hotărâre a fost confirmată de Inalta Curte<sup>4)</sup>.

La fel s'au petrecut lucrurile și în *Franța*. Pentru doctrină, ar fi de ajuns să cităm numai pe Duguit, care în t. I al operii sale, p. 259 declară că « oricât de întinsă ar fi răspunderea Statului, nu se pot totuși acorda daune pentru fapte de războiu », părere asupra căreia revine în t. II, p. 533.

<sup>1)</sup> D. Alexandresco, notă în *Pand. Rom.*, 1923, II, 120.

<sup>2)</sup> Trib. I Ilfov, 24 Noemvr. 1880, în *Dreptul*, 1880, Nr. 5; Apel III Buc., 24 Oct. 1881, în *Dreptul*, 1881, Nr. 83; Apel II Iași, Dec. 4/84, în *Dreptul*, 1885, Nr. 22; Apel Iași, 6 Aprilie 1922, în *Pand. Rom.*, 1923, II, 119; Cas. I, Dec. 1344 din 22 Dec. 1922, în *Jurispr. Rom.*, 7—8/923; Cas. I, Dec. 144 din 14 Febr. 1922, în *Pand. Rom.*, 1923, I, 160.

<sup>3)</sup> Trib. Ilfov s. I, 15 Aprilie 1892, în *Dreptul*, 58/1892.

<sup>4)</sup> Cas. I, Dec. 233 din 1895, în *Buletin*, 1895, p. 694.

Această părere a fost împărtășită și de Consiliul de Stat, prin numeroase decizii <sup>1)</sup>. El spune categoric, că operațiile militare nu dau loc la răspundere din partea Statului și deci la despăgubire.

În *Germania*, lucrurile se petrec în același chip. Pagubele suferite de un particular din faptul *tratatelor internaționale* sau *din fapte de războiu*, nu pot da naștere la despăgubire <sup>2)</sup>. Astfel, un tratat internațional poate să modifice sistemul vamal, aducând importante prejudicii industriilor. Se recunoaște existența unei daune, însă Statul este apărat de indemnizare. Aceeași soluție este edictată și în caz când daunele au fost cauzate în urma unei revoluții <sup>3)</sup>. Justificarea care se dă, spune doctrina germană, rezidă chiar în natura acestor *fapte de războiu*. Jurisprudența germană nu face însă distincție între fapte de războiu propriu zise, și fapte pregătitoare. Și unele și altele sunt înglobate sub aceeași denumire și scutesc Statul de orice răspundere. « Fără îndoială, sunt sacrificii speciale impuse de faptul Statului », dar aici nu lucrează administrația publică, luată ca atare, ci Statul, caracterizând efortul supremă. Nefiind deci vorba de administrație, reparația nu poate fi datorată <sup>4)</sup>.

Și totuși, dacă ne urcăm până la acele timpuri când întâlnim pentru prima dată afirmat categoric acest principiu al imunității Statului pentru faptele de războiu, găsim în practică, numeroase cazuri când Statul acordă despăgubire pentru astfel de fapte.

Această despăgubire este acordată numai sub forma unui ajutor benevol din partea Statului <sup>5)</sup>.

**546. Evoluția jurisprudenței.** La noi, în lipsă de text expres, nu s'au acordat despăgubiri pentru fapte de războiu <sup>6)</sup>. Totuși, de timpuriu, jurisprudența noastră a început să facă distincție între fapte propriu zise de războiu și fapte pregătitoare, sau fapte de arme comise de o armată străină. În 1886 <sup>7)</sup> Inalta Curte declară că Statul nu-i răspunzător de chiar faptele funcționarilor săi, dacă aceste fapte sunt rezultatul unui ordin al armatei

<sup>1)</sup> Cons. d'Et., 3 mars 1905, *Monté et Borelli*, 22 Febr. 1907, *Lechartier*.

<sup>2)</sup> Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 241.

<sup>3)</sup> Otto Mayer, *op. cit.*, I. IV, p. 242.

<sup>4)</sup> Otto Mayer, *op. cit.*, t. IV, p. 242.

<sup>5)</sup> L. Duguit, *op. cit.*, t. III, p. 535.

<sup>6)</sup> A se vedea Apel I, Buc., în *C. Jud.*, 1900, p. 294; Trib. Iași, s. II, sent. 238/83, în *Dreptul*, 1884, p. 37; Apel III Buc., Dec. 255/81, în *Dreptul*.

<sup>7)</sup> Cas. I, Dec. 142/86, în *Buletin*, 1886, p. 387.

rusești (atunci aliata noastră) <sup>1)</sup>, și dacă Statul n'a profitat de aceste fapte <sup>2)</sup>, Rezultă, prin urmare, că în cazul când aceste condiții ar fi fost întrunite, dreptul la despăgubire ar fi fost acordat.

#### 547. Legiuirile făcute în timpul și în urma războiului din 1914-1918.

Legiuirile intervenite în timpul și după terminarea războiului din 1914—18, în materie de despăgubiri de războiu, o rup cu trecutul și introduc principii noi, în conformitate cu actuala idee ce ne facem despre puterea publică, considerată ca atare.

În adevăr, legea franceză din 17 Aprilie 1919, făcându-se ecoul soluțiilor adoptate de jurisprudență în materia răspunderii puterii publice, proclamă « egalitatea și solidaritatea tuturor față de sarcinile războiului » (art. 1). Dar, tot legea franceză, pentru a nu părea că acest mod de rezolvare a pagubelor de războiu ar putea să ridice Statului dreptul de a pretinde despăgubiri dela Statele învinse, adaugă în art. 2 § 1: « Pagubele sigure, materiale și directe... dau drept de reparație integrală... fără a prejudicia dreptul Statului francez de a cere plata dela dușman ».

Și această declarație de principii se întâlnește și în legea din 26 Dec. 1914 care dispune că « o lege specială are să determine condițiile în care se va exercita dreptul de reparație al daunelor materiale rezultând din faptele războiului ». De asemeni, legea din 31 Martie 1919, proclamă din nou, prin art. 1, dreptul la reparație fundat pe solidaritatea națională: « Republica, recunoscătoare față de cei ce-au asigurat salvarea patriei, proclamă... dreptul la reparație datorit: 1) militarilor din armatele de uscat și mare, atinși de infirmități rezultând din războiu; 2) văduvelor, orfanilor și ascendenților acelora cari au murit pentru Franța ».

Aceste dispozițiuni din legislația franceză sunt în completă armonie cu soluțiile adoptate de jurisprudență și cu vechea concepție a lui Grotius, reflectată în legea din 11 Aprilie 1792, când Adunarea Legislativă declară că justiția cere obligația pentru societate de a repara daunele de războiu

<sup>1)</sup> « Că chiar de s'ar admite că din faptul funcționarilor Statului, care fuseseră numiți custozi, averea sechestrată s'a nimicit, întrucât acești funcționari, în timpul când au săvârșit acele acte, nu erau prepuși Statului, deoarece acela care le-a dat delegații era generalul rus și strângând veniturile, făceau un fapt care nu intra în atribuțiunile lor, apoi Statul nu era ținut să-i dea socoteli ».

<sup>2)</sup> « Că pe lângă aceasta, mai constată că nicio sumă de bani n'a intrat în casa tezaurului public al Moldovei ».

suferite de particulari <sup>1)</sup>. Dar această declarație n'are altă valoare decât aceea a unui principiu exprimat sub formă de lege, căci în corpul legii apare clară ideea că reparația este datorită nu ca un drept, ci ca un ajutor din partea Statului.

Pentru prima dată deci, în 1914, legislația franceză consacră principiul, recunoscut de jurisprudență, că Statul este obligat, în virtutea solidarității naționale, să despăgubească daunele de războiu, iar particularii lezați au un drept de a cere această despăgubire.

548. **Caracteristica legiurii noastre.** Legiuirea noastră în materie de despăgubiri de războiu, departe de a recunoaște particularilor lezați un drept de despăgubire, se ferește să le deschidă chiar posibilitatea pentru un ajutor. Probabil de teamă ca nu cumva Statul, plătind daunele de războiu, să se vadă decăzut din dreptul de a mai pretinde despăgubiri dela Statele învinse, fiind astfel silit să-și greveze bugetul cu sume importante, legiuitorul se ferește de a recunoaște părților vreun drept la despăgubire. La început chiar, atunci când era vorba numai de constatări, D. L. prim, Nr. 3795/918 declară în art. I:° « Pentru a se putea cunoaște natura și valoarea pagubelor pricinuite în urma războiului, în vederea despăgubirilor ce s'ar cuveni celor păgubiți, se stabilesc următoarele dispoziții ». Se observă lesne că din textul acestui decret reiese eventualitatea plății despăgubirilor și că această plată ar constitui pentru titularul vătămat un drept. Chiar dacă am admite că în intenția legiuitorului dela 1918 a fost să recunoască titularilor vătămați un drept la despăgubire, totuși decretul imediat următor, Nr. 1656/919, revine asupra acestei concepții, stabilind următoarele concluzii:

- a) Plata daunelor de războiu nu este obligatorie pentru Stat;
- b) Lichidarea daunelor se va face în raport cu hotărârile conferinței de pace <sup>2)</sup>.

De sigur, în acele împrejurări imediate ale războiului, considerații de ordin financiar au îndreptățit pe Stat să nu recunoască prin lege dreptul la despăgubire; rațiune care nu este cu nimic justificată, căci recunoașterea dreptului la despăgubire nu implică în sine și obligația de a plăti momentan sumele datorite; aceste sume puteau fi eşalonate de Stat, prin lege.

<sup>1)</sup> Vezi L. Duguit, *op. cit.*, vol. III, p. 534.

<sup>2)</sup> Art. 13: « Hotărârile comisiunilor se mărginesc numai a constata daunele și a fixa valoarea lor, fără a prevedea vreo obligație de plată a lor, căci lichidarea pagubelor se va hotărî ulterior, prin noi dispozițiuni legale, în raport cu hotărârile conferinței de pace ».

Recunoaşterea obligaţiei nu înseamnă şi obligaţia de a plăti imediat. Nimic nu s'ar fi opus, cum de fapt s'a întâmplat, ca plata acestor despăgubiri să se eşaloneze pe un număr oarecare de ani.

Aceste constatări ne fac să ajungem la concluzia că legiuitorul nostru nu era pătruns de marea idee a solidarităţii naţionale, în virtutea căreia patrimoniul comun este obligat să repare dauna cauzată unei părţi din supuşii Statului.

Tot acest decret-lege încearcă să definească, în art. 14, ce este o pagubă de războiu şi care este sfera ei de întindere. Trebuie să recunoaştem că această sferă e destul de largă şi că sunt cuprinse aci şi pagubele cauzate de armatele aliate (ruse)<sup>1)</sup>. De asemeni, prin art. 17 se stabileşte o prescripţie de doi ani, dela data acestui D. L., pentru constatarea pagubelor suferite, nu însă şi dreptul la pagube, care se păstrează numai în cazuri de forţă majoră bine constatate, când partea se va putea adresa, pentru constatarea pagubelor, la instanţele obişnuite.

În schimb, această ultimă lege este călăuzită de un înalt criteriu moral şi echitabil, căci prin art. 1 afectează produsul impozitului progresiv excepţional asupra averii şi îmbogăţirii de războiu, pentru plata despăgubirilor. Este drept şi satisface sentimentul de echitate, faptul de a obliga pe cei cari au profitat mai mult de pe urma războiului, să contribuie cât mai mult

<sup>1)</sup> Art. 14: « Constitue o pagubă de războiu, care intră în prevederile legii de faţă, orice pagubă certă, materială, directă şi imediată, produsă de pe urma războiului, asupra persoanei sau bunurilor mobile sau imobile, așa cum se arată şi prin art. 2 al D. L. din 25 Dec. 1918.

« Intră deci în prevederile legii de faţă rechiziţiunile, încuarteruirile (cari nu sunt considerate ca sarcini obligatorii prin legea rechiziţiilor), cantonamentele, luările în natură sau ridicările în massă — făcute toate acestea de inamic sub orice formă sau denumire a produselor — obiectelor de tot felul, impunerile, contribuţiunile de războiu sau amenzile. Asemeni stricăciunile, distrugerile, pierderile suferite, fie în ţară, fie în străinătate, în timpul evacuărilor sau repatrierilor.

« Rechiziţiunile şi încuarteruirile făcute de autorităţile sau de armatele române sau ruse se cercetează şi se lichidează conform legii rechiziţiunilor. Din contră, stricăciunile şi celelalte pagube făcute chiar de armatele române sau aliate, cad în prevederile legii de faţă.

« Nu sunt cuprinse în pagubele vizate de legea de faţă, acele rezultate din lipsa de beneficiu din diferite întreprinderi. Sunt din contră cuprinse, deşi oarecum constitue pagube indirecte, lipsa de folosinţă sau rentabilitate a unui bun ori capital investit, provocată prin un act material decurgând din faptele războiului, exercitat direct asupra acelu bun sau capital, sau prin ridicarea oricărei posibilităţi de câştig profesional derivând din aceleaşi acte şi fapte ».

la plata reparațiilor datorite dăunaților. Dar, din nefericire, legea impozitului progresiv nu și-a putut găsi aplicare și izvorul de unde s'ar fi putut plăti despăgubirile a dispărut.

**549. Caracterul dreptului de despăgubire.** Din cele arătate până acum rezultă că dreptul la daune nu este recunoscut și nu este obligatoriu pentru Stat, ca unul ce nu constituie un drept pentru cel lezat. Este vorba numai de un simplu ajutor din partea Statului, ce nu-și găsește un suport juridic nici într'un text de lege anterior, nici în art. 998 cod. civ.

Ideea aceasta reapare clară și categorică în legea din 23 Iulie 1921 care, prin art. 3, repetă de două ori noțiunea ajutorului din partea Statului: « In ajutorul dăunaților de războiu din Vechiul Regat, Statul vine în ajutor cu 3 miliarde lei ». Și mai jos: « In provinciile noi alipite, Statul vine în ajutorul dăunaților de războiu cu suma de un miliard... etc. ».

De ce legiuitorul nostru n'a voit să recunoască obligația din partea Statului de a plăti aceste daune, nu o putem înțelege.

**550. Pensiile de războiu.** Legiuitorul nostru, chiar atunci când a fost vorba de pensionarea celor cari au luat parte la războiul pentru întregirea neamului, s'a ferit să declare principal dreptul la despăgubire. Este adevărat că prin D. L. 4017 din 12 Sept. 1919<sup>1)</sup>, modificat prin legea din 2 Sept. 1920<sup>2)</sup>, cu adausurile din 1921, se recunoaște dreptul la pensie ofițerilor și celor ce-au luat parte la războiu. Această recunoaștere nu se face formal, ca în Franța, ci pensia este considerată datorită ca pentru un fapt de serviciu. De sigur, legiuitorul a pornit dela ideea de a nu strica moravurile și de a nu face să se creadă că Statul este dator să răsplătească pe cei ce și-au sacrificat vieța pentru țară. Neapărat, suntem și noi de acord că sacrificiul vieții pentru țară este o obligație naturală, independentă de despăgubire, dar nu este mai puțin adevărat că și societatea, în virtutea principiului solidarității naționale, are obligația, tot așa de naturală, de a asigura existența urmașilor celor ce și-au sacrificat vieța pentru țară sau a celor cari au rămas infirmi.

De asemeni, este vrednică de criticat dispoziția legiuitorului român, modificată ulterior în parte, de a nu se acorda pensie ascendenților celui

<sup>2)</sup> Colecția Ministerului Justiției, vol. III, p. 464.

<sup>1)</sup> Colecția Min. Justiției, vol. IV, p. 426.

mort pentru țară. Este adevărat că la început s'a acordat un ajutor excepțional și apoi s'a recunoscut dreptul la pensie numai mamei celui mort pentru țară, ca și cum tatăl n'ar fi avut aceeași nevoie de sprijinul fiului său... Trebuie remarcat că ajutoarele sunt reductibile și lăsate cu totul la aprecierea comisiunii care le poate respinge fără a arăta motivele.

Evident, cadrul de față nu ne permite să intrăm în analiza acestor texte de lege. Le-am invocat aici numai pentru a se învedera concepția existând în legislația noastră, relativ la pagubele de războiu.

Suntem obligați să constatăm că legiuitorul nostru n'a fost condus de o concepție unitară, n'a avut un principiu diriguitor și nu a fost convins că repararea acestor pagube este o obligație pentru dânsul și un drept pentru cel ce le-a suferit. După noi, în principiu, Statul este obligat să repare orice daună cauzată prin fapte de războiu. Această obligație o are atât atunci când este învingător cât și atunci când este învins; ea este independentă de acordarea despăgubirilor de războiu prin tratatele de pace.

Din moment ce o parte din supușii unui Stat suferă o pagubă, patrimoniul comun este dator s'o repare <sup>1)</sup>.

Legea 794 din 4 Septembrie 1941 pentru statutul invalizilor și accidentaților de război, urmașii acestora și urmașii celor morți sau dispăruți în război, stabilește, prin art. 10, un drept de pensie în favoarea invalizilor și accidentaților de război și a urmașilor lor.

Această pensie este acordată invalizilor și accidentaților în întregime până când vor putea fi redați societății prin reeducarea și pregătirea lor, în vederea exercitării unei profesii corespunzătoare cu situațiunea socială, studiile, aptitudinile și infirmitățile lor.

Când acești invalizi au fost puși în măsură să-și câștige o existență demnă, pensia lor se reduce cu 75%.

Pentru marii mutilați a căror reeducare nu mai e posibilă, pensia nu e reductibilă, legea prevede chiar să li se acorde și o indemnitate specială pentru a putea angaja un îngrijitor sau însoțitor.

<sup>1)</sup> În această privință s'a pronunțat Trib. Ilfov s. I com. 15 Dec. 1925, în *Pand. Săpt.*, 1925, p. 95, adoptând principiul solidarității sociale. A se vedea în același sens Trib. Ilfov s. II com., sent. 2829 tot din 16 Dec. 1925; Trib. I Putna, 20 Aprilie 1921, în *Pand. Rom.*, 1923, III, 92, în ceea ce privește posibilitatea de a reclama despăgubirile de războiu pe calea dreptului comun.

A se vedea asupra acestei chestiuni Paul Negulescu, *Tratat de drept adm.*, ed. III, 1925, p. 459.



Sunt socotiți urmași și primesc pensiuine: văduva, copiii legitimi sau legitimați, copiii naturali recunoscuți, părinții.

Legea 794 din 4 Septemvrie 1941 a fost modificată prin legea 368 din 9 Mai 1942 privitoare numai la drepturile văduvelor de război.

**551. Daune pentru risc social. Reparație integrală.** Dar noi mergem și mai departe și credem că, potrivit principiului solidarității sociale, patrimoniul comun este dator să repare prejudiciul suferit de o parte din cetățeni prin faptul unor forțe majore sau elemente cosmice. Din moment ce există o grupare sub formă de Stat, legătura solidarității sociale obligă patrimoniul comun să repare paguba. Această obligație trebuie să constituie pentru parte un drept, iar nu un ajutor benevol.

M. Hauriou<sup>1)</sup>, împărtășește în materie de daune de războiu același principiu al solidarității sociale. El fundează dreptul de despăgubire pe ideea de *risc social* și în interpretarea largă pe care o dă acestei noțiuni, se pare că cuprinde și daunele cauzate de evenimente cosmice sau de forță majoră. Vorbind de legile relative la despăgubirile de războiu, adaugă: « Aceste legi, rupând cu tradiția care vede în faptele de războiu *acte* de guvernământ și, în repararea pagubelor cauzate prin aceste fapte, măsuri de bunovoință din partea națiunii, pun principiul *dreptului la reparație integrală* și fundează acest drept pe ideea egalității și solidarității tuturor Francezilor în fața sarcinilor de războiu, ceea ce este încă o formă a teoriei riscului social și care, de altminteri, poate cuprinde greșeli diplomatice sau militare precum și forța majoră ».

#### § 6. RESPONSABILITATEA PUTERII PUBLICE ÎN REGIMURILE FASCIST ȘI NAȚIONAL-SOCIALIST

SUMAR: 552. *Responsabilitatea puterii publice în Italia fascistă.* — 553. *Responsabilitatea în regimul național-socialist german*

**552. Responsabilitatea puterii publice în Italia fascistă.** În *Italia*, responsabilitatea puterii publice e guvernată aproape de aceleași principii ca și în Franța. Jurisprudența admite răspunderea administrațiunii față de cel dăunat, întemeindu-se pe reaua funcționare a serviciului public, culpa neavând un rol determinant.

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, p. 388 și urm.

553. **Responsabilitatea, în regimul național-socialist german.** În *Germania*, național-socialismul admite responsabilitatea funcționarului pentru actele ilegale generatoare de daune, făcute cu violarea unei obligațiuni de serviciu, față de un particular. Dacă însă actul dăunător este făcut de funcționar în exercițiul funcțiunii și conform uzanțelor serviciului (fapt de serviciu), administrațiunea răspunde pentru funcționar. Prin funcționari publici se înțeleg toți titularii de funcțiuni publice, cuprinzând și pe militari.

Obligațiunea de despăgubire e stabilită prin art. 839 cod. civ., art. 131 din constituțiunea dela Weimar, precum și pe prescripțiunile legii de răspundere a Reichului (Reichshaftungsgesetz) din 22 Mai 1910 și legea prusiană de răspundere a Statului din 1 August 1909.

Conform art. 839 c. civ., răspunderea administrațiunii este condiționată pe violarea unei obligațiuni legale a funcționarului față de un terțiu. Legea fixează pentru fiecare funcțiune un cadru legal; dacă acesta e violat și s'a produs o daună pentru un particular, ea trebuie reparată. De asemenea, dacă funcționarul folosește în chip abuziv puterea sa discreționară.

În concepțiunea național-socialistă, care, repudiind individualismul, caută numai protecțiunea și dezvoltarea poporului, se ajunge implicit la protejarea și a individului parte componentă a colectivității, căci, spun doctrinarii național-socialiști, orice dăunare făcută unui cetățean printr'o greșeală de serviciu a unui funcționar, atrage după sine o dăunare a întregului popor. Compatriotul (Volksgenosse) nu este un obiect, ci un membru viu, direct legat cu comunitatea, care poate să fie menținută numai atunci când se respectă, se protejează și se promovează pentru fiecare pozițiunea de membru al poporului.

Toate legile și măsurile ce se iau, ating în același timp comunitatea și pe fiecare membru al comunității.

Obligațiunea de despăgubire caută să restabilească pozițiunea juridică a cetățeanului dăunat, care se realizează conf. art. 839 c. c. germ și 131 Constituțiunea dela Weimar.

Această obligațiune de despăgubire este însă limitată, în dreptul național-socialist, în 3 cazuri:

1. Măsurile de înaltă politică, care se referă la protecțiunea și securitatea comunității naționale a Reichului, nu dau naștere la nicio răspundere.

2. Conceptul « datorie publică față de un terțiu » e restrâns la cazurile în care agentul public e ținut direct să protejeze și să promoveze poziția juridică a cetățeanului (Volksgenosse).

3. Când agentul public violează obligațiuni juridice clare și neechivoce.

TITLUL IX

ORGANIZAREA SOCIETĂȚII

## CAPITOLUL I

### NOȚIUNI GENERALE

#### § 1. ORGANIZAREA VIEȚII SOCIALE

SUMAR: 554. *Viața socială. Constituția socială și Constituția politică.* — 555. *Ideal social. Elita socială.* — 556. *Forțele care asigură coeziunea societății.* — 557. *Sufletul colectiv al poporului.* — 558. *Tendențe individualiste, tendințe comunitare.*

554. **Viața socială. Constituția socială și Constituția politică.** Am examinat până acum în această lucrare organizarea Statului, adică organizarea unei societăți omenești în genere și a Statului român în special. Am dat precădere acestei organizări, fiindcă am socotit-o cea mai importantă și singura în măsură să garanteze organizarea societății. Era necesar să cunoaștem această organizare, pentru a putea cunoaște care sunt principiile și care sunt garanțiile pe care Statul le oferă vieții individuale. De sigur, organizarea socială a vieții într'un Stat, este un lucru mult mai important decât organizarea politică a Statului. Dar organizarea vieții sociale nu se poate face decât în cadrele Statului: nu există organizare socială acolo unde nu există Stat. Necesitatea organizării sociale a creat Statul, dar, lucru foarte curios și totuși perfect exact, organizarea politică a Statului este aceea care determină organizarea socială. După cum regimul politic este un regim de democrație sau de aristocrație, garanțiile vieții și libertății individuale vor varia. Într'un regim democratic, dreptul de vot va fi socotit ca *un adevărat drept al individului*, pe când într'un regim aristocratic, votul va fi socotit ca o *funcție socială* și un mare număr de alegători va fi exclus dela exercițiul acestui drept. Același lucru și cu proprietatea. Democrația o va considera ca o *funcție socială*; aristocrația, ca un drept sacru și inviolabil, atașat de persoana umană,

ca o prelungire chiar a acestei persoane, așa cum se exprimă unul din apărătorii acestei doctrine.

Cu drept cuvânt spune Hauriou<sup>1)</sup>: « în adevăr, constituția socială, cu toate că este mai importantă decât constituția politică și decât însăși puterea politică, depinde de aceasta, din cauza legii. De când legea scrisă a trecut înaintea obiceiului și a monopolizat astfel izvoarele dreptului, puterea politică, a cărei una din atribuții este confecționarea legii, a devenit stăpână de a consacra sau nu juridicește drepturile individuale și odată consacrate în principiul lor, de a le organiza în mod practic după voia sa. Odinioară, prin obicei, societatea privată se organiza într'un chip autonom, sub controlul judecătorului, în orice caz, ea nu era organizată politicește. Astăzi, din contra, este organizată în chip politic. Fără îndoială, este unul din chipurile în care puterea politică a Statului protejește și garantează Constituția socială, dar se știe foarte bine că protecțiile și garanțiile se transformă foarte ușor în mijloace de opresiune. În orice caz, din cauza monopolului juridic cucerit de Stat, Constituția socială depinde actualmente, într'o anumită măsură, de puterea politică și aceasta, din cauză că drepturile individuale au nevoie de a fi recunoscute și organizate de lege ca instituții juridice ».

Tocmai din cauza acestei importanțe și înrâuriri pe care organizarea Statului o are asupra organizării societății, am examinat în prima parte organizarea Statului și am rezervat să examinăm acum organizarea societății.

**555. Ideal social. Elita socială.** Dacă examinăm o societate omenescă determinată, vedem că este influențată:

a) De mediul exterior, format din condițiunile geografice și climatice precum și de alte societăți omenesti, dela care poate împrumuta obiceiuri și instituțiuni;

b) Societatea are și un mediu interior, format din obiceiurile și instituțiunile moștenite dela generațiunile precedente; în fine, ea este influențată de mediul special, ideal, intelectual, prin concepțiunile născute

<sup>1)</sup> Hauriou, *Droit constitutionnel*, ed. II, p. 612. Hauriou face distincție între Constituția socială și Constituția politică a unui popor. El socoate că *declarațiile drepturilor omului formează constituția socială a poporului francez*, care a rămas neschimbată și pe care legiuitorul constituent, întemeindu-se pe precedentul Constituției din 1852, care, în art. 1 consideră ca existente textele declarației drepturilor din 1789, n'a mai găsit necesar s'o reproducă în Constituția din 1875. Ceea ce se schimbă, este constituția politică a popoarelor.

în creierul elitelor sale, și care constituie un fel de presentiment asupra viitorului.

O națiune se dezvoltă mai bine sau mai rău, progresează sau regresează, după valoarea *elitei* sale, adică a unei minorități, care are rolul de conducere în toate domeniile vieții sociale. Când această elită este inteligentă, capabilă și patriotică, ea reușește să dea o îndrumare fericită întregii Națiuni. Cu drept cuvânt s'a zis că valoarea unei Națiuni este în raport direct cu valoarea elitei sale. Dacă guvernarea țării s'ar încredința unei asemenea elite, incontestabil că poporul ar avea o bună guvernare. Doctrinarii regimului liberal socotesc că Națiunea, reprezentată prin corpul electoral, are aptitudinea de a desemna pe cei mai capabili; realitatea a arătat că oamenii, grație pasiunilor și slăbiciunilor lor, nu pot să desemneze pe cei mai buni. Această faimoasă aptitudine a maselor e astăzi o noțiune perimată.

Statul nostru trebuie, cu toate sacrificiile, să ajute la formarea unei elite cu adevărat românească. Trebuie să constatăm, cu regret, că nu s'a făcut prea mult pentru dezvoltarea clasei țărănești.

Societatea omenească este datoare să aperse și să ajute dezvoltarea *culturii naționale*, care formează un element esențial în viața societății. Fiecare națiune trebuie să-și păstreze personalitatea sa culturală, care reprezintă, în patrimoniul culturii universale, manifestările spirituale ale acelei societăți; ea trebuie să o dezvolte în interesul și al națiunii și al umanității.

În viața indivizilor ca și în viața colectivităților, problema existenței, preocupările de ordin economic, au un rol de o intensitate mai mare sau mai mică, după diversele rase, după diversele popoare.

Este incontestabil că prezentul joacă un mare rol în viața unei societăți: astfel, o societate, joacă un rol mai mare sau mai mic, după gradul său de civilizațiune, după puterea sa militară; dar și trecutul are o influență covârșitoare, căci întreaga civilizațiune, obiceiurile, sunt în mare parte opera trecutului.

Intr'o societate omenească, anumite evenimente glorioase au o mare influență asupra indivizilor; o stare prezentă nesatisfăcătoare, face să se nască în spiritul indivizilor o dorință mai mult sau mai puțin puternică pentru anumite realizări viitoare, ceea ce constituie un ideal al acestei societăți.

Existența unui ideal este necesară pentru dezvoltarea vieții sociale. Animalul, după ce își consumă toată energia, moare; o societate însă, continuă să subsiste atâta timp cât are un ideal.

556. **Forțele care asigură coeziunea societății.** În orice societate omenească, găsim două categorii de forțe cari asigură coeziunea: unele intelectuale sau morale, altele materiale.

Primul grup se manifestă prin faptul că există între membrii unei societăți omenești o identitate de gândire, de înțelegere asupra unui număr de idei fundamentale sau chiar de sentimente: astfel, comunitatea religioasă, conștiința de a aparține unui anumit popor, fidelitatea către dinastie, ura contra unor anumite rase, etc.

A doua categorie de forțe, sunt forțele materiale; ele lucrează prin mijlocul administrației, al ierarhiei, cari, prin mijloacele de cari dispun, conduc acțiunea maselor către scopurile urmărite de clasele diriguitoare, de elita politică.

Credințele și doctrinele care dau fundamentul moral puterii conducătorilor, adică cari legitimează puterea, constituiesc mistica politică sau formula politică. Această formulă politică variază după gradul de civilizațiune al unui popor, la o anumită epocă, după modelul cum se organizează și se recrutează clasa diriguitoare. De pildă, alta e formula politică când elita consideră puterea politică ca o emanațiune divină (*Omnis potestas a D o*) și alta când o socotește ca o emanațiune a voinței populare.

Există o legătură strânsă între clasa diriguitoare politică și formula politică, astfel că ori de câte ori puterea se cucerește de altă clasă socială, formula politică se schimbă.

Din această acțiune reciprocă a ideilor asupra faptelor politice și a faptelor politice asupra gândirii, rezultă că politica dintr'o anumită țară este influențată uneori de mentalitatea unei clase sociale, alteori acțiunea politică dintr'o țară este determinată de spiritul, de caracterul poporului, sau de spiritul timpului, adică spiritul unei epoce.

O clasă socială poate, la un anumit moment, să pună mâna pe putere și să imprime directiva politică, cum de pildă clasa burgheză, care a pus mâna pe putere în Franța, la Revoluțiunea franceză din 1789, clasă proletară, în Rusia, după revoluțiunea din Octombrie 1917.

557. **Sufletul colectiv al poporului.** Între membrii unei societăți omenești, existența obiceiurilor comune transmise de generațiunile precedente, existența ideilor, a principiilor morale comune, transmise prin școli, prin presă, prin biserică, prin literatură, faptul că trăesc sub influența aceluiași mediu geografic, formează încetul cu încetul o menta-

litate particulară, o anumită sensibilitate, o anumită voință, adică un *suflet colectiv al poporului*.

Fiecare individ are inteligență, sensibilitate și voință, dar aceste calități au elemente variabile dela individ la individ și elemente stabile pe care le găsim mai mult sau mai puțin pronunțate la toți membrii aceleiași societăți. Aceste elemente stabile, ancestrale, formează caracteristica unui popor.

558. **Tendințe individualiste, tendințe comunitare.** In orice om găsim două tendințe, de multe ori antagoniste: *a)* o tendință egoistă, individualistă; *b)* o tendință comunitară, naționalistă, rasistă.

*a)* Omul, ca orice animal, este un produs al Naturii; ca atare, el există pentru el însuși, el caută să-și conserve ființa sa fizică sau morală, apărându-se. Pentru același scop, el caută să-și asigure mijloacele de subsistență.

Organizarea de Stat stabilită pe baze individualiste are drept obiectiv protecțiunea vieții individului și a mijloacelor sale de existență. Prin legi, *drept obiectiv* se creează fiecărui individ o sferă de activitate înlăuntrul căreia el poate să activeze. În lăuntrul acestei sfere, un individ are posibilități recunoscute și protejate de legiuitor. Aceste posibilități, astfel recunoscute și protejate în favoarea cuiva, constituiesc *drepturile subiective* ale sale.

In societatea condusă de aceste tendințe egoiste sau individualiste, fiecare urmărește, prin activitățile sale, numai scopuri personale egoiste, preocupările altruiste fiind pe plan secundar.

*b)* Omul este un animal gregar ca și alina, furnica, castorul, etc.; el este o ființă socială, căci nu poate să trăiască în afară din societate. Gruparea omenească este o realitate, o forță distinctă, având natură, calități și interese deosebite de ale indivizilor componenți. Fiecare individ colaborează la opera socială, la viața socială. Nimeni nu există numai pentru dânsul, fiecare trăește și pentru alții. In familie, soția trăește și pentru bărbat și bărbatul pentru soție, amândoi părinții pentru copii și copiii pentru părinți. In Japonia, legăturile de familie sunt foarte puternice, pietatea filială este baza educațiunii poporului și ea formează soluțiunea ideală și naturală a problemei disciplinei. Disciplina naște în familie, o găsim apoi pretutindeni: în armată, în serviciul public, în viața de toate zilele. Cu cât familia este așezată pe baze mai temeinice, cu atât viața socială este mai ordonată.

Dar individul trăește și pentru neamul lui, pentru rasa din care face parte și de care este legat prin fire indestructibile.



## § 2. INTERVENȚIUNILE STATULUI ÎN DOMENIUL VIETEI SOCIALE

SUMAR: 559. *Intervențiunile Statului în regimul individualist și în regimul comunitar.*

559. **Intervențiunile Statului în regimul individualist și în regimul comunitar.** Dacă examinăm ordinea legală, adică totalitatea normelor juridice dintr'o țară, constatăm că aceste tendințe antagoniste, individualiste, de o parte și comunitare, sociale, rasiste, de altă parte, sunt armonizate pentru ca să facă posibilă și dezvoltarea individului și progresul social.

Dar această armonizare poate să fie făcută în chipuri diferite, sau dându-se o dezvoltare mai mare tendințelor egoiste, sau căutându-se din contră să se dea societății o structură mai solidaristă, în care tendințele sociale să aibă predominanța.

Pentru a-și realiza scopul, Statul, adică organizarea politică a societății, întreprinde anumite activități, intervine în raporturile dintre oameni, sau dintre indivizi și colectivitate. Aceste intervențiuni variază foarte mult, după concepțiunile politice ce domină la o anumită epocă: altele sunt intervențiunile Statului într'o organizare socială individualistă, cum a fost și este încă liberalismul modern, proclamat de Revoluțiunea franceză din 1789 și stabilit apoi în Europa Continentală; altele sunt intervențiunile puterii politice într'o organizare socială comunitară, ca în Italia fascistă sau Germania național-socialistă. Concepțiunea liberală este concepțiunea clasei burgheze, adică a clasei sociale intermediară între aristocrație și lucrători manuali, clasă care se ocupă cu comerțul, adică cu schimbul de mărfuri. În concepțiunea acestei clase, individul este considerat ca singurul scop al activității sale proprii, Statul fiind numai un mijloc pentru o mai bună realizare a intereselor individuale. Din moment ce activitatea individului nu vatămă activitățile altuia, fiecare individ nu se socotește dator de a se preocupa decât de satisfacerea propriilor sale nevoi și interese, nesocotind orice preocupări altruiste.

Într'o societate însă în care interesele comunității etnice domină, fiecare individ, pe lângă satisfacerea intereselor individuale, trebuie să se preocupe să dea satisfacțiune și intereselor comunității etnice din care face parte. Individul este socotit că are obligațiuni față de societate, că el este investit de o funcțiune socială. Între fiecare membru al grupării sociale există legături puternice și de ordin fiziologic și de ordin sufletec. Din împletirea lor rezultă un spirit de solidaritate. Fiecare există

pentru gruparea etnică din care face parte, iar gruparea există pentru fiecare: toți pentru unul și unul pentru toți.

Când într'o societate omenească găsim astfel de concepțiuni, altele vor fi intervențiunile Statului. Statul trebuie să organizeze în primul rând îndatoririle cetățenilor față de comunitate și față de grupările sociale din sânul comunității naționale.

### § 3. INFLUENȚA SPIRITULUI TIMPULUI ASUPRA VIEȚEI SOCIALE ȘI POLITICE

SUMAR: 56c. *Influența spiritului timpului, mai întâi asupra vieții sociale și apoi asupra celei politice.* — 561. *Revoluțiunea burgheză din 1789.* — 652. *Revoluțiunile fascistă și național-socialistă.*

**56c. Influența spiritului timpului, mai întâi asupra vieții sociale și apoi asupra celei politice.** De multe ori, viața societăților omenești este influențată de o mentalitate generală care, la anumite momente, cuprinde omenirea. Este așa numitul *spirit al timpului*. Anumite epoce au avut un anumit caracter, anumite tendințe, care, neținând seama de granițele politice, influențează pretutindeni mai mult sau mai puțin viața socială și apoi pe cea politică.

Când, în Occident, civilizațiunea greco-romană a căzut sub loviturile barbarilor, instituțiunile romane s'au năruit, una singură s'a menținut în toată splendoarea ei: Biserica creștină.

În noile organizațiuni sociale, care au urmat, din cauza slăbirii autorității de Stat, a lipsei de siguranță, a anarhizării spiritelor, indivizii caută să se apere prin mijloacele lor: se desvoltă legăturile de familie, naturală sau fictivă (adoapțiunea filială sau fraternă), viața locală, cu mijloacele ei de apărare; oamenii mai slabi (*humiliores*) se pun sub protecția celor puternici (*potentiores*), iar spiritul religios domină diversele manifestațiuni ale vieții. Iată spiritul timpului: apărarea prin puteri unite în contra violențelor.

Această mentalitate a Evului mediu a înlocuit pretutindeni, în Occident, spiritul greco-roman.

Biserica creștină capătă o considerabilă influență. La un moment, (1089—1200) întreaga Europă Occidentală se pasionează de o idee: libe-

rarea Sfântului mormânt. Și sacrificii uriașe s'au făcut în acest scop. Dar în veacul al XIII-lea această idee scade în intensitate și entuziasmul dispare.

Societatea din timpul *Renasterii* e pasionată de alte idei: studierea clasicismului greco-roman, studierea dreptului roman, a puterii politice la Romani, în contrast cu fărâmițarea acestei puteri în Statele feudale. Și grație acestor studii se începe lupta pentru înlăturarea anarhiei feudale prin întărirea Statului și a Regalității. Grație influenței greco-romane, asistăm la promovarea literelor, la dezvoltarea artelor, etc. Veacurile al XVII-lea și al XVIII-lea văd însă puterea absolută a Regelui. Din a II-a jumătate a secolului al XVIII-lea începe mișcarea ideilor, care tinde la înlăturarea absolutismului și la întronarea liberalismului burghez, care reușește în Franța grație revoluțiunii din 1789.

561. **Revoluțiunea burgheză din 1789.** Doctrinile burgheze se răspândesc în întreaga Europă continentală în veacul al XIX-lea. Lupta între ideile lui Montesquieu și Jean Jaques Rousseau frământă spiritele în tot cuprinsul acestui secol.

Revoluțiunea franceză din 1789, care a instaurat noua ordine juridică, nu a respectat continuitatea istorică, ea a rupt cu trecutul.

Caracteristica oricărei revoluțiuni sau a oricărei transformări bruscate este ruperea cu trecutul și impunerea unor norme abstracte de conducere. Omenirea este însă legată de concret, ea rămâne surdă la solicitările ideologice.

Astfel Revoluțiunea franceză, căutând să instaureze domnia individului, nu a voit să țină seamă de grupările sociale. Pentru doctrinarii revoluțiunii, Națiunea este suma indivizilor, căci numai individul este o realitate; dar Națiunea cuprinde întreaga colectivitate compactă, solidară, în care se găsesc grupări sociale: *a*) familia, *b*) rudenia, *c*) clasele sociale, *d*) *naționalitățile*, adică grupările omenești în care membrii sunt legați mai întâi prin comunitate de sânge, apoi prin identitate de limbă, de religie, *e*) corporațiunile profesionale, *f*) asociațiunile intelectuale, *g*) asociațiunile religioase, *h*) societățile civile și comerciale.

Acești doctrinari au considerat aceste grupări ca aparținând vechiului regim, le-au socotit ca împiedicări în exprimarea voinței individuale: religia, familia, patria, comunitatea națională, au fost sacrificate individului.

Dar aceste grupări, toate aceste forțe sociale, s'au dovedit cu timpul necesare vieții sociale și organizațiunile politice au fost nevoite să țină

seama de dânsule, într'o proporție mai mare sau mai mică, după concepțiunile politice din diferite țări <sup>1)</sup>).

Dar Statul burghez, Statul liberal, nu mai poate să dea satisfacțiune intereselor generale, el s'a transformat într'un Stat de clasă, ne mai putând asigura echilibrul de interese al diverselor categorii sociale. De aci o criză puternică, care zdruncină organizarea socială.

Regimul parlamentar, astfel cum a fost înțeles în Europa continentală, prin predominanța legislativului asupra executivului, a redus importanța acestuia din urmă. Reprezentanții Națiunii, căutând să-și asigure realegerea, au făcut o supralicitare demagogică, căutând să satisfacă diversele interese ale alegătorilor, amestecându-se în administrațiune, în toate serviciile publice, înaintări, sacrificând interesele generale, pentru satisfacerea intereselor electorale.

Pe de altă parte, concentrarea întreprinderilor industriale și financiare, a făcut să se nască o adevărată feudalitate financiară internațională, cu o puternică influență evreiască, care, prin presă, stăpânită mai în toate țările de evrei, a reușit să aibă influență asupra opiniei publice și asupra guvernării și să instaureze domnia plutocraților. Plutocrația cere intervenția Statului în materie economică, cere ca Statul să ia asupra sa pagubele suferite de marea finanță prin nehibzuințele ei proprii. Și la noi, s'a admis un fel de quasi-socializare a pagubelor, luându-se asupra Statului, prin Banca Națională, pagubele unor instituțiuni financiare sau economice simpatizate de guvernanți, sau chiar a unor partizani politici. Aceasta produce o mare descurajare în opinia publică și rănește adânc sentimentul de respect pentru activitatea publică.

Dar, nu numai atât. De unde înainte de războiul mondial (1914—1918), Europa era marele rezervoriu de capitaluri produse din economii, din cauza marilor cheltueli provocate de război, Statele din Europa au devenit debitoare țărilor de peste Ocean.

<sup>1)</sup> Și cu toate acestea, chiar Declarațiunea drepturilor omului și cetățeanului, adoptată de Adunarea națională franceză la 26 August 1789, proclamând drepturile naturale și imprescriptibile ale omului, libertatea, egalitatea, proprietatea, ca principii de bază ale organizării politice și sociale burgheze, admite totuși, prin art. 1, că interesul general, *utilitatea comună*, stă deasupra drepturilor naturale ale individului, iar art. 17 proclamă că chiar proprietatea, considerată sacră și inviolabilă, poate să fie luată proprietarului; în caz de *necesitate publică*, contra unei juste și prealabile indemnizări.

Chiar în doctrina individualistă, interesul general, interesul colectivității, trece deci înainte interesului individului. Vezi și art. d. profesor I. Vântu, *Revista de drept public*, 1942, p. 106.

562. **Revoluțiunile fascistă și național-socialistă.** Desvoltarea excesivă a industriei, mecanizarea agriculturii în țările de peste Ocean, au provocat, — după încetarea războiului din 1914—18, atunci când și în țările Europei a început să se desvolte producția — o formidabilă criză de supraproducțiune.

După război, Statele au vroit să refacă utilajul distrus, ceea ce a necesitat mari cheltueli, iar masele populare doritoare de viață, cereau satisfacțiuni materiale, provocând creșterea dezordonată a cheltuelilor.

La aceste considerațiuni mai trebuie să adăugăm că grație războiului, s'a creiat o anumită mentalitate, datorită faptului că milioane de oameni au trăit în comun în fața morții, că s'a stabilit între acești oameni legături de solidaritate, că acești oameni s'au obișnuit să fie disciplinați și comandați.

Toate aceste stări de lucruri, fac să se nască o stare de nemulțumire generală. Organizarea individualistă nu mai poate da satisfacțiune intereselor generale, societatea e pe cale de anarhizare. Trebuie o nouă organizare socială întemeiată pe solidaritate, având la bază ideea de autoritate, căci oamenii voiesc să fie conduși.

Doctrina național-socialistă se ridică cu tărie contra ideologiei individualiste. În locul individului, avem comunitatea și grupările sociale recunoscute; în locul libertăților, avem autoritatea.

În această doctrină, individul nu este decât un membru al comunității naționale (*Volksgemeinschaft*), după cum o furnică sau albină sunt membre ale comunității lor respective și nu au valoare decât în această calitate. Interesele individuale sunt subordonate intereselor comunității naționale, care constituie o unitate biologică, membrii componenți fiind uniți între dâșii prin legături biologice, prin comunitate de sânge. De aceea nu se poate vorbi în această doctrină de libertăți individuale, drepturi publice, opozabile comunității.

Națiunea (*Volk*) are un alt înțeles decât în concepțiunea individualistă, unde înseamnă suma cetățenilor dintr'o anumită țară. În doctrina național-socialistă, face parte din națiunea germană numai acela care este de sânge german. Dar, dacă are această calitate, el este socotit ca german chiar dacă ar fi cetățeanul altui Stat. Acești germani, locuind în străinătate, constituiesc *das Deutschtum in Ausland*.

Organizarea politică național-socialistă este autoritară, este întemeiată pe autoritate.

Organizarea socială individualistă este întemeiată pe *libertate*; organizările național-socialiste și fasciste, pe *autoritate*.

Libertate și autoritate, iată cele două concepțiuni sociale pe care, rând pe rând, le găsim în oricare organizațiune politică și care au dominat diversele societăți omenești <sup>1)</sup>.

În capitolele următoare ne propunem să arătăm cum a organizat libertatea Revoluțiunea franceză din 1789 și cum a fost apoi introdusă în Statele continentului european și în țara noastră în veacul al XIX-lea și în începutul celui de al XX-lea, cercetând și aplicațiunile principiilor individualiste liberale, făcute prin tratatele din 1919 privitoare la naționalități; vom examina apoi doctrinele autoritare privitoare la organizarea socială în Italia, Germania și la noi.

<sup>1)</sup> O societate omenească nu poate să fie comparată cu un organism; ea este frământată de diferite probleme, fie ele de ordin teologic, fie de ordin moral, fie de ordin economic, fie de ordin social. Luați de pildă societatea greacă, societatea romană, societatea creștină din timpul cruciadelor, societatea din timpul renașterii, societatea franceză dela 1789, societatea germană sub regimul național-socialist, veți constata în toate aceste perioade cum societatea omenească și-a stabilit un ideal a cărui realizare o urmărește.

O societate omenească este compusă din oameni, care sunt solidari unii față de alții prin necesitățile vieții în comun, legați între dânsii prin comunitate de origină, prin legături de sânge.

Cu cât o societate omenească se găsește în condițiuni mai puțin prielnice, cu atât e mai necesar ca acest spirit de solidaritate să fie mai puternic, ca toți membrii societății să fie mai disciplinați și conducerea să aibă o autoritate cât mai mare. Așezați pe Tibru, într-o regiune mlăștinoasă, puțin sănătoasă, săraci și mai înapoiați în cultură decât vecinii lor, acei cari au fondat Roma au reușit, grație spiritului comunitar dus la extrem, și a unității lor de conducere, să învingă toate dificultățile și să ajungă la dominațiunea lumii.

În alte împrejurări, o societate omenească voiește să dea o dezvoltare mai mare individualității omenești. Se consideră societatea ca un simplu mijloc prin ajutorul și înlăuntrul căreia individul poate să se desvolte cât mai bine. Așa a fost societatea ateniană, așa a fost societatea franceză din 1789.

Societatea omenească, în continuă dezvoltare, face să se accentueze inegalitățile dintre oameni, mai ales din punct de vedere economic. Cei bogați și cei războinici ajung să aibă un fel de dominațiune asupra celor mai săraci. În această situațiune, ei introduc în legislațiune o serie de privilegii pentru dânsii. La un moment însă, o clasă socială urmărește, ca un ideal, o egalitate mai mult sau mai puțin reală. Societatea merge spre acest ideal și dacă împrejurările politice sunt favorabile, acest ideal se realizează, legislațiunea suferind modificări în acest sens.

Când legăturile de solidaritate slăbesc, când societatea nu mai are putere de a-și impune voința, mișcările anarhice apar, siguranța vieții și a averii ne mai putând fi dată de organele societății, indivizii trebuie să se apere singuri. Ei își amintesc cu regret de stările anterioare, când exista ordine socială și atunci oamenii luptă pentru autoritatea organelor de Stat.

## CAPITOLUL II

### PROCLAMAREA LIBERTĂȚILOR INDIVIDUALE

#### § I. LIBERTĂȚILE INDIVIDUALE ÎNAINTE DE DECLARAȚIA DREPTURILOR OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI

SUMAR: 563. *Necesitatea proclamării și înscrierii în Constituții a drepturilor omului și cetățeanului.* — 564. *Antichitatea și Evul Mediu.* — 565. *Anglia.* — 566. *Statele-Unite ale Americii de Nord*

563. **Necesitatea proclamării și înscrierii în Constituții a drepturilor omului și cetățeanului.** Se susține adeseori că Revoluția franceză a desființat tirania și a venit să proclame într'o formă solemnă și definitivă, drepturile omului și ale cetățeanului; s'ar părea deci că înainte de această declarație, garanțiile libertății individuale nu existau și că declarația drepturilor omului n'a făcut numai să le proclame, dar chiar să le creieze.

Privită astfel, problema nu este înfățișată în întregul ei. Nu trebuie să se creadă că oamenii n'au cunoscut libertățile individuale înainte de această declarație. Dimpotrivă, tocmai pentru că ei le-au cunoscut, tocmai pentru că aceste libertăți ale omului și cetățeanului, născute din contactul zilnic al oamenilor de Stat, se găseau nesocotite de puterea publică, care dobânda astfel un fel de preponderență asupra individului, s'a simțit nevoia ca aceste garanții ale libertății individuale să fie proclamate în chip solemn și înscrise în texte constituționale. « Statul este suveran, spune Lapradelle <sup>1)</sup>. Dar, în Statul modern, această suveranitate, simplă emanație a voințelor individuale, găsește în individ principiul și scopul său. Dacă Statul este suveran, nu e pentru dânsul, ci pentru individ. Fără îndoială, individul datorește Statului nu numai un sacrificiu: pentru apărarea patriei în afară, libertatea, viața; pentru păstrarea ordinii înlăuntru, supunerea sa imperativului legal. Dar, la rândul său, Statul are față de

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, p. 495.

individ, datorii. Trebuie să respecte în el principiul și scopul său. Cum se pot concilia dreptul individului și dreptul Statului? A sacrifica pe unul, avem tiranie. A sacrifica pe celălalt, e anarhie. Intreaga efortare a științei politice tinde să stabilească între dânsese un echilibru: echilibru instabil și fragil.

« Cum să înserăm libertatea în ordine? Aceasta este problema enorm de dificilă, la soluția căreia lucrează, după temperamentul lor, diferitele popoare, unele cu acte, altele cu cuvinte pe care actele abia le pot ajunge ».

Această problemă vastă, dificilă, care face preocuparea întregului Ev mediu, ajunsese să formuleze o concepție generală despre drepturile și libertățile individuale, adică despre limitele pe care poate să le aibă libertatea în Stat, pentru a nu aduce atingeri ordinii.

Dar această concepție generală nu era suficientă pentru a asigura eficacitatea acestor garanții. Se va vedea că Declarația drepturilor omului nu inventează nimic nou, ci proclamă numai acele drepturi și libertăți care existau și atunci. Era însă nevoie de această proclamație solemnă, într'o țară ca Franța, unde dreptul a fost monopolizat de legea scrisă. Se considera că o garanție sau un drept recunoscut unei persoane n'are valoare decât dacă este formulat într'o regulă scrisă.

Vechiul regim cunoștea nu numai drepturile publice individuale, ci și drepturile, cari existau, fără să fie nevoie de nicio declarație și au continuat să existe, fără să fie cuprinse în declarație. Toate drepturile de familie, de succesiune, etc., erau cunoscute și garantate și de practica vieții și de diferitele decrete și ordonanțe. Declarația drepturilor omului și cetățeanului se ocupă însă, în special, de acele drepturi și libertăți, care veneau mai des în conflict cu puterea publică. Se socotea că este necesar să fie proclamate în chip solemn și într'un text scris, căci cu chipul acesta, ele fiind stabilite într'un text formal, la îndemâna tuturor, vor fi mai bine cunoscute și respectate. Naște astfel ideea atotputerniciei legii scrise și această concepție va influența întreaga lume juridică franceză și va determina marile codificări, în care se va înscrie garantarea drepturilor civile ale individului, necuprinse în declarația drepturilor omului.

Este suficient să cercetăm care era situația libertăților individuale înainte de declarația drepturilor omului, pentru a ne da mai bine seama că proclamarea lor în mod solemn nu se datorește decât noii concepții despre puterea magică a legii.

564. **Antichitatea și Evul Mediu.** Cei vechi nu cunoșteau garanții ale libertății individuale. Libertatea consta în participarea individului la viața



publică. « Individul, cum spune Benjamin Constant <sup>1)</sup>, suveran în afacerile publice, este sclav în afacerile private. Cetatea antică este zidită pe libertatea politică, cu excluderea libertății civile ». Guvernul la Roma era omnipotent și rațiunea de Stat domina orice altă considerație. Dacă legile civile ale lumii romane ating perfecțiunea și servesc, prin fragmentele ce ne-au fost păstrate de Justinian, să inspire marile coduri civile de azi, în schimb organizarea politică a Statului roman este departe de perfecțiunea organizării civile.

În cetatea antică, Statul nu este decât o comunitate de familii, având toate aceleași obiceiuri de viață, aceeași religie. Dar guvernul este omnipotent și rațiunea de Stat domină totul. Nu există libertate, nu există drept, în fața atotputerniciei Statului. Legile civile își au aplicație numai între indivizi; aceste legi nu mai au nicio valoare atunci când vin în conflict cu interesele Statului.

În Evul mediu, se naște ideea de drept natural; se admite că omul are drepturi înnăscute, drepturi imprescriptibile. Omul, sub influența creștinismului, este socotit ca un produs al lui Dumnezeu: toți oamenii sunt fiii lui Dumnezeu, având drepturi înnăscute acordate de divinitate.

Se schimbă concepțiunea omenirii: omul nu mai e un simplu instrument.

Când imperiul roman de apus se prăbușește, Statul, sub forma veche, dispare. În locul puterii centrale de comandă și de constrângere, *imperium ac potestas*, reșcind din însăși natura Statului, vedem apărând o nouă organizare de Stat, o nouă ordine juridică, în care puterea de comandă este întemeiată pe contract. Regele dădea unui oștean viteaz sau unui curtean o porțiune de pământ mai mare sau mai mică, numită *feudum*, în cuprinsul căreia el exercita drepturi suverane, administrând, judecând, luând impozite, strângând armată. El era vasalul Regelui, căruia îi jura credință, supunere, asistență militară și financiară. Regele îi promitea în schimb protecțiune și asistență. Seniorul feudal dădea la rândul său porțiuni de pământ la alte persoane, cu jurăminte reciproce. Acestea la rândul lor își creiau, în același mod, vasalii. Vasali vasalilor se numeau vavasali. Așa încât puterea de a comanda se bazează pe acest contract feudal. În lipsa unei puteri organizate, cei mai slabi, *humiliores*, se pun sub protecția celor mai tari, *potentiores*. Se încheie legături contractuale între aceștia și societatea se organizează pe ideea de protector și protejat.

<sup>1)</sup> *Cours de politique constitutionnelle*, 1819.

Neajunsurile acestui sistem, care duc la destrămarea puterii politice, fac ca oamenii să dorească vechea organizare autoritară și să lupte pentru restaurarea puterii regale. Dar, în momentul în care Regele se instaurază în vechea autoritate, în momentul în care lupta dintre Papi și Împărați se termină cu biruința celor din urmă, reacțiunea apare vehementă și absolutismul cel mai desăvârșit se înstăpânește. Din această epocă datează expresiunile: *Quod principi placuit legis habet vigorem* sau *Si veut le roi, si veut la loi*, sau *L'Etat, c'est moi*.

În fața acestei puteri absolute a regalității, nu se poate vorbi de existența drepturilor individuale, garantate de lege. Existau libertăți, numai în măsura în care voia să le acorde Suveranul, sau în măsura în care îi erau impuse prin constrângere. Singura temperanță ce se putea aduce puterii regale, era dreptul divin. Opreliștea dă și dânsa naștere la reacțiune și cercetătorii dreptului divin, în sfortșarea lor de a aduce o temperanță absolutismului regal, studiază care este natura dreptului Șefului Statului și fundează astfel principiile libertății moderne.

Pe când în Franța, libertatea individuală, cu toate garanțiile ei, își taie cale prin studiile teologilor și ale filosofilor, în alte țări, ca Anglia și America, ea se înfăptuește întâi în anumite instituții și apoi, odată faptul săvârșit, este comentat și interpretat. Aceasta, de altfel, constituie diferența profundă dintre libertățile anglo-saxone, care n'au nevoie de declarații scrise și dintre libertățile franceze, cuprinse și formulate într'o declarație a drepturilor.

Libertățile anglo-saxone au crescut și s'au dezvoltat pe nesimțite. Ele și-au împletit idealurile lor din nevoile imediate ale vieții și au avut un scop mai modest, acela de a satisface o cerință a timpului. Ele au intrat astfel de timpuriu în deprinderile de viață ale oamenilor, s'au cimentat în suflele și n'au mai avut nevoie de o proclamare solemnă sau de o consacrare într'un text formal.

Libertățile franceze au fost cucerite pe calea spiritului. A fost deci necesar să se creeze o teorie, să se educe o întregă opinie publică, să se constituie o atmosferă prielnică înfăptuirii lor. Această sfortșare generală de realizare a unui crez politic, nu putea să fie satisfăcută printr'o înfăptuire liniștită și modestă a dezideratelor. Reformele înfăptuite de miniștrii lui Ludovic XVI, deși foarte bune și aproape toate în spiritul mișcării revoluționare de mai târziu, nu satisfac, deoarece nu aduceau o recunoaștere publică definitivă și eclatantă a străduințelor spirituale ale unei întregi opinii publice. Tocmai de aceea proclamația drepturilor omului și

cetățeanului a avut un atât de mare răsunet și o atât de mare influență. Dar înainte de a examina această declarație, să ne oprim o clipă asupra garanțiilor libertăților individuale în țările anglo-saxone.

565. **Anglia.** Pentru prima dată ideea de înscriere într'un text legal a unor garanții privitoare la libertatea politică a indivizilor, apare în Anglia, *Magna Charta* din 1215, care, la început, nu este decât un contract de tip feudal, încheiat între Rege de o parte, baroni și prelați de altă parte, dar care cu timpul a fost socotită de poporul englez ca o adevărată victorie a libertății: este cel dintâi act care, în cele 63 de paragrafe sau clauze, conține bazele *libertății politice* și în același timp și ale *libertății civile*. Principiul pus în § 12, că niciun impozit nu va fi stabilit decât cu consimțământul consiliului comunal al regatului, ceea ce înseamnă că nu se poate percepe un impozit fără aprobarea reprezentanței naționale, marchează începutul libertății politice, așa cum dispoziția § 39 că «niciun om liber nu va putea să fie arestat, întemnițat, lipsit de bunurile sale, pus afară din lege sau exilat, fără ca o judecată a *egalilor* săi sau o dispoziție expresă de lege s'o autorize», marchează începutul libertății civile.

*Magna Charta* n'are caracterul unei declarații de drepturi; este o singură măsură de apărare, pe care una din cele două părți în luptă, o ia pentru apărarea drepturilor sale împotriva puterii regale asupritoare.

Interesantă însă este forma în care apare această încercare de apărare. «Dar, nu numai prin conținut, ci prin formă, *Magna Charta* este interesantă, ca aplicare a unui mod de stabilire a Constituțiilor pe care Anglia trebuia, în cursul istoriei sale, să-l practice neîncetat: un contract între două puteri politice. *Magna Charta* nu este o lege, căci nu există încă Parlament; nu este, în sensul modern al cuvântului, o Constituție, căci nu există nici Adunare constituantă. E un adevărat pact între doi beligeranți: unul, care cere privilegiu și altul, care le acordă, pentru a avea pace » <sup>1)</sup>).

Dar, cu tot acest contract încheiat între Rege și reprezentanții națiunii, totuși clauzele lui se uită repede Regele este înclinat să abuzeze de puterea sa și se simte mereu nevoia reînnoirii prin declarații a acestui contract.

Abuzul merge până acolo încât în 1688, din nou, Camera Comunelor și Camera Lorzilor sunt obligate să-l limiteze prin vestitul *bill al drepturilor*.

<sup>1)</sup> Lapradelle, *op. cit.*, p. 104.

După cum Magna Charta fusese de mai multe ori confirmată de Carol I, acesta este obligat, pentru a putea să obțină noi subsidii dela Parlament, să recunoască încă odată principiile fundamentale ale Magnei Charta. O face în 1629 sub numele de *petiția drepturilor*, un decret foarte scurt, din care sunt înlăturate toate dispozițiile cu caracter feudal. Dar îndată după aceasta, absolutismul reînvie în Anglia. Când Iacob al II-lea renunță la tron, Parlamentul profită de ocazie și impune, cu ocazia modificării succesiunii la tron, nu numai reginei Maria ci și lui Wilhelm de Orania, obligația de a recunoaște și de a proclama toate libertățile nesocotite de Iacob al II-lea. Și pentru ca această proclamație să fie și mai solemnă, Parlamentul o redactează ca un preambul al textului care cheamă pe Maria și pe Wilhelm de Orania la tronul rămas vacant în urma lui Iacob al II-lea.

*Billul drepturilor* din 1688 prezintă o importanță deosebită pentru garanțiile libertății politice și civile. Parlamentul declară și suveranul primește: 1. că pretinsa putere a autorității regale de a suspenda legile sau executarea legilor, fără consimțământul Parlamentului, este ilegală; 2. că pretinsa putere a autorității regale de a dispensa de legi sau de executarea lor, așa cum a fost uzurpată în teorie și în fapt, este ilegală; 3. că perceperea de taxe pentru folosința Coroanei sub pretext de prerogativă, fără asentimentul Parlamentului, pentru un timp mai lung și în altfel decât este sau va fi consimțit de Parlament, este ilegală; 4. că este dreptul supusului de a adresa o petiție regelui și că prin urmare orice arestare sau orice urmărire pentru astfel de petiții este contrară legii; 5. că ridicarea și întreținerea unei armate permanente în interiorul regatului în timp de pace, afară de cazul când are aprobarea Parlamentului, sunt contrare legii. În afară de aceste principale dispoziții, bill-ul drepturilor mai conține o serie de declarații cu privire la alegerea membrilor Parlamentului, la libertatea de cuvânt și debateri, la amenzi și pedepse, la alegerea juraților și la obligația Parlamentului de a funcționa cât mai des.

În sfârșit, al treilea act de importanță deosebită este cel din 1701, cunoscut sub numele de *act de stabilire (act of settlement)* și în care, după ce se repetă aceleași drepturi pe cari le revendica Parlamentul, se proclamă în plus inamovibilitatea magistraților, prin art. 7.

Aceste proclamații de drepturi, în Anglia, nu au caracterul general și umanitar pe care-l vom întâlni îndată în declarația drepturilor omului și cetățeanului. Ele sunt făcute pentru circumstanțe locale, pentru nevoia de a satisface o situație de fapt; sunt izvorâte din nevoia de apărare împotriva absolutismului regal și nu au altă preocupare decât aceea de a

remedia situația momentană. Omul, ca subiect de drepturi, nu constituie o preocupare a acestor proclamații. Ele nu s'au silit să se intereseze de ceea ce nu forma preocuparea imediată și de ceea ce nu putea să fie realizat sau nu intra în spiritul oamenilor vremii. Aceste proclamații s'au preocupat de un lucru mai practic, de ceea ce interesa viața zilnică în Stat, și au căutat să realizeze acest maximum egoist, fără a se preocupa de principii mai înalte și mai generale. Ceea ce este de remarcat, este că aceste declarații nu se ocupă de loc de libertatea de conștiință. Ele nu se preocupă să proclame drepturile individului împotriva națiunii.

Și totuși, Englezii au reușit să învâle aceste declarații în tradiție și mister, spre a face dintr'însele fundamentul libertăților și drepturilor individului. Dicey, sau Sir Maurice Amos, sau oricare alt englez, întrebând care este națiunea din lume care se bucură de cea mai mare libertate, își va răspunde că este Anglia și va aduce în sprijinul afirmației sale cele trei acte amintite.

566. **Statele Unite ale Americii de Nord.** Ceea ce n'au reușit ca să redea declarațiile de drepturi din Anglia, ne-au redat refugiații englezi în Coloniile engleze din America de Nord. Intoleranța religioasă engleză, persecuțiunile ce le-au dus împotriva catolicilor, lupta de separațiune dintre Anglia și Irlanda, au făcut ca marele număr de refugiați politici să ducă cu dânsii, în nouile țări pe care avea să le fundeze, principiile fundamentale ale libertății civile.

Refugiații politici, persecutați până atunci în Anglia, devenind liberi și stăpâni în nouile teritorii, în mod firesc s'au transformat la rândul lor în persecutori și inteloranți. Este o lege naturală ca cel care a suferit pentru o anumită idee, să caute să-și impună părerea sa îndată ce a devenit stăpân și să fie la fel de intolerant pentru părerile altora.

Semnalul luptei pentru apărarea libertăților civile îl dă un tânăr pastor din Salem (Massachusetts), Roger Williams, care, în 1631, declară: « Religia este numai chestiune de conștiință, în sfântul templu al căreia niciun magistrat nu poate intra ».

Dar Roger Williams nu poate rămâne în Massachusetts. Gonit de acolo, el fundează Rhode Island, a cărei cartă constituțională din 8 Iulie 1663 proclamă: « nimeni, în susnumita colonie, din acest moment înainte, nu trebuie să mai fie în nici într'un fel chinuit, pedepsit, turburat sau întrebând pentru diferențele de opinie în materie religioasă, care n'ar turbura în mod efectiv pacea civilă a coloniei, înlăturând orice lege, statut,

clauză actuală sau viitoare, orice uz sau orice obicei al regatului, care ar fi contrariu ».

Și această idee se generalizează încetul cu încetul. În același an (1663) Constituția Carolinei de Nord, la redactarea căreia filosoful Locke a avut un rol determinant, iar apoi carta din Massachusetts (1692) și din Georgia (1732), repetă aceleași declarații.

Dar libertatea religioasă este definitiv câștigată în America, și pentru toate credințele, nu numai pentru protestanți, ca în declarațiile anterioare, cu prilejul unirii celor 13 colonii și fundării Statelor Unite ale Americii de Nord. În luptă cu Anglia, cu acea metropolă care le dăduse însăși viața dar care nu voia să le permită să trăiască pe propriile lor picioare, coloniile găsiră ca cea mai nimerită armă de luptă ce puteau opune Angliei, proclamarea libertății religioase, respectul complet al libertății de conștiință, ceea ce constituia, pentru intoleranța engleză, o mare lovitură, menită să atragă simpatia întregii opinii publice franceze, care era pregătită la aceasta prin întreaga mișcare filosofică a secolului al XVIII-lea.

Actul de Confederație, care vine să stabilească legătura de drept dintre colonii, le pune sarcina, în art. 3, de a se apăra: « contra oricărei violențe sau atac care, pentru cauză de *religie*, de suveranitate, de comerț, sau orice alt pretext, ar atinge pe una din ele ».

Aproape toate coloniile își revizuesc în acest timp constituțiile lor (1776—1783) și opt din ele înscriu în fruntea pactelor lor fundamentale, declarațiile de drepturi.

Dar în momentul când Confederația celor treisprezece State se transformă în Stat federal (17 Sept. 1787) noua Constituție a Statelor Unite nu se ocupă de declarația drepturilor. Motivul pentru care nu se văd înscrise aceste drepturi, ni-l dă Hamilton <sup>1)</sup>. Aceste drepturi erau socotite ca drepturi înăscute ale poporului american; ele făceau parte din însăși ființa națiunii americane; a le înscrie într'o declarație de drepturi, i s'a părut constituantului periculos, căci dacă aceste drepturi naturale sunt înscrise într'o declarație, mâine aceeași declarație poate să vină să le desființeze.

Explicațiile date de Hamilton nu sunt de natură să mulțumească statele din Confederație; aceasta nu ratifică noua Constituție decât sub promisiunea formală că se va aduce un *bill al drepturilor*. Și în adevăr, această declarație de drepturi s'a acordat, prin cele dintâi zece amendamente

<sup>1)</sup> *Federalist*, Nr. 84.

ale Constituției, propuse primului Congres al legislaturii Statelor, la 25 Sept. 1789 și ratificate la 15 Dec. 1791.

Aceste articole adiționale înscriu în chipul cel mai complet principiile libertății individuale, civile și politice <sup>1)</sup>.

Declarațiile americane de drepturi se disting fundamental de cele engleze: declarațiile americane înfățișează nu numai libertatea individuală, ci merg până la cea mai înaltă libertate, aceea a conștiinței; ele dau acestor drepturi o bază filosofică, le deduc din natura însăși a omului. Și pentru că aceste drepturi sunt inerente ființei umane, declarațiile se ocupă de oameni în general și nu numai de Americani sau Englezi. În sfârșit, ele apar ca o manifestare a voinței populare care, întrunită în Constituantă, impune restricții legislative Congresului și legislaturilor țărilor.

Dar declarațiile americane, cu toate aceste avantagii față de cele engleze, nu ating totuși maximum de perfecție. Unele din ele sunt prea lungi, ideile nu sunt expuse într'o formulă clară, concisă, lapidară, care să izbească atențiunea și să se infiltreze de îndată în sufletele tuturor; altele se ocupă de chestiuni prea particulariste, cărora le dă o reglementare minuțioasă. Ele nu pot satisface, din acest punct de vedere, spiritul filosofic și preocupările timpului. Ele nu sunt decât precursorile acelei declarații a drepturilor omului și cetățeanului, care a izbit atât de puternic spiritele și a creiat o ideologie nouă.

## § 2. DECLARAȚIA FRANCEZĂ DIN 1789 A DREPTURILOR OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI

SUMAR: 567. *Izvoarele*. — 568. *Conținutul declarației de drepturi*. — 569. *Izvoarele literare ale declarației drepturilor*. — 570. *Valoarea acestei declarații*. — 571. *Criticele*. — 572. *Evoluția ei*

567. **Izvoarele.** Declarația franceză din 1789 a drepturilor omului și cetățeanului se profilează, în societatea dela sfârșitul veacului al XVIII-lea, ca un fulger de lumină care vine să încheie o epocă și să înscrie zorii unei alte lumi. Dar înainte ca acest fulger să străbată dela un capăt la altul al lumii și să lumineze orizonturile, el a fost făurit, încetul cu încetul, în decursul timpurilor, de străduința, sfortărea și mintea atâtor gânditori. Ideea drepturilor și libertăților individuale se găsea în stare de gestațiune; a trebuit să tâșnească scânteia care să împreune ideile, să creeze sinteza ce ne-a dat declarația drepturilor.

<sup>1)</sup> Vezi A. Hamilton, *Fédéraliste*, p. 767 și urm.

Ideea drepturilor individuale naște în Franța odată cu doctrina dreptului natural. Școala liberală, școala dreptului naturii și al ginților, este aceea care ridică problema, la început, numai sub forma unui drept pe care individul îl poate opune puterii executive, autorității regale, iar nu ca un drept înăscut, individual, de sine stătător și opozabil Statului, cum apare în *Declarația drepturilor*. Aceste idei se împletesc cu cele ale filozofilor englezi. Locke (1690) vorbește de drepturi naturale ale omului, pe care acesta le părăsește de bună voie, prin contract, în folosul Statului, pentru a-și putea asigura astfel viața, traiul în comun (*Gouvernement civil*, cap. VIII, § 1).

Fiziocrații (Baudeau, Quesnay) contribuie și ei la instaurarea ideii de libertate. Apărând proprietatea funciară, ei apără libertatea individuală.

În sfârșit, teologii protestanți, la sfârșitul secolului al XVII-lea, Hotman în *Francogallia*, Jurieu în *Lettres...* afirmă că omul are drepturi inalienabile, imprescriptibile.

Astfel, secolul al XVIII-lea cunoaște noțiunea drepturilor individuale pe calea filosofiei, a economiei politice, a teologiei. Dar, la acest patrimoniu comun, vine să se adauge preocuparea întreagă a secolului al XVIII-lea: Montesquieu, care dorea și dânsul o limitare a drepturilor Regelui, ca în Anglia; Rousseau, care creează adevăratul fundament al libertății politice, prin formula magică și cuprinzătoare a suveranității naționale.

Libertatea politică este strâns legată de libertatea civilă; în măsura în care libertatea politică se cucerește, libertatea civilă se impune. Gierke declară că « se găsește pretutindeni în doctrina Evului mediu ideea că individul are drepturi înăscute și indestructibile. Sarcina de a formula și de a clasa aceste drepturi aparține unui stagiului posterior dezvoltării teoriei dreptului natural. Dar în filosofia Evului mediu, principiul existenței acestor drepturi este corolarul valorii obiective și absolute ce se atribuie preceptelor mai înalte ale dreptului natural și ale dreptului divin. E suficient o rapidă privire asupra doctrinei medievale, pentru a constata că aici se găsește pretutindeni ideea valorii absolute a individului, idee pe care creștinismul o arată lumii în toată fața sa... Ideea că destinul etern, la care fiecare individ e chemat, îi conferă un caracter sacru și intangibil, chiar pentru puterea supremă... ».

Întreaga preocupare a Evului mediu, mișcarea ideilor, începând din secolul al XVI, poartă asupra noțiunilor abstracte care, din a doua jumătate a veacului al XVIII-lea, vor diviza umanitatea și vor da naștere la lupte: suveranitatea, poporul suveran, reprezentarea poporului, contractul



social, dreptul natural al omului, dreptul divin al regilor, subordonarea individului dreptului pozitiv al Statului și subordonarea Statului dreptului natural (Gierke).

Pe acest fond sufletesc, astfel pregătit de filosofie, de teologie, de economie politică, vine, în veacul al XVIII-lea, să se adauge încă un element determinant, influența declarației drepturilor din America <sup>1)</sup>. La Fayette, care fusese sufletul revoluției americane, ducând acolo influența spiritului francez, este în același timp purtătorul de cuvânt al ideologiei americane pe lângă Revoluția franceză. La 11 Iulie 1789 el pune înaintea Adunării chestiunea *preconstituțională* a drepturilor publice individuale. Această declarațiune de drepturi era direct inspirată de Constituțiunile Statelor americane și în special de aceea a Statului Virginia.

Cu ocaziunea acestei depuneri, La Fayette spune: « Orice om naște cu drepturi inalienabile și imprescriptibile, cu libertatea tuturor părerilor, cu grija fericirii și a vieții sale, cu dreptul de proprietate, cu dispoziția întregă a persoanei sale, a industriei, a tuturor facultăților sale; comunicarea ideilor sale prin toate mijloacele posibile, căutarea bunei stări și rezistența la opresiune. Niciun om nu poate fi supus decât la legi consimțite de dânsul sau de reprezentanții săi, anterior promulgate și legal aplicate ».

Succesul lui La Fayette fu imens; deși întâlni oarecare împotrivire în Adunare și un proiect al abatelui Grégoire, care, cerea să se proclame și datoriile individului, declarația drepturilor a fost imediat adoptată (20—26 August 1789).

568. **Conținutul declarației de drepturi.** Spre deosebire de celelalte declarații de drepturi, declarația franceză este rezultatul unui suflu de credință profundă, a unei concepțiuni particulare despre individ, este corolarul întregii filosofii clasice.

Declarația americană abia începe să-și pună problema drepturilor individuale ale omului; declarația franceză, dimpotrivă, fundează întreaga ei filosofie pe acest drept al individului, un drept superior și înăscut, care trebuie opus nu numai Regelui, ci tuturor, deci și puterii legislative.

<sup>1)</sup> Trebuie făcut deosebire, așa cum am arătat, între declarațiile de drepturi din America și cele din Anglia, care au caracterul unor contracte de tip feudal. Voința unilaterală a națiunii de a hotărî ea însăși și în chip suveran, limitarea puterii legiuitoare și chiar a puterii constituante, acestea formează caracterul esențial al declarațiilor de drepturi, caracter care a atras în chip deosebit atenția lumii franceze.

Declarația franceză conține două principii fundamentale: *egalitatea în fața legii și libertatea*. Art. 1 al declarației: « Oamenii nasc și rămân liberi și egali în drepturi », consfințește în mod netăgăduit baza pe care este alcătuită această declarație.

Odată aceste două principii formulate, declarația vorbește (art. 2) de conservarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului. « Aceste drepturi sunt libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența la opresiune ». În art. 3 se formulează principiul că « întreaga suveranitate reșade în națiune; nici un corp, nici un individ, nu pot exercita o autoritate care să nu emane dela națiune ».

Aceste principii generale formează baza întregii concepții noi pe care o aduce declarația drepturilor. Căci odată aceste principii formulate, în urmă declarația drepturilor se ocupă de dezvoltarea acestor principii și de înscrierea unor reguli menite să garanteze fiecare din formele libertății.

Astfel, ea definește în prim rând conținutul noțiunii de libertate. În mod larg și general declară că « libertatea consistă în puterea de a face tot ceea ce nu vatămă altuia: astfel, exercițiul drepturilor naturale ale fiecărui om n'are alte limite decât acele care asigură celorlalți membri ai societății folosința acelorași drepturi » (art. 4). Limitele acestora nu pot fi determinate decât prin lege. Și atunci declarația găsește logic și necesar să arate ce este legea. « Legea este expresia voinței naționale » (art. 6).

O atenție specială dă declarația, libertății fizice a individului. Ea reglementează modul și cazurile în care se poate face arestarea și ce condiții trebuie să îndeplinească o pedeapsă pentru a putea fi aplicată (art. 7, 8, 9).

Libertatea părerilor, chiar religioase (art. 10), libera comunicare a ideilor, considerată ca « unul din cele mai prețioase drepturi ale omului », libertate care constă pentru orice cetățean din dreptul de a vorbi, scri, imprima liber ideile sale, cu obligația de a răspunde de abuzul acestei libertăți în cazurile determinate de lege (art. 11), formează obiectul preocupărilor declarației.

Dar, pentru garantarea acestor libertăți, pentru garantarea acestor drepturi ale omului, este necesară o forță publică. Aceasta este « instituită » pentru folosința tuturor și nu pentru interesul particular al acelora cărora le este încredințată (art. 12).

Forța publică trebuie întreținută printr'o contribuție comună (art. 13) a cărei necesitate și întrebuițare trebuie constatată și controlată de cetățeni prin reprezentanții lor (art. 14), societatea având dreptul să ceară oricărui agent public socoteală de modul cum administrează (art. 15).

În sfârșit, declarația socotește că proprietatea este un drept inviolabil și sacru, de care nimeni nu poate fi lipsit decât în caz de necesitate publică legalmente constatată și după o dreaptă și prealabilă indemnitate <sup>1)</sup>.

569. **Izvoarele literare ale declarației drepturilor.** Examinând conținutul acestei declarații, ne putem da lesne seama de izvoarele sale de inspirație. Romantică prin preambulul și uneori și prin naivitatea declarațiilor, concisă și lapidară totuși, întrebuițând formule generale, care să fie aplicabile tuturor oamenilor, ea este expresia cea mai tipică a geniului și caracterului poporului francez și este fructul întregii filosofii a secolului al XVIII-lea, dar în special al școlii *dreptului natural*.

<sup>1)</sup> Iată textul integral al Declarației drepturilor omului din 1789:

Reprezentanții poporului francez, constituiți în Adunare Națională, considerând că ignoranța, uitarea sau disprețul dreptului omului sunt singurele cauze ale nenorocirilor publice și ale corupțiunii guvernelor, au hotărât să expună, într-o declarație solemnă, drepturile naturale, inalienabile și sacre ale omului, astfel că această declarație, mereu prezentă tuturor membrilor corpului social, să le amintească tuturor drepturile și datoriile lor; ca actele puterii legislative și cele ale puterii executive, putând fi oricând comparate cu scopul oricărei instituții politice, să fie mai respectate, astfel încât reclamațiile cetățenilor, fondate de aici înainte pe principii simple și incontestabile, să ducă totdeauna la menținerea Constituției și la fericirea tuturor. În consecință, Adunarea Națională recunoaște și declară, în prezența și sub auspiciile Ființei Supreme, drepturile următoare ale omului și cetățeanului:

*Art. 1.* — Oamenii nasc și rămân liberi și egali în drepturi. Distingțiile sociale nu pot fi fondate decât pe utilitatea comună.

*Art. 2.* — Scopul oricărei asociații politice este conservarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului. Aceste drepturi sunt libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența la opresiune.

*Art. 3.* — Principiul oricărei suveranități stă numai în națiune; niciun corp, niciun individ, nu poate exercita vreo autoritate care să nu emane dela națiune.

*Art. 4.* — Libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu vătămă altuia: astfel, exercițiul drepturilor naturale ale fiecărui om n'are alte limite decât cele care asigură celorlalți membri ai societății folosința acelorași drepturi. Aceste limite nu pot fi determinate decât prin lege.

*Art. 5.* — Legea n'are dreptul să oprească decât acțiunile vătămătoare societății. Tot ceea ce nu este oprit de lege nu poate fi împiedecat și nimeni nu poate fi constrâns să facă ceea ce ea nu ordonă.

*Art. 6.* — Legea este expresia voinței generale. Toți cetățenii au dreptul să concureze personal, sau prin reprezentanții lor, la elaborarea sa. Ea trebuie să fie aceeași pentru toți, fie că apără, fie că pedepsește. Toți cetățenii fiind egali în fața sa, sunt egal admisibili în toate demnitățile, locurile și funcțiile publice, după capacitatea lor și fără altă distincție decât aceea a virtuților și talentele lor.

Doctrina acestei școli a fost cu strălucire formulată de filosoful englez J. Locke și redusă apoi în formule juridice simple și clare de jurisconsultul englez Blackstone pe la mijlocul veacului al XVIII-lea.

Aceste izvoare literare, la care se adaugă toate scrierile filosofice ale timpului — căci toate școalele, chiar fiziocrații, ajungeau la această concluzie, ca și declarația drepturilor americane — au format baza literară și științifică de unde s'a inspirat declarația drepturilor omului și cetățeanului.

**570. Valoarea acestei declarații.** Declarația drepturilor omului și cetățeanului n'aducea lucruri noi, care nu mai fuseseră până atunci cunoscute și care apăreau astfel ca un adevărat fenomen, merit să schimbe fața lumii.

*Art. 7.* — Niciun om nu poate fi acuzat, arestat, nici deținut, decât în cazurile determinate de lege și după formele de ea prescrise. Acei cari solicită, expediază, execută sau fac să se execute ordine arbitrare, trebuie să fie pedepsiți; dar oricare cetățean chemat sau arestat în virtutea legii, trebuie să se supună imediat; el se face vinovat prin rezistență.

*Art. 8.* — Legea nu trebuie să stabilească decât pedepse strict evident necesare și nimeni nu poate fi pedepsit decât în virtutea unei legi stabilite și promulgate anterior delictului și legal aplicată.

*Art. 9.* — Orice om fiind socotit nevinovat atâta vreme cât n'a fost declarat vinovat, dacă se socotește indispensabilă arestarea lui, orice rigoare care n'ar fi necesară pentru a se asigura de persoana lui trebuie să fie în mod sever reprimată de lege.

*Art. 10.* — Nimeni nu trebuie să fie turburat pentru părerile sale, chiar religioase, cu condiția ca manifestarea lor să nu turbure ordinea publică stabilită de lege.

*Art. 11.* — Libera comunicare a gândirii și părerilor este unul din drepturile cele mai prețioase ale omului; orice cetățean poate vorbi, scri, imprima în mod liber, răspunzând numai de abuzul acestei libertăți în cazurile determinate de lege.

*Art. 12.* — Garanția drepturilor omului și a cetățeanului necesită o forță publică; această forță este deci instituită în folosul tuturor și nu pentru utilitatea particulară a acelorora cărora le este încredințată.

*Art. 13.* — Pentru întreținerea forței publice și pentru cheltueli de administrare, o contribuție comună este indispensabilă; ea trebuie să fie egal repartizată între toți cetățenii, în raport cu facultățile lor.

*Art. 14.* — Toți cetățenii au dreptul să constate, singuri sau prin reprezentanții lor, necesitatea contribuției publice, s'o consimtă în mod liber, să-i urmărească întrebuintarea, să-i determine cotitatea, așezarea, încasarea și durata.

*Art. 15.* — Societatea are dreptul să ceară socoteală oricărui agent public de modul cum administrează.

*Art. 16.* — Orice societate în care garanția drepturilor nu-i asigurată, nici separația puterilor determinată, n'are constituție.

*Art. 17.* — Proprietatea, fiind un drept inviolabil și sacru, nimeni nu poate fi lipsit de dânsa decât atunci când necesitatea publică, legal constatată, o cere în mod evident și sub condiția unei juste și prealabile indemnități.

Toate ideile cari stau la baza declarației drepturilor omului și cetățeanului le vedem frământând mințile gânditorilor în tot timpul Evului mediu. Școala dreptului natural este deschizătoarea drumului de discuție; la teoriile sale se raliază și le discută întreaga filosofie a veacului al XVIII-lea. Când deci declarația drepturilor a apărut, toate aceste idei pe care dânsa le aducea, erau cunoscute.

Ceea ce formează însă valoarea adevărată a acestei declarații, sunt împrejurările solemne în care dânsa a apărut și în special sintetizarea într'o formulă generală, concisă și lapidară, a gândurilor și ideilor care nu numai frământau întreaga filosofie a veacului al XVIII-lea, dar reușise să câștige și să intereseze și opinia publică. Declarația drepturilor dădea satisfacție celor mai legitime speranțe ale unui popor idealist; ea transforma o mentalitate; zguduia anumite credințe și oamenii și-și îndrepta idealurile sale spre o lume nouă.

571. **Criticele.** Ca orice operă a spiritului uman, declarația drepturilor e supusă și ea criticei. Cele mai multe din acestea îi vin din partea filosofilor englezi Burke și Bentham. Aceștia critică filosofia și principiile care stau la baza declarației, socotindu-le ireale și contrarii naturii umane.

Bentham, în 1795, în lucrarea sa *Sophismes anarchiques*, critică limba în care e scrisă declarația, arătând că întrebunțează expresii greșite, atunci când spune că oamenii *sunt egali*, că legea *nu poate* să înstrăineze libertatea cetățenilor. Dar declarația este și inexactă. În adevăr, din cuprinsul ei se desprinde garanția a patru drepturi naturale. *Libertatea?* se întreabă el. Dar nu există lege care să nu-i aducă o restricție. *Proprietatea?* Nu există impozit sau amendă care să nu-i aducă o atingere. *Siguranța?* Orice lege care prevede o pedeapsă constituie o atingere. *Rezistența la opresiune?* Dar asta nu este un drept, ci este un mijloc de apărare, o sancțiune.

Declarația n'a scăpat nici de criticele conaționalilor săi. Astfel Joseph de Maistre (*Considérations sur la France*, Chap. VI), Taine (*Révolution*), Ch. Benoist (*Sophismes politiques*) impută declarației că este lipsită de simțul realității, că plutește în vid, că este prea declamatorie, conținând mai multe vorbe decât idei.

De sigur, o bună parte din aceste critici sunt întemeiate. Dar nimeni nu trebuie să uite că termenii în care este redactată această declarație sunt simpli, clari, izbitori, că ideile pe care dânsa le formulează sunt expresia gândirii lumii veacului al XVIII-lea; că ele au un conținut general și universal; că preocuparea acestei declarații despre om în genere era

de natură să-i atragă simpatia generală. Nu trebuie uitat, spune Lapradelle, că « ea răspunde dorinței lui Barnave, care dorea un *catehism național*. Mai presus de toate, ea se inspiră din ideea că omul are drepturi pe care nu le ține dela Stat, pentru atotputernicia căruia sunt necesare limite.

« Proclamând suveranitatea națională, declarația exprimă drepturile majorității. Enumerând drepturile naturale și imprescriptibile ale omului, ea afirmă drepturile minorității ».

Oricare ar fi criticele care i se aduc, această declarație a reușit să devină *constituția socială* a poporului francez, transformându-se cu timpul într'un adevărat drept natural și imprescriptibil, de natură să oblige la ascultare și respectare întreaga legislație franceză. Această declarație a avut însă o puternică înrâurire nu numai asupra legislației franceze, dar și asupra legislației țărilor străine.

572. **Evoluția ei.** Declarația drepturilor din 1789 a avut o evoluție foarte rapidă. Constituțiile care s'au succedat în Franța, la scurte intervale, conțin aproape toate o declarație a drepturilor, mai lungă sau mai scurtă, până când, în cele din urmă, în Constituția din 1852 și apoi în cea din 1875, dispăre completamente orice urmă de declarație.

Astfel, în perioada 1791—1793 întâlnim declarații de drepturi, ca și în Constituția din 1791, în proiectele de Constituție din 5 Febr. 1793 și apoi în Constituția montagnardă din 24 Iunie 1793. Diferența între aceste declarații constă în faptul că cea girondină era mult mai apropiată de declarația din 1789, pe când cea montagnardă era mult mai democratică, accentuând și mai mult drepturile naturale ale individului.

Constituția anului III prezintă și dânsa o declarație a drepturilor, însă marchează în chip foarte net începutul reacțiunii, deoarece declarația drepturilor este însoțită în același timp de o declarație a datoriiilor pe care le are cetățeanul față de drepturile sale. Această declarație conține obligațiuni pentru individ, redactate în chipul următor: « Nimeni nu este om de treabă dacă nu este cinstit și fervent păzitor al legilor (art. » 5) sau: « Acela care violează pe față legile se declară în stare de războiu cu societatea » (art. 6) sau « Acel care, fără a înfrânge pe față legile, le eludează prin viclenie sau dibăcie, lezează interesele tuturor ».

Constituția din 22 frimaire anul VIII rupe cu tradiția declarației drepturilor. Ea înseamnă o restrângere importantă ce se aduce drepturilor individuale. Pentru prima dată dela Revoluție, drepturile omului nu mai

apar într'un preambul constituțional, ci sunt înscrise într'un titlu VI, sub denumirea *Dispoziții generale*. Libertățile individuale sunt astfel nu numai deplasate, dar extrem de reduse. Imperiul avea nevoie de forță și ordine; era deci firesc să se aducă o restrângere libertăților individuale.

Dar Imperiul dispare și odată cu el regimul Constituțiilor se înlocuiește cu acel al Chartelor. Charta din 1814 înseamnă o dispariție completă a declarației drepturilor. Drepturile individuale erau incompatibile cu ideea de regalitate; aceasta fiind de drept divin, nu era admisibil de conceput drepturi naturale ale individului, care să poată intra în luptă cu dreptul divin.

Totuși regalitatea, în dorința de a face simpatică reîntoarcerea ei în Franța, menține câteva din libertățile care intraseră în deprinderile de viață ale poporului, cum este libertatea individuală «nimeni neputând fi arestat decât în cazurile prevăzute de lege și după formele ce ea prescrie» (art. 4), libertatea religioasă (art. 5), cu această distincție că «religia catolică, apostolică și romană este religie de Stat» (art. 6), libertatea presei (art. 8), inviolabilitatea proprietății (art. 9). Prin forma sa, Charta dela 1814, conținând în cele 12 articole dela început, pe care le intitulează în chip discret *Droit public des Français*, deci un singur *drept obiectiv*, nu drepturi subiective, se apropie totuși de Constituțiile care sunt prealabil însoțite de Declarații de drepturi.

Charta din 1830 păstrează aproape în întregime și sistemul și conținutul aceluși *Droit public des Français* pe care l-am întâlnit în Charta din 1814.

Diferența cea mai de seamă este că ea suprimă art. 6 din Charta din 1814 privitor la religia de Stat.

Constituția din 4 Noemvrie 1848 n'are o declarație a drepturilor omului, ci consacră capitolul II (art. 2—17) pentru *Drepturile cetățeanului garantate de Constituție*. Dar această Constituție, în preambulul său (III) declară: «Republica franceză recunoaște drepturile și datoriile anterioare și superioare legilor pozitive». Această recunoaștere nu constituie altceva decât o reîntoarcere la principiile din 1789; Constituția în cap. II, nu face altceva decât să reproducă o listă a acestor libertăți.

Din acest punct de vedere nu putem contesta că avem o declarație a drepturilor, cuprinsă în preambulul Constituției și referindu-se fără îndoială la principiile înscrise în declarația din 1789.

Constituția din 14 Ianuarie 1852, după ce proclamă (art. 25 și 26) existența libertăților publice, adaugă că «recunoaște, confirmă și garantează marile principii proclamate în 1789».

Deci Constituția din 1852 face trimitere la marile principii din 1789, pe care le consideră intrate în deprinderile de viață ale poporului francez și fără de cari nu e posibilă organizarea Statului.

Constituția din 1875, nu conține nicio mențiune și niciun principiu relativ la declarația drepturilor. Ea nu face nici trimitere, ca cea din 1852, la declarația drepturilor din 1789.

### § 3. PROCLAMAREA DREPTURILOR OMULUI IN ROMÂNIA

SUMAR: 573. *Proiectul de Constituție din 1822.* — 574. *Regulamentul organic.* — 575. *Revoluția din 1848.* — 576. *Convenția dela Paris.* — 577. *Statutul lui Cuza.* — 578. *Constituția din 1866.* — 579. *Constituția din 1923.* — 580. *Constituția din 1938.*

573. **Proiectul de Constituție din 1822.** Poporul român trăește de veacuri într'o strânsă legătură cu pământul pe care se află. Un Stat de țărani, în care singura și temeinica legătură este aceea dintre om și pământ, un Stat care la început n'a avut și nici nu putea să aibă altă preocupare decât aceasta.

Abia în secolul al XVII-lea începe mișcarea culturală, destul de înceată, dar totuși de natură a crea mișcarea și cultura de mai târziu. Atunci începe epoca *limbii românești*, prin introducerea ei în cancelarii, prin traducerea evangheliei, printr'un început de literatură religioasă, prin cronicile Țării. Un Miron Costin, un Nicolae Milescu, un Constantin Cantacuzino, studiind în străinătate, cunoscând și limbi străine, între care limba latină, află izbitoarea asemănare dintre limba noastră și limba latină și descoperă că Muntenii și Moldovenii se coboară din Râm, (Roma).

Descoperirile lor, consemnate în scris, trec în copii manuscrise din mână în mână, la puținii oameni știutori de carte pe vremea aceea, câțiva boieri, câțiva preoți și călugări, câțiva diaci și grămăticici. O epocă nouă se deschide în istoria neamului nostru, dar este nevoie ca timpul și oamenii să lucreze pentru ca aceste idei să se răspândească în tot poporul și acesta să aibă conștiința lor.

Veacul al XVIII-lea, cu epoca fanariotă, a contribuit în bună măsură la desvoltarea acestui sfios început al culturii noastre. Nivelul cultural al clasei stăpânitoare începe să se ridice; limba românească este introdusă în biserică de Mavrocordat. Școalele se înmulțesc, Domnii greci, în majoritate recrutați dintre dragomanii Porții, deci oameni cu carte, secretarii Domnitorilor, dascălii străini pe la curțile boierești, deprinderea de a



învăța limba franceză, grație influenței rusești, în special a ofițerilor ruși în timpurile de ocupație, grație refugiaților francezi pe timpul revoluțiunii și imperiului, la care trebuie adăugate călătoriile în străinătate, contribuiesc toate în bună măsură la ridicarea culturii.

Paralel cu mișcarea din Principate, începe mișcarea Românilor din Ardeal. Șincai, Maior, Micul, cu riscul libertății și vieții lor, se străduiesc să ne arate, pe baza studiilor făcute în Apus, că ne tragem din Romani și avem drept să fim stăpâni pe pământul pe care-l locuim. Incepe să apară acum cea dintâi idee conducătoare a poporului român, ideea națională. Sforțările Românilor de dincoace și de dincolo de munți se vor contopi în jurul aceleiași idei, care, deacum încolo, va forma cheea de boltă a întregii noastre preocupări.

Pe o atare pregătire intelectuală și sufletească venită, în veacul ce urmează, să se altoiască ideile Revoluției franceze, așa cum ele fuseseră înțelese de mintea boierilor români. Ceea ce este interesant, este faptul că aceste idei ale Revoluției franceze nu erau folosite pentru generalitatea indivizilor, pentru apărarea drepturilor omului, așa cum ele fuseseră solemn proclamate în declarația din 1789. Câțiva boieri oprimați cer în mod solemn recunoașterea și pentru ei a acelorași drepturi pe care le aveau cei care-i oprimbau. Ei formulează revendicările lor în baza marilor principii ale Revoluției franceze și după exemplul acesteia cer să se dea o Constituție. Este cazul boierilor cărvunari din Moldova, cari, în urma mișcărilor din 1821, cerură dela Turci reînnoirea capitulațiunilor, izgonirea Grecilor din dregătorii și mănăstiri și domn pământean, iar în urmă, la scurt interval, ei alcătuiră și un proiect de Constituție, pe care-l trimiseră Porții spre aprobare.

În acest proiect de Constituție din 1822 se întâlnesc o serie de idei, cari sunt direct inspirate de Revoluția franceză.

Proiectul de Constituție din 1822, sub presiunea Rusiei, fu respins de Poartă. Motivul Rusiei trebuia găsit în faptul că proiectul de Constituție înlătura amestecul ei la numirea Domnilor în Principate, așa cum fusese stabilit prin tratatul dela Kuciuc-Kainargi și firmanul Porții din 1802. Deși dezideratele moldovenilor, la care se uniseră și muntenii, abia fură examinate de Poartă, totuși ideile exprimate în ele se mențin, se răspândesc și încep să fie cunoscute chiar de boierii cari aveau interesul să le combată.

Patru ani mai târziu însă, în 1826, prin Convenția dela Cetatea Albă, li se recunosc Muntenilor și Moldovenilor dreptul de a-și alege Domni dintre pământeni. În acest scop, se înființară, în amândouă țările, Adunările

obștești. Și tot prin acea convenție se dispune alcătuirea unui *Regulament general* pentru Principate, care, deși îmbrăca acest titlu diferit, nu era totuși altceva decât Constituția dorită de cărvunari.

Tratatul dela Adrianopol din 1829 stabilește în mod definitiv protectoratul rusesc asupra Principatelor. Domnii pământeni Ioniță Sturza (Moldova) și Grigore Ghica (Muntenia) fură ridicăți din domniile lor și Principatele intrară sub directă administrație a Rușilor, reprezentați întâi prin generalul conte Palin și apoi prin generalul conte Kiseleff. Acest fapt grăbi alcătuirea Regulamentului general.

574. **Regulamentul organic.** Lucrările pentru regulamentul general, devenit mai în urmă Regulamentul organic, fură începute de o comisie alcătuită aproape exclusiv din boieri băștinași. Cererile din 1822 se repetă; în primul rând se cere unirea Munteniei cu Moldova, la care se mai adaugă neatárnarea și o dinastie străină și ereditară (1830). Era vorba deci numai de cereri politice și nicio amintire măcar despre cererile sociale. De sigur, Regulamentul organic, intrat în vigoare în 1831 în Moldova și în 1832 în Muntenia, Regulament care fusese votat de Adunările obștești, aducea multe îmbunătățiri din punct de vedere politic și administrativ: separația puterilor, sfatul administrativ (consiliu de miniștri), armată națională, organizare judecătorească, administrativă și financiară; însă, din punct de vedere social, Regulamentul nu conține niciunul din principiile enunțate la 1822. Dimpotrivă, acest Regulament, alcătuit de boierii băștinași, conține o serie de măsuri atât de asupritoare pentru țărani, încât el va da naștere, în scurtă vreme, la luptele pentru legea rurală din 1864 și va face ca acest Regulament, care, din punct de vedere al organizării, a adus importante îmbunătățiri, să fie totuși ars, și din cauza măsurilor impuse de Ruși, de împilare împotriva țăranilor, ca și pentru faptul că era o constituțiune.

575. **Revoluția din 1848.** Nemulțumirea crescândă împotriva amestecului Rușilor în Principate, pe de o parte iar, pe de altă parte, ideile Revoluțiunii franceze din 1789, pătrunzând din ce în ce mai puternic la noi, făcură ca revoluția din 1848, începută în Franța, să se întindă până la noi.

Am arătat mai sus împrejurările în care s'au desfășurat mișcările din 1848 în țările românești.

Mișcarea revoluționară s'a manifestat mai întâi în Moldova, însă în mod foarte liniștit. La întrunirea publică dela Iași, din 27 Martie, mol-

dovenii cerură: « Reforma constituțională și administrativă, organizarea Justiției și a Clerului, secularizarea averilor mănăstirești, împrăștierea clăcașilor, etc. ». Marele om politic Mihail Kogălniceanu, refugiat în Bucovina cu alți boieri revoluționari, cere, printr'un deosebit memoriu, unirea principatelor — cerere pe care o vedem apărând pretutindeni și va fi de acum încolo punctul de raliere al Românilor până la definitivă ei realizare<sup>1)</sup>.

În Muntenia, lucrurile luară o întorsătură mult mai gravă. Proclamația dela Islaz din 9 Iunie 1848, constituie o adevărată declarație a drepturilor omului. Ea are ca lozincă: *Dreptate și Frație* și formulează în 22 de puncte, ideile care vor fi înscrise în viitoarea Constituție a țării. Intre ideile principale pe care le conține această proclamație, care constituie adevărata declarație a drepturilor omului și cetățeanului în România, întâlnim pe acele privitoare la răsturnarea regimului privilegiilor și înlocuirea acestui sistem nedrept și învechit cu principiile de guvernare modernă: egalitatea tuturor cetățenilor înaintea legii și 'n exercitarea tuturor drepturilor civile și politice, căci « dreptatea nu ar suferi a purta numai săracii sarcinile țării, iar bogații să fie scutiți »; toate clasele societății să aibă reprezentanți în Adunare, libertatea tiparului, a cuvântului și a întrunirilor, învățământul superior în limba națională, desființarea pedepsei cu moartea, desființarea pedepsei degradatoare cu bătaia, etc.

Dar, din nefericire, Revoluția din 1848, începută în Muntenia cu proclamația dela Islaz, continuată cu arderea pe rug a Regulamentului organic la București, la 11 Iunie, în fața Mitropoliei, cu demisia Domnitorului Gheorghe Bibescu și cu fuga sa în străinătate, cu instituirea guvernului provizoriu, prezidat de Mitropolitul Neofit, nu aduse niciun rezultat imediat, căci ea fu repede înăbușită de armatele turcești. Reacțiunea este puternică, dar în măsura în care ea va fi mai mare, în aceeași măsură redeşeptarea națională va fi mai puternică și mai grabnică.

Ideile revoluției, odată aruncate în lume, își fac neîncetat loc. Se creează școli, se trimit tineri în străinătate, se pregătesc spiritele, se creează o anumită atmosferă, care trebuie să birue. Mișcarea începută nu mai poate fi oprită în stăvilare, evenimentele vin s'o ajute și s'o facă să izbândească.

O mentalitate nouă și o influență puternică a ideilor din Apus se va face și la noi simțită.

<sup>1)</sup> Vezi Tom. I, nr. 146, pag. 202 și urm.

576. **Convenția dela Paris.** Franța învingătoare în lupta cu Rusia, reușește să-și impună voința și să satisfacă cererile care-i veniau din Principate. Convenția dela Paris dă principatelor o Constituție politică; ea nu se ocupă decât în mică măsură și de organizarea societății. Totuși, în art. 46 al Convențiunii găsim o declarație de drepturi, după modelul și ideile care domneau atunci în Franța, apropiată însă această declarație de nevoile și starea spiritelor dela noi.

Art. 46 al Convenției dela Paris din 7 August 1858 are următorul cuprins:

Moldovenii și Valahii vor fi toți egali înaintea legii, înaintea impozitului, și egal admisibili în funcțiunile publice, în unul și celălalt Principat.

Libertatea lor individuală va fi garantată.

Nimeni nu va putea fi oprit, arestat sau urmărit decât conform legii.

Nimeni nu va putea fi expropriat decât legal, pentru cauză de interes public și prin despăgubire.

Moldovenii și Valahii de orice rit creștin, se vor bucura deopotrivă de drepturile politice. Exercitarea acestor drepturi se va putea întinde și la celelalte culturi prin dispozițiuni legislative.

Toate privilegiurile, scutirile sau monopolurile, 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.

Instituțiunile municipale, atât cele urbane cât și cele rurale, vor dobândi toată dezvoltarea ce le pot da stipulările acestei convențiuni.

577. **Statutul lui Cuza.** El este o Constituție politică și nu socială. Nu se ocupă de loc cu chestiunea socială, deoarece aceasta era rezolvată în Convenția dela Paris, pe care nu înțelegea s'o modifice decât în privința laturii politice.

S'a susținut că nici nu era cu putință ca în Statut să se găsească dispoziții privitoare la drepturile omului, deoarece Cuza, întronând un regim autocrat, nu putea admite drepturile și libertățile individuale.

Această afirmație este completamente greșită și ne-o dovedesc cu prisosință legiurile lui Cuza.

Trebue să menționăm în primul rând *legea rurală*, unde el pune principiul că acei cari muncesc pământul, au un drept de proprietate asupra lui și că deci exproprierea marelui proprietăți pentru împroprietărirea țăranilor, se impune.

Legea *electorală* promulgată odată cu Statutul, dovedește concepția sa despre libertățile politice, iar legea presei din 1862, care este și azi în vigoare, arată cât era de largă concepția acestui Domnitor despre libertatea presei.

Însfârșit Codul penal se ocupă în mod minuțios de libertatea individuală, stabilind condițiile în care cineva poate fi arestat, pe când codul civil, promulgat tot de Cuza, realizează egalitatea civilă.

Dacă în timpul lui Cuza nu întâlnim o declarație a drepturilor, faptul se explică că ea se găsea în Convenția dela Paris și Cuza n'a simțit nevoia s'o modifice. Dimpotrivă, Cuza dându-și întreaga sa azeziune în această privință, realizează prin legi pozitive, pentru prima dată, drepturile și libertățile individuale.

**578. Constituția din 1866.** După modelul Constituției belgiene din 1831 și al celei franceze din 1848, Constituția din 1866 nu conține o declarație de drepturi prealabilă Constituției și superioară ei, ci declarația drepturilor face parte integrantă din Constituție, fiind cuprinsă în titlul II.

Principiile fundamentale ale acestei declarații sunt acele pe care le întâlnim și în proclamația dela Islaz și în declarațiile franceze de drepturi și în Constituția belgiană. *Egalitatea civilă* și *libertatea* formează preocuparea de căpetenie a acestei declarații.

**579. Constituția din 1923.** Urmând exemplul și metoda Constituției din 1866, Constituția din 1923 cuprindea în titlul II, intitulat *despre drepturile Românilor* (art. 5—23) o întreagă declarație a drepturilor. Spre deosebire însă de declarațiile de drepturi din Franța, ea nu se preocupă de drepturile omului în general, ci numai de drepturile Românilor. Era și firesc să fie astfel, deoarece noi, la epoca când am adoptat această declarație, nu puteam avea pretenția să ne ocupăm de drepturile omului în genere. Aceste drepturi fusese recunoscute în declarațiile franceze și noi nu făceam decât să le aplicăm și țării noastre.

Să nu se creadă însă că prin faptul că declarația se ocupă de drepturile Românilor, nu s'ar recunoaște anumite drepturi omului în genere, deci și aceluia care nu este român, dar trăiește totuși pe teritoriul acestei țări. Declarația a avut grije să se ocupe și de străinii aflători pe pământul României, cari se bucură de protecțiunea dată de legi persoanelor și averilor în genere (Art. 9 Const.). Diferența între declarația franceză și între Constituția română constă în faptul că declarația franceză se ocupă de

om în genere, indiferent dacă este francez sau străin, pe când Constituția română garantează drepturi și libertăți individuale numai Românilor, străinii bucurându-se de protecțiunea dată de legi persoanelor și averilor în genere. Pe când garanțiile libertății individuale sunt pentru Români de ordin constituțional, pentru străini sunt lăsate la latitudinea legii ordinare.

Din examinarea drepturilor Românilor, așa cum sunt consfințite în titlul II al Constituției din 1923, se desprind două idei fundamentale: Constituția garantează Românilor *libertatea și egalitatea civilă*. « Români, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, se bucură de libertatea conștiinței, de libertatea învățământului, de libertatea presei, de libertatea întrunirilor, de libertatea de asociație, și de toate libertățile și drepturile stabilite prin legi » (art. 5 Constit.). Iar a doua idee, egalitatea civilă, este înscrisă în art. 8: « Toți Români, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, sunt egali înaintea legii și datori a contribui fără osebire la dările și sarcinile publice ».

Odată aceste două principii formulate, Constituția se ocupă în prim rând de libertățile primordiale: libertatea individuală (art. 11 Constit.), inviolabilitatea domiciliului (art. 13 Constit.), inviolabilitatea proprietății (art. 17 Constit.), libertatea muncii, comerțului și industriei (art. 21 Constit.) libertatea de opinie, de conștiință și de cult (art. 22 Constit.). În sfârșit. Constituția se ocupă și de libertățile complimentare, cum este libertatea presii (art. 25 și 26 Constit.), libertatea învățământului (art. 24 Constit.), dreptul de propagandă (art. 28 Constit.), dreptul de asociație (art. 29 Constit.).

Tot în Constituție se găsesc înscrise și drepturile politice ale Românilor. Astfel, art. 6 declară: « Constituțiunea de față și celelalte legi relative la drepturile politice determină care sunt, osebbit de calitatea de Român, condițiile necesare pentru exercitarea acestor drepturi ».

580. **Constituția din 1938.** Se deosebește fundamental de cea din 1923 prin faptul restrângerii drepturilor individuale consfințite de Constituțiile anterioare, introducând un regim autoritar, cuprinzând și declarațiuni comunitare-naționaliste, dar menținând și principiile individualiste, unele chiar mai accentuate decât erau în Constituțiunea din 1923 (vezi art. 16). Ca și organizațiunile comunitare-naționaliste, ea cuprinde pe lângă declarațiunea drepturilor și o declarațiune a obligațiilor pe care le are individul față de Stat. Numai acel care îndeplinește aceste obligații se poate bucura de drepturile garantate de Stat.

## CAPITOLUL III

### DREPTURILE PUBLICE SAU LIBERTĂȚILE CIVILE

#### § 1. ÎMPĂRȚIRILE LIBERTĂȚILOR PUBLICE ÎN DIFERITE CATEGORII

SUMAR: 581. *Libertăți primordiale sau primare.* — 582. *Libertăți secundare sau complementare.* — 583. *Alte subdiviziuni ale drepturilor publice.*

**581. Libertăți primordiale sau primare.** Drepturile publice sau libertățile civile se împart în două categorii. Din prima, fac parte *libertățile primordiale sau primare*, considerate ca absolut necesare, căci fără ele nu se poate concepe libertate pentru individ, nu se poate concepe nicio siguranță.

Aceste libertăți sunt: egalitatea juridică, libertatea individuală cu libertatea de circulațiune, o consecință a celei dintâiu; inviolabilitatea domiciliului, libertatea muncii, dreptul de proprietate, libertatea opiniei, libertatea de conștiință, libertatea culturii.

Constituțiunile noastre din 1866 și 1923 proclamă aceste libertăți și le garantează.

Constituțiunea din 1938, prin art. 10, 12, 13, 14, 16 și 19 recunoaște aceste libertăți primare și le garantează. Dar această garanție este diminuată prin faptul că toate constituțiunile noastre, ca de altfel și constituțiunea belgiană, care a servit ca inspirație constituantului din 1866, se mulțumesc de a enunța aceste libertăți și a le garanta *însă numai în limitele și sub condițiunile ce se vor fixa de legiuitorul ordinar*. Numai libertatea conștiinței este absolută.

Garanția drepturilor de către Stat asigură dezvoltarea individului, care poate astfel să lucreze în sfera sa de activitate. Dar Statul poate să dea o asemenea garanție numai grație faptului că el are la dispozițiunea sa mijloace de constrângere, cu ajutorul cărora poate să mențină *ordinea publică*, adică starea de fapt materială și exterioară pe care Statul o garantează prin lege, o protejează și o menține prin administrațiune.

În *noțiunea de ordine publică* intră noțiunile de liniște publică, de regim politic, de organizare și de funcționare a serviciilor publice, de siguranța persoanelor și a bunurilor, etc. adică întreaga viață socială.

Dacă ordinea publică nu poate fi menținută, nici nu poate să fie vorba de drepturi și de libertăți individuale. Anarhia, în acest caz, atinge toate raporturile juridice dintre Stat și indivizi.

Iată pentru ce când drepturile Statului sunt limitate, când indivizii sunt socotiți că au drepturi mari față de Stat, pe care pot să și le impună, ajungem la o lipsă de *securitate juridică*: prea marea libertate aduce anarhia.

Noile doctrine naționaliste-comunitare, examinând pozițiunea individului în *cadrul comunității naționale*, recunosc individului o anumită situațiune juridică specială în acest cadru; el nu are niciodată drepturi în contra comunității, adică a Statului, care nu e altceva decât comunitatea națională organizată, dar individul are drepturile recunoscute de comunitate pentru a se desvolta și progresa, căci dezvoltarea individului e în interesul comunității, dacă egoismul individual este limitat de interesul comunității.

Pentru ca Statul să-și poată îndeplini misiunea sa de garanție a drepturilor publice, trebuie ca, pe de o parte, constituțiunea și legile să delimiteze drepturile necesare individului, iar pe de altă parte, să aibă la dispozițiunea sa un arsenal complet de mijloace de acțiune și de coercițiune pe care să le poată utiliza la momentul oportun.

**582. Libertățile secundare sau complimentare**, constituiesc a 2-a categorie a drepturilor publice: ele dau individului posibilitatea să-și răspândească ideile, cum sunt de pildă libertatea presei, libertatea asociațiunii, libertatea întrunirilor, adică *libertăți de propagandă*.

Aceste libertăți pot să fie exercitate în două moduri. Astfel, în unele țări individul este liber să se folosească de aceste mijloace de propagandă, fără nicio autorizare prealabilă, însă dacă prin activitatea sa a violat ordinea publică, va suferi sancțiunile prevăzute de lege pentru infracțiunea comisă.

În alte țări, exercitarea acestor mijloace de propagandă este supusă unui control administrativ. Statul socotește că aceste activități ar putea fi vătămătoare intereselor colectivității și de aceea le oprește mai înainte ca administrațiunea să fi examinat cazul și să fi dat autorizațiune.

Este locul, aci, să vorbim de două principii foarte interesante, care domină întreaga materie a libertăților și anume: *preventismul și represismul*.

Înainte, exista așa numitul regim polițienesc, în care toate drepturile și libertățile erau supuse la control. Autoritatea publică trebuia să prevină



faptul, era cu alte cuvinte, așa numitul *regim preventiv*, care veghea ca nu cumva infracțiunea să se comită; măsurile preventive premerg deci acțiunea unui individ și o opresc de a se înfăptui. Așa, spre exemplu, când era vorba de o întrunire, trebuia mai întâi să se obțină autorizarea, iar la întrunire asista agentul polițienesc, care atunci când i se părea că se depășește anumită măsură, intervenea pentru dizolvarea întrunirii și răspândirea publicului. În materie de presă putem cita ca măsuri preventive: 1. *autorizarea prealabilă*, necesară pentru acel care voiește să editeze un jurnal; 2. *cauțiunea*, adică o sumă de bani pe care editorul trebuie să o depună la administrație și din care să se achite eventualele amenzi; 3. *avertismentul*; 4. *cenzura*; 5. *suspendarea*; 6. *confiscarea*. Asemenea măsuri existau în legea asupra presei din 13 Aprilie 1862, dar au fost suprimate prin art. 24 din Constituțiunea dela 1866. Constituțiunea dela 1866, în finalul articolului 24, ca și constituțiunea din 1923, în art. 25 al. 8, a menținut însă o măsură preventivă și anume: obligațiunea pentru orice publicațiune periodică de a avea un director sau redactor răspunzător, cetățean român, bucurându-se de drepturile civile și politice, al cărui nume trebuie să figureze în fruntea publicațiunii, iar mai înainte de aparițiunea publicațiunii periodice, proprietarul este dator să-și înscrie numele la tribunalul de comerț. Aceste dispozițiuni sunt luate și în credința că aceste persoane răspunzătoare vor supraveghea, ca să nu se comită delictे prin ziar, dar și pentru a avea contra cui să se exercite represiunea, în caz când autorul articolului este necunoscut, precum și ca să existe o persoană, dela care să se poată cere daune.

Al doilea sistem, *sistemul represiv*, care s'a desvoltat în a doua jumătate a veacului al XIX-lea, este acela în care activitatea se exercită fără autorizare prealabilă, dar autorul actului, suportă consecințele, dacă actul săvârșit este pedepsit de lege.

Așa spre exemplu, un articol dintr'un ziar aduce atingere onorabilității unei persoane, sau atinge familia regală: în primul caz, va fi dat în judecată înaintea instanței competente; în al doilea, va fi dat în judecata unui tribunal, deoarece se înfrânge anumită dispozițiune din codul penal și va fi pedepsit pentru lèse-majestate.

Constituțiunea noastră din 1923, ca de altfel și cea din 1866, proclamând libertățile, pe cari le-am enumerat până acum, admite numai represismul, adică admite ca omul să fie absolut liber în activitatea lui, urmând ca atunci când, prin activitatea sa, ar înfrânge legile existente, să-și capete pedeapsa.

Ca măsuri preventive, mai subsistau numai acelea relative la igienă. De pildă, obligațiunea de a se vaccina, obligațiunea de a declara boalele molipsitoare, etc.

**583. Aite subdiviziuni ale drepturilor publice.** Unele dintre libertățile despre care am vorbit privesc persoanele, altele privesc bunurile. Unele asigură respectul persoanei omenești, prin măsuri negative, ca spre exemplu, libertatea individuală, inviolabilitatea domiciliului, care sunt asigurate prin faptul că sunt opriți toți ceilalți oameni să se atingă de persoana sau domiciliul cuiva. Altele permit individului o acțiune pozitivă fie spre a exercita o influență oarecare asupra semenilor săi—spre exemplu libertatea presei și libertatea învățământului—fie pentru a se concerta cu alții în scop de a stabili o activitate colectivă, spre exemplu libertatea de a se întruni, libertatea de asociațiune.

Libertățile primare sunt libertăți în primul rând individuale, mai precis libertăți corporale. Astfel, libertatea individuală nu a existat totdeauna, căci în antichitate a existat sclavia și chiar spiritele cele mai superioare, cum bunăoară Aristot, considerau sclavajul ca o instituțiune de drept natural. La noi sclavajul a existat numai pentru țigani și tătari, cum ne spun Dumitrie Cantemir, Dionisie Fotino, etc. și cum ne arată documentele din acele vremuri. Țiganiii au fost robi până în a II-a jumătate a veacului al XIX-lea, ei se găseau într'o situațiune juridică asemănătoare cu aceea a sclavului, servus, din dreptul roman; ei erau considerați ca lucruri, situațiunea lor variind foarte puțin, după cum erau robi particulari, robi mănăstirești, etc. S'au făcut studii foarte interesante asupra țiganilor între alții de către Greelmann, Pott, Ascoli, asupra originii lor, care este indiană. Încă din veacul al XIV-lea găsim la noi țigani, în situațiunea de robi.

Acești autori, studiind limba țiganilor, au reușit să determine drumul urmat de aceste populațiuni nomade din momentul părăsirii Indiei. Așa în platoul Iranului ei s'au amestecat cu populațiunea Zingari, dela care au luat numele, apoi se pare că Țiganiii s'au răspândit în Europa, trecând prin Peninsula Balcanică și de aci prin Țara Românească. Din această cauză ei au în limba lor foarte multe cuvinte grecești și foarte multe de origină românească.

La noi, sclavajul a fost desființat în a doua jumătate a veacului al XIX-lea. În codul civil art. 1471, găsim principiul:

« Nimeni nu poate pune în serviciul altuia lucrările sale (activitatea sa) decât pentru o întreprindere determinată și pe un timp mărginit » iar art. 11 din Constituție, ne spune :

« Libertatea individuală este garantată. Nimeni nu poate fi urmărit sau percheziționat decât în cazurile și după formele prevăzute de lege ».

## § 2. EGALITATEA JURIDICĂ SAU CIVILĂ

SUMAR: 584. *Conținutul ideii de egalitate.* — 585. *Egalitatea civilă în Constituțiile noastre.* — 586. *Egalitatea în fața legii.* — 587. *Desființarea privilegiilor.* — 588. *Admisibilitatea în funcțiile publice.* — 589. *Sexul nu constituie un motiv de neegalitate nici pentru drepturile politice, nici pentru cele civile.*

**584. Conținutul ideii de egalitate.** Egalitatea civilă este principiul care a primit cea mai largă aplicare în legislația pozitivă și care a adus cel mai mare serviciu omenirii. Egalitatea civilă trebuie concepută ca o *egalitate de drept*, nu ca o *egalitate de fapt*. Egalitatea de drept este egalitate în fața legii. Declarația drepturilor omului din 1789 o spune precis « oamenii nasc și rămân liberi și egali în drepturi ». În art. 3 al declarației din 1793 se repetă aceeași idee: « Toți oamenii sunt egali dela natură și în fața legii ».

Declarația franceză, adoptând această formulă, se referea de sigur la starea de natură în care trăiau oamenii, când, neexistând autoritate, toți erau egali în fața legii. Aceeași situație trebuie menținută și azi, când societatea civilă, deși a suprimat libertatea absolută a indivizilor, a menținut egalitatea. Scopul însuși al societății era tocmai să salveze această egalitate.

Școala dreptului natural admite că și acum oamenii se nasc liberi și că ei nu-și pierd această independență decât prin subscrierea contractului social. Dar fie cu contract social, fie fără contract, principiul egalității civile trebuie să subziste, căci el este baza însăși a societății. Principiul egalității civile derivă deci din natura lucrurilor.

Această egalitate nu poate fi decât o *egalitate de drept* și nu o *egalitate de fapt*. « Cei cari vor să deducă din *egalitatea de drept* și *egalitatea de fapt*, adică pretinsul drept al fiecăruia la condiții de viață și de folosință egale, nesocotesc prin aceasta libertatea individuală, care este baza însăși a societății » (Esmein, *op. cit.*, vol. II, p. 447).

585. **Egalitatea civilă în Constituțiile române.** Principiul egalității civile, pe care l-am văzut apărând și în proclamația dela Islaz, și în memoriul pe care în 1848 Kogălniceanu și alți boieri răzvrătiți îl trimit din Bucovina, și în art. 46 al Convenției dela Paris, dobândește cea mai largă aplicație la noi în timpul lui Cuza, când întreaga legislație civilă de atunci este întocmită pe baza acestui principiu.

Constituția din 1866, prin art. 10 și 12, proclamă principiul egalității civile: «Nu există în Stat nicio deosebire de clasă. Toți Românii sunt egali înaintea legii și datori a contribui fără deosebire la dările și sarcinile publice. Ei singuri sunt admisibili în funcțiunile publice, civile și militare. Legi speciale vor determina condițiile de admisibilitate și înaintare în funcțiunile Statului. Streinii nu pot fi admiși în funcțiuni publice, decât în cazuri excepționale și anume statornicite de legi» (art. 10). Deci Constituția proclamă în mod formal egalitatea în fața legii, egalitatea de drept, nu egalitatea de fapt. Și acest principiu este întărit și de art. 12 din Constituția dela 1866: «Toate privilegiile, scutirile și monopolurile de clasă sunt oprite pentru totdeauna în Statul român. Titlurile de nobleță străină, precum principii, grofi, baroni și alte asemenea, ca contrarii vechiului așezământ al țării, sunt și rămân neadmise în Statul Român. Decorațiile străine se vor purta de Români numai cu autorizarea Regelui».

Constituția din 1923 reproduce, cu mici modificări, aceleași principii în art. 8 și 10. Modificările nu sunt în avantajul noii redacțiuni. «Nu se admite în Stat nicio deosebire de naștere sau clase sociale. Toți românii, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie, sunt egali înaintea legii și datori a contribui fără deosebire la dările și sarcinile publice. Numai ei sunt admisibili în funcțiunile și demnitățile publice, civile și militare. Legi speciale vor determina statutul funcționarilor publici. Străinii nu pot fi admiși în funcțiunile publice decât în cazuri excepționale și anume statornicite de legi».

Art. 12 al Constituției din 1866, cu mici modificări de redacțiune, a devenit art. 10 și el contribuie, împreună cu art. 8, să stabilească principiile egalității civile.

Odată aceste principii formulate, este locul să examinăm diversele consecințe ale egalității civile, așa cum le-am enumerat mai sus.

Constituția din 1938 păstrează, în art. 5, principiul egalității, așa cum l-am întâlnit și în Constituțiile anterioare.

586. **Egalitatea în fața legii.** Această idee se desprinde în mod clar din art. 8 din Constituția din 1938, atunci când declară că « toți Româniii sunt egali în fața legii ». Declarația drepturilor omului, în art. 6 spunea că legea « trebuie să fie egală pentru toți, fie că proteje, fie că pedepsește ». Constituția noastră nu mai reproduce această idee, nici în titlul II privitor la drepturile Românilor, nici în titlul III privitor la puterile Statului. Această tăcere a Constituției noastre trebuie explicată în două moduri: a) ideea se găsește cu prisosință expusă în art. 8 din Constituție; b) concepția că legea este o normă generală și impersonală, este o concepție care a intrat în știința politică și care nu mai are nevoie de nicio valorificare printr'un text constituțional. Acel care a stabilit mai bine decât oricare caracterul de generalitate și impersonalitate al legii, este Rousseau. El spune că legea este « expresiunea voinței generale » în acest îndoit înțeles că ea este opera poporului întreg și că ea statuează pentru sau pe poporul întreg.

Totuși Rousseau concede că legea poate stabili privilegii și distinge unele clase de cetățeni: « Când spun că obiectul legilor este totdeauna general, înțeleg că legea consideră indivizii în corp și acțiunile ca abstracte, niciodată un om ca individ, nicio acțiune particulară. Astfel legea poate foarte bine să statueze că vor fi privilegii, dar ea nu poate da în mod nominal; legea poate face mai multe clase de cetățeni, poate stabili calitățile care vor da dreptul acestor clase, dar ea nu poate numi pe un anume pentru a fi admis; ea poate stabili un guvernământ regal și o succesiune ereditară, dar ea nu poate alege un rege nici numi o familie regală ».

Siéyès mergea însă și mai departe; el n'admitea niciun fel de privilegiu în materie legislativă. Art. 15 al proiectului său de declarație de drepturi conținea aceste dispoziții: « Legea n'are drept obiect decât interesul comun; ea nu poate acorda nimănui niciun privilegiu; or, dacă s'au stabilit privilegii, ele trebuesc desființate de îndată, oricare ar fi origina ». Și Siéyès explică pe larg în *Essai sur les privilèges* motivele care-l determină să aibă această atitudine. El ajunge la concluzia că « toate privilegiile sunt, deci, prin natura lucrurilor, injuste, odioase și contradictorii scopului suprem al oricărei societăți politice ».

Deși în Constituțiile noastre avem texte categorice care declară că « toate privilegiile de orice natură... sunt oprite », deși în sistemul declarației drepturilor ca și în sistemul lui Siéyès găsim aceeași concepție, totuși, se întâlnește în mod curent o serie de legi edictate în favoarea unei persoane. Aceste legi violează marele principiu al egalității cetățenilor în fața legii precum și consecințele sale: desființarea privilegiilor de orice fel.

587. **Desființarea privilegiilor.** Ca o consecință a egalității în fața legii, Constituția desființează «toate privilegiile de orice natură, scutirile și monopolurile de clasă... ca și titlurile de noblețe».

Principiul egalității în fața legii proclamat de Revoluția franceză și adoptat și de Constituantul nostru este incompatibil cu ideea de nobleță, considerată ca o clasă socială distinctă, bucurându-se de anumite privilegii și de anumite titluri de nobleță. Din moment ce cetățenii sunt egali în fața legii și egali în fața sarcinilor ce aceasta pune, nu pot fi privilegii și scutiri.

Totuși, s'ar părea că art. 8 și 10 din Constituția din 1923 sunt oarecum în contradicție cu art. 112 din Constituție, care, după ce în al. 1 repetă, principiul că «nu se pot statornici privilegii în materie de impozite», adaugă în al. 2 că «nicio excepțiune sau micșorare de impozit nu se poate statornici decât prin o lege». Acest text ar părea deci că violează principiul egalității în fața legii. Dar această obiecție este numai aparentă. Constituția, în art. 10 prohibă privilegiile, scutirile și monopolurile de *clasă socială*, acele care se referă deci la vechea nobleță; ea nu împiedecă însă acordarea de scutiri sau micșorări de impozite unei anumite categorii de cetățeni, priviți din punct de vedere al utilității sociale ce ei prezintă în Stat.

Constituțiunea din 1938 cuprinde aceleași dispozițiuni în articolul 6.

Pentru a face ca această egalitate în fața legii să devină o realitate și pentru a șterge un trecut odios, legea franceză din 19 Iunie 1790, care desființează noblețea, proscribe și titlurile întrebuintate de aceasta: «Noblețea ereditară este pentru totdeauna desființată; în consecință titlurile de prinț, duce, conte, marchiz, viconte... etc., și alte titluri asemănătoare, nu vor fi luate de nimeni și nici date nimănui. Niciun cetățean nu va putea să ia decât adevăratul nume al familiei sale, nimeni nu va putea să poarte sau să facă să poarte livrele nici să aibă armii». Această lege corespundea perfect cu ideile timpului expuse atât de clar de Siyès: «*Privilegiile onorifice... tind să slăbească marele corp al cetățenilor și de sigur nu e un rău fără însemnătate, făcut oamenilor, acela de a-l slăbi... Titlul cel mai favorabil al concesiunii unui privilegiu onorific ar fi de a fi adus un mare serviciu Patriei, adică Națiunii, care nu poate fi decât generalitatea cetățenilor. Ei bine, recompensați membrul care a binemeritat dela corp, dar n'aveți absurdă nebunie de a înjosi corpul social față de individ».*

La noi, privilegiile de clasă au fost desființate odată cu înlăturarea regulamentului organic și cu instaurarea vieții constituționale; tot atunci

au dispărut și titlurile de nobleță, care nu aveau întrebuințarea și însemnătatea din Apus, țările noastre necunoscând regimul feudal întemeiat pe posesiunea pământului: pământuri nobile și pământuri roturiere. La noi a existat, ca și în Bizanț și mai apoi în imperiul otoman, o aristocrație administrativă, întemeiată pe exercitarea unor funcțiuni.

Pentru țările românești aflate sub stăpânirile streine, rusească, austriacă sau ungară, titlurile de nobleță au continuat să subsiste. Abia dela unirea provinciilor surori, art. 10 din Constituția din 1923 a putut să-și producă efecte, deoarece, în aceste țări cu regim feudal, titlurile de nobleță erau mult prețuite și întrebuințate.

**588. Admisibilitatea în funcțiunile publice.** Egalitatea în fața legii impune egalitatea la admisibilitatea în funcțiile publice. E o consecință firească a egalității de drept.

Egalitatea la admisibilitatea în funcțiile publice nu înseamnă că orice cetățean poate fi numit în orice funcție publică, ci numai că orice cetățean are vocațiunea de a fi numit, în orice funcție publică, dacă întrunește anumite condiții de capacitate. Numirea în funcțiile publice, sub vechiul regim, constituia un privilegiu, un monopol de clasă; dreptul de a fi numit aparținea prin naștere anumitor persoane; acest drept se transmitea prin moștenire din generație în generație; el putea fi înstrăinat în conformitate cu legile care garantau dreptul de proprietate și de aceea el constituia un privilegiu odios de castă.

Constituția înțelege să aducă o protecție elementului național și să mențină caracterul de Stat național, deoarece rezervă funcțiile publice numai pentru naționali. Sunt totuși cazuri când Statul are nevoie să numească și străini în funcțiile publice. În general, aceștia nu pot fi numiți decât în funcții de specialitate, nu în funcții unde au să exercite o parte din suveranitatea națională.

**589. Sexul nu constituie un motiv de neegalitate nici pentru drepturile politice, nici pentru cele civile.** Deși principiul egalității în fața legii este înscris în art. 8 din Constituția din 1923, totuși constituentul începe încă din art. 6 să se ocupe de această egalitate. Astfel, ultimul aliniat al art. 6 declară că « drepturile civile ale femeilor se vor stabili pe baza disciplinei egalității a celor două sexe ». Această declarație se impunea, deoarece tot art. 6, în cele două aliniate precedente, se ocupase de drepturile politice și lăsase posibilitatea ca aceste drepturi să fie acordate femeilor.

Egalitatea în fața legii opera deci și în materie de drepturi politice. Dar, pentru dobândirea acestei egalități, trebuiau « legi speciale, votate cu majoritate de două treimi (cari) vor determina condițiile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice ». Art. 6 al. 2 din Constituție lasă posibilitate legiuitorului ordinar ca prin legi votate cu majoritate calificată să acorde o egalitate deplină femeilor cu bărbații, sau să acorde numai în parte o serie de drepturi politice pe care le au bărbații.

Constituțiunea din 1938 (art. 62) admitea și femeilor drepturile politice; ele erau însă numai alegătoare pentru Adunarea deputaților, neputând să fie și eligibile (art. 4 din legea electorală dela 9 Mai 1939). Pentru Senat ele erau și electoare și eligibile. Legea administrativă din 13 August 1938 proclama prin art. 113 egalitatea completă a sexelor în ce privește alegerile pentru Consiliile județene și comunale.

Când este vorba însă de drepturile civile, acestea trebuiesc organizate pe baza deplinei egalități a celor două sexe.

Acest principiu și-a găsit abia în 1932 aplicarea, prin legea pentru ridicarea incapacității civile a femeii măritate, care pune pe femeia măritată — celelalte au fost totdeauna — pe picior de egalitate, din punct de vedere al exercitării drepturilor civile. Această lege desființează dispozițiunile codului civil, după care femeia măritată nu putea face niciun act juridic fără autorizarea bărbatului.

### § 3. EGALITATEA DREPTURILOR POLITICE

SUMAR: 590. *Egalitatea drepturilor politice.* — 591. *Egalitatea în fața justiției.* — 592. *Egalitatea în fața impozitelor și a sarcinilor publice.* — 593. *Egalitatea la ocuparea funcțiilor publice.*

**590. Egalitatea drepturilor politice.** Egalitatea drepturilor civile aduce după sine, în mod firesc și egalitatea drepturilor politice. Din moment ce oamenii sunt egali în fața legii, această egalitate trebuie să se întindă și atunci când e vorba de drepturile politice, căci și aceste drepturi sunt acordate sau restrânse tot prin lege. Principiul egalității civile își găsește cea mai largă consacrare atunci când se întinde și la egalitatea drepturilor politice.

Egalitatea drepturilor politice este, teoretic, consecința egalității drepturilor civile. Dar, în ordinea istorică a faptelor, egalitatea politică a fost aceea care a determinat întreaga mișcare revoluționară și a făcut să se



instaureze și egalitatea civilă. Popoarele luptă în primul rând pentru cucerirea egalității politice; odată aceasta dobândită, egalitatea civilă se impune dela sine.

Egalitatea drepturilor politice se rezumă în trei instituții: *a)* egalitatea în fața legii; *b)* egalitatea în fața impozitelor și sarcinilor publice; *c)* egalitatea la ocuparea funcțiilor publice.

**591. Egalitatea în fața justiției.** Aceasta înseamnă că toți cetățenii, indiferent de origină, de credință sau de clasă socială, vor fi tratați, pentru aceleași fapte, în fața aceluiași judecător. Se interzice astfel existența jurisdicțiilor *exceptionale*, create în vederea judecării anumitor procese sau anumitor persoane.

Judecătorii firești sunt judecătorii pe care-i dă legea, unei persoane. Jurisdicțiile nu se pot înființa și desființa decât în puterea unei legi. Căci legea, prin esența și natura ei, este generală și impersonală. Singura străduință a constituentului este deci de a protejui pe individ cu garanția generalității legii, de a opri crearea pe cale administrativă a unor anumite jurisdicții, chemate să judece anumite procese sau anumiți indivizi.

Uneori, legiuitorul este nevoit să se abată dela aceste legi cari formează însăși baza regimului nostru constituțional. Aceste abateri se fac prin așa numitele *legi exceptionale*, care nu au nici caracterul, nici generalitatea legilor propriu zise, care se numesc *legi de circumstanță*. Ele n'au generalitatea și caracterul abstract al legilor propriu zise, ci au de scop de a rezolvi, într'un chip definitiv, dificultățile grave pe care anumite fapte le-au ridicat. Ele vizează atunci fapte sau acte concrete sau chiar îndeplinite; așa este cazul Companiei Canalului de Panama, sau afacerea Dreyfus. Uneori, aceste legi de circumstanță au drept scop ca, prin reguli administrative sau penale, să pună capăt turburărilor amenințătoare; dar atunci ele n'au perpetuitatea nesfârșită a legilor adevărate, ci legiuitorul le dă o durată fixată mai dinainte și limitată, la expirarea căreia ele devin caduce de plin drept.

În epoca de refacere a Statului, ce-a început în anul 1940, o serie întreagă de Comisiuni și tribunale de circumstanță au fost instituite pentru a lichida urmările grave ale unui trecut dureros.

**592. Egalitatea în fața impozitelor și a sarcinilor publice.** Această egalitate este consecința firească și importantă a egalității drepturilor politice.

Principiul egalității în fața impozitelor și sarcinilor publice ridică două probleme de o importanță deosebită: *așezarea impozitului progresiv și scuti-  
tirile de impozit a celor cari n'au posibilitatea să plătească.*

Impozitul progresiv corespunde principiului proclamat de Revoluția franceză, că fiecare să contribuie în măsura puterilor sale la sarcinile publice. Acest principiu este azi larg aplicat, mai ales în materie de succesiune.

Scuti-  
tirile celor cari nu pot plăti impozitul, au format obiectul unor interesante discuțiuni în perioada revoluționară. Era firesc ca acei cari sunt săraci sau cari n'au decât produsul muncii lor să fie scutiți de plata impozitelor. Cu ocazia discuției Constituției din 1793 se făcu o propunere în acest sens, care fu susținută de Ducos: « Acel care n'are decât absolutul necesar, trebuie să dea, drept orice contribuție, o zi de muncă ». Dar această propunere fu combătută de Fabre d'Eglantine și Robespierre, care între altele spunea: « Dacă decretați, mai ales constituționalicește, ca mizeria să excepteze dela onorabila obligație de a contribui la nevoile patriei, decretați slăbirea părții cea mai curată a națiunii. Dacă sunt membri ai națiunii cari nu au, să vină națiunea întregă să-i ajute cu obolul ei, dar nu se poate admite scutire ».

Principiul pe care-l întâlnim jucând un rol atât de important în timpul discuțiilor Constituantei franceze, că nimeni nu poate fi scutit de plata onorabilei sale contribuțiuni pentru întreținerea Statului, a dispărut. Se pot acorda scutiri și reduceri de impozit, dar se pune o singură obligație numai, aceea ca ele să fie făcute prin legi, pentru a nu se aduce o atingere prea mare tezaurului public. Legea este aceea care fixează quantumul contribuției fiecăruia; tot legea trebuie să vină să stabilească și cazurile de reducere.

**593. Egalitatea la ocuparea funcțiilor publice.** O consecință firească a egalității drepturilor politice este și aceea a egalității la admisibilitatea în funcțiile publice. Principiul acesta trebuia neapărat proclamat în momentul când vechiul regim se prăbușește. Una din cele mai mari rele ale trecutului, fusese venalitatea oficiilor și modul lor de dobândire. Declarația drepturilor vine solemn să proclame în art. 6: « Toți cetățenii fiind egali în ochii ei (legii), sunt egal admisibili la toate demnitățile, locurile și funcțiile publice, după capacitatea lor, fără nicio distincție decât aceea a virtuților și talentelor lor ». Această egalitate astfel proclamată n'a fost niciodată înțeleasă în sensul că legea n'ar putea interveni pentru a aduce restrângeri în ceea ce privește vârsta sau aptitudinea necesară pentru a ocupa

o funcție publică. Ea înseamnă însă altceva: că toți acei cari întrunesc condițiile de vârstă și de capacitate cerute de lege, au vocațiunea de a ocupa o funcție publică; că legea nu face și nu poate face nicio distincție în ceea ce privește clasa socială din care face parte postulantul.

#### § 4. LIBERTĂȚILE PRIMORDIALE

SUMAR: 594. *Despre ideea de libertate.* — A) **Libertatea individuală.** 595. *Cum trebuie înțeleasă libertatea individuală.* — B) **Inviolabilitatea domiciliului.** 596. *Conținutul noțiunii.* — 597. *Derogări dela principiul inviolabilității domiciliului.* — C) **Libertatea muncii, comerțului și industriei.** 598. *Reglementarea lor constituțională.* — 599. *Restricții aduse obligațiunii de a munci.* 1. *Asigurarea liberului exercițiu al muncii.* — 600. *Organizarea diferitelor profesiuni.* 2. *Prohibirea muncii periculoase moralei, siguranței sau salubrității publice.* — 601. *Comerțuri și industrii supuse unei autorizații prealabile.* — 602. *Comerțuri și industrii reglementate.* 3. **Prohibirea muncii într'un interes fiscal sau național.** — 603. *Industrii sau comerțuri monopolizate în vederea unui interes fiscal.* — 604. *Industrii prohibite din cauza vătămării ce aduc sănătății publice.* 4. **Reglementarea contractului de muncă în vederea protecției sociale a muncitorului.** — 605. **Legitimitatea intervenției legiuitorului în acest domeniu.** — 606. *Contractul de muncă.* — 607. *Dreptul de grevă.* — 608. *Sindicatul profesional.* — D) **Inviolabilitatea proprietății.** 609. *Proprietate sacră și inviolabilă.* — 610. *Proprietatea, funcție socială.* — 611. **Creanțele asupra Statului.** — E) **Libertatea de opinie, de conștiință și de cult.** 612. *Libertatea de opinie.* — 613. *Libertatea de conștiință.* — 614. *Biserica creștină ortodoxă și Biserica greco-catolică sunt biserici naționale românești.* — 615. *Raporturile Statului cu celelalte Biserici.* — 616. *Legislația noastră respectă libertatea de conștiință.*  
— 617. *Concordatul*

594. **Despre ideea de libertate.** Poate să pară curios, pentru oamenii cari trăesc azi în societate, nevoia înscrierii și reglementării unor drepturi esențiale în pactul fundamental sau în declarații solemne de drepturi, făcând parte integrantă din Constituție.

Sunt unele popoare, unde aceste idei au fost cucerite printr'o luptă de fiecare zi; ele s'au identificat cu sufletul însăși al nației; acolo nu mai e nevoie de declarații solemne și intangibile. Libertățile se respectă dela sine, căci fac parte din patrimoniul comun al nației.

Sunt alte popoare unde libertățile au izvorât deodată, în urma unei mari revoluții dar, cu timpul, ele au devenit un bun comun al nației și sunt respectate și garantate, indiferent de textul scris sau de caracterul său constituțional.

Libertatea modernă se diferențiază esențialmente de ideea de libertate, cum o înțelegeau cei vechi.

Libertatea, în sensul modern, este o anumită situație făcută individului prin limitarea adusă puterii Statului. Nici Romanii, nici Grecii vechi nu au proclamat această libertate, care pentru dânsii era indiferentă, întru cât cetățenii luau parte direct, în *agora* sau în *forum*, la guvernare, la facerea legilor. Legea era dispozițiunea generală, iar măsurile individuale luate de guvern trebuiau făcute în aplicarea legii.

### A) Libertatea individuală

**595. Cum trebuie înțeleasă libertatea individuală.** Este una din libertățile esențiale, capitale, ale omului. Trebuie ca omul să aibă libertatea de circulațiune pe teritoriul Statului; trebuie ca autoritatea să nu aducă nicio piedecă libertății mișcărilor sale și să-l proteguiască chiar contra tuturor actelor particularilor sau funcționarilor, cari ar vroi să-l împiedice în mod ilegal, deținându-l sau arestându-l.

Această libertate, care este deci atât de importantă, trebuia serios proteguită; viața și activitatea omenească depind în bună parte de modul cum este organizată de lege această libertate.

Constituția franceză din 1791, în § 2 proclama solemn: « Constituția garantează... libertatea oricărui om de a merge, de a rămâne, de a pleca, fără a putea fi arestat sau deținut decât după formele determinate de Constituție ».

De aici rezultă:

1. Legea determină cazurile în care un individ poate fi arestat și deținut.
2. Arestarea trebuie făcută în baza unui ordin al puterii judecătorești.
3. Funcționarii cari permit, ordonă sau mențin arestări ilegale, trebuiesc chemați la răspundere efectivă.

În Anglia, problema libertății individuale formează piatra unghiulară pe care se va înălța întreg edificiul dreptului constituțional englez. *Magna charta libertatum* din 1215, în celebrul său articol 39 statuează că niciun om liber nu poate fi arestat, pedepsit și pus la închisoare decât prin judecata « egalilor săi » și după legile țării. « Nullus liber homo capiatur, vel imprisonetur, aut aliquo modo destruatur, nec super eum ibimus, nec super eum mittemus, nisi per legale iudicium parium suorum et per legem terrae ». Și Magna Charta adaugă în art. 40 că judecata nu poate fi nimănui tăgăduită, amânată sau vândută. « Nulli vendemus, nulli negabimus, aut differemus rectum aut justitiam ».

Magna Charta vine deci să stabilească, marea regulă că ori de câte ori guvernul vrea să aducă o limitare bunului plac al indivizilor, această limitare nu este justă și legală decât dacă este sprijinită pe o regulă de drept preexistentă și imparțial interpretată. Legea singură poate aduce atingeri libertății individuale, oricât de grea ar fi aceasta.

Cu toată această importantă regulă de drept pe care o stabilește Magna Charta, puterea executivă a încercat și a reușit chiar să aducă importante atingeri libertății individuale. Dar iată că atunci, în 1679, în timpul lui Iacob II, se dă legea *Habeas Corpus*, care are drept obiect garantarea cetățenilor englezi contra oricărei atingeri ilegale aduse libertății lor corporale. « Dacă un om este arestat, un mandat de *Habeas Corpus* poate fi adresat acelora care-l întemnițează, căci Regele trebuie să fie ținut în curent cu tot ceea ce privește libertatea supușilor Săi și atingerile care-i sunt aduse ».

Și în 1689 *Billul drepturilor* a întărit această garanție, interzicând impunerea unei « cauțiuni excesive », iar în 1816 o lege a extins eficacitatea lui *Habeas Corpus* și la încercările pronunțate în afară de motive criminale.

Toate aceste legi au un singur scop, acela de a institui o procedură rapidă și sumară, spre a se ști dacă întemnițarea unui individ este legală sau ilegală.

La noi, Constituția din 1923 se ocupă de libertatea individuală în art. 11. Ea pune în prim rând principiul pe care l-am văzut că se desprinde din toate legislațiile constituționale: « Libertatea individuală este garantată ».

Dar nu se mulțumește numai cu atât, ci fixează chiar în Constituție principiile acestei garanții. Astfel, în al. 2 declară: « Nimeni nu poate fi urmărit sau perchezitionat decât în cazurile și după formele prevăzute de lege ». Constituția oprește deci orice amestec în această privință al puterii executive. Singură legea este aceea care trebuie să fixeze normele după care urmează să se facă urmărirea și perchezitionarea. Ne reamintim că același principiu l-am văzut apărând la începuturile Constituției engleze și că ulterior el a fost repetat în *Habeas Corpus*. Iar *Declarația drepturilor* în Franța nu face altceva decât să transpună într-o formă solemnă lucruri cari intraseră de mult în deprinderile de viață ale poporului vecin.

Constituția adaugă însă, în al. următoare: « Nimeni nu poate fi reținut sau arestat decât în puterea unui mandat judecătoresc motivat, care trebuie să-i fie comunicat în momentul arestării sau cel mai târziu în 24 ore după deținere sau arestare.

« In caz de vină vădită, deținerea sau arestarea se poate face imediat, iar mandatul se va emite în 24 de ore și i se va comunica conform aliniatului precedent ».

Dispoziția înscrisă în art. 11 din Constituție ca și toate celelalte dispoziții privitoare la libertăți, se aplică numai Românilor. Acest lucru rezultă categoric din art. 5, ca și din art. următoare 6, 7 și 8; el mai rezultă însă și din art. 9 din Constituție care prevede că « Toți străinii aflători pe pământul României se bucură de protecțiunea dată de legi persoanelor și averilor în genere ».

Pe când deci pentru Români principiul libertăților este garantat și înscris în Constituție, pentru străinii aflători în România acest principiu se înscrie numai în lege; el există numai în măsura în care legea-l prevede.

Aceleași principii se găseau înscrise și în Constituția din 1938. Principiile acestea au fost realizate prin textele codului de procedură penală privitoare la arestare.

### B) *Inviolabilitatea domiciliului*

596. **Conținutul noțiunii.** Declarațiile de drepturi, proclamând inviolabilitatea domiciliului, nu fac altceva decât să înscrie una din consecințele firești ale libertății individuale. Atât de strâns legată este această noțiune de aceea a libertății individuale, încât declarația drepturilor din 1789 nu-i consacra un articol special; o socotea cuprinsă implicit în principiul libertății individuale.

Ideea apare clar exprimată în Constituția din 1791, care, în art. 9 declară: « Niciun agent al forței publice nu poate intra în casa unui cetățean decât în caz de executare a mandatelor poliției și justiției sau în cazurile formal prevăzute de lege ». Guvernul revoluționar din 1793 făcu să dispară ideea de inviolabilitate a domiciliului, atât în declarația cât și în Constituția din 1793; practicele revoluționare ar fi fost stânjenite prin existența acestui principiu, care se păstrează totuși și care apare chiar în Constituția anului III, în art. 359 astfel conceput: « Casa fiecărui cetățean este un azil inviolabil... Nicio vizită domiciliară nu poate avea loc decât în virtutea unei legi și pentru persoana sau obiectul expres determinate prin actul care ordonă vizita ».

Dar inviolabilitatea domiciliului re apare apoi în chip net în art. 76 al Constituției anului VIII și în art. 3 al Constituției din 1848, rămânând astfel consacrată ca un principiu constituțional.

La noi, principiul inviolabilității domiciliului, ca principiu de ordin constituțional, apare pentru prima dată în Constituția din 1866 și se menține și în Constituțiile ulterioare. Anterior Constituției din 1866, inviolabilitatea domiciliului fusese introdusă de Cuza, prin promulgarea codului penal.

Prin inviolabilitatea domiciliului trebuie să se înțeleagă că legea declară inviolabilă acea locuință unde omul domiciliază de fapt; aici nu este vorba de domiciliu, în sensul pe care i-l dă codul civil. Orice locuință, pe care omul o ocupă în mod regulat în fapt, pentru a locui el cu familia sau cu prietenii săi, constituie un domiciliu, în înțelesul principiilor constituționale, care se bucură astfel de garanția inviolabilității. Din acest punct de vedere, hotelierii cari pătrund într'o cameră locuită de o persoană de mai mult timp, pentru evacuarea ei pentru neplata chiriei, comit delictul de violare de domiciliu.

Inviolabilitatea domiciliului, consecință firească a libertății individuale, înseamnă garanția acordată cetățenilor pentru păstrarea ființei, libertății și averii lor. Înseamnă că nimeni nu poate pătrunde în domiciliul cuiva fără consimțământul său; singuri agenții forței publice fac excepție dela această regulă, dar nici ei nu pot pătrunde decât în baza unei decizii judecătorești și în anumite condițiuni și forme determinate de lege.

**597. Derogări dela principiul inviolabilității domiciliului.** Sunt cazuri însă când interesul individului trebuie să cedeze în fața interesului societății, când principiul inviolabilității domiciliului trebuie să facă loc principiului mai superior, de apărare a societății. Dar aceste derogări sunt strict prevăzute de lege, care ia în același timp măsura ca ele să se săvârșească numai atât cât este necesar pentru atingerea scopului de apărare a societății și să se execute în cadrul de legalitate de mai înainte precizat.

Codul de procedură penală se ocupă de perchezițiile domiciliare; acestea nu pot fi făcute decât de judecătorul de instrucție sau în prezența sa. În caz de urgență și când judecătorul de instrucție este împiedecat, perchezițiile domiciliare se pot face de un ofițer de poliție judiciară, delegat de judecătorul de instrucție.

În caz de infracțiune și dată fiind gravitatea acesteia, în vederea interesului general, pentru descoperirea infractorilor și apărarea societății, se admite această derogare dela principiul inviolabilității domiciliului, însă în condițiile și limitele prevăzute de lege.

C) *Libertatea muncii, comerțului și industriei*

598. **Reglementarea lor constituțională.** În primele declarații ale drepturilor, noțiunea aceasta nu apare clar formulată, deși ea fusese pusă în practică prin desființarea tuturor breslelor și corporațiilor, oprind în același timp crearea altora noi. Explicația acestui procedeu trebuie găsită în faptul că aceste libertăți erau considerate că derivă de-a-dreptul din libertatea individuală, care odată proclamată, era suficientă spre a garanta libertatea muncii, comerțului și industriei. Esmein socotește că aceste libertăți erau cuprinse în ideea de libertate a *proprietății*, astfel cum era înțeleasă atunci și trage această concluzie întemeindu-se pe art. 5 al declarației drepturilor din anul III, astfel concepută: « Proprietatea este dreptul de a dispune de bunurile sale, de veniturile sale, de fructul muncii și al industriei sale ».

Ideea de libertate a muncii, a comerțului și industriei, trebuie fundată pe dreptul de viață al omului. Cum Statul nu poate aduce nicio restrângere libertății sale fizice, tot astfel nu poate să ridice dreptul de a munci, de a face comerț sau industrie, care este un drept inerent ființei umane, o prelungire firească a libertății individuale.

Decretul-lege din 15 Mai 1941 pentru organizarea muncii naționale, care are un caracter fundamental, pune principiul că munca este o îndatorire națională a poporului român și că fiecare locuitor al țării este obligat să servească interesele generale ale Statului Român, îndeplinind o muncă în cadrul îndeletnicirilor individuale sau de folos obștească. În acest înțeles, munca devine o obligație și nu o libertate.

599. **Restricții aduse obligației de a munci.** Restrângerile aduse obligației de a munci se grupează în jurul următoarelor idei:

1. Asigurarea liberului exercițiu al muncii.
2. Prohibirea muncii periculoase moralei, siguranței sau salubrității publice.
3. Prohibirea muncii într'un interes fiscal sau național.
4. Reglementarea contractului de muncă, în vederea protecției sociale a muncitorului.

## I. ASIGURAREA LIBERULUI EXERCITIU AL MUNCII

600. **Organizarea diferitelor profesiuni.** Sunt anumite profesiuni, care nu pot fi exercitate decât după îndeplinirea unor anumite condiții. Așa era până acum cazul cu profesiunea de medic, farmacist, avocat, deci



toate profesiunile libere. Motivul pentru care se cer aceste condiții, este că dânsule prezintă o mare însemnătate și în același timp un mare pericol pentru societate, dacă ele ar fi ocupate de ignoranți. Aceste profesii rămân mai departe libere, în sensul că numărul acelor care e pot exercita nu este limitat, dar nimeni nu poate să intre în corp, dacă nu îndeplinește anumite condiții de studii și nu trece anumite examene.

Astfel, legea sanitară pretinde pentru exercițiul medicinei și al farmaciei, titlul de doctor sau licențiat și un certificat de liberă practică, dat pe bază de stagiu.

Legea pentru organizarea corpului de avocați cere pentru înscrierea în corp, titlul de licențiat sau doctor în drept, stagiul și examenul.

Dar nu numai pentru aceste profesii socotite drept foarte importante, legea vine să impună condiții. În măsura în care mișcarea socială se accentuează, observăm că legea intervine pentru a reglementa și a cere condiții chiar pentru exercitarea meseriilor. Nimeni nu poate să mai exercite o meserie fără o pregătire profesională, fără un stagiul de experiență.

Sunt cazuri când legea intervine pentru a dispune ca o anumită muncă să fie exercitată numai de anumiți lucrători clasificați și înscriși într-o corporație.

În alte cazuri, legea intervine pentru a feri publicul de anumite confuzii și erori, pentru a limita concurența ce s'ar putea face și care ar fi în dauna publicului, cum este în cazul verificării măsurilor și greutateților, a verificării metalelor prețioase care, în cele mai multe cazuri, nici n'ar putea fi făcută de cumpărători.

În toate aceste cazuri, se poate lesne observa că legiuitorul urmărește, pe de o parte, să facă posibil exercițiul acestei munci, impunând anumite condiții și reguli profesionale care trebuiesc respectate de toți membrii corporației, iar pe de altă parte, reclamând anumite condiții de studii, examene sau control, să apere publicul de erorile ce-ar putea săvârși și să-i garanteze un minim de siguranță.

Constituțiunea din 1938 stabilește că alegătorii pentru Adunarea deputaților trebuie să exercite o profesiune, adică să fie elemente productive. Sufragiul profesional este organizat prin legea electorală din 9 Mai 1939.

Legi posterioare organizează diverse asociațiuni profesionale și corporațiuni.

## 2. PROHIBIREA MUNCII PERICULOASE MORALEI, SIGURANȚEI SAU SALUBRITĂȚII PUBLICE

### 601. Comerțuri și industrii supuse unei autorizații prealabile.

Sunt anumite comerțuri și anumite industrii care, pentru nevoia de a asigura salubritatea, siguranța și liniștea publică, sunt supuse unui regim de poliție. Ele nu pot fi exercitate decât în baza unei autorizații prealabile, eliberată de autoritate. Rațiunea acestui regim trebuie găsită în faptul că singur sistemul reparator sau represiv, ar fi insuficient să repare răul social ce ar produce libera lor funcționare.

În rândul acestor industrii și comerțuri trebuie să numărăm stabilimentele periculoase, incomode și insalubre.

Legea vine să precizeze aici care sunt categoriile și clasele acestor stabilimente și ce condițiuni trebuie să îndeplinească pentru a obține autorizația prealabilă. Autoritatea are uneori un drept discreționar de a aprecia dacă trebuie sau nu să libereze autorizația de funcționare.

La noi, diferite legi vin să precizeze care sunt industriile și comerțurile care au nevoie de autorizare prealabilă și condițiile în care se poate elibera.

Astfel, legea intervine pentru a autoriza funcționarea jocurilor de noroc, birourile de plasare, casele de schimb, de vânzări de vite, de vânzări de băuturi alcoolice, farmacii, etc.

### 602. Comerțuri și industrii reglementate.

Sunt unele comerțuri și industrii care n'au nevoie de o autorizație prealabilă, ci este suficient ca înainte de începerea lor să se facă o *declarație*, exercițiul lor fiind reglementat de lege. În categoria acestora intră societățile de asigurare, comerțul ambulant, fabricarea de arme, etc.

Autorizațiile prealabile trebuiesc cerute fie autorității centrale, fie celei locale, după natura industriei sau comerțului ce urmează să se exercite. Același lucru și cu declarațiile.

## 3. PROHIBIREA MUNCII ÎNTR'UN INTERES FISCAL SAU NAȚIONAL

### 603. Industrii sau comerțuri monopolizate în vederea unui interes fiscal.

Statul, în principiu, nu poate să prohibe un comerț sau o industrie decât în vederea satisfacerii unui interes de ordin fiscal, constituind un *monopol*; el poate, deasemeni, să prohibe un comerț sau o industrie din cauză că interesul general reclamă ca ele să fie

transformate în servicii publice permanente. În sfârșit, Statul poate să prohibe anumite comerțuri sau industrii cari, prin natura lor, sunt vătămătoare, deci ilicite.

Statul are nu numai un drept, dar o adevărată datorie, de a stabili resursele fiscale pentru gerarea serviciilor publice; monopolul este unul din aceste mijloace.

**604. Industrii prohibite din cauza vătămării ce aduc sănătății publice.** Sunt unele industrii sau comerțuri ce sunt prohibite atât din cauza vătămării ce aduc sănătății publice cât și din cauza interesului fiscal al Statului.

Astfel, legea monopolului alcoolului, legea viticulturii, etc., aduc reglementări și uneori chiar prohibiții de înființare și funcționare a anumitor industrii socotite periculoase sănătății sau împotriva interesului economic al Statului.

#### 4. REGLEMENTAREA CONTRACTULUI DE MUNCĂ ÎN VEDEREA PROTECȚIEI SOCIALE A MUNCITORULUI

**605. Legitimitatea intervenției legiuitorului în acest domeniu.** Principiul clasic al libertății muncii, așa cum a fost proclamat în toate declarațiile de drepturi și așa cum se găsește înscris și în Constituțiile noastre, atrage după sine, în mod firesc, libertatea contractelor, care este încoronarea însăși a acestui principiu.

Dar iată că împrejurările sociale și dezvoltarea luată de marea industrie impun, cu toate protestele individualiștilor, să se aducă o gravă atingere libertății contractelor, prin instituirea *contractelor de muncă*, la care patron și lucrător trebuie să-și dea adeziunea. Nu mai este aici libera voință care operează, nu mai sunt părțile puse față în față, pentru a încheia un contract după liberul arbitru, ci legea, într'un interes general și superior, intervine pentru a proteja pe cei slabi și pentru a evita conflictele sociale. În Statele Unite ale Americii de Nord au fost declarate neconstituționale legile care interveneau în regularea raporturilor dintre patroni și salariați. Dar dela sfârșitul secolului al XIX-lea și până azi s'au schimbat multe în mentalitatea umană și dreptul social a început să aibă un rol preponderant asupra dreptului individual.

Această influență a dreptului social asupra dreptului individual s'a făcut și la noi simțită și reglementarea contractului de muncă a apărut.

606. **Contractul de muncă.** Este organizat la noi prin legea din 5 Aprilie 1929 cu modificările ce i s'au adus prin legile ulterioare. Această lege se ocupă de contractul de ucenicie, contractul individual de muncă, prevăzând în mod amănunțit natura, forma, durata, cuprinsul, efectele contractului, obligațiile patronului și ale salariatului, cazurile de desființarea contractului. Legea înțelege la tot pasul să organizeze și să reglementeze raporturile dintre patron și salariat, în vederea protecției sociale a muncitorului.

Astfel, când este vorba de contractul de ucenicie, legea impune patronului obligația să învețe pe ucenic, singur sau prin personalul anume desemnat al stabilimentului său, profesiunea prevăzută în contract. De asemeni este obligat să se poarte față de ucenic ca un bun părinte de familie, îngrijindu-se de educarea sa atât în stabiliment cât și în afară și să-l apere de maltratările salariaților întreprinderii sau ale membrilor familiei sale (art. 11). Deasemeni, ucenicul nu poate fi pus să exercite acele munci cari nu sunt în directă legătură cu profesiunea sa; munca trebuie prestată numai în orele legale de muncă; el nu poate fi întrebuințat la munci casnice, în folosul patronului sau al familiei sale. Patronul este obligat să acorde ucenicului concediul anual de odihnă, de cel puțin 15 zile, în afară de sărbătorile legale. Salariul stipulat în contractul de ucenicie se va plăti ucenicului, dacă acesta este mai mare de 18 ani, la fiecare 15 zile; dacă e sub 18 ani și protectorul legal al minorului își retrage consimțământul de a fi plătit direct minorului, hotărăște jurisdicția muncii (art. 64). În sfârșit, patronul este obligat să acorde ucenicului timpul necesar pentru a urma cursurile unei școale de adulți sau de pregătire profesională, autorizată de Stat. Această obligație nu este de natură să aducă o mărire a numărului de ore ce ucenicul este obligat să presteze săptămânal.

În sfârșit, legea se ocupă de concediul de odihnă, de timpul servit la alt patron, etc. La rândul ei, legea impune ucenicului o serie de obligații, fără de care existența contractului de ucenicie nu se poate concepe (art. 17).

Fie că este vorba de contractul de ucenicie, fie că este vorba de contractul individual sau colectiv de muncă, legea, într'un interes general, vine să reglementeze condițiile generale ale acestui contract, declarând clauzele lui de ordine publică, într'un interes superior de protecție a muncitorilor împotriva condițiilor aspre pe care le-ar putea impune patronii.

607. **Dreptul de grevă.** Doctrina sindicalistă socotește greva ca cel mai puternic mijloc de realizare a revendicărilor muncitorești și nu se sfiește să-l proclame ca un adevărat drept. Georges Sorel și școala sa vedeau în dreptul de grevă marele mit care trebuia să regenereze umanitatea și să aducă în lumea modernă aceeași prefacere pe care doctrina creștină o adusese în lumea veche.

Greva înseamnă întreruperea concertată a muncii. Nu este suficient deci o întrerupere pur și simplu a muncii, ci este necesar ca această întrerupere să fie concertată; întreruperea să fie făcută cu intenția de a obliga pe patron să satisfacă revendicările muncitorilor. Principiul acesta apare clar; legile care interzic greva, o consideră ca o întrerupere concertată a muncii.

608. **Sindicatelor profesionale.** Principiul libertății muncii, astfel cum îl înțelege Revoluția franceză, este contrariu înființării sindicatelor profesionale. Vechea amintire a breslelor și corporațiilor, care constituiau adevărate monopoluri, deoarece nimeni nu putea exercita o meserie sau industrie dacă nu era agreat de corporație și nu făcea parte din ea, era potrivnică înființării sindicatelor profesionale. În afară de asta, ideea de libertate individuală era contrară ideii de asociație, căci se socotea că aceste asociații, mai mult sau mai puțin autonome, erau de natură să împiedice libera exprimare a voinței generale. Omul înglobat într-o societate particulară, ar fi fost constrâns să expună punctul de vedere al acesteia.

Aceste idei ale Revoluției franceze nu pot să dureze multă vreme. În Franța legea din 21 Martie 1884 este obligată să intervină pentru a recunoaște în drept existența asociațiilor profesionale care, în fapt, existau de multă vreme. Această lege a fost modificată prin legea din 12 Martie 1920.

La noi, sindicatelor profesionale s'au putut înființa în baza legii din 20 Decembrie 1909 și reorganizate la 26 Mai 1921.

Sindicatelor profesionale au ca obiect studiul, apărarea și dezvoltarea intereselor profesionale, fără a urmări însă împărțirea de beneficii.

Interesele profesionale, în vederea cărora se pot constitui sindicate sunt limitate, prin natura lor, la acele de ordin industrial, agricol, tehnic, economic și cultural (art. 1).

Legea nu cere o autorizare prealabilă pentru constituirea în sindicate; dimpotrivă, ea recunoaște tuturor persoanelor fizice sau morale care exercită aceeași profesiune, profesiuni similare sau conexe, dreptul de a se

constitui în mod liber în sindicate profesionale. Și, pentru ca să înlăture vechea amintire a breslelor și corporațiilor, care a avut urmări atât de neplăcute, legea adaugă că nimeni nu poate fi constrâns de a face parte, de a nu face parte, sau de a înceta de a face parte dintr'un sindicat profesional, în contra voinței sale.

Dreptul de sindicalizare se întinde și asupra profesiunilor libere, precum și asupra tuturor lucrătorilor salariați ai Statului, județelor, comunelor și ai altor servicii publice, cu excluderea funcționarilor încadrați în codul funcționarilor publici.

Sindicatul profesional se bucură de personalitate juridică, care se acordă de justiție. În această situație, ele au dreptul de a încheia contracte colective de muncă; au dreptul de a face cu patronul interesat și cu reprezentanții ministerului muncii, inspecția muncii pentru tot ce privește aplicarea legilor și regulamentelor de protecțiune sau de organizare a muncii, a convențiilor colective sau a regulamentelor de atelier, a lua în sfârșit orice măsuri pentru apărarea și garantarea intereselor profesionale ale membrilor lor. Dizolvarea sindicatelor se face prin votul adunării generale sau prin decizia justiției.

Sindicatul se pot grupa între ele pe profesioni, industrii, circumscriptii teritoriale sau altfel. Ele pot crea uniuni sau federații. Deși legea le dă puțința de a se organiza în chip temeinic în vederea apărării intereselor profesionale, totuși, acțiunea sindicatelor la noi nu a luat o desvoltare deosebită.

Paralel însă cu organizarea sindicatelor profesionale, Statul a înțeles să organizeze o contrabalansare a acestor sindicate, camere profesionale, care au același rol și atribuții ca și sindicatele. Singura diferență este că apărarea drepturilor și intereselor muncitorilor se face cu asentimentul Statului și oarecum sub controlul lui.

#### D) *Inviolabilitatea proprietății*

6c9. **Proprietate sacră și inviolabilă.** Intreaga concepție a Evului mediu, moștenire și dânsa a civilizației romane, pe care au venit să se altoiască principiile aduse de năvălitorii barbari, este reluată și consacrată de declarația drepturilor omului.

Motivul pentru care revoluția franceză acordă o consacrare atât de solemnă dreptului de proprietate, constituie unul din secretele marelui sale reușite. Căci înainte de revoluție, în timpul vechiului regim, deși proprietatea

e considerată sacră și inviolabilă, totuși, era foarte adeseori expropriată de Suveran, în interes public, care de cele mai multe ori se confunda cu interesul propriu al său, fără despăgubire.

Revoluția franceză nu primește această veche concepție. Ea se inspiră dela concepția că proprietatea este un bun acordat de divinitate omului, că din acest punct de vedere este sacră și inviolabilă. Declarația drepturilor omului din 1789, proclamă această idee în art. 17: « Proprietatea fiind un drept inviolabil și sacru, nimeni nu poate fi privat de dânsa, afară de cazul când necesitatea publică, legal constatată, o cere și sub condiția unei juste și prealabile despăgubiri ».

Această idee trece neschimbată în toate constituțiile ulterioare; ea influențează și constituțiile străine; o întâlnim astfel în Constituția belgiană din 1831 și în Constituția noastră din 1866.

Ideea unei proprietăți sacre și inviolabile o găsim la noi și înainte de Constituția din 1866, în legea de expropriere pentru cauză de utilitate publică din 20 Octombrie 1864, în vigoare și azi, cu unele modificări, unde se consacră această idee de proprietate sacră și inviolabilă.

Declarația drepturilor ca și garanțiile luate în diferite constituții în apărarea proprietății, se îndreaptă numai în contra Statului și a procedului său de a expropria fără îndemnitare. Constituția n'avea nevoie să garanteze proprietatea în relațiile dintre particulari, căci pentru aceștia, concepția proprietății, așa cum o formulase art.16 al Declarației din 1793: « Dreptul de proprietate e acela care aparține oricărui cetățean de a dispune după placul său de bunurile, de veniturile, de fructul muncii și industriei sale », era suficientă. Această concepție trecuse în codul civil și proteguia în mod suficient proprietatea. Declarațiile drepturilor și constituțiile ulterioare protegesc deci proprietatea de atacurile ce i s'ar putea aduce de Stat, în vederea interesului general, cu lărga accepție pe care acesta ar putea s'o primească.

**610. Proprietatea, funcție socială.** Imprejurările sociale determină o schimbare în concepția proprietății. Ideea veche romană, atât de scumpă întreg Evului Mediu, că proprietatea este sacră și inviolabilă, este părăsită, în fața necesităților sociale din ce în ce mai exigente. Oamenii își dau seama că proprietatea este un bun comun al omenirii, că ea este instrumentul prin intermediul căruia viața se dezvoltă, că ea trebuie să folosească comunității întregi.

Această idee apare clar formulată în Constituția noastră din 1923, care, în art. 17, părăsește vechea denumire de *sacra* și *inviolabilă*, pentru a declara: « proprietatea de orice natură, precum și creanțele asupra Statului sunt garantate ». Diferența este destul de mare și ne-o arată chiar textul art. 17, care aduce o serie întregă de restrângeri dreptului de proprietate.

Aceste restrângeri constau:

a) Statul garantează numai proprietatea *solului*, nu și a *subsolului*, căci autoritatea publică este în drept de a se folosi, pe baza unei legi, în scop de lucrări de interes obștesc, de subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligațiunea de a desdăuna de pagubele aduse suprafeței, clădirilor și lucrărilor existente. Despăgubirea se va fixa de justiție, în lipsă de învoială.

În art. 19 din Constituție am întâlnit o restrângere mai gravă dreptului de proprietate, în sensul că se declară zăcămintele miniere și bogățiile de orice natură ale subsolului ca proprietate a Statului, iar art. 20 din Constituție statornicește că spațiul atmosferic este de domeniul public.

b) Constituția aduce o a doua derogare dela garanțiile dreptului de proprietate, atunci când admite că exproprierea se poate face după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită de justiție.

În aplicarea acestui text al art. 17 din Constituție avem legea de expropriere pentru cauză de utilitate publică din 1864, cu modificările de mică importanță care i s'au adus, în special la 1913, în ceea ce privește constituirea comisiei arbitrale pentru fixarea prețului, și în 1937, în ce privește exproprierea pentru interes militar. Această lege a fost extinsă în 1936, prin legea administrativă, în întreaga țară.

Cazurile de expropriere sunt însă determinate de Constituție, spre a nu se aduce o atingere prea mare proprietății și a nu se face un abuz. Aceste cazuri au fost înmulțite sub imperiul art. 17 al Constituției din 1923, de așa fel că proprietatea — funcție socială, își găsește o largă consacrare. Constituția enumeră astfel cazurile de expropriere: « în afară de expropriere pentru căile de comunicație, salubritate publică, apărarea țării și lucrări de interes militar, cultural și acele impuse de interesele generale directe ale Statului și administrațiile publice ». . . . Iată prin urmare o enumerare destul de largă și de cuprinzătoare. Ce nu se poate cuprinde sub denumirea de interes cultural sau de interese generale directe ale Statului și administrațiile publice ?



Dar, pentru ca să nu fie nicio îndoială că atunci când s'ar dori să se facă o expropriere, ea se poate face, Constituția adaugă că « celelalte cazuri de utilitate publică vor trebui să fie stabilite prin legi votate cu majoritate de două treimi ».

În sistemul constituției noastre nu există deci proprietate care să nu poată fi expropriată, fie că aceasta se face pe baza unei legi ordinare, care declară utilitatea publică, fie că ea se face pe baza unei legi votate cu majoritate de două treimi. Singura garanție reală, de care se bucură proprietatea, e ca exproprierea să nu se facă decât după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită de justiție.

Este drept că această ultimă dispoziție din Constituție a fost înscrisă în vederea unei eventuale exproprieri pentru cauză de utilitate națională, așa cum se făcuse în 1917, expropriere care prilejuise modificarea Constituției și care, fiind făcută peste prevederile Constituției modificate, a fost nevoie să fie legalizată și constituționalizată prin dispozițiile art. 131 din Constituție. Dar, prin generalitatea textului, ea poate fi aplicată oricărei alte cauze, în afară de cele enumerate mai sus, și acelea destul de largi, suficient numai ca aceste cauze să fie stabilite prin legi votate cu două treimi.

Pentru a întregi această susținere a noastră, este locul să arătăm că în afară de cazurile de utilitate publică enumerate în art. 17, Constituția mai înscrisă un nou caz, în art. 132, atunci când admite exproprierea pădurilor, în scop de a satisface trebuințele normale de lemne de foc și de construcție ale populației rurale.

Exproprierea acestor păduri se va face după o dreaptă și prealabilă despăgubire stabilită de justiție. Se fixează un minimum intangibil de una sută de hectare de fiecare proprietate. Condițiile exproprierii vor fi stabilite de o lege specială, lege care s'a și votat, dar n'a fost pusă în aplicare din cauza lipsei de mijloace financiare și din tendința, din ce în ce mai accentuată, de protecție a pădurilor.

Constituția din 1923 mai stabilește o servitute în interes general, atunci când declară, în al. ultim al art. 17: « Legile existente privitoare la alinierea și lărgirea stradelor de prin comune, precum și la malurile apelor ce curg prin sau pe lângă ele, rămân în vigoare în tot cuprinsul regatului ». Ceea ce înseamnă că dacă legi noi ar veni să impună alte condiții sau alte servituți, ele n'ar putea-o face decât după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită de justiție.

Garanția proprietății a devenit deci minimă; de unde ea era considerată sacră și inviolabilă, astăzi ea este garantată numai, în sensul că nu poate fi expropriată fără o dreaptă și prealabilă despăgubire, fixată de justiție. Cazurile de utilitate publică sunt multiple și larg deschise, astfel că legea poate să facă cea mai felurită aplicație.

Constituția din 1938 menține aproape neschimbate aceste texte. Deși în al. 1 al art. 16 declară că proprietatea este *invioabilă* totuși, prin textele următoare, care reproduc aceleași principii întâlnite în art. 17 al Constituției din 1923, nu se aduce nicio întregire acestui principiu, care rămâne astfel drept o simplă declarație.

c) O altă derogare importantă adusă proprietății este aceea privitoare la impozit.

Această derogare a existat întotdeauna; declarația drepturilor omului o recunoaște și o impune, fiindcă altfel n'ar fi posibilă existența Statului. Constituția fixează însă condițiile în care se poate face prelevarea impozitului. Impozitul pe capital e constituțional <sup>1)</sup>.

d) In seria de derogări aduse dreptului de proprietate în interes general, trebuie să le enumerăm și pe acelea prevăzute de art. 19, 20 și 18 din Constituția din 1923, ca și garanția acordată de art. 15.

În adevăr, cum am arătat, art. 19 din Constituție declară că zăcămintele miniere precum și bogățiile de orice fel ale subsolului sunt proprietatea Statului. Se exceptează masele de roci comune, carierele de materiale de construcție și depozitele de turbă, fără prejudiciul drepturilor dobândite de Stat pe baza legilor anterioare » (art. 17 Constit. 1938).

Deși art. 17 declară că subsolul proprietăților devine de interes general, art. 19 vine să adâncească acest început și să declare că zăcămintele miniere și bogățiile subsolului sunt *proprietatea* Statului. Singura rezervă pe care o face, este respectul drepturilor câștigate.

Art. 20 din Constituție declară de domeniu public « căile de comunicație, spațiul atmosferic, apele navigabile și flotabile », bine înțeles, ținând seamă și aici de drepturile câștigate.

Dar art. 20 din Constituție mai adaugă: « Sunt bunuri publice apele ce pot produce forță motrice și acele ce pot fi folosite în interes obștesc.

« Drepturile câștigate se vor respecta sau se vor răscumpăra prin expropriere pentru caz de utilitate publică, după o dreaptă și prealabilă

<sup>1)</sup> Cas. S. U., Dec. Nr. 15 din 14 Martie 1935; Cas. S. U., Dec. 176 din 17 Sept. 1936. *Pand. Săpt.*, 1936, p. 611.

despăgubire. (Aici Constituția nu mai amintește că despăgubirea trebuie stabilită de justiție, dar acest lucru se înțelege, principiul exproprierii fiind înscris în art. 17 din Constituție).

«Legi speciale vor determina limita în care toate drepturile de mai sus vor putea fi lăsate în folosința proprietarilor, modalitățile exploatații, precum și despăgubirile convenite pentru utilizarea suprafeței și pentru instalațiile în ființă».

Interesul general intervine deci în mod continuu pentru a aduce restrângeri dreptului de proprietate.

În sfârșit, art. 18 din Constituție aduce o altă restrângere, bazată pe un interes național.

El declară că «numai Românii și cei naturalizați români pot dobândi cu orice titlu și deține imobile rurale în România. Străinii vor avea drept numai la valoarea acestor imobile».

Se înțelege foarte ușor care este rațiunea acestei restricții. Într'un interes național, pentru a se apăra ființa acestui neam și pentru a se împiedeca să se săvârșească pe cale indirectă colonizarea cu populație străină, prohibită de art. 3 din Constituție, s'a edictat această dispoziție.

Dar, din nefericire, nu s'au luat imediat dispozițiuni pentru punerea ei în aplicare și nu s'au prevăzut mai ales sancțiuni pentru străinii cari dețin imobile rurale. Este exact că această dispoziție este de ordine publică și poate fi invocată de oricine <sup>1)</sup>; dar nu este mai puțin adevărat că în practică dă naștere la situații greu de rezolvat.

Iată un imobil rural care ajunge prin succesiune în proprietatea unui străin. Nu este nicio autoritate însărcinată să stăruie în trecerea lui în proprietatea unui național; nu se prevăd nici condițiile de trecere, nici termenul în care acesta e obligat să-l treacă și nici posibilitatea de vindere forțată. Numai dacă întâmplător cineva reclamă, sau cu ocazia discutării valabilității unui act relativ la acest bun, se poate pune problema.

În cadrul art. 18 din Constituție, socotim că dacă cineva află că un străin deține un imobil rural, poate să reclame cazul parchetului, care va sesiza tribunalul spre a proceda la vânzarea bunului prin licitație publică, potrivit regulilor de execuție silită, suma rezultată aparținând străinului depozitat. Acest lucru îl poate face parchetul din oficiu. Dar aceste prin-

<sup>1)</sup> Cas. I, Dec. 180/1892, în *Buletin*, 1892, p. 465.

cipii generale nu sunt suficiente; legiuitorul trebuie să lămurească în chip precis această problemă.

Odată aceste derogări dela principiul proprietății sacre și inviolabile înscrise în Constituție, ideea de proprietate garantată în Constituția noastră, are singurul înțeles că nimeni nu poate fi privat de proprietatea sa decât după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită de justiție; că prin proprietate nu se înțelege decât proprietatea solului, restul fiind declarat proprietatea Statului. Proprietatea poate fi scoasă deci oricând din patrimoniul unei persoane, într'un interes general, cu singura condiție a despăgubirii juste și prealabile, stabilite de justiție. În aceasta constă garanția preconizată de Constituție.

Și mai este încă ceva. Art. 15 din Constituție oprește ca legea să înființeze pedeapsa confiscării averilor. Se știe la câte abuzuri dăduseră naștere în trecut luptele politice; tocmai pentru a se evita acest lucru, cu urmările dezastruoase pentru economia națională, s'a înscris această prohibiție în Constituție.

Dela concepția proprietății individuale, așa cum ne-o înfățișează revoluția franceză, până la concepția proprietății, în Constituția noastră, este o însemnată diferență, pe care n'o putem sintetiza mai bine decât cu expresia consacrată a *proprietății — funcție socială*.

**611. Creanțele asupra Statului.** Sunt garantate și ele. O declară art. 17 din Constituția din 1923 și rațiunea trebuie găsită în acele practici cari au urmat în Franța, când Statul nu și-a mai respectat angajamentele față de creditorii săi. Garanția acestor creanțe este numai teoretică însă. Și iată de ce.

Atunci când Constituția declară că proprietatea este garantată, ea are grije să adauge, ca o consecință a acestei declarații, că nimeni nu poate fi expropriat decât după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită de justiție. Există deci o sancțiune care asigură ideea de garanție a proprietății. Când este vorba de creanțe asupra Statului, nicio sancțiune. O simplă declarație de principiu și nimic mai mult.

Constituția se preocupă în art. 17 numai de creanțele asupra Statului. De creanțele particularilor, unii în contra altora, nu se preocupă și nici n'avea nevoie s'o facă, căci acestea nu formau niciodată obiect de discuție. Nu s'a pus niciodată problema garantării speciale a acestor creanțe, deoarece ele erau îngădite de dispozițiile codului civil, suficiente pentru a le face respectate și executate.

În ultima vreme, legile de conversiune a datoriilor vin să facă o spăr-tură în acest domeniu, socotit lungă vreme intangibil și să procedă la o reducere de creanță și la eșalonarea plății, modificând în mod obligatoriu contractul dintre părți. Influența concepției proprietății — funcție socială, se face resimțită și în acest domeniu.

De sigur, au fost cauze puternice cari au determinat această inter-venție a legiuitorului; nu este locul să le examinăm aici. Dar, oricum, vechea concepție a proprietății și a dreptului de creanță au suferit o ne-așteptată transformare.

### E) *Libertatea de opinie, de conștiință și de cult*

612. **Libertatea de opinie.** Împreună cu libertatea de conștiință și cult, constituie cele dintâi manifestări de independență ale ființei umane. Ele au fost afirmate de primii creștini din imperiul roman, iar școala dreptului natural a venit să adâncească această brazdă. În momentul în care individul apare în viața Statului ca un factor determinant, de care trebuie să se țină socoteală, libertatea de opinie, de conștiință și de cult se impune de la sine, ca o consecință imediată a autonomiei persoanei umane.

Libertatea de opinie înseamnă dreptul pe care-l are fiecare individ de a exprima liber și fără autorizare părerile sale filosofice, științifice, religioase, politice, etc.; restricția care se aduce acestei libertăți este ca manifestarea ei să nu fie în contradicție cu ordinea publică, stabilită de lege și să nu vatăme libertății altora. Art. 10 al Declarației drepturilor omului consacră în termeni definitivi această libertate: « Nimeni nu poate fi urmărit pentru opiniunile sale, chiar religioase, sub condiția ca mani-festarea lor să nu turbure ordinea publică stabilită de lege ». Iar Decla-rația Convenției din 1793, în art. 7 spunea: « Dreptul de a manifesta gândul și părerile sale... nu poate fi interzis. Necesitatea de a enunța aceste drepturi presupune sau prezența sau amintirea recentă a despotismului ». Aceeași idee o găsim exprimată și în Constituția anului III, în art. 353: « Nimeni nu poate fi împiedecat să spună, să scrie, să imprime și să pu-blice cugetarea sa. Scrierile nu pot fi supuse niciunei cenzuri înaintea publicării lor. Nimeni nu poate fi responsabil de ceea ce a scris sau pu-blicat, decât în cazurile prevăzute de lege ».

Declarațiile de drepturi precizează deci în termeni definitivi conținutul ideii. « Afirmând, spune Duguît <sup>1)</sup>, libertatea de opinie, nu se înțelege să se afirme numai dreptul intangibil pe care-l are fiecare de a gândi și crede în sufletul său ceea ce vrea, ci încă dreptul de a exprima, în afară și în mod public, prin cuvânt sau prin scris, ceea ce gândește sau ceea ce crede ». Revoluția franceză și declarațiile de drepturi n'au împărțit punctul de vedere al lui Rousseau, exprimat în Contractul Social (Liv. IV, chap. VIII). Rousseau cerea ca legiuitorul să stabilească o opinie generală, un *credo* laic, pe care toată lumea să-l primească și dela care nimeni să nu se poată abate: « Există o profesiune de credință pur civilă, ale cărei articole îi aparține Suveranului să le fixeze, nu chiar ca dogme de religie, ci ca sentimente de sociabilitate, fără de care este imposibil de a fi bun cetățean, sau supus credincios. Fără a putea obliga pe cineva să le creadă, el poate goni din Stat pe oricine nu le crede; el poate să-l gonească nu numai ca necredincios, dar ca nesociabil, ca incapabil de a iubi sincer legile, justiția, de a jertfi la nevoie viața pentru datoria sa. Dacă cineva, după ce va fi recunoscut în mod public aceste dogme, se conduce ca unul care nu le crede, să fie pedepsit cu moartea; a comis cea mai mare dintre crime; a mințit în fața legilor ».

Revoluția n'a putut să primească aceste idei. Ele erau contrare ideii însăși care stătea la baza mișcării. Ar fi constituit cea mai gravă atingere care se aducea libertății individuale și care, nici în timpul marilor persecuțiuni religioase nu fusese ridicată la rangul de dogmă.

Libertatea de opinie constituie noțiunea largă și generală care înglobează în sine întreaga posibilitate a omului de a gândi, crede și manifesta credința și gândul său în scris și 'n vorbă.

Din această libertate derivă toate celelalte libertăți, cum sunt libertatea presei, libertatea învățământului, libertatea de întrunire, libertatea de asociație, dreptul de petiție. Toate aceste libertăți le-am denumit *libertăți complimentare*, căci ele vin să întregască noțiunea generală a libertății de opinie.

Libertatea de opinie conține în mod direct, uneori confundându-se chiar cu dânsa, *libertatea de conștiință și de cult*. Tocmai din cauza acestei particularități și în special din cauza textelor noastre constituționale, nu înscrinem aceste libertăți în rândul libertăților complimentare, ci le vom examina tot aici, socotindu-le și pe aceste două ca libertăți primare.

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, t. V, p. 329.

613. **Libertatea de conștiință.** In sens larg, se confundă cu libertatea de opinie și înseamnă că în fundul sufletului său fiecare om poate crede și gândi ceea ce vrea. Dar, în sens restrâns, libertatea de conștiință înseamnă « că nimeni nu poate fi constrâns, nu numai să profeseze în afară o religie în care nu crede și să-i urmeze riturile, dar nici să îndeplinească vreun act care presupune sau implică o credință care nu este a sa »<sup>1)</sup>.

Constituția din 1923 dă întâietate libertății de conștiință. In adevăr, art. 5 vorbește de libertatea de conștiință, fără a pomeni ceva de libertatea de opinie; el amintește numai de libertatea presei. Art. 22 declară că « libertatea conștiinței este absolută ». Dar libertatea conștiinței este luată aici în sensul de libertatea credinței, căci Constituția adaugă imediat, explicând ce înseamnă libertatea conștiinței: « Statul garantează tuturor cultelor o deopotrivă libertate și protecțiune, întrucât exercițiul lor nu aduce atingere ordinii publice, bunelor moravuri și legilor de organizare ale Statului ».

Abia în art. 25 Constituția pune principiul libertății de opinie, atunci când declară: « Constituțiunea garantează tuturor (observați ce improprie expresie, Constituția, în loc de Statul garantează), libertatea de a comunica și publica ideile și opiniunile lor prin grai, prin scris și prin presă, fiecare fiind răspunzător de abuzul acestor libertăți, în cazurile determinate de codicele penal, care nici într'un caz nu va putea restrânge dreptul în sine ».

Trebuia ca acest principiu să fie pus în fruntea declarațiilor constituționale și apoi, de aici să decurgă libertatea presei, ca și celelalte libertăți complimentare de care am amintit.

614. **Biserica creștină ortodoxă și biserica greco-catolică sunt biserici naționale românești.** Art. 22 din Constituția din 1923 stabilește raporturile dintre Stat și biserică. El declară că biserica creștină ortodoxă și cea greco-catolică sunt biserici românești. Amândouă, din acest punct de vedere, sunt socotite ca făcând parte din rosturile Statului și bucurându-se de o egală protecțiune.

Dar Constituția mai arată că « *Biserica ortodoxă română*, fiind religia marelui majorității a Românilor, este biserica dominantă în Statul Român, iar cea greco-catolică are întâietate față de celelalte culte ».

<sup>1)</sup> Esmein, op. cit., t. II, p. 659.

Această întâietate trebuie concepută atât în ce privește raporturile dintre Stat și biserică, cât și raporturile dintre biserici, biserica ortodoxă fiind în fruntea tuturor celorlalte și bucurându-se de o protecție deosebită din partea Statului.

Constituția noastră proclamă independența bisericii ortodoxe de orice chiriarchie străină, păstrându-și însă unitatea cu Biserica ecumenică a Răsăritului în privința dogmelor. Ca urmare a acestei independențe s'a votat legea pentru crearea Patriarhiei române.

Constituția fixează și bazele de organizare ale bisericii. Ea declară că « în tot regatul României, Biserica creștină ortodoxă va avea o organizație unitară, cu participarea tuturor elementelor ei constitutive, clerici și mireni ». Legea de organizare a bisericii ortodoxe române din 25 Mai 1925 ca și Statutul bisericii ortodoxe, vin să completeze organizarea bisericii, așa cum o cere Constituția, când spune că: « O lege specială va statornici principiile fundamentale ale acestei organizațiuni unitare, precum și modalitatea după care Biserica își va reglementa, conduce și administra, prin organele sale proprii și sub controlul Statului, chestiunile sale religioase, culturale, fundamentale și epitropești ».

Chestiunile spirituale și canonice ale Bisericii ortodoxe române se reglează de o singură autoritate sinodală centrală.

Constituția a fost obligată să determine organizarea bisericii ortodoxe ca o consecință a faptului că dânsa s'a declarat independentă și în același timp pentru a asigura unitara ei funcționare în tot cuprinsul regatului, căci Biserica din Basarabia și cea din Bucovina avuseseră organizațiuni diferite de cele din vechiul regat.

*Sfântul Sinod* este organul suprem în materie spirituală și dogmatică. El se compune din toți mitropoliții, episcopii și arhieriei, fiind prezidat de Patriarhul României, care e în același timp și mitropolitul Ungro-Vlahiei.

Un alt organ instituit pentru a regula afacerile administrative ale Bisericii ortodoxe este *Congresul național al Bisericii ortodoxe*, compus din reprezentanții fiecărei eparhii, două treimi laici și o treime clerici și din membrii Sinodului.

« Mitropoliții și episcopii Bisericii ortodoxe române se vor alege potrivit unei singure legi speciale » spune art. 22 din Constituțiunea dela 1923. În aplicarea textului constituțional s'a făcut legea din 1925 asupra organizării Bisericii ortodoxe române, care, în art. 12, stabilește că mitropoliții și episcopii sunt desemnați de un colegiu electoral compus



din membrii Congresului național al Bisericii ortodoxe, din membrii Adunării eparhiei vacante și din membrii de drept desemnați de lege.

Episcopii și mitropoliții sunt confirmați prin decret și învestiți de Rege.

Această dominațiune a temporalului asupra spiritualului a existat în Imperiul bizantin <sup>1)</sup> și s'a transmis la toate bisericile ortodoxe <sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> Vezi mai sus regimul numit Caesarpapism unde se arată rolul Impăratului bizantin în materie religioasă, ca vicar al lui Dumnezeu. Patriarhul era subordonatul Impăratului, care reunea astfel în persoana sa puterea supremă temporală cu puterea supremă spirituală. Aceiași concepțiune găsim și la noi, de sigur sub influența bizantină. Astfel, Dimitrie Cantemir în « Descriptio Moldaviae », vorbind de ceremonia înscăunării unui Domnitor ne spune cum mitropolitul sărută mâna Domnului, care ședea pe tron. Niculae Costin în cronica sa (Letopisițe, II, 62) ne spune cum Domnitorul Antioh Cantemir, în plin Divan, a înfruntat pe episcopul Varlam al Hușilor spunându-i: Popo, o să-ți rad barba.

<sup>2)</sup> Creștinismul a existat în țările noastre cu mult înainte de introducerea liturghiei slavone în Bulgaria, dela care a trecut apoi la noi în veacul al XI-lea sau al XII-lea.

Ca probă că a existat la noi creștinismul sub forma latină, s'ar putea cita numeroase cuvinte din terminologia bisericească care sunt de origină latină, cum de pildă biserică, altar, tâmplă, popă, etc.

Încă din veacul al III-lea se aflau numeroși creștini prin Nordul Peninsulei balcanice, cum probează sângeroasele persecuțiuni ale lui Galeriu. La Tomis (Constanța de astăzi) găsim episcopi creștini prin veacurile al V-lea, al VI-lea și al VII-lea. Orașul Traianenses Tropaenses ne dă dovadă că populațiunea de acolo era creștinată înainte de invaziunea Bulgarilor, care au distrus orașul, căci se găsesc case construite din blocuri de piatră provenite din templele păgâne dărâmate, purtând inscripțiuni și dedicațiuni diverselor divinități păgâne, ceea ce ar fi constituit o profanare dacă populațiunea orașului ar fi fost politeistă. Ceva mai mult, Paulinus Nolanus (355—431 d. Chr.), episcop de Nola adresează a XV-a din poemele sale către Nicetas, episcopul Daciei, *ad Nicetam episcopum Dacorum* (Vezi Paul Negulescu, *Studii de istoria dreptului român*, Buc., 1900).

Mai târziu s'a introdus, prin influența bulgară, leturghia și ritualul slavon. Bisericile românești din Valahia și Moldova depindeau de patriarhia bulgărească dela Ohrida.

Exista în Muntenia un *mitropolit al Ungro-Vlahiei* cu reședința la scaunul domnesc, mai întâi la Curtea de Argeș, apoi la Târgoviște și în urmă la București.

În actele patriarhiei dela Constantinopol, mitropolitul Moldovei era numit al Moldo-Vlahiei și uneori al Rusovlahiei din cauza unei dependențe temporare față de arhiepiscopia Haliciului.

Din a II-a jumătate a veacului al XIV-lea, Patriarhul de Constantinopol începe să se amestece în afacerile spirituale ale Țărilor românești, pe care vroia să le scoată de sub dominațiunea Ohridei și de aceia, pe la 1370, înființează o Mitropolie a Olteniei, al căru titular este numit mitropolit al părților Ungro-Vlahiei din spre Severin. Sub Mircea cel Bătrân, biserica munteană și, sub Alexandru cel Bun, biserica moldoveană, se supun autorității spirituale a Patriarhului din Constantinopol.

*Biserica greco-catolică* sau *unită* s'a format în Transilvania la finele veacului al XVII-lea, după ce Austria, în urma unui război victorios contra Turcilor, a ocupat această țară. Împăratul Iosif I căută să atragă pe Români la catolicism, pentru a-i opune Ungurilor calviniști și Sașilor luterani.

Teofil pe atunci episcopul ortodox român al Transilvaniei, intră în vederile împăratului și convocă în 1697 Consiliul din Alba Iulia, care admise unirea Bisericii românești cu Biserica romană, însă episcopul muri în 1698, fără să fi terminat opera proiectată <sup>1)</sup>.

Succesorul lui Teofil, Atanase, reuși să ducă la bun sfârșit opera începută de predecesorul său, pe aceleași baze, în Septembrie 1700.

În biserica greco-catolică, se admite căsătoria preoților, iar serviciul divin se oficiază în românește. Ea are un mitropolit la Blaj și doi episcopi sufragani.

În organizarea actuală, Statul plătește salarii și pensuni de retragere slujitorilor Bisericilor naționale.

**615. Raporturile Statului cu celelalte Biserici.** Raporturile dintre Biserica catolică și Stat sunt stabilite prin concordatul încheiat cu Vaticanul și ratificat prin legea din 12 Iunie 1929.

Celelalte culte: luteran, calvin, mozaic, mahometan, se bucură de libertăți și primesc subvențiuni de la Stat, care exercită prin organele și agenții săi, un control de natură polițienească, *poliția cultelor*.

În afară de Biserica ortodoxă, care e biserica dominantă, celelalte culturi sunt împărțite în două categorii. Unele, numite *culte istorice* sunt enumerate de lege în ordinea următoare: cultul greco-catolic, cultul reformat (calvin), cultul evanghelic-luteran, cultul unitarian, cultul armean-gregorian, cultul mozaic, cultul mahometan.

Culte care nu sunt enumerate de lege sunt considerate *culte noi*, care pot fi autorizate, dacă confesiunea de credință și principiile religioase

<sup>1)</sup> Unirea se făcea pe baza următoarelor 4 puncte:

a) Agnoscimus Romanum pontificem totius Ecclesiae Christi per orbem diffusae caput esse visibile;

b) Profitemur praeter coelum, sedem beatorum ac infernum, carcerem damnatorum, tertium dari locum in quo animae nondum expiatae detinentur ac purificantur;

c) Panem azymum sufficientem materiam coenam Dominicae, ac sacrificii Missae seu Liturgiae non dubitamus;

d) Spiritum sanctum, tertiam in Trinitate personam, a patre et filio procedere credimus ac reliqua omnia admittimus, profitemur, ac credimus, quae sancta Mater Ecclesia Romana Catholica admittit, profitetur ac credit.

nu sunt contrarii ordinii publice, bunelor moravuri și legilor țării și dacă organizarea și administrațiunea lor sunt conforme cu legea din 22 Aprilie 1928 asupra regimului general al Cultelor.

616. **Legislațiunea noastră respectă libertatea de conștiință.** Libertatea de conștiință, declarată de Constituție ca absolută, este respectată de toată legislația noastră.

De aceea, deși Constituția, în art. 23 declară că actele de stare civilă sunt de atribuția legii civile, ea are însă grije să adauge că «întocmirea acestor acte va trebui să preceadă totdeauna binecuvântarea religioasă».

Această măsură a Constituției nu este de natură să aducă vreo atingere libertății de conștiință. Ea nu este decât o măsură de garanție luată în favoarea cetățenilor, pentru a le asigura posibilitatea de a avea un statut civil, ușor de întocmit, cu garanții de exactitate și nesupus niciunui fel de influență religioasă.

De asemenea, *jurământul*, în diversele aplicații în care-l întrebuițează procedura penală și procedura civilă, poate să pară contrariu libertății de conștiință.

Jurământul este un act, cum foarte bine spune Esmein, care îmbracă în același timp și un caracter civil și unul religios. Când cineva spune «*jur*», el înțelege să facă apel la divinitatea în care crede. Procedura jurământului implică anumite formalități. Pot fi obligați anumiți cetățeni să presteze jurământul după un ritual pe care religia lor nu-l admite? Sau pot fi obligați să jure persoanele cari nu cred în nicio divinitate? Nu se aduce prin aceasta oare o atingere libertății de conștiință?

Mai întâi, în privința jurământului, Constituția ia o garanție de o importanță deosebită, menită să asigure libertatea conștiinței.

Astfel, art. 127 din Constituție, care n'are nicio rațiune să fie înscris la dispozițiuni generale, ci trebuia înscris aici, pune principiul că «niciun jurământ nu se poate impune cuiva decât în puterea unei legi care hotărăște și formula lui». Jurământul trebuie deci prestat în cazurile și condițiile fixate de lege; aceasta constituie o destul de serioasă garanție, deoarece fixarea lui se face la lumina zilei și în urma discuțiilor publice.

Dar formulele de până acum ale jurământului impuneau unei persoane să ia drept cheazășie o divinitate. Pentru cei cari nu credeau într'o divinitate, acest procedeu putea să pară o atingere adusă libertății de conștiință.

Pentru a remedia această imputațiune, noua procedură penală, prin art. 153, după ce fixează formula de jurământ a martorilor, dispune că

« martorii, aparținând unor confesiuni religioase, recunoscute, depun jurământul în forma prescrisă mai sus, însă modificată în partea religioasă, potrivit credinței lor.

« Cei fără confesiune declară pe onoare și conștiință că vor spune adevărul ».

617. **Concordatul.** Constituția din 1923, în art. 22, alin. ultim, prevede că « raporturile dintre diferite culte și Stat se vor stabili prin lege ».

Aceasta înseamnă posibilitatea pentru Stat de a încheia, pe bază de lege, convențiuni pentru funcționarea acelor culte care au o organizație internațională și pentru modul cum ele pot să dobândească, să administreze și să utilizeze bunurile ce au în Statul nostru.

Ca urmare a acestei dispoziții constituționale, Statul nostru a încheiat cu Vaticanul un Concordat, la data de 12 Iunie 1929<sup>1)</sup>.

E suficient să arătăm că potrivit codului civil, niciun bun nu putea fi afectat cu totul gratuit unui cult, fără autorizarea Statului, dată prin Decret-regal. Este deci lesne de înțeles interesul de a se încheia acest concordat care venea să salvgardeze interesele bisericii greco-catolice.

Concordatul încheiat în 12 Iunie 1929 rezolvă această problemă. După ce în art. 1 se asigură libera practică în tot regatul României a religiei catolice apostolice romane de orice rit, liberă practică pe care o avea asigurată în baza art. 22 din Constituție, în art. următoare se stabilește ierarhia catolică din țară și raporturile cu Sf. Scaun.

Partea cea mai interesantă a Concordatului, este aceea privitoare la situația juridică a bisericii catolice. În art. 9 Statul recunoaște bisericii catolice personalitate juridică. În consecință, parohiile, protopopiatele, mănăstirile, capitolele, starostiile, abațiile, episcopiile, mitropoliile și celelalte organizații canonic și legal constituite, sunt persoane juridice, iar deplina proprietate a bunurilor lor, de orice natură ar fi ele, este garantată de Stat, conform Constituției.

În afară de chestiunile privitoare la patrimoniul bisericii catolice și de organizarea aceluia *patrimoniu sacru* întrediocesan, constituit din titlurile de rentă română aparținătoare prebendelor episcopilor, canonicilor, parohiilor și seminariilor teologice, patrimoniu sacru destinat întreținerii clerului catolic în conformitate cu legile Statului, Concordatul se ocupă

<sup>1)</sup> Concordatul a fost încheiat la Vatican la 10 Mai 1927 între Sf. Scaun și România; el a fost ratificat de Parlamentul român prin legea din 12 Iunie 1929.

în art. 14 și urm. de situația școlilor și institutelor de educație și binefacere, care-și continuă mai departe funcționarea lor, potrivit actelor fundamentale și legilor țării.

Concordatul a fost completat printr'un *Acord* privitor la interpretarea art. IX. Acest acord a fost încheiat la 30 Mai 1932 și s'a publicat în M. Of. Nr. 180 din 3 August 1932. El se ocupă în special de bunurile așa numitului « Status romano-catholicus Transylvaniensis », depășind cu mult și textul și spiritul în care a fost încheiat Concordatul.

### § 5. LIBERTĂȚILE COMPLIMENTARE

**SUMAR:** A) **Dreptul de propagandă. Libertatea presei. Libertatea învățământului.** 1. Dreptul de propagandă. 618. *Sfera acestei noțiuni.* 2. Libertatea presei. 619. *Conținutul și istoricul ei.* — 620. *Garantiile aduse de Constituție libertății presei.* — 621. *Reglementarea libertății presei.* — 622. *Răspunderea în materie de presă.* — 623. *Dreptul la răspuns.* — 624. *Afișajul.* — 625. *Secretul scrisorilor, telegramelor și al convorbirilor telefonice.* 3. Libertatea învățământului. 626. *Conținutul noțiunii.* — 627. *Reglementarea libertății învățământului.* 4. Dreptul de a petiționa. 628. *Înțelesul și întinderea dreptului de a petiționa.* — 629. *Reglementarea dreptului de petiționare;* B) **Libertățile colective: Libertatea de întrunire și libertatea de asociație.** 1. Libertatea de întrunire. 630. *Intrunirea în locuri închise.* — 631. *Intrunirea sub cerul liber.* 2. Libertatea de asociație. 632. *Întinderea acestui drept.* — 633. *Asociațiuni fără scop lucrativ.*

#### A) *Dreptul de propagandă. Libertatea presei. Libertatea învățământului*

##### 1. DREPTUL DE PROPAGANDĂ

618. **Sfera acestei noțiuni.** Este implicit cuprinsă în art. 23 din Constituția din 1923, căci înseamnă dreptul de a comunica prin grai și prin scris ideile și opiniunile și de a obține aderenți ai acestor idei. Dreptul de propagandă se manifesta în special cu ocazia propagandei politice pe care o făceau diversele partide politice, mai ales în epoca alegerilor și cu ocazia propagandei religioase pe care o fac diversele culte sau secte religioase.

Constituția garantând libertatea propagandei, aceasta trebuia făcută totuși în cadrul legilor generale de poliție și în condițiile fixate de acestea.

Legile de poliție generală, privitoare la ținerea întrunirilor, vin să îngreuească această libertate absolută, care, dacă n'ar fi reglementată, ar aduce vătămare libertății altora și ar fi contrară ordinii publice.

De asemeni, propaganda religioasă este reglementată de legea poliției cultelor și de legile generale de poliție. Dar reglementarea dreptului de propagandă și garantarea libertății lui, este în funcție de cele două libertăți care constituie mijloacele cele mai puternice de realizare: libertatea presei și libertatea învățământului. Examinând acele două libertăți, conțurăm implicit și sfera dreptului de propagandă.

## 2. LIBERTATEA PRESEI

619. **Conținutul și istoricul ei.** Libertatea presei este definită de art. 25 din Constituția din 1923. Ea este dreptul « de a comunica și publica ideile și opiniunile prin scris și prin presă, fiecare fiind răspunzător de abuzul acestor libertăți, în cazurile determinate de codicele penal, care nici într'un caz nu va putea restrânge dreptul în sine ».

Origina acestui text trebuie găsită în art. 11 al declarației drepturilor din 1789: « Libera comunicare a cugetării și opiniunilor este unul din drepturile cele mai prețioase ale omului; orice cetățean poate deci să vorbească, să scrie, să imprime liber, fiind obligat să răpundă de abuzul acestei libertăți în cazurile determinate de lege ».

Constituția noastră s'a abătut dela acest text și a venit să inoveze, precizând că sancțiunile trebuesc prevăzute în codicele penal. Dar dacă sancțiunile vor fi prevăzute și 'n alte legi, mai sunt oare valabile? Textul declarației drepturilor era mult mai general și deci mai cuprinzător.

Prin presă, în sensul actual al cuvântului, se înțelege două lucruri: a) în primul rând *cărțile*, adică toate scrierile care apar o singură dată și care nu se reînnoesc decât atunci când succesul de librărie impune o nouă ediție și b) *presa periodică*, ziarele și toate publicațiile care apar periodic la o epocă fixă, având o legătură de continuitate între ele. Pe când cărțile sunt în principiu opera unei singure persoane, ziarele și celelalte publicații periodice sunt opera colectivă a mai multor colaboratori. Dar, aceasta nu are nicio importanță din punct de vedere al libertății presei.

Libertatea presei este o cucerire a revoluției franceze, care vine astfel s'o impună în întreaga Europă. În Anglia, ea a apărut în decursul timpurilor, din felul particular de viață al poporului englez și din modul cum s'au dezvoltat instituțiile sale. Exemplul englez a servit de bază revoluției franceze. Dicey arată că « timp de două secole raporturile între guvern și presă au fost marcate, în Anglia, prin toate acele caracteristice care constituie ceea ce noi am numit « domnia » sau « supremația » legii; ori,

tocmai pentru acest motiv — și din cauza unei favori oarecare acordată de dreptul englez libertății de discuție — presa — în special presa periodică — s'a bucurat în Anglia de o libertate care, până 'n acești ultimi ani, era necunoscută în Statele de pe continent <sup>1)</sup> ».

În țara noastră, ideea de libertate a presei își face de timpuriu apariția. În proiectul de Constituție al cărvunarilor ca și în proclamația dela Islaz din 1848, ideea de libertate a presei este cunoscută și reclamată. Statutul lui Cuza nu se ocupă de această problemă, deoarece ea se găsea rezolvată de Convenția dela Paris din 1858, care în art. 46, proclamând libertățile și drepturile individuale, s'a referit implicit și la libertatea presei. Ca o consecință a acestui art. 46 al Convenției dela Paris și pentru punerea lui în aplicare, Cuza a prelungit legea presei din 13 Aprilie 1862, lege care, cu unele mici modificări din 1866, 1874, 1885 și 1904, a rămas până azi neschimbată.

Legea presei din 1862, în partea I, se ocupă de proprietatea literară și de ocrotirea la care aceasta are dreptul. Abia în partea II declară în art. 26 că « cenzura este și rămâne pentru totdeauna desființată », iar în art. 27: « liber va fi oricine să-și exprime ideile prin organul presei, păzind regulile statornicite prin acest așezământ. Despre cauțiune, înscrisă în art. 41 și 42 din lege, nu mai poate fi vorba, deoarece aceste texte au fost implicit abrogate prin art. 24 al. 5 din Constituția dela 1866. Partea III-a a acestei legi tratează despre delictele de presă. Legea aceasta este o lege foarte liberală, luată aproape în întregime după legea franceză din 1793. Ea a avut o foarte slabă aplicare la noi; partea I-a a acestei legi a fost înlocuită prin legea proprietății literare și artistice din 28 Iunie 1923, iar partea III-a, privitoare la delictele de presă, a fost în oarecare măsură modificată de noul cod penal din 1936.

620. **Garanții aduse de Constituție libertății presei.** Constituția din 1923 nu s'a mărginit să declare pur și simplu că presa este liberă. Ea a socotit necesar să arate în ce constă această libertate. Căci presa, cum bine spunea Errera <sup>2)</sup>, « care a fost calificată « *forum* al popoarelor moderne », are drept misiune principală, cel puțin din punct de vedere politic intern, să aducă la cunoștința publicului actele puterii, să-i semnaleze abuzurile, să îngăduie plângerilor, chiar injuste sau excesive, să se producă. Cu acest titlu, e o forță conservatoare, un reactiv contra oricărui exces de putere ».

<sup>1)</sup> Dicey, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, 1902, pp. 219—220.

<sup>2)</sup> *Op. cit.*, p. 73.

Pentru a-i putea asigura presei adevăratul ei rol, Constituția, în art. 25, înscrie o serie de garanții de o importanță capitală pentru regimul libertății presei. Astfel, Constituția din 1923 prevede:

« Nicio lege excepțională nu se va putea înființa în această materie.

« Nici cenzura, nici vreo altă măsură preventivă pentru aparițiunea, vinderea sau distribuția oricărei publicațiuni nu se va putea înființa.

« Nu este nevoie de autorizațiunea prealabilă a niciunei autorități pentru aparițiunea oricărei publicațiuni.

« Nicio cauțiune nu se va cere dela ziariști, scriitori, editori, tipografi și litografi.

« Presa nu va fi pusă niciodată sub regimul avertismentelor.

« Niciun ziar sau publicațiune nu va putea fi suspendat sau suprimat ».

Din toate aceste dispoziții luate de Constituție, se poate lesne constata, că s'a voit să se acorde largi garanții pentru libertatea presei.

Constituția impune să nu intervină nicio lege excepțională în această materie. Care este înțelesul acestei expresii, este greu de spus. Textul acesta exista și în Constituția din 1866. Se pare, din desbaterile parlamentare (discurs I. Păcuraru și Toni Iliescu, Senat, V. V. Pella, Cameră) că acest text se referă la legi cari să suspende garanțiile constituționale înscrise în apărarea libertății presei; căci desigur, legiuitorul n'a voit să interzică reglementarea libertății presei într'o *lege specială*, cum ar fi legea presei. Înțelesul acestui text este însă nefericit exprimat; în fapt, el rămâne fără nicio valoare, deoarece Constituția prevede suspendarea sa prin introducerea stării de asediu. Și tot în Constituție se găsește înscris principiul actelor de guvernământ, în virtutea căruia regimul libertăților poate fi cu înlesnire suspendat.

Toate celelalte garanții luate de Constituție, cum este interzicerea cenzurii sau oricărei alte măsuri preventive pentru apariția, vinderea sau distribuția oricărei publicațiuni, autorizația prealabilă, cauțiunea, avertismentele, suspendarea sau suprimarea, garanții înscrise în Constituție pentru a putea face posibilă apariția ziarelor și a publicațiunilor și deci exprimarea liberă a ideilor, rămân pure declarații, atunci când intervin măsuri excepționale.

**621. Reglementarea libertății presei.** Orice libertate, dacă este nețăr-murită, duce la abuz și vatămă interesul general. Constituția din 1923, în art. 25, după ce a recunoscut, teoretic cel puțin, anumite drepturi și libertăți în materie de presă și după ce a garantat Românilor liberul exercițiu al acestui



drept, a înțeles totuși să edicteze o serie de măsuri și regulamente, datorită cărora această libertate să poată funcționa în cele mai bune condiții.

Constituția impune în art. 25 ca orice publicație periodică, de orice natură, să aibă un director răspunzător. Directorul sau redactorul vor trebui să se bucure de drepturile civile și politice. Numele directorului și al redactorului vor figura vizibil și permanent în fruntea publicațiunii.

Rațiunea acestei obligațiuni trebuie văzută în responsabilitatea ce se impune oricărei publicațiuni. Va răspunde de cele scrise în publicație, directorul sau redactorul responsabil; aceștia trebuie să fie cetățeni români, numele lor trebuie vizibil înscris în fruntea publicațiunii, pentru ca lumea să-i cunoască și să prețuiască și autoritatea morală a publicației care atacă sau laudă. Constituția oprește procedul anterior ei, după care responsabil de cele scrise într-o publicație era girantul responsabil, un om totdeauna plătit și nefiind capabil de o răspundere intelectuală pentru cele scrise. Vechiul regim al presei cunoaște atacuri din cele mai vehemente la adresa adversarilor politici, onoarea lor și a familiilor lor fiind pusă în joc, iar atunci când ziarele erau chemate la răspundere, răspunzător pentru scrisul și atacul anonim apărea girantul responsabil, un nenorocit *om de paie*, ținut în serviciul foii, complet străin de toată mizerabila faptă de care era ținut să răspundă și, uneori să sufere chiar închisoare.

În același timp, art. 25 din Constituție înscrisa dispoziția că înainte de apariția unei publicații periodice, proprietarul ei e obligat a declara și înscrie numele său la tribunalul de comerț. Această obligație o impune Constituția de sigur nu în avantajul publicațiilor periodice, ci ca un mijloc de a se asigura îndeplinirea obligației ca publicația să aibă un director sau redactor responsabil. Căci Constituția adaugă imediat că sancțiunile acestor dispozițiuni se vor prevedea în legi speciale. De sigur, Constituția se referă la legea presei, pentru care, până acum, s'au făcut nenumărate proiecte.

În așteptarea legii presei ce trebuia să vină, codul penal din 1936 a venit să înscrie sancțiuni pentru nerespectarea acestor dispozițiuni constituționale.

Astfel, art. 575 cod. pen. pedepsește cu închisoarea corecțională dela 2 la 6 luni și cu amendă dela 10.000 la 20.000 lei pe proprietarul oricărui ziar sau publicațiuni, care nu înscrie în fruntea acestora, în mod vizibil și permanent, numele directorului responsabil, sau care nu arată schimbările survenite în privința acestor persoane, sau care va ține ca director

sau redactor responsabil o persoană care nu-i cetățean român, n'are domiciliul în țară, ori a suferit pedeapsa interdicției corecționale. Aceeași pedeapsă se aplică și pentru cazul când, mai înainte de apariția publicației, nu înscrie la instanța competentă numele, domiciliul, titlul publicației, modul său de apariție și numele directorului sau redactorului său responsabil. În caz când proprietatea ziarului aparține unei societăți comerciale, legea determină care sunt persoanele cărora le incumbă responsabilitatea penală.

Sanțiunea se întinde prin art. 578 cod. pen. și împotriva tipografilor, colportorilor sau vânzătorilor, care au tipărit, vândut sau distribuit ziare sau orice alte publicațiuni care nu conțin mențiunile cerute de Constituție.

**622. Răspunderea în materie de presă.** După ce art. 25 din Constituția din 1923 a pus principiul libertății presei și obligațiile impuse publicațiilor, art. 26 vine să se ocupe de două chestiuni: a) răspunderile în materie de presă și b) delictele de presă.

Constituția împarte publicațiile în două: 1) *neperiodice* și 2) *periodice*. Ea tratează apoi la un loc responsabilitatea penală și cea civilă. Acest text nu-și are corespondent în vechea Constituție din 1866; este un text nou, care corespunde ideii din ce în ce mai accentuată de responsabilitate în materie de delict de presă.

Răspunderea la publicațiile *neperiodice*, de scrierile sale, o are autorul, în lipsa acestuia editorul; patronul tipografiei răspunde când autorul și editorul n'au fost descoperiți.

La publicațiile *periodice*, responsabilitatea aparține: autorului, directorului sau redactorului, în ordinea enumerării.

În ce privește plata despăgubirilor civile, în ambele cazuri, atât la publicațiile *neperiodice* cât și la cele *periodice*, este solidar răspunzător și proprietarul publicației. Aceste dispozițiuni constituționale au fost înscrise și în art. 181 și 182 din noul cod penal, fără însă ca prin aceasta să se găsească rezolvată problema legii presei. Este însă o precizare a responsabilității penale și civile și a ordinii în care dânsa este chemată să opereze, responsabilitate care era absolut necesar să fie stabilită. E un pas mai departe, dar nu este încă de folos, înainte de a stabili care sunt delictele speciale de presă.

Pe când după regulile obișnuite ale codului penal, responsabilitatea în caz de delict aparține tuturor aceluia cari au colaborat la săvârșirea faptului, aici, dimpotrivă, responsabilitatea e gradată: autorul, directorul, re-

dactorul responsabil, în ordinea înscrisă în Constituție. E o excepție dela regula responsabilității în materie de participare criminală, excepție pe care o găsim și în Constituția belgiană (art. 18 al. 2) și unde s'a obișnuit să se numească *responsabilitate în cascadă*. Rațiunea ei ne-o dă Errera când spune că s'a temut (Constituția) să supună gândirea scriitorilor cenzurei editorilor sau tipografilor, cenzură cu atât mai periculoasă cu cât este interesată. În adevăr, care este comerciantul care ar risca o publicație care să tragă după dânsa urmăriri, sau chiar numai să angajeze responsabilitatea bănească? (*op. cit.*, p. 75).

Codul penal adaugă în art. 181 al. ultim o excepție la această regulă: cei urmăriți, în ordinea legală a responsabilității stabilită de Constituție, sunt primiți a declara pe cei răspunzători în locul lor numai până la închiderea desbaterilor înaintea primei instanțe de fond. Aceasta nu înseamnă însă descărcarea de răspundere, ci instanța de judecată în toate cazurile, este ținută să vadă care este autorul articolului încriminat și să înlăture pe «oamenii de paie», voind să-și ia responsabilitatea în schimbul unei sume de bani sau alte avantagii.

623. **Dreptul la răspuns.** Constituția noastră nu se ocupă de dreptul de răspuns care, în fapt, este cel mai bun mijloc pe care-l au cetățenii de a se apăra de atacurile nedrepte ale presei. Când într'un ziar sau o publicație oarecare, a apărut un fapt sau o informație în care este citat numele unei persoane, aceasta, având dreptul să răspundă, în același loc unde a apărut informația, cetitorii rămân astfel singurii judecători ai acestor fapte.

Dreptul de răspuns a fost reglementat la noi de art. 574 și urm. din codul penal. Refuzul de a publica răspunsul în primul număr ce apare cel mai târziu în două zile libere dela notificarea prin portărei sau notari publici, constituie un delict, de care e răspunzător directorul sau în lipsa lui redactorul responsabil, delict care se pedepsește cu amendă dela 2000 la 10.000 lei. Au drept de a cere să se publice răspuns, orice persoană vizată direct sau indirect în acea publicație, precum și moștenitorii unui defunct, căruia i s'a adus prin publicațiune o injurie.

Răspunsul se publică gratuit, fără nicio intercalare sau comentariu, în aceeași ediție, cu aceleași caractere tipografice și în același loc al publicației în care a apărut articolul sau informația la care s'a răspuns (Art. 574 al. 3). Se ia deci prin acest text toate garanțiile ca răspunsul să apară în aceeași formă și loc unde a apărut informația care dă naștere la răs-

puns. Mai mult, legea îngăduie ca răspunsul să fie de două ori mai lung ca articolul la care se referă.

Răspunsul trebuie făcut într'o formă obiectivă, fără să aducă vreo atingere bunelor moravuri și fără să conțină expresiuni injurioase în contra vreuncea din persoanele care fac parte din direcția, redacția sau administrația ziarului sau altei persoane străine. În caz când ar conține astfel de expresii, directorul poate refuza publicarea răspunsului. Dacă există controversă asupra conținutului răspunsului, decide justiția.

Dreptul de a cere publicarea răspunsului se prescrie în termen de 30 de zile dela apariția articolului incriminat. În caz de refuz de a publica răspunsul, partea se poate adresa tribunalului care judecă cu precădere și se pronunță în cel mult 10 zile dela cerere. În caz când tribunalul constată refuzul nejustificat, în afară de pedeapsa ce pronunță, ordonă înserarea răspunsului, care trebuie făcută în cel mult 3 zile libere dela comunicarea sentinței, sub obligația de a plăti 500 lei daune cominatorii, pe fiecare zi. Publicarea răspunsului nu ridică dreptul părții de a urmări pe autorul articolului. În afară de aceste daune cominatorii, legea pedepsește cu amendă dela 2000 la 20.000 lei pe directorul și în lipsa lui pe redactorul responsabil al oricărei publicații care refuză să publice, în cel dintâi număr, hotărârea rămasă definitivă (art. 576 cod. pen.). De asemenea, legea prevede pedeapsa amenzii dela 200 la 10.000 lei împotriva directorului, sau, în lipsa lui, a redactorului responsabil, care nu publică în mod gratuit comunicatele oficiale destinate a rectifica faptele eronate cuprinse în acea publicație. Aceste comunicate nu pot depăși numărul îndoit al cuvintelor din informația la care se referă (art. 577 cod. pen.).

Organizarea dreptului de răspuns este destul de bine făcută în codul penal; ea constituie un bun și eficace mijloc de a face ca delictele de presă să se împrumute și să aducă cetățenilor lezați o dreaptă și imediată reparație.

624. **Afișajul.** Poate fi socotit, cu drept cuvânt, că face și el parte din libertatea presei. Căci un ziar sau o publicațiune nu poate să străbată și să se facă cunoscută, dacă afișajul îi este interzis. Libertatea presei poate fi grav stânjenită dacă prin măsurile de poliție comunală se oprește afișajul sau dacă, dimpotrivă, legea nu ia măsuri să apere și să protegiască afișajul. Dacă adversarii unei noi publicațiuni ce urmează să apară, distrug sistematic afișele ce anunță apariția, se aduce de sigur un grav prejudiciu acestei publicații. Codul penal, prin art. 583, Nr. 6, pedepsește cu închisoarea polițienească dela 5 la 20 zile și amendă dela 100 la 1000

lei pe acel care distruge, deslipește sau rupe în orice mod afișele, extrasele de hotărâri, imprimatele, desaturile sau manuscrisele lipite din ordinul autorităților sau cu autorizarea lor, în locurile anume destinate. Se înțelege foarte bine că autorizarea nu este nevoie să fie expresă, protecția cea mai largă se poate acorda afișajului pe baza acestui text. Afișajul însă nu poate aduce atingere bunelor moravuri; în acest caz, intervin dispozițiile art. 430 din cod. pen. care pedepsește grav pe acel care *expune*, procură, pune în circulație, etc. scrieri, gravuri, sau imprimate de orice fel, cu caracter obscen.

Legea administrativă și măsurile de poliție comunală pot stabili anumite locuri de afișaj, anumite forme și culori în care să se facă afișele, taxele de afișaj, etc. Afișajul poate fi concesionat de comună.

**625. Secretul scrisorilor, telegramelor și al convorbirilor telefonice.** Ca o consecință a libertății de a comunica ideile și opiniunile prin scris, libertate garantată de art. 25 din Constituția din 1923, găsim în art. 27 principiul că secretul scrisorilor, telegramelor și al convorbirilor telefonice este neviolabil. Ca o consecință a acestui principiu, codul penal în art. 501—504 prevede o serie de sancțiuni împotriva aceluia cari, funcționari sau particulari, ar viola acest principiu constituțional, ar deschide sau distruge corespondențele închise, ar divulga sau intercepta corespondențele telegrafice sau convorbirile telefonice.

Dela acest principiu general, Constituția, în art. 27, admite o derogare în cazurile în care prin lege se va stabili că violarea acestui secret este în interesul instruirii unui fapt. Aplicarea acestei dispoziții constituționale o găsim în art. 147 pr. penală și în toate celelalte texte privitoare la instrucția criminală. În sfârșit, legea poștelor și telegrafelor conține dispoziții speciale de violare a secretului corespondenței în cazul scrisorilor căzute în rebut, pentru adresă insuficientă, sau în cazul în care agenții poștei bănuiesc că scrisorile ar conține valori prohibite la transport sau pentru care nu s'a plătit taxa legală.

O problemă care se poate pune în legătură cu violarea secretului scrisorilor, este aceea de a ști dacă se pot aplica dispozițiile din codul penal și în cazul violării secretului cărților poștale. În Belgia, jurisprudența a stabilit că dispozițiile codului penal, cuprinzând sancțiuni cu privire la violarea secretului scrisorilor, se aplică și cărților poștale; în acest sens e și legea din 30 Mai 1789, art. 54.

La noi, Constituția cuprindea în generalitatea termenului și cărțile poștale; art. 501 din codul penal, care face aplicația declarației constituțio-

nale, se ocupă și de corespondența închisă și de cea deschisă; aceeași dispoziție se găsește înscrisă și în art. 502 și urm. Deci, față de textul Constituției și al codului penal, cărțile poștale sau corespondența deschisă se bucurau de același regim ca și corespondența închisă.

### 3. LIBERTATEA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI

626. **Conținutul noțiunii.** Este și dânsa o consecință a libertății de a gândi, a libertății de opinie. În sensul acesta a fost înțeleasă și de Constituția belgiană și de Constituția noastră din 1923, care vine să proclame în art. 24 libertatea învățământului, obligativitatea și gratuitatea pentru învățământul primar și subvenționarea din partea Statului, a județelor și comunelor, a elevilor lipsiți de mijloace, în toate gradele de învățământ.

«Învățământul, spune Errera <sup>1)</sup>, poate fi considerat ca un factor al opiniei publice, ca un procedeu de a exterioriza ideile; el intră în liberele manifestări ale gândirii, cu același titlu ca și cuvântul sau presa. Constituțiile noastre l-au înțeles astfel, fără să țină socoteală, poate, între învățământ și celelalte manifestări ale gândirii, de această diferență esențială: aceste din urmă se adresează omului matur; prima, dimpotrivă, se adresează copilului încă incapabil să raționeze, să controleze, să respingă atâtea lucruri cari pot fi rezultatul instrucțiunii, dar care sunt străine începuturilor sale».

Libertatea învățământului ridică o serie de probleme îndelung discutate. În această noțiune se cuprinde și dreptul de a învăța și pe altul și dreptul de a învăța singur. Această libertate a învățământului, care nu este altceva decât o înfățișare a libertății de opinie, a libertății de credință, a libertății de a comunica liber altora ceea ce știe, gândește și crede, poate fi obligatorie? Se poate Statul amesteca în educația persoanelor, impunându-le dobândirea anumitor cunoștințe? De sigur, chestiunea nu mai poate fi discutată azi. După cum ființa are nevoie de hrană și îmbrăcăminte, pentru a putea trăi, tot astfel are nevoie și de un minimum de învățătură, pe care Statul i-o acordă gratuit, dar îl obligă în același timp s'o dobândească.

Libertatea de a învăța, adică dreptul pe care-l are fiecare de a învăța pe altul, de a-i expune părerile și cunoștințele sale, este garantată de Constituție, dar în cadrul legilor. Statul este obligat să privegheze ca acei cari au misiunea de a învăța pe alții să posede cunoștințele necesare, să fie în măsură să poată îndeplini această sarcină.

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, p. 98.

627. **Reglementarea libertății învățământului.** Ca orice libertate în genere, libertatea învățământului trebuie regulată, pentru a da roadele sperate. Această reglementare s'a făcut la noi prin diferite legi cari prevăd gratuitatea și obligativitatea în materie de învățământ primar, cum este legea ultimă de organizare a învățământului primar și normal primar, și în celelalte legi de învățământ secundar, superior și universitar. În sfârșit, dreptul în sine de a învăța este reglementat în legea învățământului particular, care cere anumite condiții pentru a se putea deschide școli particulare și pentru a putea preda învățământul în școlile particulare și în familie.

#### 4. DREPTUL DE A PETIȚIONA

628. **Înțelesul și întinderea dreptului de a petiționa.** Este și dânsul o formă a libertății de opinie și cugetare. Duguit îl definește « dreptul care aparține individului de a adresa organelor sau agenților publici o petiție în care să-și expună părerile, cererile sau plângerile sale » <sup>1)</sup>. Constituția din 1923, ocupându-se de el în art. 30, declară că: « fiecare are dreptul de a se adresa la autoritățile publice prin petițiuni subscrise de către una sau mai multe persoane, neputând însă petiționa decât în numele subscrișilor. Numai autoritățile constituite au dreptul de a adresa petițiuni în nume colectiv ».

Dreptul de a petiționa a fost înscris în Constituția noastră ca o consecință directă a libertății individuale; el vine astfel să șteargă amintirea vechiului regim, când nimeni nu putea adresa plângeri autorităților, fără a fi expus la rigori foarte grave.

Dreptul de a petiționa este acordat deopotrivă și Românilor și străinilor; el este acordat tuturor persoanelor, femei, copii, infirmi. Acest lucru rezultă nu numai din art. 30 din Constituție, ci și din art. 53 al Constituției vechi care reglementa dreptul de a petiționa la Corpurile legiuitoare.

Acest drept de a petiționa este atât de larg consacrat la noi, încât se dă dreptul și autorităților constituite să adreseze plângeri în nume colectiv.

629. **Reglementarea dreptului de petiționare.** S'a încercat în diferite rânduri să se reglementeze și la noi dreptul de petiționare, fără să se poată ajunge în această privință la rezultate temeinice. Cea mai însemnată reglementare a dreptului de petiționare o găsim la noi în legea contencio-

<sup>1)</sup> *Op. cit.*, t. V, p. 440.

sului administrativ din 1925, în art. 4 al. 2, care dă drept particularului care a adresat o cerere unei autorități, în caz când aceasta nu i-a fost rezolvată în termen de 30 de zile, să se adreseze justiției într'un alt termen de 30 de zile, pentru ca justiția să oblige administrația să rezolve cererea.

Trebue să observăm dela început că aici nu este vorba decât de cererile care sunt bazate pe un *drept* al petiționarului; de toate celelalte cereri, de dreptul de petiționare în genere, legea nu se ocupă.

## B) Libertățile colective: Libertatea de întrunire și libertatea de asociație

### I. LIBERTATEA DE INTRUNIRE

630. **Intrunirea în locuri închise.** Dreptul de întrunire, consecință firească a libertății individuale, este garantat de Constituție; dar cum acest drept poate să aducă o mare turburare ordinii publice, el este în același timp reglementat de Constituția din 1923.

Constituția garantează dreptul de întrunire numai Românilor. Din examinarea acestui text rezultă însă că dreptul de întrunire este garantat numai Românilor, nu și străinilor <sup>1)</sup>; nu putem împărtăși părerea prof. Dissescu care socotește că dreptul de întrunire e un drept public și nu politic și deci este recunoscut și garantat și străinilor <sup>2)</sup>.

Pentru exercitarea acestui drept, Constituția pretindea două condițiuni:

a) Intrunirea să se țină în loc închis. Aceasta rezultă în mod implicit din al. 2 al art. 28, care se ocupă de întrunirile sub cerul liber. Pe când acestea din urmă sunt numai permise, întrunirile în loc închis sunt garantate și constitue pentru cetățeni un adevărat drept.

b) Intrunirile să se facă pașnic, fără arme și conformându-se legilor care reglementează exercițiul acestui drept. Cuvintele «pașnic și fără arme» apar pentru prima dată în art. 6 al decretului Constituyentei din 14 Dec. 1789; ele s'au păstrat neschimbate în Constituția belgiană din 1831, în Constituția noastră din 1866 și în cea actuală.

Legea poate fixa condițiile, locul și orice alte modalități pentru ținerea întrunirilor.

Libertatea de întrunire a jucat și joacă încă un mare rol într'o epocă când libertatea presei este necunoscută sau redusă, sau la popoarele

<sup>1)</sup> Vezi Errera, *Op. cit.*, p. 111.

<sup>2)</sup> Dissescu, *Op. cit.*, pp. 588—589.



unde cuvântul este mijlocul cel mai sigur și mai bun de propagandă. Astăzi, când presa reușește să poarte cuvântul în cele mai îndepărtate colțuri ale țării sau când radio îl răspândește în lumea întreagă, întrunirea publică începe să piardă teren; totuși, ea rămâne încă unul din bunele mijloace de propagandă a ideilor, căci în întrunirea publică joacă un rol important nu numai ideile propagate, ci și modul de expunere, atmosfera generală care se desprinde, mentalitatea nouă care se creează.

**631. Întrunirea sub cerul liber.** Spre deosebire de întrunirile în locuri închise, ele sunt numai permise de art. 28 al. 2 din Constituția din 1923. Aceasta înseamnă că ele sunt permise oriunde, afară de piețele și căile publice, unde sunt formal interzise de Constituție. De întrunirile în aceste locuri se ocupă art. 28 al. 3 din Constituție, care declară că «întrunirile, procesiunile și manifestațiile pe căile și piețele publice sunt supuse legilor polițienești».

Din examinarea acestor texte se desprinde regula că întrunirile în plin cer nu mai sunt garantate de Constituție, ci numai permise; este oare nevoie în acest caz de autorizarea prealabilă?

E greu de spus ce a voit să înțeleagă Constituantul dela 1923 cu modificarea adusă vechiului art. 26 al Constituției din 1866. Constituția veche avea exact același text ca și art. 19 al Constituției belgiene; potrivit acestui text, întrunirile în loc deschis erau supuse în totul legilor polițienești.

Constituantul nostru din 1923 a modificat art. 23; el a creat un aliniat special, pentru întrunirile sub cerul liber, pe care le permite, afară de cele de pe piețele și căile publice. Pe acestea numai le supune legilor polițienești. Rezultă deci că pentru întrunirile sub cerul liber nu există nevoie de autorizare prealabilă: numai întrunirile, procesiunile și manifestațiile pe căile și piețele publice, au nevoie de autorizare prealabilă și sunt supuse în totul legilor polițienești. Aceste legi pot să prevadă anumite piețe și străzi pe unde întrunirile, procesiunile sau manifestațiile să nu fie îngăduite, sau condițiile în care să se țină.

## 2. LIBERTATEA DE ASOCIAȚIE

**632. Intinderea acestui drept.** Libertatea de asociație este o consecință firească a libertății individuale. Cu toate acestea, nici declarația drepturilor omului, nici Constituțiile franceze ulterioare, nu pome-

nesc un cuvânt despre dreptul de asociație. Pentru prima dată, în Constituția din 1848, s'a recunoscut expres cetățenilor « dreptul de a se asocia » (art. 8).

Explicația acestui fapt trebuie găsită în adversitatea pe care o arătau oamenii revoluției, oricărei asociații, pe care ei o socoteau ca o atingere gravă adusă principiului însăși al libertății individuale. Căci în epoca aceasta se votează art. 1 al legii Le Chapelier din 14—17 Iunie 1791, care interzice asociațiile profesionale.

Asociațiile pot fi de două feluri: *a*) cu scop lucrativ (asociații civile sau comerciale) de care se ocupă codul civil și comercial; *b*) fără scop lucrativ: asociațiuni și fondațiuni.

633. **Asociațiuni fără scop lucrativ.** Sunt reglementate la noi prin legea pentru persoanele juridice din 6 Februarie 1924. Această lege stabilește dela început o distincție între persoanele juridice de drept public și cele de drept privat. Persoanele juridice de drept public se creează numai prin lege; cele de drept privat, asociațiile și fondațiile fără scop lucrativ sau patrimonial, create și organizate de particulari, nu pot dobândi personalitate juridică decât pe baza hotărârii justiției, dată în condițiile legii persoanelor juridice. Aceasta nu înseamnă că toate persoanele juridice ce se vor crea prin lege sunt persoane juridice de drept public; căci legea păstrează în permanență dreptul să vină să acorde personalitate juridică și unor asociațiuni sau fondațiuni care nu sunt de drept public.

Asociațiile fără scop lucrativ, recunoscute de legea persoanelor juridice, sunt asociațiile și fondațiunile.

Asociația și fondația nu pot dobândi personalitatea juridică decât pe temeiul unei decizii motivate a tribunalului civil în circumscripția căruia s'au constituit. Pentru a se obține această recunoaștere juridică, e nevoie de avizul ministerului în competența căruia cade scopul asociațiunii sau fondațiunii, de concluziile ministerului public și de cercetarea dacă actele constitutive, statutele și scopul societății, nu sunt contrarii legii sau bunelor moravuri.

Statul exercită un drept de supraveghere și control asupra acestor persoane juridice de drept privat; el poate să ceară dizolvarea, lor justiției, când aduc atingere ordinii publice, bunelor moravuri sau siguranței Statului. Legea creează în acest scop și o comisie superioară a persoanelor juridice, care să exercite controlul și supravegherea în numele Statului.

## § 6. DREPTURILE PUBLICE ÎN CONCEPȚIUNILE COMUNITARE: FASCISTĂ ȘI NAȚIONAL-SOCIALISTĂ

SUMAR; 634. *Concepțiunea fascistă.* — 635. *Concepțiunea național-socialistă.*

634. **Concepțiunea fascistă.** Principiile de libertate și de egalitate proclamate de Adunarea națională franceză în « Declarațiunea drepturilor omului și cetățeanului » din 26 August 1789, au servit drept bază organizărilor constituționale independente din veacul al XIX-lea și din primele decade ale celui de al XX-lea. Articolul 1 din declarațiune arată în mod solemn că « oamenii se nasc și rămân liberi și egali în drepturi ».

Conceptul de egalitate este asociat cu acela de libertate, servind chiar ca o condițiune a libertății. Numai atunci putem să avem o manifestațiune a capacității și a întregii personalități a fiecăruia, când privilegiile societății medievale ar fi înlăturate și toți oamenii s'ar afla într'o situațiune de egalitate. De aceea, Revoluțiunea franceză proclama desființarea privilegiilor.

Dar natura a făcut pe oameni inegali și din punct de vedere fizic și din punct de vedere spiritual. Nu poate fi deci vorba de o egalitate completă între oameni, ci numai de o *egalitate juridică*, egalitatea înaintea legii, recunoașterea dreptului de a fi egal pentru acte egale, inegal pentru acte inegale. Această egalitate nu trebuie confundată cu egalitatea brută preconizată de școalele socialiste, în special de comuniști, căci nu se poate da același salariu și celui capabil și celui incapabil, nu se poate da salariul după nevoi, ci după capacitatea de lucru. Egalitatea brută este contra naturii, ea e contra progresului, care nu poate avea loc decât numai prin selecțiune.

Egalitatea adevărată stă în proporționalitatea care admite o egalitate fundamentală de drepturi, dar care implică raporturi variabile și calități inegale.

Pe lângă egalitatea juridică, în a II-a jumătate a veacului al XIX-lea s'a câștigat și egalitatea politică, prin introducerea sufragiului universal. Se reclamă însă și egalitatea economică, punându-se față în față, ca elemente antagoniste, capitalul și munca. Doctrina socialistă accentuează acest antagonism, proclamându-l ca luptă de clase.

Statul burghez, Statul liberal, nu a reușit să concilieze aceste interese antagoniste.

Fascismul a dat un nou conținut aspirațiunilor omenești de egalitate când a proclamat, pe lângă *egalitatea tuturor în fața legii, egalitatea tuturor în fața muncii.*

Nu este vorba de o egalitate mecanică a muncii sau de o repartitiune a beneficiilor după nevoie, cum cere societatea comunistă, dar de o egalitate reală de drepturi, a tuturor acelora care conlucrează la produțiune.

Fascismul a înlăturat orice contrast între capital și muncă, pentru că a redus capitalul la formula etică și juridică a muncii, recunoscând astfel capitalului o situațiune identică cu aceea a muncii.

Capitalul organizează munca și, între organizatorul muncii și muncitor, nu există altă diferență decât aceea ce rezultă din ierarhie, din responsabilitate, din disciplină.

Statul fascist nu este un Stat de clasă socială, ca Statul burghez, ci un Stat de interes general; de aceea, el caută să concilieze, să echilibreze interesele divergente, în special cele economice, ca să stabilească armonia în sânul comunității naționale.

Statul fascist este un Stat comunitar, care pune în primul rând dezvoltarea comunității naționale și apoi cea a individului: activitatea indivizilor trebuie să profite și comunității și nevoilor proprii individuale. Pe câtă vreme, în concepțiunea liberală, omul e condus în acțiunile sale de egoism: el poate face orice nu este oprit.

Așa, dacă examinăm cele două mari principii ale revoluțiunii franceze, egalitatea și libertatea, proclamate de Declarațiunea drepturilor, vedem că în loc să fie socotite drept concesiuni ale societății, sunt proclamate în însăși declarațiunea drepturilor drept calități innăscute în individ și ca atare *opozabile* societății. Art. 2 din declarațiune în adevăr arată: « *scopul oricărei asociațiuni politice este conservarea drepturilor naturale și imprescriptibile ale omului. Aceste drepturi sunt: libertatea, proprietatea, siguranța și rezistența la opresiune* ». Or, nu se poate concepe să avem drepturi individuale opozabile comunității, nu se poate înțelege libertatea individului contra Statului, căci nu este posibilă existența individului în afară de societate.

Nu trebuie ca pe baza acestui principiu al libertății să se stabilească antagonismul dintre Stat și individ, nu trebuie să se arate ce nu trebuie să facă Statul, ci ceea ce trebuie să facă Statul și individul pentru dezvoltarea și progresul comun.

Nouile doctrine și în special cea fascistă, caută să înlătore toate aceste antagonisme sociale.

Libertatea găsește o completă realizare în concepțiunea fascistă care caută să armonizeze toate activitățile înăuntrul comunității naționale. In-

dividul e liber înăuntrul organizațiunii sociale, dacă activitățile sale se armonizează cu ordinea juridică stabilită. Înăuntrul Statului, numai în Stat, niciodată afară din Stat sau contra Statului, individul e liber.

635. **Concepțiunea național-socialistă.** În doctrina național-socialistă, este adevărat că găsim mulți autori care combat noțiunea de drept public subiectiv, dar aceasta se face mai mult dintr'un spirit exagerat de a înlătura orice acțiune care ar reaminti cât de departe concepțiunile juridice individualiste. Or, cum dreptul public subiectiv emană din libertatea individuală și din restrângerea drepturilor Statului, se înțelege pentruce există ostilitate în contra acestui concept, în această doctrină totalitară.

În doctrina național-socialistă, teoria libertăților civile, așa cum este formulată în doctrina individualistă, nu poate să existe; această doctrină a transformat raporturile dintre individ și comunitate, ea nu mai recunoaște dreptul subiectiv al individului contra Statului, precum nu admite ca vre-o sferă de activitate a individului să fie liberă de orice control din partea Statului. Noțiunea de drepturi fundamentale și înnăscute ale cetățenilor, a dispărut. Orice cetățean este, mai înainte de orice, membru al comunității. Individul, în toate activitățile sale, trebuie să fie în complet acord de idei cu comunitatea. Aceasta însă nu însemnează că se urmărește desființarea personalității omenești, înlăturarea valorilor personale. Din contra se recomandă personalități puternice și libere. Ceea ce se condamnă, este izolarea individului față de popor. Fiecare trebuie să fie în comunitate de idei cu poporul, și să-și găsească inspirația într'însul.

Individul are o pozițiune juridică specială, ca membru al comunității. Înăuntrul comunității el are posibilități de dezvoltare a personalității sale, dar această structură specială îi impune datorii față de popor.

Jurisprudența și doctrina germană au căutat să explice aceste principii. Opera jurisprudențială și doctrinară lămurește că orice cetățean, în activitățile sale, trebuie să nu aducă vreun prejudiciu poporului sau Reichului. Iată prin urmare limita stabilită. Libertate există, însă nu în contra Statului: trebuie ca individul să nu vatăme Statul prin acțiunile sau omisiunile sale.

TITLUL X

POLITICA RASIALĂ

## CAPITOLUL I

### NOTIUNI GENERALE

#### § 1. PROBLEMA RASEI LA LUMINA ȘTIINȚEI

SUMAR: 636. *Speța umană și subdiviziunile ei. Rasa.* — 637. *Rolul și obiectul antropologiei. Influența mediului geografic.* — 638. *Biosociologia studiază influența eredității. Biochimia studiază sângele.* — 639. *Psihologia popoarelor. Rolul eredității. Mendelism. Eugenică.* — 640. *Popoare. Naționalități. Familia.* — 641. *Problema raselor în Germania, în veacul al XVIII-lea. Doctrina actuală național-socialistă.* — 642. *Arthur de Gobineau combate promiscuitatea cu rase inferioare, degenerate.*

636. *Speța umană și subdiviziunile ei. Rasa.* Speța umană este răspândită pe întreaga suprafață a planetei <sup>1)</sup>). Toți oamenii au organe identice care îndeplinesc funcțiuni identice. Dar oamenii trăiesc în grupe mai mari sau mai mici organizate în diferite chipuri, membrii fiecărei grupe prezentând particularități, deosebiri mai mari sau mai mici față de membrii

<sup>1)</sup> Speța omenească se mai poate numi *omul general*. Fiecare om seamănă cu alt om, dar și diferă între dânsii. Ei seamănă prin identitatea organelor, prin similitudinea nevoilor primordiale ca și prin voința de a le realiza. Iată ce constituie omul general. Dar oamenii diferă între dânsii. În adevăr, calitățile corporale și intelectuale nu au aceeași intensitate la toți indivizii care compun speța umană. Această diferențiere prezintă grade. În fiecare individ găsim o combinațiune de elemente comune, dar în proporțiuni variabile, în dozări diferite, ceea ce constituie caracterul individului.

Fiecare individ are un caracter al lui care îl diferențiază de alți oameni. Iată *omul individual*. Dar, dacă examinăm o organizare politică, adică un Stat, constatăm că, în indivizii-membri care îl compun, s'a format, prin viața în comun, în limitele teritoriului Statului, grație mediului geografic, grație legislației, tradițiunii, educațiunii, o oarecare mentalitate comună, un anumit fond moral, care diferențiază între dânsii pe indivizii membri ai unui Stat, de acei aparținând altor grupări omenești.

Oamenii dintr'un Stat formează ceea ce se numește *omul temporar* sau *regional*. Dar în omul temporar găsim fondul omenesc, omul general. De asemenea, în omul temporar, găsim omul individual.

altor grupe organizate, particularități care se transmit prin ereditate. Avem cu alte cuvinte varietăți de oameni, după cum avem varietăți într'o specie animală sau vegetală. Aceste varietăți sau subspecii, subdiviziuni ale speciei umane, se numesc în mod obișnuit *rase*, nume care de altfel se aplică și varietăților de animale domestice.

Termenul rasă este adoptat astăzi aproape de toți autorii pentru a desemna grupările omenești care se deosebesc de alte grupări prin faptul conviețuirii, în aceleași regiuni, timp de secole sau de milenii, sub influența mediului geografic, au putut să-și formeze anumite aptitudini, anumite obiceiuri, anumite particularități fizice, care, fiind apoi transmise prin ereditate, diferențiază aceste grupări omenești, de alte grupări, de alte rase.

### 637. Rolul și obiectul antropologiei. Influența mediului geografic.

*Antropologia*, care e o ramură a biologiei generale, studiind oamenii, îi clasifică din punctul de vedere al caracterelor fizice. Clasificările întreprinse de antropologi sunt foarte contestate, lipsind un criteriu sigur care să stea la baza clasificării. Astfel, unii admit ca bază coloritul pielii, alții forma și coloritul părului, alții indicele cranian, alții compozițiunea sângelui, etc., etc. Dar trebuie să adăugăm că unele clasificări, ca de pildă împărțirea în rase după coloritul pielii, cum face Buffon, admitând 3 rase: rasa albă, rasa galbenă și rasa neagră, este cu totul abandonată. Mariton admite 22 rase, un altul recunoaște 70 rase, etc.

În adevăr, mediul geografic are o influență covârșitoare asupra oamenilor. Altele sunt influențele naturii înconjurătoare asupra populațiilor așezate într'o regiune muntoasă, altele au fost acele exercitate asupra oamenilor dintr'o regiune maritimă, altfel au fost influențate populațiunile dintr'o regiune friguroasă și altfel oamenii dintr'o regiune caldă. Fertilitatea sau nefertilitatea solului și deci fauna și flora, influențează nutrițiunea, factor capital pentru vitalitatea unei rase. În adevăr, subalimentațiunea sau alimentațiunea prea abundentă, ca și o alimentațiune suficientă dar bogată în vitamine, influențează întregul organism.

Clima influențează sexualitatea, altitudinea influențează respirația, circulațiunea sângelui, etc.

### 638. Biosociologia studiază influența eredității. Biochimia studiază sângele.

Pe lângă antropografia și geopolitica care se ocupă de influența mediului înconjurător asupra omului, biosociologia examinează mai mult influența eredității.



Prin ereditate se transmit caracteristicile dobândite grație mediului înconjurător.

Calitățile morale și afective care contribuiesc la determinarea caracterului se transmit prin ereditate, dar pot fi modificate de mediul social și de mediul înconjurător în general.

O altă știință, cu totul recentă, *Biochimia* aduce, prin metodele întrebuințate cu studierea sângelui și fixarea grupelor sanguine, interesante precizuni în problema raselor, încă neclarificată.

Grație eredității ancestrale s'a format de pildă ochiul în forma de migdală caracteristic raselor orientale, grație eredității s'a format nasul... convex numit și hitit, caracteristic evreilor, etc.

**639. Psihologia popoarelor. Rolul eredității. Mendelism. Eugenia.** Studiile de psihologie ale popoarelor ne arată că alături de elementele mobile ale caracterului individual se găsesc elemente ancestrale, stabile. Aceste elemente stabile dau caracteristica unui popor.

Grupările omenești dobândesc, în decursul timpului, o anumită concepțiune de viață, un sentiment particular de justiție, grație evenimentelor fericite, glorioase sau nefericite, dureroase transmise prin influența familiei, mai târziu a școlii, a literaturii, a legislațiunii, anumite caracteristici, o anumită mentalitate, un anumit fond moral, care unit cu influențele determinate în oameni din cauza mediului extern, constituiesc sufletul colectiv al grupării.

Aceste particularități sunt transmise prin ereditate. Autori ca G. Mendel și Francis Galton (*Hereditary Genius* 1869) au studiat problema eredității formulând legile după care ea se produce <sup>1)</sup>.

După dânsii aptitudinile oamenilor sunt transmise prin ereditate, după cum toate caracteristicile corporale se reproduc în lumea organică.

Filosoful francez Ribot, spune: Ereditatea transmite, conservă, acumulează <sup>2)</sup>.

Galton crează o nouă disciplină, *Eugenica* sau *Eugenia*, care își propune reconstrucțiunea socială, căutând să determine factorii capabili să amelioreze caracterele ereditare ale rasei, dezvoltând calitățile indivizilor, spre cel mai mare folos al colectivității.

<sup>1)</sup> Aceste legi ar fi: legea dominațiunii, legea deosebirei caracterelor și legea revenirii la tip.

<sup>2)</sup> Th. Ribot, *L'hérédité, étude psychologique sur ses phénomènes, ses lois, ses causes.* Paris, 1873.

Galton arată că urme de eugenică se găsesc în vechile religii ca cea indiană, cea ebraică; de asemenea la Greci, în special la Spartani, unde, cu educația fizică a tinerilor, se căuta o ameliorare a calităților fizice.

640. **Popoare. Naționalități. Familia.** Faptul că oamenii de anumită rasă se răspândesc asupra unui vast teritoriu, separându-se și organizându-se diferit pe anumite teritorii, face ca rasa să se diferențieze, să se dividă în *naționalități* sau *popoare*, care astfel apar ca subdiviziuni ale rasei.

În fine *familia* formează nucleul fundamental (unitatea biologică) și al poporului și al rasei și al speței omenești.

641. **Problema raselor în Germania în veacul al XVIII-lea. Doctrina național-socialistă.** Problema raselor a fost cercetată în Germania încă din mijlocul veacului al XVIII-lea, însă numai din punct de vedere istoric și filologic. Științe noi ca filologia comparată, mitologia comparată, căutau să stabilească origina comună a popoarelor zise aryene sau Iudeoeuropene <sup>1)</sup>. Winkelman, Herder, Hegel și mai târziu marele istoric Niebuhr, sunt protagoniștii acestei teorii care a jucat un rol covârșitor în prima jumătate a veacului al XIX-lea.

O rasă omenească puternică și capabilă, trebuie să-și păstreze și să-și desvolte calitățile și să-și diminueze slăbiciunile. Din acest punct de vedere se condamnă popoarele care admit o promiscuitate etnică necontrolată, cu rase inferioare sau cu rase degenerate. Unii autori susțin ca posibilă contopirea evreilor în masa popoarelor în mijlocul cărora trăiesc.

Sub influența doctrinei național-socialiste, problema raselor joacă un rol considerabil în preocupările oamenilor politici din Europa. De aceea credem că este necesar să arătăm câteva din aspectele acestei probleme atât de arzătoare ca și soluțiunile politice ce s'au dat în această materie.

<sup>1)</sup> Mulți autori contestă existența rasei ariene. Astfel Salomon Reinach, *L'origine des Aryens*, nu admite ca satisfăcătoare criteriile lingvistice pe baza cărora se susține existența unei rase ariene. Pe de altă parte cercetările craniometrice, bazate pe măsurătorile craniene, nu au dat rezultate mulțumitoare. Și cu toate acestea este necontestat că între popoarele pretinse de rasa ariană există apropieri lingvistice. Unii juriști ca Savigny, Mommsen, Ihering etc., găsesc la aceste popoare o concepțiune juridică mai mult sau mai puțin comună, care se diferențiază radical de noțiunile juridice ce găsim la popoarele semite. Unii autori, ca Michelet, contestă cu totul chiar existența noțiunii de rase pe care o consideră ca o concepțiune periculoasă, menită să desvolte uri, gelozii și certuri.

642. Arthur de Gobineau combate promiscuitatea cu rase inferioare, degenerate. Arthur de Gobineau în faimoasa sa lucrare « Essai sur l'inegalité des races humaines », apărută între anii 1853—1855, depășește stadiul cercetărilor din timpul său și atinge o problemă, astăzi foarte acută, arătând că promiscuitatea cu rase inferioare sau degenerate poate să provoace degenerarea unui anumit popor.

## § 2. OBLIGAȚIUNEA STATULUI DE A ÎMBUNĂȚĂȚI RASA

SUMAR: 643. *Politica rasială actuală.* — 644. *Eugenia este știința îmbunătățirii rasei; ea are la bază principiul eredității.* — 645. *Valoarea și rolul elitei.* — 646. *Țărănimea este rezervorul puterii de viață românească. Nepăsarea politicianilor vechiului regim.* — 647. *Reaua salarizare a funcționarilor publici îi pune în imposibilitate de a fi întemeetori de familii numeroase.* — 648. *Politica rasială a unui Stat trebuie să tindă la înmulțirea elementelor sănătoase și normale precum și stăvilirea elementelor inferioare sau degenerate.* — 649. *Mijloace preventive.* — 650. *Mijloace menite să stimuleze natalitatea elementelor normale.* — 651. *Statul trebuie să ridice nivelul cultural al poporului.* — 652. *Problema orașelor*

643. *Politica rasială actuală.* Astăzi politica rasială urmată de mai toate statele condamnă principiul promiscuității necontrolate, care a dominat în Europa; se admite din contra principiul apărării purității rasei. Legislațiunile europene actuale, în general, admit căsătoriile numai între oameni de aceeași rasă sau de rase apropiate, cum ar fi toate popoarele de rasă ariană, prohibindu-se amestecul cu rasele inferioare sau degenerate.

În Germania, legile dela Nüremberg stabilesc aceste principii, consacrate și de legea italiană asupra apărării naționalității italiene din 1939, ca și de legea noastră din 9 August 1940, care oprește căsătoriile dintre Români și evrei.

644. *Eugenia este știința îmbunătățirii rasei; ea are la bază principiul eredității.* *Eugenia*<sup>1)</sup> sau *eugenica* este știința îmbunătățirii rasei. Având un asemenea obiect, eugenia se ocupă să găsească mijloacele prin care să se îmbunătățească sau să se desvolte atât însușirile

<sup>1)</sup> Termenul *eugenia* este de origină elenă, dela εὖ bine și Γένος = neam, de unde rasă, popor.

Vezi Leonard Darwin, *Ce este eugenia?* tradusă în românește de G. Simeon, București, 1941.

fizice cât și calitățile sociale, să se înlătore sau să se diminueze slăbiciunile unei anumite rase.

Această disciplină are la bază principiul eredității, că anume ființele se repetă prin urmașii lor, princip'ul constatat încă din antichitate <sup>1)</sup> și pe care înțelepciunea popoarelor l-a formulat în zicători populare <sup>2)</sup>.

Toate celulele unui organism au o durată mai mult sau mai puțin lungă; celula sexuală însă prin continuitatea ei este nemuritoare. Plasma germinativă stabilește legătura între generațiunea actuală, generațiunile precedente și cele viitoare. Generațiunea actuală nu este decât un moment în viața speciei umane sau în viața unei rase ori a unui popor. Acum 40—50 ani ea nu exista și peste 40—50 ani ea nu va mai exista. Există un adevărat lanț germinal care leagă în mod indisolubil o generațiune și de generațiunea precedentă, care i-a transmis germenul vital, făclia vieții, dar și de generațiunea viitoare, pe care a procreat-o.

Cum foarte bine zice regretatul și mult învățatul profesor Dr. G. Marinescu în lucrarea sa *Hereditatea normală și patologică*: « Problema eredității » deține în sine nu numai destinele unui individ sau ale unei familii ci ale « națiunii însăși. Istoria e martoră că energia și vitalitatea unui popor se » reduc, în ultima instanță, la o problemă de ereditate ».

« Problema eredității interesează deopotrivă pe biologi, psihologi, « sociologi, filosofi, istorici, educatori, dar, *în prima linie pe oamenii politici* ». Cu toate acestea politicienii vechiului regim nu au făcut nimic în această direcțiune, deși, la noi, mai mult ca oriunde, este nevoie de o adevărată reconstrucțiune socială.

645. Valoarea și rolul elitei. Valoarea unui popor și destinul lui sunt în raport direct, depind de valoarea unei minorități, a unei elite, conștiente de rolul său social, inteligentă și capabilă, care se manifestează în toate dome-

<sup>1)</sup> Marele filosof Platon, în *Republica*, arată că Statul trebuie ca, prin politica sa, să urmărească a avea cetățeni perfecți. Pentru aceasta trebuie ca bărbații cei mai buni și mai sănătoși să se unească cu femeile cele mai perfecte. Cei mai buni, mai inteligenți și mai frumoși să aibă cei mai mulți copii, pe care să-i crească Statul, iar cetățenii inferiori să aibă cât mai puțini copii. Licurg, în constituțiunea ce dă Statului spartan, urmărește perfecționarea poporului și desvoltarea natalității. Astfel el proclamă desfacerea căsătoriilor sterile după un anumit număr de ani, oprește celibatul, ordonă suprimarea copiilor schilozi sau infirmi.

<sup>2)</sup> Astfel în Franța găsim dictonul: tel père, tel fils. La noi se zice: capra sare masa, iada sare casa; așchia nu sare departe de tulpină, etc.

niile, în toate direcțiunile, mai ales în cele spirituale și care luptă, cu toată râvna, pentru ridicarea poporului.

Una din preocupările de competenție ale Statului este să ajute la formarea unei elite cu adevărat românească.

646. **Țărănimea** este rezervorul puterii de viață românească. Nepăsarea politicianilor vechiului regim. Trebuie să recunoaștem că populațiunea românească e în imensa majoritate țărănească. În țărănime este rezervorul puterii de viață românească. În țărănimea, locuind mai ales în văile Carpaților, în regiunile de deal și la munte, găsim rasa pură românească. Rasa românească nu e o rasă de o singură origină <sup>1)</sup>; ea este formată din elementul dacic contopit cu cel roman în urma cuceririi, peste care mult mai târziu au venit Slavii primitivi prin veacurile al V-lea și al VI-lea: din această fuziune a ieșit acest popor așa de rezistent, așa de bun, așa de curajos, așa de discret.

Politicianii nu au făcut nimic pentru sănătatea poporului. Bolile sociale: tuberculoza, sifilisul, tifosul, scarlatina, etc. bântue cumplit în lumea satelor, iar alcoolismul s'a răspândit foarte mult, fără să se ia nicio măsură pentru combaterea lui. Nașterile au scăzut considerabil. În Banat, natalitatea este inferioară mortalității, iar în întreaga țară mortalitatea infantilă este foarte mare. Până la vârsta de un an mor 29,8%, iar dela 1—4 ani 12% din copii.

Populațiunea românească, dacă nu scade, crește foarte puțin, iar partidele politice nu au făcut nimic nici pentru a crea un climat favorabil natalității românești, nici pentru a crea o bună stare sanitară.

Sunt cauze de ordin moral (slăbirea sentimentului religios, doctrine anticoncepționale, etc.), de ordin material (nesiguranța tinerilor genera-

<sup>1)</sup> În Europa nu găsim un singur popor descinzând dintr'o rasă veche, păstrându-și puritatea neștirbită până astăzi. Astfel Englezii sunt descendenții Bretonilor romanizați peste care au venit Anglii, Saxonii, Danezii și apoi în veacul al XI-lea Normanzii. Germanii s'au amestecat la vest cu populațiuni romanice, iar la est cu populațiuni slave: Borusii, vechi locuitori ai Prusiei, erau slavi. Francezii sunt un amestec de Celți romanizați peste care au venit Germanii, etc.

Elementul daco-roman formează elementul de bază, elementul dominant, în procesul de formațiune al Neamului românesc. Grație acestui fapt putem să înțelegem cum Românii Macedoneni despărțiți, de veacuri, de trunchiul principal, prin popoare de alte rase, au păstrat totuși pe lângă limbă toate caracteristicile rasei românești. E uimitor această unitate a limbii românești, în regiuni așa de îndepărtate și în mijlocul unor popoare streine.

țiuni și dorința lor de a avea o viață cât mai comodă, exodul populațiunii rurale către orașe, reaua stare materială, etc.) sau economic. Românii, fiind lipsiți de mijloace economice, din cauza relei organizări a muncii, trebuiesc îndrumați pentru a li se asigura o activitate mai utilă <sup>1)</sup>.

647. Reaua salarizare a funcționarilor publici îi pune în imposibilitate de a fi întemeetori de familii numeroase. Funcționarii publici sunt numeroși și în imensa majoritate, insuficient plătiți. În adevăr, Statul trebuie să asigure funcționarului un salariu, grație căruia să poată trăi omenește. Dar, cum ar putea trăi un funcționar după 10—12 ani de serviciu cu un salariu de 6500—7000 lei lunar, mai ales dacă e însurat și are copii și dacă din acest salariu trebuie să plătească și chirie?

Or, funcționarii civili ca și ofițerii, constituiesc elemente selecționate cu calități biologice și psihice normale sau superioare; ei ar trebui să fie întemeetori de familii numeroase și viguroase atât de necesare pentru viitorul Națiunii.

Dar, în imensa majoritate, funcționarii care trăiesc din salariu, sunt subalimentați și au locuințe puțin igienice. Ei nici nu se pot gândi la mărirea familiei, neavând mijloace să întrețină nici pe acelea pe care le au. Am avut mulți funcționari și de aceea Statul nu i-a putut plăti suficient. S'au creat servicii noi după stăruință și protecțiune, chiar atunci când, pentru executarea atribuțiunilor nouilor servicii, existau deja cadrele care le-ar fi putut exercita; s'au numit funcționari nepregătiți, dar mulți, înlocuindu-se astfel calitatea pr'n cantitate.

Suntem siguri că astăzi, sub luminata și patriotica conducere a Mareșalului țării, se va remedia și această veche slăbiciune a administrațiunii românești și că în curând vom avea numai funcționari capabili, conștienți de misiunea lor, având răspunderea activităților administrative ce îndeplinesc. Iar celor găsiți că nu au nici temperamentul, nici calificarea sufi-

<sup>1)</sup> În toate zilele se pot vedea în București mici copii de 14—15 ani aduși mai ales din satele Olteniei, purtând pe umerii lor șubrezi coșuri grele pline cu zarzavaturi, cu pește sau fructe. Acești copii vioi, deștepți, sunt aduși de speculanți, cari îi extenuiază din punct de vedere fizic, deformându-i prin greutatea ce trebuie să poarte pe umeri, îi subalimentează și îi adăpostesc în condițiuni mizerabile de igienă. Cei mai mulți se turberalizează.

Este o rușine pentru Capitala țării să permită o astfel de exploatare a copiilor. Ar fi mult mai nimerit dacă acest comerț ambulant s'ar face prin niște cărucioare făcute după un model dat de Primărie.

cientă pentru a ocupa funcțiuni în administrație, să li se dea posibilitate de a găsi mijloace de existență în comerț sau în agricultură.

648. **Politica rasială a unui Stat trebuie să tindă la înmulțirea elementelor sănătoase și normale precum și stăvilirea elementelor inferioare sau degenerare.** Am spus deja că politica unui Stat trebuie să ajute ca elementele sănătoase, normale ori superioare să se înmulțească cât mai mult, în același timp oprind însă înmulțirea elementelor nesănătoase și inferioare.

649. **Mijloace preventive.** Mijloacele ce sunt socotite în unele țări, că ar da satisfacțiune acestor postulate eugenice, ar fi: *A) Mijloace preventive: B) Mijloace menite să stimuleze natalitatea elementelor normale.* În prima categorie, ar fi:

1. *Certificatul medical prenuptial.* Nicio căsătorie nu se poate contracta dacă fiecare din viitorii soți nu prezintă un certificat medical prin care se constată că nu suferă de boli care ar putea altera sănătatea descendenților. Țările scandinave, Germania, Statele-Unite, etc., admit necesitatea certificatului prenuptial.

În unele țări, se merge mai departe, cerându-se carnetul de sănătate în care se arată caracteristicile anatomice, fiziologice și ereditare.

2. *Izolarea elementelor disgenice.* Astfel în Germania sunt izolați vagabonzii, cerșetorii, prostituatetele, etc.

3. *Sterilizarea,* practică în America, introdusă în Germania printr'o lege din 1934.

650. *B) Mijloace menite să stimuleze natalitatea elementelor normale.* Pentru a stimula natalitatea elementelor normale sau superioare se preconizează următoarele mijloace:

1. *Împrumuturi în vederea contractării căsătoriei și a întemeierii unei familii.* În Germania se acordă de Stat, în acest scop, un împrumut de 1000 mărci, rambursabil în timp de 10 ani, cu o dobândă foarte mică. Cei împrumutați sunt socotiți achitați de 25% din capitalul împrumutat la nașterea primului copil, iar cu nașterea celui de al 4-lea copil întreaga datorie e socotită achitată. Această dispozițiune este aplicată și la membrii grupului etnic german din România.

Trebuie ca de urgență să se introducă și la noi asemenea măsuri de încurajarea natalității.

Pentru ca să se acorde aceste împrumuturi ar trebui ca la fiecare reședință de plasă să funcționeze permanent o comisiune compusă din pretor,

sau înlocuitorul lui, un medic, o învățătoare, o moașe, iar la orașe din primar, un medic, o profesoară secundară, un medic mamoș sau o moașe.

Aceste comisii, examinând starea sănătății soților sau viitorilor soți, ascendența, moialitatea, dau aviz pentru acordarea împrumutului.

Împrumutul se consideră achitat parțial, câte 25% la nașterea fiecărui copil normal.

Un oficiu pentru încurajarea natalității și pentru protecțiunea copiilor, care ar putea să fie Consiliul de Patronaj al operelor sociale, ar trebui să acorde aceste împrumuturi. Sumele necesare pentru acest scop ar putea să fie procurate:

a) Printr'un impozit, sub forma de zecimi adiționale la impozitele directe asupra persoanelor care, de și au vârsta între 25 și 50 ani, sunt celibatate sau, deși căsătorite, nu au copii;

b) Dintr'un impozit asupra străinilor, care își găsesc mijloacele de existență în țară;

c) Dintr'un drept de succesiune recunoscut acestui oficiu, care va fi mai mare sau mai mic, după cum defunctul are sau nu are copii. Acest drept de succesiune ar fi foarte redus dacă defunctul lasă 3 copii, el ar dispăre cu totul în cazul că defunctul are 4 copii sau mai mulți. Din contra, el ar fi foarte mare, depășind  $3/4$  din succesiune, dacă defunctul nu are descendenți, el scade însă dacă defunctul lasă copii, după cum s'a arătat mai sus.

2. Pentru însănătoșirea populațiunii și pentru a asigura o stare sanitară normală, trebuie să se mărească numărul medicilor rurali și al moașelor, pentru a se da mamelor îngrijirile necesare și înainte și după naștere, să se îngrijească sugaci, să se facă vaccinările, etc.

3. Să se ia măsuri pentru o alimentare mai bună. În adevăr populațiunea noastră rurală suferă de subalimentațiune. Consiliului de Patronaj i-ar încumba sarcina de a se ocupa cu îndrumarea sătencelor în ale gospodăriei. În această privință, lucrarea d-lui General medic I. Bălănescu, *O punere la punct a problemei alimentației*, este de o mare importanță. Acest studiu de medicină socială, publicat în *Revista Intendenței* din 4 Aprilie 1942, ar trebui să fie cunoscut de toți oamenii politici.

4. Să se combată alcoolismul, care a devenit un adevărat pericol social.

5. Să se dea ajutoare serioase funcționarilor cu copii sub forma de sporiri de salariu, căci cele ce se dau astăzi, sunt insuficiente. Ar trebui ca pentru fiecare copil să se dea un spor de cel puțin 25% din salariu, așa că dacă are 4 copii să primească salariu dublu.



Acei cari au 5 copii sau mai mulți ar urma să primească ajutoare speciale, o parte din copii fiind întreținuți de Stat.

6. Să se creieze un număr de *bunuri de familie* <sup>1)</sup>, mici moșii de 100—150 ha, dotate cu cele necesare pentru exploatare, declarate inalienabile și indivizibile, ce ar urma să se atribuie eroilor de război, cunosători în agricultură, cu obligațiunea: a) de a se stabili la moșie și de a o cultiva în cele mai bune condițiuni; b) de a fi însurat și a avea copii normali. Va moșteni bunul, băiatul care va fi făcut studii agricole practice, plătind celorlalți frați o despăgubire. În lipsă de descendenți agricultori pricepuți, care să voiască să stea la moșie, să se însoare cu o româncă normală și să aibă copii, bunul va reveni Statului.

7. Statul să exproprieze terenurile inundabile, care reprezintă cu mult peste șapte milioane hectare. Aceste terenuri, odată asanate prin facere de diguri și canale de irigațiune, vor fi pământuri de o mare fertilitate. Pe aceste terenuri vor putea fi împroprietăriți toți acei cari și-au făcut datoria către Patrie în acest războiu sau urmașii lor. Împroprietărirea trebuie însă să se facă pe loturi de minimum 100 ha. și maximum 150, declarate inalienabile și indivizibile pentru totdeauna, însă cu următoarele obligațiuni: 1) să cunoască agricultura; 2) să voiască să locuiască la moșie; 3) să fie sănătos; 4) să fie însurat, însă numai cu o româncă etnică, normală; 5) să aibă cel puțin un copil după 3 ani dela contractarea căsătoriei; 6) să plătească regulat amortismentul pentru bunul de familie ce i s'a acordat.

Amortismentul pentru achitarea bunului de familie s'ar compune: a) din *capital*, reprezentat prin partea aferentă din prețul de expropriere a terenului, prin partea aferentă a cheltuelilor făcute cu asanarea și îndiguirea, prin cheltuelile făcute cu construcțiunile și înzestrarea bunului; b) din *dobândă* foarte mică, de pildă 2% pe an.

Datoria se achită prin plata amortismentului stabilit sau prin predarea către Stat a unei părți din fructele fermei, la alegerea debitorului.

În cazul nașterii unui copil normal, după punerea în posesiune a împroprietăritului, ratele de amortisment se reduc cu 12%, la nașterea celui de al doilea copil ratele de amortisment se reduc cu încă 15%, la al 3-lea și al 4-lea cu câte 20%, iar al 5-lea copil se stinge toată datoria în întregime.

Acei care au absolvit, în mod strălucit, o școală practică de agricultură să poată și ei obține, în aceleași condițiuni, un bun de familie.

<sup>1)</sup> W. Darré, *Neuadel aus Blut und Boden*, 1930, tradus în franțuzește sub titlul *La Race. Nouvelle noblesse du sang et du sol*. Paris, 1939.

De asemenea dreptul de a crea bunuri de familie ar trebui să aparțină și particularilor, care având moșii mai mari, ar vroi să se restrângă pe o porțiune mai mică de 100—150 ha, vânzând sau dăruind ceea ce prisoșește. Această creare de bun ereditar s'ar face printr'o cerere adresată Ministerului Agriculturii, care cercetează dacă solicitantul îndeplinește condițiunile cerute și dacă are inventarul cerut pentru un asemenea bun și apoi dă o decizie, ce se înscrie în cartea funduară.

**651. Statul trebuie să ridice nivelul cultural al poporului.** Instrucțiunea și educațiunea poporului joacă un rol considerabil în organizarea socială, căci, grație școlii, se rezolvă mai repede procesul de selecțiune, grație școlii tinerii sunt pregătiți pentru a deveni elemente utile în viața socială. Omul instruit are o experiență mult mai mare, căci știința dobândită îi pune la îndemână experiența câștigată de generațiunile anterioare.

Din nefericire, oamenii noștri politici, dominați de abstracțiuni, nu au înțeles rosturile învățământului pentru țara noastră.

În adevăr, începând chiar cu școala primară, constatăm că învățământul nostru e prea teoretic. În loc să caute să se desvolte personalitatea copilului, examinându-se gradul lui de inteligență și învățându-l lucrurile imediat utile, în școala primară, chiar în mediul rural, se învață geografia Europei și a celorlalte continente, se învață gramatica, istoria, aritmetica, etc. Negreșit că aceste cunoștințe sunt interesante, dar ele nu preocupă pe copil ca alte cunoștințe mai utile pentru dânsul căci omul primitiv și copilul sunt legați de concret, abstracțiunile sau nu le înțeleg, sau nu-i interesează. De aceea chiar și aceste cunoștințe trebuie să se predea într'un chip cu totul practic.

Pentru copil, e mult mai interesant să cunoască mai întâiu satul în care trăiește, să cunoască satele vecine care fac parte din comună, să-și dea seama de rostul autorităților din comună și numai în ultimile două clase (a 4-a și a 5-a) s'ar merge mai departe și s'ar învăța plasa, apoi județul, regiunile și în fine țara întregă. Gramatica nu prezintă prea mare utilitate pentru copilul din școala primară rurală. Țăranul vorbește o limbă românească de multe ori mai corectă decât autorii de gramatici. De aceia două, trei noțiuni, ajung. Să se cunoască ce numim substantiv, ce se înțelege prin verb, etc., dar lăsând gramatica, atât etimologia cât și sintaxa, să se predea în cursul secundar. Istoria nu trebuie învățată ca o înșirare a Domnitorilor, ci să se citească câteva pagini din cartea de cetire privitoare la diferiți Dom-

n'itor și să se vorbească de faptele lor mari, de vitejiile lor, de bunătatea lor, de iubirea lor de Țară.

Aritmeticei trebuie de asemenea să i se găsească un cadru practic. Să fie învățat copilul să țină socoteala de încasările și veniturile unei familii, să cunoască cum se măsoară o suprafață de pământ, cum se măsoară o grămadă de nisip, etc.

Utilul îl interesează și pe copil și pe părinți. Școala ar trebui să-l învețe cum se îngrijesc vitele, cum se mulge o vacă, cum se face unt, cum trebuie ținut un grajd, cum se îngrijesc păsările, cum se păstrează ouăle, cum se ține un coteț, cum se îngrijesc porcii, cum se lucrează o grădină, cum se seamănă bine, cum se îngrijesc pomii, cum se altoesc, cum se păstrează fructele, cum se îngrijesc albinele, cum se adună mierea, cum se îngrijesc și se păstrează diferitele instrumente, cum se face încălțăminte, etc.

Dar cunoașterea acestor lucruri utile trebuie să varieze după regiuni. Altele vor fi cunoștințele ce se vor da copilului într'o regiune de munte, altele într'o regiune de câmp, altele la deal, altele la baltă.

Fetele ar trebui să învețe cum se îngrijește o casă, cum se face curățenia, cum se prepară o mâncare, cum se coase, cum se spoiește o casă, cum se sădesc florile, cum se aranjează o grădină de flori, etc.

Dar nu numai atât: manualele dela școlile primare ar trebui toate să fie monopolizate de Stat și puse la dispozițiunea copiilor pe prețul de cost.

În toate școlile trebuie să se învețe ordinea și cum fiecare trebuie să-și organizeze viața, adică fiecare să caute un echilibru, o proporțiune între muncă, întreținerea corpului, repaos, distracții. Copilul să fie învățat ca, mai înainte de a întreprinde o acțiune, să judece, să raționeze, adică să prindă sensul lucrurilor, valoarea lor și numai după aceea să activeze, făcând aplicațiunea raționamentului. Cu alte cuvinte întâi să raționeze și apoi să activeze. Ordinea în idei are ca bază *bunul simț*, adică acel sentiment al măsurii, pe care îl au spiritele clare, sănătoase. Este acea vedere justă a lucrurilor, a împrejurărilor, care face ca omul să nu se precipite, ci să raționeze mai înainte de a activa. Japonezii consideră bunul simț cea mai înaltă calitate a omului. O întregă doctrină cată să desvolte această eminentă calitate.

Țăranii, în general, sunt utilitariști. Ei văd în copiii lor colaboratori economici și, dacă școala i-ar perfecționa în această direcțiune, negreșit că ei ar trimite, cu plăcere, pe copii la școală. Pe când sistemul nostru de învățământ, cu prea multe abstracțiuni, nu le inspiră încredere și de aceea, cu toate amenziile școlare, o mare parte refuză să-și trimită copiii la școală,

iar cei cari au urmat școala, fără tragere de inimă, după 5—6 ani dela absolvire, uită tot ce au învățat, uneori scrisul și câteodată chiar și cititul, după cum se constată cu ocaziunea recrutării. Din această cauză, cu tot numărul mare de învățători, avem cel mai mare coeficient de analfabeți din Europa.

Nu mai vorbim de învățământul secundar, unde pasiunea de teoretic înlătură orice idee cu caracter practic, referindu-se la viața reală. Dar chiar învățămintele pur practice, cum avem învățământul meșteșugăresc, sau școlile de meserii, școlile de agricultură, de comerț, au un vădit caracter teoretic și ca să se illustreze și mai bine acest lucru, ele au fost transformate în licee industriale, licee agricole și licee comerciale. Ba ceva mai mult, ca această nenorocită idee să apară și mai evidentă, s'a creat și bacalaureatul industrial, bacalaureatul agricol, bacalaureatul comercial.

Din această cauză școlile de meserii nu ne dau meseriași, școlile de agricultură nu dau agricultori, școlile de comerț nu dau comercianți. Toate dau funcționari publici. Avem agronomi, care nu știu să facă agricultura adevărată, ci lucrări de biurou.

Și pornirea părinților și a copiilor e tot în acest sens nenorocit. Datele statistice ne dovedesc acest lucru. Astfel, pe când în alte State, constatăm că raportul între elevii învățământului teoretic și al celor din învățământul practic este cam de  $1/4$  pentru învățământul teoretic și  $3/4$  pentru cel practic, la noi constatăm pentru o perioadă de 15 ani (1921—1936) că din 2.964.689 elevi ai învățământului secundar au urmat:

în școli teoretice 2.262.765;

în școli practice 701.924, adică mai puțin de  $1/4$ .

Dar ceea ce e mai îngrijitor e faptul că în învățământul agricol elementul rural deabia dă 0,2%, adică 2 copii dintr'o mie. Din ce cauză? Oare pentru că acest învățământ este lipsit de caracter practic? În orice caz departamentul culturii naționale este dator să ia măsurile necesare ca această stare de lucruri, așa de dăunătoare interesului național, să înceteze. Noi nu avem nevoie numai de postulanți de slujbe. Avem nevoie de meșteșugari, avem nevoie de agricultori luminați, care să îndrepte reaua stare de astăzi. Noi trebuie să trecem din categoria III-a, cum suntem astăzi considerați pe baza producțiunii de grâu la hectar, în categoria I-a, căci avem și un pământ și o țărănime care ar vrea să lucreze, dacă ar fi îndrumată de agricultori pricepuți și practici.

Trebuie chemată țărănimea ca să ia parte la formarea acestei elite. Astăzi învățământul secundar atât teoretic cât și practic se adresează mai mult orășenilor. Astfel din numărul de 2,964.689 ce au urmat acest

învățământ în perioada dela 1921—1936, elevii din mediul urban dau un coeficient de 92,7%, pe când cei din mediul rural numai 8,3%.

Credem că este necesar, dacă voim să ridicăm rasa românească, ca să creiem școli secundare: 10 licee de băieți, cam tot atâtea licee de fete, așezate la țară, în mijlocul naturii, cu un personal didactic bine selecționat, cu internate igienice.

În asemenea școli secundare elevii trebuiesc selecționați și din punctul de vedere al inteligenței și al aptitudinei de a învăța și din punct de vedere al sănătății ca și din acela al frumuseții, cercetându-se negreșit sănătatea, origina etnică, și moralitatea părinților.

Pentru selecționarea elevilor, comisiuni eugenice vor fi instituite pe lângă fiecare liceu. Aceste comisiuni vor vizita, cu ocaziunea examenelor de fine de an, toate comunele rurale din județele de unde ar urma să facă recrutarea.

În aceste licee, care ar trebui să aibă fiecare un domeniu de 200—300 hectare, elevii ar urma să se îndeletnicească și cu lucrări agricole, ca cultura cerealelor, dar și cu grădinăria, cu creșterea vitelor. La școalele de fete, cu gospodăria practică, cu îngrijirea păsărilor, cu pomicultura, cultivarea florilor, etc.

Intregul învățământ trebuie să aibă un caracter mai practic. Elevii trebuie să capete cunoștințe care să le dea posibilități de a reuși în viața reală. Dar ceea ce ar trebui să stea la baza acestor școli, ar fi dezvoltarea personalității, a spiritului de observație, a moralității, a patriotismului.

În afară de licee, trebuie să se înființeze câteva școli practice de agricultură, de meserii, de pescuit, dar toate cu caracter eminentemente practic și cu personal didactic bine calificat.

Avem domeniul piscicol cel mai frumos din Europa, în afară de Rusia, dar, grație incapacității oamenilor politici, noi importam pește chiar în timpurile normale, căci producția bălților noastre din Vechiul Regat și din Deltă este mult mai mică decât ce ar putea să fie.

Cât privește pescuitul în mare, el e cu totul primitiv. Nu avem instrumentația modernă, nu avem vase cu motor și nici pescari pricepuți. Trebuie înființată o școală de pescărie pentru pescuitul în mare, alta pentru pescuitul în Dunăre și bălți, unde să se învețe și conservarea și industrializarea peștelui; trebuiesc înființate numeroase stațiuni hidrobiologice, trebuiesc organizate cherhanale sistematice cu frigorifere și în unele părți chiar cu fabrici pentru conserve de pește.

Încă din 1927, în urma vizitării Deltei de către membrii Institutului de științe administrative, am făcut un studiu, publicat în *Revista de Drept*

*Public*, unde arătam lipsurile constatate și remediile ce s'ar impune. Dar, nu s'a făcut nimic.

Or, peștele ar fi un minunat aliment pentru populațiunea noastră și, în același timp un minunat izvor de venituri, căci, procedând sistematic, vom deveni o țară exportatoare de pește.

652. **Problema orașelor.** Sunt încă orașe în România, unde elementul etnic românesc este în minoritate și, multe orașe în care numărul comerțanților, al industriașilor, meseriașilor și al proprietarilor de imobile, români, este redus față de elementele străine.

Înainte de Conducerea Mareșalului Țării, orașele și orașelele din Moldova de Sus, din Bucovina și din Basarabia, erau dominate de Evrei.

Politica de partid, în mod inconștient a încurajat elementul străin și până în Septembrie 1940, după 20 de ani dela Unire, constatam că elementul românesc nu câștigase nimic în această direcțiune.

S'au făcut împrumuturi urbane pe baze politicianiste, s'au avantajat diverse persoane fără niciun plan prestabilit, neurmărindu-se un interes general. Cu această politică s'au risipit multe miliarde din averea Statului și a comunelor, iar mulți din cei împrumutați au vândut proprietățile lor tot la străini, așa că rezultatul a fost dezastros.

Avem elemente românești dotate cu reale calități comerciale, cum de pildă Românii din Macedonia <sup>1)</sup>, Oltenii și Ardelenii de pe valea Olutului. Cu asemenea elemente energice și întreprinzătoare ar trebui să se facă încercări de colonizare în orașele și orașelele înstreinate, atribuindu-li-se întreprinderile comerciale și industriale luate dela Evrei conform legilor din 5 Octombrie 1940, 16 Noiembrie 1940 și din 28 Martie 1941, precum și acele rămase dela Germanii din Bucovina și Basarabia ca și cele lăsate de Bulgarii din Dobrogea.

Dar pentru aceasta trebuie să se facă o selecționare și apoi elementele alese trebuiesc sprijinite în mod serios, trebuie să li se acorde credite cu dobinzi mici, etc.

Este o întreagă politică care ar trebui urmărită în această direcțiune de către un oficiu național al dezvoltării orașelor. Căci trebuie să se țină seama că orașele joacă un rol imens pentru Țară. Mișcarea ideilor e mult mai mare acolo. Din acest punct de vedere influența orașelor asupra satelor este covârșitoare.

<sup>1)</sup> Vezi frumoasa lucrare a d-lui prof. Th. Capidan, *Macedo-românii*, 1942.

## CAPITOLUL II

### SITUAȚIA JURIDICĂ A GRUPĂRILOR ETNICE ÎN ROMÂNIA

#### § 1. SITUAȚIUNEA ANTERIOARĂ LOVITUREI DE STAT DIN SEPTEMBRIE 1940

SUMAR: 653. *Situațiunea anterioară convențiunei din 1919.* — 654. *Tratatul pentru protecțiunea minorităților, încheiat la Paris în 9 Decembrie 1919.* — 655. *Problema optanților.* — 656. *Situația privilegiată a Evreilor.* — 657. *Confuziuni de naționalități. Convențiunea dela Roma din 1922.* — 658. *Convențiunea dela Paris recunoaște minoritarilor plenitudinea drepturilor civile și politice, fără deosebire de rasă, limbă sau religie.* — 659. *Convențiunea recunoaște minorităților dreptul de a înființa și conduce instituțiuni de binefacere, religioase, culturale.* — 660. *Convențiunea recunoaște comunităților săsești și secuști o autonomie locală în materii religioase și culturale. Garanția Societății Națiunilor.*

653. **Situațiunea anterioară convențiunei din 1919.** Înainte de Constituțiunea din 1866 populațiunea Țărilor Românești era complet unitară. Locuitorii celor două Principate în imensa lor majoritate erau Români de origină etnică românească și de religie creștină ortodoxă. Se aflau încă înainte de veacul al XIX-lea câțiva Armeni veniți în Țară (Xenopol), câțiva Evrei, Greci, etc. Dar numai străinii de rit ortodox puteau să se căsătorească cu românce și prin aceasta dobândeau naturalizarea, deveneau Români<sup>1)</sup>.

Toți acești străini erau veniți în țară în decursul timpurilor, ei nu se bucurau de plenitudinea drepturilor ca pământeni. Astfel nu li se re-

<sup>1)</sup> Căsătoria dintre ortodoci și eterodoni era oprită de canonul 72 din Consiliul trulan. *Condica Calimah*, în § 91 spune că asemenea căsătorie nu e permisă, în §§-le 109 și 114 se arată că autoritățile bisericești *ex officio* trebuie să cerceteze și să desfacă asemenea căsătorii, iar §§-le 215 și 220 ne arată că copiii ieșiți din asemenea căsătorii nu au drepturi de familie, nici drept de succesiunea părinților (§ 948). Vezi G. Filitti în *Dreptul*, 1896, p. 441; P. Negulescu, *Studii de Istoria Dreptului Român*. Buc., 1900, p. 124 și nota.

cunoștea dreptul de a dobândi pământuri, în special pământuri rurale, la care Românul a ținut și ține așa de mult, deși înainte de veacul al XIX-lea proprietatea rurală avea o valoare foarte redusă.

Grupări etnice numeroase stabilite pe un anumit teritoriu nu existau. Numai în urma retrocedării, făcută prin congresul dela Paris din 1856, a Basarabiei, sau Bugeacului, Sudul porțiunii din Moldova dintre Prut și Nistru ce fusese luat de Rusia prin pacea dela București din 1812, am avut asemenea grupări, colonizări făcute de Ruși după 1812.

Potrivit principiilor și convențiilor internaționale, populațiunile anexate dobândind naționalitatea română și acești coloniști au căpătat situațiunea de cetățeni, iar drepturile lor au fost stabilite prin diverse acte.

Când, prin tratatul dela Berlin (1878) ni s'a luat Basarabia retrocedată în 1856 și ni s'a dat în schimb Dobrogea, s'au făcut legi care să garanteze populațiunilor musulmane (turci și tătari) exercițiul religiei lor, s'au stabilit școli, etc.

În urma războiului mondial ni s'au restituit teritoriile românești, dar pe care se găseau populațiuni așezate de vremuri îndelungate în grupuri compacte. Situațiunea juridică a acestor grupări sau naționalități a fost reglementată atât prin Tratatul de pace cât și prin Convențiunea dela Paris din Decembrie 1918.

**654. Tratatul pentru protecțiunea minorităților, încheiat la Paris în 9 Decembrie 1919 între România, Statele-Unite, Japonia, Anglia, Franța și Italia.** Prin Tratatul dela Versailles, se făcuse o nouă convențiune internațională, o nouă orientare internațională.

În adevăr, de unde până atunci toate Statele independente erau tratate, *cel puțin în drept*, pe un picior de egalitate, din moment ce erau suverane, prin Tratatul dela Versailles, precum și prin toate celelalte tratate, se face o distincțiune între puteri. De o parte, puterile mari și anume Anglia, Franța, Italia, ca puteri europene, Statele Unite ale Americii și Japonia, ca State extra-europene. Ele se consideră ca puteri mondiale, iar toate celelalte State sunt considerate ca având puteri limitate și interese limitate. Este prin urmare o concepțiune nouă, care intervine în convențiunile internaționale și care schimbă cu desăvârșire relațiunile ce existau înainte între State. Dar, ceva mai mult, prin Tratatul dela Versailles se crează o instituțiune nouă, Liga Națiunilor, sau Societatea Națiunilor, conform ideii preconizată de Woodrow Wilson, fostul Preșe-



dinte al Statelor Unite, care prezida acest mare areopag pentru înfăptuirea păcii, întrunit la Paris în 1919.

În aplicațiunea acestor noi principii enunțate, s'a încheiat la 9 Decembrie 1919 un tratat între Statele Unite, Japonia, Anglia, Franța, Italia de o parte, ca principale puteri aliate și asociate, și România de altă parte, în care se constată că România, din propria sa voință (aceasta în preambul) se obligă a da garanții sigure de libertate și dreptate, atât locuitorilor din Vechiul Regat, cât și celor din teritoriile alipite, fără deosebire de rasă, limbă sau religione. Mai departe, se spune că acest tratat modifică Constituțiunea și că niciodată, prin Constituțiune sau prin legi, nu se poate aduce vreo modificare textului acestui tratat; iar în ultimul articol, se arată cum s'ar putea modifica acest tratat, menționându-se însă că orice modificare trebuie să fie admisă de majoritatea membrilor Ligii Națiunilor.

Cum era și natural, delegații cari au colaborat la facerea tuturor tratatelor de pace și a convențiunilor pentru protecțiunea minorităților, erau pătrunși de ideologia burgheză individualistă.

Concepțiunea, care a prezidat la tratatele din 1919 recunoaște că numai Statul este subiect de drepturi în relațiunile exterioare; se admite totuși în mod excepțional, și naționalităților minoritare, posibilitatea de a fi subiecte de drept internațional. Tratatul minorităților din Decembrie 1919 admite pentru Evrei, recunoscuți deja din punct de vedere internațional, prin declarațiunea Balfour, o situațiune privilegiată.

Dar să examinăm textele tratatului minorităților din 1919.

În art. 2 din acest tratat, se garantează tuturor locuitorilor, fără deosebire de rasă, de limbă sau religione, protecțiunea pentru viața și libertatea lor, precum și liberul exercițiu al profesiunilor, întru cât nu se atinge ordinea publică.

În art. 3, 4, 5, 6, 7, tratatul se ocupă de naționalitatea populației care se găsea în România la data punerii în aplicare a tratatului, stabilind condițiunile în care supușii austriaci și unguri devin cetățeni români.

În general, o persoană devine cetățean român prin anexiunea teritoriului în care el locuiește. Prin urmare este foarte logic ca locuitorii unguri și austriaci, cari se găseau pe teritoriile anexate la vechiul nostru regat, să devină cetățeni români.

Art. 6 în special, vorbește despre modul în care, așa zișii *heimatloși*<sup>1)</sup>, devin cetățeni români.

<sup>1)</sup> *Heimatlos* este un cuvânt german, care a căpătat o întrebuințare internațională, semnificând situațiunea unui om, care nu are nici o naționalitate, neapărținând niciunui popor.

Această convențiune dela 1919 a voit să facă să dispară această situațiune și a stabilit condițiuni foarte ușoare ca toți acești heimatloși, care s'ar găsi în România la acea dată, să poată să devină cetățeni români.

În art. 7 din Tratatul acesta dela Paris, se arată în ce condițiuni favorabile, pot să dobândească evreii cetățenia română.

Art. 1 aduce o gravă atingere suveranității noastre naționale, deoarece Statele streine se amestecă în regularea afacerilor noastre interne.

Art. 3 stabilește că supușii streini austriaci, sau unguri, domiciliați pe teritoriul României în momentul punerii în aplicare a tratatului, devin cetățeni români. Tratatul recunoaște însă acestor streini cari sunt mai mari de 18 ani, dreptul de a opta pentru altă naționalitate.

**655. Problema optanților.** Se recunoaște deci majorilor de 18 ani dreptul de a opta pentru o altă naționalitate, fiind obligați în cazul acesta să-și strămute domiciliul afară din România, în termen de un an.

Tratatul mai recunoaște încă optanților unguri, adică acelor cari au optat pentru naționalitatea ungară, precum și optanților austriaci, dreptul de proprietate asupra imobilelor ce ar poseda în România.

Un asemenea principiu, stabilit prin convențiunea dela 1919, era necesar căci, după cum s'a arătat, la noi, spre deosebire de alte țări, există un raport între calitatea de cetățean român și dreptul de proprietate imobiliară rurală. Prin urmare, optanții maghiari sau austriaci, prin faptul că erau streini, nu mai puteau să păstreze pentru ei imobilele rurale din România. Din această cauză, s'a crezut necesar să se stabilească prin această convențiune dela 1919 că optanții — pentru unguri prin Tratatul dela Trianon, iar pentru optanții austriaci prin Tratatul dela Saint-Germain-en-Laye, — aveau posibilitatea să rămână proprietari asupra imobilelor lor rurale.

Ungurii cari nu au voit să devină cetățeni români, au părăsit în timp de un an, potrivit art. 3 al tratatului, teritoriul Statului român și au rămas, potrivit dispozițiunilor acestui tratat, proprietari pe moșiile care le-au avut în Ardeal. Ei pretind astăzi, că fiind proprietari ai moșiilor pe care le-au avut, potrivit art. 3 din tratat, ei nu puteau să fie expropriati în urma legii pentru expropriere, nu puteau să fie loviți de exproprierea făcută pe baza art. 19 din Constituția dela 1917 și că prin urmare sau ar avea dreptul să aibă pământul, sau, în cazul când ar fi expropriati, — exproprierea fiind o chestiune de politică interioară a Statului suveran, cu pri-

vire la concepția sa relativă la distribuirea proprietății, — să li se dea ca echivalent o justă și echitabilă indemnizare.

Printr'o interpretare eronată a art. 239 din Tratatul dela Trianon, Tribunalul arbitral româno-maghiar din Paris, care are o competență cu totul limitată și numai pentru cazurile de lichidare, s'a declarat competente și pentru a examina valoarea exproprierii făcută în interes social în țara noastră. Dar acest tribunal este cu totul excepțional, fiind un tribunal de arbitru, care nu poate să-și întindă competența fără consimțământul părților litigante.

**656. Situațiunea privilegiată a Evreilor.** Art. 7 din Convențiunea dela 1919, stabilește o situațiune excepțională pentru evrei. În adevăr, potrivit acestui articol din tratat, evreii cari s'ar fi găsit locuind în Decembrie 1920 într'unul din teritoriile românești, dacă nu se pot prevala de altă naționalitate, capătă de plin drept cetățenia română. Iar pe de altă parte, art. 4 stabilește că naționalitatea română se dobândește de plin drept, prin simplul fapt al nașterii pe teritoriul românesc. Prin urmare, prin simplul fapt că se dovedește de către cineva că este născut pe teritoriul românesc, și că nu se poate prevala de altă naționalitate, acea persoană devine cetățean român. Acest tratat dela 1919, ne obligă să recunoaștem ca român pe copilul unui heimatlos, prin faptul că s'a născut în România și în al doilea rând ne obligă să recunoaștem ca român pe orice evreu care ar fi locuit până în Decembrie 1920, pe teritoriul Țării Românești, fără să fie nevoie să fi fost născut în țară, fiind suficient să dovedească că a domiciliat cât de puțin până la acea dată și că este evreu.

Cu această ocaziune credem că este cazul să menționăm puternica influență ce a exercitat asupra conferinței de pace așa numitul *Comitet al delegațiunilor evreiești pe lângă Conferința Păcii*, care a reușit să dea un aspect confesional problemei minorităților. Această convențiune ne-a fost impusă nouă, după cum ne-au fost impuse și decretulele din 20 Decembrie 1918, prin care am modificat Constituțiunea, declarând pe toți evreii din Vechiul Regat ca cetățeni, cu condițiunea să fi locuit în România *cât de puțin*, până în Decembrie 1920.

Aceste măsuri, cerute de marile puteri, sub presiunea iudaismului internațional, deschideau larg porțile invaziunii ovreiești.

Cum foarte bine spunea d-l ministru I. Gruia în referatul său către Consiliul de Miniștri privitor la decretul-lege 2650 din 9 August 1940,

asemenea acte reaminteau «vremurile de odinioară ale lui Mihai Vodă Sturdza, când a trecut peste țară atâta nenorocire, deschizându-se porțile Moldovei, jidovilor, cum se scrie în însemnarea vremii».

**657. Confuziuni de naționalități. Convențiunea dela Roma din 1922.** Prin urmare, se creiază o situațiune cu totul excepțională din aplicarea tuturor acestor texte cuprinse în Tratatul dela Trianon și în Tratatul dela Saint-Germain-en-Laye, precum și în Convențiunea dela Paris. Dar din aceasta poate rezulta de sigur o confuziune de naționalitate, căci după cum foarte bine s'a arătat în studiul special al d-lui Condurache asupra acestei chestiuni, se pot imagina foarte ușor ipoteze în care cineva, potrivit dispozițiilor acestor tratate, să aibă două sau trei naționalități deodată.

Ei bine, tocmai pentru a se evita un asemenea conflict de naționalități, pentru ca aceeași persoană să nu poată avea la un moment dat mai multe naționalități, s'a făcut o convențiune la Roma, la 6 Aprilie 1922, prin care se stabilesc modurile de dobândire și de pierdere a cetățeniei. Prin această convențiune, se hotărăște că modurile de a dobândi și pierde naționalitatea vor fi reglementate numai de legea internă a fiecărei țări.

Potrivit acestui principiu, s'a întocmit și la noi Legea din 24 Februarie 1924, spre a reglementa această materie.

**658. Convențiunea dela Paris recunoaște minoritarilor plenitudinea drepturilor civile și politice, fără deosebire de rasă, limbă sau religie.** În art. 3 din Convențiunea dela Paris din 9 Decembrie 1919, privitoare la minorități, se stabilește că toți supușii români vor avea plenitudinea drepturilor civile sau politice, fără deosebire de rasă, limbă sau religione.

În art. 3 ca și în art. 9 și următoarele, se vorbește despre situațiunea minorităților etnice. Se recunoaște supușilor români de rasă, limbă și religione deosebită, dreptul de a întrebuița orice limbă. Se vor face înlesniri — spune art. 8, — cetățenilor români de altă limbă, pentru întrebuițarea limbei lor, fie oral, fie în scris, înaintea tribunalelor și se arată că se pot întrebuița interpreți în sensul acesta.

**659. Convențiunea recunoaște minorităților dreptul de a înființa și conduce instituțiuni de binefacere, religioase, culturale.** Art. 9 stabilește că minoritățile au dreptul de a înființa, conduce și controla, pe spesele lor, instituțiuni de binefacere, instituțiuni religioase sau școlare, cu dreptul de a întrebuița limba lor proprie și de a-și exer-

cita liber religia lor. Cu alte cuvinte, supușii români cari aparțin unei minorități etnice, pot întreține școli în care materiile să se predea în limba acelei minorități, însă studiul limbei române trebuie să fie obligator după cum obligator trebuie să fie și studiul istoriei și geografiei Țării Românești. Aceste școli însă — și lucrul este natural, pentru că acesta este un drept de poliție al Statului — sunt supuse controlului și supravegherii autorităților școlare. Programele sunt supuse Ministerului Instrucțiunii, numirea profesorilor trebuie să se facă potrivit regulilor fixate de Ministerul Instrucțiunii. Activitatea acestor profesori este cenzurată de Ministerul Instrucțiunii.

Art. 10 stabilește că, în materie de învățământ public, guvernul va acorda în orașele sau regiunile unde se află o proporție considerabilă de cetățeni români de altă limbă, înlesniri pentru ca copiii acestora să poată să fie instruiți în propria lor limbă. Guvernul român poate face însă obligator studiul limbii române și este dator să dea subvenții pentru întreținerea acestor școli, proporțional cu populația. Cu alte cuvinte, dacă într'un oraș se găsește o populație minoritară de 50.000 de cetățeni de altă limbă și de 50.000 de cetățeni români, subvenția dată pentru întreținerea școlilor trebuie să fie împărțită pe din două. În ceea ce privește învățământul superior, în privința aceasta nu există dispozițiuni similare, căci nu se poate concepe ca școlile superioare să fie organizate pe bază de diferență de rasă, de limbă sau de religie.

**660. Convențiunea recunoaște comunităților săsești și secuești o autonomie locală în materii religioase și culturale. Garanția Societății Națiunilor.** În art. 11, se stabilește că se va acorda comunităților săsești și secuești, sub controlul Statului, autonomia locală în ceea ce privește chestiunile religioase și școlare.

În art. 12 se spune că toate aceste dispozițiuni sunt puse sub garanția Ligii Națiunilor și nu pot fi modificate decât numai cu asentimentul membrilor ce compun Liga Națiunilor.

România consimte ca orice membru al Societății Națiunilor să aibă dreptul de a semnala orice infracțiune și chiar orice temere de infracțiune la vreuna din aceste obligațiuni; consiliul Societății Națiunilor va decide și va da instrucțiunile dictate de împrejurări.

Dacă între guvernul român și o altă putere, care este în Consiliul Societății Națiunilor, s'ar ivi vreun diferend privitor la vreuna din aceste chestiuni, diferendul va avea caracter internațional în sensul art. 14 din

pactul Societății Națiunilor și va fi judecat, dacă partea cealaltă cere, de tribunalul internațional de justiție dela Haga.

Prin aceste dispozițiuni se aduce o atingere serioasă Statelor cu interes limitat, cum erau numite Statele de o importanță mai mică, în tratatele dela Versailles, Trianon și Saint-Germain-en-Laye. Prin aceste dispozițiuni se aducea o atingere serioasă principiului de suveranitate, căci probleme de interes intern, de politică internă, puteau să fie aduse în discuțiunea Societății Națiunilor, unde orice reprezentant putea să ceară, potrivit art. 14 din pactul Societății Națiunilor, ca conflictul să fie judecat de Tribunalul internațional dela Haga.

§ 2. SITUAȚIUNEA JURIDICĂ A GRUPĂRILOR ETNICE SOCOTITE DE SÂNGE APROPIAT SAU INRUDIT, SUB REGIMUL POLITIC DELA 6 SEPTEMBRIE 1940

*Grupul etnic german*

SUMAR: 661. *Noul aspect al problemei naționalităților. Protocolul dela Viena din 30 August 1940.* — 662. *Decretul-lege din 21 Noembrie 1940 pentru crearea grupului etnic german din România*

**661. Noul aspect al problemei naționalităților. Protocolul dela Viena din 30 August 1940.** În regimul politic instaurat la 6 Septembrie 1940 s'a căutat să se stabilească un nou aspect juridic problemei naționalităților în viața Statului nostru.

Naționalitățile sunt grupate în două categorii: *a)* unele care ar fi de sânge apropiat sau înrudit, cum ar fi popoarele de rasa aryană, cum ar fi neolatinii, germanii, etc.; *b)* popoare socotite streine, inferioare sau degenerare, cum ar fi popoare de rasă mongolică, evreii având sânge strein de acela al aryenilor, sau popoare degenerare, cum ar fi țigani.

Pentru a conserva puritatea rasei nu sunt permise căsătoriile între Români și membrii unei naționalități făcând parte din a II-a categorie. Această schimbare s'a operat sub influența național-socialismului german.

În adevăr, regimul național-socialist caută să schimbe aspectul juridic al naționalităților în viața Statului.

S'a formulat în această privință o întreacă doctrină, care se diferențiază fundamental de concepțiunea existentă în regimul individualist. În această doctrină, chiar termenii întrebuiți în regimul juridic anterior sunt înlăturați, ca reprezentând vechea concepțiune și înlocuiți prin alții cari redau înțelesul și sensul nouilor doctrine.

Prin protocolul dela Viena din 30 August 1940, încheiat între Germania și România, Statul român și-a luat angajamentul de a pune, în toate privințele, în condițiuni de egalitate, pe cei cari aparțin grupului german din România, cu populațiunea etnică românească.

Protocolul dela Viena se referă la punctele 1 și 2 din § 2 al hotărârilor luate de Adunarea națională românească dela Alba Iulia din 1 Decembrie 1918, care stabilea: a) deplină libertate națională pentru toate popoarele conlocuitoare. Fiecare popor se va instrui, administra și judeca în limba sa proprie, prin indivizi aleși din sânul său și fiecare popor va primi drept de reprezentare în Corpurile legiuitoare și la guvernarea țării, în proporție cu numărul indivizilor ce-l alcătuiesc; b) egala îndreptățire și deplina libertate autonomă confesională, pentru toate confesiunile de Stat.

662. **Decretul-lege din 21 Noembrie 1940 pentru crearea grupului etnic german din România.** În aplicarea principiilor puse în convențiunea dela Viena, s'a făcut decretul-lege din 21 Noembrie 1940, pentru constituirea Grupului etnic german din România, făcându-se aplicațiunea principiilor formulate de doctrina germană în această privință.

Acest decret-lege are cuprinderea următoare:

*Art. 1.* — Grupul etnic german din România este declarat persoană juridică română de drept public, purtând denumirea de *Grupul etnic german din România*.

*Art. 2.* — Aparțin Grupului etnic german din România toți cetățenii români care, prin confesiunea lor la poporul german, au fost recunoscuți ca fiind de origină etnică germană, din partea conducerii grupului etnic și înregistrați ca atare în registrul național al Grupului etnic german din România.

*Art. 3.* — Reprezentantul voinței naționale a Grupului etnic german din România este *partidul muncitoresc național-socialist german* (N.S.D.A.P.) al Grupului etnic german din România (National-sozialistische Deutsche Arbeiterpartei der Deutschen Volksgruppe in Rumänien).

*Art. 4.* — Cu aprobarea Conducătorului Statului Național-legionar, Grupul etnic german din România poate lua, pentru menținerea și consolidarea vieții naționale, dispozițiuni cu caracter de obligativitate pentru membrii lui.

*Art. 5.* — Grupul etnic german poate arbora, pe lângă drapelul Statului român și drapelul poporului german.

*Art. 6.* — Orice dispozițiuni contrarii decretului-lege de față sunt și rămân abrogate.

În raportul ministrului de justiție către Conducătorul Statului, care însoțește acest decret-lege se spune:

«Prin acest decret-lege se crează un organ care va putea asigura viața etnică a grupului german din România, în armonie cu interesele generale ale Statului și cu prevederile protocolului dela Viena din 30 August 1940, prin care Statul român, și-a luat angajamentul de a pune, în toate privințele, în condițiuni de egalitate, pe cei care aparțin grupului german din România, cu populațiunea etnică românească».

Prin acest decret-lege se reglementează situațiunea juridică a minorităților germane din România; ea însă nu se face ca în 1919, printr'un act internațional colectiv, la care să participe toate marile puteri, ci printr'un act bilateral intervenit între România și Germania. Pe baza acestui act internațional, s'a făcut legea internă de care ne ocupăm.

Dacă examinăm spiritul decretului-lege ca și terminologia întrebuintată, trebuie să recunoaștem că ele au fost considerabil influențate de doctrina național-socialistă.

Astfel constatăm:

a) Că nu se mai întrebuintează termenul de minoritate ci acela de *grup etnic* (Volksgroupe), căci expresiunea minoritate, întrebuintată în tratatele de pace din 1919 ca și în convențiunea pentru protecțiunea minorităților tot din 1919, are un sens conform cu ideologia individualistă. De altfel și autorii acestor tratate au fost inspirați de aceste concepțiuni politice. În adevăr, în aceste tratate majoritatea, adică numărul, are singură, în această concepțiune, dreptul de conducere, pe câtă vreme minorității nu i se recunoaște personalitatea juridică, nu i se dă dreptul de a reprezenta interesele comunității. Tratatele se ocupau cu drepturile individuale, iar nu de drepturile grupărilor etnice. Este adevărat că se conferea acestor minorități o anumită autonomie locală, dar numai în domeniile cultural și religios, fiind înlăturată dela orice participare în conducere. Această doctrină a fost susținută de autori ca Otto Koellreuter<sup>1)</sup>, Rabl<sup>2)</sup> și alții, citați în lucrarea d-lui O. Ștefănescu-Ioniță: *La théorie national-socialiste de droit international public*, București, 1940, ca și în interesantul studiu al d-lui Tudor Drăganu: *Influența doctrinei național-socialiste asupra noului statut al grupului etnic german din România*, București, 1941<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> Otto Koellreuter, *Deutsches Verfassungsrecht*, Berlin, 1938, p. 99.

<sup>2)</sup> Kurt Rabl, *Grundlagen und Grundfragen eines Mitteleuropäischen Volksgruppenrechts*, Tübingen, 1938, pp. 18—19.

<sup>3)</sup> Extras din Revista *Curierul Judiciar*, Nr. 34, 35 și 36 din 1941.



Dar se poate obiecta, cum foarte bine arată d-l profesor G. Sofronic, că, dacă autorii tratatelor nu au înzestrat minoritățile cu personalitate juridică și cu drepturi proprii, ei au făcut-o de teama de a nu aduce atingere caracterului unitar al Statelor puse sub regimul tratatelor minorităților; ei urmăreau să protejeze Statul contra tendințelor separatiste ale minorităților. Pentru această rațiune comunitatea internațională nu a înțeles ca protecțiunea minorităților să meargă până la organizarea ca colectivități distincte de Stat, pentrucă aceasta ar fi creat State în Stat, adică obstacole de netrecut asimilării la ideea de Stat <sup>1)</sup>.

Decretul-lege din 21 Noemvrie 1940 admite în această privință doctrina germană, recunoscând *grupul etnic german cu personalitate juridică*, cu drepturi proprii foarte interesante. Astfel, potrivit legii 977 din 8 Noemvrie 1941, Grupul etnic german, ca persoană juridică de drept public, are dreptul de a înființa și de a conduce școli de grad primar și secundar teoretic și practic, precum și institute de educație germană de orice categorie. În raporturile cu Statul Român, Grupul etnic german este reprezentat, în ce privește învățământul, prin *secția școlară a grupului etnic german*.

Această secțiune urmează să aducă la cunoștința Ministerului Culturii Naționale înființarea de școli, pe care Ministerul o confirmă, dacă sunt respectate prevederile legilor școlare române.

Secția școlară se ocupă cu pregătirea Corpului didactic primar și secundar. Pregătirea se poate face în România sau în Germania.

Candidații pentru profesorat vor trece examen de capacitate înaintea unei comisiuni de examinare numită de Ministerul Culturii Naționale și formată din profesori universitari.

Art. II arată scopul acestui învățământ: de a educa pe cei cari aparțin Grupului etnic german în scop de a forma buni și leali cetățeni ai Statului Român.

Art. III arată că, pentru a pune de acord învățământul german cu legile Țării, se înființează un serviciu special, în cadrul Ministerului, al învățământului german, condus de un subdirector. Grupul etnic german va putea propune Ministerului persoana care să ocupe funcțiunea de conducător al acestui serviciu, dintre funcționarii superiori ai Ministerului.

Școlile germane sunt școli publice (art. IV) și membrii Corpului didactic au aceleași drepturi și îndatoriri ca și membrii Corpului didactic

<sup>1)</sup> Protecțiunea minorităților de rasă, de limbă, de religie, sub regimul Societății Națiunilor, Oradea, 1930.

român de Stat. Ministerul Culturii Naționale exercită un control suprem asupra școalelor germane. Acest control consistă:

1. În dreptul de a inspecta școlile prin delegații Ministerului;
2. În dreptul de a lua parte, prin delegați, la examenele de fine de an, la examenele de absolvire, de diplomă, de bacalaureat;
3. În dreptul de a cere Secțiunii școlare a Grupului german și acesta e dator de a da: informațiuni statistice, rapoarte anuale asupra situațiunii școalelor, numărul și calificarea profesorilor, etc.;
4. Controlarea manualelor propuse de Secțiunea școlară a Grupului etnic german din România;
5. Dreptul de a lua măsuri față de școlile în care s'ar constata abateri dela linia generală în educațiunea morală și cetățenească a tineretului, dacă secțiunea școlară a Grupului german nu ar fi în stare să curme aceste abateri;
6. A cere referințe asupra stărei financiare a școlilor;
7. A lua măsurile necesare, pe baza inspecțiunilor făcute prin delegații Ministerului.

Prin deciziunea ministerială 155.550 din 31 Iulie 1942, Ministerul Culturii Naționale aprobă trecerea școlilor evanghelice din România, de grad primar, secundar sau normal, sub conducerea Grupului etnic german. Deciziunea publicată în « Monitorul Oficial » din 14 August 1942, cuprinde un număr de 225 școli primare, 47 grădini de copii, 13 școli normale, 2 școli secundare practice, 13 cursuri profesionale practice.

Toate aceste școli au fost predate prin Ministerul Educațiunii Naționale, conform deciziunii marelui Congres general al Consistorului regnicolar al Bisericii evanghelice din România, Grupului etnic german din România.

b) Nu se mai întrebuițează expresiunea de *manifestare de voință* pentru determinarea apartenenței la grupul german, cum s'ar fi făcut în concepțiunea individualistă, ceea ce ar fi arătat libertatea de determinare, ci se întrebuițează expresiunea de *confesiune*, ceea ce însemnează că această declarațiune nu e liberă, ea e bazată pe *realități biologice*<sup>1)</sup>. Grupul etnic german, prin conducerea sa, este în drept a se pronunța asupra valoarei declarațiunii, asupra confesiunii, putând să o admită sau să o respingă.

În cazul când o admite, o înregistrează în registrul național al Grupului etnic german din România.

<sup>1)</sup> Th. Drăganu, *Influența doctrinei național-socialiste asupra noului statut al grupului etnic german din România*, 1941.

În regimul individualist, apartenența la o naționalitate era considerată ca o chestiune de conștiință individuală. Renan spunea: « Omul nu este sclavul nici al rasei, nici al limbii, nici al religiei: « o mare grupare de oameni, cu mintea întregă și cu inima caldă, iată ce numim națiune ». Ca atare, un individ dintr'o grupare minoritară putea să părăsească gruparea sa și să arate că înțelege să facă parte din naționalitatea majoritară.

Doctrina germană caută să protejeze grupările etnice și formulează, după modelul egalității de drept a indivizilor, principiul *egalității de drept a naționalităților*, potrivit căruia se recunoaște tuturor naționalităților un drept egal de a-și apăra interesele sale naționale. Ca urmare dreptul de apartenență la o anumită naționalitate nu mai este un drept individual la care să se poată renunța și schimba cu o altă naționalitate. Individul este legat de naționalitatea căreia îi aparține, pe care nu o poate schimba. Se cere ca Statul să garanteze aceste drepturi ale naționalităților, considerând chiar ca infracțiune penală violările ce s'ar aduce acestui principiu al egalității de drept a naționalităților, oprindu-se astfel desnaționalizările.

Apartenența la un grup etnic, am văzut că nu mai este un drept individual, ci fiind o constatare biologică, intră în atribuțiunea grupării etnice, de a-și menține și apăra specificul său natural și ca atare individul nu mai poate schimba de naționalitate. Din moment ce el are sânge german, este german, chiar dacă este cetățeanul unui alt Stat <sup>1)</sup>.

c) Grupul etnic german este proclamat, prin art. 1 din decretul-lege, *persoană juridică de drept public, purtând denumirea de « Grupul etnic german din România »*.

Doctrina național-socialistă cerea cu stăruință ca grupurile etnice germane să obțină personalitatea juridică, căci numai astfel acțiunea lor ar putea să fie eficace pentru protejarea grupărilor etnice, ceea ce s'a admis

<sup>1)</sup> În această privință, prezintă oarecare importanță răspunsul d-lui Anton Peter, șeful Germanilor din Banat, la întâmpinarea adresată de comunitatea maghiară din Banat, cu ocaziunea recensământului întreprins de grupul etnic german, în urma decretului-lege din 21 Noembrie 1940, publicat în *Siebenbürgisch-Deutsches Tageblatt* din Sibiu 3 Decembrie 1940. După ce se răspunde la acuzațiunea adusă de Unguri că s'ar constrânge acei cari și-au legat pentru totdeauna soarta cu poporul maghiar, prin amenințări și promisiuni, să intre în grupul german (Ungurii înțelegeau aci pe Germanii maghiarizați) d. Peter continua: « Pentru a exercita o astfel de constrângere materială sau morală, este necesară forța și autoritatea puterii de Stat, așa cum a practicat-o timp de decenii Statul ungar, în Ungaria dinainte de războiu, asupra conaționalilor noștri din Banat. Este însă departe de noi intenția de a admite în comunitatea noastră oameni de sânge negerman, care aparțin unei rase străine nouă, cum sunt Ungurii ».

prin protocolul dela Viena din 30 August 1940 și prin decretul-lege, de care ne ocupăm.

Persoanele juridice publice se diferențiază de persoanele juridice private, și din punctul de vedere al creației și din punctul de vedere al dizolvării lor, ca și din punctul de vedere al controlului activităților lor din partea autorității de Stat; dar deosebirea cea mai importantă este că persoanele juridice de drept public pot să facă acte de autoritate, acte de comandament. Statul, care are monopolul constrângerii, în baza căruia poate să dea ordine obligatorii, sau amenințarea de constrângere, poate să acorde acestor persoane, sub anumite condițiuni și cu asemenea control, parte din puterea sa de comandă, cum a făcut pentru comune și județe. Articolul 4 din lege recunoaște asemenea puteri Grupului etnic german: « Cu aprobarea Conducătorului i Statului național-legionar, grupul etnic german din România poate lua, pentru menținerea și consolidarea vieții naționale, dispozițiuni cu caracter de obligativitate pentru membrii lui ».

În virtutea acestui drept de comandă pe care legea îl concede Grupului german, cetățenii români de origină etnică germană sunt supuși, ca toți cetățenii, legilor române și în afară de aceasta sunt supuși unor norme juridice edictate de organele de conducere ale grupului etnic german din România. Luarea însă a unor astfel de măsuri, este supusă aprobării Conducătorului Statului.

Conducătorul Statului exercită, în acest caz, un drept de tutelă administrativă. El poate să acorde sau să refuze aprobarea; nu rezultă însă că ar putea să modifice actul. El examinează numai ca măsura să nu fie luată în contra interesului general.

d) Reprezentantul voinței naționale a Grupului etnic german din România, este Partidul național-socialist german al Grupului etnic german din România. El lucrează în cadrul Statului român.

Partidul muncitoresc național-socialist german a fost constituit la 9 Noemvrie 1940, la congresul dela Mediaș.

Organul principal de conducere al partidului este Führer-ul grupului etnic german (Volksgruppenführer)<sup>1)</sup>.

e) Grupul etnic german din România, fiind o persoană juridică românească, activând în cadrul Statului român, trebuie să respecte, în toate

<sup>1)</sup> Grupul etnic german are 4 subdiviziuni teritoriale, *Gau*, cu direcțiuni regionale, *Gauleitung*, conduse de un Gauleiter: Gau Altreich, Gau Siebenbürgen, Gau Banat, Gau Bergland (cu centru la Deva). Regiunea (Gau) se împarte în cercuri (Kreis) având o conducere, *Kreisleiturg*.

manifestările sale, legile Statului român; actele sale sunt supuse, în ce privește legalitatea lor, controlului organelor judecătorești, la cererea celor interesați, care pretind că au fost vătămăți, în drepturile lor, printr'o activitate ilegală a grupului etnic german din România.

f) Măsurile de constrângere, fie amenzi, fie pedepse privative de libertate, prevăzute în regulamentele făcute de grupul etnic german, cu aprobarea Conducătorului Statului, nu pot să fie cercetate și aplicate decât de instanțele judecătorești și exercitate prin autoritățile de Stat.

### § 3. SITUAȚIUNEA JURIDICĂ A NAȚIONALITĂȚILOR DE ORIGINĂ (SÂNGE) ÎNDEPĂRTATĂ ȘI A CELOR DEGENERATE

#### A) Situațiunea juridică a evreilor în diverse țări

SUMAR: 663. *Cuvântul Iudeu are și un sens etnic și un sens religios.* — 664. *Politica națională evreiască.* — 665. *Explicațiunea mișcărilor antițudaice.* — 666. *Situațiunea juridică a evreilor în vechiul nostru drept* — 667. *Național-socialismul și evreii.* — 668. *Legea fascistă din 1939 pentru apărarea rasei italiene.* — 669. *Legile române privitoare la situațiunea juridică a evreilor.* — 670. *Economia legilor de naționalizare a proprietăților imobiliare evrești*

**663. Cuvântul Iudeu are și un sens etnic și un sens religios.** De mii de ani poporul iudeu îl găsim răspândit în toate țările mediteraneene. Pretutindeni, el nu a putut conviețui în buni termeni cu autohtonii, cu cari nu au înțeles niciodată să se contopească, rămânând totdeauna un element strein.

După dărâmarea Ierusalimului <sup>1)</sup>, în timpul împăratului Vespasian (anul 70 după Christos) și izgonirea unei mari părți a Iudeilor din Palestina și transformarea acestei țări în provincie imperială, cuvântul Iudeu nu a mai avut sens politic, de cetățean al Iudeiei (o parte a Palestinei) ci numai un *sens etnic și religios*, după cum ne spune Dione Cassius în al III-lea secol (*Historia romana*, XXXVII, 17).

<sup>1)</sup> Oamenii politici romani, între alții împăratul Tiberiu, vedeau cu ochi răi existența Statului iudaic teocratic în sânul Imperiului roman. Spiritul lor turbulent, șicanator, fanatic, cu totul exagerat, nu plăcea unui popor de bun simț, cum era cel roman. Marele și nobilul Titu, care a condus armata romană, ca să distrugă focarul de intrigi dela Ierusalim, a dărâmat orașul și a gonit o parte din populație, pe cei mai fanatici, dintr'un spirit politic. Renan, care nu poate fi socotit ca un adversar al Iudeilor, spune în *Originele Creștinismului* (I, III, cap. 20), vorbind de distrugerea Ierusalimului, că acest fapt a fost o *imensă binefacere*.

Această concepțiune, o găsim în tot timpul Evului mediu, în întreaga Europă, ea a existat totdeauna și există încă și astăzi în țările musulmane. În Occidentul Europei, în urma emancipării Iudeilor (ce a avut loc pentru prima dată în Franța, în 1791) și asimilarea lor în drepturi politice și civile cu ceilalți cetățeni, aceștia au reușit să răspândească ideea că ei nu ar forma decât o confesiune religioasă, sprijinită pe o comunitate de origine reală sau fictivă; ei încep să se numească uneori Israeliti, uneori Evrei. Foarte mulți oameni politici, atât din Occident, ca și dela noi, au admis această teorie făcută pentru trebuința cauzei. Numele ce corespunde cu realitatea istorică, este acela de Iudeu: Iudeii sunt numiți astfel dela tribul Iuda, unul din triburile cele mai principale, care a reușit să formeze regatele Iudeei în urma desmembrării regatului lui David.

Din Iudei, Romanii ca și Grecii i-au numit *Iudaei*, germanii le-au zis *Juden*, francezii *Juifs*, italienii *Giudei*, englezii *Jews*, spaniolii *Judios*, românii *Jidani*, iar în vechile documente *Jidovi*.

Această denomi-națiune Iudeu, jidan, jidov, are un îndoit sens: *etnic* și *religios*.

Denomi-națiunea *evreu*, *ovreiu*, vine dela *ibrim* — cu semnificația « *de dincolo* », adică de dincolo de Eufurat, ceea ce însemnează că, chiar în Palestina, locuită pe atunci de populațiuni hitite, ei au fost, la început, străini. Acest nume de evreu, — nu cuprinde ideea de religie, ci numai o noțiune etnică și lingvistică.

**664. Politica națională evreiască.** Poporul iudeu, legat în mod indisolubil de legea sa antică, a rămas și rămâne strein în orice țară s'ar afla. Legea sa are și caracter politic și caracter religios; ea este particularistă, ca toate religiunile antice; ea este făcută numai pentru poporul ales, căruia Iehovah i-a promis *dominațiunea asupra tuturor popoarelor*.

Din această cauză, pretutindeni, ei urmăresc cu tenacitate politica lor națională care, după dâșii, ar urma să conducă la realizarea idealului lor: *dominațiunea universală*.

Pentru aceasta le servește experiența lor în afaceri comerciale, dobândită în cursul Evului mediu, și în special în comerțul de bani, datorită faptului că împrumutul cu dobândă era interzis de Biserică pentru creștini, potrivit unui verset din evanghelistul Luca. Dar posesiunea banilor, care le asigură dominațiunea economică, nu era socotită ca suficientă; ei voiau să aibă întâietate și în viața spirituală. De aceea se introduc în literatură, în artă, în medicină, în drept, în profesorat. Dar mai ales ei caută să do-

mine mijloacele de propaganda ideilor. În acest scop, mai în toate țările din Europa și America, ei reușesc să pună mâna pe presă. Și, în toate împrejurările ei sunt aceiași, *popor strein*, care nu se adaptează, nu înțeleg durerile și suferințele aceloră în mijlocul cărora trăiesc. Când, în timpul războiului din 1916—1918, armatele germane au intrat în București, Evreii au manifestat sgomotos pentru învingători și contra noastră; când, în 1940, armatele rusești au intrat în Bucovina de Nord și în Basarabia, evreii rămași acolo au manifestat o ură foarte mare contra elementelor românești și în contra armatei.

Adolf Hitler spune în *Mein Kampf*: « Jidanii au format totdeauna un popor având caracterele proprii rasei lor; ei nu au fost numai credincioșii unei religii, dar pentru a putea progresa, au trebuit să găsească un mijloc ca să înlăture orice bănuială și de aceea au pus înainte ideea de comunitate religioasă.

« Dar jidanii nu pot să aibă o organizare religioasă, pentru că ei nu cunosc nicio formă de idealism, ei nu au credința în viața de apoi, ceea ce este de neînțeles pentru concepțiunea ariană.

« Doctrina religioasă a Jidanilor caută în primul rând să mențină puritatea rasei; ea regulează raporturile dintre Evrei și mai ales raporturile față de cei cari nu sunt Evrei ».

Deși au trecut mii de ani dela formațiunea poporului evreu, deși, în curs de milenii, evreii au suferit groaznice persecuțiuni, deși, după luarea Ierusalimului de către Titu, ei au fost răspândiți pe întreaga suprafață a imperiului roman, totuși ei au reușit să-și păstreze până astăzi naționalitatea lor, persistând cu o tenacitate de admirat în susținerea ideii naționale. Punctul central al acestei idei naționale îl formează speranța în dominațiunea universală, stăpânirea asupra tuturor popoarelor de către Evrei, promisă de Iahveh.

665. **Explicațiunea mișcărilor antijudaice.** Dione Cassiu în cartea 37 paragr. 17 ne spune: « Iudeii sunt separați de restul oamenilor prin toate obiceiurile vieții lor ». Această constatare pe care o face istoricul roman din veacul al III-lea al erei creștine, ne explică situațiunea cu totul particulară pe care Evreii au avut-o în toate țările unde i-a dus spiritul lor migrator. Ei nu au înțeles să se așeze într'o țară cu ideea stabilirii definitive, nu au ajuns să simtă aspirațiunile poporului unde se găsesc, să ia parte la durerile și bucuriile lui, să-i adopte obiceiurile, cu alte cuvinte să fuzioneze în masă. Nu, ei au rămas streini cu totul; streini și de aspi-

rațiuni, streini de dureri ; elemente inasimilabile, căutând numai să se mențină ca națiune, să urmărească o politică dictată numai de interesele neamului lor, apărându-și cu energie puritatea rasei.

Societatea omenească este însă un organism și, în orice organism viu, dacă introducem un corp strein, constatăm mișcările, sforțările organismului pentru a elimina corpul strein. Iată cum se explică mișcările antisemite, mai bine zis antijudaice, ce, rând pe rând, apar în diferite țări, tinzând la eliminarea Evreilor, corp strein introdus accidental în organism <sup>1)</sup>.

Revoluțiunea franceză din 1789, materialistă, liberală, umanitaristă, care a rupt orice legătură cu trecutul, căutând să organizeze o ordine nouă, a profitat extraordinar Evreilor și politicei lor.

Revoluțiunea fascisto-național-socialistă idealistă, autoritaristă, naționalistă și creștină, este menită să apere spiritul european contra tendințelor dizolvante, contra ideilor dezorganizatoare răspândite de Evrei; ea caută să purifice rasa ariană.

După cum foarte bine observă Adolf Hitler, doctrina religioasă a Jidanilor caută să mențină în primul rând puritatea rasei. Pentru dânșii amestecul rasei echivalează cu degenerescența, de aceea sinagoga condamnă, cu toată puterea, amestecul de rase. Un fapt, constat istoricește, dovedește cu prisosință, dacă mai e nevoie, această doctrină evreiască care oprește amestecul de sânge.

Revoluțiunea franceză proclamă emanciparea evreilor (1791). Câțiva ani mai târziu, în 1807, împăratul Napoleon I, constatând că Evreii cu toată emanciparea lor continuă să trăiască în mod izolat, nevoind să se amestece în masa franceză, profită de numeroasele plângeri primite din Alsacia, în care se arăta că populațiunea din acea provincie era ruinată de cămătarii evrei, și adresându-se sinhedrinului evreiesc, convocat în 1807, cere ca, în scopul contopirii evreilor în masa Francezilor, cel puțin din 3 căsătorii evreiești, una să fie mixtă, adică să fie făcută prin amestecul celor 2 rase. Adunarea evreiască răspunde că se poate admite căsătoria între Francezi și evreice, dar niciodată între evrei și franceze, căci aceasta constituie un păcat față de Iehwah.

<sup>1)</sup> *Heimatlos* este un cuvânt german, care a căpătat o întrebuințare internațională, semnificând situațiunea unui om, care nu are nicio patrie, neaparținând niciunui popor. Aceasta a fost situațiunea unei părți din evrei, chiar la noi, înainte de tratatul minorităților din 1919 și de decretul-lege din 30 Decembrie 1918, care le-a acordat cetățenia în masă. Evreii pământeni, care nu căpătaseră indigenatul, aveau situațiunea de *supuși români*.



Prin această interdicție, Evreii caută să păstreze puritatea rasei evreiești, iar, grație căsătoriei fiicelor lor, ei au reușit să intre în familiile aristocratice cele mai importante din Anglia, Franța, Ungaria, America, Spania, etc., pe câtă vreme niciodată un evreu nu s'a căsătorit cu o ariană, decât în ipoteza că ar fi voit să rupă orice legătură cu comunitatea evreiască.

Pentru a putea realiza idealul național iudaic, ei au căutat să stabilească legături de solidaritate evreiască, trecând peste fruntariile Statelor unde ei se găseau locuind. Astfel s'au creat mai multe societăți evreiești, urmărind diverse scopuri mărturisite, dar care în realitate serveau pentru întărirea poporului ales.

Este adevărat că trebuie să recunoaștem că se găsesc mulți evrei, care s'au adaptat cu totul societății în mijlocul căreia trăiesc, dar nu e mai puțin adevărat că organizațiunile internaționale evreiești tind să mențină unitatea poporului evreiesc, mențin fanatismul și ideea națională evreiască iar sinagoga, urmărește aceeași politică.

De asemenea *Francmasoneria* se pare că ar fi jucat un rol considerabil pentru afirmarea puterii evreiești mai ales în veacurile al XIX-lea și al XX-lea.

Această asociațiune internațională, cu caracter secret, avea ca scopuri mărturisite principii de fraternitate, de asistență, de umanitate; prin amestecul în loji, a creștinilor și a evreilor și prin faptul marei solidarități ce există între membrii tuturor lojilor, ea sprijinea membrii săi pentru a putea obține mari situațiuni în politică, în administrațiune, în armată. Grație francmasoneriei evreimea a jucat un mare rol în viața politică și socială a Europei occidentale precum și a Americii de Nord.

Astăzi francmasoneria este dizolvată în mai toate Statele Europei continentale, fiind socotită ca manifestațiune iudaică sau iudaizantă, nocivă pentru gruparea națională.

**666. Situațiunea juridică a evreilor în vechiul nostru drept.** Evreii au venit de mult în țările noastre. În Muntenia găsim evrei spanioli, numiți *Sefardin*, plecați din Spania prin secolii al XV-lea și al XVI-lea și veniți la noi prin Salonic. În Moldova, am avut iudaismul *Askenazim*, evrei leșești, veniți din Polonia.

Situațiunea juridică a evreilor în vechiul nostru drept era următoarea: *a)* căsătoriile dintre ortodoxi și evrei erau cu totul oprite, dar totuși dacă s'ar fi efectuat, erau considerate ca inexistente; *b)* ei nu puteau dobândi imobile rurale și nici vii; *c)* ei nu puteau intra în bresle. Această oprire

dăinuește până în veacul al XIX-lea. De aceia îi vedem ocupându-se cu îndeletniciri, care nu erau date în atributul exclusiv al unei bresle. Astfel, vedem comunitățile din București și Focșani având poverne. Uneori, ei se ocupau, mai ales în Moldova, cu cumpărarea dela Tătari a creștinilor robiți de aceștia, și liberarea lor în schimbul unor însemnate sume de bani, plătite de familiile lor); alte ori, deveneau arendași de moșii; *d*) nu puteau dobândi, conform regulamentelor organice, marea împământenire sau naturalizare, ci numai mica împământenire sau indigenat, care conferea numai drepturile civile și dreptul de a face comerț; *e*) nu puteau fi primiți ca martori contra unui creștin; *f*) Vodă Moruzi în 1804 oprește pe evrei de a ține moșii în arendă, din cauza neorânduvelilor ce produceau în mijlocul populațiunii, căci ei tiranizau cumplit pe țărani și luaseră locul stăpânilor (Codrescu, *Uricarul*, IV, 5). Evreii leșești, ocupându-se cu tot soiul de speculațiuni, reușeau să ruineze pe băștinași<sup>2)</sup>. Un document dela Petru Șchiopul (1587), ordona *alungarea tuturor jidovilor din Moldova*, după cum spune documentul: *negustorii jidovi fac o concurență mincinoasă neguțătorilor moldoveni și pentru aceea noi îi scoatem din țară*<sup>3)</sup>. Cu începutul însă al veacului al XVII-lea, ei reintră cu încetul în Moldova, venind de peste Nistru, de teama Cazacilor.

Evreii, în urma desvoltării situațiunii economice din Principate, au venit în număr mare, mai ales în Moldova. Foarte mulți dintr'înșii și-au

<sup>1)</sup> Vezi documentul 103 din *Arhiva istorică a Românilor*, I, 1, 82 din anul 1498, în care Ștefan cel Mare, Domnul Moldovei, adresându-se lui Alexandru, principele Lituaniei, între altele, îi făcea cunoscut că Bohusz, trimisul principelui lituan, la curtea Moldovei a găsit acolo o doamnă polonă răscumpărată din robia tătarască de un ovrei, care i-a cerut pentru eliberare 120 galbeni ungurești, iar Bohusz neavând bani, a pus pe Kizes (garant) pe boierul Teodor, starostele de Hotin. Or, Bohusz s'a obligat prin înscris ca să plătească banii la Hotin la ziua Înălțării Domnului. Domnul intervine la Principele lituan pentru plată.

<sup>2)</sup> În *Revista Română* din 1861, p. 233—284 se publica un articol al lui Bălcescu în care se vorbește de o mișcare antijudaică din timpul lui Mihai Viteazul, când cu ocazia omorîrii Turcilor, au fost omorîți și câțiva evrei. Bălcescu dă următoarea explicațiune: « Aceasta nu trebuie socotită ca o intoleranță, dar se explică prin faptul că atunci evreii erau în mare favoare la Turci și ei unelteau, împreună cu aceștia, ca să prade țara și să-i facă stricăciuni ».

<sup>3)</sup> Document citat de B. P. Hașdeu, *Istoria toleranței religioase*, ed. II, 1868.

În această lucrare Hașdeu spune: « Nu credem ca pe toată fața pământului să fi existat cândva vreo altă naționalitate atât de universalmente disprețuită, atât de persecutată, atât de universalmente uricioasă precum a fost în toate timpurile și în toate locurile, vagabonda posteritate a lui Israel, a cărei istorie se pare a fi o lungă demonstrațiune a unei urgii fatale și misterioase ».

luat situațiunea de supușenie față de diferite Puteri, în special față de Austria. Evreul prefera să fie supus austriac, *untertan*, (de unde, în românește, s'a zis *tärtan* la evreu) ceea ce îi dădea scutire față de unele impozite, justiție consulară, protecțiune a intereselor lor.

Cu ocaziunea congresului dela Berlin, care pune capăt războiului ruso-româno-turc din 1877—78, grație influenței Iudaismului internațional și a evreului Benjamin Disraeli, lord Beaconsfield, primul ministru al Angliei, ni s'a cerut, prin art. 44 din tratatul dela Berlin, încetățenirea evreilor, ca o condiție pentru recunoașterea independenței noastre.

Cu această ocaziune, s'a făcut modificarea articolului 7 din Constituțiunea dela 1866, prin legea constituțională din 13 Octomvrie 1879, în care se stabilește că diferența de credințe religioase și confesiuni nu constituie, în România, o piedecă spre a dobândi drepturile civile și politice și a le exercita.

Marele jurisconsult moldovean Andronaki Donici (finele veacului al XVIII-lea—începutul veacului al XIX-lea) ne spune că potrivit Hexablonului lui Armenopol, care a avut așa de mare influență la noi și asupra legiuirilor scrise ca și asupra obiceiului pământului, s'au stabilit situațiuni juridice deosebite pentru evrei și așa a fost la noi în toate legiuirile.

Impământenirea mare, stabilită de regulamentele organice, nu se putea dobândi decât de creștini, evreii fiind excluși. Această situațiune se păstrează și de convențiunea dela Paris, o găsim și în Constituțiunea din 1866.

Constituțiunea stabilește că naționalitatea se dobândește pe cale de lege individuală (§ 3). Facerea unor asemenea legi cerea mult timp, de aceea numărul evreilor împământeniți, prin legi individuale, nu e prea mare.

Evreii cari nu erau cetățeni români, erau numai supuși români.

În urma terminării războiului mondial ni s'a impus să recunoaștem ca cetățeni pe toți evreii stabiliți în țară, iar, prin așa zisul tratat al minorităților din Decemvrie 1919, se stabilește o situațiune cu totul privilegiată pentru evrei. Evreii, cu această ocaziune, sunt încetățeniți în bloc.

**667. Național-socialismul și evreii.** Veacul al XIX-lea este o perioadă de mare dezvoltare pentru evrei. Ei reușesc nu numai să dobândească o influență considerabilă în comerț și în finanțe, dar și să obțină înalte situațiuni politice în Anglia, în Franța, în Italia, etc. În veacul al XX-lea, mai ales după războiul mondial (1914—18), situațiunea lor a devenit și mai prosperă, influența lor și mai mare, reușind să se introducă în aristo-

crația engleză, franceză, spaniolă, etc., ocupând numeroase locuri în guvern, în justiție, în armată, în marină, etc.

În Statele Unite, în 1918, ei erau socotiți că posedă aproape o treime din întreaga avere mobilă a acestei bogate republici; iar în Germania, ei reușiseră să aibă un rol de conducere la finele războiului, imediat după armistițiu; în Franța, conducerea partidului socialist, cel mai numeros partid politic era încredințată unui evreu, iar politica acestei țări ca și a Angliei și a Statelor Unite, era dominată de directivele date de organisme internaționale evreiești. La noi, e regretabil că nu s'a făcut un inventar a bunurilor lor și o evaluare, dar totuși averea imobiliară evreiască poate fi estimată la cel puțin 200 miliarde lei actuali, cea mobilă fiind, cel puțin, de două ori mai mare (acțiuni, participațiuni, fonduri de comerț, etc.). În Rusia, evreii au reușit să pună mâna pe putere și să organizeze Statul în vederea răspândirii doctrinelor marxiste asupra Europei și a lumii întregi.

La noi, viața economică era complet dominată de evrei. Oamenii politici, numiți de evrei în consiliile de administrație ale societăților create de dânsii, serveau interesele lor economice.

Scriitorul B. P. Hasdeu, marele nostru istoric și filolog, în mai multe lucrări vorbește de influența nefastă a evreilor<sup>1)</sup>; strălucitul gânditor Vasile Conta, în discursurile pronunțate în Parlament, cu ocazia modificării constituționale din 1879, cerută de congresul dela Berlin, arată de asemenea pericolul invaziunii evreiești în țările noastre. Un mare profesor, d-l A. C. Cuza, văzuse de mult pericolul evreiesc și, cu o perseverență demnă de admirat, arătase timp de o jumătate de veac, în continuu, pericolul mare pentru țara noastră, ce rezultă din numărul considerabil de Evrei.

După războiul mondial, un mare geniu politic, Adolf Hitler, începe, în Germania, o campanie politică pentru reorganizarea și ridicarea țării, reușește să alcătuiască partidul național-socialist, al cărui program în câțiva ani ajunge să devie programul imensei majorități a poporului german.

<sup>1)</sup> *Istoria toleranței religioase*, ed. II, 1868, p. 75 și urm.: Industria națională, industria streină și industria evreiască, față cu principiul concurenței, București, 1866.

În această lucrare (p. 30), autorul vorbind de evrei, cu prea multă pasiune, spune: ceea ce deosebește pe evrei de toate celelalte neamuri, făcându-i una din cauzele dezordinii economice a țărilor în inima cărora s'au fixat, este hidoasa reunire a trei calități negative:

- a) tendința de a câștiga fără muncă;
- b) lipsa simțului de demnitate;
- c) vrăjmășia contra tuturor popoarelor.

Doctrina național-socialistă caută să desvolte ideea națională. Pentru ca o națiune să se conserve, să se desvolte, să-și realizeze destinul, trebuie să-și menție pură rasa. Noțiunea de rasă poate să fie concepută în chipuri diferite. Astfel, într'o concepțiune sociologică, limba, civilizațiunea, obiceiurile, literatura populară, pot să servească drept criterii de diferențiere sau de apropiere a raselor; concepțiunea antropologică, admite drept criterii, trăsături fizice, cum de pildă forma craniului (dolicocefali, mediocefali, brachiocefali), forma nasului, culoarea părului, etc., iar concepțiunea biologică admite drept criteriu de apropiere sau diferențiere *compozițiunea sângelui*.

Teoria național-socialistă admite că, comunitatea de rasă, se stabilește prin sânge imprimat în individ prin celula sexuală, care științificește e perpetuă.

Rosenberg, unul din frunțașii partidului, spune că curentul de sânge, roșu, ce curge prin vinele Germanilor, le imprimă caracterul și civilizația. Legea sângelui comandă aptitudinile și afinitatea poporului. De aci obligațiunea de a prezerva de contaminare sângele german. Un popor, dacă ține să se conserve, trebuie să fie compus din elemente de aceeași rasă. Rasele nu sunt egale. Sunt unele rase inferioare și din punct de vedere mintal și fizic. Rasa superioară e rasa ariană de Nord, rasa inferioară, e rasa evreiască. Trebuie oprită orice contaminare a rasei germane de către rasa evreiască.

Partidul național-socialist, ajuns la putere, transformă Statul democrat în Stat totalitar. În ceea ce privește situațiunea elementului evreiesc, pe care național-socialismul îl consideră ca periculos nu numai pentru puritatea biologică a rasei dar și pentru orice influență ar putea să exercite în diverse domenii, s'au stabilit legile dela Nüremberg în scop de a înlătura orice contact nociv pentru poporul german.

Este socotit evreu, potrivit legii pentru cetățenia Reichului din 14 Noemvrie 1935, acela care se trage din cel puțin 3 bunici evrei plini (art. 5). Se consideră corcitură evreiască (Iudischer Mischling) cine se trage din unul sau doi bunici integral evrei. Ca evreu integral este socotit bunicul care a aparținut comunității religioase evreiești.

Art. 2 al legii pentru cetățenia imperiului din 15 Septemvrie 1935, definește noțiunea juridică a cetățeniei imperiale arătând că cetățean al imperiului, *Reichsbürger*, este numai supusul Statului, *Statsangehöriger*, de sânge german sau de sânge înrudit prin rasă, *artverwandt*, care prin purtarea sa dovedește că este hotărît și capabil de a servi cu credință poporul german și Reichul (art. 2 din legea pentru cetățenia Reichului).

Art. 4 din prima ordonanță dela 14 Noemvrie 1935 la legea pentru cetățenia Reichului spune ritos că Evreul nu poate fi cetățeanul Reichului. Toate popoarele din Europa, în afară de evrei și țigani, sunt socotite de mulți autori (vezi Reinhardt Lösener în *Die Hauptprobleme der Nürnberg*) ca fiind de rase înrudite cu Germanii și deci pot căpăta cetățenia germană.

Curcitură evreo-germană, în principiu, are drepturi politice ca și cetățeanul Reichului, dar potrivit art. 6 al. 1 din prima ordonanță din 14 Noemvrie 1935, legile speciale pot reduce cu totul aceste drepturi.

Legea din 15 Septemvrie 1935 pentru ocrotirea sângelui și onoarei germane oprește căsătoriile între Evrei și cetățeni de sânge german sau înrudit. Acțiunea în nulitatea unor asemenea căsătorii contractate în violarea legii, este încredințată Ministerului public.

Ordonanța din 14 Noemvrie 1935 pentru aplicarea legii menționate mai sus oprește căsătoriile chiar între Evrei și cortituri evreo-germane, care au numai un bunic evreu.

**668. Legea fascistă din 1939 pentru apărarea rasei italiene.** În Italia această problemă este reglementată prin decretul-lege din 18 Noemvrie 1938, ratificat de Parlament și devenit legea din 5 Ianuarie 1939 italiene (vezi legea în Revista de drept public 1940, p. 263).

În această lege, art. 1 proclamă: căsătoria cetățeanului italian de rasă ariană cu o persoană aparținând altei rase este oprită.

Căsătoria celebrată în contra acestei prohibițiuni e nulă. Articolul 8 dă definițiunea evreului:

Este de rasă ebraică, spune textul, acela care e născut din părinți, ambii de rasă ebraică, chiar dacă aparține unei alte religii decât cea mozaică.

Este considerat de rasă ebraică acel care e născut din părinți din care unul din rasa ebraică și celălalt de naționalitate străină.

Este considerat de rasă ebraică acela care e născut din mama de rasă ebraică, când tatăl e necunoscut; este considerat de rasă ebraică acela care, fiind născut din părinți de naționalitate italiană, din care unul singur de rasă italiană, aparține religiei ebraice sau s'a înscris într'o comunitate ebraică, sau a făcut manifestațiuni de ebraism.

*Nu este considerat de rasă ebraică cel născut din părinți de naționalitate italiană din care unul singur este de rasă ebraică și care la 1 Octomvrie 1938 aparținea altei religiuni decât cea mozaică.*

Potrivit acestei legi, definițiunea evreului se face și pe baza biologică, dar și pe bază de religie.

Noi credem că această definițiune este excelentă; ea ar putea să fie introdusă și la noi, unde religia creștină ortodoxă, a jucat în toate timpurile un rol foarte mare în determinarea naționalității române.

Legea stabilește pentru evrei o serie de decăderi și de incapacități enumerate în art. 10—13. Astfel, evreii nu pot să presteze serviciul militar, nu pot să fie proprietari de imobile rurale, care au o valoare mai mare de 5000 lire, nici de imobile urbane care au un venit impozabil mai mare de 20.000 lire, nu pot avea în serviciul lor în calitate de servitori cetățeni italieni de rasă ariană, nu pot ocupa funcțiuni publice, etc.

669. **Legile române privitoare la situația juridică a evreilor.** Influența spiritului totalitar, care se manifestase la noi, încă din 1938, cu ocaziunea facerii constituțiunii, devine și mai puternică în 1940, în urma nenorocitelor evenimente provocate de Rusia, prin ocuparea Basarabiei și Bucovinei de Nord, precum și de Ungaria, prin ocuparea Ardealului de Nord în urma actului dela Viena.

La 9 August 1940, se publică decretul-lege 2650 pentru reglementarea situațiunii juridice a evreilor. Prin această lege, se dă definițiunea evreului, pe considerațiuni religioase și numai într'un singur caz, evrei atei, pe bază de rasă. Copiii născuți din căsătorii mixte sunt evrei, dacă tatăl este evreu nebotezat, deși mama e creștină și copiii botezați; ei nu sunt însă evrei dacă tatăl este creștin, iar mama evreică nebotezată. Mult mai logic, sistemul legii italiene nu face nicio deosebire pentru copiii botezați ieșiți din căsătorii mixte după cum tatăl sau mama este evreu. Legea stabilește anumite decăderi și incapacități pentru evrei, care sunt grupați în 3 categorii, organizate după anumite criterii presupunând un grad de asimilare mai mare sau mai mic.

Situațiunea juridică a evreilor rezultă din un mare număr de legi, care deși nu prezintă totdeauna o unitate de concepțiune, înfățișează totuși încercări de a se da o urgentă soluționare unor interesante probleme și pentru colectivitatea românească și pentru evrei.

Actele legislative cele mai importante sunt: decretul-lege 2650 din 9 August 1940 pentru reglementarea situațiunii juridice a evreilor; 3347 din 5 Octomvrie 1940, pentru trecerea proprietăților rurale evreiești în patrimoniul Statului; 3825 din 16 Noemvrie 1940, privitor la regimul Evreilor în întreprinderi; 3984 din 5 Decemvrie 1940, privitor la Statutul militar al Evreilor; 842 din 28 Martie 1941 pentru trecerea imobilelor urbane evreiești în patrimoniul Statului, modificat și completat

prin D-legi 1220 din 3 Mai 1941 și în deosebi 2816 din 10 Octombrie 1941; 769 din 13 Martie 1942, pentru combaterea camuflării bunurilor, drepturilor și intereselor evreiești și pentru reprimarea sabotării operei de românizare.

Dacă examinăm decretule-legi 2650 din 9 August 1940 pentru reglementarea situațiunii juridice a evreilor, 3347 din 5 Octombrie 1940 pentru trecerea proprietăților rurale evreiești în patrimoniul Statului, 3825 din 16 Noembrie 1940 privitor la regimul evreilor în întreprinderi, 842 din 28 Martie 1941 pentru trecerea imobilelor urbane evreiești în patrimoniul Statului, constatăm că definițiunea este deosebită în fiecare din aceste decrete-legi. Astfel, în decretul-lege 3650 din 9 August 1940, calitatea de evreu se stabilește după religie, iar dacă un evreu este creștinat, după religia părinților; în altele, după criteriul biologic (origina etnică), cum e decretul-lege 3347 din 5 Octombrie 1940, pentru trecerea proprietăților rurale evreiești în patrimoniul Statului; în altele, se ține seama, în aplicarea unor dispozițiuni, și de naturalizarea făcută prin legi individuale, cum bunăoară decretul-lege 842 din 28 Martie 1941, pentru trecerea imobilelor urbane evreiești în patrimoniul Statului, etc.

Copiii eșiți din căsătorii mixte, în unele din aceste legi, se consideră evrei numai dacă tatăl e evreu, mama fiind româncă, iar dacă mama e evreică și tatăl român, copilul e român. Ni se pare că acest criteriu este cu totul lipsit de bază, căci: *a*) științificește, nu se poate determina aportul fiecărui părinte asupra fizicului și psihicului copilului; *b*) paternitatea e bazată numai pe o prezumpțiune, pe câtă vreme maternitatea e certă. De aceea, noi credem că cea mai bună soluțiune, în această privință, este aceea dată de art. 8 al. ultim din legea italiană asupra statutului rasei italiene din 5 Ianuarie 1939.

Ar fi de dorit ca Centrul Național de Românizare, să stabilească un statut, ca cel italian, *pentru apărarea rasei românești*, în care să se dea o definițiune clară a evreului, care să fie singură valabilă.

Situațiunea juridică a evreilor, potrivit legislațiunii actuale, se poate rezuma în modul următor:

1. Pentru a opri amestecul de sânge, decretul-lege 2651 din 9 August 1940, oprește căsătoriile între românii de sânge și evrei, așa cum sunt determinați prin art. 2 din acest decret-lege.

Asemenea căsătorii sunt nule de drept, ministerul public poate cere să se constate nulitatea, iar legea prevede sancțiuni corecționale pentru cei cari ar contracta sau ar voi să contracteze asemenea căsătorie, pentru



ofițerul de stare civilă care, cu știință, ar încheia asemenea căsătorie, precum și pentru martorii cari au asistat la oficierea căsătoriei.

2. Pentru a înlătura orice influență asupra populațiunii rurale românești, evreei de sânge, indiferent dacă sunt sau nu creștinați, nu pot să aibă nicio proprietate rurală agricolă, exceptându-se terenurile rurale destinate industriilor evreești (determinate de Min. Econ. Naționale); morile însă se românizează, ca și pădurile, fabricile agricole de spirt și industriile forestiere.

3. Pentru a înlătura orice influență ce evreei ar putea să aibă într'o comună urbană, prin faptul stăpânirii imobilelor urbane, s'a stabilit un regim special prin decretul-lege 842 din 28 Martie 1941. Potrivit acestui decret, imobilele urbane, proprietatea evreilor persoane fizice sau a societăților evreești, intră deplin drept în proprietatea Statului.

4. Evreei nu pot fi debitanți pentru produsele monopolizate și exploatate de Casa autonomă a monopolului (decretul-lege 3758 din 10 Noembrie 1940).

5. Medicii etnici evrei, de religie mozaică, sau chiar creștinați, nu pot practica medicina decât pentru bolnavii evrei sau în sanatorii și spitale evreești. Ei formează în fiecare județ, o asociațiune profesională a medicilor evrei pusă sub autoritatea și controlul colegiului județean respectiv al medicilor români (decretul-lege 3789 din 15 Noembrie 1940, art. 39).

6. Avocații evrei nu pot exercita profesiunea de avocat decât în afacerile evreilor persoane fizice. Se exceptează însă avocații evrei invalizi de războiu, orfanii de războiu, precum și cei decorați pentru fapte de arme cu Virtuțile militare sau alte ordine cu panglica de Virtute militară (decretul-lege 3847 din 17 Octomvrie 1940).

7. Evreeii sunt excluși dela serviciul militar, ei fiind obligați a plăti taxe militare statornicite prin legi și de a presta numai munca de interes obștesc, potrivit nevoilor Statului.

Obligațiunea pentru plata taxelor militare și a muncii de interes obștesc durează toată perioada de timp în care ceilalți cetățeni fac parte din elementele armatei (serviciu activ, completare, rezervă, miliții), taxele variind cu fiecare element al armatei; muncile de interes obștesc se execută în folosul Ministerului Apărării Naționale ori altui serviciu public, de acord cu Ministerul Apărării Naționale, prin Cercurile de Recrutare, care țin controlul evreilor în această privință. Evreeii cari nu pot plăti taxele militare, vor face în schimb munca de interes obștesc (Decretul-lege 3934 din 5 Decembrie 1940 pentru Statutul militar al evreilor).

8. Nu pot fi funcționari publici (decretul-lege 2650 din 9 August 1940).
  9. Nu pot fi avocați, experți, membri în consiliile de administrație ale întreprinderilor de orice natură (decretul-lege 2650 din 9 August 1940).
  10. Nu pot fi comercianți în comunele rurale.
  11. Nu pot fi comercianți de băuturi alcoolice.
  12. Nu pot fi tutori sau curatori ai incapabililor de religie creștină.
  13. Nu pot fi exploatare sau închiriere de cinematograf, editori de cărți, ziare sau reviste românești, colportori de imprimate românești și deținători de orice mijloace de propagandă românească.
  14. Nu pot fi conducători, membri și jucători ai asociațiilor sportive naționale.
  15. Nu pot fi oameni de serviciu în instituțiile publice.
  16. Societățile anonime civile sau comerciale evreiești, sunt acele în care 40% din capital aparține evreilor; societățile în nume colectiv, comandită simplă sau cu răspundere limitată, sunt considerate evreiești dacă unul din asociații comandați sau comandați este evreu.
- Asemenea societăți, nu pot deține imobile rurale sau urbane în conformitate cu decretul-lege 3810 din 17 Noembrie 1940, art. 3 comb. cu art. 4 din decretul-lege 842 din 28 Martie 1941.
17. Evreii nu pot avea concesiuni de farmacii, drogherii, laboratoare și fabrici de produse medicamentoase. (D. L. 2375 din 29 Noemv. 1941).
  18. C. N. R. va putea decide trecerea în patrimoniul său a oricărui spital sau casă de sănătate aparținând evreilor, persoane fizice sau juridice de orice fel (D. L. 2815 din 10 Oct. 1941).

**670. Economia legilor de naționalizare a proprietăților imobiliare evreiești.** Legile din 5 Octombrie 1940 și 28 Martie 1941, care stabilesc trecerea imobilelor rurale și urbane evreiești în patrimoniul Statului, oprind, în același timp evreii, de a dobândi pe viitor proprietăți imobiliare precum și orice drepturi reale imobiliare, stabilesc că proprietarul evreu primește ca echivalent, în urma acestor deposedări, o indemnitate reprezentând valoarea imobilului de care a fost expropriat<sup>1)</sup>. Indemnitatea se stabilește pe baza venitului brut cu care se găsesc impuse aceste imobile în registrele contribuțiilor directe prin ultimul recensământ (Vezi art.

<sup>1)</sup> Vezi asupra interpretării excepțiilor prevăzute de legea din 28 Martie 1941, P. Negulescu, *Interpretarea legilor privitoare la Evrei în Revista de drept public*, 1942, nr. 1 și 2, p. 185.

8 din decretul-lege 3347 din 5 Octombrie 1940 și art. 13 și 14 din decretul-lege 842 din 28 Martie 1941).

Plata indemnizațiunii se va face în rentă de Stat, declarata blocată din momentul emisiunii, purtând o dobândă de 3%.

Trecerea proprietății dela evreu la Stat se face *ex vi legis*, proprietarul expropriat, fie că pretinde că nu e evreu, sau că este evreu, dar se află într'un caz de excepție sau în fine orice persoană care pretinde un drept asupra imobilului, trebuie să se adreseze instanțelor judecătorești speciale: *comisiunea centrală de judecată*, compusă din membrii ai Inaltei Curți de Casație (art. 8 și urm. din legea 1216 din 3 Mai 1941 pentru înființarea Centrului național de românizare), desființată prin art. 1 din legea 80 dela 31 Ianuarie 1942 și înlocuită în judecarea litigiilor ce intrau în competența sa prin Curțile de apel organizate în *complete speciale*, cum arată art. 5 și urm. de legea arătată mai sus pentru desființarea Comisiunii centrale de judecată și organizarea completelor speciale.

Legea Nr. 1.216 din 3 Mai 1941 creiază un organ, Centrul național de românizare, depinzând de Președinția Consiliului de Miniștri, care se ocupă cu luarea în posesiune a acestor imobile, cu administrarea lor și cu plata indemnizării arătată mai sus.

### B) Situațiunea juridică a Țiganilor în diverse țări.

SUMAR: 671. Origina Țiganilor. — 672. Diverse denomițiuni ale Țiganilor. — 673. Obiceiurile și ocupațiunile Țiganilor. Organizarea lor. — 674. Situațiunea juridică a Țiganilor în vechiul nostru drept. — 675. Situațiunea actuală a Țiganilor.

671. **Origina Țiganilor.** Țiganii alcătuesc o rasă veche asiatică, legată de obiceiuri, foarte puțin asimilabilă, o rasă degenerată. Studiarea acestei rase prezintă o importanță deosebită pentru antropologie.

E un fenomen uimitor că Țiganii care au venit ca nomazi, în Europa, acum vreo 600 ani, se găsesc și astăzi în stare nomadă, în număr destul de mare în Țara noastră, ca și în țările balcanice, ca și în Ungaria, mult mai puțini în Franța, în Spania, Italia, etc.

Prin caracteristicile lor așa de deosebite de ale popoarelor în mijlocul cărora se găsesc, Țiganii au fost studiați și din punctul de vedere al originii lor. Cele mai multe din studii însă au fost superficiale. Greelman, cel dintâi, într'o schiță istorică publicată la Lipsca în 1783, tradusă în franțu-

zește la începutul veacului al XIX-lea, întreprinde un studiu serios asupra acestei rase așa de străină de neamurile europene. Până la dânsul mulți scriitori mai ales englezi, le atribuiau origina egipteană. Din această cauză, Englezii îi numesc Gypsies, nume reamintind presupusa origină egipteană. Această credință o găsim și la noi în denotațiunea ce se dă țiganilor de faraoni. Ba un autor englez mai nou, Samuel Robert, într'o lucrare «The Gypsies and their origin», susține că Țiganii sunt descendenții vechilor egipteni a căror nenoricire a fost prorocită de profeții evrei Isaia, Ieremia și Ezechiel, ca pedeapsă pentru persecuțiunile evreilor.

Unii autori le atribue o origină din Asia Mică, alții cred că au venit din Etiopia, dar Greelman, bazându-se pe studii filologice, ajunge la concluziunea că ei au venit din India, că ei au părăsit India și au trecut în plătoul Iranului, unde s'au contopit cu Zingarii, dela care au luat numele. Pott, pe baza studiilor anterioare, a publicat o mare lucrare asupra lor în 2 volume având și un vocabular.

672. **Diverse denotațiuni ale Țiganilor.** Francezii îi numesc tziganeș, dar mai ales *Bohémiens* pentru că, în evul mediu, s'a crezut că veneau din Boemia, considerată ca o țară de minune. Italienii îi numesc Zingari, Spaniolii le zic Gitanos, etc.; Grecii moderni le spun Kauzinelos, Atzinkanos și Gyptos; iar ei înșiși se numesc, ca cele mai multe popoare barbare, oameni, ceea ce în limba lor se spune *Rom-Romi* manus sau gazo.

Marele filolog italian Ascoli a făcut un vocabular țigano-italian și în studiul ce îl însoțește arată dificultățile mari ce a avut din cauză că țiganii păzesc cu scumpătate secretul limbii lor; trebuind pentru a nu fi îndus în eroare să verifice la 10—15 sălașuri cuvintele dobândite până să poată înlătura orice posibilitate de mistificare.

673. **Obiceiurile și ocupațiunile țiganilor. Organizarea lor.** Obiceiurile lor așa de deosebite, viața lor nomadă, aplicarea lor spre cerșetorie, spre hoție, promiscuitatea în care trăiesc, lipsa oricărei religii, pornirea lor spre minciună, înșelătorie, lenevie, îi făceau să nu fie bine văzuți de popoarele cu care veneau în contact. Influențele orientale fac pe Țigani, în special femeile, să se îndeletnicească cu ghicitul.

În general, ei se ocupă cu spoitoria, cu potcovitul, cu dresarea și exhibiția urșilor. Dintre toate artele au predilecțiune pentru muzică. Fiecare sălaș de nomazi are un vătaf ales, cu drepturi foarte întinse asupra lor. Acesta tratează în numele lor, îi angajează ca salahori, se poartă foarte sever cu dânsii.

674. **Situațiunea Țiganilor în vechiul nostru drept.** În vechiul nostru drept găsim două categorii de țigani. Unii, care se aflau în situațiunea de robi, cunoscuți și sub numele de vătrași: robii la boieri se numeau țigani boierești, iar cei care fuseseră dăruți mănăstirilor, țigani mănăstirești.

O altă categorie de țigani erau nomazi, vagabondând din loc în loc, în grupuri numite sălașuri. Ei erau supuși autorității Domnitorului și erau împărțiți după felul ocupațiunii lor: a) țigani rudari; b) țigani zlătari; c) țigani ursari; d) țigani lăeți.

Documentele vechi nu ne vorbesc când și cu ce ocaziune țiganii în mod general, au fost făcuți robi. Ceea ce se știe însă este că, de multe ori, în decursul timpului, sălașe de țigani nomazi îndeletnicindu-se cu tâlhăria și hoția erau prinși și vânduți ca robi.

Robia lor o constatăm încă din timpuri anterioare Domniei lui Mircea cel Bătrân <sup>1)</sup>. Găsim numeroase documente privitoare la daniile de țigani domnești făcute de Domnitori în favoarea monastirilor <sup>2)</sup>. Proprietarii puteau vinde robii lor țigani, îi puteau dărui, dar ce e mai curios e că și țiganul liber putea să se vândă singur, libertatea țiganilor nefiind un lucru afară de comerț <sup>3)</sup>.

Tot Mircea dăruiește, în 1388, monastirei Cozia 300 familii de țigani <sup>4)</sup>. Dar ei existau, în aceste regiuni, probabil mai dinainte, căci îi găsim în Serbia într'un document din 1348 dela Ștefan Dușan regele Serbiei <sup>5)</sup>.

În Moldova primul document ce ne vorbește de țigani este o diplomă a lui Alexandru cel Bun din anul 1428 prin care dăruiește monastirei Bistrița 31 sate de țigani și 13 de tătari, enumerându-i pe nume <sup>6)</sup>.

<sup>1)</sup> Documentul este din 27 Iunie 1387 (6895). Printr'insul Mircea întărește donațiunile Domnilor anteriori făcute mănăstirei Tismana de 40 familii de țigani. Arh. istorică a Rom. III, p. 191—193.

<sup>2)</sup> Vezi doc. 20 din 5 Aug. 1494 dela Dan Vodă care dăruiește 40 sălașe de țigani monastirei Tismana.

<sup>3)</sup> Vezi doc. 187 din 1622 dat în Târgoviște, prin care țiganul Dumitru, liber, se vinde rob negustorului Stan în Arhiva ist. a Rom. I, 1, 128.

<sup>4)</sup> Documentul e publicat în *Foaia Românilor* vol. II, p. 30.

<sup>5)</sup> Arhiya ist. a Rom., III, p. 191. Pentru veacul al XVII-lea, se dau relațiuni asupra Țiganilor din Muntenia în *Historica relatio de statu Valachiae*, operă a unui călugăr minorit necunoscut, făcută în timpul Domniei lui Șerban Cantacuzino (1679—1688), la cererea unui cardinal, ministru al împăratului Leopold I. Lucrarea a fost publicată de Engel, după care a fost reprodușă în *Magazinel istoric pentru Dacia*, vol. V, p. 33 și urm.

Pentru veacul al XVIII-lea Dionisie Fotino în *Istoria generală a Daciei*, III, ne spune că numărul vătrașilor, în Valahia, era de 20.000 familii, iar diversele categorii de nomazi însumau 3300 de sălașuri.

<sup>6)</sup> Arh. ist. a Rom., I, 1, p. 121.

Sobornicescul hrisov al lui Alexandru Mavrocordat Firarul din 1785 cuprinde în capitolul XV litera *a* și *b* câteva dispozițiuni favorabile țiganilor <sup>1)</sup>. Dar Regulamentele organice introduc măsuri mult mai ocrotitoare.

Sub Mihai Sturza, Domnitorul Moldovei o lege proclamă liberarea robilor Statului și ai monastirilor. În același an, în Muntenia, intervine o lege prin care se liberează țiganii Statului și ai monastirilor, iar un ofis domnesc din 1851 stabilea că vânzarea țiganilor dela particular la particular era prohibită. Se putea vinde numai către Stat care, după cumpărare, îi libera. O lege din 2 Februarie 1856 desrobește și pe țiganii robi la particulari <sup>2)</sup>.

675. Situațiunea actuală a Țiganilor. Este incontestabil că Țiganii formează o rasă degenerată, cu mari slăbiciuni fizice și morale.

Dacă examinăm statisticele penale constatăm coeficientul mare al delicvenților țigani. Leneși, fără demnitate, vagabonzi, cerșetori, hoți, tâlhari, chiar criminali, țiganii formează un element nociv și inasimilabil.

Împărăteasa Maria Tereza, a voit să maghiarizeze pe țiganii din Ungaria.

În acest scop i-a oprit să se mai numească țigani, ci Uy-Maghiar-Ungur nou, a luat copii de țigani și i-a dat la țărani unguri, a căutat să-i facă agricultori, însă încercarea a fost zadarnică, căci astăzi se constată în Ungaria un număr destul de mare de țigani.

Fiul marei împărătese, Iosef II, a continuat politica împărătesei și a dat o circulară din 12 Septembrie 1782, prin care țiganii din Transilvania erau obligați să-și dea copiii la școală, să învețe religia, să nu umble goi pe uliță, nici să nu doarmă goi, la un loc, băieți și fete. Pentru a nu madauce viața nomadă, țiganii nu trebuiau să aibă cai, iar proprietarii de moșii trebuiau să le dea pământ de cultură ca să-i facă agricultori.

La noi, chiar cu ocaziunea aplicării legilor agrare din 1920, s'au dat pământuri și la țigani, care erau agenți electorali în slujba partidelor politice.

Un popor, care voiește să-și conserve ființa sa etnică pură, caută să evite amestecul cu rase degenerate, căci slăbiciunile rasei inferioare se pot transmite prin ereditate.

<sup>1)</sup> Uricarul, II, p. 72.

<sup>2)</sup> Vezi Doc. Renașt. României, II, p. 899 și 961.

Încă din antichitate popoarele conștiente de menirea lor opreau amestecul cu alte popoare.

Din cele mai vechi timpuri legile evreiești au oprit căsătoria evreilor cu femei de altă rasă, voind prin aceasta să păstreze puritatea rasei. Popoarele colonizatoare prudente nu au permis naționalilor lor să se căsătorească cu indigeni. Astfel au procedat Englezii. Portughezii au procedat altfel și au avut multe deziluzii. Până astăzi în Statele Unite opinia publică blamează căsătoria albilor cu negri și corciturile, metiși, au aproape aceeași desconsiderare ca și negrii, în Statele din Sud. Chiar acei care au numai un sfert de sânge negru, quarteron, nu au prea multă considerație...

Pentru aceste considerațiuni de politică rasială, Guvernul a luat măsuri de îndepărtare din țară a tuturor Țiganilor nomazi<sup>1)</sup>.

Un alt remediu ar fi sterilizarea, cum se practică în Germania și în alte țări.

<sup>1)</sup> Vezi în privința Țiganilor, în special asupra problemelor antropologice: I. Fa-  
căoaru, *Antropologia în Stat ca știință și ca obiect de învățământ*, Cluj, 1938.

TITLUL XI

VIATA SOCIALĂ, POLITICĂ ȘI ECONOMICĂ



## CAPITOLUL I

### VIATA SOCIALĂ ȘI POLITICĂ

#### § 1. VIATA SOCIALĂ ȘI POLITICĂ SUB IMPERIUL CONSTITUȚIUNILOR DIN 1866 ȘI 1923

SUMAR: 676. *Considerațiuni generale.* — 677. *Ideal politic.* — 678. *Deosebirea între drept public și politică.* — 679. *Regim individualist sub imperiul Constituțiilor din 1866 și 1923*

**667. Considerațiuni generale.** Veacul al XX-lea deschide pentru omenire, după marele războiu, o perioadă de mari transformări sociale. O lume nouă începe, o mentalitate deosebită își face locul, în care ideile, moravurile, condițiunile vieții sociale, instituțiunile, sunt în proces de transformare: organizarea individualistă tinde să se transforme în comunitară.

Filosofia politică individualistă, care, divinizând individul, făcea dintr'însul și origina și scopul suprem al oricărei organizațiuni sociale și care a organizat Statul pe bază de libertate a individului, potrivit doctrinelor lui Montesquieu și Rousseau, este amenințată să fie cu desăvârșire înlăturată. Statul individualist, care nu recunoaște decât o singură valoare, *individul*, care nu admite decât o singură forță, *numărul*, este pe cale de a fi înlocuit pretutindeni. În locul libertății, popoarele cer să fie guvernate de o autoritate puternică, care să le dea sentimentul securității. Se cere o solidaritate mai mare între membrii societăților omenești, domina socialului asupra individualului. Noile doctrine stabilite în Italia și Germania sunt admise, cel puțin în parte, în multe țări din Europa continentală cu mult înainte de actualul război. Dar, și în restul țărilor europene, constatăm, încă mult înainte de actualul război, ca întotdeauna, în preajma marilor transformări sociale, o stare de agitație, de neastâmpăr, care îngrijorează.

Această stare de depresiune psihică, de neliniște, care domina această perioadă de după războiul din 1914—1918 este datorată crizei materiale, adică unei desarmonii între nevoile și aspirațiunile oamenilor și între condițiunile normale de existență, consecințe ale organizării individualiste, dar și ale desorganizării economice provocate de marele războiu. În plină pace lumea este obsedată de teama unei conflagrațiuni. De aceea mai toate țările fac *pacte de neagresiune*, oamenii politici caută, prin Societatea Națiunilor, să găsească mijlocul de a obține *securitatea*.

Filosofia politică individualistă a făcut să se nască în om speranța în puterile proprii; omul voia și credea că poate să-și creeze singur drumul în mod liber și independent; această speranță a fost însă distrusă: omul caută un sprijin, caută o conducere.

**677. Ideal politic.** Dar starea de neliniște ce exista atunci și ce găsim încă și astăzi în Franța învinsă, este provocată și de o criză morală puternică. Filosofia individualistă înfățișează societatea omenească ca un produs al oamenilor; viața socială nu mai e condusă de divinitate: omul este singur stăpân pe destinele lui.

Omenirea găsea în veacurile trecute o forță morală în creștinism, în studiile clasice. Dar în veacul al XIX-lea se dezvoltă un spirit de ireligiozitate, iar clasicismul decade. Spre finele veacului trecut și înainte de marele războiu, uriașul progres al științelor oferea încă maselor speranța unei noi religii.

În perioada imediat după războiul din 1914—18, a inflației și a vieții ușoare, constatăm o slăbire a moravurilor, consecința comprimării din timpul războiului, în care masele descompuse prin secole de individualism, doritoare de viață, nu simt nevoia niciunei idei morale. Dar, când greutățile vieții încep, omul, pus în fața marilor probleme ale vieții, se găsește singur, fără niciun sprijin. El are nevoie de un sprijin, de o credință, căci se simte abandonat, are nevoie de un ideal moral, de unul politic, social, cu mare doză de misticism, fie cât de primitiv, și aceasta numai pentru a satisface nevoia de credință ce se găsește în sufletul oamenilor. Omenirea are nevoie de o forță spirituală. Dar o societate nu are numai un ideal moral, ea poate să aibă un ideal social sau politic. În adevăr, într'o societate omenească, anumite evenimente pot să aibă o mare influență asupra indivizilor; o stare prezentă nesatisfăcătoare face să se creeze în spiritul oamenilor o dorință mai mult sau mai puțin puternică pentru organizarea sau alcătuirea viitoare,

pentru un ideal al acelei societăți. Se poate naște o religie a Națiunii: oamenii cred în misiunea națiunii lor, cred în mărimea și perpetuitatea ei și această credință, dacă este profundă, poate să facă o adevărată renaștere, scoțând masele din materialismul deprimant, dându-le o nouă spiritualitate, o forță de expansiune nebănuită.

Existența unui ideal este necesară pentru dezvoltarea vieții sociale. Animalul, după ce își cheltuește toată energia, moare; o societate însă continuă să subsiste, atât timp cât are un ideal.

Comunitatea de rasă, de limbă, de religie, ce există între băștinașii din România și Românii din țările vecine, pe care vitregia vremurilor îi pusese sub stăpânirea străină, făcea să se menție în spiritul tuturor un ideal: unirea tuturor Românilor. Și Românii din toate ținuturile deveneau apostolii acestui ideal. Și în Ardeal, și în Bucovina, și în Basarabia și în Macedonia, acest ideal își găsea, în marea masă a poporului, fanatici credincioși.

Un asemenea ideal era cântat în poezia populară. Ardelenii de veacuri ziceau Munteniei *Țara*, întocmai precum Romanii desemnau Roma prin cuvântul *urbs*.

Aceasta însemna legătura ideală, credința inconștientă, dar puternică, că aci este centrul Românismlui, de unde va veni mântuirea neamului și unirea tuturor Românilor.

Acest ideal fusese înfăptuit, la finele veacului al XVI-lea, de Mihai Viteazul, pentru scurt timp, dar idealul a rămas, cu toate vremurile de restriște.

În urma marelui războiu din 1914, idealul se realizase; legi diferite au consacrat stările de fapt create prin unire. Aveam un nou ideal: *Consolidarea unirii, fuzionarea sufletească a tuturor Românilor, dezvoltarea culturală a poporului pentru a putea ține cu demnitate făclia civilizațiunii latine în aceste îndepărtate meleaguri ale Sud-estului European, în mijlocul populațiunilor slave de care suntem înconjurați. Dar pentru aceasta era nevoie să părăsim individualismul demoralizator.*

S'a încercat să se facă un program politic prin Statutul din 1938 care proclamă acest ideal (art. 4). Dar pentru realizarea acestui ideal era nevoie să se formeze mai întâi o *mentalitate nouă*, o spiritualitate unitară; se cere multă moralitate, multă măsură, multă fermitate, spirit de continuitate; în fine, era necesar să existe o unitate de concepții în administrarea intereselor generale. În urma nenorocitelor împrejurări din 1940, idealul nostru este reconstituirea vechilor hotare și refacerea pe de-a-ntregul a spiritualității interne, într-o educație morală și conștientă a tineretului, pentru

ca odată hotarele recâștigate să nu mai fie pierdute. Pentru realizarea acestor idealuri, trebuie să urmărim o politică externă potrivită cu realitățile și impusă de situațiunea geografică. Inconjurați de o imensă masă de Slavi, noi nu ne putem apăra decât aliindu-ne cu Germanii. Politica externă a marelui Rege Carol I este o politică care se impune.

678. **Deosebirea între drept public și politică.** Intre politică și dreptul public există o deosebire foarte mare. În politică ne ocupăm de viața colectivității, de curentele de opinie, de posibilitățile ce avem și cum am putea să satisfacem, cu mijloacele de care dispunem, diversele interese ale colectivității, pe câtă vreme dreptul public se ocupă cu studierea instituțiilor Statului, căutând să dea o formă relațiilor ce izvorăsc din viața colectivității, în scop de a asigura o fixitate, o permanență, o stabilitate, acestor relațiuni. Politica prin urmare caută mijloacele grație cărora Statul poate să-și realizeze scopul. Prin excelență, politica este dinamică, pe câtă vreme dreptul este forma, este haina, care îmbracă stările de lucruri existente, creind instituțiuni menite să asigure permanența și stabilitatea în soluționarea intereselor colectivității. Privit din acest punct de vedere dreptul are un caracter static. Dreptul constituțional, o ramură a dreptului public, se ocupă cu crearea și organizarea instituțiilor supreme de conducere dintr'un Stat.

Omul politic, omul de Stat, care exercită o funcțiune de conducere, trebuie să constate nevoile actuale și să caute a le satisface fie creând instituțiuni noi, fie modificând atribuțiunile celor existente, fie supraveghind aplicațiunea legilor, respectând însă întotdeauna legile, care îl leagă. Și administratorul ca și conducătorul politic, chemat să facă aplicarea legilor, trebuie să constate nevoile actuale și, în cadrul legilor, să caute a le satisface întrebunțând mijloacele cele mai potrivite, cele mai eficace pentru realizarea scopului urmărit.

Un act administrativ, cu caracter general, are de sigur și o parte juridică, aceia privitoare la delimitări de atribuțiuni, la competențe, adică la fixarea sferei de activitate a fiecăruia, dar urmărirea interesului general intră în cadrul politic.

Conducătorul politic și administratorul sunt liberi să examineze oportunitatea măsurii ce li se cere, care, deși legală, poate să nu fie oportună. Ei pot adică să facă sau să nu facă un anumit act, sau să nu ia o anumită măsură, fiind singuri judecători ai oportunității actului. Guvernării trebuie totdeauna să țină seama de mentalitatea poporului, de circumstanțe, de

starea de spirit care domină o anumită epocă și care pot să reclame un spirit de solidaritate mai mare sau mai mic, pot să ceară din partea conducătorilor politici un grad de înțelegere mai adâncă a stărilor sufletești ale poporului.

Gubernanții nu trebuie să creadă că pot să schimbe situațiunile din țara lor, introducând legi străine, care, în țările de origină, au dat bune rezultate. Aceste rezultate fericite însă se datoresc faptului că acolo aceste legi erau în concordanță cu spiritul poporului, corespundeau cu starea lui de civilizațiune, cu împrejurările de acolo; introdusă însă în altă țară, aceeași lege, dacă nu corespunde cu mentalitatea poporului, cu nevoile și împrejurările de aici, va da rezultate nemulțumitoare sau nu va avea aplicațiune. Și dacă legile se schimbă des, făurindu-se alte legi, făcute fără un studiu serios asupra stărilor și a nevoilor locale, se ajunge la o instabilitate legislativă, care sdruncină prestigiul autorității și împiedică progresul societății.

**679. Regim individualist, sub imperiul constituțiunilor din 1866 și 1923.** In orice societate omenească, găsim două categorii de forțe care asigură coeziunea: unele intelectuale sau morale, altele materiale.

Primul grup se manifestă prin faptul că există între membrii unei Societăți omenești o identitate de gândire, de înțelegere, asupra unui număr de idei fundamentale sau chiar de sentimente, precum comunitatea religioasă, conștiința de a aparține unui anumit popor, ura contra unor anumite rase, fidelitatea către o dinastie, etc. Ele formează politica sau mistica politică.

A doua categorie de forțe, sunt forțele materiale care lucrează prin intermediul administrațiunii și al ierarhiei.

Credințele și doctrinele, care dau fundamentul moral puterii conducătorilor, adică le legitimează puterea, constituesc mistica politică sau formula politică, cum o numesc italienii.

Această formulă politică variază după gradul de civilizațiune al unui popor, la o anumită epocă, după modul cum se organizează și se recrutează clasa diriguitoare. De pildă, alta e formula politică când elita politică consideră puterea ca o emanațiune divină, alta când o socotește ca o emanațiune a voinței populare. Numai când formula politică corespunde cu stările de lucruri existente, se poate zice că avem o formulă politică mai mult sau mai puțin sprijinită pe realități; când ea însă nu are nimic de comun cu realitățile vieții sociale, formula politică constituie o utopie.

Revoluțiunea franceză din 1789 a instaurat mai întâi în Franța regimul individual burghez și apoi l-a răspândit în întreaga Europă continentală, înlocuind pretutindeni regimul monarhiei administrative și al privilegiilor.

Caracteristica oricărei revoluțiuni sau a oricărei transformări bruscate, este ruperea cu trecutul și impunerea unor norme abstracte de conducere. Așa a făcut și Revoluțiunea franceză: ea nu a respectat continuitatea istorică, ea a rupt cu trecutul. Omenirea e însă legată de concret; ea rămâne surdă la solicitările ideologice.

Astfel, Revoluțiunea franceză, căutând să instaureze domnia individului, nu a voit să țină seama de entitățile sociale cum erau sindicatele profesionale și grupările economice, tehnice și morale, pe care, considerându-le ca aparținând vechiului regim, le-a socotit că ar constitui împiedicări pentru exprimarea voinței populare. Dar aceste organisme, produse ale evoluțiunii istorice, erau necesare vieții sociale, care, lipsită de ele, nu a putut să se desvolte.

Instaurarea regimului burghez, la noi, a fost făcută în mod brusc, fără nicio tranziție. În adevăr, noi nu am avut o clasă românească intermediară între marii proprietari — cultivatori de pământ și țărănime, o clasă burgheză puternică, formată din negustori români luminați și înstăriți. Se găseau, este adevărat, câteva bresle de meseriași, dar ele nu aveau decât un rol foarte modest, nu jucau niciun rol politic. Comerțul mare ca și marile capitaluri erau, și în timpurile trecute ca și acum, aproape exclusiv în mâinile străinilor. Dimitrie Cantemir în *Descrierea Moldovei* ne spune acest lucru pentru începutul veacului al XVIII-lea. Pe de altă parte este adevărat că deși existau mari proprietăți stăpânite individual, dar aveam și sate de răzeși în Moldova și de moșneni în Muntenia, unde proprietatea era stăpânită în indiviziune, proprietate familială, unde fiecare stirpe are un drept determinat, dar exploatarea acestor moșii sau păduri se făcea în comun, de obștie. Marea majoritate a populațiunii țărănești era neștiutoare de carte, dar legile nu se schimbau decât foarte rar, nu aveam instabilitatea legislativă din timpurile actuale, iar oamenii, cari cunoșteau obiceiurile juridice, le respectau cu sfințenie. Legile căutau să protegiască pe cei slabi și neștiutori de carte, în contra tendințelor hrăpărețe ale celor abili. Este adevărat că de multe ori mari nedreptăți se puteau întâmpla, dar nu e mai puțin adevărat că se găsesc și pilde de drepte judecăți, cum este hotărîrea Divanului domnesc din Moldova din Decembrie 1814 dată sub Domnitorul Calimah, prin care se recunosc drepturile Vrâncenilor asupra moșiilor lor răzeșești dăruite de Domnitorul Ipsilante marelui vornic Roznoveanu.

Acest regim patriarhal a fost însă brusc înlăturat și înlocuit în 1866, printr'un regim liberal individualist, care nu ține seamă întru nimic de stările de lucruri dela noi.

În general, politica trebuie să fie realistă, adică conducerea politică trebuie să-și dea seama de nevoile reale, pe care trebuie să le cunoască în amănunțime. Trebuie să se țină seama de stările de lucruri, de gradul de civilizațiune al poporului, de tradiție, de mediul geografic, de mijloacele ce guvernarea are la dispozițiune, ca și de obstacolele ce ar putea să le întâmpine.

Guvernanții, pentru a-și putea da seama de nevoile reale, de situațiunea de fapt, pe care voesc să o reglementeze, trebuie să se documenteze în mod serios. Anchete făcute în diversele regiuni ale Țării vor arăta nevoile reale, tendințele și năzuințele populațiunii. Și în cunoștință de cauză, ei vor putea să facă reglementarea urmărită.

Cu ocaziunea marelui discurs ținut de Mihail Kogălniceanu în Adu-narea electivă din 1862 asupra proiectului legii rurale, marele nostru om politic arăta lipsa de seriozitate cu care comisiunea centrală a studiat această mare reformă socială, când trebuia să redacteze proiectul de lege.

Tot așa s'a procedat și cu facerea constituțiunii din 1866.

Oamenii noștrii politici, care au detronat pe Cuza și au alcătuit așezarea politică din 1866, nu au fost realiști; ei nu au ținut seama de realitățile vieței dela noi, ci luând ca ideal așezarea politică din Belgia, constituțiunea din 1831, au crezut că pot să o transplanteze la noi, organizând un Stat burghez, fără ca noi să avem o burghezime puternică românească; ei au instaurat regimul parlamentar, voind să asigure monopolul guvernării în profitul partidelor politice.

E o constatare pe care oricine poate să o facă. La începutul veacului al XIX-lea se observa în lucrările de interes obștesc mai multă originalitate, mai multă gândire proprie, mai mult spirit practic. Din a II-a jumătate a veacului al XIX-lea devine evident un pronunțat fenomen de mimetism; o vorbire umflată, declamatorie, străină de realități, ia locul stilului simplu, natural și distins, ce exista mai înainte. Înainte oamenii își dedeau seama de nevoile lor, căutau să le rezolve, pe cât îi ajutau cunoștințele lor, dar se ocupau în mod practic de dănele. Spre finele veacului al XIX-lea, sub influența politicianismului, spiritul practic e din ce în ce înlocuit de un spirit teoretic, abstract, adică cunoștința speculativă, pur rațională, independentă de orice aplicațiune, streină de realități.

Și această orientare nenorocită se afirma din ce în ce mai puternică, iar în veacul XX, chiar școlile cu caracter eminentamente practic, ca școlile de agricultură, de comerț, de meserii, se transformă în licee agricole, licee comerciale, licee industriale, licee de menaj și ca să arate și mai bine caracterul lor teoretic, se înființează chiar bacalaureate pentru asemenea învățământ.

Și acest spirit speculativ, strein de realitățile vieții noastre, se manifestă în toate domeniile.

Grație lui avem legile cele mai numeroase din lume, căci, făcute din cabinet, în pripă, în necunoștința stărilor reale, ele nu corespund nevoilor și în orice caz nu le satisfac.

Domnitorul Carol I prevedea nenorocirile ce va aduce acestei țări Constituțiunea dela 1866 bazată pe irealități, când spunea: « Acești oameni care 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, la care s'au adăpat acolo, îmbrăcându-le în niște forme utopice, fără a cerceta dacă se potrivesc 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 această 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* ».

Constituțiunea din 1923 menține principiile vechei constituțiuni, ea răspândește politica de partid și în lumea satelor, prin introducerea sufragiului universal.

Pentru ca să putem avea regim parlamentar, s'a creat, cu timpul, printr'o falsă funcționare, un regim nou, regimul guvernamental, în care guvernul avea predominanța. Guvernul chemat la putere prin încrederea Regelui, alegea parlamentul. Când Regele retrăgea încrederea Guvernului, deși acesta avea o imensă majoritate în parlament, noul guvern obținea dela Rege dizolvarea parlamentului și facere de noi alegeri, în care partidul căzut dela putere de abia obținea 2—3 mandate.

Regele Carol I, ca mare om politic ce era, și-a dat perfect de bine, seama de imposibilitatea de a face o aplicațiune reală a unei constituțiuni, operă a unor spirite radicale, care nu înțeleseseră nici forțele reale, nici precedentele istorice și care socoteau că vieța se conduce de concepțiuni abstracte. Această părere el și-o exprimă categoric într'o scrisoare publicată în *Augsburger Allgemeine Zeitung*, citată mai sus.



Pentru a reuși să dea o aparență de viață parlamentară, el a crezut că este bine să încurajeze organizarea și consolidarea a 2 partide politice: conservator și liberal, care să formeze educațiunea politică a maselor.

Increderea era acordată, rând pe rând, acestor 2 partide politice; aveam deci guverne personale, dar guverne de partide. Regele își limita dreptul de a acorda încredere unor personalități în afară de partid, el admitea un monopol de a governa numai grupărilor de persoane, constituite în partide politice, recunoscute de dânsul.

Partidul politic este un organism politic, o grupare cetățenească organizată, urmărind realizarea unui program politic. El joacă un rol considerabil în viața politică a Statelor cu o puternică opinie publică, căutând și reușind să creieze curente de opinie și ajungând, prin propagandă, să canalizeze încrederea corpului electoral. În țările de opinie întregul edificiu politic este bazat pe această organizare a încrederii.

După război, în urma introducerii votului universal, s'a făcut, în 1919, o primă încercare de a avea o expresiune mai liberă a voinței populare; rezultatul părîndu-se periculos în cercurile politice determinante, parlamentul a fost dizolvat, după 3 luni, revenindu-se la vechiul sistem.

Partidele politice, la noi, în lupta lor de a obține puterea, aveau nevoie de un mare număr de agenți politicieni.

Politica, la noi, era, pentru mulți, o profesiune distinctă, o vocațiune, căreia îi sacrificau întreaga lor activitate și dela care așteptau să le asigure existența. Organizațiunea partidelor politice era alcătuită în mod foarte sistematic, cu organe executive și adunări deliberante, răspândite pe întreaga țară și organizate în mod ierarhic.

Autoritatea supremă era șeful partidului, ajutat de Comitetul executiv și adunarea partidului.

Partidele politice fiind asigurate prin monopolul ce exercitau în fapt, șefii de partide au socotit, mai ales după război, că partidul politic trebuie să aibă o organizare militară: unul să judece pentru toți. De aceea libera discuțiune, critica, cât de obiectivă, a unei propuneri făcute de șeful partidului, constituia o infrațiune la regulile de partid.

Cei mai mulți dintre oamenii politici fiind incompetenți și ocupând o înaltă funcțiune politică grație întâmplărei sau meritelor de partid, simpatizau cu aceia cari aveau aceleași sentimente, aceiași mentalitate. Pentru dânsii toți oamenii erau egali ca valoare.

Oamenii culți, pricepuți, muncitori, erau neutralizați, reduși la neputință, fiind suspecți de independență de caracter și de demnitate.

Legea electorală din 27 Martie 1926, recunoștea, în mod legal, partidele și grupările politice, dându-le numai lor dreptul de a stabili semnul pentru listă, de a desemna pe candidați și atribuindu-le apoi mandatele, după totalul de voturi obținute de ele pe întreaga țară.

Legea electorală asigura tirania de partid, punându-se foarte mari piedici alegerii personalităților, dacă nu figurau pe lista unui partid, căci asemenea candidați nu puteau reuși a fi aleși decât dacă obțineau majoritatea absolută din voturile exprimate; ei puteau avea 49%, chiar 50%, între candidați din județ, cel mai mare număr de voturi și cu toate acestea nu puteau fi aleși, dacă numărul de voturi obținut nu reprezintă 2% din totalul voturilor exprimate pe întreaga țară.

Teoriile asupra misiunii Statului au fost mult examinate în tratatele de drept public dar mai ales în cele de politică. După unii autori, fiecare Stat are o misiune specială care se poate modifica însă în decursul timpului și sub influența mediului social; alții socotesc că toate Statele, fără distincție, au o misiune unică și supremă, aceeași pentru toți; unii consideră Statul ca un scop în sine, alții ca un simplu mijloc.

După cum Statul este organizat pe baza individualistă, comunitară, socialistă, misiunea sa va fi deosebită. Intr'un caz, va urmări satisfacerea intereselor individuale, într'o altă organizare va căuta în primul rând să satisfacă interesele comunității naționale, și numai apoi interesele individului, s'ar putea zice individualitate în comunitate. Pe câtă vreme Statul socialist se ocupa numai de interesele sale proprii, individul neavând decât valoarea unui număr.

Dacă examinăm realitatea vieții sociale, constatăm că omul este o ființă socială; că fiecare individ colaborează la opera socială, la viața socială; că societatea națională nu este compusă din indivizi trăind alături unul de altul, ca elementele unei aglomerațiuni mecanice, dar din grupări, organisme sau corpuri sociale, ca *familia*, forma primordială a societății și cu caracter de universalitate, *profesiunea*, *clasa socială*, diferitele *confesiuni religioase*, *aglomerațiunea urbană sau rurală*, sau chiar și alte asociațiuni sau corporațiuni, care urmăresc, ca și celelalte, un scop colectiv și au ca și celelalte o organizare, cum ar fi corpul funcționarilor, corpuri savante, asociațiuni religioase, economice, etc. Statul nu este decât forma juridică, care, îmbrăcând societatea națională, cuprinde toate aceste grupări.

Dar, dacă examinăm viața socială, constatăm că omul are nevoie de asistență, de cooperatiunea semenilor lui; că el are nevoie de afecțiune, de simpatie. În familie, care este un centru social de afecțiune, soția trăiește

și pentru bărbat, iar bărbatul și pentru soție, părinții pentru copii și copiii pentru părinți. Fiecare se simte solidar cu interesele clasei sociale sau ale profesiei din care face parte; fiecare trăiește și pentru Neamul, pentru rasa din care face parte și de care îl leagă fire indestructibile. Așa încât nimeni nu este numai pentru dânsul, fiecare trăiește și pentru alții.

Intre unele din aceste grupări, pot să existe rivalități, lupte de interese și, în scop de a eși învingătoare, una din aceste grupări poate să recurgă la sprijinul Statului, cum a făcut de pildă, la noi, gruparea marilor proprietari rurali în lupta contra cultivatorilor de pământ, înainte de împroprietărirea făcută de Domnitorul Cuza, în 1864; altele o clasă socială reușește chiar să pună mâna pe puterea politică, pe care să o folosească în profitul său, cum a făcut clasa burgheză, în Franța, la 1789, sau clasa proletară, în Rusia, în Octomvrie 1917.

În organizarea politică, cetățenii trăiesc și pentru Stat, iar Statul, adică colectivitatea organizată, pentru acești cetățeni.

Organizarea politică, sub formă de Stat, poate să aibă ca bază dezvoltarea individului, considerând individul ca scopul Societății, Statul nefiind decât un mijloc pentru perfecționarea individului. În acest caz organizarea pune accentul pe *libertate*. Dar Statul poate să fie constituit pe alte concepțiuni, să se considere el însuși ca un scop în sine, iar individul numai ca un mijloc pentru dezvoltarea și perfecționarea Statului. În acest caz organizarea politică este întemeiată pe *autoritate*, libertatea individului fiind foarte redusă. În fine, o organizare politică poate să ceară indivizilor anumite activități pentru interesul general, dar el garantează drepturile individuale, admite dreptul de proprietate individuală, admite capitalul, etc.

Asemenea organizare s'a încercat să se dea României prin Constituțiunea din 27 Februarie 1938. Prin această organizare se urmărea, în primul rând, să se desvolte și să se consolideze comunitatea românească, dându-se însă și individului posibilitatea ca, prin munca sa, să ajute atât dezvoltarea societății cât și lui însuși.

Această organizare era însă făcută pe bază comunitară, solidaristă. Din această cauză s'a stabilit în art. 4 și urm. din Constituțiune și datoriile cetățenilor. Asemenea dispozițiuni nu însemnează însă inutilități, căci nu se poate zice că Statul are totdeauna dreptul de a ordona și cetățenii sunt totdeauna obligați a executa deciziunile. Constituantul a voit să arate în mod clar caracteristica noii Constituțiuni. El a voit să arate că se părește concepțiunea individualistă a Constituțiunii anterioare și se sta-

bilește o concepțiune comunitară, solidaristă. Toți cetățenii sunt datorici, prin activitățile lor, să concure la desvoltarea și promovarea colectivității.

Dacă examinăm ordinea juridică, adică totalitatea normelor juridice dintr'o țară, constatăm că aceste tendințe antagoniste, individualiste, de o parte și sociale, rasiale, etc., de altă parte, sunt armonizate pentru ca să se facă posibilă și desvoltarea individului și progresul social.

Dar această armonizare poate să fie făcută în chipuri diferite, dându-se o desvoltare mai mare tendințelor egoistice, sau căutându-se, din contra, să se dea societății o structură mai solidaristă, în care tendințele sociale să aibă predominanța, cum a fost, la noi, Constituțiunea din 1938.

Intr'un Stat organizat pe baze comunitare, cum era România pe baza Constituției din 1938, individul ar fi trebuit să se încadreze în comunitatea națională din care face parte, prin intermediul grupărilor sociale de care am vorbit. Grupările sociale sunt create, unele fără intervențiunea Statului, altele grație Statului, dar toate depind de el. Așa încât societatea apare ca o sumă a comunităților de interese sociale, organizate după anumite forme, de multe ori ostile și chiar în luptă între ele, fie în domeniul intelectual, fie în domeniul economic, pe câtă vreme Statul apare ca o unitate, ca o organizare a societății în scop de a asigura armonia între diferitele grupări, de a crea o spiritualitate colectivă, în scop de a desăvârși această armonie.

Transformarea societății însă nu s'a putut face, căci principiile comunitare erau contrazise de texte ale constituțiunei însăși, care mențineau ideologia individualistă, iar legile, făcute în aplicarea constituțiunei, nu urmăreau un plan unitar, nu aveau o unitate de concepțiuni: Statul se transforma într'un Stat polițist, fără însă ca ideologia individualistă să fie înlocuită, căci egoismul, individualismul, care există în fiecare viețuitoare, nu poate să fie stăvilit imediat printr'o simplă lege. Trebuie o educațiune de lungă durată, trebuie desvoltat spiritul de solidaritate înăuntrul societății.

In concepțiunea Statului comunitar, activitățile izolate ale indivizilor fiind considerate ca inferioare activităților asociate și coordonate a mai multora, individul trebuie să-și integreze activitatea sa în grupurile sociale și în Statul însuși, căci numai astfel activitățile tuturor vor fi considerate și armonizate. De aceea Statul comunitar cere: *a*) restricțiuni la libertatea individuală și în special la libertatea contractului; *b*) impunerea individului la anumite activități în favoarea colectivității, dar care pot fi și în interesul fiecăruia, căci multe din acele obligațiuni au drept rezultat

că dezvoltă energia individului, că îi dezvoltă fizicul, îi formează caracterul. Spre exemplu obligațiile impuse școlărilor, obligația premilitară, obligațiile ce decurg din munca de folos obștească, etc. ajută și individului pe care îl perfecționează, ajută și colectivității căreia îi perfecționează elementele componente; *c*) dezvoltarea regimului preventiv, înlăturându-se toate dispozițiile din Constituțiune, care prohibeau măsurile preventive; *d*) supravegherea activității individului printr'o largă dezvoltare a autorizărilor prealabile.

Intr'un asemenea regim, bazat pe tendințe solidariste, activitatea individului nu trebuie să aibă ca scop unic interesul egoistic. El trebuie să urmărească, în primul rând, satisfacerea interesului general. Fiecare individ este considerat că exercită o funcțiune socială, pe care puterea publică o precizează și o organizează.

In asemenea regimuri, aceste principii se aplică nu numai la raporturile dintre individ și Stat, dar Statul poate interveni, dacă interesul colectivității cere, și în raporturile dintre particulari.

## § 2. VIATA POLITICĂ SUB REGIMUL CONSTITUȚIUNEI DIN 1938 ȘI AL ACTELOR POLITICE DIN SEPTEMBRIE 1940

**SUMAR:** 680. *Constituția din 1938.* — 681. *Autoritate și libertate.* — 682. *Selecție în ierarhie.* — 683. *Ideea comunitară în organizarea politică din Septembrie 1940.* — 684. *Noua organizare politică din Septembrie 1940 transformă Statul, face un Stat nou.*

**680. Constituțiunea din 1938.** Ideologia unui asemenea regim consideră că individualismul pur aduce slăbirea sau chiar moartea societății; pe câtă vreme doctrina comunitară, exaltând ideea de Patrie, îi dă o forță spirituală dinamică, iar prin structura solidaristă a societății, asigură colaborarea tuturor membrilor societății, pentru realizarea operei comune.

Înăuntrul societății omenești, dacă examinăm viața economică, cu toată imensitatea de raporturi ce se împletesc încontinuu, constatăm că problemele la care ea dă naștere, altfel sunt privite într'un Stat individualist, unde principiul libertății domină și altfel sunt privite într'un Stat organizat pe bază comunitară. Astfel, într'un Stat individualist, producțiunea bogățiilor este lăsată la aprecierea și libera inițiativă a individului, pe câtă vreme într'un regim de cooperațiune economică și de solidaritate, proprietatea, capitalul și munca, exercitând funcțiuni sociale, legea poate să determine condițiunile întrebuințării și folosirii lor în interesul co-

lectivității. Constituțiunea din 1938 are însă foarte multe contradicțiuni, care dovedesc și prea multa grabă în redactarea ei, dar și prea puțină seriozitate în formularea principiilor de bază. Astfel cetind pe de o parte art. 4 din Constituțiune, care stabilește caracterul comunitar al organizării politice, iar pe de altă parte art. 16—18 care proclamă principiile economiei liberale, individualiste — capitalul și proprietatea individuală, măbind chiar sfera acestora în detrimentul colectivității (art. 17) — apare o flagrantă contrazicere de principii.

În adevăr art. 16, declarând că « *proprietățile de orice natură precum și creanțele atât asupra particularilor cât și asupra Statului sunt inviolabile și garantate ca atare* », arăta că ne găsim departe de concepțiunea constituantului din 1923.

Textul Constituției continuă: « *Bunurile care fac parte din domeniul public sunt administrate și nu pot fi înstrăinate de cât după regulile și cu formele stabilite prin lege. Nicio lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor, afară de cazurile de înaltă trădare și delapidare de bani publici.* »

« Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică și după o dreptă și prealabilă despăgubire stabilită de justiție conform legilor. Prin cauză de utilitate publică nu se poate înțelege decât aceea care este de natură a folosi în același timp tuturora și fiecăruia, în mod actual ori eventual.

« În afară de cazurile de utilitate publică pentru apărarea națională, pentru lucrările de interes militar, sanitar, cultural, pentru căi de comunicație terestre, nautice ori aeriene, pentru piețe și lucrări publice prevăzute în legile actuale, niciun alt caz nu se poate stabili decât prin legi votate de ambele Adunări cu majoritate de două treimi ».

S'ar părea că redactorii Constituțiunii din 1938, voind să afirme puternic că dreptul de proprietate individuală și capitalul rămân ca instituțiuni cari stau la baza ordinii sociale, au crezut necesar să părăsească chiar formulele întrebuițate în pactul din 1923, care se păreau că recunosc proprietății o funcțiune socială, de aceea au dat o nouă redactare întregii materii, foarte apropiată de aceea a Declarațiunii drepturilor omului și cetățeanului și a codului civil.

Astfel, în articolele 16, 17 și 18, constituantul: *a)* arată că proprietatea și creanțele atât asupra Statului cât și asupra particularilor sunt drepturi *invioabile și garantate*, pe câtă vreme Constituțiunea din 1923 vorbea numai de creanțele contra Statului și declara proprietatea și aceste creanțe numai garantate; *b)* admite exproprierea pentru o cauză de utilitate pu-

blică <sup>1)</sup> contra unei juste și prealabile îndemnizări; c) menține principii pus în art. 19 din Constituțiunea dela 1923, care proclamă că toate zăcămintele miniere și bogățiile de orice natură ale subsolului sunt proprietatea Statului, dar, influențat de art. 489 cod. civ. român (art. 552 c. civ. fr.), recunoaște și proprietarului suprafeței un drept de cel puțin 50% din redevența și din prețul pe hectar al concesiunii, recunoscându-i și un drept, în limitele legii, de a participa la exploatarea acestor bogății <sup>2)</sup>;

<sup>1)</sup> Legiuitorul a făcut de sigur o eroare de redacțiune, atunci când definește *cauza de utilitate publică*. El a voit probabil să definească *utilitatea publică*, dar și această noțiune, cu un vădit caracter social, e dificil de definit, întru cât variază considerabil, în timp și în spațiu, după gradul de civilizațiune al fiecărui popor, după moravuri, după concepțiunile politice și sociale. În declarațiunea drepturilor, art. 17, utilitatea publică era desemnată sub numele de *necesitate publică* și avea un conținut foarte redus. În veacurile al XIX-lea și al XX-lea, noțiunea s'a lărgit și astăzi, prin utilitatea publică, se înțelege tot ce folosește societății, adică utilitatea publică are sens de utilitate socială. Definițiunea pe care constituantul din 1938 voiește să o dea cauzei de utilitate publică, se apropie de cea pe care Jean Domat (*Le droit public*, Paris, 1697, I, 8, 1) o dădea domeniului public (vezi Barckhausen, *Etude sur la théorie générale du domaine public* în *Revue du droit public et de la science politique*, tome XVIII, 1902, p. 411), când voia ca domeniul public să folosească tuturor și fiecăruia.

Dacă am admite că, într'adevăr, cauza de utilitate publică trebuie să folosească atât colectivității cât și fiecărui individ, atunci cauza nu s'ar mai putea numi de utilitate publică, ci de utilitate publică și privată.

În definiția lui Domat, domeniul public, care folosește tuturor și fiecăruia în parte, are un conținut restrâns, el neputând cuprinde decât căile de comunicațiune, șoselele, străzile, etc., pe câtă vreme fortificațiunile, arsenalele, adică instrumentele de conservare ale Statului, nu ar face parte din domeniul public. De aceea art. 16 din Constituțiunea dela 1938, adaugă că apărarea națională constituie o cauză de utilitate publică.

<sup>2)</sup> Politica minieră a unui Stat urmărește: a) organizarea proprietății miniere; b) explorarea și exploatarea economică a zăcămintelor miniere.

Sistemul codului civil și al regulamentelor organice, *sistemul accesiei*, care făcea din proprietarul suprafeței proprietarul zăcămintelor ce s'ar găsi în subsol, era incompatibil la noi cu o exploatare economică serioasă, întrucât proprietatea suprafeței era prea divizată.

În *sistemul regalian*, bogățiile miniere sunt *res nullius*, dar dreptul de a le exploata este acordat de Stat în virtutea puterilor sale regaliene, în conformitate cu legea. Legea minelor din 20 Aprilie 1895, reglementează pentru întâia oară, dreptul de a face exploatări miniere. Dreptul de a exploata o mină este un drept real imobiliar, distinct de proprietatea suprafeței, care se concede de Stat, de preferință proprietarului.

În *sistemul domerial*, admis de Constituțiunea din 1923, art. 19, toate bogățiile miniere sunt proprietatea Statului; se face numai o excepțiune temporară pentru proprietarii cari făcuseră lucrări de valorificare a subsolului, în favoarea cărora se recunoaște un drept de exploatare pe o perioadă de 50 ani dela promulgarea Constituției.

d) părăsește definițiunea dată domeniului public de Constituțiunea dela 1923 prin art. 20, admițând definițiunea din art. 476 cod. civ. român (538 cod. civ. fr.).

Cu alte cuvine în art. 16 și urm., constituentul voind să mențină aspectul cu totul individual al dreptului de proprietate, pe care îl consideră că stă la baza ordinii sociale, dar în același timp și concepțiunea comunitară a constituentului italian ca și portughez, introduce o confuziune de principii contradictorii, pe care o lasă legiuitorului ordinar să o lămurească.

Prin organizarea din Septemvrie 1940 și legile posterioare, nu s'a organizat, la noi, regimul economic al proprietăței. Noi credem însă că el trebuie să aibă la bază atât interesul social cât și concepțiunea anterioară a interesului individual, armonizate însă sub semnul solidarității naționale.

Intr'un asemenea regim, capitalul, proprietatea și munca nu exercită numai funcțiuni sociale ca în sistemul corporatist. Legea poate să determine condițiunile de întrebuițarea lor pentru satisfacerea intereselor comunității, dar nu este mai puțin adevărat că proprietatea rămâne și cu aspectul individual. Este un sistem eclectic, cu vădită tendință de a se apropia de regimul economic corporatist, dar, în cadrul ordinii legale, capitalul, proprietatea și munca, aceste forțe economice, nu pot fi considerate în mod unilateral; ele au caractere și individuale și sociale.

Caracterul social al Reformei, care se afirmă încetul cu încetul, se poate rezuma, în aceea că, în nicio acțiune, nu trebuie să mai perziste ego-centrismul individual, ci numai credința că orice acțiune este menită să întărească patrimoniul comunității române.

Constituțiunea din 1938 recunoaște dreptul de proprietate al Statului, pentru ca să se poată astfel menține organizarea proprietăților miniere, în conformitate cu interesele generale și destinate să îndeplinească o funcțiune socială. Dar, în conformitate cu concepțiunea individualistă a codului civil, admite, în favoarea proprietarului suprafeței, un drept de cel puțin 50 la sută asupra tuturor beneficiilor ce ar rezulta fie din concesionare, fie din exploatarea, de către Stat, a bogățiilor miniere.

Intru cât regimul domenal exista în Ardeal și Bucovina pe baza legii minelor încă din 25 Mai 1854 și al legii ungare din 17 Ianuarie 1919, în Dobrogea potrivit legii pentru regularea proprietății imobiliare din 3 Aprilie 1882, iar în Basarabia și vechiul regat dela legea din 29 Martie 1923, este incontestabil că dispozițiunea art. 17 din Constituțiunea din 1938 este de o mare importanță pentru proprietarii suprafeței, cărora li se recunoaște un drept perpetuu, indiferent dacă au făcut acte pentru valorificarea subsolului.



**681. Autoritate și libertate.** Intre aceste tendințe așa de necesare, una pentru conservarea și dezvoltarea individului, cealaltă pentru dezvoltarea 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 condiție să nu atingă drepturile altora. Tot ce nu e oprit, e permis, din moment ce aduce o satisfacțiune personală, orice activitate altruistă fiind lăsată de o parte. Se dezvoltă un egoism fără margini, în care individul nu se preocupă decât de prezent, de satisfacerea nevoilor sale materiale mai ales, fără să se gândească la marile interese ale comunității. Statul individualist, cu bază electorală, caută să dea satisfacțiune acestor porniri, iar politicianii, cari vor să ocupe posturile de conducere, caută să satisfacă aceste slăbiciuni, căci indivizii sunt electori, cari, în schimbul acordării de avantagii materiale, le dau puterea. Se merge până acolo, încât organizarea Statului se face în așa chip, că puterea cea mai mare să fie dată guvernanților, cari sunt reprezentanții direcți ai numărului, numai pentru considerațiunea că asemenea guvernanți nu vor fi niciodată în stare să se atingă de libertățile alegătorilor, fie ele chiar dăunătoare pentru colectivitate. Se slăbește considerabil organismul de Stat, numai să nu se știrbească drepturile indivizilor.

Când însă legăturile de solidaritate slăbesc, când autoritatea nu mai are puterea să-și mai 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 deplina autoritate necesară pentru a restabili ordinea socială, a consolida Statul.

*Autoritate și libertate*, iată cele două forțe sociale pe care le găsim în orice organizare omenească și care corespund la cele două tendințe. Intr'o societate bine organizată, aceste forțe trebuie să fie în stare de echilibru, căci atunci și societatea și individul se dezvoltă; uneori însă acest echilibru se rupe, dându-se sau o prea mare libertate individului, sau se reduc libertățile și se întărește prea mult autoritatea.

Ordinea constituțională trebuie să caute a menține acest echilibru, absolut necesar pentru dezvoltarea și perfecționarea societății.

Astfel s'a întâmplat în Italia, ajunsă la marginea anarhiei, când Benito Mussolini reușește să restabilească ordinea și să organizeze Statul fascist, bazat pe autoritate. Germania, învinsă și slăbită după războiu, constituie astăzi o foarte puternică organizare politică, alcătuită tot sub semnul au-

torității, care a obținut succes grație Conducătorului, Führer-ul Adolf Hitler, precum și a elitei conducătoare.

Dar și alte țări părăsesc cu grabă vechile formule politice de organizare ale Revoluțiunii din 1789. Statul se clădește pe baze noi, autoritatea stă la fundamentul noilor organizări. Astfel a procedat Oliveira Salazar, în Portugalia, punând bazele Statului corporativ, după model italian. Tot constituțiune autoritară și-a dat Spania; la fel s'a procedat în Franța, Turcia, Bulgaria.

682. **Selectie în ierarhie.** A mai rămas în Europa, ca țară democratică individualistă, Anglia, dar Constituțiunea engleză este rezultatul unei transformări operate în decurs de secole: ea e produsul istoriei. Englezii au respectat spiritul istoric; Constituțiunea lor nu este o creațiune arbitrară a spiritului omenesc, un ansamblu de formule abstracte, menite să conducă o colectivitate omenească, de aceea ea este încă vie, principiile acestei Constituțiuni fiind înfiltrate în conștiința fiecărui individ, fac parte din patrimoniul spiritual al comunității britanice. De aceea, numai în Anglia, democrația parlamentară nu a adus instabilitate și desordine. Pe lângă Anglia se mai pot cita și unele State din Nordul Europei: Danemarca, Suedia, precum și Elveția, din centrul Europei, unde de asemenea găsim regimuri democratice funcționând fără exagerare, cu măsură, într'o adevărată atmosferă morală.

Dar este o eroare profundă, — și pe care mulți o fac, — să se creadă că parlamentarismul englez este forma politică cea mai perfectă, care trebuie să se adapteze la toate popoarele. S'au văzut rezultatele dezaastroase ce el a produs în unele țări și nevoia urgentă de a se înlătura formele politice nepotrivite.

Cu cât o societate omenească se găsește în condițiuni mai neprielnice, cu atât e mai necesar ca legăturile dintre membrii ei să fie mai puternice.

Chiar când individualismul, egoismul, este dominant, constatăm existența de tendințe altruiste. Grație acestor tendințe, părinții își ajută copiii, inapți încă pentru lupta economică, grație acestor tendințe constatăm existența unor mișcări altruiste spontane. Aceste tendințe naturale le vedem existând în familie, unde membrul cel mai interesant, cel mai iubit, este tocmai cel mai inapt în societate, unde vedem că incapacitățile fizice, suferite mai ales în urma unui act de bravură, provoacă o mișcare de simpatie din partea oamenilor, etc.

Dar asemenea manifestațiuni limitate și izolate nu sunt suficiente, căci, în Statul liberal, se accentuiază, în continuu, inegalitățile dintre oameni, mai ales în domeniul economic.

În Statele democratice, în care singura forță, de care se ține seama este numărul, cei mai mulți dintre conducătorii politici sunt incompetenți, fiind chemați la posturile ce ocupă, grație întâmplării sau meritelor de partid. În asemenea condițiuni e foarte natural ca ei să simpatizeze cu aceia cari au aceleași sentimente, aceeași mentalitate; pentru asemenea oameni se creează importante servicii publice sau li se încredințează conducerea unor servicii existente.

Dar un serviciu public, condus de un agent de partid sau de un nepriceput, are toate posibilitățile să se dezorganizeze, sau, în orice caz, să nu mai dea randamentul la care s'ar fi putut aștepta.

În Statele autoritare, în special în monarhii, titularii organelor de conducere, ne mai fiind desemnați pe criterii electorale de partid, **ar trebui să caute să organizeze, în mod serios, serviciile publice chemate să dea satisfacțiune intereselor generale.**

Intr'o *monarhie administrativă*, realizarea unei *politici selective* este mai ușoară, neavând clientela politică. Intr'un asemenea regim se poate să se încredințeze conducerea serviciilor publice la oameni capabili: selecțiunea valorilor, în general, ar trebui să fie mult mai riguroasă; să se caute dezvoltarea și sprijinirea *elitei*. Valoarea unui popor și destinul lui depind de valoarea elitei, adică a unei minorități conștiente de rolul ei social, inteligentă și capabilă, care se manifestează în toate domeniile, mai ales în cele spirituale. Cu calitățile lor morale și spirituale, membrii acestei elite nu pot fi desemnați prin alegere, căci oamenii, grație pasiunilor și slăbiciunilor lor, nu pot să desemneze pe cei mai buni. Faimoasa aptitudine a maselor, de a-și desemna cei mai buni conducători, nu mai este susținută de nimeni.

Sub conducerea unor oameni capabili; se stabilește o armonie în toate serviciile publice, o ordine serioasă, un echilibru al tuturor elementelor componente. Această ordine, care trebuie să domnească în toate întreprinderile, în toate administrațiunile, se referă și la oameni și la lucruri și la idei.

În asemenea condițiuni de recrutare, cu ordine serioasă și statornică, nu e de mirare că s'au realizat imense progrese în Portugalia, sub conducerea lui Oliveira Salazar, fără să mai vorbim de rezultatele obținute de Statele totalitare, Germania și Italia.

683. **Ideea comunitară în organizarea politică din Septemvrie 1940.** După ce am arătat cauzele numeroase și variate, care au influențat sau ar fi putut să influențeze pe oameni și conducerea, după mișcarea din Septemvrie 1940, să părăsească, ca și constituantul din 1938, concepțiunile individualiste, înlocuindu-le cu concepțiuni comunitare, să încercăm să degajăm noua ideologie.

Dar, pentru a înțelege această ideologie, trebuie să ținem seama de împrejurările în care ea s'a produs; trebuie să recunoaștem că decretul-lege din 5 Septemvrie 1940 a fost actul politic cerut de întreaga opinie publică și destinat să pună capăt gravei stări de anarhie provocată de activitățile partidelor politice și de nenorocita conducere. Această considerațiune politică trebuie să o avem în vedere ca și războiul contra bolșevismului, unde e vorba de existența Neamului, pe câtă vreme considerațiunile tehnice și reformele înfăptuite sunt pe plan secundar.

Din această cauză se pot vedea unele imperfecțiuni tehnice, datorate lipsei unor înalte și selecționate instituțiuni administrative, cum ar fi Consiliul de Stat, dar aceste lipsuri se pot ușor îndrepta sau completa. Cercetătorul obiectiv trebuie, pentru a degaja ideologia politică, să examineze activitățile și mai ales cuvântările Mareșalului Antonescu. Numai atunci el va putea cunoaște opera de transformare a societății, pentru care s'a făcut acest cadru politic, creând pe lângă Rege, acest organ de conducere, Conducătorul Statului, care, în noua organizare politică, fără intermediul partidelor politice, desființate, cel puțin în principiu, urmărește să realizeze planul său de regenerare națională.

Adevărata misiune a Statului este perfecționarea societății: trebuie dezvoltat spiritul public, trebuie trezită conștiința națională, care să servească drept bază a unității naționale; societatea românească trebuie să aibă o bază reală, sprijinindu-se pe țărănime, adevărata putere a Neamului românesc; această țărănime trebuie ridicată și protejată; trebuie dezvoltat spiritul de solidaritate națională; societatea românească trebuie să-și desvolte, în mod armonic, personalitatea sa izvorită din spiritul poporului, în toate direcțiunile, lăsând la o parte spiritul de imitațiune, practicat pe o scară așa de întinsă de politicianii cari au făcut organizarea Statului pe cale de împrumut, oprind manifestațiunile originale ale spiritului românesc.

Politicianismul a adus o risipă nemăsurată a puterilor economice și sociale ale țării, el nu a făcut nimic pentru sănătatea poporului. Natalitatea a scăzut foarte mult mai ales în Banat. În populațiunea țărănească, morta-

litatea infantilă este foarte mare, iar boalele sociale, în special tuberculoza și sifilisul, bântuiesc în mod îngrozitor. Trebuiesc luate măsuri serioase pentru a îmbunătăți cât mai repede aceste stări de lucruri. Este o datorie imperioasă a guvernanților de a întări instinctul vital al poporului, căci, trebuie să recunoaștem, că guvernele de partid nu au făcut nimic pentru a crea un climat favorabil natalității românești.

Sunt cauze de ordin moral <sup>1)</sup> și economic <sup>2)</sup>, care slăbesc natalitatea românească, altădată așa de pronunțată. Ar trebui ca Statul să intervie în mod serios în această direcțiune, acordând, ca în Germania, împrumuturi tinerilor însurăței în vederea stabilirii unei gospodării, rambursabile într'o perioadă de 10 ani, dar care să fie declarată stinsă într'o proporție de 20% pentru fiecare copil ce s'ar naște în acest interval. Trebuie ca lefurile funcționarilor cu familie să fie mărite pentru fiecare nou născut, adăugându-se un spor suficient pentru creșterea copilului; trebuie să se înceapă construcțiuni de case igienice atât la țară cât și în orașe, trebuiesc mult reduse sau chiar desființate taxele necesare astăzi pentru efectuarea unei căsătorii

De asemenea impozitele directe trebuie să fie reduse în mod simțitor pentru familiile cu copii numeroși, dându-se și premii femeilor care au mai mult de 4 copii legitimi sau naturali.

Pentru realizarea unei asemenea reforme, ar trebui creat un organism special, un *Oficiu pentru încurajarea natalității*, căruia i s'ar putea acorda venituri importante prin stabilirea unui impozit sub forma de zecimi adiționale la impozitele directe asupra persoanelor care, deși au vârsta între 20 și 45 ani, sunt necăsătorite, sau, deși căsătorite, nu au copii. Tot pentru același scop, ar trebui stabilit și un impozit asupra streinilor, care își găsesc mijloacele de existență din țară.

Pentru însănătoșirea populațiunei țărănești ar trebui mărit, în mod simțitor, numărul medicilor rurali, numărul moașelor, pentru ca să se dea mamelor îngrijirile necesare și înainte și după naștere. De asemenea trebuie să se ia măsuri pentru o mai bună alimentațiune, căci țărănimea se subalimentează. Trebuie combătut alcoolismul la sate, căci degenerază populațiunea. Trebuiesc aplicate cu scrupulozitate la sate, măsurile de igienă, ajutând să se construiască locuințe igienice, dând populațiunei o apă potabilă sănătoasă, făcând ca pretutindenii să domnească curățenia.

<sup>1)</sup> Ca de pildă slăbirea sentimentului religios, doctrine anticoncepționiste, etc.

<sup>2)</sup> Lipsa de mijloace a tinerilor, dorința de a avea viața comodă, exod al populațiunei rurale către orașe, etc.

Toate acestea s'ar putea face cu o propagandă stăruitoare, căci țărănimea noastră are admirabile calități, pe care însă politicianii noștri nu au știut să le pună în valoare; ea are nevoie numai de o îndrumare serioasă și inteligentă.

Dar, Statul trebuie să ajute la formarea unei elite românești. Trebuie pentru aceasta dezvoltată viața țărănească, trebuie ridicată țărănimea, care formează imensa majoritate a populațiunii, adevăratul izvor al vieții românești. Politicianii însă nu au făcut nimic pentru ridicarea țărănimei. Astfel, învățământul secundar, care ajută foarte mult la formarea elitei, se adresează mai mult orașenilor. Nu s'au făcut asemenea școli la țară, în condițiuni bune, cu un personal didactic bine selecționat, cu internat ținut în bune condițiuni igienice. Școlile de agricultură ca și cele de meserii nu au avut caracterul practic, ci un pronunțat caracter teoretic.

Puterea politică, la începutul veacului al XIX-lea, era concentrată în mâna unei aristocrații administrative, de înalți funcționari, de multe ori străini de origine. Această aristocrație era așa de redusă, încât în Moldova ea număra abia vreo 15—20 familii. Această oligarhie redusă, inspirată de concepțiuni bizantine, trăia exclusiv din bugetul Statului, considerând pe cultivatorii de pământ, ce trăiau pe întinsele lor domenii, ca simple instrumente de producțiune.

Domnitorul Alexandru Ioan Cuza a fost adversarul hotărît al acestor concepțiuni. El vroia ridicarea clasei țărănești, pentru a construi dintr'însa adevărata bază a Statului. Marele său sfetnic, Mihail Kogălniceanu, în calitate de prim ministru al Moldovei, într'o circulară faimoasă, din 18 Noemvrie 1860, spunea: « *a sosit vremea ca și țărani să fie priviți ca cetățeni și să fie apărați în persoana, cinstea și averea lor* ». Era un strigăt oficial, venit din partea primului ministru, care confirma starea de atunci: țăranul era considerat afară din lege.

Improprietărirea unei porțiuni din clasa țărănească (legea din 15 August 1864 pentru regularea proprietății rurale) devenită posibilă numai în urma loviturii de Stat din 1864, detronarea lui Cuza (11 Februarie 1866), alegerea Principelui Carol de Hohenzollern-Sigmaringen ca Domnitor al României, facerea Constituțiunii din 1866 după modelul belgian, nu au schimbat întru nimic aspectul țării. În locul oligarhiei administrative, s'a întronat o *oligarhie politică*, care specula puterea politică în profitul ei și a partizanilor, profitând și acordându-și avantagii în detrimentul colectivității.

Problema agrară, care preocupase spiritele în timpul domniei lui Cuza, nu mai găsește apărători în partidele politice. Dar, chiar după înfăptuirea împrumutării țăranilor, instituțiunile feudale, dijma, claca și execuțiunea silită a muncii, au continuat să subsiste sub numele de *tocmeli sau învoeli agricole*, dăinuind până în anul 1907.

Țăranul, pe baza acestor învoeli agricole, putea să fie adus, cu forța publică, ca să îndeplinească așa zisele învoeli.

Prin urmare, deși se introduseră principiile de libertate și egalitate formulate de Constituțiunea belgiană, pe care constituianții noștri din 1866 au avut-o ca model, totuși, ei au menținut față de țărani, adică față de imensa majoritate a populațiunii, un regim extra legal.

Constituțiunea din 1866, proclamând drepturile omului și cetățeanului dela 1789 și creând o monarhie limitată și parlamentară, ne apare ca o haină mult prea largă pentru societatea noastră.

Intr'adevăr, legea este chemată să îmbrace într'o formă rigidă circumstanțele, starea de fapt, obiceiurile, mentalitatea, ideile dominante, cu un cuvânt starea de civilizațiune a societății care e rezultatul vieții însăși. Starea noastră de civilizațiune era însă puțin desvoltată. Imprejurările fuseseră neprielnice. La acea epocă, de abia ieșeam din starea feudalismului oriental, în care întârziaserăm până atunci. Nu era momentul de a se veni cu o Constituțiune, care presupunea existența unei clase burgheze, de care nici nu putea fi vorba atunci la noi, o clasă burgheză a cărei existență presupune secole de desvoltare. Nu încapе îndoială că noi am introdus numai partea formală a Constituțiunii, fără să introducem și fondul. Or, *civilizațiunea* nu este numai o manifestațiune exterioară, materială, ea constă mai ales în formarea caracterelor, a forței interioare, *virtus*, cum o numeau Romanii, în formarea de cetățeni conștienți și luminați. Starea socială face educațiunea individului, modelându-i calitățile sale naturale, desvoltându-i calitățile sociale; iar individul astfel format, contribuie la perfecțiunea societății. Societatea, astfel perfecționată, lucrează din nou asupra individului pentru a-l perfecționa mai departe. Există deci o serie întregă de influențe, de reacțiuni dela individ la societate și dela societate la individ, care provoacă desvoltarea, progresul civilizațiunii.

Humboldt zicea că toată politica trebuie să tindă la desvoltarea energiei individului. O societate se desvoltă și devine puternică dacă există între membrii ei sentimentul de solidaritate. Acest sentiment nu poate să existe decât atunci când fiecare individ recunoaște celorlalți indivizi

și fiecăruia în parte aceleași drepturi și obligațiuni pe care le are el însuși, cu alte cuvinte oamenii trebuie să fie moralmente egali, cu toate că poate să existe între ei deosebiri din punctul de vedere al inteligenței, al cultivei, al averei. Odată sentimentul de solidaritate dezvoltat, fiecare individ simte nedreptatea comisă față de altul și caută să o înlătore.

Dar toate aceste sentimente nu pot să se desvolte decât atunci când cetățenii trăiesc, nu grație bunăvoinței capricioase a altora, ci numai prin propriile lor mijloace, prin însăși forța lor. Numai în cazul acesta poate fi vorba de libertate și de demnitate morală. Când însă unii oameni depind de capriciul altora, în mod fatal, protectorul își va stabili drepturi mai mari decât ale protejatlui, iar, în protejat, se va desvolta sentimentul de servilism.

Sub Regele Ferdinand, s'au făcut două reforme importante: acordarea *sufragiului universal și împroprietărirea țăranilor*, dar rezultatele nu au fost mulțumitoare.

Sufragiul universal a avut ca efect că a răspândit politicianismul demoralizant, materialist și negativ, în lumea satelor. Nu s'a făcut nimic pentru ridicarea clasei țăărănești. Din contra, s'a răspândit alcoolismul, s'a adus învrăjbirea între săteni.

Împroprietărirea țăranilor pe loturi mici de 2—5 ha, fără o prealabilă pregătire, fără un inventar agricol, cultivând numai cereale pe suprafețe așa de mici, nu putea da rezultate mulțumitoare.

Politicianii, cari organizaseră împroprietărirea, nu s'au gândit măcar să oprească pulverizarea proprietății agricole, prin efectul moștenirii și partajului, așa că astăzi, după 20 ani dela reformă, s'a ajuns la proprietăți agricole de câte 1/2 ori 1/4 de hectar, sau și mai puțin chiar.

La noi, cultivatorii de pământ nefiind pregătiți pentru o cultură intensivă, de fermă, ci numai pentru cultura cerealelor, micile proprietăți nu erau potrivite pentru o asemenea cultură, căci cultivarea cerealelor pe suprafețe foarte mici e deficitară. O asemenea cultură cere suprafețe mari, care s'ar fi putut obține prin cultivarea în comun a loturilor formând o unitate de 1000 sau 2000 hectare. Asemenea unități, conduse după principiile moderne, ar fi putut să facă îmbunătățirile necesare, să aibă inventar agricol, etc.

Dezastrul s'a văzut: lipsa oricărui program de activitate a adus după sine o incoerență a activităților Statului. De aci o scădere a prestigiului autorității, așa de fatală organismului de Stat. Nepriceperea politicianilor i-a făcut să dea soluțiuni nepotrivite cu realitatea, lipsa de seriozitate în



studierea problemelor sociale i-a făcut să ia măsuri pripite, care nu au dat nicio satisfacțiune intereselor generale, în orice caz nu au constituit decât mijloace empirice, nu s'au obținut decât soluțiuni aparente.

Criza economică naște mizeria, nedreptățile sociale, îmbogățirile rapide și fără scrupul ale politicianilor sau ale protejaților lor, în detrimentul colectivității, provoacă o stare generală de nemulțumire.

Fascismul și național-socialismul au ideologii menite să organizeze societatea pe baze naționaliste comunitare, să stabilească armonia socială, înlăturând conflictele dintre clase. Se caută să se creeze mentalitate nouă, o mentalitate unitară, se caută să se formeze o unitate spirituală, o unitate de concepții în administrarea intereselor generale.

Mișcările fascistă în Italia și național-socialistă în Germania, reușesc să ia conducerea și transformă Statele respective, dându-le impulsinea necesară pentru progresul social.

La noi, mișcarea politică legionară reușise să capete în timp de vre-o 15 ani, o importanță destul de mare încât la alegerile politice din 1937 a obținut un număr considerabil de voturi.

Pentru a înlătura această mișcare politică, a-i împiedica dezvoltarea, Regele Carol II face Constituțiunea din 1938, care înfățișează o organizare hibridă, în care concepțiunile comunitare naționaliste sunt împreunate cu concepțiunile individualiste și în care Regele are puteri dictatoriale. Se desființează partidele politice și se creează prin lege un partid unic, totalitar, *Frontul Renașterii Naționale*.

Dictatura regală are marele inconvenient să facă ca toate greșelile sau slăbiciunile guvernării să se repercuteze asupra Regelui, săpând astfel însăși baza instituțiunei monarhice, clădită cu atâta trudă de marele Rege Carol I.

Când în Septemvrie 1940, situațiunea Regelui devine imposibilă, El dă decretele-legi 3052 și 3053 din 5 Septemvrie 1940 prin care suspendă Constituțiunea din 1938 și acordând puteri depline pentru conducerea Statului, Generalului Ion Antonescu, președintele Consiliului de Miniștri, dă Țarei o nouă organizare politică, în care Regele este scos din luptele politice, rămânând ca Președintele Consiliului de Miniștri să aibă conducerea Statului, cu cele mai întinse puteri.

Toate aceste stări de lucruri au fost favorabile creării de doctrine, de mistice politice, având la bază ideea de autoritate și conducere.

**684. Noua organizare politică din Septemvrie 1940 transformă Statul, face un Stat Nou.** Actul din 5 Septemvrie 1940 a fost o ade-

vărată revoluțiune, de sus în jos, o lovitură de Stat, făcută cu consimțământul tuturor. Oamenii politici și-au dat azeziunea lor necondiționată pentru salvarea ordinii publice, iar națiunea întregă a aprobat noua Constituțiune prin două plebiscite, din Martie și Noemvrie 1941.

Dar noua organizare nu este numai un expedient momentan, destinat să înlătore o criză politică; ea trebuie să aibă menirea de a crea o eră nouă, cu o ideologie politică și socială potrivite cu nevoile simțite ale țării.

Noua Organizare, cu vădite tendințe solidariste, egalitare și democratice, caută să remedieze nenorocitele stări de lucruri anterioare și, pentru a ajunge la acest rezultat, admite: *a)* o unitate de concepțiune și de execuțiune care se realizează printr'o concentrare a puterilor politice în persoana Conducătorului; *b)* urmărind concepția Constituțiunii din 1938, menține desființarea partidelor politice, cari reprezentau diviziunea opiniunii, antagonism de concepțiuni, o stare de spirit în continuă tensiune, amenințând echilibrul forțelor sociale, așa de necesar într'un Stat; *c)* Chemarea la viața politică în *Adunarea obștească plebiscitară* a cetățenilor care reprezintă munca, profesiunea, pentru a se pronunța asupra diferitelor probleme care interesează Națiunea într'un înalt grad. Noua organizare voiește să dea individului o adevărată îndrumare spirituală, ridicând la o adevărată religie iubirea de Patrie; el voiește să desvolte spiritul de solidaritate, de disciplină și de sacrificiu în vederea consolidării Statului, el voiește să desvolte spiritul maselor, pe cari caută să le intereseze și să le pasioneze pentru marile probleme naționale; *d)* noul regim, punând munca la baza societății, caută să stabilească un just echilibru în raporturile dintre capital și muncă. Pentru aceea el introduce o ordine economico-socială nouă, intenționând să transforme Statul politic în Stat profesional, corporativ; *e)* Miniștrii nu mai sunt exponenții majorităților parlamentare, ei au numai încrederea Conducătorului; *f)* Misiunea Statului în noua organizare politică tinde în primul rând la restabilirea vechilor hotare încălcate în 1940 prin actele de violență ale Rusiei, ca și prin arbitragiul dela Viena, în care lipsa de sinceritate a vechiului regim în materie de politică externă, a fost cauza determinantă a atribuirii Transilvaniei de Nord către Ungaria, deși această regiune are o populațiune românească așa de compactă; *g)* noul regim, considerând pe Evrei ca elemente inasimilabile, nocive, voește să-i înlătore din viața economică a Țării, pe care o acaparaseră într'o largă măsură, însă, trebuie să recunoaștem, că, măsurile luate, nu au fost totdeauna unitare, eficiente, bine definite.

Dar, înlăturând pe Evrei, trebuie să ne gândim ca locurile lor în viața economică să fie ocupate de Români.

Avem elemente românești dotate cu reale calități comerciale, cum de pildă Românii din Macedonia, Oltenii, ca și Ardelenii de pe valea Oltului.

Cu asemenea elemente, dotate cu reale calități comerciale, ar trebui să se facă colonizări în orașe și orășele.

Guvernul ar trebui să aibă, în această privință, o politică bine chibzuită, urmărită de un *Oficiu național al dezvoltării orașelor*, care ar da de sigur rezultate excelente, dacă s'ar pune la dispozițiunea acestor comercianți credite ieftine și suficiente și mai ales s'ar urmări cu tenacitate și cu voința fermă de înfăptuire, un program care să rămână neschimbat ani de-a rândul.

Se pot schimba oamenii, dar programele nu trebuie să fie ale oamenilor, ci ale Țării. Trebuie să dispară odată nenorocirea care s'a abătut de ani de zile asupra Țării, ca fiecare om care vine la conducere să vină cu programul său și să se simtă îndreptățit să critice și să distrugă sau părăsească tot ce-a făcut înaintașul său. Cu astfel de metode nu poate exista progres și nu se poate înfăptui nimic serios și durabil.

## CAPITOLUL II

### VIATA ECONOMICA

#### § 1. STAREA SOCIALĂ ȘI ECONOMICĂ IN PERIOADA DINTRE CELE DOUĂ RĂZBOAIE MONDIALE

SUMAR: 685. *Desechilibrarea economică după războiul din 1914—1918.* — 686. *Imperiile coloniale.* — 687. *Uniunea europeană.*

685. **Desechilibrarea economică după războiul din 1914-18.** Oricare observator atent al mișcării ideilor, atât în domeniul politic cât și în cel economic, putea să prevadă, cu mult înainte de Septembrie 1939, apropierea unui mare conflict menit să soluționeze pe calea armelor profundele opozițiuni de interese între diferitele popoare de pe suprafața globului.

Totdeauna dezechilibrul economic dintre națiuni a fost o puternică cauză de războiu. Astfel războiul pentru succesiunea Spaniei a fost căutat de Englezi pentru ca să dobândească dominațiunea mărilor. Chiar războiul de secesiune între Nordul și Sudul Statelor-Unite a fost un război între cultivatorii de bumbac din Sud și fabricanții de țesături de bumbac din Nord, adică un război intern între protecționiști și liberi schimbiști.

Dar chiar în războiul din 1914—18, latura economică joacă un rol considerabil.

Cât privește consecințele economice ale acestui război și organizarea păcii, au fost pur și simplu dezaastroase.

În adevăr, în perioada postbelică asistăm la o desorientare generală: tarife vamale protecționiste, contingentarea mărfurilor importate, industrializarea celor mai multe țări, altă dată agricole, din cauza războiului, ca bunăoară India, Australia, etc., provocau crize puternice, care se traduceau prin închideri de fabrici și deci prin mărirea numărului celor fără de lucru. De aci o tendință exagerată de protecționism. În 1929 un parlamentar englez a făcut mai multe conferințe asupra barierei eco-

nomice ale Europei, arătând o hartă a continentului cu 25 compartimente reprezentând cele 25 State, despărțite prin cartoane mai mari sau mai mici, după mărimea tarifelor vamale.

J. Coatman, într'o conferință de studii economice ținută la Londra în Mai 1933, spunea: În starea de război economică în care ne găsim, principalele arme întrebuițate nu mai sunt tarifele vamale, ci contingențările, acordurile de compensațiune, restricțiunile asupra schimbului, devalorizările monetelor, arme a căror acțiune este și imediată și efectivă și care atrag măsuri similare din partea celorlalți.

În rezumat, politica economică a tuturor Statelor tindea mai mult sau mai puțin la o izolare absolută, la *autarhie*, *geschlossener Handelstaat* a lui Fichte.

În toate țările se urmărea cu tenacitate un *naționalism economic*. În Anglia liberului schimb se vedeau pretutindeni afișe unde lumea era invitată să cumpere numai mărfuri englezești, *Buy Britsch*, în Franța se recomanda *Achetex français* etc. etc. Toate popoarele erau împinse în această direcțiune, așa de periculoasă, a naționalismului economic.

Dar nu numai mărfurile erau atinse de protecțiune și de prohibițiune; această epocă postbelică a văzut și un protecționism uman. Astfel, Statele-Unite ale Americii de Nord și Australia, pentru a menține salariile ridicate ale lucrătorilor lor, fac legi prin care limitează imigrarea populațiilor europene, stabilind cote pentru fiecare naționalitate. Statele-Unite fixează un maximum total de 80.000 intrări, pe câtă vreme înainte de război, în 1909—1910, intrările fuseseră de un milion de oameni. În interval de un secol, Europa trimisese în țările noi peste 40 milioane de oameni; căci țările prea populate, în timp de criză, găseau un remediu în emigrațiunea unei părți din populațiune.

Woodrow Wilson în cele 14 puncte ale sale arăta la punctul 3 ca un remediu necesar pentru îmbunătățirea situațiunii economice: suprimarea, pe cât posibil, a tuturor barierelor economice și stabilirea de condițiuni comerciale egale pentru toate națiunile care, consimțind la pace, s'ar asocia pentru menținerea ei.

Propunerea a fost foarte bine primită, căci desființarea sau reducerea taxelor vamale constituia o dorință generală, cel puțin în Europa.

Dar propunerea venea din partea Președintelui Statelor-Unite, țara cea mai protecționistă din lume, care urmărea politica economică de a rezerva piața internă pentru produsele industriei naționale, căci numai astfel se credea că s'ar putea menține salariile ridicate ale lucrătorilor.

De teamă ca partidul republican, atunci în opoziție, să nu înceapă o campanie pe tema că Președintele democrat ar voi să părăsească politica tradițională, îmbrățișând liberul schimb, Wilson adresează o scrisoare către un senator, care devine publică, în care el protestează contra unei astfel de interpretări, arătând că el a înțeles numai că toate Statele să aibă condițiuni egale, dar că tarifele vamale se mențin și chiar se pot accentua.

686. **Imperiile coloniale.** Lupta pentru stăpânirea țărilor noi a început de mai bine de 400 ani. Portugalia, Spania, Anglia, Franța, Olanda, au reușit să-și creeze mari imperii coloniale. Germania a reușit să-și creeze un imperiu colonial spre finele veacului al XIX-lea, Italia a ocupat Eritreea în secolul trecut, iar Tripoli și Abisinia în veacul acesta. Belgia a reușit să obțină prin moștenire dela Regele Leopold, în 1912, Statul Congo. Anglia reușește să-și creeze cel mai vast imperiu, cuprinzând teritorii imense în Asia, în Africa, un continent întreg, Australia, în America de Nord, în America de Sud.

În veacul al XIX-lea Spania își pierde vastul imperiu colonial din America continentală, în urma răscoalelor din diversele regiuni, devenite apoi State independente. Spre finele veacului al XIX-lea, ea pierde, în urma războiului cu Statele-Unite (pacea dela Paris 1898), ultimele colonii bogate, Cuba, Portorico și Filipinele.

Grație acestor posesiuni, atât Anglia cât și celelalte țări cu posesiuni coloniale, exercitau adevărate monopoluri asupra materiilor prime din aceste regiuni.

În urma războiului din 1914—18, s'au luat coloniile germane, deși în faimoasele 14 puncte ale lui Woodrow Wilson se stipula că pacea se va încheia fără învinși și învingători și fără atribuire de teritorii în detrimentul vreunui beligerant.

Tot după război se accentuiază mai mult ca oricând politica de dominațiune a materiilor prime. Anglia, și după dânsa Statele-Unite, cu imensul lor teritoriu (9.212.000 km. pătrați cu Alasca, 7.836.000 km. pătrați fără Alasca, cu o populațiune de abia 130 milioane locuitori, (adică 20 locuitori pe 1 km. pătrat) caută să-și asigure cât mai multe monopoluri. Lupta pentru dominațiunea petrolului, a cauciucului, a bumbacului, a potasei, a fosfaților, antracitului, etc., devine din ce în ce mai aprigă. Țările posedante abuzează de aceste avantagii, creând situațiuni iritante. Țări ca Germania, care nu aveau în solul lor cele mai multe din aceste materii prime și care nu voesc să fie dominate de Statele posedante, sunt nevoite să recurgă

la Ersatz-uri. Astfel, pe vremea războiului precedent, în lipsă de nitrat, venit din Chili, laboratoarele germane au reușit să producă nitratul sintetic și astăzi Germania nu numai că se îndeștează, dar și exportă acest fabricat. Tot asemenea, în lipsă de cauciuc, au reușit să facă cauciucul sintetic, *Buna*.

Pentru a remedia aceste stări de lucruri nemulțumitoare, s'au propus diverse soluțiuni. Astfel unii autori, partizani ai liberului schimb, au susținut *diviziunea geografică a muncei*, adică specializarea fiecărei țări într'un anume fel de producțiune, pe care ar putea s'o facă în cele mai bune condițiuni, renunțând astfel să se ocupe de producerea articolelor pentru care ar avea mai puține aptitudini.

687. **Uniunea europeană.** S'a propus de asemenea, tot ca remediu, Uniunea Europeană. Formula este a lui Aristide Briand, strălucitul om politic francez, care vedea în realizarea ei, singura posibilitate de a ieși din anarhia economică. Mai mulți scriitori germani propun deasemenea, ca un remediu, organizarea unei uniuni, numită *Paneuropa*. Dar, ce trebuie să se înțeleagă prin această Paneuropa și care ar fi limitele ei orientale? Cei mai mulți socoteau că Rusia, cu ideologia ei bolșevică, nu trebuie să facă parte. Alții credeau că nici Anglia nu trebuie să participe, căci ea, cu imensul său imperiu, formează o lume aparte, care nu are aceeași mentalitate, aceleași interese ca și continentalii.

În tratatele de pace dela Saint-Germain și Trianon au fost înserate câteva articole autorizând Statele succesoare ale Monarhiei Austro-Ungare a-și acorda reciproc avantajii economice, pe care alte State nu ar putea să le reclame în virtutea clauzei națiunii celei mai favorizate. Asemenea dispozițiuni puteau să servească pentru stabilirea unei Uniuni vamale danubiene, foarte utilă pentru Statele din Europa centrală, dar pe care interese diverse și intrigi ale unor puteri străine au împiedicat-o să se realizeze. Conferințele ținute (la Porto Roso și la Stressa) în acest scop, nu au ajuns la niciun rezultat. Și mai târziu, în Octomvrie 1932, la congresul ținut la Basel (Elveția) în vederea organizării Europei, a Paneuropei, rezultatele nu au fost mai îmbucurătoare.

Problema Uniunii europene a lui Briand, pe de o parte, nu era bine studiată, iar pe de altă parte, nu se ajunsese la stabilirea unor condițiuni speciale, care să facă necesară crearea acestui organism paneuropean.

Încă înainte de războiul actual multe voci în Germania formulau necesitatea creării unui asemenea organism, care să dea posibilitatea formațiunii unei mentalități Europene și a unei economii europene.

Doctrina național-socialistă, înlăturând ficțiunile și abstracțiunile și bazându-se pe realități, admite :

a) că Statul (*Staat*) a pierdut pozițiunea sa de valoare etică supremă, pe care i-o recunoștea vechea doctrină germană, nefiind socotit decât ca o organizare administrativă, un mijloc, un instrument în mâna Führerului, pe câtă vreme Comunitatea populară joacă rolul principal; termenul *Reich* are conținutul și înțelesul noțiunii de *Stat*, dela noi.

b) că noțiunea de *popor* (*Volk*) trebuie completată cu noțiunea de *rasă*, căci între aceste două noțiuni, popor și rasă, există diferențe. Unitatea unui popor este întemeiată pe *comunitatea de sânge*, iar nu pe *comunitatea de rasă*, căci în orice popor se găsesc elemente de diverse rase. Astfel în Germania, au fost populațiuni romanice în Renania, în Prusia (vechea Borussia) populațiuni de rasă slavă, dar rasa germană nordică mult mai numeroasă, predominantă, le-a contopit, le-a unificat, căci istoria, civilizațiunea, traiul în comun, școala, biserica, literatura, moravurile comune, căsătoriile mixte, au format în decursul veacurilor un popor cu totul unitar, având același sânge. Dar pentru ca un asemenea proces să se poată înfăptui este nevoie ca popoarele care se contopesc să fie de rase apropiate. Ori, și Germanii, ca și Romanii și Slavii, sunt de rase apropiate; toți sunt Indo-europeni.

Același fenomen, s'a petrecut în România unde vechile populațiuni de rasă slavă (Anți și Venzi), de rasă germanică, Ostrogoți, Slavii de mai târziu, Grecii, au fost contopite de elementul preponderent românesc, formând un neam unitar.

Mai toată Europa e locuită de populațiuni de rase înrudite, în afară de Unguri, Finlandezi, amestecați cu Scandinavi și alte popoare nordice, Turci și Bulgari, de rasă mongolică, dar și aceștia din urmă slavizați.

Din punct de vedere rasial, Europa nu are rase cu totul străine, cum găsim, de pildă, în Statele-Unite ale Americii de Nord, unde 10% din populațiune o formează rasa neagră și aproape tot atâta Iudeii.

Din punct de vedere economic, Europa formează de asemenea o unitate economică completă, căci cuprinde unele țări agricole, altele industriale și altele, care sunt și industriale și agricole, cum de pildă Franța, Germania, Italia. În general se poate zice că marile țări din Europa continentală, deși au căutat să se industrializeze, au reușit să desvolte și agricultura. În această privință Germania joacă un rol de seamă. Echilibrul ce a reușit să facă între industrie și agricultură ne dă un sentiment de securitate și de soliditate socială.



În asemenea condițiuni Europa poate să-și îndeustuleze prin propriile ei mijloace toate nevoile locuitorilor ei. Numai produsele țărilor tropicale lipsesc, Africa însă este un compliment al Europei și, dacă Europa posedă cel puțin jumătate din acest continent, ea nu mai are nevoie de produsele altor continente.

Uniunea economică europeană s'ar consacra printr'o *uniune vamală*, un *Zollverein*, care ar da posibilitate tuturor țărilor să se desvolte în conformitate cu aptitudinile lor economice și cu posibilitățile lor de a oferi produse de calitate.

Fiecărui popor trebuie să i se recunoască *spațiul vital* necesar, pentru desvoltarea lui, fiecare țară trebuie să cuprindă în hotarele sale comunitatea națională sau, în cazul când grupuri din această comunitate s'ar găsi izolate pe teritoriul unui Stat strein, fiind separate prin populațiuni de un alt neam, de marea masă a comunității lor naționale, ele să fie organizate în conformitate cu principiile puse în Statutul grupului etnic german din România, sau să se facă o mutație de populațiune, cum s'a făcut prin convențiunea încheiată între Italia și Germania.

Dintre toate popoarele europene, Ungurii au năzuințe de dominațiune asupra altor popoare. Acest popor turanic, de o rasă străină de aceea a Europei centrale, deși are o populațiune curat maghiară foarte redusă de 4—5 milioane, voiește să fie mare prin dominarea altor popoare, ca Români, Croați, Germani, Slovaci, Ruteni, etc.

Clasa aristocratică, mult iudeizată, cu pronunțate reminiscențe medievale, deținând puterea, susține existența marei Ungarii pe temeuri istorice, iar nu pe necesitățile economice ale populațiunii sale, voește să refacă vechile latifundii nobiliare, deposedând țăranimea.

Este foarte interesant să se cunoască pretențiunea Ungurilor din Banat contra conducătorului Germanilor din acea regiune, prin care considerau ca o nedreptate faptul că Germanii socotesc ca Germani pe acei dintre ai lor care, la un moment, ca să scape de persecuțiunile ungurești, pe vremea dualismului Austro-Ungar, s'au declarat maghiari, dar care profitând de libertatea ce aveau în urma ocupării Banatului de către România, au revenit la matcă, declarându-se ca Germani. Am arătat când am studiat Grupul Etnic German răspunsul Gauleiterului din Banat către președintele comunității ungurești, răspuns plin de adevăr și de demnitate.

Violențele fără seamăn pe care Ungurii le exercită asupra populațiunii nemaghiare și în special a celei românești din Transilvania de Nord, sunt o dovadă preemtorie a slăbiciunii lor. Aceste violențe și cruzimi, această

lipsă de orice sentiment de decență chiar în raporturile dintre State, a făcut ca la noi, prin vocea autorizată a președintelui Consiliului de Miniștri, să se protesteze energic contra acestor procedee.

Dar Transilvania, cu o populațiune românească așa de puternică, depășind cu mult 57% din populațiunea regiunii, formează o unitate economică românească, este un spațiu vital românesc necesar pentru desvoltarea acestui popor neolatin.

Asemenea stări de lucruri nu pot să persiste într'o Europă unită, solidară, unde alte sentimente trebuie să domine, decât acele de ură și de violență.

Noua organizare ce ar urma să se dea continentului nostru trebuie să fie bazată pe cooperatiunea dintre Statele făcând parte din Uniune.

Este natural ca aceste State, care își păstrează independența, printr'un acord, adică prin manifestațiuni de voință concordante, să-și limiteze libertatea de acțiune, căci numai astfel poate să fie vorba de o armonizare socială înăuntrul Continentului, numai astfel activitatea fiecărui Stat poate să nu vatăme interesele altui Stat.

În organizarea Continentului nostru, pentru ca uniunea să fie durabilă, trebuie ca soluțiunile să nu fie forțate. Ar urma, după părerea noastră, ca unificarea să se înfăptuiască: 1) în domeniul legislativ, în ceea ce privește dreptul comercial, legislațiunea muncii și materia obligațiunilor din dreptul civil; 2) în domeniul economic, suprimându-se barierele vamale dintre Statele membre și admițându-se ceea ce se numește *diviziunea geografică a muncii*, adică specializarea fiecărei țări în anumite produse pe care poate să le ofere în cele mai bune condițiuni și de calitate și de ieftinătate și renunțarea la alte articole pentru care are dificultăți de producțiune, fie din lipsă de materii prime, pe care ar trebui să le aducă dela mari distanțe, fie din lipsa utilajului necesar, fie pentru alte considerațiuni.

Lipsa de securitate făcea ca Statele, de teama unui război, să caute să aibă o economie cât mai completă. Ori, uniunea europeană ar fi făcută cu scopul de a asigura Statelor membre securitatea cea mai desăvârșită. Prin urmare această teamă nu ar mai putea exista.

Prin suprimarea vămilor dintre Statele europene, industriile parazitare, care trăiau numai grație sacrificiilor colectivității, prin tarife vamale protecționiste, ar înceta să existe, spre mulțumirea consumatorilor, barierele vamale rămânând numai pentru produsele altor continente.

Unii autori împart Europa în trei zone agricole: Zona întâia, în care se produce dela 1800—3000 kg. grâu la hectar și care ar cuprinde sudul

Suediei, Danemarca, Germania, Olanda, Belgia, și nordul Franței, văile Elveției și Lombardia. În zona II-a se produce între 1200—1800 kg. grâu la hectar, iar în a III-a sub 1200 kg, chiar mult sub 1000 kg. Ori, această zonă este cu mult cea mai mare și dacă, prin mijloacele tehnice de care se dispune astăzi, cultura pământului s'ar îmbunătăți, producțiunea europeană ar fi considerabil mărită.

Pentru a aduce îmbunătățiri necesare, noi credem că ar trebui organizate instituțiuni europene, în care să fie reprezentate toate Statele și care să se ocupe a stabili politica agrară cea mai potrivită pentru dezvoltarea agriculturii și creșterea vitelor în țările mai întârziate, creindu-se și instituțiuni de credit, cu dobânzi foarte reduse, pentru finanțarea marilor lucrări ce ar fi necesare.

Dar un rol imens în organizarea Uniunii continentale îl vor juca desigur serviciile administrative continentale. În această privință deja din veacul al XIX-lea au început să se organizeze uniuni și comisiuni internaționale. Aceste organisme, create în epoci diferite, fără niciun plan general, fără nicio coordonare a activităților lor, dar urmărind fiecare satisfacerea unui interes colectiv special, mai mult sau mai puțin tehnic, distinct de interesele particulare ale Statului, au reușit să aducă reale servicii. Nu avem decât să ne gândim la Uniunea poștală universală (creată prin convențiunea dela Berna din 9 Octombrie 1874, completată prin actul dela Lisabona din 21 Martie 1885 și prin acel dela Madrid din 30 Noembrie 1920), la Uniunea telegrafică universală, creată prin convențiunea dela Paris din 17 Mai 1865, modificată și completată la 1875 (Petersburg) și 1908 (Lisabona), Uniunea radiotelegrafică fundată prin convențiunea dela Berlin din 3 Noembrie 1906, Comisiunea europeană a Dunărei (congresele dela Viena 1815 și Paris 1856), Uniunea internațională a frigului (Paris 21 Iunie 1920), Uniunea internațională pentru protecțiunea proprietății literare și artistice, etc. etc.

Dar toate aceste uniuni și comisiuni, urmărind fiecare un scop determinat, mai mult sau mai puțin tehnic, nu au nicio legătură între ele. Este desigur o mare slăbiciune a acestor organisme internaționale, această lipsă de coordonățiune.

În acest scop trebuie să se formeze un organism internațional de științe administrative. Încă înainte de războiul mondial din 1914/18, exista la Bruxelles un Institut internațional de științe administrative, care a organizat un prim congres la Bruxelles în 1912. Un al doilea congres a avut loc tot la Bruxelles în 1923, apoi la Paris (1927,) la Madrid, etc. Acest

Institut avea secțiuni naționale. Institutul publică o revistă interesantă *Revue internationale de sciences administratives*.

Grație inițiativei d-lui secretar de Stat W. Stuckart, președintele secțiunii germane, un congres a avut loc la Berlin în zilele de 7—10 Mai 1942 în vederea organizării unui puternic organism internațional de studii administrative.

Institutul a fost transformat într'o Academie internațională de științe administrative.

Noi credem că, în urma studiilor făcute și în vederea satisfacerii intereselor continentale, ar urma să se creeze organisme administrative continentale, spre exemplu: o uniune pentru perfecționarea domeniului public continental, care desigur va avea mai multe secțiuni sau oficii, un oficiu pentru căi ferate de interes continental, altul pentru drumuri, ocupându-se de construirea și întreținerea drumurilor de interes continental și altul pentru îmbunătățirea și întreținerea căilor de comunicațiune pe fluviile internaționale. O altă organizare internațională ar fi destinată să studieze îmbunătățirile ce urmează să se aducă pescuitului în diverse țări, atât în apele dulci cât și în mare, precum și mijloacele prin care să se asigure transportul rapid în diversele țări ale Continentului.

Toate problemele ce interesează Continentul ar putea să fie admirabil soluționate de asemenea organisme, în care toate Statele continentale ar fi reprezentate și în care deciziunile ar trebui să fie luate, nu cu unanimitate, ci cu majoritate, căci numai astfel se poate lucra efectiv.

Deasupra acestor organisme interstatice trebuie să existe un organ de coordonare menit să asigure ca activitățile tuturor acestor organisme interstatice să concure la un singur scop: satisfacerea intereselor colectivității europene.

Dar pentru a se putea ajunge la o adevărată securitate economică, trebuie să se procedă la o stabilizare a monetelor sau mai bine zis la o paritate monetară, adică monetele diferitelor țări din continent, chiar dacă nu au valoare egală, să se găsească unele față de altele în raporturi constante. Așa încât cumpărătorii și vânzătorii din diverse țări europene să nu sufere în tot momentul fluctuațiunile schimbului, care înainte de actualul război, varia într'un mod scandalos, împiedicând pe comercianți și industriași să-și poată calcula în mod corect prețurile.

Pentru a ajunge la o adevărată paritate monetară, înlăturând devaluațiunile, credem că este nevoie să se creeze un *Oficiu continental pentru*

*controlul monetelor*, cu dreptul de a stabili raporturile dintre monete și a împiedica devalorizările.

Problema ar fi ușurată prin faptul că toate Statele europene ar avea în noua organizare și economia dirijată și moneda dirijată.

Prin organizarea mijloacelor economice și tehnice, Europa va putea să progreseze în toate direcțiunile. Nu trebuiesc aduse atingeri organelor politice ale diverselor țări europene. Aceasta este partea cea mai sensibilă. Transformarea se va face dela sine, încetul cu încetul, în curs de câteva decenii, dacă toată lumea este mulțumită de noua organizare tehnică-economică. Și generațiunile tinere astăzi, vor putea vedea, la maturitatea lor, organizarea federală a Europei, ca un fapt împlinit.

Dar activitățile acestor organisme economice și tehnice trebuie coordonate, trebuie să existe o unitate de conducere, căci altminteri se ajunge la soluțiuni contrazicătoare. Și în alcătuirea organismului politic chemat să facă opera de coordonare și de îndrumare, trebuie să ne conducem de datele stabilite de experiență, pentru ca să se facă opera de realism politic, iar nu utopie.

America întotdeauna a aspirat după pacea universală și cu toate acestea războaiele s'au succedat după războaie, lăsând între ele numai scurte perioade de pace. Splendida *pax-romana*, așa de cântată de poeți și celebrată de filosofi, s'a putut realiza numai pentru că, sub Antonini, Roma ajunsese o monarhie quasi-universală.

În general, iluziunile unei păci universale, în omenire, devin mai puternice, după un mare războiu. Așa a fost și după războiul din 1914/1918. S'a crezut că s'a găsit formula pentru înlăturarea războaielor prin crearea Societății Națiunilor.

Această instituțiune creată prin pactul Wilsonian, păcătuia din două puncte de vedere:

- a) Societatea Națiunilor nu forma un Supra-Stat, căci prin pact se menținea existența Statelor naționale suverane, cu suveranitate completă;
- b) Nu se punea la dispozițiunea Societății Națiunilor niciun mijloc de constrângere.

Menținând Statele naționale suverane, fiecare cu tradițiunile, cu starea de spirit, cu interesele multiple și variate și pentru a căror satisfacere se pot deslănțui pasiunile omenești, nu se înlătură spiritul războinic.

Acela care ar călători în Elveția rămâne uimit cum populațiuni de origină etnică deosebită, locuind diferite cantoane, unii germani, alții francezi, alții italieni, trăesc în cea mai perfectă armonie, fiecare voind să fie elvețian.

Cei mai mulți dintre cugetătorii europeni ar dori ca o stare de pace europeană perpetuă, să stăpânească continentul, alții cred că o asemenea perspectivă e irealizabilă. Noi credem că realizarea acestui deziderat universal este posibilă în următoarele condițiuni: *a)* să se creeze un Supra Stat, Europa, fără însă să se aducă vreo atingere susceptibilităților Statelor naționale. Pentru a se ajunge la acest rezultat noi credem că forma preferabilă ar fi *Confederațiunea*. Am avea deci *Confederațiunea Statelor europene*, în care fiecare Stat federat ar avea completă suveranitate internă și externă, afară numai de anumite interese comune rezervate organelor confederațiunii, cum ar fi apărarea confederațiunii contra pericolelor din afară; *b)* politica externă a fiecărui Stat să țină seama de dezideratele exprimate de marea majoritate a celorlalte State federate; *c)* deciziunile ce s'ar lua de dieta confederațiunii să fie supuse legii majorității calificate, adică să nu se lucreze numai cu unanimități, ci cu mari majorități de pildă 6/8 sau 7/8; *d)* să se creeze o economie europeană instituindu-se acele oficii continentale de care am vorbit și care să se ocupe cu studierea și soluționarea în cele mai bune condițiuni a problemelor economice și tehnice privitoare la diversele țări ale confederațiunii. Am avea astfel un oficiu pentru agricultură, un oficiu pentru industria grea, un altul pentru industria ușoară, un oficiu pentru credit, un oficiu pentru transporturile pe uscat, un oficiu pentru transporturile pe apele interioare ale continentului, un oficiu pentru transporturile maritime, un oficiu pentru construcțiuni navale, un oficiu pentru apărarea continentului, un oficiu pentru repartizarea materiilor prime în condițiuni egale și echitabile pentru fiecare Stat, un oficiu statistic continental, etc.

Fiecare oficiu ar fi compus din reprezentanți ai tuturor Statelor, fiecare Țară având dreptul de a avea unul sau mai mulți reprezentanți, după numărul populațiunii.

Acești delegați ar alege o comisiune permanentă compusă din 3 membri tehnicieni de mare valoare, care, după indicațiunile date de congresul oficiului și sub controlul lui, ar conduce afacerile oficiului.

Fiecare oficiu ar delega câte un reprezentant pentru a forma un oficiu superior de coordonare, menit să se ocupe, sub directa supraveghere a dietei confederațiunii, de a coordona activitățile tuturor oficiilor.

Un tribunal al confederațiunii, al cărui membri ar fi desemnați de dietă dintre jurisconșulții cei mai iluștri din Europa, ar urma să judece conflictele dintre State.

## § 2. STATUL CORPORATIV

SUMAR: 688. *Definiția Statului corporativ.* — 689. *Statul corporativ este o formă de Stat în care sunt reprezentate interesele profesionale.* — 690. *Constituțiunea din 27 Februarie 1938 transformă Statul politic în Stat corporativ.* — 691. *Corporațiuni și sindicate.* — 692. *Ideea de profesiune.* — 693. *Economie dirijată.* — 694. *Legea breslelor din 12 Octombrie 1938.* — 695. *Regimul politic din 5 Septembrie 1940 menține Statul corporativ.*

688. **Definiția Statului corporativ.** Experiența istorică ne arată că economicul a jucat un rol considerabil în evoluțiunea societății omenești. Desigur că și în viitor fenomenele de ordin economic vor influența, în mod hotărîtor, mersul societăților.

Economicul are două mari părți: 1) creațiunea bogățiilor; 2) reparațiunea acestor bogății.

Când este vorba de producțiunea bogățiilor constatăm: a) că oamenii sunt în raport de conflict cu natura. Astfel, ei instalează sonde pentru a extrage țiteiul, fac galerii pentru a extrage minereuri, taie păduri pentru a face lemne de construcție sau de foc, etc.; b) dar sunt în raport de asistență, de colaborațiune între dâșșii. Capitalul, conducerea și manopera colaborează activ pentru reușita activității întreprinse.

Când este vorba de *repartițiunea bogățiilor produse*, constatăm că oamenii sunt în raport de conflict între dâșșii, căci fiecare din participanții la opera comună, capitalistul, conducătorul și lucrătorii, are pretențiuni asupra beneficiului rezultatului obținut, pe care el le găsește justificate, pe câtă vreme ceilalți le consideră exagerate.

Istoria ne arată din timpurile cele mai îndepărtate existența acestor conflicte între capital și muncă. Acest antagonism de clase, această luptă între clasa capitalistă și clasa muncitorească, există astăzi foarte puternică, foarte accentuată. Burghezimea a pretins să formeze un Stat de interes general, care să satisfacă toate interesele prin libertatea lăsată indivizilor, ca să-și concilieze, prin bună înțelegere, interesele antagoniste, dar în această luptă de interese acela reușește să-și impună voința, care are nevoie mai puțin urgentă de a-și lua partea de beneficii. Lucrătorii care au nevoi economice urgente sunt nevoiți să cedeze capitalistului ale cărui nevoi sunt mai puțin urgente. Cel slab economiceste se află, în sistemul liberal burghez, într'o situațiune de dependență față de cel puternic. Din această cauză, Statul liberal burghez apare ca un Stat de clasă.

Pentru a remedia aceste stări de lucruri, pentru a proteja pe cei slab i economicește, Statul s'a hotărît să intervie în raporturile dintre capital și muncă, pentru a echilibra interesele antagoniste.

Intervențiunea Statului poate să se facă direct, prin organele lui, sau indirect, prin procedeul sindicalist și corporativ, în care Statul organizează aceste instituțiuni profesionale, sindicatul și corporațiunea, organisme private, care să-l ajute în opera de conciliere a intereselor. Când însă sindicatul și corporațiunea devin organisme de Stat, adică avem intervenționism direct din partea Statului, intrăm în concepțiunea *Statului corporativ*.

**689. Statul corporativ este o formă de Stat în care sunt reprezentate interesele profesionale.** Această reprezentare a intereselor profesionale se face prin organe de Stat, având caracter corporativ, grație cărora Statul poate să exercite intervențiunile sale față de interesele antagoniste ale corpurilor profesionale în materie economică.

Organizarea Statului corporativ se poate face în două moduri: *a*) prin crearea de *parlamente corporative*, cum s'a făcut în Italia (legea electorală din 1928, legea din 1939 pentru organizarea Camerei fasciilor și corporațiilor), în fosta Austrie (1934), în Portugalia (Constituția din 1934), în România (Constituțiunea din 1938); *b*) prin crearea de *consilii corporative*, ca în Germania sub imperiul Constituțiunei dela Weimar, în Franța prin legile din 16 Ianuarie 1925 și 19 Martie 1936 și în România prin legea din 29 Aprilie 1936 pentru înființarea Consiliului superior economic, căruia legea din 3 Iunie 1938 îi ridica caracterul corporativ.

În țările cu regim bicameral, parlamentul poate să fie în întregime corporativ, cum era la noi, sub imperiul Constituțiunei din 1938 și al lezei electorale din 9 Mai 1939, sau numai una din Adunări, celelalte rămânând numai cu caracter politic. Astfel în Portugalia, Constituțiunea din 1934 crează un parlament bicameral: una din Camere, Adunarea națională, este o adunare politică cu drept de deciziune, iar cealaltă Adunare este corporativă, având atribuțiuni de a da avize pentru toate proiectele de legi supuse Adunării naționale, mai înainte ca aceasta să fie început discuțiunea.

**690. Constituțiunea din 27 Februarie 1938 transformă Statul politic în Stat corporativ.** Dacă examinăm corpul electoral dintr'un Stat democratic, vedem că cetățenii, cari au aptitudini de a fi alegători, și care deci formează conținutul acestui corp, se grupează pe partide politice sau



primesc sugestiunile unui partid, trimițând în Adunările reprezentative pe reprezentanții partidelor. Când examinăm însă corpul electoral al unui Stat corporativ, constatăm că cetățenii sunt grupați pe profesii și trimit în Adunări reprezentanți ai profesiei lor.

Se consideră că acești reprezentanți sunt mai apti decât reprezentanții politici de a stabili un echilibru între diversele interese economice antagoniste, asigurând astfel o mai bună dezvoltare a intereselor colective.

Constituțiunea din 1938 a admis că, la noi, reprezentarea profesională este necesară: *a)* pentru că într'un Stat care pune la baza organizării sociale munca individuală constructivă și garantează proprietatea și capitalul, rezultate ale muncii, interesele profesionale sunt realități de care trebuie să ținem seama, punându-le în posibilitate de a-și exprima revendicările lor; *b)* gruparea electorilor pe profesii și alegerea reprezentanților dintre profesioniști face ca acești reprezentanți să fie preocupați mai mult de considerațiuni profesionale decât de interese politice de partid. Adunările corporative caută să armonizeze interesele profesionale de multe ori antagoniste, în condițiuni mult mai bune decât Adunările politice.

691. **Corporațiuni și sindicate.** Sindicatele sau grupările profesionale de cele mai multe ori sunt unitare, adică constituite sau numai din patroni sau numai din muncitori, rareori mixte, adică formate din patroni și lucrători. Legea noastră din 1921 asupra asociațiilor profesionale admite și sindicatele mixte, pe care le găsim mai ales în Transilvania, precum și în sindicatele agricole.

Corporațiunea a fost creată, la noi, prin legea pentru organizarea meseriilor din 27 Ianuarie 1912; ea avea cel puțin 1000 membri, fiind formată dintr'una sau mai multe bresle. Corporațiunea avea atribuțiuni de organ de asigurare, de educațiune și de pregătire profesională. Legea din 26 Mai 1921 desființează breslele și corporațiunile, trecând pregătirea profesională asupra direcțiunii învățământului profesional din Ministerul Muncii, iar atribuțiunile de asigurare urmând să treacă la casele de asigurare. Articolul 61 stabilește însă că până la crearea și organizarea acestor noi instituțiuni, corporațiunile vor continua să subsiste. Casele de asigurare au fost create prin legea din 7 Aprilie 1933 pentru unificarea asigurărilor sociale, iar prin decizia ministerială din 4 Iulie 1933, corporațiunile au fost desființate.

Sindicatele cu acest caracter unitar și profesional sunt organisme private, controlate însă de Stat, cu care colaborează la opera de armonizare

și de echilibrare a intereselor; ele joacă un rol în reglementarea raporturilor dintre patroni și muncitori, prin convențiunea colectivă de muncă, precum și în procedura de conciliațiune și de arbitraj, în conflictele colective de muncă.

Sindicatelor sunt grupări, s'ar putea zice, aproape naturale, în care găsim un număr de oameni având interese, ocupațiuni, chiar sentimente comune, care s'au asociat grație acestor similitudini.

Marele publicist francez Léon Duguit vedea în sindicate organizarea masei amorfe a producătorilor, care se grupează pentru a rezista mai bine arbitrarului guvernanților. În aceste grupări sociale se stabilește între membri un sentiment de solidaritate, care face pe fiecare mai conștient de drepturile și îndatoririle grupărei.

Trebue să recunoaștem că mișcarea sindicală din România este abia la începutul ei; că *spiritul asociaționist* nu este încă dezvoltat, că convențiunea colectivă de muncă se aplică foarte rar. Pentru a remedia aceste stări de lucruri și a pune de acord realitatea cu legea, este nevoie de o schimbare a vieții noastre colective economice și profesionale, care nu se poate obține decât printr'o operă de propagandă și de educațiune socială.

692. **Ideia de profesiune.** Constituțiunea din 1938, prin art. 61, introducea, pentru prima dată în sistemul nostru constituțional, *profesiunea*, punând-o la baza organizării noastre electorale pentru Adunarea deputaților.

*Profesiunea* este o grupare socială și economică care cuprinde un număr de indivizi exercitând aceeași meserie, având aceleași interese, aceleași preocupări.

Constituțiunea împărțea cetățenii în 3 categorii, după munca pe care o practică, după felul ocupațiunii pe care o exercită: *a)* agricultură și muncă manuală; *b)* comerț și industrie; *c)* ocupațiuni intelectuale.

În aceste mari grupări, se integrează diverse corporațiuni cu caracter profesional, iar individul, prin corporațiuni, se integrează în grupuri, ceea ce implică în primul rând organizarea diverselor categorii de muncitori.

Constituțiunea, prin art. 26, recunoaște cetățenilor dreptul de asociațiune, lăsând însă legiuitorului ordinar sarcina de a reglementa, ținând seamă de împrejurări, exercitarea acestui drept și stabilind, în aliniatul II, că dobândirea personalității juridice nu se poate obține decât în condițiunile și cu îndeplinirea formalităților stabilite de lege.

693. **Economie dirijată.** Legile făcute în aplicarea principiilor constituțiunei din 1938, recunosc capitalului și proprietății un caracter mixt, individual și social, îndepărtându-se astfel de la textul constituțiunei. Astfel, *legea din 9 Ianuarie 1939 pentru organizarea Ministerului Economiei Naționale*, prin art. 1, litera *b*, arată între alte atribuțiuni ale Ministerului și pe acea de a asigura organizarea internă a comerțului, industriei și meșteșugurilor, astfel ca acești factori de producțiune și circulațiune a bunurilor să corespundă *nevoilor sociale*. Organizarea acestor factori trebuie să fie astfel îndrumată, încât să asigure și cerințele firești de întărire, încurajare și propășire profesională a lor, în cadrul necesităților economiei naționale.

Același articol, sub litera *d*, arată că Ministerul îndrumază și ajută la dezvoltarea comerțului bancar și a creditului ca factori ai Economiei Naționale, deci *economie dirijată*. Grație acestei *economii dirijate*, din nenorocire *fără direcțiune* rațională, fără un program unitar, fără o concepțiune serioasă, nu s'a putut ajunge la rezultate mulțumitoare.

Prin urmare, Ministerul poate să determine condițiunile de funcționare ale instituțiunilor comerciale, bancare sau industriale, după interesele generale ale colectivității.

Art. 55 stabilește că Ministerul poate să ceară toate datele și informațiunile în legătură cu activitatea economică a unei întreprinderi. Acele întreprinderi, care nu se vor conforma, adică nu vor da informațiunile cerute, vor fi sancționate, sancțiunea putând merge, în caz de recidivă, până la închiderea întreprinderii.

694. **Legea breslelor din 12 Octomvrie 1938.** În aplicarea noilor principii constituționale s'a făcut legea din 12 Octomvrie 1938 pentru organizarea breslelor <sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Legiutorul din 1938 înlocuește în mod nefericit termenul de sindicat prin acela de bresle, corporațiuni de meseriași ce au existat la noi în decursul veacurilor și care au dispărut definitiv în 1873.

Cuvântul *breaslă* vine dela slavonescul *brat-frate*, ar însemna o frăție, *confrerie*. Examinând vechile legiuiri și hrisoave, breasla ne apare ca o reuniune de indivizi, posedând dreptul de a exercita o profesiune manuală, compusă din patroni, calfe și ucenici, angajați să respecte regulamentele și disciplina breslei, ca și organele ei de conducere. Breslele noastre, ca și corporațiunile de meseriași ce existau în secolele trecute în diverse țări, exercitau adevărate monopoluri, căci nimeni nu putea să exercite o meserie dacă nu făcea parte din breasla respectivă și nici nu putea vinde într'un oraș o marfă similară, chiar adusă din altă parte, fără învoirea breslei, plătindu-i o anumită dare. Acest monopol al

Constituțiunea din 1938 voiește să organizeze Statul întemeindu-se pe producători, înlăturând categoriile politice din constituțiunile anterioare. In art. 61 arată că sunt 3 categorii de producători: a) agricultura și munca manuală; b) comerțul și industria; c) ocupațiuni intelectuale; fiecare din aceste categorii cuprinde numeroase subcategorii, după specialitățile arătate într'un tabel anexă la legea electorală din 9 Mai 1939.

Legiuitorul din 12 Octomvrie 1938 s'a inspirat dela legiuirile italiene și portugheze cerând ca: 1) recunoașterea breslei să se facă de puterea

producțiunii și al vânzării, prin înlăturarea concurenței, prejudicia pe cumpărători, dar aceasta se compensa prin tradiția de cinste a breslei, care ținea să producă lucruri de bună calitate, pe un preț moderat.

Cu timpul însă această bună tradiție de corectitudine decade și de aceea vedem că se introduc pedepse pentru meseriașii și negustorii necorecți. In numeroase hrisoave, prin care se întăresc, de diferiți Domnitori, acte anterioare de fundațiuni de bresle, vedem că se insista asupra acestor îndatoriri ale breslelor. Astfel, în hrisovul din 12 Aprilie 1794 dela Alexandru Constantin Moruzi voevod, privitor la breasla ișlicarilor și cojocarilor găsim (art. 15): Precum Domnia mea am pus rufetul lor într'aceasta buna rânduiala așa și ei să fie datori în toată vremea a vinde marfa lor cu preț drept și a lucra meșteșugul lor curat, fără de a strica lucrul cuivași sau a-l schimba și prețul să-l ceară pe cât se cade fără a se lăcomi la câștig spre înșelăciunea cumpărătorului, căci după cercetarea ce se va face în toată vremea, care se va dovedi, că au luat preț mai mult nu numai că îl va pierde, ci încă se va pedepsi (Condica XXVI, p. 211; Ureche, *Ist. Rom.*, III, p. 274 și urm.).

Intr'un alt hrisov, dela același Domnitor, din 2 Martie 1794, privitor la breasla blănarilor cojocari subțiri vedem că se stabilește un nart, adică se stabilesc prețuri maxime pentru diferite feluri de blăni și pentru diferitele lucrări de reparat. Acest preț, numit astăzi maximal, se numea atunci prețul cel drept. Hrisovul prevedea că cel ce va cere sau va lua mai mult decât *prețul cel drept*, se va pedepsi.

Breslele aveau, la noi, personalitate juridică. Aceasta nu rezultă din vreun text de lege scris, anterior pravilei lui Calimah, dar se întemeia pe obiceiul pământului, inspirat în mare parte de legiuirile împărătești (bizantine). In *Uricarul IV*, 207, găsim răspunsul boierilor divaniști la întrebarea Domnitorului Sc. Calimah (1819) care au fost vechile pravile ale Moldovei. Se arată, în răspuns, că pravilele lui Vasile Lupu au avut aplicare până la începutul veacului al XIX-lea, adăogându-se și pravilele împărătești, adică pravilele lui Justinian, Leon, Basilicale, introducerea pravilelor lui Teofil Anticherson și Harmenopol și în fine obiceiul pământului. In dreptul roman, când Statul acorda unui grup de persoane, dreptul de a se asocia, *jus coeundi*, implicit îi recunoștea și *jus corpus habendi*, dreptul de a avea un patrimoniu, distinct de acela al membrilor componenți. Dreptul bizantin urmează în această privință dreptul roman. Or, dreptul bizantin avea la noi un rol de drept supletoriu, cum era, în Franța cutumiară, dreptul roman. Regulamentul organic al Moldovei (§ 318) arată clar acest lucru.

Condica Calimah prin §§ 38 (reprodus după art. 26 cod austriac), 40 și 379 stabilește o autorizare generală pentru toate obștiile care s'ar înființa și ar intra în categoria iertatelor

executivă; 2) să nu existe decât o singură breaslă, pentru fiecare categorie de profesie pe un anumit teritoriu; 3) libertatea de asociațiune să se mențină, adică se recunoaște fiecăruia dreptul de a face sau nu parte dintr'o grupare profesională.

Legea noastră se deosebește însă de legiuirile italiană, portugheză și spaniolă, prin faptul că proclamă bresla ca o persoană juridică de drept privat. Ea nu face parte deci din organismul de Stat, cum este în legiuirile menționate. Dar bresla dobândește personalitatea juridică printr'un act

tovărășii, arătând că aceste tovrășii se socotesc către Stat și către terți ca o singură persoană.

Înainte de pravila Calimah, în Moldova, breslele erau puse sub controlul bisericii. Așa în manuscriptul 128 al Academiei Române vedem că Mitropolitul confirmă pe starostele breslei mișeilor (cerșetorilor), care se bucură de numeroase privilegii. Bresla data din timpul lui Ștefan cel Mare (1480) cum ne arată documentul dela fila 1. Intr'un alt document vedem că Mitropolitul Gavril încuviințează, în 1765, înființarea breslei ciubotarilor (*Uricarul XIV*, 1—5).

În Muntenia însă autorizarea pentru crearea breslelor se dădea de domnie, după cum am arătat.

Evreii nu aveau dreptul de a face parte din bresle și cum meșteșugurile și vânzarea mărfurilor produse nu se putea exercita decât de breaslă, rezultă că Evreii nu puteau fi meșteșugari. Ei puteau totuși exercita o meserie, dacă aceasta nu era acordată unei anumite bresle. Astfel într'un document din 1783 vedem că Evreii din București se ocupau cu poverne. Alte documente ne vorbesc de breasla Evreilor din Focșani.

Știm că Focșanii era un oraș de graniță. O parte din oraș era muntean, cealaltă parte moldovean. În Focșanii munteni, ședeau cei doi ispravnici ai Slam Râmnicului, iar în partea moldovenească era stabilită isprăvnicia de Putna.

Intr'o decizie a Curții din Galați (*Dreptul*, 1900, p. 235) ni se vorbește de comunitatea jidovească din Focșanii moldoveni, cu personalitate civilă, posedând poverne, dar membrii comunității nu aveau drept de a exercita meșteșuguri.

Această oprire a Evreilor de a intra în bresle se datora și spiritului religios, ce totdeauna s'a menținut în aceste organisme. Fiecare breaslă avea câte o biserică pe care o întrețineau din veniturile ei. Și astăzi au rămas nume de biserici care reamintesc vechile bresle, ca biserica Olari, biserica Zlătari, biserica Cărămidari, Precupeți, etc.

Tocmai în veacul al XIX-lea s'a admis Evreilor intrarea în bresle, fără a contribui însă la întreținerea bisericii, și de atunci ele decad.

Organele de conducere ale breslei erau: a) un Terzibașa sau staroste și 4 epitropi aleși de breslari, adică un fel de consiliu de administrație. Aceștia administrau cutia, casa socială. Veniturile constau din taxe asupra breslașilor, stabilite de multe ori prin actul de creare. Din acești bani se întrețineau biserica, se ajutau meseriașii scăpătați, se prăznuia sfântul patron al breslei. Starostele și epitropii, constituiți în *lonjă*, judecau micile neînțelegeri dintre membrii breslei, iar dacă era vorba de afaceri mai mari, trimiteau cazul Vel Cămărașului.

de recunoaștere al executivului, fiind supusă controlului și supravegherei puterii publice, dar păstrându-și o suficientă independență pentru apărarea intereselor proprii.

Legiuitorul din 1938 stabilea că nu se poate crea decât o singură breaslă pentru fiecare categorie profesională în cuprinsul unui Ținut.

Se recunoștea dreptul de a constitui bresle următoarelor categorii de profesioniști :

- a) meseriașii ;
- b) patronii ;
- c) funcționarii particulari.

Fiecare categorie din acești profesioniști se poate constitui în breaslă, dar numai o singură breaslă e în cuprinsul aceluiași Ținut. Breasla fiind unitară, iar nu mixtă, vom avea o breaslă de meseriași, alta de patroni, alta de funcționari. Legea mai impune ca cei care vor să se constituie în breaslă să reprezinte cel puțin 1/10 din numărul profesioniștilor aflați în cuprinsul Ținutului, iar numărul lor să nu fie mai mic de 30.

Legea impune breslelor anumite obligațiuni și anume: a) să urmărească educarea profesională, morală și patriotică a membrilor componenți ai breslei; b) să apere interesele profesionale atât ale breslașilor cât și ale profesioniștilor care nu fac parte din breaslă; c) să aibă conducători care să ofere garanții de capacitate, de moralitate și de patriotism.

Recunoașterea breslelor se face de Ministerul Muncii; ea conferă personalitatea juridică. Ministerul Muncii exercită controlul și supraveghează asupra acestor organisme.

Breasla recunoscută reprezintă pe toți profesioniștii din categoria respectivă din întregul cuprins al Ținutului, fie că sunt membri ai breslei, fie că nu sunt.

Când mai multe bresle se asociază avem Uniuni de bresle. Nu se poate crea decât o singură uniune pentru fiecare categorie profesională pe întreaga Țară.

**695. Regimul politic din Septemvrie 1940 menține Statul corporativ.** Deși decretul-lege 3052 din 5 Septemvrie 1940 suspendă Constituțiunea din 1938, totuși Statul corporativ continuă să subsiste pe baza legilor care se mențin, între care și legile privitoare la sindicate.

Un decret-lege din 18 Decemvrie 1940 abrogă pur și simplu legea breslelor din 12 Octomvrie 1938, dizolvând toate breslele constituite pe

baza ei, fără a aduce vre-o nouă reglementare a dreptului de asociațiune a celor 3 categorii de producători de care se ocupă legea abrogată.

În art. 2 al acestui decret-lege se spune că dreptul de organizare profesională va fi reglementat printr'o lege posterioară, ceea ce nu s'a făcut până acum. Așa încât astăzi starea legală este că sindicatele de patroni și liberi profesioniști se pot constitui conform legei din 1921 cu modificările din 1924, 1927, 1930 și 1938; funcționarilor publici li se recunoaște dreptul de asociațiune prin Codul funcționarilor publici din 1940, dar pentru funcționarii particulari și meseriași, al căror drept de asociere era reglementat numai de legea breslelor din 1938, exercițiul dreptului de asociere, prin faptul abrogării legei din 1938, a rămas fără nicio reglementare.

Legile din 26 Februarie 1941 și 2 Noemvrie 1941, care organizează funcționarea Adunărilor obștești plebiscitare, arată că sunt chemați la vot numai acei care exercită o profesiune, adică manifestarea de voință, aprobarea și dezaprobarea cerută, este dată numai de elementele producătoare ale Țării.

În diverse discursuri și interview-uri, președintele ad-interim al Consiliului de miniștri a arătat că România rămâne Stat corporativ și va fi organizat ca atare.

## INDEX ALFABETIC <sup>1)</sup>

- ABISINIA — stat protejat, recapătă independența I, 92.
- ABOLITIO I, 298.
- ABROGAREA LEGII VECHE I, 553.
- ABSOLUTISMUL REGALITĂȚII (Evul Mediu) și drepturile individuale II, 230.
- ABSOLUTIST — REGIMUL I, 428.
- ACADEMIA INTERNAȚIONALĂ DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE II, 397.
- ACCIDENTAȚI DE RĂZBOI — Statutul lor II, 209—210.
- ACT OF SETTLEMENT I, 108, 118; II, 232.
- ACTE ADMINISTRATIVE IN FORMA DE LEGE I, 261, 559—560; — diferite cazuri de I, 560—562; — constituționalitatea lor II, 91—94.
- ACTE ADMINISTRATIVE sustrase controlului contenciosului administrativ II, 171—176.
- ACTE DE AUTORITATE ȘI ACTE DE GESTIUNE I, 15; (distincția) II, 163.
- ACTE DE COMANDAMENT CU CARACTER MILITAR (sustrase controlului contenciosului administrativ) II, 173—176.
- ACTE DE GUVERNĂMÂNT (starea de necesitate) I, 143, 149; (sunt sustrase controlului contenciosului administrativ) II, 171—173.
- ACTE JURIDICE EXECUTORII I, 380.
- ACTE POLITICE: — caracteristica lor I, 425; — ratificarea lor I, 572—573.
- ACTE DE PUTERE PUBLICĂ — Răspunderea Statului pentru ele II, 177—210. — v. Răspunderea Statului.
- ACTELE FUNDAMENTALE DIN 1940—1941: I, 116, 231—233; — puterile Regelui și ale Conducătorului Statului I, 317—318; — au caracterul unui statut I, 319; — elaborarea normelor legislative I, 523—524; — ridică Regelui prerogativa de sancționare și promulgare a legilor I, 523; — dispariția formulei promulgării legilor I, 527. — v. Regimul din Septembrie 1940.
- ACTELE LEGISLATIVE ALE CONDUCĂTORULUI STATULUI I, 361 urm.
- ACTELE DE STARE CIVILĂ, sunt de atriбуțiunea legii civile II, 287.
- ACTELE DE STARE CIVILĂ ale membrilor Familiei Regale I, 309—310.
- ACTELE DE UNIRE din 1918 și Constituția I, 226—227.
- ACȚIUNEA PENALĂ — Punerea ei în mișcare II, 22.
- ACȚIUNEA RECURSORIE CIVILĂ (responsabilitatea judecătorilor) II, 191.

---

<sup>1)</sup> Acest index alfabetic a fost întocmit de d-l ION C. MOVILEANU, Doctor în drept dela Paris, fost student al Facultății de drept din Cernăuți și actualmente referent titular la Guvernământul Transnistriei. D-l Ion C. Movileanu este unul din tinerii străluciți care fac onoare științei juridice române; autorii acestei lucrări îi rămân adânc îndatorați pentru munca și străduința sa, plină de metodă și pricepere.



- ACȚIUNEA ÎN REGRES A STATULUI, contra funcționarului II, 202.
- AD-HOC — DIVANURILE I, 185—186.
- ADMINISTRATIV — SFATUL (Reg. Organice) I, 181.
- ADMINISTRATIVE — TRIBUNALE II, 28—32
- ADMINISTRAȚIA (Reg. Organice) I, 181.
- ADMINISTRAȚIA — Răspunderea Statului pentru actele funcționarilor administrativi II, 195—202.
- ADMINISTRAȚIA ȘI GUVERNUL — Raporturile lor I, 390—396.
- ADOPTIUNEA MEMBRILOR FAMILIEI REGALE este prevăzută în Statutul Familiei Regale I, 313.
- ADRIANOPOLE — TRATATUL DELA (situația Domnitorilor) I, 177; — stabilește definitiv protectoratul rusesc asupra Principatelor II, 246.
- ADUNAREA DELA BLAJ I, 202—203.
- ADUNAREA DEPUTAȚILOR: — compunerea I, 507 urm.; — durata și reînnoirea I, 507—508; — numărul deputaților I, 508—509.
- ADUNAREA ELECTIVĂ: — (Convenția dela Paris) I, 187; — (Statutul lui Cuza) I, 215—216; (examinarea proiectului de Constituție din 1866) I, 221.
- ADUNAREA OBȘTEASCĂ ORDINARĂ (Reg. Organice) I, 178—179, 257.
- ADUNAREA REPREZENTATIVĂ (Sfatul obștesc — Constituția cărvanarilor) I, 200.
- ADUNĂRILE OBȘTEȘTI PLEBISCITARE din 1941 I, 116, 437, 463, 577—580; II, 386.
- ADVISORY OPINIONS (Statele Unite) II, 52; (valoarea lor jurisprudențială) II, 49.
- AFIȘAJUL II, 296—297.
- AGORA I, 429.
- AGRAR — COMITETUL II, 30; judecă recursuri în materie agrară II, 128.
- AGRICOLE — INVOELI (până în 1907) II, 383.
- ALCOOLICE — BĂUTURI — autorizarea lor II, 270.
- ALCOOLISMUL — necesitatea combaterii lui II, 318.
- ALEGĂTORI: — drepturile alegătorilor înscrși în liste I, 488—489; — sisteme de recrutarea lor I, 439—442. — v. Corpul electoral.
- ALEGERI — v. Electorală — (Legea, — Procedura). — v. Contenciosul electoral.
- ALEGEREA NOULUI REGE (vacanța Tronului) I, 273—274.
- ALEMBERT — D' — prepară spiritele pentru Revoluția franceză I, 109.
- ALEXANDRESCO D. — iresponsabilitatea Statului pentru pagube de război II, 203.
- ALEXIANU G.: — constituționalitatea Tribunalelor administrative II, 159—162 notă; — dreptul la despăgubire pentru daunele cauzate de o lege neconstituțională II, 185.
- ALIBERT R. — explicația lipsei controlului constituționalității legilor în Franța II, 56 notă.
- ALIBINATUL în vechiul nostru drept I, 169.
- ALIMENTAREA POPULAȚIEI RURALE — necesitatea ameliorării ei II, 318.
- ALTHUSIUS — fundamentul suveranității I, 48.
- ALITUDINEA — influențează respirația și circulația sângelui II, 310.
- AMBASADORI — Dreptul Regelui de a-i acredita și primi I, 301—302.
- AMENDAMENTE LA LEGI — Dreptul de a le prezenta (Parlamentul) I, 548.
- AMENDAMENTE CONSTITUȚIONALE (Statele Unite): — declararea lor ca neconstituționale II, 43; — controlul constituționalității lor II, 46—47; — critica II, 55.
- AMERICA — v. Statele Unite.
- AMNISTIA: — Acordarea ei I, 294, 299—301; — (act administrativ sub formă de lege) I, 562.

ANCHETELE PARLAMENTARE: I, 563—564;  
—drepturile comisiilor lor I, 564—566;  
—legea română privitoare la ele I, 566—567; —concluziile comisiilor de anchetă parlamentară I, 568.

ANGLAS — BOISSY D': — guvernarea elitei I, 438—439; — proprietatea, criteriul de recrutare a electorilor I, 562.

ANGLIA: *tomul I*: — concepția rolului Statului 35; — monarhia absolută 45; — apariția Statului de drept 79; — uniunea personală cu Regatul Hanovrei 86; — uniune incorporală 89; — transformarea sa în Comunitatea de națiuni britanice 90; — imperiul britanic, stat federal 91; — puterea obiceiului 107; — constituția 107—108; — domnia legalității 108—109; — evoluția feudalității 109; — constituție flexibilă 112; — constituția-pact în Anglia 116—118; — delegația de putere 124, 125; — revizuirea constituției 136; — plinele puteri în 1939 143; — decretul-lege astăzi 150, 152; — origina decretului-lege 151; — separația puterilor 243—244; — funcționarea în bune condițiuni a separației puterilor 248; — lista civilă 290; — subsecretarii de Stat 349—350; — raporturile miniștrilor cu Coroana 357—358 și notă; — judecarea miniștrilor 388; — impozitele și crearea Parlamentului 397; — formațiunea Parlamentului 429—432; — desvoltarea feudalității 430; — magnum concilium 430—431; — magnum concilium 500; — explicația regimului constituțional 431—432; — parlamentul și Coroana, reprezentanți ai națiunii 432; — atitudinea burghezimii 432 notă; — proprietatea funciară, criteriu pentru recrutarea electorilor 440; — votul universal 444—445; — votul femeilor 465; — votul cumulativ 473—474; — votul limitat 475; — examinarea re-

gularității alegerilor 495; — dualitatea Camerelor 499—500; — senatorii universităților 505; — mesagiile șefului statului, adresate Parlamentului 515; — sancționarea legilor 521; — disciplina parlamentară 531; — demisia parlamentarilor 535—536; — gratuitatea mandatului parlamentar (Camera lorzilor) 540, 541; — puterile Parlamentului 547; — distincția între legi materiale și formale 559—560; — e țara originară a anchetei parlamentare 563.

*tomul II*: — juriul funcționează și în afaceri civile 16; — tribunale extraordinare de judecată (în trecut) 24; — controlul constituționalităților legilor 59 urm.; — nu există deosebire între legile fundamentale și cele ordinare 60—61; — the King can do no wrong 101; — impeachment 101; — răspunderea ministerială 101; — măsuri luate pentru a nu se abuză de chestiunea de încredere 102; — funcționarii răspund, nu Statul 183 notă; — iresponsabilitatea Statului pentru actele Parlamentului 189; — idem, pentru actele justiției (funcționarii răspund) 195; — libertățile franceze și cele anglo-saxone 230; proclamațiile de drepturi și libertăți individuale 231—233; — deosebirea dintre declarațiile de drepturi americane și engleze 235, 237 notă; — problema libertății individuale 264—265; — libertatea presei 290; — origina Englezilor 315 notă; — fără democrație individualistă 378; — naționalismul economic 390; — își crează un imperiu colonial 391; — caută să-și asigure cât mai multe monopoli (după primul război mondial) 391.  
— v. Act of settlement.  
— v. Bill of rights.  
— v. Magna charta  
— v. Petition of rights.

- ANGLO-FRANCEZĂ — Concepția (starea de necesitate) I, 142.
- ANSON — SIR W. R. — petiția drepturilor I, 117.
- ANTICHITATEA: — concepția rolului Statului I, 35; — nu-și pune problema puterii politice I, 41; — drepturile și libertățile individuale 224—225.
- ANTISEMITISM — explicațiunea mișcărilor antijudaice II, 341—343.
- ANTONESCUL — MAREȘALUL — v. Conducătorul Statului.
- ANTROPOLOGIA — rolul și obiectul său II, 310.
- ANULARE — CONTENCIOSUL DE II, 165—166.
- ANZILOTTI: — valoarea tratatelor internaționale neregulat încheiate din punct de vedere al dreptului internațional I, 575; — valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern I, 575—576.
- APARTENENȚA LA O NAȚIUNE — în regimul individualist și în doctrina germană II, 336, 337.
- APE NAVIGABILE ȘI FLOTABILE — proprietatea lor II, 278.
- APPENZEL — CANTONUL, guvernare directă I, 427, 436.
- AQUINO — TOMA DIN: — problema suveranității I, 43; — susține că Guvernământul legal e inferior celui arbitrar I, 76; — tiranicidul I, 157—158; — elementele puterii politice I, 306.
- ARBITRAL — TRIBUNALUL, ROMÂNOMAGHIAR DIN PARIS și problema optanților II, 329.
- ARDEAL: — mișcarea ideilor politice în secolul XVIII I, 193—194; — extinderea Constituției I, 225; — unirea cu Regatul I, 225; — cauzele de minimă valoare din Ardeal, sunt supuse recursului în casare II, 125; — organizarea contenciosului administrativ înainte de unire II, 151—154; — termenul de recurs în afacerile judecate de Curțile de Apel din Ardeal II, 154 notă; — problema optanților II, 328—329; — regimul domenal (proprietatea minieră) II, 376 notă; — unitate economică românească și spațiu vital românesc II, 395.
- ARGENTINA: — stat federal I, 91; — votul limitat I, 475.
- ARHITECȚII STATULUI, pot fi aleși parlamentari I, 543.
- ARIENE — POPOARE, origina lor comună II, 312.
- ARIERPARAGRAPH I, 57.
- ARISTOCRAȚIA I, 95.
- ARISTOTEL: — diviziunea Statelor din punct de vedere al formei de guvernământ I, 93; — organele Statului I, 242; — ce este politica I, 424 notă; — consideră sclavajul ca o instituție de drept natural II, 254.
- ARIZONA — revocarea judecătorilor aleși II, 48 notă.
- ARMATA: I, 416—418; — dreptul Dominitorilor noștri de a avea armată I, 168; — Regele este capul armatei I, 298; — actele privitoare la administrarea și comanda armatei, sunt făcute în chip discreționar II, 175.
- ARMATA NAȚIONALĂ (oștirea pământescă) sub Regulamentul Organic I, 181.
- ARMATE STREINE — pătrunderea lor în țară I, 419—420.
- ARMEAN-GREGORIAN — CULTUL, cult istoric II, 286.
- ARMY ACT I, 151.
- ARNDT — poporul, comunitate națională I, 56.
- ASCOLI: — studiul Țiganilor II, 254; — face un vocabular țigano-italian II, 354.
- ASEDIU — STAREA DE: I, 144—148; — declararea ei, act administrativ sub formă de lege I, 562; — act de guvernământ II, 172.

ASOCIAȚIE — LIBERTATEA DE II, 301—302.  
 ASOCIAȚIILE DE STATE (uniuni, federații) I, 86 urm.  
 ASOCIAȚIUNI, FONDAȚIUNI II, 302.  
 ASOCIAȚIUNI FĂRĂ SCOP LUCRATIV II, 302.  
 ATANASE — EPISCOPUL (Ardeal) — unirea cu Biserica catolică II, 286.  
 ATMOSFERIC — SPAȚIUL, este de domeniu public II, 287.  
 AUR — PLATA IN (renta de Stat, curs forțat) I, 416.  
 AUSTRALIA — protecționismul uman II, 390.  
 AUSTRO-UNGARIA, uniune reală I, 87.  
 AUTARHIA II, 390.  
 AUTENTIFICARE — DREPTUL DE, al Domni-  
 torilor noștri I, 170.  
 AUTOLIMITAȚIUNEA STATULUI I, 80.  
 AUTORITARE — v. State autoritare.  
 AUTORITATE ȘI LIBERTATE I, 104; II, 225, 371, 377—378; — (necesitatea unui echilibru) I, 224.  
 AUTORITATE — ACTE ADMINISTRATIVE DE II, 163.  
 AUTORITATEA — necesitatea ei, în momente dificile pentru colectivitate I, 103.  
 AUTORITATEA LUCRULUI JUDECAT (în Statul de drept) I, 82; II, 6—7.  
 AUTORIZAREA PREALABILĂ (presa, regim preventiv) II, 253.  
 AUVERGNE — GUILLAUME D' — suveranitatea populară I, 47.  
 AVEREA, criteriu pentru recrutarea electorilor I, 440.  
 AVEREA MEMBRILOR FAMILIEI REGALE, absenți, sau care și-au pierdut calitatea — Administrarea ei I, 311.  
 AVERI — Interzicerea confiscării lor II, 280, 374.  
 AVERTISMENTUL: — (pedeapsă disciplinară parlamentară) I, 532; — (presa, regim preventiv) II, 253.

AVIZELE COMISIUNILOR DISCIPLINARE: — (recurs în casare) II, 132; — (avize conforme) II, 137—139.  
 AVOCAT — PROFESIUNEA DE, nu poate fi exercitată decât după îndeplinirea unor anumite condițiuni II, 268—269.  
 AVOCAȚI EVREI — situația lor II, 351.  
 AVOCAȚII STATULUI, pot fi aleși parlamentari I, 543.  
 AVRAM IANCU — Revoluția din 1848 I, 204.

## B

BACON — rolul Statului I, 35.  
 BĂDĂRĂU ALEX. — Legea (contenciosul administrativ) II, 147—148.  
 BĂLĂNESCU I. — GENERAL MEDIC — problema alimentației II, 318.  
 BĂLCESCU N.: — și mișcările din 1848 I, 205; — obiectivele revoluției din 1848 I, 207; — mișcarea antijudaică în timpul lui Mihai Viteazul II, 344 notă.  
 BALFOUR — DECLARAȚIA, recunoaște Evreii din punct de vedere internațional II, 327.  
 BALTA LIMAN — Convenția dela I, 183—184.  
 BANAT — natalitatea este inferioară mortalității II, 315.  
 BANUL CRAIOVEI I, 339.  
 BĂRNUȚIU SIMION — revoluția din 1848 I, 202—203.  
 BARONES ȘI NOBILES I, 338.  
 BARTHÉLEMY IOSEPH — *tomul I*: — istoria, izvor al dreptului constituțional 21 notă; — separația puterilor, supapă a regimului parlamentar 254; — subsecrării de Stat 350; — comisarii guvernului 352; — situația primului ministru în regimul parlamentar 359; — natura electoralului și organizarea corpului electoral 438; — guvernarea elitei 439; — principiul democratic și votul universal 442; — tendința spre

- votul universal 463; — votul cumulativ 474; — legile retroactive 557.
- tomul II**: — e pentru instituirea controlului constituționalității legilor 58.
- BARTHÉLEMY** — **DUEZ**: — decretul lege I, 366; — legi formale și legi materiale I, 559; — când există o putere judecătorească? II, 8.
- BASARABIA**: — extinderea Constituției I, 225; — organizare regională I, 379, 395; — colonizarea de către Ruși cu populațiuni străine II, 326.
- BĂUTURI ALCOOLICE** — Autorizarea lor II, 270.
- BAVARIA** — justiția administrativă II, 144.
- BAYRACTARUL** I, 173 notă.
- BEAUDEAU** și ideea de libertate II, 236.
- BEKKER** — personalitatea Statului I, 68.
- BELGIA** — **tomul I**: — uniunea personală, cu Congo 86; — delegația de putere 125; — revizuirea constituției 136; — pline puteri în 1939 143; — lista civilă și bunurile Coroanei 290 notă; — membrii Familiei Regale nu pot fi miniștri 297; — titulatura Regelui 304; — decăderea prinților căsătoriți fără consimțământul Regelui 313; — jurământul miniștrilor 348; — inexistența subsecretarilor de Stat 351; — judecarea miniștrilor 388; — dreptul de liberă impunere 400, 401; — Curtea de Conturi 413, 414; — datorica publică 415; — votul plural 469—470; — sistemul lui Hondt 478; — compunerea Senatului 502; — mesagiile Șefului Statului adresate Parlamentului 515; — sancționarea legilor 521—522; — drepturile comisiilor de anchetă parlamentară 565—566.
- tomul II**: — controlul constituționalității legilor 65—66; — răspunderea ministerială 106—108; — constituția nu prevede contenciosul administrativ, 143; — jurisprudența stabilește că secretul corespondenței se aplică și cărilor poștale 297; — moștenește Congo dela Regele Leopold 391.
- BELLARMIN** — problema suveranității I, 44.
- BELLIDUX** I, 172.
- BENJAMIN CONSTANT** — individul și comunitatea (în Antichitate) II, 229.
- BENOIST** — **CH.** — propunerea, de control al constituționalității legilor (Franța) II, 56 notă; — critica Declarației franceze a drepturilor (1789) II, 241.
- BENTHAM** — critica Declarației franceze a drepturilor (1789) II, 241.
- BERARIU** — **PROF.** — Proiectul de constituție I, 227.
- BERLIN** — **CONGRESUL DELA** — ne impune încetățenirea evreilor II, 345.
- BERNA** — **CANTONUL** — controlul constituționalității legilor II, 63.
- BERTHÉLEMY** — **PROF.**: — personalitatea Statului I, 69; — critica teoriei sale a dublei personalități a Statului I, 72; — susține existența a numai două puteri I, 245—246; — justificarea reparării daunelor cauzate de Administrație (echitatea, fundament al reparării) II, 196.
- BESSELER** — rolul doctrinei I, 23.
- BEŞLI-AGA** I, 173 notă.
- BETHMANN** — **HOLWEG** — Not kennt kein Gebot I, 142.
- BILE** — **VOTUL PRIN** I, 520.
- BILL-UL** (Anglia) I, 431.
- BILL OF RIGHTS** I, 108, 118; II, 231—232; (libertatea individuală) II, 265.
- BINELE GENERAL** — **Principiul lui** (regimul politic din 1940) I, 237—238.
- BIOCHIMIA** studiază sângele II, 311.
- BIOLOGICA** — **ȘCOALA** (personalitatea Statului) I, 69.
- BIOSOCIOLOGIA** studiază influența eredității II, 310.
- BIROURI ELECTORALE JUDEȚENE** (legea din 1926) I, 456.

- BIROURI DE PLASARE — Autorizarea lor II, 270.
- BIROURILE ADUNĂRILOR LEGISLATIVE: — alegerea lor I, 511—512; — atribuțiile I, 512—514.
- BISERICA CATOLICĂ — situația sa juridică, potrivit Concordatului II, 288.
- BISERICA CREȘTINĂ — influența sa în Evul Mediu II, 221—222.
- BISERICA GRECO-CATOLICĂ II, 286.
- BISERICA ORTODOXĂ ROMÂNĂ II, 283—285.
- BISERICILE — Raporturile lor cu Statul (român) II, 286—287.
- BISMARCK — guvernează prin decrete cu putere de lege I, 152.
- BIZANTIN — IMPERIUL: — Împăratul, mandatarul lui Dumnezeu I, 305; — rolul Împăratului în materie religioasă II, 285 notă.
- BLAKSTONE: — drepturi absolute și relative I, 14—15; — common law II, 42; — influența sa asupra Declarației franceze a drepturilor din 1789 II, 240.
- BLAJ — ADUNAREA DELA I, 202—203.
- BLUNTSCHLI: — rolul Statului I, 36; — personalitatea Statului I, 69; — diviziunile Statelor din punct de vedere al formei de guvernământ I, 93; — valoarea tratatelor internaționale neregulate încheiate din punct de vedere al dreptului intern I, 575.
- BODIN J.: — nu adoptă cuvântul « Stat » I, 31; — problema suveranității Statului I, 44.
- BOERESCU B. — darea în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- BOERESCU C. — desființarea Consiliului de Stat I, 220.
- BOIERII — raporturile lor cu Domnitorii I, 76.
- BOISSY D'ANGLAS: — guvernarea elitei I, 438—439; — proprietatea, criteriu de recrutare a electorilor I, 440 notă.
- BOILĂ — PROF. — Proiectul de constituție I, 227.
- BOLIAC CEZAR — revoluția din 1848 I, 205.
- BONALD — susține absolutismul I, 44.
- BONNARD R.: — represiiuni jurisdicționalizate II, 131 notă, 138, 138 notă.
- BOSSUET — problema suveranității I, 44.
- BOUCHER — tiranicidul I, 157—158.
- BRĂTIANU — I. C.: — revoluția dela 1848 I, 205; — retragerea acuzării miniștrilor conservatori (1876, 1877) II, 114.
- BRAZILIA — stat federal I, 91.
- BRESLE: — desființarea lor II, 402; — origina cuvântului II, 404 notă; — drepturile, îndatoririle, organizarea și situația lor, în trecut II, 404—406 notă; — legea lor din 1938 II, 404—407.  
— v. Corporațiuni.
- BRIAND ARISTIDE — uniunea europeană II, 392.
- BRINZ — personalitatea Statului I, 68.
- BRUNKEN — deosebirea între « interpretare » și « construcție » (Statele Unite) II, 46 notă.
- BRYCE — LORD: — controlul constituționalității legilor în Statele Unite (prima perioadă) II, 45; — constituția flexibilă și democrația II, 61.
- BUCOVINA: — organizare regională I, 379, 395; — organizarea contenciosului administrativ (la unire) II, 150—151; — extinderea competenței Curții de Casație II, 154; — regimul domenal (proprietatea minieră) II, 376 notă.
- BUFFON — admite trei rase (albă, galbenă, neagră) II, 310.
- BUGETUL: I, 408—410; — anualitatea lui I, 410—411; bugetul provizoriu I, 411—412; — controlul lui, I, 412—414.
- BULETINE DE VOT I, 490.
- BULETINE SCRISE — VOTUL CU (Parlament) I, 521.

BULGARIA: — Stat vasal (1878—1908) I, 92; — își dă Constituție autoritară II, 378.

BUNA (cauciuc sintetic) II, 392.

BUNDESRAH-UL și controlul constituționalității legilor în Germania II, 67.

BUNURI DE FAMILIE: — necesitatea creării lor II, 319; — condițiuni de acordare, luptătorilor II, 319—320.

BURGHEZIA: — formarea ei I, 432 notă; — pretinde a forma un Stat de interes general II, 400; — statul liberal burghez e un stat de clasă II, 400.

BURKE — critica Declarației franceze a drepturilor din 1789 II, 241.

BURKHARDT — starea de necesitate I, 149.

## C

CABINET — CONSILIUL DE I, 355.

CABINETUL MINISTERIAL — rolul său în regimul parlamentar I, 340—341.

CAESAROPAPISMUL I, 305; II, 285 notă.

CAHEN — critică principiul separației puterilor I, 247.

CĂI DE COMUNICAȚIE, sunt de domeniul public II, 278.

CĂILE FERATE — monopolul lor I, 407.

CAIMACAMI (crearea lor) I, 176.

CĂIMĂCĂMIA în trecutul țărilor noastre I, 284—285.

CAIMACAMUL din Craiova I, 339.

CALIFORNIA — revocarea judecătorilor aleși II, 48.

CALVIN — CULTUL — raporturile cu Statul II, 286.

CAMERA (Adunarea Deputaților): — compunerea I, 507 urm.; — durata și reînnoirea I, 507—508; — numărul deputaților I, 508—509.

CALIMAH — CONDICA LUI: — obiceiul pământului I, 167; — oprește căsătoria între ortodocși și eterodocși II, 325 notă; — situația breslelor II, 405—406 notă.

CAMERA COMUNELOR — apariția I, 431, 500.

CAMERA FASCIILOR ȘI CORPORAȚIILOR (legea din 19 Ianuarie 1939) I, 587 urm. CAMERA INALTĂ v. Senat.

CAMERA LORZILOR — apariția I, 431, 500.

CAMERE — dualitatea lor I, 497—499.

CÂMPIA LIBERTĂȚII — ADUNAREA DE PE I, 203.

CANALUL PANAMA — COMPANIA — Legea excepțională II, 261.

CANCELARUL (auxiliar al Regelui francez) I, 335, 336.

CANDIDATURĂ — DECLARAȚIA DE I, 489.

CANTACUZINO C. — origina limbii române II, 244.

CANTACUZINO ION — SPĂATARUL — memoriul din 1791 I, 196.

CANTEMIR D.: — prerogativele și drepturile Domnilor, în Principate I, 45, 168; — obiceiul pământului I, 167; — ereditatea Domniei I, 172—173; — hattîșerifurile I, 195—196 notă; — barones și nobiles I, 338; — sclavajul la noi II, 254; — mitropolitul și Domnul, la noi II, 285 notă; — străinii exercitau comerțul și aveau capitaluri, în trecut, la noi II, 366.

CAPACITAR — SISTEMUL — (recrutarea electorilor) I, 439, 441.

CAPITALUL ȘI MUNCA: — conflictul dintre ele II, 400; — intervenția Statului în raporturile dintre ele II, 401.

CAPITANT ȘI COLIN: — dreptul natural I, 8; — menirea tehnicei legislative I, 595; — modificarea regimului recursurilor în justiție II, 188.

CAPITATIO I, 169.

CAPITULAȚIUNILE PRINCIPATELOR — problema lor I, 195—196 notă.

CAPUKIHAIA I, 174.

CAPUL STATULUI I, 292.

CARAGEA — CODUL: — autoritatea lucrului judecat II, 7 notă; — obiceiul pământului I, 67.

- CÂRJE LUCA — memoriul către Regele Poloniei I, 340.
- CARNETUL DE SĂNĂTATE II, 317.
- CAROL CEL MARE — sacraarea sa I, 305.
- CAROL DE HOHENZOLLERN: — proclamarea ca Domn I, 221; — critica constituției din 1866 I, 223; II, 368; — sistemul celor două partide politice II, 369.
- CAROLINA DE NORD (U. S. A.) — drepturile și libertățile individului II, 234.
- CARP P. — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- CĂRVUNARI: — Proiectul lor de constituție I, 198—201, (separația puterilor) I, 256, (libertatea presei) II, 291, (proclamarea drepturilor și libertăților individului) II, 244—246.
- CASARE — RECURSUL IN II, 121—130; (în materie disciplinară) II, 130—140; — garanție a separației puterilor I, 260.
- CASAȚIE — CURTEA DE II, 24—27; — validarea alegerilor parlamentare I, 495—496, 535.
- CĂSĂTORIA între ortodocși și eterodocși II, 325 notă.
- CĂSĂTORIA MEMBRILOR FAMILIEI REGALE I, 311—312.
- CĂSĂTORIILE DINTRE EVREI ȘI ROMÂNI DE SÂNGE — nulitatea lor II, 350.
- CASE DE SCHIMB — autorizarea lor II, 270.
- CASSIUS DIONE: — isgonirea evreilor din Palestina și sensul cuvântului « Iudeu » II, 339; — deosebirea evreilor de toate celelalte neamuri, prin obiceiurile lor II, 341.
- CATARGI LASCĂR: — locotenența domnească din 1866 I, 220—221; — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- CATEAU CAMBRÉSIS — Pacea dela I, 336—337.
- CATOLICĂ — BISERICA — Situația sa juridică, potrivit Concordatului II, 288.
- CAUȚIUNEA (presa, regim preventiv) II, 253.
- CELSUS — definiția dreptului I, 4—5.
- CENSITAR — SISTEMUL (recrutarea electorilor) I, 439, 440.
- CENSURA (presa, regim preventiv) II, 253.
- CENSUS I, 440 notă.
- CENTRUL NAȚIONAL DE ROMÂNIZARE — crearea lui II, 353.
- CERȘETORI — Izolarea lor, în Germania II, 317.
- CERTIFICATUL MEDICAL PRENUȚIAL II, 317.
- CETATEA ALBĂ — CONVENȚIA DELA, recunoaște Principatelor dreptul de a-și alege Domni dintre pământeni II, 245.
- CETATEA ANTICĂ — individul și comunitatea II, 229.
- CETĂȚEAN — v. Declarația drepturilor.
- CETĂȚENI ACTIVI ȘI PASIVI (electorat) I, 437.
- CEZAROPAPISMUL I, 305; II, 285 notă.
- CHAMBERLAIN — H. S. — superioritatea rasei ariene I, 61.
- CHARDON — miniștrii și administrația I, 391—392.
- CHARTA CONCEDATĂ I, 113.
- CHARTA-MAGNA I, 107, 109, 116—117, 430; II, 231.
- CHEMAREA LA ORDINE (pedeapsă disciplinară parlamentară) I, 532.
- CHESTORII ADUNĂRILOR LEGIUITOARE — atribuțiunile lor I, 513.
- CHINA: — separația puterilor I, 264; — controlul constituționalității legilor II, 70 notă.
- CIRCUMSCRIPȚII ELECTORALE — determinarea lor I, 485—486.
- CIVILIZAȚIA II, 383.
- CLACA — subsistă până în 1907 II, 383.
- CLASELE SOCIALE: — și cucerirea puterii I, 101, 103; — rivalități și lupta de interese II, 371.
- CLAUZA AUR (rente de Stat, curs forțat) I, 416.



- CLÉMENCEAU — stabilește procedeul ca chestiunea de încredere să se pună și în fața Senatului II, 102.
- CLERICIS LAÏCOS — BULA (imunitatea clerului în materie de impozite) I, 403.
- CLIMA influențează sexualitatea II, 310.
- COATMAN J. — războiul economic II, 390.
- CODUL FUNCȚIONARILOR PUBLICI I, 393.
- CODURILE DIN 1864 — confecționarea lor I, 219.
- CODURILE CALIMACH ȘI CARAGEA: — obiceiul pământului I, 167; — autoritatea lucrului judecat (codul Caragea) II, 7 notă; — interzicerea căsătoriei între ortodocși și eterodocși (codul Calimach) II, 325 notă; — situația breslelor (codul Calimach) II, 405—406 notă.
- COEFICIENTUL ELECTORAL (reprezentarea proporțională, repartitia mandatelor) I, 475—476, 477—479.
- COEZIUNEA SOCIETĂȚII — forțele care o asigură II, 218.
- COGĂLNICEANU M.: — lovitura de Stat din 1864 I, 156; — dorințele partidei naționale din 1848 I, 206; — problema agrară I, 212; — cere unirea Principatelor (1848) II, 247.
- COLABORAREA PUTERILOR I, 249—252.
- COLEGII (L. elect. 1866) I, 450—451, (L. elect. 1884) I, 451—452.
- COLIN ȘI CAPITANT: — dreptul natural I, 8; — menirea tehnicii legislative I, 595; — modificarea regimului recursurilor în justiție II, 188.
- COLONIAL LAWS VALIDITY ACT (Anglia) II, 59.
- COLONIALE — IMPERIILE II, 391—392.
- COLORADO — revocarea judecătorilor a-leși II, 48 notă.
- COLUMBIA — Stat federal I, 91.
- COMANDAMENT — ACTE DE, cu caracter militar (sustrase controlului contenciosului administrativ) II, 173—176.
- COMERȚULUI — LIBERTATEA II, 268.
- COMERȚURI: — reglementate II, 270; — supuse unei autorizări prealabile II, 270; — monopolizate în vederea unui interes fiscal II, 270—271.
- COMISARIU GUVERNULUI I, 352—353.
- COMISIA CENTRALA ELECTORALĂ (legea din 1926) I, 456—457.
- COMISIA CENTRALĂ DELA FOÇȘANI I, 188—189.
- COMISIA EUROPEANĂ A DUNĂRII II, 396.
- COMISII DE ANCHETĂ PARLAMENTARĂ: — drepturile lor I, 564—566; — concluziile lor I, 568—569.
- COMISII DE CERCETARE — procedura în fața lor (regimul din 1940, responsabilitatea penală și pecuniară a miniștrilor și înalților demnitari) II, 119—120.
- COMISII DE CIRCUMSTANȚĂ (Regimul din 1940) II, 261.
- COMISII DE CONTROL ȘI SUPRAVEGHERE (ale Parlamentului) I, 571—572.
- COMISII DISCIPLINARE: II, 130—131; — recursul în casare contra deciziunilor lor II, 132 urm.; — caracterul deciziunilor lor II, 137 urm.
- COMISII DE JUDECATĂ, SPECIALE — interzicerea înființării lor II, 23—24.
- COMISIILE ADUNĂRILOR LEGIUITOARE I, 514, (examinarea proiectelor de legi) I, 517.
- COMITETUL AGRAR II, 30; — judecă recursuri în materie agrară II, 128.
- COMITETUL DELEGAȚIILOR EVREEȘTI PE LÂNGĂ CONFERINȚA PĂCII (1919) — influența sa II, 329.
- COMIȚIILE CENTURIATE ȘI TRIBUTE (legiferare) I, 427.
- COMMON — LAW (Statele Unite) II, 42.
- COMPENSAȚIUNE — ACORDURI DE, mijloc de război economic II, 390.
- COMPETENȚE — fixarea lor de Constituție I, 122—124.
- COMPROMISUL DIN 1866 (Austro-Ungaria) I, 87, 88.

- COMTE — AUG. — personalitatea Statului I, 69.
- COMUNA — organ de descentralizare administrativă I, 395.
- COMUNITAR — REGIM — intervenția Statului II, 220—221.
- COMUNITAR — STATUL: — activitățile indivizilor, grupărilor și Statului însuși II, 372—373; — deosebirea de Statul individualist (viața economică) II, 373; — concepția Constituției noastre din 1938 II, 371—372.
- COMUNITARE — TENDINȚE, și individuale II, 219.
- COMUNITATEA NAȚIONALĂ, fundament al suveranității (doctrina național-socialistă germană) I, 55 urm.; — limitează puterea Statului I, 82—84.
- CONCENTRAREA PUTERILOR I, 242, 250—251, (regimul politic din 1940) I, 248, (constituția din 1938) I, 264.
- CONCEPTUALISTE — TEORIILE (personalitatea Statului) I, 70.
- CONCILIUM PLEBIS — legiferare I, 427.
- CONCORDATUL CU VATICANUL II, 288, (acordul privitor la interpretarea art. 9) II, 289.
- CONDICA — v. Coduri.
- CONDORCET — critica separației puterilor I, 246.
- CONDUCĂTORUL STATULUI: — *tomul I*: — și forma de guvernământ 97; — legiferarea 125, 155; — investirea cu depline puteri 157, 231—232; — situația și puterile sale 235—236; — completarea ordinii legale, când e nevoie de prezența unor instituțiuni desființate 268; — exercitarea puterilor regale, în lipsa Regelui 279—280: — răspunderea pentru actele Regelui 288; — contrasemnarea actelor Regelui 289; — guvernează cu plenitudinea puterilor 290; — puterile sale 291; — numește și revoacă pe miniștri 297; — caracterul de confirmare a desemnării sale ca prim ministru 297; — examinarea instituțiunii Conducătorului Statului; poziția și numirea sa 315—322; — guvernarea sa are bază democratică 322—325; — are singur guvernarea Țării 325 urm.; — responsabilitatea sa 327—328; — poate delega puterile sale, vice-președintelui Consiliului de miniștri 328—334; — colaboratorii săi 334—353; — numește și revoacă ad nutum pe miniștri 343; — raporturile sale cu miniștrii 356; — Conducătorul Statului și Președintele Consiliului de miniștri reprezintă o singură funcțiune 358; — este superiorul ierarhic al miniștrilor 359; — atribuțiunile sale: de ordin legislativ 361—378, de guvernare 378—384, în raporturile cu statele străine 384—387; — caracterul de permanență al instituției 319—320; — are atribuțiuni mult mai întinse ca Ducele 523—524; — concentrează puterile Statului 524; — delegarea puterilor sale 528; — are puterea de legiferare 577.
- *tomul II*: — pune în mișcare acțiunea în răspundere politică a miniștrilor 103; — are drept de tutelă asupra actelor de comandament a Grupului etnic german din România 338; — venirea la putere și investirea cu depline puteri 385.
- v. Regimul din Septembrie 1940.
- CONDURACHE — confuziunile de naționalități în tratatele de pace II, 330.
- CONETABILUL I, 335.
- CONFEDERAȚIA DE STATE I, 89—90.
- CONFEDERAȚIA STATELOR EUROPENE II, 399.
- v. Uniunea europeană.
- CONFIRMARE — DREPTUL DE, al Domnitorilor noștri I, 170.
- CONFISCAREA (presa, regim preventiv) II, 253.
- CONFISCAREA AVERILOR — Interzicerea ei II, 280 (Constituția din 1938) II, 374.

- CONFLICTE DE DREPT INTERPROVINCIAL (rezultă din aplicarea legilor în spațiu) I, 558.
- CONFUZIUNEA PUTERILOR I, 242, 250—251, (regimul politic din 1940) I, 248.
- CONGO — uniune personală cu Belgia I, 86.
- CONGRESUL NAȚIONAL AL BISERICII ORTODOXE II, 284.
- CONGRESUL DELA BERLIN — ne impune încetățenirea evreilor II, 345.
- CONGRESUL DELA PARIS I, 184—185.
- CONNECTICUT: — constituția-convenție I, 121; — condițiuni pentru electorat I, 441.
- CONSILIERII CONTROLORI ai angajărilor de cheltueli I, 413—414.
- CONSILII CORPORATIVE II, 401.
- CONSILIILE AJUTĂTOARE ale Monarhiei franceze absolute I, 337.
- CONSILIUL DE CABINET (Franța) I, 355.
- CONSILIUL DE COROANĂ I, 360.
- CONSILIUL DIRIGENT I, 226.
- CONSILIUL SUPERIOR ECONOMIC — consiliu corporativ II, 401.
- CONSILIUL JUDICIAR al membrilor Familiei Regale, este prevăzut în statutul acesteia I, 313.
- CONSILIUL LEGISLATIV I, 591—596; — avize la proiecte de legi I, 548.
- CONSILIUL DE MINIȘTRI I, 354—355; — exercitarea puterilor regale până la depunerea jurământului noului Rege I, 275; — idem, în lipsa Regelui I, 279—280; — convocarea și prezidarea sa I, 328—329; — rolul său în regimul parlamentar I, 340—341; — Președintele său, v. Conducătorul Statului.
- CONSILIUL DE PATRONAJ AL OPERELOR SOCIALE: — ar putea îndeplini funcțiunea unui oficiu pentru încurajarea natalității și protecția copiilor II, 318; — idem, a îndruma sătențele în ale gospodăriei II, 318.
- CONSILIUL DE STAT (statutul lui Cuza) I, 214, 218—220; II, 145—146; — necesitatea lui I, 379.
- CONSILIUL TRULAN — oprește căsătoriile între ortodocși și eterodocși II, 325 notă.
- CONSILIUL SUPERIOR AL MAGISTRATURII (înaintarea magistraților) II, 11—12.
- CONSTANT — BENJAMIN: — antichitatea și libertățile individuale II, 229; — individul și comunitatea (în Antichitate) II, 229.
- CONSTITUȚIA: — înțelesul termenului I, 106—107; — rolul ei I, 122 urm.; — supremația ei I, 127—134; — revizuirea ei I, 135—137; — suspendarea ei I, 139—162; — constituții flexibile și rigide I, 25; — constituții cutumiare și scrise I, 107—108; — caracterul legilor constituționale I, 24—25. — v. Actele fundamentale din 1940—1941. — v. Regimul (politic) din Septembrie 1940.
- CONSTITUȚIA CĂRVUNARILOR (proclamaarea drepturilor și libertăților individului) II, 244—246.
- CONSTITUȚIA FLEXIBILĂ ȘI DEMOCRAȚIA II, 61—62.
- CONSTITUȚIA SCRISĂ: — generalizarea ei I, 108—110; — caracteristicile (flexibile și rigide) I, 110—112; — instituirea sa I, 112—113; — constituțiile scrise, izvor al dreptului constituțional I, 22.
- CONSTITUȚIA SOCIALĂ ȘI CONSTITUȚIA POLITICĂ II, 215.
- CONSTITUȚIA DIN 1866 I, 220—226, (separația puterilor) I, 258—259.
- CONSTITUȚIA DIN 1923 I, 226—228, (separația puterilor) I, 259—260.
- CONSTITUȚIA DIN 1938 I, 228—231, (separația puterilor) I, 261—265.
- CONSTITUȚIE — FORMELE DE (charta, statut, pact, convenție) I, 113 urm.

- CONSTITUȚIE — PROIECTELE DE (1922—1923) I, 227.
- CONSTITUȚII NAȚIONALE (ale noastre) I, 210 urm., (au fost toate Statute) I, 318—319.
- CONSTITUȚIONAL — REGIM I, 99 urm.; — definiția I, 105; — fundament al statului de drept I, 81—82.
- CONSTITUȚIONALITATEA ACTELOR ADMINISTRATIVE IN FORMĂ DE LEGE II, 87—90.
- CONSTITUȚIONALITATEA LEGILOR: — controlul ei și ideea de legalitate I, 128, 552; — controlul ei I, 129 urm.; — controlul său, garanție a separației puterilor I, 260; — *controlul său* II, 35 urm. (definiția 36—37, controlul printr'un organ politic 38—40, printr'un organ jurisdicțional 40—70, în România 71 urm., procedura judecării ei 76 urm.); — constituționalitatea extrinsecă II, 37, 87—90; — constituționalitatea intrinsecă II, 37—38.
- CONSTITUȚIONALITATEA REGULAMENTELOR II, 90—91.
- CONSTRÂNGEREA IN STAT (funcțiunea de legiferare) I, 423.
- « CONȘTRUCȚIA » AMERICANĂ (interpretarea legilor) II, 46, 46 notă, (deosebirea de interpretare) II, 46 notă.
- CONSULTAȚII PREALABILE (Statele Unite, constituționalitatea legilor) II, 52; — valoarea lor jurisprudencială II, 53.
- CONȘTIINȚĂ — LIBERTATEA DE II, 283; — legislația noastră o respectă II, 287.
- CONȚA VASILE — pericolul invaziei evreești la noi II, 346.
- CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV: — și ideea de legalitate I, 128; — garanție a separației puterilor I, 260; — istoricul contenciosului administrativ român II, 141—156, principiile sale II, 156—176, organe și instanțe speciale II, 155; — obiectiv, subiectiv II, 149; — general, special II, 155—156; — de anulare, de plină jurisdicție II, 165.
- CONTENCIOSUL ELECTORAL I, 491 urm.
- CONTINGENTĂRILE — mijloc de război economic II, 390.
- CONTRACTELE INCHEIATE, nu pot fi atinse de legea nouă I, 553.
- CONTRACTUL DE MUNCĂ — reglementarea sa în vederea protecției sociale a muncitorului II, 271—272.
- CONTRACTUL DE UCENICIE II, 272.
- CONTRACTUL SOCIAL — fundament al suveranității I, 46 urm.; — teoria sa, concepțiune mecanică a fenomenelor sociale I, 426.
- CONTRASEMNAREA ACTELOR REGELUI I, 288—289.
- CONTROL — OBȘTESCUL (Regulamentele Organice) I, 181.
- CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR v. Constituționalitatea legilor.
- CONTROLUL RECIPROC AL PUTERILOR I, 252 urm., (în Constituția din 1938) I, 262—263.
- CONTURI — CURTEA DE II, 31—32; — controlul Bugetului I, 413, 414; — exercită atribuțiuni de contencios administrativ II, 158.
- CONVENȚIA (formă de constituție) I, 120—122.
- CONVENȚIA DELA BALTA LIMAN I, 183—184.
- CONVENȚIA DELA ROMA (1922) — dobândirea și pierderea cetățeniei II, 330.
- CONVENȚIA DELA PARIS I, 186—189. (Principatele, uniune reală) I, 88—89, (separația puterilor) I, 258, (alegerea Domnului) I, 274, (căimăcămia) I, 285; — drepturile și libertățile individului II, 248; — formulează principiul unei Curți de Casație unice II, 25. — v. Paris (— Tratatul, — Congresul dela).
- CONVENȚII DIPLOMATICE, acte de guvernământ II, 172.

- CONVENȚIUNI ȘI TRATATE — Incheierea lor I, 384—386.
- CONVERSIUNEA DATORILOR și ideea proprietății — funcție socială II, 281.
- CONVORBIRI TELEFONICE — Secretul lor II, 297—298.
- COORDONAREA ACTIVITĂȚILOR PUTERILOR STATULUI (constituția din 1938) I, 262.
- COPII — necesitatea unui oficiu pentru protecția lor II, 318.
- COREEA — stat protejat, anexarea I, 92.
- COROANA — Domeniile ei I, 290.
- COROANĂ — CONSILIUL DE I, 360.
- CORPORATIV — STATUL II, 400 urm. : definiția 400—401, este o formă de stat în care sunt reprezentate interesele profesionale 401, constituția din 1938 transformă statul politic în stat corporativ 401—402; — regimul din 1940 menține statul corporativ II, 407—408; — Constituția din 1938 I, 462.
- CORPORATIVE — PARLAMENTE, CONSILII II, 401.
- CORPORAȚIUNI ȘI SINDICATE PROFESIONALE II, 402—403; — desființarea corporațiilor și breslelor II, 402; — sindicate profesionale II, 273—274; — breslele II, 404—407.
- CORPUL DIDACTIC — membrii lui pot fi aleși parlamentari I, 543.
- CORPUL ELECTORAL I, 435 urm. : compunerea 435—442, votul universal instrument modern de guvernământ 442—448, evoluția regimului electoral în România 448—463, tendința de mărire a corpului electoral în România 448—463, tendința de mărire a corpului electoral în regimul votului universal 463—466, importanța sa 436, nu trebuie confundat cu națiunea 437, condițiuni pentru a face parte dintr'insul 463 urm.
- CORPUL PONDERATOR (statutul lui Cuza) I, 213, 216—218; crearea sa I, 497; — recrutarea membrilor săi I, 500—501; — controlul constituționalității legilor II, 71.
- CORPUL SUPERIOR DE CONTROL — crearea și desființarea sa I, 414.
- COSTAFORU G. — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- COSTIN — MIRON : — situația Domnului I, 45; — boeriile (dregătoriile) I, 338; — marele postelnic I, 339; — Divanul I, 339; — origina limbii române II, 244; — domnul și episcopii II, 285 notă.
- CREANȚELE ASUPRA STATULUI — garantarea lor II, 280, 281, (Constituția din 1938) II, 374.
- CREȘTINISMUL : — neagă origina divină a monarhului I, 304—305; — omul, produs al divinității I, 428; — vechimea lui, la noi II, 285 notă.
- CREȚULESCU N. — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- CRIZĂ — LEGISLAȚIA DE I, 148 urm., 293.
- CRIZĂ — STAREA DE (suspendarea constituției) I, 139 urm.
- CRIZĂ — TIMPURI DE (delegarea puterii) I, 124—125.
- CRIZELE ECONOMICE (după primul război mondial) II, 389.
- CUBA — stat protejat I, 93.
- CULPA — aplicarea teoriei ei (responsabilitatea Statului) II, 181.
- CULPA DE SERVICIU (responsabilitatea Statului) II, 182.
- CULT — LIBERTATEA DE II, 282, 283 urm.
- CULTE ISTORICE, CULTE NOI — raporturile cu Statul II, 286.
- CULTURA NAȚIONALĂ — datorită dezvoltării și ridicării ei II, 217, 320 urm.
- CUMULUL DE MANDATE ELECTIVE I, 543—544.
- CURTE — INALTA, DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE (dela Focșani) I, 189.
- CURTE — INALTA, DE CASAȚIE ȘI JUSTIȚIE II, 24—27; — validarea alegerilor parlamentare I, 495—496, 535.

- CURTE — INALTA, DE REVIZIE (Regulamentele Organice) I, 179.
- CURTEA DE CONTURI II, 31—32; — controlul bugetului I, 413, 414; — exerciția atribuțiunii de contencios administrativ II, 158.
- CURȚILE ADMINISTRATIVE — problema constituționalității înființării lor II, 158 urm., 159—162 notă.
- CURȚILE CU JURAȚI II, 16—18.
- CUVÂNTULUI — RETRAGEREA (pedeapsă disciplinară parlamentară) I, 532.
- CUZA — A. C. — denunț cu pevevență pericolul evreesc II, 346.
- CUZA — ALEX. I.: — lovitura de stat I, 155—156; — jurământul lui I, 211; — alegerea I, 211; — legea electorală din 1864 I, 448—450; — Corpul ponderator I, 500—501; — ridicarea clasei țărănești II, 382.
- CUZA — STATUTUL LUI: I, 115, 210—220; — revizuirea I, 136; — starea de necesitate I, 142—143; — decretul-lege I, 154, 210—220; — separația bipartită a puterilor I, 258; — dreptul de necesitate I, 293; — inițiativa legii I, 547; — introduce controlul constituționalității legilor la noi II, 71; — drepturile și libertățile individului II, 248—249.
- D**
- DANEMARCA: — judecarea miniștrilor I, 388; — votul universal I, 446; — democrația parlamentară n'a adus instabilitate II, 378.
- DATORIA PUBLICĂ I, 415.
- DATORILOR — CONVERSIUNEA, și ideea proprietății — funcție socială II, 281.
- DAUNE CIVILE până la restabilirea dreptului vătămat (contencios administrativ) II, 166—167.
- DAUNE CAUZATE PRIN ACTE ADMINISTRATIVE — Repararea lor II, 167—170; — legea interpretativă din Septembrie 1938 II, 170—171.
- DAUNE COMINATORII (după desființarea Consiliului de Stat) II, 181.
- DAUNE DE RĂZBOI — Răspunderea Statului pentru ele II, 203—210.
- DECIZIUNEA MINISTERIALĂ I, 380.
- DECLARAȚIA BALFOUR — recunoaște Evreii din punct de vedere internațional II, 327.
- DECLARAȚIA DREPTURILOR: — rezistența la opresiune I, 158; — utilitatea comună și exproprierea II, 223 notă; — izvoarele sale II, 235—237, conținutul II, 237—239, izvoarele literare II, 239—240, valoarea ei II, 240—241, criticile II, 241—242, evoluția ei II, 242—244; — textul integral al Declarației II, 239—240 notă; — egalitatea juridică sau civilă II, 255; — egalitatea la ocuparea funcțiilor publice II, 262; — libertatea de opinie II, 281; — libertatea presei II, 290.
- DECLARAȚII SOLEMNE DE INTANGIBILITATE A CONSTITUȚIEI I, 132.
- DECLARAȚIILE AMERICANE DE DREPTURI, deosebirea de cele engleze II, 235, 237 notă.
- DECONCENTRAREA ȘI DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ I, 395.
- DECORAȚIUNI — Conferirea lor I, 298, 418.
- DECRETE — publicarea lor I, 528 urm.
- DECRETE ȘI DECRETE REGALE I, 379.
- DECRETELE REGALE I, 294—295; — formula lor I, 527.
- DECRETE REGULAMENTARE ȘI REGULAMENTE DE ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ (Franța) I, 369.
- DECRETELE-LEGI: I, 365—366; (legislație de criză) I, 148—155; — constituie astăzi regimul legal de legiferare I, 125; — Regele nu mai are astăzi prerogativa sancționării și publicării lor I, 523; — publicarea lor I, 528 urm.;

- ratificarea lor I, 572—573; — (acte de guvernământ) II, 172.  
— v. Legi.
- DEFENCE OF THE REALM ACTS I, 151.
- DEFENSE OF THE REALM CONSOLIDATION ACT I, 152.
- D'ÉGLANTINE — FABRE, e contra scutirii de impozit a celor ce n'au posibilitatea să plătească II, 262.
- DE GOUGES — MARIE OLYMPE — drepturile femeilor I, 460.
- DELEGATA POTESTAS NON DELEGATUR I, 124, 269, 329.
- DELEGAȚIA LEGISLATIVĂ I, 553.
- DELEGAȚIA DE MATERII I, 330—331.
- DELEGAȚIA POPORULUI, fundament al suveranității I, 51 urm.
- DELEGAȚIA DE PUTERE I, 268—269, 329—330, (în timpuri de criză) I, 124—125.
- DELEGAȚIA PUTERILOR CONDUCĂTORULUI STATULUI I, 328.
- DELEGAȚIUNI EVREEȘTI — Influența Comitetului lor, pe lângă Conferința păcii II, 329.
- DELICTE IMPUTABILE MINIȘTRILOR II, 105.
- DE MAISTRE — JOSEPH: — susține absolutismul I, 44; — critica Declarației franceze a drepturilor (1789) II, 241.
- DEMNITARI — INALȚI, răspunderea lor penală și pecuniară (regimul din 1940) II, 117—120; — răspunderea penală II, 119.
- DEMNITATEA — condiție a dreptului de vot I, 466.
- DEMOCRATICE — REGIMURI I, 428—429.
- DEMOCRAȚIA: I, 95, 427, 429; — fundamentul său și ideea de legalitate I, 112; — pretinde votul universal I, 442—443.
- DEMOCRAȚIA ȘI CONSTITUȚIA FLEXIBILĂ II, 61—62.
- DE NEMOURS — DUPONT — concepția introducerii controlului constituționalității legilor, II, 37.
- DEPARTAMENT — origina expresiunii I, 336.
- DEPRIVATION OF LIBERTY (Statele Unite, controlul constituționalității legilor) II, 51.
- DEPRIVATION OF PROPERTY (idem) II, 52.
- DEPUTAȚI — numărul lor I, 508—509.  
— v. Camera.
- DESCENTRALIZAREA ADMINISTRATIVĂ I, 394—395.
- DESDĂUNARE — v. Daune.
- DESECHILIBRAREA ECONOMICĂ, după primul război mondial II, 389—391.
- DESPĂRȚENIA MEMBRILOR FAMILIEI REGALE, este prevăzută în Statutul ei I, 313.
- DEUTSCHE VOLKSGRUPPE IN RUMĂNIEN — DIE II, 332 urm.
- DEUTSCHTUM — DAS, IN AUSLAND II, 224.
- DEVALORIZAREA MONETEI — mijloc de război economic II, 390.
- DICEY: — definiția dreptului constituțional I, 19; — «convențiile constituționale», izvor al dreptului constituțional I, 22; — legislaturile coloniale II, 60; — constituția flexibilă și democrația II, 61—62; — raporturile între guvern și presă II, 290—291.
- DICTATURA — inexistența ei, în Regimul din Septembrie 1940 I, 319, 320.
- DICTATURA REGALĂ — inconveniente ale ei II, 385.
- DIETA, în confederațiile de State I, 90.
- DIDEROT — prepară spiritele pentru Revoluția franceză I, 109.
- DIJMA — subsistă până în 1907 II, 383.
- DINASTIA: — Statutul membrilor Familiei Regale I, 302—313.
- DIPLOMATICE — TRATATE ȘI CONVENȚII, acte de guvernământ II, 172.
- DIRECTORATE REGIONALE — organe de deconcentrare administrativă I, 395.
- DIRECTORIAL — REGIMUL I, 341—342 notă.

- DIRIGENT — CONSILIUL I, 226.
- DIRIJATĂ — ECONOMIA II, 404.
- DISCIPLINAR — DREPTUL, PARLAMENTAR I, 531—532.
- DISCIPLINARĂ — MATERIE — Recursul în II, 130—140.
- DISCIPLINARE — COMISII — Recursul contra deciziunilor lor II, 130 urm.
- DISSESCU — C. G.: — rezistența la opresiune I, 161; — necesitatea Consiliului legislativ I, 592; — critica sistemului de control al constituționalității legilor (constituția din 1923) II, 76; — rațiunea trimiterii miniștrilor în judecată de către Parlament II, 116; — acte de comandament cu caracter militar (ce sunt) II, 173—174 notă; — crede că și străinii se bucură de libertatea de întrunire II, 300.
- DIVAN — EFFENDI I, 173.
- DIVAN — INALTUL (Regulamentele Organice) I, 179.
- DIVANUL DOMNESC — compunerea sa I, 339.
- DIVANURILE — Dreptul lor de legiferare I, 176.
- DIVANURILE AD-HOC I, 185—186.
- DIVANURILE JUDECĂTOREȘII *civile și criminale* din București și Craiova (Regulamentul Organic) I, 180.
- DIVIZIUNEA GEOGRAFICĂ A MUNCII II, 392.
- DIVIZORUL COMUN — sistemul lui (atribuirea mandatelor, resturilor electorale) I, 477—479.
- DIVORȚUL MEMBRILOR FAMILIEI REGALE, este prevăzut în Statutul ei I, 313.
- DIZOLVARE — DREPTUL DE, și răspunderea ministerială II, 100—101.
- DJUVARA M: — este contra dreptului natural I, 9 notă; — drept și interes (legea contenciosului administrativ) II, 162—163.
- DOBROGEA — legi care să garanteze populațiilor musulmane exercițiul religiei și școli II, 326.
- DOCTRINA, izvor al dreptului constituțional I, 22—23.
- DOISPREZECIMILE PROVIZORII I, 412.
- DOMAT: — ficțiunea personalității Statului I, 66; — definirea domeniului public II, 375 notă.
- DOMENIAL — SISTEMUL (proprietatea băgăților miniere) II, 375—376 notă.
- DOMENIILE COROANEI I, 290.
- DOMICILIARE — PERCHEZIȚII II, 267.
- DOMICILIULUI — INVIOLABILITATEA II, 266—267.
- DOMINAȚIUNEA UNIVERSALĂ — scop al politicii naționale evrești II, 340.
- DOMINICANĂ — REPUBLICA, protectorat I, 93.
- DOMNIA: — (în vechiul nostru drept) I, 168 urm.; — (convenția dela Paris) I, 187; — (constituția cărvunărilor) I, 200.
- DOMNITORI NOȘTRI: — raporturile cu boerii și drepturile de proprie legiferare I, 176; — drepturile lor I, 168—170; — desemnarea lor I, 170—171; — iresponsabilitatea lor și responsabilitatea miniștrilor (convenția dela Paris) I, 258; — colaboratorii lor I, 337—340.
- DONAȚIUNI — acceptarea lor I, 355 notă.
- DONICI ANDRONAKE — situațiunea juridică a Evreilor în trecutul nostru II, 345.
- DRĂGANU TH. — determinarea apartenenței la Grupul etnic german II, 336.
- DREPTUL: — origina noțiunii I, 3; — înțelesul și definiția I, 4—5; — dreptul obiectiv și subiectiv I, 5, 363 notă; II, 219; — raporturile cu morala I, 5—7; — drept pozitiv și natural I, 7—10; — drept public și privat I, 12 urm. (subdiviziunile) I, 18—25; — dreptul constituțional (importanță, izvoare, deosebirea de sociologie, caracterul legilor constitu-



- ționale) I, 19—25; — drept divin supranatural și providențial (origina puterii monarhului) I, 306; — deosebirea dintre drept public și politică II, 364—365.
- DREPT ȘI ECHITATE II, 197.
- DREPT ȘI INTERES (distincția) II, 149, 149 notă, 162—163.
- DREPTUL limitează puterea Statului I, 79 urm.
- DREPTUL DISCIPLINAR PARLAMENTAR I, 531—532.
- DREPTUL DE RECURS — justificarea lui II, 121—122.
- DREPTUL DE VOT: — condițiuni pentru exercitarea lui I, 464 urm.; — caracteristicile lui I, 467 urm. (obligativitatea 467—468, egalitatea 468—480, vot direct și secret 481—482, scrutin uninominal și scrutin de listă 482—484).
- DREPTURI ȘI LIBERTĂȚI NAȚIONALE — Incercări interne pentru dobândirea lor I, 190 urm.
- DREPTURILE CĂȘTIGATE ȘI LEGEA NOUĂ I, 557—558.
- DREPTURILE OMULUI ȘI CETĂȚEANULUI: — necesitatea proclamării și înscrierii lor în Constituție II, 227—228. — v. Declarația drepturilor.
- DREPTURILE OMULUI — PROCLAMAREA LOR, ÎN ROMÂNIA: — proiectul de constituție din 1822 II, 244—246; — Regulamentele Organice II, 246; — Revoluția din 1848 II, 246—247; — Convenția dela Paris II, 248; — Statutul lui Cuza II, 248—249; — Constituția din 1866 II, 249; — Constituția din 1923 II, 249—250; — Constituția din 1938 II, 250.
- DREPTURILE POLITICE: — egalitatea lor II, 260—263 (egalitatea drepturilor politice, în fața justiției, a impozitelor și sarcinilor publice, la ocuparea funcțiilor publice).
- DREPTURILE PUBLICE SAU LIBERTĂȚILE CIVILE II, 251—305. — v. Libertățile civile.
- DREPTURILE ROMÂNILOR (sistemul constituției din 1866 — diferența de Declarația franceză din 1789) II, 249—250.
- DREYFUS — AFACEREA, lege de circumstanță II, 261.
- DUALITATEA — forma de guvernământ din 6 Septembrie 1940 I, 97.
- DUALITATEA CAMERELOR LEGISLATIVE I, 497—499.
- DUBOST A. — repararea erorilor judiciare penale II, 193.
- DUCELE: — situația sa în Stat I, 74, 358; — raporturile cu Regele I, 96; — e considerat ca organ al Statului I, 586. — v. Fascism.
- DUCOS — contribuția celor ce n'au posibilitatea să plătească impozite II, 262.
- DUE PROCESS CLAUSE (Statele Unite, controlul constituționalității legilor) II, 51.
- DUEZ v. BARTHÉLEMY — DUEZ.
- DUGUIT L.: *vol. I*: — puterea de constrângere în Stat 41; — concepția suveranității Statului 54—55; — neagă personalitatea juridică a Statului 71; — rezistența la opresiune 159; — revoluția 161—162; — critică principiul separației puterilor 247; — grația amnistiantă 301; — consideră delegațiunea drept o numire 331; — diferența între dreptul de veto și sancționare 522 notă; — acte administrative în formă de lege 559 notă; — drepturile comisiilor de anchetă parlamentară 568, 569. — *vol. II*: — e pentru introducerea controlului constituționalității legilor 58; — rațiunea răspunderii ministeriale 100—101; — miniștrii nu pot fi condamnați pentru infracțiuni nepre-

- văzute de legea penală 110; — susține responsabilitatea civilă a miniștrilor 111; — responsabilitatea Statului pentru risc social 183; — răspunderea Statului pentru actele funcționarilor administrativi 195—196; — critică echitatea ca fundament al răspunderii Statului pentru actele administrației 196—197; — drept și echitate 197; — fapt personal și fapt de serviciu 200; — iresponsabilitatea Statului pentru pagubele de război 203; — Revoluția franceză și libertatea de opinie 282; — dreptul de a petiționa 299; — rolul sindicatelor 403.
- DUNĂREA — comisia ei europeană (congresul dela Paris) I, 184.
- DUPRAT PASCAL — Proiectul (caracterizarea unor fapte ce atrag răspunderea ministerială) II, 110.
- E**
- ECHITATE ȘI DREPT II, 197.
- ECONOMIA DIRIJATĂ II, 404.
- ECONOMICĂ — DESECHILIBRAREA, după primul război mondial II, 389—391.
- ECONOMICĂ — VIAȚA II, 389 urm.: — între cele 2 războaie mondiale 389—399; statul corporativ 400—408.
- EDUCAȚIA POPORULUI — joacă rol considerabil în organizarea socială II, 320.
- EFORIA CASELOR FĂCĂTOARE DE BINE (Regulamentele Organice) I, 181.
- EFORIA ȘCOALELOR (Regulamentele Organice) I, 181.
- EGALITATEA ÎN FAȚA LEGII II, 257.
- EGALITATEA DREPTURILOR POLITICE II, 260—263.
- EGALITATEA JURIDICĂ SAU CIVILĂ II, 255—260.
- EGALITATEA VOTULUI I, 468—480 (justificarea lui, vot plural și multiplu, sisteme de reprezentare proporțională, atribuirea mandatelor la resturile electorale).
- EGIPTUL, Stat vasal I, 92.
- EGLANTINE — FABRE D' — e contra scutirii de impozit a celor ce n'au posibilitatea să plătească II, 262.
- EISENMANN CH. — e contra dreptului natural I, 9 notă.
- ELECTORAL — CONTENCIOSUL I, 491 urm.
- ELECTORAL — CORPUL I, 435 urm. — v. Corpul electoral.
- ELECTORAL — REGIM, evoluția lui în România I, 448—463.
- ELECTORALĂ — LEGEA: — (statut Cuza) principiile I, 214—215; — (din 1864) I, 448—450; — (din 1866) I, 450—451; — (din 1884) I, 451—452; — (decretele din 1918) I, 453—454; — (legea din 1926) I, 455—460; — (legea din 1939) I, 460—462; — (regimul din Septembrie 1940) I, 463; — legea electorală a lui Cuza (libertățile politice) II, 249; — legea, din 1926, recunoaște partidele politice II, 370.
- ELECTORALĂ — PROCEDURA I, 485 urm.: formalități pregătitoare alegerii 485—489, formalități din perioada electorală I, 489—490, contenciosul electoral I, 491—496; — comisia centrală electorală (legea din 1926) I, 456—457.
- ELECTORALE — BIROURI, *judetene* (legea din 1926) I, 456.
- ELECTORALE — CIRCUMSCRIȚII, determinarea lor I, 485—486.
- ELECTORALE — LISTE, alcătuirea lor I, 486 urm. (controlul alcătuirii lor) I, 492—493.
- ELECTORALE — MANDATE, sisteme de repartiția lor I, 470 urm.
- ELECTORALE — RESTURI, atribuirea mandatelor I, 477 urm.
- ELECTORALE — SEMNE, controlul alegerii lor I, 494.
- ELECTORATUL — natura sa juridică I, 438.
- ELECTORI — sisteme de recrutarea lor I, 439—442; — drepturile celor înscriși în liste I, 488—489.

- ELITA: — rolul său în regimul politic din 1940 I, 236; — formează în principiu corpul electoral I, 438 urm.
- ELITA SOCIALĂ II, 217; — valoarea și rolul ei II, 314—315; — dezvoltarea și sprijinirea ei în monarhiile administrative II, 379.
- ELVEȚIA: — *vol. I*: — stat federal 91; — plinele puteri, în 1939 143; — funcționarea în bune condițiuni a separației puterilor 248; — confuziunea puterilor 250; — guvernul directorial 342 notă; — parlamentarismul 432; — guvernare directă și semi-directă 436—437; — votul universal 446.
- *vol. II*: — practică sistemul alegerii magistraților 10; — membrii tribunalului federal sunt numiți 11; — controlul constituționalității legilor 62—64; — democrația parlamentară n'a adus instabilitate 378; — armonia între populațiunile conlocuitoare, de origini etnice diferite 398.
- ELVEȚIAN — SISTEMUL (atribuirea mandatelor, resturilor electorale) I, 478.
- ENCICLOPEDIȘTII — prepară Revoluția franceză I, 109.
- ENGLEZI — origina lor II, 315 notă. — v. Anglia.
- EPIDEMII, EPIZOOTII — măsuri pentru înălțurarea lor, acte de guvernământ II, 172.
- EPISCOPII BISERICII ORT.-ROM. — Alegerea lor II, 284—285.
- EPITROPII BRESLELOR II, 406 notă.
- EPUREANU — M. K. — votarea Constituției din 1866 I, 221.
- EREDITATEA: — biosociologia studiază influența ei II, 310; — rolul său II, 311; — problema ei II, 314; — în zicătorile populare II, 314 notă.
- EREDITATEA TRONULUI I, 269—271.
- ERORI JUDICIARE — repararea lor II, 191—194.
- ERRERA: — *vol. I*: — lista civilă 290 notă; — definiția impozitului 399; — bugetul 408 notă; — anualitatea bugetului 410.
- *vol. II*: — controlul constituționalității legilor (Belgia) 65; — raritatea proceselor în responsabilitate ministerială 106; — responsabilitatea ministerială în Belgia 107; — presa 291; — rațiunea responsabilității în cascadă 295; — învățământul (libertatea sa) 298.
- ESMEIN: — *vol. I*: — accepțiunile cuvântului « guvern » 325; — delegata potestas non delegatur 330; — subsecretarii de Stat 350; — regulamente de administrație publică 369—370 notă; — numirea și revocarea funcționarilor 381 notă; — promulgarea legilor 525 notă; — acte administrative în formă de lege 559.
- *vol. II*: — susține ca chestiunea încrederii să se pună și în fața Senatului 102; — egalitatea de fapt 255; — libertatea de conștiință 283; — jurământul 287; — libertatea muncii, comerțului și industriei în Declarația drepturilor 268.
- ESMEIN — NÉZARD: — modificarea Constituției II, 48 notă.
- ETIOPIA — Stat protejat, recapătă independența I, 92.
- ETNICE — v. Grupări.
- EUGENIA sau EUGENICA: — obiect și scop urmărit II, 311, 313—314; — origina cuvântului II, 313 notă; — mijloace menite a da satisfacție postulatelor sale II, 317 urm.
- EUROPA: — din p. v. rasial II, 393; — unitatea sa economică II, 393; — uniunea europeană II, 392.
- EVANGHELIC-LUTERAN — CULTUL, cult istoric II, 286.
- EVANGHELICE — ȘCOLI, trecerea lor sub conducerea Grupului etnic german II, 336.

- EVREI:** — drepturile lor (modificarea Constituției din 1866) I, 226: — îndepărtarea lor din comunitatea națională I, 237; — nu pot face parte din elementele armatei I, 417; — situația lor privilegiată în tratatele de pace II, 327, 329—330; — cum devin cetățeni români II, 328, 329; — situația lor juridică în diverse țări II, 339—353 (în vechiul nostru drept 343—345, legile române privitoare la situația lor 349—353); — politica națională evrească II, 340—341; — explicația mișcărilor anti-judaice II, 341—343; — național-socialismul și Evreii II, 345—348; — legea italiană pentru apărarea rasei II, 348—349; — apărarea purității rasei lor II, 342—343; — nu puteau face parte din bresle II, 406 notă; — evrei Sefardin, evrei Askenazim II, 343.
- EVUL MEDIU:** — problema suveranității I, 41—42; — atotputernicia Statului I, 76—77; — (drepturile omului și) explicația puterii politice I, 428; — spiritul timpului II, 221; — situația drepturilor și libertăților individuale II, 228 urm. — sensul cuvântului «Iudeu» II, 340; — confuziune de puteri (atribuțiuni) II, 9.
- EXCEPȚIA DE NECONSTITUȚIONALITATE** II, 76—77, (ridicarea ei la instanța de fond) II, 78, (când se rezolvă) II, 79—80.
- EXCLUDEREA TEMPORARĂ** (pedeapsă disciplinară parlamentară) I, 532.
- EXECUTIVĂ — PUTEREA** I, 265 urm.: instituția Regalității 267—313, Conducătorul Statului și președinte al Consiliului de miniștri 315—396 (colaboratorii săi 334—353), mijloace prin care organele Statului satisfac interesele generale (Finanțe, Forța publică) 397—420.
- EXECUȚIA SILITĂ A MUNCII**, subsistă până în 1907 II, 383.
- EXPECTATIVE — SIMPLE**, și legea nouă I, 557—558.
- EXPROPRIEREA** — derogare la principiul garanției dreptului de proprietate II, 276; — când poate avea loc II, 374, 374—375.
- EXPROPRIEREA PĂDURILOR** II, 277.
- EXPROPRIEREA PENTRU CAUZĂ DE UTILITATE PUBLICĂ** II, 276—277; — Declarația de, act administrativ în formă de lege I, 561.
- EXTINDEREA CONSTITUȚIEI** din 1866 I, 226.
- EXTRINSECĂ — CONSTITUȚIONALITATEA**, a legilor II, 37, 87—90.

## F

- FAMILIA** II, 312.
- FAMILIA REGALĂ** — statutul membrilor săi I, 302—313.
- FAMILIE — BUNURI DE:** — necesitatea creării lor II, 319; — condițiuni de acordare, luptătorilor II, 319—320.
- FAPT PERSONAL** și **FAPT DE SERVICIU** (responsabilitatea Statului) II, 199—201.
- FAPTE DE RĂZBOI**, acte de guvernământ II, 173.
- FARMACII** — autorizarea lor II, 270.
- FARMACIST — PROFESIUNEA DE**, nu poate fi exercitată decât după îndeplinirea unor anumite condițiuni II, 268—269.
- FASCIILOR — CAMERA, ȘI A CORPORATIILOR** (legea din 19 Ianuarie 1939) I, 587 urm.
- FASCISMUL:** — *vol. I*: — Rolul Statului 37; — păstrează ideea de personalitate a Statului 73—74; — forma de guvernământ 96—97; — spiritul de solidaritate 104; — respinge principiul separației puterilor 248; — influența sa, în elaborarea normelor noastre constituționale recente 320; — inovațiile introduse în organizarea tradițională a Statului 581; — organele de legiferare,

- corpul electoral 586—587; — legea pentru introducerea Camerei Fasciilor și Corporațiilor 587 urm.; — decretel-legi (art. 18, L. 19 Ian. 1939) 589. — *vol. II*: — responsabilitatea puterii publice 210; — revoluția fascistă și organizarea societății 224—225; — drepturile publice în concepția sa 303—304; — apărarea spiritului european contra tendințelor disolvante evreești 342; — legea pentru apărarea rasei italiene 348—349; — restabilirea ordinii și organizarea Statului 377; — ideologia lui și organizarea societății 385.
- FASCISM și NAȚIONAL-SOCIALISM — deosebiri (doctrina) I, 586—587.
- FEDERAL — STATUT I, 90—91.
- FEDERAL TRADE COMMISSION (St. Unite, aplicarea administrativă a legii) II, 54.
- FEDERALISM (controlul constituționalității legilor, St. Unite) II, 50.
- FEDERAȚIILE DE STATE (confederațiile de state, statul federal) I, 89 urm.
- FEMEIA MĂRITATĂ — ridicarea incapacității sale civile II, 260.
- FEMEII — votul lor (constituția din 1938) I, 460, 461, 464—465; — drepturile lor civile și politice II, 259—260.
- FERDINAND I — REGELE, mesagiile sale I, 516.
- FEUDALITATEA: — evoluția ei în Anglia și pe continent I, 109; — idem, în Franța și Anglia I, 430.
- FEUDUM (Evul Mediu) II, 229.
- FIAT JUSTITIA, PEREAT MUNDUS (sensul adagiului) I, 425; — II, 6.
- FICHTE: — poporul comunitate naturală I, 56; — geschlossener Handelstaat II, 390.
- FICȚIUNII — SISTEMUL (personalitatea Statului) I, 65 urm.
- FILARET — MITROPOLITUL — memoriul din 1791 I, 196.
- FILIP DE FLANDRA — CONTELE — proclamarea sa ca domn I, 221.
- FILIPESCU C. — și mișcările din 1848 I, 205.
- FILOLOGIA COMPARATĂ — origina comună a popoarelor ariene II, 312.
- FILOSOFIA, izvor al dreptului constituțional I, 21.
- FINANȚA INTERNAȚIONALĂ — influențarea opiniei publice II, 223.
- FINANȚELE I, 397—416 (impozite, grătificațiuni, pensuni, monopoluri, bugetul, datoria publică).
- FINLANDA — votul universal I, 445.
- FISKUS I, 67.
- FIZIOCRAȚII și ideea de libertate II, 236.
- FLORESCU — I. EM. — GENERALUL — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- FOCȘANI — COMISIA CENTRALĂ DELA (convenția dela Paris) I, 188—189.
- FONDAȚIUNI, ASOCIAȚIUNI II, 302.
- FONDURI DE INTERES GENERAL — controlul lor (regimul din 1940) II, 119.
- FORMĂ DE GUVERNĂMÂNT, în regimul din Septemvrie 1940 I, 97.
- FORMELE STATULUI I, 85 urm.: statul din punct de vedere extern (asociații de state, statele semi-suverane) I, 85—93; — statul din punct de vedere al formei de guvernământ (forme clasice și forme moderne de guvernământ) I, 93—98.
- FORȚA, fundament al suveranității I, 52 urm.
- FORȚA PUBLICĂ I, 416—420.
- FORȚELE MATERIALE cari asigură coeziunea societății II, 365.
- FORUM I, 429.
- FOTINO D. — sclavajul la noi II, 254.
- FRANCEZII — origina lor II, 315 notă. — v. Franța.
- FRANCMASONERIA: — caracteristicile sale și rolul jucat în afirmarea puterii

- evrești II, 343; — cum domina lumea politică din Țările apusene II, 346.
- FRANCO - ANGLO - AMERICANĂ — CONCEPȚIA (starea de necesitate) I, 142.
- FRANK HANS — DR. — concepția național-socialistă a dreptului I, 10—11
- FRANȚA: — *tomul I*: — Constituția din 1848 confundă morala cu dreptul natural 6; — legile constituționale și cele ordinare 25; — Charta din 1814 și problema suveranității 45; — monarhia absolută 45; — suveranitatea națiunii, nu a Statului 52; — legi fundamentale 107; — evoluția feudalității 109; — Charta din 1814 113; — Constituția-pact 118—119; — Constituția-convenție 121; — plebiscitul 122; — delegația de putere în timpuri de criză 124—125; — controlul constituționalității legilor, de organe politice 130; — jurământul de credință constituției 131, 132; — plinele puteri în 1939 143; — decretul-lege, astăzi 150; — plinele puteri 152—153; — lovitură de Stat 155; — revoluția din 1848 202; — separația puterilor 245; — separația absolută a puterilor (Const. 1791, 1793, 1852) 249, 250; — confuziunea puterilor 240; — interregnum-rile 280 notă; — contrasemnarea actelor președintelui republicii (Const. 1848) 288—289; — grația amnistiantă 301; — religia monarhică 306 notă; — iresponsabilitatea președintelui republicii 327; — auxiliarii Regelui în monarhia absolută 335—337; — consiliul administrativ sau al depeșilor 337; — guvernul directorial 341—342 notă; — ierarhizarea ministerelor 346; — miniștrii fără portofoliu 346—347; — subsecretarii de Stat 350; — comisarii Guvernului 352—353 și notă; — consiliul de miniștri și consiliul de cabinet 355; — decrete regulamentare și regulamente de administrație publică 369; — numirea și revocarea funcționarilor 381 notă; — crearea de noi funcțiuni 384; — sindicalismul funcționarilor 393; — regionalismul 396; — Statele generale și impozitele 398; — autoimpunerea 400—401; — doispreszecimile provizorii 412; — controlul cheltuelilor angajate 413; — datoria publică 415; — desvortarea feudalității 430; — Revoluția din 1789 și organizarea Statului 432—433; — atitudinea burghezimii 432 notă; — sisteme electorale 443; — votul universal 443, 444; — scrutin uninominal și scrutin de listă 482; — scrutin de listă cu panașaj 483; — reînnoirea Senatului 506; — reînnoirea Camerei Deputaților 508; — veto suspensiv al președintelui republicii 522 notă; — natura promulgării legilor 526 notă; — disciplina parlamentară 531; — alegerea funcționarilor (în Senat) 542; — mesagiile de trimitere în deliberare a proiectelor de lege 548; — situația proiectelor de lege votate de o Adunare disolvată 550; — intrarea în vigoare a legilor 550; — neretroactivitatea legilor 555; — problema cercetării de justiție a conformității actelor administrative în formă de lege, cu legile generale 560 notă; — anchetele parlamentare 563—564; — drepturile comisiilor de anchetă parlamentară 565; — comisii de control și supraveghere, ale parlamentului 571; — tratate secrete 574; — tratatul internațional neregulat încheiat este înlăturat ca ilegal 575.
- *tomul II*: — Inamovibilitatea magistraților 13; — juriul funcționează numai în afaceri criminale 16; — competența juriului 18; — tribunale extraordinare de judecată (în trecut) 24; — Consiliul de Stat 29; — origina introducerii controlului constituțio-

- nalității legilor 37; — Senatul conservator din Constituția anului VIII 38—40; — Senatul Constituției din 1852 (controlul constituționalității legilor) 40; — controlul constituționalității legilor 58—59; — chestiunea de încredere se poate pune și în fața Senatului 102; — abuzurile făcute cu chestiunea de încredere 102; — răspunderea ministerială 108—110; — răspunderea civilă a miniștrilor 110—112; — nașterea tribunalelor administrative 143; — valoarea deciziunilor Consiliului de Stat (evoluția) 146; — iresponsabilitatea Statului ca putere publică 178—179; — responsabilitatea quasi-delictuală a Statului 180, (culpa) 181; — responsabilitatea pentru reaua funcționare a serviciului public 182—183; — iresponsabilitatea Statului pentru actele Parlamentului 184; — desdăunarea prejudiciilor cauzate condamnaților pe nedrept 190; — problema reparării erorilor judiciare penale 193—194; — răspunderea Statului pentru actele funcționarilor administrativi 196, (evoluția jurisprudenței) 197; — fapt personal și fapt de serviciu (jurisprudența) 200; — iresponsabilitatea Statului pentru pagube de război 203—204; — repararea pagubelor de război 205—206; — declarația drepturilor omului și cetățeanului 235 urm.; — libertățile franceze și cele anglo-saxone 230; — declarațiile de drepturi în constituțiile sec. 18—19 242—244; — desființarea nobleții (1789) 258; — scutirea de impozite (1793) 262; — libertatea individuală (Const. 1791) 264; — inviolabilitatea domiciliului 266; — Revoluția franceză și asociațiile profesionale 273; — consacrarea solemnă a dreptului de proprietate (Revoluția din 1789) 274—275; — libertatea de asociație 301—302; — emanciparea Iudeilor și asimilarea în drepturi cu ceilalți cetățeni 340; — contopirea Evreilor în masa franceză (Napoleon I) 342; — influența Evreilor 346; — își dă Constituție autoritară 378; — naționalismul economic 390; — își crează un Imperiu colonial 391; — consilii corporative 401.
- v. Revoluția franceză.  
— v. Declarația drepturilor.
- FRANZ JOSEPH — introduce absolutismul în 1849 I, 88.
- FREDERIC CEL MARE — concepția Statului polițai I, 77.
- FRIGULUI — UNIUNEA INTERNAȚIONALĂ A II, 396.
- FRONTUL RENAȘTERII NAȚIONALE — crearea lui II, 385.
- FÜHRER-UL: — rolul său I, 55, 60, 73, 83, 95—96; — limitarea puterilor sale I, 83; — răspunderea sa I, 84; — întruște toate puterile Statului I, 358; — puterea sa (caracteristicile ei) I, 582—583.
- v. Hitler.
- FÜHRERPRINZIP I, 95—96, 582.
- FÜHRERSTAAT — exclude ideea personalității Statului I, 73.
- FÜHRUNG și REGIERUNG I, 83.
- FUNCȚIONARI ADMINISTRATIVI: — răspunderea Statului pentru actele lor II, 195—202; — răspund numai pentru faptele personale, nu și pentru cele de serviciu II, 201; — funcționarii administrativi și guvernul I, 392—393.
- FUNCȚIONARI PUBLICI: — numirea și revocarea lor I, 381—383; — sindicalismul lor I, 393—394; — reaua salarizare îi pune în imposibilitate de a fi întemeetori de familii numeroase II, 316; — necesitatea sporirii salariilor celor ce au copii II, 318—319.
- FUNCȚIONARI TEHNICI — inamovibilitatea lor I, 394.

FUNCȚIUNEA JUDECĂTOREASCĂ II, 3 urm.  
— v. Judecătorească — (Putere, —  
Funcțiune).  
FUNCȚIUNI NOI — nu se pot crea fără  
lege specială I, 383—384.  
FUNCȚIUNI PUBLICE — Admisibilitatea în  
(egalitatea la) II, 259; — egalitatea la  
ocuparea lor II, 262—263.  
FUNDAMENTALE-LEGI I, 326.

## G

GAIUS — ce este « constitutio » I, 106.  
GALTON FRANCIS: — studiază problema  
eredității II, 311; — crează Eugenia II,  
311.  
GENERALIA SPECIALIBUS NON DEROGANT  
I, 553.  
GENEVA — CANTONUL — controlul con-  
stituționalității legilor II, 63.  
GENUS MASCULINUM AMPECTITUR ET  
FEMINUM I, 464.  
GÉNY FR.: — rezistența la opresiune  
I, 159—160; — tehnica legislativă I,  
594, 595.  
GEOGRAFIC — MEDIUL — influența sa asu-  
pra oamenilor II, 310.  
GEORGIA (U. S. A.) — drepturile și liber-  
tățile individului II, 234.  
GERBER: — fundamentul suveranității-  
puterea de comandă și constrângere a  
Statului I, 53—54; — personalitatea  
Statului I, 67; — starea de necesitate  
I, 140.  
GERMANĂ — CONCEPȚIA — suspendarea  
constituției (starea de necesitate) I,  
140—142.  
GERMANIA — *tomul I*: — păstrează de-  
numirea de drept constituțional 20; —  
rolul Statului 36; — doctrina persona-  
lității Statului 67—68; — aplicațiuni  
ale doctrinei medievale a atotputerni-  
ciei Statului 77; — Statul polițai 78; —  
Statul federal (Constituția dela Wei-  
mar) 90—91; — sistem constituțional  
flexibil 112; — Constituția-pact 119;  
— Constituția-convenție 121; — starea  
de necesitate (Constituția dela Wei-  
mar) 142; — plinele puteri 152; —  
critica separației puterilor 247; — con-  
fuziunea puterilor 251; — marele in-  
terregn 280 notă; — teoria clasică a  
Statului titular al suveranității 307; —  
situația Führer-ului 358; — criteriul  
material (anterior național-socialismu-  
lui) pentru a deosebi legea de regula-  
ment 377; — votul universal 445; —  
admiterea votului femeilor 465; —  
sistemul proporționalist cu numărul  
uniform (L. elect. 1920) 480; — exa-  
minarea regularității alegerilor 495; —  
sanționarea legilor (sub Imperiu)  
522; — legiferarea în regimul național-  
socialist 581 urm.; — Parlamentul ger-  
man și corpul electoral 584—585.  
— *tomul II*: — controlul constituțio-  
nalității legilor 66—69; — responsabi-  
litatea ministerială 112—113; — justi-  
ția administrativă (Constituția dela  
Weimar) 144; — problema reparării  
daunelor rezultate din funcționarea  
justiției 194; — repararea erorilor ju-  
dicciare penale 194—195; — iresponsa-  
bilitatea Statului pentru pagube de  
război 204; — responsabilitatea func-  
ționarilor și puterii publice, astăzi  
211; — intervențiunile Statului în do-  
meniul vieții sociale 220; — revoluția  
național-socialistă și organizarea socie-  
tății 224; — problema raselor în sec.  
18 și în doctrina național-socialistă  
312; — legile dela Nüremberg 313; —  
origina Germanilor 315 notă; — nece-  
sitatea certificatului medical prenup-  
țial 317; — izolarea elementelor disge-  
nice 317; — sterilizarea 317; — îm-  
prumuturi în vederea căsătoriei și în-  
temeerii unei familii 317—318; —  
apartenența la un grup etnic 337; —  
situația Evreilor după 1918 346; —



- cine este socotit evreu 347; — reorganizarea Statului 377—378; — crearea imperiului colonial și pierderea lui 391; — nașterea poporului german 393; — echilibrul între agricultură și industrie 393; — consilii corporative (Constituția dela Weimar) 401.  
— v. Führer.  
— v. Național-socialism.
- GERMANII DIN ROMÂNIA — situația juridică a Grupului lor etnic II, 332—339.
- GERSON — tiranicidul I, 157—158.
- GESTIUNE — ACTE ADMINISTRATIVE DE II, 163.
- GHICA I.: — mișcările din 1848 I, 206;  
— și Constituția din 1866 I, 221.
- GIERKE: — personalitatea Statului I, 67;  
— Evul Mediu și drepturile imprescriptibile ale omului II, 236—237.
- GIRON: — gratificațiile I, 404; — argumentele lipsei controlului constituționalității legilor (Belgia) II, 65—66.
- GLADSTONE — « Coroana » engleză I, 432.
- GLARIS — CANTONUL — guvernarea directă I, 427, 436.
- GOBINEAU — CONTELE: — inegalitatea raselor I, 60; — combate promiscuitatea cu rase inferioare, degenerate II, 313.
- GODCHARLES AND C-IE V. WIEGMAN — AFACEREA (U.S.A., controlul constituționalității legilor) II, 45.
- GOGA OCT. — GUVERNUL I, 229, 230.
- GOLESCU N.: — și mișcările din 1848 I, 205; — locotenența domnească din 1866 I, 220—221.
- GOLESCU ST. — și mișcările din 1848 I, 205.
- GRADE, DECORAȚIUNI I, 418.
- GRATIFICAȚIUNI ȘI PENSIUNI I, 404—405.
- GRAȚIA AMNISTIANȚĂ I, 301.
- GRAȚIEREA — acordarea ei I, 299—301.
- GRECIA — controlul constituționalității legilor II, 70 notă.
- GRECIA ANTICĂ: — spiritul de libertate I, 104; — cunoaște organe deosebite pentru funcționarea Statului I, 427; — guvernarea directă I, 427, 429.
- GRECO-CATOLIC — CULTUL, cult istoric II, 286.
- GRECO-CATOLICĂ — BISERICA II, 286.
- GRECO-ROMANĂ — CONCEPȚIA (limitarea puterii Statului) I, 76.
- GREELMANN: — studiul țiganilor II, 254, 353—354; — susține origina indiană a acestora II, 354.
- GRÉGOIRE — ABATELE — voia să se proclame și datoriile individului, nu numai drepturile II, 237.
- GREGORIAN-ARMEAN — CULTUL, cult istoric II, 286.
- GREUTĂȚI ȘI MĂSURI — rațiunea verificării lor II, 269.
- GREVĂ — DREPTUL DE II, 273.
- GREVA GENERALĂ, mijloc de luptă al sindicalismului I, 394.
- GREY — LORDUL — raporturile miniștrilor cu Coroana I, 357 notă.
- GROTIUS: — fundamentul suveranității I, 48; — atribuțiile diferite ale Statului I, 242.
- GRUIA — I. V.: — constituționalitatea tribunalelor administrative II, 159—162 notă; — evreii și tratatele de pace din 1919 II, 329—330.
- GRUPĂRI ETNICE — situația lor juridică în România II, 325 urm.: situația anterioară regimului din Septembrie 1940 325—332, situația Grupului etnic german 332—339, situația evreilor 339—353, situația țiganilor 353—357.
- GRUPĂRI POLITICE — recunoașterea lor legală (L. electorală 1926) I, 459.
- GRUPUL ETNIC GERMAN DIN ROMÂNIA: — situația sa juridică actuală II, 332—9; — subdiviziunile teritoriale II, 338 notă.
- GUILLAUME D'AUVERGNE — suveranitatea populară I, 47.
- GUVERNĂMÂNT — ACTE DE (starea de necesitate) I, 143, 149, (sustrase con-

- trolului contenciosului administrativ II, 171—173.
- GUVERNĂMÂNT — FORME DE (regimul din 1940) I, 97.
- GUVERNANȚII: — fapte de care trebuie să țină seama II, 364—365; — necesitatea de a se documenta serios II, 367.
- GUVERNARE — FUNCȚIUNEA DE — v. Puterea executivă.
- GUVERNAREA — (în Constituția din 1866) I, 325, (Const. 1938) I, 326, (regimul din 1940) I, 378 urm.
- GUVERNAREA DIRECTĂ I, 51, 429; — nu este admisă la noi I, 436.
- GUVERNAREA REPREZENTATIVĂ, în constituțiile noastre I, 435—436.
- GUVERNAREA SEMI-DIRECTĂ I, 51, (Elveția) I, 437.
- GUVERNUL: — nu trebuie confundat cu Statul I, 34; — diversele accepțiuni ale cuvântului I, 325—326; — comisarii lui I, 352—353; — unitatea lui I, 354 urm.; — înțelesurile cuvântului I, 390; — nu trebuie să se amestece în administrarea justiției II, 22.
- v. Conducătorul Statului;  
— v. Miniștri.
- GUVERNUL ȘI ADMINISTRAȚIA — raporturile lor I, 390—396.
- GUVERNUL DIRECTORIAL I, 341 notă, 342 notă.
- GUVERNUL REPREZENTATIV, în constituțiile noastre I, 435—436.
- H**
- HABEAS CORPUS I, 108, 117, (libertatea individuală) II, 265.
- HAGA — TRIBUNALUL INTERNAȚIONAL DELA — competența în privința unor probleme interne ale statelor cu interese limitate (Tratatele de pace din 1919) II, 332.
- HAMILTON: — separația puterilor I, 245; — explicația neînscrisorii în Constituția U.S.A. a drepturilor și libertăților individuale II, 234.
- HANOVRA — REGATUL — uniune personală cu Anglia I, 86.
- HANSEATICĂ — LIGA I, 432 notă.
- HARALAMBIE N.-COL. — locotenența domnească din 1866 I, 221.
- HAȘDEU — B. P.: — persecutarea și disprețuirea evreilor II, 344 notă; — influența nefastă a evreilor la noi II, 346; — cele trei calități negative ale evreilor II, 346 notă.
- HASTINGS — BĂTĂLIA DELA I, 429.
- HATTIȘERIFURILE — problema lor I, 195—196 notă.
- HATMAN — crearea lui I, 339.
- HAURIOU: — *tomul I*: — admite dreptul natural 9 notă; — legitimitatea constituțională 20: — formarea Statului 30; — rezistența la opresiune 160—161. — *tomul II*: — federalismul (controlul constituționalității legilor, Statele Unite) 50; — e pentru instituirea controlului constituționalității legilor 58; — miniștrii și Parlamentul 101; — judecarea crimelor politice ale miniștrilor 110; — susține responsabilitatea civilă a miniștrilor față de particulari 111; — responsabilitatea Statului pentru risc social 183; — obligațiunea Statului a indemniza pentru prejudiciile cauzate prin măsuri legislative sau reglementare 189 notă; — explicațiunea iresponsabilității Statului în materie de legislațiune și de hotărâri judecătorești 191; — fapt personal și fapt de serviciu 199, 200; — riscul social, fundament al reparării daunelor de război 210; — constituția socială și Constituția politică 216, 216 notă.
- HEGEL: — starea de necesitate I, 140; — origina comună a popoarelor indo-europene II, 312.

- HEIMATLOȘI: — ce sunt II, 327 notă, 342 notă; — cum devin cetățeni români (tratatele de pace) II, 327—328.
- HELIADÉ — și mișcările din 1848 I, 205, 206.
- HELLO — justificarea introducerii drep-  
tului de anchetă parlamentară I, 564.
- HERDER — origina comună a popoarelor  
indo-europene II, 312.
- HERODOT — diviziunea Statelor din punct  
de vedere al formei de guvernământ I,  
93.
- HERRIOT — CABINETUL — autoriză sindi-  
calismul funcționarilor I, 393.
- HITLER A.: — rolul Statului I, 36, 37; —  
nevoia conservării purității rasei I,  
56; — doctrina religioasă a Evreilor  
II, 341, (și puritatea rasei) II, 342; —  
campania pentru reorganizarea și ri-  
dicarea Țării II, 346; — reorganizarea  
Statului german II, 377—378.  
— v. Führer.
- HOBBS: — susține monarhia absolută I,  
44; — contractul dintre prinț și popor  
I, 48; — concentrarea puterilor I, 242.
- HOERNI — lipsa controlului constituțio-  
nalității legilor federale, în Elveția II,  
64.
- HONDT — SISTEMUL LUI (atribuirea man-  
datelor, resturilor electorale) I, 477—  
479.
- HOTMAN FR.: — fundamentul suverani-  
tății I, 47; — drepturile inalienabile  
ale omului II, 236.
- HUMBOLDT — spune că toată politica  
trebuie să tindă la dezvoltarea energiei  
individului II, 383.
- HUMILIORES, POTENTIORES (Evul Mediu)  
II, 221, 229.
- I**
- IANCU-AVRAM — revoluția din 1848 I, 204.
- IDEAL POLITIC II, 362—364.
- IDEAL SOCIAL II, 216—217.
- IERARHIA MINISTERIALĂ I, 344—345.
- IERARHIE — SELECȚIE ÎN II, 378—379.
- ILLINOIS — votul cumulativ I, 473—474.
- IMOBILE RURALE — străinii nu pot avea  
proprietatea lor II, 279.
- IMOBILIARE — PROPRIETĂȚI, EVREEȘTI —  
naționalizarea lor II, 352—353.
- IMPARING THE OBLIGATION OF CONTRACTS  
(Statele Unite, controlul constituțio-  
nalității legilor) II, 52.
- IMPERIILE COLONIALE II, 391—392.
- IMPERIUL BRITANIC — v. Anglia.
- IMPOZITE: — dreptul domnitorilor noștri  
de a le stabili I, 169; — stabilirea și  
perceperea lor I, 397—401; — scutiri  
de I, 402—404; — egalitatea în fața  
lor II, 261—262; — scutirea de im-  
pozit a celor ce nu au posibilitatea să  
plătească II, 262; — impozitul, dero-  
gare adusă proprietății II, 278.
- IMPOZITE ȘI TAXE I, 399.
- IMPOZITUL PROGRESIV II, 262.
- IMPROPRIETĂRIEA LUPTĂTORILOR — în ce  
condițiuni să se facă II, 319.
- IMPROPRIETĂRIEA ȚĂRANILOR — n'a dat  
rezultate mulțumitoare II, 384.
- IMPRUMUTURI în vederea întemeierii unei  
familii II, 317—318.
- IMPRUMUTURILE DE STAT I, 402; — auto-  
rizarea lor, act administrativ în formă  
de lege I, 561.
- IMUNITĂȚILE PARLAMENTARE I, 536  
urm.
- INAMOVIBILITATEA MAGISTRAȚILOR (jude-  
cătorilor): — (Regulamentele Organi-  
ce) I, 180, 257, (convenția dela Paris)  
I, 258; — inamovibilitatea magistra-  
ților II, 13 urm; (garanție a separației  
puterilor) I, 260; — are drept conse-  
cintă imposibilitatea reducerii limitei  
de vârstă II, 187—188 notă.
- INCOMPATIBILITATEA — condițiune a drep-  
tului de vot I, 466.
- INCOMPATIBILITĂȚILE PARLAMENTARE I,  
542—544.
- INCREDERE — VOTUL DE II, 101—102.

- INDEMNITATEA PARLAMENTARĂ I, 540—541.
- INDEPENDENȚA MAGISTRAȚILOR II, 8, 9.
- INDEPENDENȚA ORGANELOR JUDECĂTOREȘTI față de Guvern și Parlament II, 19—22.
- INDIVIDUALĂ — LIBERTATEA II, 264—266.
- INDIVIDUALISMUL — înlăturarea lui (regimul politic din 1940) I, 237; — menținerea ideologiei individualiste în textele Constituției din 1938 II, 372.
- INDIVIDUALISMUL REVOLUȚIEI FRANCEZE — și organizarea societății I, 580—581.
- INDIVIDUALIST — REGIM: — intervențiunea Statului II, 220; — sub regimul constituțiilor din 1866 și 1923 II, 365 urm.
- INDIVIDUALIST — STATUL — deosebirea de Statul comunitar (viața economică) II, 373.
- INDIVIDUALISTE — TENDINȚE, și comunitare II, 219.
- INDIVIDUL ȘI SOCIETATEA (necesitatea unui echilibru) I, 104.
- INDO-EUROPENE — POPOARE — origina lor comună II, 312.
- INDULGENȚIA I, 298.
- INDUSTRIEI — LIBERTATEA II, 268.
- INDUSTRII: — supuse unei autorizări prealabile II, 270; — reglementate II, 270; — monopolizate în vederea unui interes fiscal II, 270—271; — prohibite din cauza vătămării ce aduc sănătății publice II, 271.
- INGINERI: — inamovibilitatea lor I, 394; — ai Statului, pot fi aleși parlamentari I, 543.
- INIȚIATIVĂ — DREPTUL DE (intervenția poporului în guvernare) I, 51.
- INJONȚIUNILE JUSTIȚIEI AMERICANE II, 50—51.
- INJONȚIUNILE PARLAMENTELOR JUDICIARE (Franța) II, 57.
- INSPECTORATE REGIONALE — organe de deconcentrare administrativă I, 395.
- INSTITUTUL INTERNAȚIONAL DE ȘTIINȚE ADMINISTRATIVE II, 396—397.
- INSTITUȚII PUBLICE — DIFERITE, controlul gestiunilor lor (regimul din 1940) II, 119.
- INSTITUȚIILE ROMÂNEȘTI: — originalitatea lor I, 167—168; — caracterul lor I, 209.
- INSTRUCȚIE REPRESIVĂ — ÎNSTANȚE DE, hotărârile lor (recurs în casare) II, 126—127.
- INSTRUCȚIUNEA: — criteriu de distincere a elitei I, 441; — instrucțiunea poporului, joacă rol considerabil în organizarea socială II, 320.
- INTELECTUALĂ — APTITUDINEA, condițiune a dreptului de vot I, 465—466.
- INTER ARMA SILENT LEGES II, 173.
- INTERDICȚIA MEMBRILOR FAMILIEI REGALE, este prevăzută în Statutul ei I, 313.
- INTERES ȘI DREPT — distincția II, 149, 149 notă.
- INTERESE PROFESIONALE — reprezentarea lor, în statul corporativ II, 401.
- INTERNAȚIONALE — RAPORTURI, acte de guvernământ II, 172.
- INTERPELAREA I, 570—571; II, 102; — (Constituția din 1938) I, 263.
- INTERPRETATIVE — LEGI — retroactivitatea lor I, 556.
- INTERREGN I, 280.
- INTERVENȚIA în judecarea neconstituționalității legilor II, 86.
- INTERVENȚIA STATULUI în domeniul vieții sociale II, 220—221.
- INTREBAREA (controlul Parlamentului asupra Guvernului) I, 569—570.
- INTRUNIRE — LIBERTATEA DE II, 300—301.
- INVALIDI DE RĂZBOI — statutul lor II, 209—210.
- INVĂȚĂMÂNTUL: — libertatea lui II, 298—299; — e prea teoretic II, 320; — cum ar trebui organizat II, 320 urm.; — învățământul minorităților etnice (tratatul dela Paris pentru protecția

- minorităților) II, 331; — învățământul grupului etnic german (condițiuni de funcționare) II, 335—336; — cum ar trebui organizat învățământul nostru secundar II, 382.
- INVIOLABILITATEA DOMICILIULUI II, 266—267.
- INVIOLABILITATEA PARLAMENTARĂ I, 539—540.
- INVIOLABILITATEA REGELUI I, 287.
- INVOIELI AGRICOLE — subsistă până în 1907 II, 383.
- IONESCU EN. — Românii și popoarele vecine I, 165 notă.
- IOSEF II — maghiarizarea Țiganilor II, 356.
- IPSILANTE ALEX. — crează judecători, pe lângă ispravnicii de județe II, 9.
- IRESPONSABILITATEA PARLAMENTARĂ I, 537—539.
- ISLAZ — PROCLAMAȚIA DELA I, 204—205 notă, 208, (drepturile omului) II, 247, (libertatea presei) II, 291.
- ISNARD — introducerea controlului constituționalității legilor II, 37.
- ISTORIA, izvor al dreptului constituțional I, 21.
- ITALIA: — *tomul I*: — statutul, Constituție flexibilă 25, 112; — statutul albertin 114—115; — delegația de putere 124; — plinele puteri 153; — concentrarea puterilor 251; — exercitarea puterilor regale în lipsa Regelui 280 notă; — locotenența regală 283; — subsecretarii de Stat 350—351; — situația Ducelui 358; — doisprezecimile provizorii 412; — votul universal 446—447; — Regele păstrează dreptul de sancționare a legilor 523; — elaborarea legilor 524; — organele de legiferare și corpul electoral 586—587; — legea pentru introducerea Camerei fasciilor și corporațiilor 587 urm.; — decrete-legi (art. 18, L. 19.I.1939) 589. — *tomul II*: — a avut înainte mai multe Curți de Casație 25; — controlul constituționalității legilor 69—70; — responsabilitatea ministerială 113; — Constituția nu prevede contenciosul administrativ 143; — organizarea Consiliului de Stat 143 notă; — responsabilitatea puterii publice 210; — intervențiunile Statului în domeniul vieții sociale 220; — revoluția fascistă și organizarea societății 224; — legea pentru apărarea rasei italiene (1939) 348—349; — proprietatea, capitalul și munca 376; — restabilirea ordinii și organizarea Statului (fascismul) 377; — ocuparea Eritreei, Abisiniei și Tripoli 391.
- IUDEU — sensul cuvântului II, 339—340. — v. Evrei.

## J

- JANDARMERIA ȘI POLIȚIA I, 418—419.
- JAPONIA: — divinitatea Mikado-ului I, 304; — votul universal I, 448; — examinarea regularității alegerilor I, 495; — soliditatea legăturilor de familie II, 219; — bunul simț e considerat drept cea mai înaltă calitate a omului II, 321.
- JAY — separația puterilor (U.S.A.) I, 245.
- JEAN DE SALISBURY — suveranitatea populară I, 47.
- JELLINEK: — puterea de comandă și constrângere a Statului (fundamentul suveranității) I, 54; — personalitatea Statului I, 67, 68; — reia concepția auto-limitațiunii Statului I, 80; — starea de necesitate I, 140; — concentrarea puterilor I, 242; — critica separației puterilor I, 247.
- JÈZE G.: — controlul constituționalității legilor (Franța) II, 57 notă, 58 notă; — modificarea regimului recursurilor II, 188.
- JHERING: — dreptul public și privat I, 13—14; — Statul, putere de fapt

- I, 52—53; — teoria autolimitațiunii I, 80; — diviziunea Statelor I, 93; — starea de necesitate I, 140, 141; — revoluția I, 162; — concepția juridică comună a popoarelor ariene II, 312 notă.
- JIDANI** v. Evrei.
- JOCURI DE CĂRȚI ȘI DE NOROC** — monopol I, 407—408.
- JOCURI DE NOROC**, autorizarea lor II, 270.
- JOSSERAND** — personalitatea Statului I, 69.
- JUDAISMUL** — aduce atingere mitului politeist, legitimând puterea monarhului I, 304.
- JUDECATĂ** — maturitatea ei, condițiune a dreptului de vot I, 465.
- JUDECATĂ** — DREPTUL DE, al domnitorilor noștri I, 169.
- JUDECĂTOREASCĂ** — FUNCȚIUNEA: — (menirea ei) I, 425; II, 3 urm.; — caracterele ei și a organelor care o exercită II, 5 urm.; — diferențierea de organele administrative și legislative II, 6—7; — putere independentă II, 8—9.
- JUDECĂTOREASCĂ** — PUTEREA: — în Regulamentele Organice I, 179—181; — controlul constituționalității legilor I, 133—134; — putere independentă II, 8—9; — organele sale II, 23 urm.; — șeful ei II, 28; — independența organelor ei față de Guvern și Parlament II, 19—22; — drepturile ei, în materie de contencios administrativ II, 164 urm.; — răspunderea Statului pentru actele ei II, 189—195.
- JUDECĂTOREȘTI** — ATRIBUȚIUNI, ale Parlamentului I, 562 urm.
- JUDECĂTOREȘTI** — HOTĂRIRI, efectele lor II, 7.
- JUDECĂTOREȘTI** — ORGANE: — independența lor față de Guvern și Parlament II, 19—22; — răspunderea Statului pentru actele lor II, 189—195.
- JUDECĂTORI**: — stabilitatea și inamovibilitatea lor (Reg. Org.) I, 180, 257, (convenția dela Paris) I, 258; — inamovibilitatea lor, garanție a separației puterilor I, 260; — inamovibilitatea lor I, 394; — independența II, 8, 9, recrutarea II, 9—11, înaintarea II, 11—12, inamovibilitatea II, 13—16; — nu se pot amesteca în atribuțiunile puterii executive sau legislative II, 19—21; — inamovibilitatea lor, are drept consecință imposibilitatea reducerii limitei de vârstă II, 187—188 notă; — răspunderea lor II, 190—191.
- JUDECĂTORI ALEȘI** — revocarea lor (St. Unite) II, 48—49.
- JUDECĂȚI DECLARATORII** (St. Unite) II, 53—54.
- JUDEȚUL** sau **KENEZUL** — confuziunea de puteri II, 9.
- JUDEȚUL** — organ de descentralizare administrativă I, 395.
- JUDEU** — sensul cuvântului II, 339—340. — v. Evrei.
- JUDICIARE** — ERORI, repararea lor II, 191—194.
- JÜDISCHER MISCHLING** II, 347.
- JUGOSLAVIA**: — examinarea regularității alegerilor I, 495; — tribunalele administrative II, 144; — revizuirea Constituției I, 136; — Serbia, stat vasal (1856—1878) I, 92.
- JURĂMÂNTUL DE CREDINȚA CONSTITUȚIEI**, mijloc pentru asigurarea respectului legalității I, 131—132.
- JURĂMÂNTUL MINIȘTRILOR** I, 347—349.
- JURĂMÂNTUL MOȘTENITORULUI TRONULUI** I, 275, 276—278.
- JURĂMÂNTUL REGELUI**, sub imperiul actelor constituționale din 1940 I, 278.
- JURĂMÂNTUL ȘI LIBERTATEA DE CONȘTIINȚĂ** II, 287.
- JURAȚI** — CURȚILE CU II, 16—18.
- JURIEU**: — fundamentul suveranității, absolutismul poporului, I 47—48; — drepturile inalienabile ale omului, II, 236.

JURIS DICTIO (menirea judecătorului) I, 425; II, 5, 8.  
 JURISDICȚII — înființarea lor, prin lege II, 23—24.  
 JURISDICȚII EXCEPȚIONALE — interzicerea lor II, 261.  
 JURISPRUDENȚA: — rolul său în elaborarea dreptului constituțional I, 24; — și rezistența la opresiune I, 161.  
 JURISTENRECHT I, 23.  
 JURIUL (justiția populară) II, 16—18.  
 JURIUL CONSTITUȚIONAR al lui SIEYÈS II, 37.  
 JUSTITIA EST REGNORUM FUNDAMENTUM II, 8.  
 JUSTIȚIA: — rolul ei în Statul de drept I, 82; — egalitatea în fața ei II, 261.  
 JUSTIȚIA MILITARĂ II, 27—28.  
 JUSTIȚIA POPULARĂ II, 16—18.

## K

KELSEN — valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern I, 575.  
 KENEZUL sau JUDEȚUL — confuziunea de puteri II, 9.  
 KING — THE, CAN DO NO WRONG II, 101.  
 KOELLREUTER OTTO: — tratatele de pace și drepturile minorităților etnice II, 334.  
 KOGĂLNICEANU M.: — lovitura de Stat din 1864 I, 156; — dorințele partidei naționale din 1848 I, 206; — problema agrară I, 212; — cere unirea Principatelor (1848) II, 247; — critică proiectul legii rurale (1862) II, 367; — ridicarea clasei țărănești II, 382.

## L

LABAND: — starea de necesitate I, 140; — concentrarea puterilor I, 242; — critica separației puterilor I, 247; — valoarea tratatelor internaționale neregulat încheiate din punct de vedere al dreptului intern I, 575; — controlul

constituționalității legilor, în Germania II, 66.  
 LA FAYETTE și drepturile publice individuale II, 237.  
 LĂEȚI — ȚIGANII II, 355.  
 LAFERRIÈRE: — responsabilitatea civilă a miniștrilor (Franța) II, 111; — cum naște contenciosul administrativ II, 141; — acte administrative și acte de guvernământ II, 171; — fapt personal și fapt de serviciu II, 199.  
 LAHOVARI ALEX. — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.  
 LAMARTINE — guvernarea elitei I, 439.  
 LAMBERT ED.: — declararea ca neconstituționale a amendamentelor constituționale (U.S.A.) II, 43; — evoluția controlului constituționalității legilor în Statele Unite II, 44—45; — revocarea deciziunilor judecătorești (U.S.A.) II, 49 notă; — judecăți declaratorii (U.S.A.) II, 53.  
 LANGUET H. — fundamentul suveranității I, 47.  
 LAPONGE — VACHER DE — doctrina resistă I, 61.  
 LAPRADELLE — A. DE: — dreptul constituțional comparat I, 23; — revizuirea constituțiilor I, 135; — Statul și individul (ordinea și libertatea) II, 227—228; — declarația drepturilor din 1789 I, 242.  
 LĂPUȘNEANU ALEX. — titulatura sa I, 302 notă.  
 LARNAUDE — critică principiul separației puterilor I, 247.  
 LASALLE FERD. — caracterul instituțiilor românești I, 208—209 notă.  
 LE CHAPELIER — LEGEA (interzice asociațiile profesionale) II, 302.  
 LE FUR — valoarea tratatelor internaționale neregulat încheiate din punct de vedere al dreptului intern I, 575.  
 LEGALITATEA: — domnia ei (Anglia) I, 108; — ideea ei, și Constituția scrisă

- I, 112; — fundament al Statului modern I, 127 urm.; — controlul ei I, 130 urm.; — verificarea ei, garanție a separației puterilor I, 260; — principiul ei I, 546—547; — (și domeniul legii) I, 551—552.
- LEGATE — acceptarea lor I, 355 notă.
- LEGE — DECRETUL v. Decrete-Legi.
- LEGEA ȘI REGULAMENTUL — criteriul material pentru determinarea sferei lor I, 376—378.
- LEGE — ACTE ADMINISTRATIVE SUB FORMĂ DE I, 261, 559 urm.; — diferite cazuri de I, 560—562; — constituționalitatea lor II, 91—94.
- LEGEA: I, 363 urm.; — și limitarea activității Statului I, 424; — menirea ei I, 423—424; — sancționarea I, 521, 522, 523; — promulgarea I, 524 urm.; — publicarea I, 528 urm.; — caracterele I, 545—546; — elaborarea I, 547 urm.; — votul I, 549; — publicarea I, 550; — data ei I, 550, 551; — publicarea I, 550; — data ei I, 550, 551; — rectificarea I, 551; — domeniul ei I, 551 urm.; — aplicarea în timp (neretroactivitatea) I, 554 urm.; — aplicarea în spațiu I, 558; — controlul constituționalității II, 35 urm. — v. Constituționalitatea legilor.
- LEGI — PROIECTE DE: — depunerea lor I, 515—517; — examinarea în comisuni și secțiuni I, 517; — înscrierea la ordinea zilei, I, 517—518; — discuția în ședință publică I, 518—519; — votul I, 520—521.
- LEGI CONSTITUȚIONALE — caracterul lor I, 24—25.  
— v. Constituția.  
— v. Actele fundamentale din 1940—1941.
- LEGI — CONTRACT I, 402.
- LEGI FORMALE — constituționalitatea actelor administrative în formă de lege II, 91—94.
- LEGI FORMALE ȘI LEGI MATERIALE (caracteristica lor) I, 559, (importanța deosebirii) I, 546—547, 560.
- LEGI FUNDAMENTALE I, 106; (și ordinare) I, 128—129, 326, 363.
- LEGI NECONSTITUȚIONALE — când dau loc la despăgubire II, 184.
- LEGI DE ORDINE PUBLICĂ I, 364.
- LEGI ORGANICE (regimul din Septemvrie 1940) I, 333, (ale serviciilor publice) I, 364—365.
- LEGI SUPLETIVE I, 364, 546.
- LEGIFERARE — PUTEREA DE I, 421 urm.: considerațiuni generale 423—433, corpul electoral 435—466, caracteristicile dreptului de vot 467—484, procedura electorală 485—496, Parlamentul 497—509, organizarea parlamentară 511—532, statutul membrilor Parlamentului 533—544, atribuțiile Parlamentului 545—590; — puterea de legiferare în regimul din Septemvrie 1940 I, 577 urm.; — în cadrul statelor totalitare I, 580 urm.; — nu trebuie să se amestece în administrarea justiției II, 21—22; — răspunderea Statului pentru actele ei II, 184—189.
- LEGIFERAREA în vechiul nostru drept I, 168.
- LEGISLATIV — CONSILIUL I, 591—596.
- LEGISLATIVĂ — TECHNICA I, 591—593.
- LEGISLATIVE — ATRIBUȚIUNI, ale Parlamentului I, 545—551.
- LEGISLAȚIA DE CRIZĂ I, 148 urm.
- LEGIȘTII ȘI PROBLEMA SUVERANITĂȚII STATULUI I, 43.
- LEGITIMAREA PUTERII I, 102; — problema ei I, 304 urm.
- LEGITIMITATEA CONSTITUȚIONALĂ (St. Unite) II, 43 notă.
- LEGIUITOARE — v. Legiferare.
- LEIBNITZ — confundă morala cu dreptul natural I, 6.
- LEON XIII: — problema puterii politice I, 44; — tiranicidul I, 157—158.



- LEPELLETIER D'AUNAY — responsabilitatea civilă a miniștrilor (cazul Peyronnet) II, 112.
- LESTRADE — controlul constituționalității legilor, în Germania II, 66—67.
- LIBERTATE ȘI AUTORITATE I, 104, 224; II, 225, 371, 377—378.
- LIBERTATEA INDIVIDUALĂ II, 264—266.
- LIBERTATEA INVĂȚĂMÂNTULUI II, 298—299.
- LIBERTATEA MUNCII, COMERȚULUI ȘI INDUSTRIEI II, 268—274.
- LIBERTATEA DE OPINIE, DE CONȘTIINȚĂ ȘI DE CULT II, 281 urm.
- LIBERTATEA PRESEI II, 290 urm.: conținutul și istoricul ei 290—291, garanții aduse de Constituție libertății presei 291—292, reglementarea libertății presei 292—294, răspunderea în materie de presă 294—295, dreptul la răspuns 295—296, afișajul 296—297, secretul scrisorilor, telegramelor și convorbirilor telefonice 297—298.
- LIBERTATEA DE PROPAGANDĂ II, 252.
- LIBERTATEA ȘI SOCIETATEA I, 104.
- LIBERTĂȚILE CIVILE SAU DREPTURILE PUBLICE II, 251—305: împărțirea lor în diferite categorii 251—255, egalitatea juridică sau civilă 255—260, egalitatea drepturilor politice 260—263, libertățile primordiale 263—289, libertățile complementare 289—302, drepturile publice în concepțiunile comunitare, fascistă și național-socialistă 303—305.
- LIBERTĂȚILE COLECTIVE (libertatea de întrunire și libertatea de asociație) II, 300—302.
- LIBERTĂȚILE COMPLIMENTARE I, 289—302 (dreptul de propagandă, libertatea presei, libertatea învățământului, dreptul de a petiționa, libertatea de întrunire și libertatea de asociație).
- LIBERTĂȚILE FRANCEZE ȘI CELE ANGLO-SAXONE II, 230.
- LIBERTĂȚILE INDIVIDUALE: — înainte de Declarația drepturilor omului și cetățeanului II, 227—235; — Declarația franceză din 1789 II, 235—244; — în România II, 244—250.
- LIBERTĂȚILE NAȚIONALE — încercări interne pentru dobândirea lor I, 190 urm.
- LIBERTĂȚILE PRIMORDIALE II, 251—252; II, 263—289 (libertatea individuală, inviolabilitatea domiciliului, libertatea muncii, comerțului și industriei, inviolabilitatea proprietății, libertatea de opinie de conștiință și de cult).
- LIBERTĂȚILE ROMÂNEȘTI — caracterul lor I, 209.
- LIBERTĂȚILE SECUNDARE (SAU COMPLIMENTARE) II, 252—254.
- LICEE — v. Invățământ.
- LICURG — Constituția sa urmărește perfecționarea poporului și desvoltarea natalității II, 314 notă.
- LIGA HANSEATICĂ I, 432 notă.
- LIGA NAȚIUNILOR: — crearea ei II, 326—327; — garanția drepturilor recunoscute comunităților săsești și secuești de tratatele de pace II, 331—332; — slăbiciunile sale II, 398.
- LIMITAREA PUTERII STATULUI I, 75 urm.
- LIMITE DE APLICARE A LEGII I, 552 urm.
- LINCOLN — PREȘEDINTELE — neobligativitatea avizelor secretarilor de Stat americani I, 344.
- LISTA CIVILĂ A REGELUI I, 290—291.
- LISTĂ — SCRUTIN DE I, 482—484.
- LISTE ELECTORALE: — alcătuirea lor I, 486 urm.; — controlul regularității alcătuirii lor I, 492—493.
- LITRÉ — DICȚIONARUL — înțelesurile cuvântului Stat I, 31.
- LOCKE JOHN: — fundamentul puterii politice I, 48; — rezistența la opresiune I, 158; — separația puterilor I, 242; — influența sa asupra declarației drep-

- turilor (1789) II, 240; — drepturile naturale și abandonul lor în favoarea societății. II, 236.
- LOCOTENENȚA REGALĂ I, 283 urm.
- LOGOFĂT — MARELE I, 338.
- LOGOFĂTUL DREPTĂȚII (Regulamentele Organice) I, 179.
- LOGOFETIA BISERICESCĂ (Regulamentele Organice) I, 181.
- LÖSENER REINHARDT — rase înrudite cu Germanii II, 348.
- LOTERIA DE STAT — monopol I, 407.
- LOUIS — v. Ludovic.
- LOVITURA DE STAT I, 155—157.
- LOYSEAU CH. — problema suveranității I, 44.
- LUCRUL JUDECAT: — autoritatea sa II, 6—7; — în Statul de drept I, 82; — și legea nouă I, 553—554; — (recursul în casare) II, 124.
- LUDOVIC XIV — concepția Statului I, 77.
- LUDOVIC XVI — organizarea Consiliului Regelui I, 337.
- LUDOVIC XVIII — charta din 1814 I, 113.
- LUDOVIC PIOSUL — sacrația sa I, 305—306.
- LUSTRUM I, 440 notă.
- LUTERAN — CULTUL, cult istoric II, 286; — raporturile cu Statul II, 286.
- LUXEMBURG — DUCATUL, uniune personală cu Țările de Jos I, 86.
- M**
- MACHIAVEL: — întrebuințează prima oară cuvântul «Stato» I, 30; — susține absolutismul I, 45; — diviziunea Statelor din punct de vedere al formei de guvernământ I, 93.
- MACHTSPRUCH I, 78.
- MADAGASCAR — Stat protejat, anexarea I, 92.
- MADISON — separația puterilor (U.S.A.) I, 245.
- MAGHERU și mișcările din 1848 I, 205.
- MAGISTRAȚI: — inamovibilitatea lor (Regulamentele Organice) I, 180, 257, (convenția dela Paris) I, 258; — inamovibilitatea lor I, 394; — inamovibilitatea lor, garanție a separației puterilor I, 260; — independența lor II, 8—9, recrutarea II, 9—11, înaintarea II, 11—12, inamovibilitatea II, 13—16; — nu se pot amesteca în atribuțiunile puterii executive sau legislative II, 19—21; — inamovibilitatea lor, are drept consecință imposibilitatea reducerii limitei de vârstă II, 187—188 notă; — răspunderea lor II, 190—191.
- MAGNA CHARTA I, 107, 109, 116—117, 430; II, 231; — (libertatea individuală) II, 264—265.
- MAGNUM CONCILIUM (Anglia) I, 430, 431.
- MAHOMEDAN — CULTUL, raporturile cu Statul II, 286.
- MAIOR — PETRU — origina noastră II, 245.
- MAIORESCU T. — darea lui în judecată de Camera liberală II, 114.
- MAISTRE — J. DE: — susține absolutismul I, 44; — critica Declarației franceze a drepturilor (1789) II, 241.
- MAJORITAR — SISTEMUL (repartizarea mandatelor electorale) I, 470—471.
- MALBERG — CARRÉ DE: — caracterul regimului nostru constituțional I, 261; — legea I, 552.
- MANDATE ELECTIVE — Cumulul de I, 543—544.
- MANDATE ELECTORALE — sisteme de repartizare a lor I, 470 urm.
- MANDATE PARLAMENTARE: — repartiția lor (L. elect. 1926) I, 455 urm.; — validarea lor I, 562—563.
- MANDATUL de drept civil și mandatul de drept public I, 269.
- MANDATUL PARLAMENTAR — dobândirea și pierderea lui I, 533—536.

- MARBURY V. MADISON — AFACEREA (U.S. A., controlul constituționalității legilor) II, 45.
- MARIA TEREZA — maghiarizarea Țigănilor II, 356.
- MARINESCU DR. — problema eredității II, 314.
- MARITON — admite 22 rase II, 310.
- MAROC — protectorat francez I, 93.
- MARSILIO DE PADOVA — suveranitatea populară I, 47.
- MARTIN GERMAIN — impozitele I, 398—399.
- MASSACHUSETTS (U.S.A.): — condițiuni pentru electorat I, 441; — drepturile și libertățile individului II, 234.
- MĂSURI ȘI GREUTĂȚI — rațiunea verificării lor II, 269.
- MAVROCORDAT C.: — legea din 1740 I, 107; — așezământul lui I, 191; — introduce limba română în biserică II, 244.
- MAVROGHENI P. — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- MAYER OTTO: — problema răspunderii Statului pentru funcționarea justiției II, 194; — iresponsabilitatea Statului pentru pagube de război II, 204.
- MECHETERBAȘI I, 173 notă.
- MEDIC — PROFESIUNEA DE, nu poate fi exercitată decât după îndeplinirea unor anumite condițiuni II, 268—269.
- MEDICI EVREI — situația lor II, 351.
- MEDICI RURALI — necesitatea măririi numărului lor II, 318.
- MEDIEVALĂ — CONCEPTIA (atotputernicia Statului) I, 76—77.
- MEDIUL GEOGRAFIC — influența sa asupra oamenilor II, 310.
- MENDEL — ABATELE — studiază problema eredității II, 311.
- MENDELISM II, 311.
- MERKL — valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern I, 575.
- MESAGII REGALE I, 515—516; — de trimiteră în deliberare a proiectelor de lege I, 548.
- MESERII — necesitatea pregătirii profesionale, pentru exercitarea lor II, 269.
- METALE PREȚIOASE — rațiunea verificării lor II, 269.
- MEXICO — Stat federal I, 91.
- MICHELET — contestă existența noțiunii de rasă II, 312 notă.
- MICHOU — personalitatea juridică I, 71.
- MICUL SAMUIL — origina noastră II, 245.
- MILESCU N. — origina limbei române II, 245.
- MILITARĂ — JUSTIȚIA II, 27—28.
- MILIȚII NAȚIONALE (convenția dela Paris) I, 189.
- MINIERĂ — POLITICA, a unui Stat II, 375 notă.
- MINIERE — BOGĂȚII — proprietatea lor (sisteme) II, 375 notă.
- MINIERE — ZĂCĂMINTE — sunt proprietatea Statului II, 278; — proprietatea lor (Constituția din 1938) II, 375.
- MINIMUM ELECTORAL — sistem de reprezentare a minorității I, 475.
- MINISTERIALĂ — IERARHIA I, 344—345.
- MINISTERIALĂ — RĂSPUNDEREA: (convenția dela Paris) I, 258; — garanție a separației puterilor I, 260; — și principiul separației puterilor II, 99—100; — și dreptul de dizolvare a Parlamentului II, 100—101; — răspunderea politică a miniștrilor II, 99—103; — răspunderea penală și civilă II, 103—106; — răspunderea ministerială în alte țări II, 106—113; — principiile legii de răspundere ministerială II, 113—117; — răspunderea penală și pecuniară a miniștrilor și înalților demnitari (regimul din 1940) II, 117—120.
- MINISTERUL ECONOMIEI NAȚIONALE — dirijarea economiei II, 404.
- MINISTERUL PUBLIC II, 12; — situația și menirea sa II, 6—7 notă.

- MINISTRU — PRIMUL** — numirea lui I, 296.  
— v. Conducătorul Statului.
- MINIȘTRI — CONSILIUL DE:** — exercitarea puterilor regale, până la depunerea jurământului noului Rege I, 275; — idem, în lipsa Regelui I, 279—280; — rolul său în regimul parlamentar I, 340—341; — Consiliul de miniștri I, 354—355; — Președintele lui v. Conducătorul Statului.
- MINIȘTRI PLENIPOTENȚIARI** — dreptul Regelui de a-i primi și acredita I, 301.
- MINIȘTRII:** — răspunderea lor (convenția dela Paris) I, 258; — răspunderea lor, garanție a separației puterilor I, 260; — numirea și revocarea lor I, 296—297, 381; — rolul lor în regimul parlamentar I, 340—342; — situația lor sub regimul actelor fundamentale din Septemvrie 1940 I, 343—344; — ierarhia lor I, 344—345; — recrutarea I, 345—347; — jurământul I, 347—349; — fixarea numărului lor I, 346; — miniștri fără portofoliu I, 346—347; — subsecretarii de Stat I, 349—352, (situația lor din punct de vedere ierarhic) I, 345, (pot fi aleși parlamentari) I, 543; — raporturile miniștrilor cu Conducătorul Statului I, 356; — raporturile cu Regele, în regimul parlamentar I, 357—358; — numirea și revocarea lor I, 381; — responsabilitatea lor I, 387—390; — judecarea lor (responsabilitatea penală) I, 388—389; — pot fi aleși parlamentari I, 543.
- MINORITATEA** — reprezentarea ei în Parlament (sisteme de repartitie a mandatelor electorale) I, 475 urm.
- MINORITĂȚI ETNICE** — tratatul dela Paris (1919) pentru protecția lor II, 326 urm., 330 urm.  
— v. Grupări etnice.
- MIRCEA CEL MARE** — titulatura sa I, 302 notă.
- MIRON COSTIN:** — situația Domnului I, 45; — origina limbii române II, 244; — domnii și episcopii (în trecutul țărilor noastre) II, 285 notă.
- MIRON CRISTEA — PATRIARHUL** — guvernul din 1938 I, 230.
- MISSISSIPI** — condițiuni pentru electorat I, 441.
- MISTICA POLITICĂ SAU FORMULA POLITICĂ** II, 218, 365; (legitimarea puterii) I, 102, 305.
- MIȘCĂRILE DIN 1848** I, 202—208.
- MITOLOGIA COMPARATĂ** — origina comună a popoarelor ariene II, 312.
- MITROPOLIA MOLDOVEI** — situația sa în trecut II, 285 notă.
- MITROPOLIA UNGRO-VLAHIEI** — situația sa în trecut II, 285 notă.
- MITROPOLIȚII BISERICII ORT. ROM.** — alegerea lor II, 284—285.
- MOAȘE** — necesitatea măririi numărului lor II, 318.
- MOELLER VAN DEN BRUCK** — concepția rasistă I, 61.
- MOLDOVA:** — uniunea reală cu Muntenia (1858—1862) I, 88—89; — punerea sub protectorat turcesc I, 92; — evrei Askenazim II, 343; — aristocrația (sec. 19) II, 382; — Regulamentul său Organic arată caracterul supletoriu al dreptului bizantin la noi II, 405 notă; — breslele erau puse sub controlul Busericii II, 406 notă.  
— v. Principatele Române.
- MOMMSEN** — concepția juridică comună a popoarelor ariene II, 312 notă.
- MONACO** — charta concedată I, 113.
- MONARHIA** I, 427; — absolută, constituțională I, 93—94; — absolută (auxiliarii Regelui) I, 335—337; — constituțională (rolul miniștrilor în regimul parlamentar) I, 340—342.

- MONARHII ADMINISTRATIVE — politica lor selectivă II, 379.
- MONARHOMACHII și fundamentul suveranității I, 47.
- MONETA: — dreptul domnitorilor noștri de a o bate I, 169—170; — baterea ei I, 298; — devalorizarea ei, mijloc de război economic II, 390.
- MONETE NAȚIONALE: — necesitatea stabilizării lor II, 397; — necesitatea creării unui Oficiu continental pentru controlul lor II, 397—398.
- MONITORUL OFICIAL — publicarea legilor în el I, 550.
- MONOPOLURI I, 405—408.
- MONOPOLURI DE CLASĂ: — desființarea lor (Convenția dela Paris) I, 189; — prohibirea lor II, 258.
- MONOPOLURI DE INTERES FISCAL SAU NAȚIONAL II, 270—271.
- MONTESQUIEU: — fundamentul suveranității (delegațiunea poporului) I, 51; — diviziunea Statelor I, 93; — democrația, aristocrația I, 95; — prepară spiritele pentru Revoluția franceză I, 109; — starea de necesitate I, 140; — separația puterilor I, 242 urm.; — mandatul de drept public I, 269; — realizările doctrinei sale a separației puterilor I, 245—246; — critica doctrinei sale I, 246—248; — conștințele puterile ca trei organe juxtapuse I, 426.
- MORALA ȘI DREPTUL I, 5—7.
- MOREAU — critică principiul separației puterilor I, 247.
- MORTALITATEA INFANTILĂ, la noi II, 315.
- MORUZZI-VODĂ — oprește Evreii a ține moșii în arendă II, 344.
- MOȘTENITORUL TRONULUI: — căsătoria I, 312; — religia sa I, 271; — urcarea pe tron I, 274—275; — jurământul I, 275, 276—278.
- MOZAIC — CULTUL, raporturile cu Statul II, 286.
- MUHĂRELUL I, 173.
- MUNCA: — diviziunea sa geografică II, 392; — prețuirea sa (principiile regimului politic din 1940) I, 238; — libertatea muncii II, 268; — obligațiunea ei (D.L. 15 Mai 1941) II, 268; — restricții aduse obligațiunii de a munci II, 268 urm.; — asigurarea liberului exercițiu al muncii II, 268—269; — prohibirea muncii periculoase moralei, siguranței sau salubrității publice II, 270; — prohibirea muncii într'un interes fiscal sau național II, 270—271; — reglementarea contractului de muncă în vederea protecției sociale a muncitorului II, 271—272.
- MUNCA ȘI CAPITALUL: — conflictul dintre ele II, 400; — intervenția Statului în raporturile dintre ele II, 401.
- MUNTENIA: — uniunea reală cu Moldova (1858—1862) I, 88—89; — punerea sub protectorat turcesc I, 92; — evrei Sefardin (spanioli) II, 343; — autorizarea de creare a breslelor se dădea de Domnie II, 406 notă.
- v. Principatele române.

## N

- NAPOLEON BONAPARTE: — plebiscitul I, 122; — crează un regim centralizator I, 391; — și Senatul conservator din Constituția anului VIII II, 39—40; — vrea contopirea evreilor în masa Francezilor II, 342.
- NAPOLEON III: — plebiscitul I, 122; — teoria naționalităților I, 185; — restricții aduse votului universal I, 443.
- NAQUET — PROPUNEREA (controlul constituționalității legilor, Franța) II, 56 notă.
- NATALITATEA: — scăderea ei II, 315; — mijloace pentru stimularea ei la elementele normale II, 317 urm.; — necesitatea unui oficiu pentru încuraja-

- rea ei II, 318, 381; — măsuri ce trebuiesc luate II, 381.
- NATURALIZAREA — acordarea ei, act administrativ în formă de lege I, 562.
- NAȚIONAL — CALITATEA DE, condițiune pentru dreptul de vot I, 464.
- NAȚIONAL-SOCIALISMUL (GERMAN):
- *tomul I*: — atitudinea față de dreptul natural 10—12; — cutuma și dreptul scris 11 notă; — respinge divizarea dreptului în public și privat 13 notă; — rolul Statului 36—39; — fundamentul puterii Statului (comunitatea națională) 55—60; — rasa 56 urm.; — înlătură concepția personalității Statului 72—73; — comunitatea națională limitează puterea Statului 82—84; — forma de guvernământ 95—96; — spiritul de solidaritate 104; — respinge principiul separației puterilor 248; — confuziunea puterilor 251; — menține votul universal 445; — elaborarea normelor legislative 524; — legiferarea, în regimul său 581 urm.; — Parlamentul și corpul electoral 584—585.
  - *tomul II*: — responsabilitatea ministerială 113; — responsabilitatea funcționarilor și puterii publice 211; — revoluția național-socialistă 224—225; — drepturile publice în concepțiunea sa 305; — revoluția național-socialistă și organizarea societății 224; — problema raselor 312; — legile dela Nüremberg 313; — aspectul juridic al naționalităților 332—333; — influența doctrinei sale asupra D. L. privitor la situația juridică a grupului etnic german din România 334; — apartenența la un grup etnic 337; — cere ca grupurile etnice germane să aibă personalitate juridică 337—338; — apărarea spiritului european contra tendințelor disolvante evrești 342; — și Evreii 345 urm.; — reorganizarea Statului 377—378; — ideologia lui și organizarea Societății 385; — stat și popor 393.
- NAȚIONAL-SOCIALISM ȘI FASCISM — deosebiri (doctrina) I, 586—587.
- NAȚIONALISMUL ECONOMIC II, 390.
- NAȚIONALITATEA ȘI STATUL I, 33—34.
- NAȚIONALITĂȚI II, 312; — egalitatea lor de drept (doctrina germană) II, 337; — confuziunea de naționalități (tratatele de pace) II, 330; — noul aspect al problemei lor și protocolul dela Viena II, 332—333; — apartenența la o naționalitate, în regimul individualist II, 337; idem, în doctrina național-socialistă II, 336, 337.
- NAȚIONALIZAREA PROPRIETĂȚILOR IMOBILIARE EVREEȘTI II, 352—353.
- NAȚIUNEA (concepția național-socialistă) II, 224.
- NAȚIUNEA ȘI STATUL I, 33.
- NAȚIUNEA ROMÂNĂ, element dominant (principiul regimului politic din 1940) I, 236.
- NAȚIUNILOR — SOCIETATEA: — crearea II, 326—327; — slăbiciunile ei II, 398; — garanția drepturilor recunoscute minorităților etnice II, 331—332.
- NEAGOE BASARAB — Domnul, mandatar al lui Dumnezeu I, 305 notă.
- NECESITATE — STAREA DE (suspendarea Constituției) I, 139—144.
- NECESITATEA PUBLICĂ (utilitatea publică) II, 375 notă.
- NECONSTITUȚIONALITATE v. Constituționalitate.
- NECULCE ION (cronicarul): — situația Domnului I, 45—46; — Domnul, mandatar al lui Dumnezeu I, 305 notă.
- NEGULESCU PAUL: — definiția interesului II, 149 notă; — rațiunea desființării în Constituția din 1866 a instituțiilor create de Cuza II, 157 notă; — constituționalitatea tribunalelor administrative II, 159—162 notă; — acte de

- comandament cu caracter militar II, 174; — responsabilitatea Statului pentru culpa de serviciu II, 182—183; — dreptul la despăgubire pentru daunele cauzate de o lege neconstituțională II, 184—185; — fapt personal și fapt de serviciu II, 199—200; — responsabilitatea Statului și cea a funcționarului II, 201 notă.
- NEMO CENSETUR LEGEM IGNORARE — sensul adagiului I, 425.
- NEMOURS — DUPONT DE — concepția introducerii controlului constituționalității legilor II, 37.
- NERETROACTIVITATEA LEGII I, 554 urm., (fundament al Statului de drept) I, 82.
- NERETROACTIVITATEA DREPTULUI DE RECURS II, 122—124.
- NEUCHÂTEL — uniune personală cu Prusia I, 86.
- NEVADA — revocarea judecătorilor aleși II, 48 notă.
- NÉZARD — modificarea Constituțiilor II, 48 notă.  
— v. Esmein-Nézard.
- NICARAGUA — protectorat I, 93.
- NIEBUHR — origina comună a popoarelor indo-europene II, 312.
- NOBILÉS ȘI BARONES I, 338.
- NOLANUS — PAULINUS II, 285 notă.
- NOROC — JOCURI DE, autorizarea lor II, 270.
- NORVEGIA: — uniunea reală cu Suedia I, 88; — declarație solemnă de intangibilitate a constituției I, 132; — judecarea miniștrilor I, 388; — parlamentarismul I, 432; — votul universal I, 445; — votul femeilor I, 465; — controlul constituționalității legilor II, 70 notă; — necesitatea certificatului medical prenupțial, în țările scandinave II, 317.
- NOT KENNT KEIN GEBOT I, 142.
- NOTRECHT I, 141.
- NOVICOW — personalitatea Statului I, 69.
- NULLA POENA SINE LEGE I, 20.
- NUMĂRUL UNIFORM (reprezentarea proporțională, repartitia mandatelor) I, 476—477, 479—480.
- NÜREMBERG — LEGILE DELA II, 313.
- O
- OBICEIUL PĂMÂNTULUI I, 167.
- OBSERVAȚIA (pedeapsă disciplinară parlamentară) I, 532.
- OBȘTEASCA ADUNARE ORDINARĂ (Regulamentele Organice) I, 178—179, 257.
- OBȘTESCUL CONTROL (Regul. organic Valahia art. 51, 135) I, 181.
- OERITUL (impozit) I, 169.
- OFICIUL CONTINENTAL PENTRU CONTROLUL MONETELOR — necesitatea sa II, 397—398.
- OFICIUL NAȚIONAL AL DESVOLTĂRII ORAȘELOR — necesitatea lui II, 387.
- OLANDA: — delegația de putere în actualul război I, 125; — parlamentarismul I, 432; — crearea imperiului colonial II, 391; — uniunea personală cu Luxemburgul II, 86.
- OLIGARHIA I, 427; — oligarhia politică, la noi (după 1866) II, 382.
- OMUL: — animal gregar II, 219; — speța umană și subdiviziunile ei II, 309—310; — omul general, omul individual, omul temporar sau regional II, 309 notă.  
— v. Drepturile omului.  
— v. Declarația drepturilor.
- OPINIE — LIBERTATEA DE II, 281—282.
- OPORTUNITATEA LEGII — controlul ei (U. S.A.) II, 42.
- OPRESIUNE — REZISTENȚA LA I, 157 urm.
- OPTANȚI — problema lor II, 328—329.
- ORAȘE: — problema lor II, 324; — necesitatea unui Oficiu național al dezvoltării lor II, 387.
- ORBAN — Regele domnește, dar nu guvernează (Belgia) I, 289.
- ORDINEA PUBLICĂ II, 251—252.

ORDONANȚE DE NECESITATE I, 141.  
 OREGON — revocarea judecătorilor aleși II, 48.  
 ORGANELE STATULUI — instituțiuni menite să asigure funcționarea lor legală II, 35 urm.  
 ORGANICE — REGULAMENȚELE I, 178 urm., 183, (separația puterilor) I, 256—258.  
 ORGANICISTĂ — TEORIA (personalitatea Statului) I, 69.  
 ORGANIZAREA SOCIETĂȚII II, 213 urm.  
 ORTODOXĂ — BISERICA II, 283—285.  
 OȘTIREA I, 416—418; — capul ei, Regele I, 298.  
 OȘTIREA PĂMÂNTEASCĂ (Regulamentele Organice) I, 181.  
 OUDOT — confundă dreptul natural cu idealul de drept I, 8.

## P

PACE — DREPTUL DE A INCHEIA, aparține Conducătorului Statului I, 386—387.  
 PACEA UNIVERSALĂ II, 398; — condițiunile în cari ar putea fi posibilă pacea europeană perpetuă II, 399.  
 PACTUL (formă de Constituție) I, 116—120.  
 PAGUBE DE RĂZBOI — răspunderea Statului pentru ele II, 203—210.  
 PAHARNIC — MARELE I, 339.  
 PALMA LUIGI — lipsa controlului constituționalității legilor (Italia) II, 69—70.  
 PALMERSTON — LORDUL, raporturile miniștrilor cu Coroana I, 357 notă.  
 PANAMA — CANALUL — COMPANIA (lege excepțională) II, 261.  
 PANAȘAJ — SCRUTIN DE LISTA CU SAU FĂRĂ I, 483.  
 PANEUROPA (uniunea europeană) II, 392 urm.  
 PARIS — CONGRESUL DELA I, 184—185.  
 PARIS — CONVENȚIA DELA I, 186—189; — Principatele, uniune reală I, 88—89; — separația puterilor I, 258; — alegerea Domnului I, 274; — cămăcămia I, 285; — drepturile și libertățile individului II, 248; — formulează principiul unei Curți de Casație unice II, 25.  
 PARIS — TRATATUL DELA, PENTRU PROTECȚIA MINORITĂȚILOR (1919) II, 326 urm.; — (drepturi recunoscute minorităților) II, 330 urm.  
 PARLAMENTAR — REGIM — v. Regim Parlamentar.  
 PARLAMENTARE — ANCHETE I, 563—564; — drepturile comisiilor lor I, 564—566; — legea română privitoare la ele I, 566—567; — concluziile comisiilor de anchetă parlamentară I, 568.  
 PARLAMENTARE — MANDATE: — repartiția lor (L. elect. 1926) I, 455 urm.; — validarea lor I, 562—563.  
 PARLAMENTARI — numărul lor I, 508—509.  
 PARLAMENTE CORPORATIVE II, 401.  
 PARLAMENTELE JUDICIARE — înregistrarea ordonanțelor regale (Franța) II, 57.  
 PARLAMENTUL I, 497 urm.: — compunerea Parlamentului 497—499, compunerea Camerei Inalte 499—506, compunerea Adunării deputaților 507—509; — organizarea internă a Adunărilor: organele de conducere 511—514, procedura parlamentară 515 urm.; — dreptul disciplinar parlamentar I, 531—532; — funcționarii Parlamentului I, 514; — birourile Adunărilor I, 511 urm.; — secțiile și comisiile Parlamentului I, 514; — statutul membrilor Parlamentului I, 533 urm.: dobândirea și pierderea mandatului parlamentar 533—536, imunitățile parlamentare 536—540, indemnitatea parlamentară 540—541, incompatibilitățile 542—544; — atribuțiile Parlamentului I, 545 urm.: legislative 545—551, administrative 559—562, judecătorești 562—569, politice 569—573, diplomatice 573—575.



- PARLAMENTUL — formațiunea sa, în Anglia I, 429—432; — nu trebuie să se amestece în administrarea justiției II, 21—22.
- PARTIDELE POLITICE: — (și formele contemporane de guvernământ) I, 97—98; — consacrarea lor, prin L. elect. 1926 I, 459 și II, 370; — rolul lor II, 369; — sistemul existent la noi, înainte II, 369.
- PARTIDUL LIBERAL — emite ideea expropriării marii proprietăți I, 452.
- PARTIDUL MUNCITORESC NAȚIONAL-SOCIALIST GERMAN al grupului etnic german din România II, 333; — este reprezentantul voinței naționale a acestui Grup II, 338.
- PASCAL AR.: — suprimarea consiliului de Stat I, 219; — elaborarea Constituției din 1866 I, 221.
- PATRIARHIA ROMÂNĂ — rațiunea creării ei II, 284.
- PATRIE ȘI STAT I, 33.
- PATRIMONIILE DE AFECTAȚIE — Teoria lor (personalitatea Statului) I, 68.
- PATRIMONIUL COLECTIV — Teoria lui (personalitatea Statului) I, 69.
- PAULINUS NOLANUS II, 285 notă.
- PAX ROMANA II, 398.
- PEDEPSE DISCIPLINARE PARLAMENTARE I, 532.
- PENALE — LEGI, retroactivitatea lor I, 555.
- PENSEY — HENRION DE — puterea municipală I, 375.
- PENSII VIAGERE — Acordarea lor, act administrativ sub formă de lege I, 561.
- PENSIILE DE RĂZBOI II, 208—210.
- PENSIUNI ȘI GRATIFICAȚIUNI I, 404—405.
- PENSIUNI, GRADE, DECORAȚIUNI I, 418.
- PEPIN — sacrația sa I, 305.
- PERCHEZIȚII DOMICILIARE II, 267.
- PERSOANE JURIDICE PUBLICE ȘI PRIVATE — deosebirea dintre ele II, 338.
- PERSOANE MORALE POLITICO-TERRITORIALE I, 72.
- PERSONALITATEA STATULUI: — doctrine clasice (sistemul ficțiunii, monist, realist) I, 69—72; — doctrine actuale (sistemul fascist și național-socialist) I, 72—74.
- PESCUIȚUL — realizări ce trebuiesc înfăptuite II, 323—324.
- PETER ANTON — politica ungară de de-naționalizare a minorităților etnice II, 337 notă.
- PETERSBURG — TRATATUL DELA — aprobă Regulamentele Principatelor I, 177.
- PETIT JEAN — tiranicidul I, 157—158.
- PETITION OF RIGHTS I, 108, 117; II, 232.
- PETIȚIUNE — DREPTUL DE II, 299—300.
- PETRE ȘCHIOPUL — Alungarea tuturor evreilor din Moldova (1587) II, 344.
- PEYRONNET — CAZUL (responsabilitatea civilă a miniștrilor, Franța) II, 112.
- PEREKYDE GR. — termenul de recurs II, 123.
- PIEMONT — Statutul albertin, chartă concedată I, 113.
- PLANIOL: — dreptul natural I, 8; — rolul doctrinei I, 23; — personalitatea Statului I, 69.
- PLASARE — BIROURI DE, autorizarea lor II, 270.
- PLATA IN AUR (renta de Stat, curs forțat) I, 416.
- PLATA IN AUR (Renta de Stat curs forțat) I, 416.
- PLATON — ereditatea și influența sa II, 314 notă.
- PLEBISCITELE DIN 1941 I, 116, 232—233, (din 9 Noemvrie 1941) I, 268, (ratificarea desemnării primului ministru) I, 298; I, 437, 463; I, 577—580; — aprobă noua organizare politică II, 386.
- PLEBISCITUL: — (ratificarea Constituției) I, 122; — (în trecutul nostru) I, 577—578.
- PLEBISCITUM (la Romani) I, 577 notă.

- PLINE PUTERI: — (starea de necesitate) I, 143—144; acordarea lor I, 553.
- PLUTOCRAȚIA și intervenția Statului II, 223.
- POGONĂRITUL (impozit) I, 169.
- POLITIC — IDEAL II, 362—364.
- POLITICA: — ce este I, 424, 424 notă și II, 365; — deosebirea de dreptul public II, 364—365; — trebuie să fie realistă II, 367.
- POLITICA MINIERĂ a unui Stat II, 375 notă.
- POLITICA RASIALĂ II, 309 urm.: problema rasei la lumina științei 309—313, obligațiunea Statului de a îmbunătăți rasa 313—324, situația juridică a grupărilor etnice în România 325 urm.; — politica rasială actuală II, 313; — ce trebuie să urmărească II, 317.
- POLITICĂ — RĂSPUNDEREA, a miniștrilor II, 99—103.
- POLITICĂ — VIAȚA: — sub imperiul constituțiilor din 1866 și 1923 II, 361—373; — sub regimul Constituției din 1938 și a actelor politice din Septembrie 1940 II, 373—387.
- POLITICE — ACTE (caracteristica lor) I, 425, (ratificarea lor) I, 572—573.
- POLITICE — ATRIBUȚIUNI, ale Parlamentului I, 569—572.
- POLITICE — DREPTURI, egalitatea lor II, 260—263.
- POLITICE — ORGANE, pentru controlul constituționalității legilor II, 38—40.
- POLITICE — PARTIDE v. Partide politice.
- POLITICIENII — n'au făcut nimic pentru sănătatea poporului nostru II, 315.
- POLIȚAI — STATUL I, 77—78.
- POLIȚIA și JANDARMERIA I, 418—419.
- POLIȚIE — DREPTUL DE, al Domnitorilor noștri I, 168.
- POLIZEISTAAT I, 77—78.
- PONDERATOR — CORPUL (Statutul lui Cuză) I, 213, 216—218, (crearea) I, 497, (recrutarea membrilor lui) I, 500—501, (controlul constituționalității legilor) II, 71.
- POPOARELE II, 312; — psihologia lor II, 311.
- POPOR ȘI STAT I, 33.
- POPORUL: — sufletul său colectiv II, 218—219; — statul trebuie să ridice nivelul său cultural II, 320 urm.; — poporul în doctrina național-socialistă I, 55 urm.; II, 393.
- POPULAȚIA, element al Statului I, 31—32.
- PORTALIS: — promulgarea legilor I, 525; — neretroactivitatea lor I, 555.
- PORTUGALIA: — declarația solemnă de intangibilitate a Constituției I, 132; — numai una din Camere are caracter corporativ I, 462; — proprietatea, capitalul și munca II, 376; — reorganizarea Statului de Salazar II, 378; — progresele realizate sub conducerea actuală II, 379; — crearea imperiului colonial II, 391; — sistemul Parlamentului bicameral II, 401.
- POSTELNIC — MARELE I, 339.
- POSTELNICIA (Regulamentele Organice) I, 181.
- POȘTALĂ — UNIUNEA UNIVERSALĂ II, 396.
- POT PHILIPPE — suveranitatea populară I, 47.
- POTECA EUFROSIN — proiectul de Constituție I, 202.
- POTENTIORES, HUMILIORES II, 221, 229.
- POTT — studiul țiganilor II, 254, 354.
- PRACTICILE CONSTITUȚIONALE, isvor al dreptului constituțional I, 22.
- PRAETOR-UL roman I, 427.
- PRAVILELE lui Matei Basarab și Vasile Lupu — obiceiul pământului I, 167.
- PRENUPȚIAL — CERTIFICATUL MEDICAL II, 317.
- PREOȚII — pot fi aleși parlamentari I, 543.
- PRESA: — măsuri preventive în materie de presă II, 253; — libertatea ei II,

- 290 urm. : conținut și istoric 290—291, garanții aduse de Constituție libertății presei 291—292, reglementarea libertății presei 292—294, răspunderea în materie de presă 294—295, dreptul la răspuns 295—296, afișajul 296—297, secretul scrisorilor, telegramelor și convorbirilor telefonice 297—298; — legea presei, din 1862 II, 291.
- PREȘEDINTELE ADUNĂRIILOR LEGISLATIVE**  
— atribuțiile sale I, 512—513.
- PREȘEDINTELE CONSILIULUI DE MINIȘTRI ȘI CONDUCĂTORUL STATULUI**, reprezentă o singură funcțiune I, 358—359.  
— v. Conducătorul Statului.
- PREȘEDINȚIA CONSILIULUI DE MINIȘTRI** I, 359.
- PREVENTISM, REPRESISM** (în materia libertăților) II, 252—254.
- PRIMORDIALE — LIBERTĂȚI** II, 251—252; II, 263—289 (libertatea individuală, inviolabilitatea domiciliului, libertatea muncii, comerțului și industriei, inviolabilitatea proprietății, libertatea de opinie, de conștiință și de cult).
- PRIMUL MINISTRU** v. Conducătorul Statului.
- PRINCIPATELE ROMÂNE**: — uniune reală 1858—1862) I, 88—89; — mișcarea ideilor politice în sec. XVIII: I, 192—194; — idem, în sec. XVIII—XIX: I 194—198; — idem, în sec. XIX: I 198—202, 202—204.  
— v. Moldova.  
— v. Muntenia.
- PRIVILEGHII ÎN MATERIE DE IMPOZITE** — nu se admit I, 402—403.
- PRIVILEGIILE DE CLASĂ** — desființarea lor (Convenția dela Paris) I, 189; II, 258—259; — interzicerea lor II, 257.
- PROCEDURĂ — LEGI DE** — retroactivitatea lor I, 555.
- PROCEDURA ELECTORALĂ** I, 485 urm.: formalități pregătitoare alegerii I, 485—489, formalități din perioada electorală 489—490, contenciosul electoral 491—496; — comisia centrală electorală (legea din 1926) I, 456—457.
- PROCLAMAȚIA DELA ISLAZ** I, 204—205 notă, 208; II, 247.
- PROCURORII** (Ministerul Public) II, 12; — Guvernul pune în mișcare, prin ei, acțiunea penală II, 22.
- PROFESIONALE — INTERESE**, reprezentarea lor, în Statul corporativ II, 401.
- PROFESIONALE — SINDICATE** II, 273—274.
- PROFESIUNEA ȘI DREPTUL DE VOT** (Constituția din 1938) I, 461—462.
- PROFESIUNI** — organizarea lor II, 268—269; — ideea de profesiune II, 403.
- PROFESORI** — inamovibilitatea lor I, 394.
- PROGRAMELE** — necesitatea respectării lor, independent de faptul schimbării oamenilor II, 387.
- PROIECTE DE LEGI**: — depunerea lor I, 515—517; — examinarea în comisuni și secțiuni I, 517; — înscrierea la ordinea zilei I, 517—518; — discuția în ședință publică I, 518—519; — votul I, 520—521.
- PROIECTE DE ORGANIZAREA PRINCIPATELOR** în sec. XVIII—XIX I, 194—208.
- PROMULGAREA**, mijloc de control al legalității I, 130—131.
- PROMULGAREA LEGILOR** I, 524 urm.
- PROMULGAREA REGELUI**, nu mai există astăzi I, 295.
- PROPAGANDĂ — DREPTUL DE** II, 289—290.
- PROPORȚIONALĂ — REPREZENTAREA** (sisteme) I, 472 urm.
- PROPORȚIONALIST — SISTEMUL** (repartizarea mandatelor electorale) I, 471 urm.
- PROPRIETATE — DREPTUL DE**, apărarea lui (jurisprudența Cas. s.-u., constituționalitatea legilor) II, 96—97.
- PROPRIETATEA**: — funcție socială (Constituția 1923) I, 228; — natura sa, variază cu regimul politic II, 215; — inviolabilitatea ei II, 274 urm.; —

- sacră și inviolabilă II, 274—275; — funcție socială (derogări aduse proprietății) II, 275—280; — creanțele asupra Statului II, 280—281; — în Constituția din 1938 II, 374 urm.
- PROPRIETATEA LITERARĂ ȘI ARTISTICĂ — uniunea internațională pentru protecția ei II, 396.
- PROPRIETĂȚI IMOBILIARE EVREEȘTI — naționalizarea lor II, 352—353.
- PROSTITUATE — izolarea lor, în Germania II, 317.
- PROTECTORATUL (Stat semi-suveran) I, 92—93.
- PROTECȚIONISMUL ECONOMIC II, 389—390.
- PROTOCOLUL DELA VIENA (30 August 1940) și noul aspect al problemei naționalităților II, 332—333.
- PROVINCIA — organ de descentralizare administrativă I, 395.
- PROVINCII SURORI — unirea cu Regatul I, 225.
- PRUSIA: — uniunea personală cu Neuchâtel I, 86; — ordonanțele de necesitate I, 141.
- PSIHOLOGIA POPOARELOR II, 311.
- PUBLICAREA decretelor-legi și decretelor I, 528 urm.
- PUBLICAȚII PERIODICE — obligațiuni impuse II, 293—294.
- PUBLICAȚII PERIODICE, NEPERIODICE — responsabilitate II, 294.
- PUBLICE — DREPTURILE, SAU LIBERTĂȚILE CIVILE II, 251—305: împărțirea lor în diferite categorii 251—255, egalitatea juridică sau civilă 255—260, egalitatea drepturilor politice 260—263, libertățile promordiale 263—289, libertățile complimentare 289—302, drepturile publice în concepțiunile comunitare, fascistă și național-socialistă 303—305.
- PUBLICITATEA ȘEDINȚELOR PARLAMENTULUI I, 518—519.
- PUCHTA: — diviziunea drepturilor I, 16; — rolul doctrinei I, 23.
- PUFFENDORF — atribuțiile diferite ale Statului I, 242.
- PUTERE — DELEGAȚIA DE I, 268—269, (în timpuri de criză) I, 124—125.
- PUTEREA — legitimarea sau justificarea ei I, 102, 304 urm.
- PUTEREA EXECUTIVĂ I, 265 urm.; — ponderaanța ei (Const. 1938) I, 263; — instituția Regalității I, 267—313; — Conducătorul Statului și Președinte al Consiliului de miniștri I, 315—396; — mijloacele prin care organele Statului satisfac interesele generale (finanțe, forța publică) I, 397—420.
- PUTEREA JUDECĂTOREASCĂ: — sub Regulamentele Organice I, 179—181; — controlul constituționalității legilor I, 133—134; — putere independentă II, 8—9; — organele sale II, 23 urm.; — șeful ei II, 28; — independența organelor ei față de Guvern și Parlament II, 19—22; — drepturile ei, în materie de contencios administrativ II, 164 urm.; — răspunderea Statului pentru actele ei II, 189—195. — v. Magistrați.
- PUTEREA LEGIUITOARE (Statutul lui Cuza) I, 213.
- PUTEREA DE LEGIFERARE I, 421 urm.: considerațiuni generale 423—433, corpul electoral 435—466, caracteristicile dreptului de vot 467—484, procedura electorală 485—496, Parlamentul 497—509, organizarea parlamentară 511—532, Statutul membrilor Parlamentului 533—544, atribuțiile Parlamentului 545—590; — puterea de legiferare în regimul din Septemvrie 1940 I, 577 urm.; — în cadrul statelor totalitare I, 580 urm.; — nu trebuie să se amestece în administrarea justiției II, 21—22; — răspunderea Statului pentru actele ei II, 184—189.

PUTEREA PĂRINTEASCĂ asupra membrilor Familiei Regale, este prevăzută de Statutul ei I, 313.

PUTEREA PUBLICĂ, element al Statului I, 32.

— v. Răspunderea Statului.

PUTEREA STATULUI, limitarea sa I, 75 urm.

PUTERI-PLINE (starea de necesitate) I, 143—144.

PUTERI MONDIALE ȘI PUTERI CU INTERESE LIMITATE (Tratatul dela Versailles) II, 326.

PUTERILE STATULUI: — (Regulamentele Organice) I, 257—258; — colaborarea lor I, 249—252; — controlul lor reciproc I, 252—254; — confuziunea lor I, 242, 250—251, (regimul politic din 1940) I, 248, 264; — separația lor I, 239—264.

— v. Separația puterilor.

PUTERILOR — VERIFICAREA I, 562—563.

## Q

QUESNAY și ideea de libertate II, 236.

QUOD PRINCIPI PLACUIT LEGIS HABET VI-GOREM II, 230.

## R

RABL — tratatele de pace și drepturile minorităților etnice II, 334.

RADIOTELEGRAFICĂ — UNIUNEA II, 396.

RARINCESCU — C. G.: — crede că deciziile comisiilor disciplinare sunt susceptibile de recurs în casare II, 132; — acte de comandament cu caracter militar II, 174.

RASA: — ce este II, 310; — problema ei în Germania, în secolul XVIII II, 312; — obligațiunea Statului de a o îmbunătăți II, 313; — în doctrina național-socialistă I, 56 urm. și II, 312, 347; — și poporul I, 34; — protecția ei I, 236—237.

RASA ROMÂNEASCĂ — origina și formarea ei II, 315.

RASIALĂ — POLITICA II, 309 urm.: problema rasei la lumina științei 309—313, obligațiunea Statului de a îmbunătăți rasa 313—324; — situația juridică a grupărilor etnice din România II, 325 urm.; — politica rasială actuală II, 313; — ce trebuie să urmărească II, 317.

RĂSPUNDEREA CONDUCĂTORULUI STATULUI I, 327—328.

RĂSPUNDEREA ÎN MATERIE DE PRESĂ II, 294, (responsabilitatea în cascadă) II, 295.

RĂSPUNDEREA MINISTERIALĂ: — (convenția dela Paris) I, 258; — garanție a separației puterilor I, 260; — și principiul separației puterilor II, 99—100; — și dreptul de dizolvare a Parlamentului II, 100—101; — răspunderea politică a miniștrilor II, 99—103; — răspunderea penală și civilă II, 103—106; — răspunderea ministerială în alte țări II, 106—113; — principiile legii de răspundere ministerială II, 113—117; — răspunderea penală și pecuniară a miniștrilor și înalților demnitari (regimul din 1940) II, 117—120; — răspunderea miniștrilor I, 387—390.

RĂSPUNDEREA PUTERII PUBLICE în fascism și național-socialism II, 210—211.

RĂSPUNDEREA STATULUI PENTRU ACTE DE PUTERE PUBLICĂ II, 177—211: noțiuni generale 177—183, răspunderea pentru actele puterii legiuitoare 184—189, pentru actele organelor judecătorești 189—195, pentru actele funcționarilor administrativi 195—202, pentru pagube de război 203—210.

RĂSPUNS — DREPTUL LA II, 295—296.

RATIFICAREA: — actelor politice I, 572—573; — decretelor-legi I, 572—573; — tratatelor diplomatice I, 573.

RĂZBOI — declararea lui, se face de Conducătorul Statului I, 386—387.

- RĂZBOI — FAPTE DE**, acte de guvernământ II, 173.
- RĂZBOI — INVALIDI ȘI ACCIDENTAȚI DE**, Statutul lor II, 209—210.
- RĂZBOI — PAGUBE DE**, răspunderea Statului pentru ele II, 203—210.
- RĂZBOI — PENSIILE DE** II, 208—210.
- RĂZBOIUL MONDIAL DIN 1914** — cauze și consecințe II, 389.
- REALIST — SISTEMUL** (personalitatea Statului) I, 69 urm.
- RECALL** (Statele Unite) II, 49 notă.
- RECHTSSTAAT** I, 79.
- RECOMPENSE NAȚIONALE** — acordarea lor, act administrativ sub formă de lege I, 561.
- RECTIFICAREA LEGILOR** I, 551.
- RECURSUL IN CASARE** II, 121—130; — în materie disciplinară II, 130—140; — garanție a separației puterilor I, 260.
- RECURSUL IN INTERESUL LEGII** II, 26—27, 27 notă; — împotriva deciziilor instanțelor militare II, 27—28.
- RECURSUL SPECIAL IN NECONSTITUȚIONALITATE** (a legilor) II, 84—85; — termenul său II, 85.
- REFERENDUM** (ratificarea Constituției de popor) I, 121—122, (intervenția poporului în guvernare) I, 51; — referendum popular (pre- și post-legislativ) I, 437; — și plebiscit I, 577—578 notă; — referendum popular (Germania, controlul constituționalității legilor) II, 69.
- REFORMARE — CONTENCIOSUL DE** II, 165.
- REFORMAT — CULTUL**, cult istoric II, 286.
- REGALE — MESAGII** I, 515—516.
- REGALIAN — SISTEMUL** (proprietatea bogățiilor miniere) II, 375 notă.
- REGALITATEA — INSTITUȚIA EI** I, 267—313: Regele 267—269, succesiunea la Tron 269—278, organele care exercită puterile regale în lipsa Regelui 279—286, pozițiunea Regelui 286—291, prerogativele regale 291—301, Statutul persoanei Regelui și a membrilor familiei regale 302—313.
- REGELE**: — poziția sa, în noua ordine constituțională I, 267—268; — jurământul, sub imperiul actelor constituționale din 1940 I, 278; — organele ce exercită puterile Regelui, în lipsa sa I, 279—286; — poziția Regelui I, 286—291; — prerogativele și atribuțiile I, 291—301; — lista civilă I, 290—291; — Statutul membrilor familiei regale I, 302—313; — titlatura Regelui I, 302—304; — căsătoria I, 311; — este șef al Familiei domnitoare I, 309; — jurământul M. S. Regelui Mihai I I, 317; — prerogativele sale I, 317—318; — exercitarea puterilor Regelui în lipsa Lui din Țară I, 332, 334; — rolul Lui în regimul parlamentar I, 341, 342; — prerogativele rezervate Regelui I, 343; — raporturile cu ministrii, în regimul parlamentar I, 357—358; — atribuțiile în materii de legiferare I, 521—523; — actele fundamentale din 1940 îi ridică prerogativa de sancționare și promulgare a legilor I, 523; — Regele și inițiativa legilor (Const. 1938) I, 547. — v. Tron.
- REGELE ȘI CONDUCĂTORUL STATULUI** I, 315—316.
- REGENȚA** I, 280—283.
- REGIERUNG ȘI FÜHRUNG** I, 83.
- REGIM PREVENTIV, REPRESIV** (în materia libertăților) II, 253—254.
- REGIMUL BURGHEZ** — Instaurarea lui, la noi II, 366.
- REGIMUL COMUNITAR**: — intervențiunile Statului II, 220—221; — activitățile indivizilor, grupărilor și Statului însuși II, 372—373.
- REGIMUL CONSTITUȚIONAL** I, 99 urm.; — definiția I, 105; — fundament al Statului de drept I, 81—82; — și separația puterilor I, 241.

REGIMUL CONSTITUȚIONAL ROMÂN I, 165 urm.

REGIMUL INDIVIDUALIST: — intervențiunile Statului II, 220—221; — la noi, sub imperiul constituțiilor din 1866 și 1923 II, 365 urm.

REGIMUL PARLAMENTAR: — colaborarea puterilor I, 251; — rolul miniștrilor I, 340—342; — rolul miniștrilor fără portofoliu I, 347; — raporturile Regelui cu miniștrii I, 357—358; — situația primului ministru I, 359; — responsabilitatea politică a miniștrilor I, 387; — și sacrificarea intereselor generale II, 223.

REGIMUL POLITIC I, 101, 103.

REGIMUL (POLITIC) DIN SEPTEMBRIE 1940:

— *tomul I*: — pune accentul pe autoritate 105; — sistem constituțional flexibil 112; — delegația de putere 125; — decretul-legē 154—155; — instituirea sa 231—233; — principiile fundamentale 235—238; — respinge principiul separației puterilor 248; — concentrarea puterilor 251, 264; — poziția regalității 267—268; — jurământul Regelui 278; — contrasemnarea actelor Regelui 289; — Regele domnește, dar nu guvernează 289—290; — atribuțiunile legislative ale Regelui 294; — numirea și revocarea miniștrilor 297; — amnistia 300, 301; — acreditarea și primirea ambasadurilor și miniștrilor plenipotențiarilor 301; — baza democratică a guvernării Conducătorului Statului 322—325; — atribuțiile Regelui și Conducătorului Statului 332—333; — situația miniștrilor 343—344; — ierarhia miniștrilor 344—345; — convocarea națiunii în adunările obștești plebiscitare 463; — cine are drept de vot 465; — elaborarea normelor legislative 523—524; — dispariția formulei promulgării legilor 527; — puterea de legiferare 577 urm.

— *tomul II*: — răspunderea politică a miniștrilor 103; — răspunderea penală și pecuniară a miniștrilor și înalților demnitari 117—120; — comisiuni și tribunale de circumstanță 261; — sistem economic eclectic (capitalul, proprietatea și munca) 376; — ideea comunitară în organizarea sa 380 urm.; — instituirea sa 385; — transformă Statul, face un Stat nou 385—386; — principiile fundamentale 386; — menține Statul corporativ 407—408.  
— v. Conducătorul Statului.

REGIONALISMUL I, 395—396.

REGIUNEA — organ de descentralizare administrativă I, 395.

REGULAMENTE I, 366—376; — constituționalitatea lor II, 90—91; — regulamentele de administrație publică și decretul reglementare (Franța) I, 369; — regulamente autonome I, 371; — regulamente generale și speciale I, 373—374; — regulamente ale autorităților locale I, 374—376.

REGULAMENTELE ORGANICE I, 178—183; aprobarea lor (tratatul dela Petersburg) I, 177—178; — separația puterilor I, 256—258; — obștescul control I, 181; lipsa de sancțiuni privitor la drepturile și libertățile individului II, 246; — introduc măsuri ocrotitoare pentru țigani II, 356; — arată caracterul supletoriu al dreptului bizantin (Moldova) II, 405 notă; — organizarea ministerului public (procurorii) II, 12.  
REGULAMENTUL ȘI LEGEA — criteriul material pentru determinarea sferei lor I, 376—378.

REICHSBÜRGER, STAATSANGEHÖRIGER II, 347.

REICHSRATH-UL GERMAN: — desființarea sa I, 584; — ca organ de control al constituționalității legilor II, 68—69.

REICHSTAG-UL GERMAN ACTUAL (recrutarea și poziția sa) I, 584—585.

- REINACH SOLOMON — contestă existența rasei ariene II, 312 notă.
- REINTEGRAREA — suspendarea ei, și daunele acordate pentru ilegalitatea actului II, 171.
- RELIGIA MOȘTENITORULUI TRONULUI I, 271.
- RENAN: — națiunea, principiu spiritual I, 34; — ce este națiunea II, 337; — crede că distrugerea Ierusalimului a fost « o imensă binefacere » II, 339 notă.
- RENAȘTEREA — preocupările sale (spiritul timpului) II, 222.
- RENTA DE STAT — plata ei I, 415—416.
- REPARTIȚIA BOGĂȚIILOR PRODUSE — conflicte de interese II, 400.
- REPARTIȚIA MANDATELOR ELECTORALE (sisteme) I, 470 urm.
- REPRESISM, PREVENTISM (în materia libertăților) II, 252—254.
- REPREZENTAREA PROFESIONALĂ, în Constituția din 1938 — rațiunea admiterii ei II, 402.
- REPREZENTAREA PROPORȚIONALĂ (sisteme, avantajii, critici) I, 472 urm.
- REPREZENTAȚIUNEA (delegațiunea, fundament al suveranității) I, 51.
- REPUBLICA (aristocratică, democratică) I, 94—95; — rolul miniștrilor I, 340—342.
- RES JUDECATA PRO VERITATE HABETUR II, 7 notă; — sensul maximei, la Romani II, 190 notă.
- RESPONSABILITATE v. Răspundere.
- RESPONSABILITATEA IN CASCADĂ (presa) II, 295.
- RESTITUTIO IN INTEGRUM I, 298.
- RESTURI ELECTORALE — atribuirea mandatelor I, 477 urm.
- RETRAGEREA CUVÂNTULUI (pedeapsă disciplinară parlamentară) I, 532.
- RETROACTIVITATEA LEGILOR I, 555 urm.
- RÉVILLE MAC — proiectul de reparare a erorilor judiciare penale II, 194.
- REVIZUIREA CONSTITUȚIEI I, 135—137.
- REVOCAREA DECIZIILOR JUDECĂTOREȘTI (U.S.A.) II, 49, 49 notă.
- REVOCAREA JUDECĂTORILOR ALEȘI (U.S.A.) II, 48—49.
- REVOLUȚIA DIN 1848 — și drepturile și libertățile individului II, 246—247.
- REVOLUȚIA FRANCEZĂ (din 1789): — *tomul I*: — admite că suveranitatea aparține națiunii, nu Statului 52; — limitarea puterii Statului 79; — Constituția 106; — concepția Constituției 113; — și legitimarea puterii 102—103; — rezistența la opresiune 158; — separația puterilor 243, 245; — și organizarea Statului 432—433. — *tomul II*: — face din puterea judecătorească o putere distinctă 9; — și recrutarea magistraților 10; — interzicere magistraților a se amesteca în atribuțiunile puterii executive 19; — pentru doctrina ei, suveranitatea exclude ideea responsabilității Statului 178—179; — și organizarea societății 222—223; — consacrarea solemnă a dreptului de proprietate 274—275; — cum profită evreilor 342; — instituirea regimului individual burghez 366.
- REVOLUȚII — teoria lor I, 161—162. — v. Fascism. — v. Național-socialism.
- REVOLUȚIILE DIN 1848 I, 202—208.
- REZISTENȚA LA OPRESIUNE I, 157.
- REVOLUȚIUNI ale Adunărilor legiuitoare I, 515.
- RHODE ISLAND (U.S.A.) — drepturile și libertățile individului II, 233—234.
- RIBOT — rolul eredității II, 311.
- RISC SOCIAL: — teoria sa (responsabilitatea Statului) II, 183; — daune pentru (pagube de război) II, 210.
- ROBERT SAMUEL — origina egipteană a Țiganilor II, 354.
- ROBESPIERRE — introducerea controlului constituționalității legilor II, 37.



- ROBI — liberarea lor II, 356.  
— v. Țigani.
- ROCHE JULES — Propunerea (controlul constituționalității legilor, Franța) II, 56 notă.
- ROCHETTE — LEGEA (drepturile comisiilor de anchetă parlamentară) I, 565.
- ROGUIN — dreptul public și privat I, 14.
- ROLUL STATULUI I, 35—39.
- ROMA — CONVENȚIA DELA (1922) — dobândirea și pierderea cetățeniei II, 330.
- ROMANĂ — CONCEPȚIA (limitarea Statului) I, 76.
- ROMANII: — *tomul I*: — spiritul de solidaritate 104; — zeificarea împăraților 304; — cunosc organe deosebite pentru funcțiunile Statului 427; — guvernarea directă 427, 429.  
— *tomul II*: — autoritatea lucrului judecat 7 notă; — confuziunea puterilor de guvernare și judecătorească 9; — sensul adagiului «res judecata pro veritate habetur» 190 notă; — avantajile spiritului de solidaritate 225 notă; — virtus 383.
- ROMÂNII — origina poporului nostru II, 315 notă.
- ROMANO — SANTI — cenzurarea constituționalității extrinseci a legilor (Italia) II, 70.
- ROOSEVELT — PREȘEDINTELE (1911) — revocarea deciziilor judecătorești II, 49.
- ROSENBERG A. — rolul sângelui în comunitatea de rasă II, 347.
- ROSETTI — C. A. — și mișcările din 1848 I, 205.
- ROSETTI TH. — darea lui în judecată de Camera liberală (1876) II, 114.
- ROUSSEAU J. J.: — *tomul I*: — teoria contractului social 46, 48 urm.; — personalitatea Statului 70; — Constituția 106; — prepară spiritele pentru Revoluția franceză 109; — legea, expresie a voinței generale 128; — revizuirea Constituțiilor 135; — absolutismul democratic 242; — separația puterilor 244.  
— *tomul II*: — generalitatea și impersonalitatea legii 257; — cere ca legiuitorul să stabilească o opinie generală 282.
- ROUSSEAU-WALDECK — caracterul dizolvării Parlamentului II, 100.
- RUDARI — ȚIGANII II, 355.
- RUMÂNIA I, 190—191.
- RURALĂ — LEGEA (Cuza) II, 248.
- RURALE — IMOBILE, streinii nu pot avea proprietatea lor II, 279.
- RUSIA: — aplicațiunea doctrinei medievale a atotputerniciei Statului I, 77; — monarhia absolută, în secolul XX I, 94; — charta concedată I, 113.
- RUSIA SOVIETICĂ — situația și rolul eвреilor II, 346.

## S

- SAINT-GERMAIN — TRATATUL DELA — dispozițiuni privitoare la avantajile economice acordate reciproc de statele successorale ale Austro-Ungariei II, 392.
- SALAZAR — OLIVEIRA: — reorganizarea Statului portughez II, 378; — progresele realizate sub conducerea lui II, 379.
- SALEILLES — personalitatea juridică I, 70.
- SALICĂ — LEGEA I, 270.
- SALISBURY — JEAN DE: — suveranitatea populară I, 47; — tiranicidul I, 157.
- SANȚIONAREA LEGILOR I, 521, 522, 523.
- SANȚIUNI DISCIPLINARE PARLAMENTARE I, 532.
- SARCINI PUBLICE — egalitatea în fața lor II, 261—262.
- SAȘI — Tratatul dela Paris pentru protecția minorităților recunoaște comunităților lor autonomie locală în materii religioase și culturale II, 331—332.
- SATUL — organ de descentralizare administrativă I, 395.

- SAVIGNY : — drept public și privat I, 13 ;  
— rolul doctrinei I, 23 ; — sistemul  
ficțiunei (personalitatea Statului) I,  
65—66 ; — concepțiunea juridică co-  
mună a popoarelor ariene II, 312 notă.
- SCANDINAVE — ȚĂRILE — necesitatea cer-  
tificatului medical prenupțial II, 317.
- SCHAEFFLE — personalitatea Statului I,  
69.
- SCHIMB — CASE DE, autorizarea lor II,  
270.
- SCHEMNI — AGASSI I, 173.
- SCHEUNER URICH — rasele înrudite I,  
57—58.
- SCLAVAJUL — la noi a existat numai  
pentru țigani și tătari II, 254 ; — libe-  
rarea robilor II, 356.
- SCRISORI — secretul lor II, 297.
- SCRUTIN : — despuierea lui I, 490 ; —  
scrutin uninominal (Napoleon III) I,  
443 ; — scrutin uninominal și de listă  
(avantajii și critici) I, 482—484.
- SCUTIRI DE CLASĂ — desființarea lor  
(Convenția dela Paris) I, 189.
- SCUTIRI DE IMPOZIT I, 402—404 ; —  
când sunt admise și când interzise  
II, 258 ; — a celor ce n'au posibilitate  
să plătească II, 262.
- SECRETARI ADUNĂRILOR LEGIUITOARE —  
atribuțiunile lor I, 513.
- SECRETARI DE STAT (monarhia franceză  
absolută) I, 336.
- SECRETUL SCRISORILOR, TELEGRAMELOR ȘI  
CONVORBIRILOR TELEFONICE II, 297—  
298.
- SECRETUL VOTULUI I, 481—482.
- SECȚIILE ADUNĂRILOR LEGIUITOARE I,  
514 ; — examinarea proiectelor de legi  
I, 517.
- SECUI — tratatul dela Paris, pentru pro-  
tecția minorităților, recunoaște comu-  
nităților lor autonomie locală în ma-  
terii religioase și culturale II, 331—332.
- SECUNDARE — LIBERTĂȚI II, 252—254.
- SELECȚIE IN IERARHIE II, 378—379.
- SEMNE ELECTORALE — controlul alegerii  
lor I, 494.
- SENATORII ALEȘI I, 502.
- SENATORII CAMERELOR PROFESIONALE I,  
505.
- SENATORII DE DREPT (Constituția din  
1923) I, 503 urm.
- SENATORII UNIVERSITĂȚILOR I, 505, (din  
Iași și București) I, 470.
- SENATUL : — compunerea I, 499 urm.,  
(Constituția din 1938) I, 461 ; — re-  
crutarea membrilor săi I, 501 urm. ; —  
durata Senatului I, 506.
- SENATUL CONSTITUȚIEI DIN 1852 (Franța,  
controlul constituționalității legilor)  
II, 40.
- SENATUL CONSERVATOR al Constituției  
anului VIII II, 38—40.
- SEPARATISMUL ȘI REGIONALISMUL I, 396.
- SEPARAȚIA PUTERILOR I, 239—264 ; —  
(Regulamentele Organice) I, 180 ; — în  
legislația noastră I, 255—264 ; — con-  
secințele sale, cu privire la neimixtiu-  
nea parlamentului în atribuțiunile ju-  
decătorești II, 21 ; — și răspunderea  
ministerială II, 99—100.
- SERBIA v. Jugoslavia.
- SERVICIUL PUBLIC — reaua sa funcționare  
(responsabilitatea Statului) II, 182—  
183.
- SEXUL, nu constituie un motiv de inega-  
litate, nici pentru drepturile politice,  
nici pentru cele civile II, 259—260.
- SEXUL MASCULIN — condițiune pentru  
exercitarea dreptului de vot, I, 464—  
465.
- SEYDEL MAX — crede că suveranitatea  
aparține prințului (șefului Statului)  
I, 67.
- SFÂNTUL SCAUN — concordatul cu Ro-  
mânia II, 288.
- SFÂNTUL SINOD II, 284.
- SFATUL ADMINISTRATIV (sub Regulamen-  
tele Organice) I, 181, (în Principate)  
I, 218.

- SFATUL OBȘTESC (Constituția Cărvun-  
 rilor) I, 200.  
 SEATUL ȚĂRII și separația puterilor I, 255.  
 SHERMAN — LEGEA — neutralizarea ei II,  
 51.  
 SI VEUT LE ROI, SI VEUT LA LOI II, 230.  
 SIEYÈS: — juriul constituționar al lui I,  
 130; II, 38; — nu admite niciun pri-  
 vilegiu în materie legislativă II, 257; —  
 privilegiile onorifice II, 258.  
 SINDICALISMUL FUNCȚIONARILOR I, 393—  
 394.  
 SINDICALISTĂ — DOCTRINA — rolul drep-  
 tului de grevă II, 273.  
 SINDICATE PROFESIONALE II, 273—274; —  
 sindicate și corporațiuni II, 402—403.  
 — v. Bresle.  
 SINOD — SFÂNTUL II, 284.  
 SKODA — AFACEREA, comisiune de anche-  
 tă parlamentară I, 566.  
 SLOBOZII, SLOBOZENII I, 591.  
 SOBORNICESCUL HRISOV (1785) — cuprin-  
 de dispozițiuni favorabile Țiganilor II,  
 356.  
 SOCIALISM v. Național-Socialism.  
 SOCIETATEA: — organizarea ei II, 213  
 urm.; — forțele care asigură coeziu-  
 nea ei II, 218; — grupările din cari  
 se compune II, 370.  
 — v. Viața socială.  
 SOCIETATEA ȘI INDIVIDUL — necesitatea  
 unui echilibru I, 104.  
 SOCIETATEA ȘI STATUL I, 33.  
 SOCIETATEA NAȚIUNILOR: — crearea ei  
 II, 326—327; — garanția drepturilor  
 recunoscute minorităților etnice II,  
 331—332; — slăbiciunile sale II, 398.  
 SOCIETATEA OMENEASCĂ: idealurile, cla-  
 sele sociale și solidaritatea II, 225 notă.  
 SOCIETĂȚI ANONIME EVREEȘTI — situația  
 lor II, 352.  
 SOCIETĂȚI COMERCIALE EVREEȘTI — situa-  
 ția lor II, 352.  
 SOCIOLOGIA — deosebirea de dreptul con-  
 stituțional I, 24.  
 SOFRONIE G. — tratatele de pace și drep-  
 turile minorităților etnice II, 335.  
 SOLIDARISTĂ — CONCEPTIA, a Constituției  
 din 1938 II, 371—372.  
 SOLIDARISTE — TENDINȚELE, în statul co-  
 munitar II, 372—373.  
 SOLIDARITATEA ȘI SOCIETATEA II, 225  
 notă.  
 SOLIDARITATEA INDIVIZILOR — necesita-  
 tea ei, în împrejurări dificile I, 103.  
 SOLOMON I. — proiectul privitor la re-  
 crutarea și funcționarea magistraților  
 II, 10.  
 SOLUL — garantarea proprietății lui (de  
 Stat) II, 276.  
 SOREL G. — rolul dreptului de grevă  
 II, 273.  
 SPANIA: — sistem constituțional flexibil  
 I, 112; — secretarii de Stat, în mo-  
 narhia absolută I, 336—337; — votul  
 limitat I, 475; — votul universal I,  
 446; — își dă Constituție autoritară  
 II, 378; — crearea și pierderea impe-  
 riului colonial II, 391.  
 SPĂȚAR — MARELE I, 339.  
 SPAȚIU — APLICAREA LEGII ÎN I, 558.  
 SPAȚIUL ATMOSFERIC — este de domeniu  
 public II, 278.  
 SPAȚIUL VITAL necesar popoarelor II, 394.  
 SPENCER H. — personalitatea Statului I,  
 69.  
 SPEȚA UMANĂ și subdiviziunile ei II,  
 309—310.  
 — v. Omul.  
 SPIRITUL TIMPULUI — influența sa asu-  
 pra vieții sociale și politice II, 221  
 urm.  
 STAATSANGEHÖRIGER, STAATSBÜRGER (Ger-  
 mania) II, 347.  
 STAATSGERICHTHOF (Germania, Constitu-  
 ția din 1919) — controlul constituțio-  
 nalității legilor II, 67—68.  
 STABILIMENTE PERICULOASE, INCOMODE,  
 INSALUBRE — condițiuni pentru auto-  
 rizarea prealabilă a lor II, 270.

STABILITATEA JUDECĂTORILOR în Regule-  
mentele Organice I, 180.

STAMBULESCU — I. N. — ridicarea excep-  
ției de neconstituționalitate a legilor  
II, 78.

STAR CHAMBER I, 117.

STARE CIVILĂ — ACTELE DE, ale membrilor  
Familiei Regale I, 309—310.

STAREA DE ASEDIU I, 144—148; — act de  
guvernământ II, 172.

STAREA DE CRIZĂ (suspendarea Constitu-  
ției) I, 139 urm.

STAREA DE NECESITATE I, 139—144.

STATE AUTORITARE — competența con-  
ducătorilor serviciilor publice II, 379.

STATE DEMOCRATICE — incompetența ma-  
jorității conducătorilor politici II, 379

STATE TOTALITARE — puterea de legife-  
rare I, 580 urm.

STATELE ROMÂNE — caracterul lor I, 165.

STATELE SEMI-SUVERANE (State vasale,  
protectorate) I, 91—93.

STATELE STREINE — RAPORTURILE CU,  
atribuțiile Conducătorului Statului I,  
384—386.

STATELE UNITE: — *tomul I*: — stat fe-  
deral 90—91; — Constituția federală  
106, 110; — delegația de putere 125;  
— jurământul de credință Constitu-  
ției 131; — separația puterilor 245; —  
independența puterilor 250; — respon-  
sabilitatea președintelui față de popor  
328; — sistemul prezidențial 343, 344;  
— gradul de instrucție, criteriu de  
recrutare a electorilor 441; — votul  
universal 447—448; — votul indirect  
(alegerea președintelui Republicii)  
481; — Președintele Senatului 512; —  
mesagiile Șefului Statului adresate  
Parlamentului 515; — dreptul de veto  
al Președintelui Republicii 522—523  
notă; — promulgarea legilor 526.  
— *tomul II*: — alegerea magistraților  
10; — numirea membrilor Tribuna-  
lului Suprem Federal 11; — controlul

constituționalității legilor 41—54 (cri-  
tica sistemului) 54—55; — legea nu  
poate atinge drepturile consfințite de  
Constituție 189; — drepturile și liber-  
tățile individuale 233—235; — necesi-  
tatea certificatului medical prenuptial  
317; — sterilizarea 317; — situația și  
rolul evreilor 346; — căsătoriile dintre  
albi și negri 357; — protecționismul  
uman 390; — caută să-și asigure cât  
mai multe monopoluri (după primul  
război mondial) 391; — diferitele rase  
393.

STATUL: — *tomul I*: — modul de for-  
mare 29—30; — înțelesul și origina  
cuvântului 30—31; — elementele lui  
31—32; — termeni înrudiți cuvântu-  
lui 32—34; — rolul Statului 35—39;  
— fundamentul puterii sale (suverani-  
tatea) 41 urm.; — personalitatea sa  
63 urm.; — elementele-i constitutive  
64; — limitarea puterii sale 75 urm.;  
— autolimitațiunea sa 80; — formele  
lui (din punct de vedere extern și din  
punct de vedere al formei de guver-  
nământ) 85 urm.; — organizează con-  
strângerea prin funcțiunea de legife-  
rare 423 urm.

— *tomul II*: — instituțiuni menite să  
asigure funcționarea legală a organelor  
sale 35 urm.; — intervențiunile Sta-  
tului în domeniul vieții sociale 220—  
221; — obligația sa de a ridica  
rasa 313 urm.; — idem, a ridica ni-  
velul cultural al poporului 320 urm.; —  
misiunea sa 380; — trebuie să ajute la  
formarea unei elite românești 382; —  
misiunea lui 370; — intervenția lui  
în raporturile dintre capital și muncă  
401; — Statul, în concepția național-  
socialistă 393.

STATUL COMUNITAR: — activitățile indi-  
vizilor, grupărilor și Statului însuși II,  
372—373; — deosebirea de Statul in-  
dividualist (viața economică) II, 373.

- STATUL CORPORATIV: — (Constituția din 1938) I, 462; II, 400 urm: definiția 400—401, este o formă de stat în care sunt reprezentate interesele profesionale 401, Constituția din 1938 transformă Statul politic în stat corporativ 401—402; — regimul din 1940 menține statul corporativ 407—408.
- STATUL DE DREPT: — apariția lui în Anglia I, 79; — principiul fundamental I, 79; — concepția sa I, 80—81; — caracteristicile I, 81—82; — aplicațiuni în Germania I, 83.
- STATUL FEDERAL I, 90—91.
- STATUL INDIVIDUALIST — deosebirea de Statul comunitar (viața economică) II, 373.
- STATUL LIBERAL, BURGHEZ — apare ca un Stat de clasă II, 400.
- STATUL POLIȚAI I, 77—78.
- STATULUI — RĂSPUNDEREA, pentru acte de putere publică II, 177—211: noțiuni generale 177—183, răspunderea pentru actele puterii legiuitoare 184—189, pentru actele organelor judecătorești 189—195, pentru actele funcționarilor administrativi 195—202, pentru pagube de război 203—210; — răspunderea puterii publice în fascism și național-socialism II, 210—211.
- STATUTE — LAW (U. S. A.) II, 42.
- STATUTUL (formă de Constituție) I, 114—115.
- STATUTUL ALBERTIN (Italia) I, 114—115. — v. Italia.
- STATUTUL LUI CUZA I, 210—220; — revizuirea sa I, 136; — starea de necesitate I, 142—143; — decretul-lege I, 154; — separația bipartită a puterilor I, 258; — ridică Corpurilor legiuitoare dreptul de inițiativă I, 516—517; — inițiativa legii I, 547; — introduce controlul constituționalității legilor la noi II, 71; — drepturile și libertățile individuale II, 248—249.
- STATUTUL FUNCȚIONARILOR PUBLICI I, 393.
- STATUTUL MEMBRILOR FAMILIEI REGALE I, 302—313.
- STATUTUL MEMBRILOR PARLAMENTULUI I, 533 urm.: dobândirea și pierderea mandatului parlamentar 533—536, imunitățile parlamentare 536—540, indemnitatea parlamentară 540—541, incompatibilitățile 542—544.
- STERE C.-PROF.: — proiectul de Constituție I, 227, (reprezentarea proporțională) I, 480 notă.
- STERILIZAREA — mijloc eugenic II, 317.
- STREINI: — protecția persoanei și averilor lor II, 266; — drepturile lor, în trecut II, 325—326.
- STUBBS: — Magna Charta I, 117; — evoluția și caracteristica unui popor II, 62 notă.
- STUCKART W. — inițiativa creării unui organism internațional de studii administrative II, 397.
- STURZA D.: — proiectul de Constituție I, 201; — locotenența domnească din 1866 I, 221.
- STURZA MIHAI — liberarea robilor Statului și mânăstirilor II, 356.
- SUARÈS: — problema suveranității Statului I, 44; — contractul social I, 47.
- SUBSECRETARII DE STAT I, 349—352; — situația lor din punct de vedere ierarhic I, 345; — pot fi aleși parlamentari I, 543. — v. Miniștri.
- SUBSOLUL — proprietatea bogățiilor lui II, 375.
- SUCCESIUNEA LA TRON I, 269—278.
- SUEDIA: — uniunea reală cu Norvegia I, 88; — parlamentarismul I, 432; — votul universal I, 445; — votul femeilor I, 465; — democrația parlamentară n'a adus instabilitate II, 378; — necesitatea certificatului medical prenupțial, în țările scandinave II, 317.

SUFLETUL COLECTIV AL POPORULUI II, 218—219.

SUFRAGIUL PROFESIONAL (L. elect. 1939) I, 460, (Regimul din 1940) I, 463. — v. *Vot*.

SUPLINIȚA ȘI DELEGAȚIUNEA I, 331.

SUPREMAȚIA CONSTITUȚIEI I, 127—134.

SUSPENDAREA (presa, regim preventiv) II, 253.

SUSPENDAREA CONSTITUȚIEI I, 139—162.

SUVERANITATEA — exclude ideea de responsabilitate a Statului, pentru doctrina Revoluției Franceze II, 178—179.

SUVERANITATEA STATULUI (fundamentul puterii Statului) I, 41 urm.; — caracterele ei I, 49—50; — prerogativele ei I, 242; — cui aparține? I, 426—427; — titularul său I, 428.

## Ș

ȘCOALA NOASTRĂ: — e prea teoretică II, 320; — cum ar trebui organizat învățământul II, 320 urm.

ȘCOLILE EVANGHELICE DIN ROMÂNIA — trecerea lor sub conducerea Grupului etnic german II, 336.

ȘCOLILE GRUPULUI ETNIC GERMAN DIN ROMÂNIA — condițiuni de funcționare II, 335—336.

ȘINCAI GH. — origina noastră II, 245.

## T

TAFT — PREȘEDINTELE (U.S.A.) e contra judecătorilor aleși II, 49.

TAINÉ H. — critica Declarației franceze a drepturilor (1789) II, 241.

TÂRTAN (Untertan) II, 345.

TĂTARI — sclavajul lor, la noi II, 254.

TAXE ȘI IMPOZITE I, 399.

TECHNICA LEGISLATIVĂ I, 591—592.

TEL PÈRE, TEL FILS (ereditatea, în zicătorile populare) II, 314 notă.

TELEFONICE — CONVORBIRI — secretul lor II, 297—298.

TELEGRAFICĂ — UNIUNEA UNIVERSALĂ II, 396.

TELEGRAME — secretul lor II, 297—298.

TELL CHRISTIAN — și mișcările din 1848 I, 205.

TEODORESCU AN.: — acte de comandament cu caracter militar II, 174; — dreptul la despăgubire pentru daunele cauzate prin o lege neconstituțională II, 185.

TEOFIL — EPISCOPUL (Ardeal, unirea cu Biserica catolică) II, 286.

TEOLOGII — concepția suveranității Statului I, 42 urm.

TERENURI INUNDABILE — utilitatea proprietății și asanării lor II, 319.

TERITORIUL, element al Statului I, 32.

TERZIBAȘA — organ de conducere a breslei II, 406 notă.

THRE KING CAN DO NO WRONG II, 101.

THEMIS — simbolizarea ei II, 8.

THIERS — Regele domnește, dar nu guvernează I, 289.

THOMAS DIN AQUINO: — problema suveranității I, 43; — susține că guvernământul legal este inferior celui arbitrar I, 76; — tiranicidul I, 157—158; — elementele puterii politice I, 306.

THOMASIUȘ: — distincția între drept natural și morală I, 6; — principiul fundamental al dreptului I, 7.

TIBERIU — IMPĂRĂTUL — vedea cu ochii răi existența Statului iudaic teocratic în sânul imperiului roman II, 339 notă.

TIMP: — aplicarea legii în I, 554—558; — influența spiritului timpului asupra vieții sociale și politice II, 221 urm.

TITULATURA REGELUI I, 302—304.

TITUS — scopul distrugerii Ierusalimului și izgonirii evreilor II, 339 notă.

TOCMELI AGRICOLE — subsistă până în 1907 II, 383.

- TOCQUEVILLE — crede că Anglia n'are Constituție I, 106.
- TODD WALPOLE — subsecretarii de Stat I, 349.
- TOMIS — are episcopi creștini în secolul V—VII II, 285 notă.
- TOTALITARE — STATE — puterea de legiferare I, 580 urm.
- TRADIȚIILE CONSTITUȚIONALE, izvor al dreptului constituțional I, 22.
- TRAIANENSIS — TROPAENSES — ORAȘUL, creștinarea populației sale înainte de invaziunea Bulgarilor II, 285 notă.
- TRAMWAIELOR — SOCIETATEA, procesul ei din 1912 (constituționalitatea legilor) II, 73—74.
- TRANSACȚII ALE STATULUI — autorizarea încheierii lor, act administrativ sub formă de lege I, 561.
- TRANSILVANIA v. Ardeal.
- TRATATE NEAPROBATE DE PARLAMENT, valoarea lor I, 574—575.
- TRATATE DIPLOMATICE, încheierea și ratificarea lor I, 573; — acte de guvernământ II, 172.
- TRATATE INTERNAȚIONALE, valoarea lor în raport cu dreptul intern I, 575—576.
- TRATATE SECRETE I, 574.
- TRATATE ȘI CONVENȚIUNI — încheierea lor I, 384—386.
- TRATATELE INTERNAȚIONALE — izvor al dreptului constituțional I, 22; — și legea nouă I, 554.
- TRATATUL DELA ADRIANOPLE: — situația domnitorilor I, 177; — stabilește definitiv protectoratul rusesc asupra Principatelor II, 246.
- TRATATUL DELA PARIS, PENTRU PROTECȚIA MINORITĂȚILOR (1919) II, 326 urm.; — (drepturi recunoscute minorităților) II, 330 urm.
- TRATATUL DELA PETERSBURG — aprobă Regulamentele Principatelor II, 177.
- TRATATUL DELA TRIANON ȘI SAINT-GERMAIN — dispozițiuni privitoare la avantajile economice acordate reciproc de statele succesoare ale Austro-Ungariei II, 392.
- TRATATUL DELA VERSAILLES — distinge marile puteri și puteri cu interese limitate II, 326.
- TREITSCHKE — Statul, putere de fapt I, 52.
- TRIANON — TRATATUL DELA — dispozițiuni privitoare la avantajile economice acordate reciproc de statele succesoare ale Austro-Ungariei II, 392.
- TRIBONIANII și definiția dreptului I, 5.
- TRIBUNALELE ADMINISTRATIVE II, 28—32; — ce sunt II, 158—159 notă; — problema constituționalității înființării lor II, 158 urm. și II, 159—162 notă.
- TRIBUNALE DE CIRCUMSTAȚĂ (Regimul din 1940) II, 261.
- TRIBUNALE EXTRAORDINARE — interzicerea înființării lor II, 23—24.
- TRIBUNALUL ARBITRAR ROMÂNNO-UNGAR DELA PARIS și problema optanților II, 329.
- TRIBUNALUL DELA HAGA — competența în privința unor probleme de interes intern ale statelor cu interese limitate (Tratatele de pace din 1919) II, 332.
- TRIEPEL: — valoarea tratatelor internaționale neregulat încheiate din punct de vedere al dreptului intern I, 573; — valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern I, 575—576.
- TRON — SUCCESIUNEA LA I, 269—278.
- TRON — EREDITATEA LUI I, 269—271.
- TRON — VACANȚA LUI I, 272 urm.
- TRON — MOȘTENITORUL LUI: — căsătoria I, 312; — religia sa I, 271; — urcarea pe Tron I, 274—275; — jurământul I, 275, 276—278.
- v. Regalitatea.
- v. Regele.
- TRUPE STRĂINE — intrarea în țară I, 419—420.
- TRUSTURILE, duc la monopoluri I, 406.

- TUNIS — protectorat I, 93.  
 TURCIA: — Consiliul de Stat II, 144;  
 — își dă Constituție autoritară II,  
 378.  
 TURGOT — cât costa Casa civilă a mo-  
 narhului francez I, 336.  
 TUTUNĂRITUL (impozit) I, 169.

## T

- ȚARĂ ȘI STAT I, 32—33.  
 ȚĂRĂNIMEA: — este rezervorul puterii  
 de viață românești II, 315—316; —  
 trebuie chemată să ia parte la formarea  
 elitei II, 322—323; — necesitatea ame-  
 liorării alimentării ei II, 318.  
 ȚĂRILE DE JOS — uniune personală cu  
 Luxemburgul I, 86.  
 ȚIGANI — sclavajul lor, la noi II, 254; —  
 situația lor juridică în diverse țări II,  
 353 urm.: origina 353—354, diverse  
 denominațiuni ale lor 354, obiceiuri-  
 rile, ocupațiunile și organizarea 354,  
 situația lor în vechiul nostru drept  
 355—356, situația actuală 356—357;  
 — îndepărtarea din țară a țiganilor  
 nomazi II, 357.  
 ȚINUTURI — crearea și desființarea lor  
 I, 376, 395.

## U

- UCENICIE — CONTRACTUL DE — regle-  
 mentarea lui II, 272.  
 ULPIAN: — definiția dreptului I, 4—5;  
 — diviziunile dreptului I, 12, 13.  
 UNGARIA: — uniunea reală cu Austria I,  
 87; — Constituția nescrisă I, 110; —  
 Constituția flexibilă I, 112; — revo-  
 luția din 1848 I, 202, 204.  
 UNGURI: — au tendința de dominațiune  
 asupra altor popoare II, 394; — pro-  
 blema optanților unguri II, 328—  
 329.  
 UNINOMINAL — SCRUTIN I, 482—484.  
 UNIO TRIUM NATIONUM I, 193.  
 UNIREA CU BISERICA CATOLICĂ (biserica  
 din Transilvania) I, 193; II, 286,  
 286 notă.  
 UNIREA PROVINCIIILOR SURORI I, 225.  
 UNITARIAN—CULTUL, cult istoric II, 286.  
 U. R. S. S. — situația și rolul jucat de  
 evrei II, 346.  
 UNIUNEA EUROPEANĂ II, 392—399; —  
 cum ar urma să se înfăptuiască II,  
 395 urm.  
 UNIUNEA INTERNAȚIONALĂ A FRIGULUI  
 II, 396.  
 UNIUNEA INTERNAȚIONALĂ PENTRU PRO-  
 TECȚIA PROPRIETĂȚII LITERARE ȘI AR-  
 TISTICE II, 396.  
 UNIUNEA POȘTALĂ UNIVERSALĂ II, 396.  
 UNIUNEA RADIOTELEGRAFICĂ II, 396.  
 UNIUNEA TELEGRAFICĂ UNIVERSALĂ II,  
 396.  
 UNIUNEA VAMALĂ a Țărilor europene II,  
 393.  
 UNIUNI DE BRESLE (Legea din 1938) II,  
 407.  
 UNIUNILE DE STATE (personale, reale, in-  
 corporale) I, 86—89.  
 UNIVERSITATES I, 68.  
 UNIVERSITĂȚILE — senatorii lor (Con-  
 stituția din 1923) I, 505.  
 UNIVERSITĂȚILE DIN BUCUREȘTI ȘI IAȘI —  
 senatorii lor I, 470.  
 UNTERTAN (târtan) II, 345.  
 UNTERWALDEN — CANTONUL — guver-  
 nare directă I, 427, 436.  
 URI — CANTONUL — guvernare directă I,  
 427, 436.  
 URSARI — ȚIGANII II, 355.  
 URUGUAY — guvernul directorial I, 342  
 notă.  
 UTILITATEA PUBLICĂ — definirea ei II,  
 375 notă.  
 UTILITATE PUBLICĂ — EXPROPRIEREA PEN-  
 TRU CAUZĂ DE II, 276—277; — decla-  
 rația de, act administrativ în formă  
 de lege I, 561.  
 U. S. A. — v. Statele Unite.



## V

- VACANȚA TRONULUI I, 272 urm.
- VĂCĂRESCU BARBU — proiectul de organizare administrativă I, 198.
- VAGABONZI — izolarea lor, în Germania II, 317.
- VALIDAREA MANDATELOR PARLAMENTARE I, 534—535, 562—563.
- VASAL — STATUL I, 91—92.
- VASALITATE, VAVASALITATE II, 229.
- VATICANUL — concordatul cu România II, 288.
- VĂTRAȘI — ȚIGANII II, 355.
- VELIȚI — BOERI I, 338.
- VERBANDSGEWALT I, 375.
- VERDROSS — valoarea tratatelor internaționale în raport cu dreptul intern I, 575.
- VERIFICAREA PUTERILOR I, 562—563.
- VERSAILLES — TRATATUL DELA — distinge marile puteri și puteri cu interese limitate II, 326.
- VESPASIAN — dărâmarea Ierusalimului II, 339.
- VETO — DREPTUL DE, intervenția poporului în guvernare I, 51.
- VIAȚA ECONOMICĂ II, 389 urm.: între cele două războaie mondiale 389—399, statul corporativ 400—408.
- VIAȚA POLITICĂ: — sub imperiul Constituțiilor din 1866 și 1923 II, 361—373; — sub regimul Constituției din 1938 și al actelor politice din Septembrie 1940 II, 373—387.
- VIAȚA SOCIALĂ: — organizarea ei I, 211 urm.; — intervențiile Statului în domeniul ei II, 220—221; — influența spiritului timpului asupra sa II, 221 urm.  
— v. Societatea.
- VICEPREȘEDINTELE CONSILIULUI DE MINIȘTRI: — situația sa I, 345; — i se pot delega atribuțiunile Conducătorului Statului I, 328—334.
- VIENA — PROTOCOLUL DELA (30 August 1940) și noul aspect al problemei naționalităților II, 332—333.
- VISTIERIA (Regulamentele Organice) I, 181.
- VISTIERNIC — MARELE I, 339.
- VLADIMIRESCU TUDOR și organizarea Țării I, 197 notă.
- VOLENTI NON FIT INJURIA I, 599.
- VOLK, VOLKSGEMEINSCHAFT (național-socialism) II, 224.
- VOLKSGEIST (național-socialism) I, 582.
- VOLTAIRE — prepară spiritele pentru Revoluția Franceză I, 109.
- VOLUNTARISTĂ — ȘCOALA (personalitatea Statului) I, 69.
- VOLUNTAS PRINCIPI, SUPREMA LEX I, 428.
- VORNIC — MARELE I, 338—339.
- VORNICIA DINĂUNTRU (Regulamentele Organice) I, 181.
- VOT: — cumulativ I, 473—474; — limitat I, 474—475; — plural și multiplu (la noi) I, 469—470; — prin sculare sau ședere I, 520; — prin bile I, 520; — public cu apel nominal I, 520—521; — cu buletine scrise I, 521.  
— v. Scrutin.
- VOT — BULETINELE DE I, 490.
- VOT — DREPTUL DE: — condițiuni pentru exercitarea lui (sex, vârstă, capacitate, etc.) I, 464 urm.; — caracteristicile lui I, 467 urm.: obligativitatea 467—468, egalitatea 468—480, vot direct și secret 481—482, scrutin uninominal și scrutin de listă 482—484; — cine are dreptul de vot (plebiscitele din 1941) I, 465.
- VOTAREA LEGILOR (sisteme) I, 520—521, 549.
- VOTUL — natura sa, variază cu regimul politic II, 215.
- VOTUL ȘI PROCEDURA VOTĂRII (alegeri) I, 490; — procedura electorală I, 485 urm. (v. Electorală).

- VOTUL FEMEILOR (Constituția din 1938) I, 460.
- VOTUL DE INCREDERE II, 101—102, (vot de cabinet) I, 571.
- VOTUL PROFESIONAL (L. elect. 1939) II, 460, (Regimul din Septembrie 1940) I, 463.
- VOTUL RESTRÂNS: — bazat pe avere I, 440; — bazat pe capacitate I, 441.
- VOTUL UNIVERSAL: — ca sistem de recrutare a electorilor I, 439, 442; — instrument modern de guvernământ I, 442 urm.: democrația îl pretinde 442—443, expansiunea lui în Europa 443—447, în afară de Europa 447—448; — instituirea lui în România I, 453; — în constituția din 1923 I, 454—455; — pretinde egalitatea votului I, 468—469; — tendința de mărire a corpului electoral în regimul lui I, 463 urm.; — n'a dat rezultate mulțumitoare II, 384.
- VRÂNCENI — recunoașterea drepturilor lor asupra moșiilor răzeșești II, 366.
- W**
- WALEWSKI — CONTELE — și unirea Principatelor I, 185.
- WALPOLE — TODD — subsecretarii de Stat I, 349.
- WEIMAR — CONSTITUȚIA DELA — votul universal I, 445.
- WILHELM II — aplicațiunea teoriei medievale a originii puterii sale I, 77, 305 notă.
- WILHELM CUCERITORUL — politica sa față de nobili I, 429—430.
- WILLENSTHEORIE (personalitatea Statului) I, 69.
- WILLIAMS ROGER — drepturile și libertățile individuale (U.S.A.) II, 233—234.
- WILSON W.: — critica separației puterilor I, 246; — revocarea secretarilor de Stat americani I, 343—344; — crearea Societății-Națiunilor II, 326—327; — remedii pentru îmbunătățirea situației economice II, 390—391.
- WINKELMAN — origina comună a popoarelor indoeuropene II, 312.
- WOLFF: — fundamentul suveranității I, 48; — atribuțiile diferite ale Statului I, 242.
- WOLFF CHR. — concepția statului-poțiței I, 77.
- WORMS RENÉ — personalitatea Statului I, 69.
- Y**
- YUAN — CELE 5 (China, separația puterilor) I, 246.
- Z**
- ZĂCĂMINTE MINIERE — sunt proprietatea Statului II, 278; — proprietatea lor (Constituția din 1938) II, 375.
- ZALLONY — caimacamii I, 284.
- ZITELMAN — personalitatea Statului I, 69.
- ZLĂTARI — ȚIGANII II, 355.
- ZOLLVEREIN II, 394.
- ZONELE REGIONALE — organe de deconcentrare administrativă I, 395.
- ZWECKVERMÖGEN I, 68.

# TABLA DE MATERII A VOLUMULUI I

## INTRODUCERE

	Pagina
§ 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. Con- cepția național-socialistă germană . . . . .	3-12
§ 2. <i>Diviziunile dreptului</i> . . . . .	12
6. Dreptul public și dreptul privat. — 7. Criteriul de diferențiere. — 8. În- teresul acestei diferențieri . . . . .	12-18
§ 3. <i>Subdiviziunile dreptului public</i> . . . . .	18
9. Denumirea subdiviziunilor. — 10. Dreptul constituțional. — 11. Impor- tanța dreptului constituțional. — 12. Izvoarele dreptului constituțional. — 13. Deosebirea dintre dreptul constituțional și Sociologie. — 14. Carac- terul 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

	<u>Pagina</u>
§ 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. — 40. 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. — 53. 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? — <i>Asociațiile de State</i> . — 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. — <i>Statele semisuverane</i> . — 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. Ințelesul 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 ideia 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 posterioare perfectării legii</i> . 106. Controlul exercitat de puterea judecătorească . . . . .	129-134

CAPITOLUL III  
REVIZUIREA CONSTITUȚIEI

§ 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 Statului 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 legislației 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>Incercări 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 1930.</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 elaborarea principiului. — 174. Concepția lui Rousseau . . . . .	241-244
§ 2. <i>Instituirea principiului separației puterilor</i> . . . . .	244
175. Realizările doctrinei lui Montesquieu. — 176. Critica doctrinei lui Montesquieu . . . . .	244-248

CAPITOLUL II

COLABORAREA ȘI CONTROLUL RECIPROC AL PUTERILOR

§ 1. <i>Colaborarea puterilor</i> . . . . .	248
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 IN LEGISLAȚIA NOASTRĂ

§ 1. <i>Istoricul problemei</i> . . . . .	255
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 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

	Pagina
§ 1. <i>Regele</i> . . . . .	267
193. Poziția Regalității în noua ordine constituțională. — 194. Delegația de putere . . . . .	267-269
§ 2. <i>Succesiunea la Tron</i> . . . . .	269
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 . . . . .	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 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 decretele legi din 5 și 8 Septembrie 1940. — 216. Decretele regale. — B) <i>Atribuțiuni de ordin executiv.</i> 217. Regele numește și revocă pe Primul Ministru. — 218. Regele este capul oștirii. — 219. Dreptul de a bate moneda și de a conferi decorațiuni române. — C) <i>Atribuțiunile Regelui de ordin judecătoresc.</i> 220. Dreptul de amnistie și grațiere. — D) <i>Atribuțiunile Regelui de ordin extern, privind relațiile țării cu alte State.</i> 221. Dreptul de a primi și a acredita ambasadori și miniștri plenipotențieri . . . . .	291-301

	Pagina
§ 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, absenti, 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 noiei instituțiuni. Poziția și numirea Președintelui Consiliului de Miniștri, Conducător al Statului.</i>	315
229. Valoarea și sensul noiei instituțiuni create prin Decretul-lege din 8 Septembrie 1940. — 230. Caracterul de permanență al instituțiunii. — 231. Insemnătatea noiei 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. In 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 război 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

## FUNCTIUNEA 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, 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 în afară 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. — 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 Septembrie 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 judecării. — 304. Aptitudinea intelectuală. — 305. Demnitatea. — 306. Incompatibilitatea . . . . .	563-466

## CAPITOLUL III

## CARACTERISTICELE DREPTULUI DE VOT

	<u>Pagina</u>
§ 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 desavantagiile acestor scrutine . . . . .	482-484

## CAPITOLUL IV

## PROCEDURA ELECTORALĂ

§ 1. <i>Formalitățile premergătoare alegerii</i> . . . . .	485
235. 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

	<u>Pagina</u>
§ 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. Secțiile 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 ședința publică. — 356. Votul. — 357. Atribuțiile Regelui în materie de legiferare. Drept de inițiativă. Sancționarea. — 258. 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> . . . . .	356
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 . . . . .	356-540
§ 3. <i>Indemnitatea parlamentară</i> . . . . .	540
370. Funcția parlamentară trebuie retribuită. — 371. Caracterele juridice ale indemnității. . . . .	540-541
§ 4. <i>Incompatibilitățile</i> . . . . .	543
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>Atribuțiunile 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



	Pagina
§ 5. <i>Atribuții politice</i> . . . . .	569
395. Parlamentul controlează Guvernul. — 396. Întrebarea. — 397. Interpelarea. — 398. Comisiile de control și supraveghere. — 399. Ratificarea actelor politice . . . . .	569-573
§ 6. <i>Atribuții diplomatice</i> . . . . .	573
400. Încheierea și ratificarea tratatelor diplomatice. — 401. Tratatate secrete. — 402. Valoarea tratatelor neaprobatate 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 EXECUTIVULUI. CONSILIUL  
LEGISLATIV**

408. Tehnica legislativă. — 409. Scopul Consiliului legislativ . . . . .	591-596
--	---------

TABLA DE MATERII  
A VOLUMULUI II  
TITLUL VII  
FUNȚIUNEA JUDECĂTOREASCĂ

CAPITOLUL I  
NOȚIUNI GENERALE

	Pagina
§ 1. <i>Caracterele funcțiunii judecătorești și a organelor care o exercită . . . . .</i>	5
410. Considerațiuni generale; caracteristicile activităților organelor judecătorești. — 411. Puterea judecătorească, putere independentă. — 412. Recrutarea magistraților. — 413. Inaintarea magistraților. — 414. Ministerul Public . . . . .	5-12
§ 2. <i>Inamovibilitatea magistraților . . . . .</i>	12
415. Conținutul inamovibilității. — 416. Legea ordinară poate modifica conținutul inamovibilității . . . . .	12-16
§ 3. <i>Justiția populară . . . . .</i>	16
417. Rațiunea acestei instituții. — 418. Roadele acestei instituții. Suprimarea ei . . . . .	16 18

CAPITOLUL II  
INDEPENDENȚA ORGANELOR JUDECĂTOREȘTI FAȚĂ DE GUVERN  
ȘI PARLAMENT

§ 1. <i>Judecătorii nu se pot amesteca nici în atribuțiile puterii executive, nici în ale celei legislative . . . . .</i>	19
419. Judecătorii nu se pot amesteca în atribuțiile puterii executive. — 420. Ei nu se pot amesteca nici în atribuțiile puterii legislative . . . . .	19-21

	Pagina
§ 2. <i>Legislativul și executivul nu trebuie să se amestece în atribuțiunile judecătorești</i> . . . . .	21
421. Interzicerea amestecului puterii legislative în administrarea justiției. —	
422. Guvernul nu trebuie să se amestece în exercițiul puterii judecătorești	21-22

### CAPITOLUL III

#### ORGANELE PUTERII JUDECĂTOREȘTI

§ 1. <i>Jurisdicții civile și militare</i> . . . . .	23
423. Înființarea jurisdicțiilor prin lege. — 424. Curtea de Casație. — 425. Justiția militară. — 426. Șeful puterii judecătorești . . . . .	23-28
§ 2. <i>Tribunale administrative</i> . . . . .	28
427. Permite Constituția înființarea de tribunale administrative? — 428. Tribunale administrative. — 429. Curtea de Conturi . . . . .	28-32

### TIPLUL VIII

## INSTITUȚII MENITE SĂ ASIGURE FUNCȚIONAREA LEGALĂ A ORGANELOR STATULUI

### CAPITOLUL I

#### CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII LEGILOR

§ 1. <i>Definiția constituționalității legilor</i> . . . . .	35
430. Instituțiuni menite să asigure funcționarea legală a organelor Statului. —	
431. Definiția constituționalității legilor. — 432. Constituționalitatea extrinsecă. — 433. Constituționalitatea intrinsecă. . . . .	35-38
§ 2. <i>Controlul constituționalității legilor făcut de un organ politic</i> . . . . .	38
434. Juriul constituționar al lui Sieyès. — 435. Senatul conservator al anului VIII. — 436. Constituția din 14 Ianuarie 1852 . . . . .	38-40
§ 3. <i>Controlul constituționalității legilor printr'un organ jurisdicțional</i> . . . . .	40
437. Superioritatea acestui control. — A) <i>Statele-Unite</i> . 438. Elemente favorabile acestui control. — 439. Prima perioadă. — 440. A doua perioadă. — 441. Măsurile luate împotriva justiției. — 442. Modul în	

care se exercită acest control. — 443. O lege declarată neconstituțională se poate aplica pe cale administrativă? — 444. Dreptul justiției în această materie. — 445. Consultații prealabile. — 446. Valoarea jurisprudențială a consultațiilor prealabile. — 447. Judecăți declaratorii. — 448. Aplicarea administrativă a legii. — 449. Critica sistemului american. — B) <i>Franța</i> . 450. Justiția franceză poate examina constituționalitatea legilor? — 451. Forma sub care ar trebui exercitat acest control. — C) <i>Anglia</i> . 452. Anglia, țara originară a acestui control. — 453. În Anglia nu există deosebire între legile fundamentale și cele ordinare. — 454. Constituția flexibilă protivnică democrației. — D) <i>Elveția</i> . 455. Constituționalitatea cantonală. — 456. Constituționalitatea legilor federale. — E) <i>Belgia</i> . 457. Inexistența oricărui control. — 458. Constituționalitatea extrinsecă. — F) <i>Germania</i> . 459. Constituționalitatea legilor înainte de Constituția din 1919. — 460. Sistemul Constituției din 1919. — 461. Rolul Reichsrat-ului ca organ de control al constituționalității legilor. — G) <i>Italia</i> . 462. Statutul italian, constituție flexibilă. — 463. Constituționalitatea extrinsecă . . . . .	40-70
§ 4. <i>Controlul constituționalității legilor în România</i> . . . . .	71
464. Istoric. Statutul lui Cuza introduce acest control în România. — 465. Controlul constituționalității în Constituția din 1866. — 466. Examinarea jurisprudenței. Procesul Societății tramvaelor din 1912. — 467. Atitudinea jurisprudenței. . . . .	71-75
§ 5. <i>Regimul Constituției din 1923</i> . . . . .	75
468. Principii generale . . . . .	75-76
§ 6. <i>Procedura controlului constituționalității legilor</i> . . . . .	76
469. Excepția neconstituționalității. — 470. Unde se propune neconstituționalitatea. — 471. Ridicarea excepțiunii la instanța de fond. — 472. Când se rezolvă excepțiunea de neconstituționalitate. — 473. Suspendarea judecării procesului. — 474. Judecarea prealabilă a neconstituționalității. — 475. Judecata nu se face din oficiu. — 476. Recurs special. — 477. Termenul recursurilor în neconstituționalitate. — 478. Intervențiunea. — 479. Efectul deciziunei de neconstituționalitate. — 480. Administrația poate ridica excepțiunea de neconstituționalitate a unei legi. . . . .	76-87
§ 7. <i>Competența secțiilor-unite în materie de neconstituționalitate a legilor</i> . . . . .	87
481. Constituționalitatea extrinsecă a legilor. — 482. Constituționalitatea regulamentelor. — 483. Constituționalitatea actelor administrative în formă de lege . . . . .	87-94

	<u>Pagina</u>
§ 8. <i>Examinarea jurisprudenței Inaltei Curți în secțiuni-uite, în materia controlului material (în fond) al constituționalității legilor . . . . .</i>	94
484. Prima perioadă. — 485. A doua perioadă (dela 1923—1930). — 486. A treia perioadă (dela 1930—1940). — 487. A patra perioadă (dela 1940 înainte) . . . . .	94-97

## CAPITOLUL II

### RĂSPUNDEREA MINISTERIALĂ

§ 1. <i>Răspunderea politică a miniștrilor . . . . .</i>	99
488. Privire generală. — 489. Răspunderea ministerială și principiul separației puterilor. — 490. Răspunderea ministerială și dreptul de dizolvare. — 491. Votul de încredere. — 492. Sistemul Constituției române din 1938. — 493. Sistemul regimului din 1940 . . . . .	99-103
§ 2. <i>Răspunderea penală și civilă a miniștrilor. . . . .</i>	103
494. Răspunderea penală și civilă a miniștrilor. — 495. Delicte imputabile miniștrilor. — 496. Inovațiile constituției din 1923 . . . . .	103-106
§ 3. <i>Răspunderea ministerială în alte țări . . . . .</i>	106
497. Belgia. — 498. Franța. — 499. Răspunderea civilă a miniștrilor. — 500. Germania. — 501. Italia . . . . .	106-113
§ 4. <i>Principiile legii de răspundere ministerială . . . . .</i>	113
502. Crime și delicte imputabile miniștrilor. — 503. Procedura judecării miniștrilor . . . . .	113-117
§ 5. <i>Răspunderea penală și pecuniară a miniștrilor și înalților demnitari sub regimul actelor din 1940 . . . . .</i>	117
504. Semnificația acestei răspunderi. — 505. Răspunderea miniștrilor și înalților demnitari. — 506. Controlul gestiunilor diferitelor instituțiuni publice sau fonduri de interes general. — 507. Răspunderea penală a foștilor demnitari. — 508. Procedura în fața comisiilor de cercetare . . . . .	117-120

## CAPITOLUL III

## RECURSUL IN CASARE

	Pagina
§ 1. <i>Despre dreptul de recurs în genere</i> . . . . .	121
509. Justificarea dreptului de recurs. — 510. Neretroactivitatea dreptului de recurs. — 511. Lucru judecat. — 512. Rolul Casației. — 513. Examinarea j urisprudențe . — 514. Recursul în casare . . . . .	121-130
§ 2. <i>Recursul în materie disciplinară</i> . . . . .	130
515. Comisiile disciplinare. — 516. Decizii sau avize? — 517. Aviz conform. — 518. Examinarea jurisprudenței. — 519. Avize conforme. — 520. Decizii definitive și executorii . . . . .	130-140

## CAPITOLUL IV

## CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

§ 1. <i>Istoricul contenciosului administrativ român</i> . . . . .	141
521. Ce este contenciosul administrativ? — 522. Contenciosul administrativ român este prevăzut în Constituțiile din 1923 și 1938. — 523. Contenciosul administrativ până la Constituția din 1866. — 524. Contenciosul administrativ sub regimul Constituției din 1866. — 525. Contenciosul administrativ sub regimul Constituției din 1923. — 526. Legea contenciosului administrativ din 1925 . . . . .	141-156
§ 2. <i>Principiile contenciosului administrativ român</i> . . . . .	156
527. Contenciosul administrativ aparține puterii judecătorești. — 528. Cine are deschisă acțiunea în contencios. — 529. Drepturile puterii judecătorești în materie de contencios administrativ. — 530. Acte administrative sustrate controlului contenciosului administrativ . . . . .	156-176

## CAPITOLUL V

## RESPONSABILITATEA STATULUI PENTRU ACTE DE PUTERE PUBLICĂ

§ 1. <i>Noțiuni generale</i> . . . . .	177
531. Ideea de responsabilitate a Statului. — 532. Suveranitatea exclude ideea de responsabilitate a Statului, pentru doctrina Revoluției franceze. — 533. Fundamentul responsabilității Statului. Teoria civilistă a responsabilității quasi-delictuale. Teoria relei funcționări a serviciului public. — 534. Teoria riscului social . . . . .	177-183

	<u>Pagina</u>
§ 2. <i>Răspunderea Statului pentru actele puterii legiuitoare</i>	
535. Infățișarea problemei. — 536. Jurisprudența la noi . . . . .	184-189
§ 3. <i>Răspunderea Statului pentru actele organelor judecătorești</i> . . . . .	
537. Dificultatea problemei. Atitudinea jurisprudenței. — 538. Răspunderea judecătorilor. — 539. Repararea erorilor judiciare. — 540. Infățișarea problemei în alte țări . . . . .	189
§ 4. <i>Răspunderea Statului pentru actele funcționarilor administrativi</i> . . . . .	
541. Realizări jurisprudențiale. — 542. Fundamentul acestei răspunderi. Reaua funcționare a serviciului public. — 542. Fapt personal și fapt de serviciu. — 544. Problema răspunderii în legislația noastră . . . . .	189-195
§ 5. <i>Răspunderea Statului pentru pagube de război</i> . . . . .	
545. Evoluția instituției până la războiul din 1914—1918. — 546. Evoluția jurisprudenței. — 547. Legiuirile făcute în timpul și în urma războiului din 1914—1918. — 548. Caracteristica legiuirii noastre. — 549. Caracterul dreptului de despăgubire. — 550. Pensiile de război. — 551. Daune pentru risc social . . . . .	195
§ 6. <i>Responsabilitatea puterii publice în regimurile fascist și național-socialist</i> . . . . .	
552. Responsabilitatea puterii publice în Italia fascistă. — 553. Responsabilitatea în regimul național-socialist german . . . . .	203-210
	210
	210-211

## TITLUL IX

### ORGANIZAREA SOCIETĂȚII

#### CAPITOLUL I

##### NOȚIUNI GENERALE

§ 1. <i>Organizarea vieții sociale</i> . . . . .	215
554. Viața socială. Constituția socială și Constituția politică. — 555. Ideal social. Elita socială. — 556. Forțele care asigură coeziunea societății. — 557. Sufletul colectiv al poporului. — 558. Tendințe individualiste, tendințe comunitare . . . . .	215-219

	<u>Pagina</u>
§ 2. <i>Intervențiunile Statului în domeniul vieții sociale</i>	220
559. Intervențiunile Statului în regimul individualist și în regimul comunitar	220-221
§ 3. <i>Influența spiritului timpului asupra vieții sociale și politice</i>	217
560. Influența spiritului timpului mai întâi asupra vieții sociale și apoi asupra celei politice. — 561. Revoluția burgheză din 1789. — 562. Revoluțiunile fascistă și național-socialistă.	221-225

## CAPITOLUL II

### PROCLAMAREA LIBERTĂȚILOR INDIVIDUALE

§ 1. <i>Libertățile individuale înainte de Declarația drepturilor omului și cetățeanului</i>	227
563. Necesitatea proclamării și înscrierii în Constituții a drepturilor omului și cetățeanului. — 564. Antichitatea și Evul Mediu. — 565. Anglia. — 566. Statele Unite ale Americii de Nord	227-235
§ 2. <i>Declarația franceză din 1789 a drepturilor omului și cetățeanului</i>	235
567. <i>Isvoarele</i> . — 568. Conținutul Declarației de drepturi. — 569. <i>Isvoarele literare</i> ale Declarației drepturilor. — 570. Valoarea acestei declarații. — 571. <i>Criticile</i> . — 572. Evoluția ei	235-244
§ 3. <i>Proclamarea drepturilor omului în România</i>	244
573. Proiectul de Constituție din 1822. — 574. Regulamentul organic. — 575. Revoluția din 1848. — 576. Convenția dela Paris. — 577. Statutul lui Cuza. — 578. Constituția din 1866. — 579. Constituția din 1923. — 580. Constituția din 1938	244-250

## CAPITOLUL III

### DREPTURILE PUBLICE SAU LIBERTĂȚILE CIVILE

§ 1. <i>Impărțirea libertăților publice în diferite categorii</i>	251
581. Libertăți primordiale sau primare. — 582. Libertăți secundare sau complementare. — 583. Alte subdiviziuni ale drepturilor publice	251-255



	Pagina
§ 2. <i>Egalitatea juridică sau civilă</i> . . . . .	255
584. Conținutul ideii de egalitate. — 585. Egalitatea civilă în Constituțiile noastre. — 586. Egalitatea în fața legii. — 587. Desființarea privilegiilor. — 588. Admisibilitatea în funcțiile publice. — 589. Sexul nu constituie un motiv de neegalitate nici pentru drepturile politice nici pentru cele civile . . . . .	255-260
§ 3. <i>Egalitatea drepturilor politice</i> . . . . .	260
590. Egalitatea drepturilor politice. — 591. Egalitatea în fața justiției. — 592. Egalitatea în fața impozitelor și a sarcinilor publice. — 593. Egalitatea la ocuparea funcțiilor publice . . . . .	260-263
§ 4. <i>Libertățile primordiale</i> . . . . .	263
A) <i>Libertatea individuală</i> . 594. Despre ideea de libertate. — 595. Cum trebuie înțeleasă libertatea individuală. — B) <i>Inviolabilitatea domiciliului</i> . 596. Conținutul noțiunii. — 597. Derogări dela principiul inviolabilității domiciliului. — C) <i>Libertatea muncii, comerțului și industriei</i> . 598. Reglementarea lor constituțională. — 599. Restricții aduse obligațiunii de a munci. — 1. <i>Asigurarea liberului exercițiu al muncii</i> . — 600. Organizarea diferitelor profesii. — 2. <i>Prohibirea muncii periculoase moralei, siguranței sau salubrității publice</i> . — 601. Comerțuri și industrii supuse unei autorizațiuni prealabile. — 602. Comerțuri și industrii reglementate. — 3. <i>Prohibirea muncii într'un interes fiscal sau național</i> . — 603. Industrii sau comerțuri monopolizate în vederea unui interes fiscal. — 604. Industrii prohibite din cauza vătămării ce aduc sănătății publice. — 4. <i>Reglementarea contractului de muncă în vederea protecției sociale a muncitorului</i> . — 605. Legitimitatea intervenției legiuitorului în acest domeniu. — 606. Contractul de muncă. — 607. Dreptul de grevă. — 608. Sindicatele profesionale. — D) <i>Inviolabilitatea proprietății</i> . 609. Proprietatea sacră și inviolabilă. — 610. Proprietatea, funcție socială. — 611. Creanțele asupra Statului. — E) <i>Libertatea de opinie, de conștiință, și de cult</i> . 612. Libertatea de opinie. — 613. Libertatea de conștiință. — 614. Biserica creștină ortodoxă și biserica greco-catolică sunt biserici naționale românești. — 615. Raporturile Statului cu celelalte biserici. — 616. Legislația noastră respectă libertatea de conștiință. — 617. Concordatul . . . . .	263-289
§ 5. <i>Libertățile complementare</i> . . . . .	289
A) <i>Libertatea de propagandă. Libertatea presei. Libertatea învățământului</i> . 1. <i>Dreptul de propagandă</i> . 618. Sfera acestei noțiuni. — 2. <i>Libertatea presei</i> . 619. Conținutul și istoricul ei. — 620. Garanții aduse de Constituție libertății presei. — 621. Reglementarea libertății presei. —	

622. Răspunderea în materie de presă. — 623. Dreptul la răspuns. — 624. Afişajul. — 625. Secretul scrisorilor, telegramelor şi al convorbirilor telefonice. — 3. <i>Libertatea învăţământului</i> . 626. Conţinutul noţiunii. — 627. Reglementarea libertăţii învăţământului. — 4. <i>Dreptul de a petiţiona</i> . 628. Înţelesul şi întinderea dreptului de a petiţiona. — 629. Reglementarea dreptului de petiţionare. — B) <i>Libertăţile colective: libertatea de întrunire şi libertatea de asociaţie</i> . 1. <i>Libertatea de întrunire</i> . 630. Întrunirea în locuri închise. — 631. Întrunirea sub cerul liber. 2. <i>Libertatea de asociaţie</i> . 632. Intinderea acestui drept. — 633. Asociaţii fără scop lucrativ . . . . .	289-302
§ 6. <i>Drepturile publice în concepţiunile comunitare, fascistă şi naţional socialistă</i> . . . . .	303
634. Concepţiunea fascistă. — 635. Concepţiunea naţional-socialistă . . . . .	303-305

## TITLUL X

# POLITICA RASIALĂ

## CAPITOLUL I

### NOŢIUNI GENERALE

§ 1. <i>Problema rasei la lumina ştiinţei</i> . . . . .	309
636. Speţa umană şi subdiviziunile ei. Rasa. — 637. Rolul şi obiectul antropologiei. Influenţa mediului geografic. — 638. Biosociologia studiază influenţa eredităţii. Biochimia studiază sângele. — 639. Psihologia popoarelor. Rolul eredităţii. Mendelism. Eugenia. — 640. Popoare. Naţionalităţi. Familia. — 641. Problema raselor în Germania în veacul al XVIII-lea. Doctrina actuală naţional-socialistă. 642. — Arthur de Gobineau combate promiscuitatea cu rase inferioare . . . . .	309-313
§ 2. <i>Obligaţiunea Statului de a îmbunătăţi rasa</i> . . . . .	313
643. Politica rasială actuală. — 644. Eugenia este ştiinţa îmbunătăţirii rasei; ea are la bază principiul eredităţii. — 645. Valoarea şi rolul elitei. — 646. Ţărănimea este rezervorul puterii de viaţă românească. Nepăsarea politicianilor vechiului regim. — 647. Reaua salarizare a funcţionarilor publici îi pune în imposibilitate de a fi întemeetori de familii numeroase. — 648. Politica rasială a unui Stat trebuie să tindă la înmulţirea elementelor sănătoase şi normele precum şi stăvilirea elementelor inferioare sau degenerare. — 649. Mijloace preventive. —	

650. Mijloace menite să stimuleze natalitatea elementelor normale. —  
 651. Statul trebuie să ridice nivelul cultural al poporului. — 652. Pro-  
 blema orașelor . . . . . 313-324

## CAPITOLUL II

## SITUAȚIA JURIDICĂ A GRUPĂRILOR ETNICE IN ROMÂNIA

- § 1. *Situațiunea anterioară loviturii de Stat din Septem-  
 vrie 1940.* . . . . . 325
653. Situațiunea anterioară convențiunii din 1919. — 654. Tratatul pentru  
 protecțiunea minorităților, încheiat la Paris în 9 Decemvrie 1919. —  
 655. Problema optanților. — 656. Situațiua privilegiată a Evreilor. —  
 657. Confuziuni de naționalități. Convențiunea dela Roma din 1922. —  
 658. Convențiunea dela Paris recunoaște minoritarilor plenitudinea  
 drepturilor civile și politice, fără deosebire de rasă, limbă sau religie. —  
 659. Convențiunea recunoaște minorităților dreptul de a înființa și  
 conduce instituțiuni de binefacere, religioase, culturale. — 660. Con-  
 vențiunea recunoaște comunităților săsești și secuești o autonomie  
 locală în materii religioase și culturale. Garanția Societății Națiunilor . . . . . 325-332
- § 2. *Situațiunea juridică a grupărilor etnice socotite de  
 sânge apropiat sau înrudit, sub regimul politic  
 dela 6 Septemvrie 1940. Grupul etnic german.* . . . . . 332
661. Noul aspect al problemei naționalităților, Protocolul dela Viena din  
 30 August 1940. — 662. Decretul-lege din 21 Noemvrie 1940 pentru  
 crearea Grupului etnic german din România . . . . . 332-339
- § 3. *Situațiunea juridică a naționalităților de origină  
 streină sau degenerate* . . . . . 339
- A) *Situațiunea juridică a Evreilor în diverse țări.* 663. Cuvântul «Iudeu»  
 are și un sens etnic și un sens religios. — 664. Politica națională e-  
 vreiască. — 665. Explicațiunea mișcărilor antijudaice. — 666. Situa-  
 tiunea juridică a Evreilor în vechiul nostru drept. — 667. Național-  
 socialismul și Evreii. — 668. Legea fascistă din 1939 pentru apărarea  
 rasei italiene. — 669. Legile române privitoare la situațiunea juridică  
 a Evreilor. — 670. Economia legilor de naționalizare a proprietăților  
 imobiliare evreești . . . . . 339-353
- B) *Situațiunea juridică a Țiganilor în diverse țări.* 671. Origina Țiga-  
 nilor. — 672. Diverse denotațiuni ale Țiganilor. — 673. Obiceiurile  
 și ocupațiunile Țiganilor. Organizarea lor. — 674. Situațiunea juridică  
 a Țiganilor în vechiul nostru drept. — 675. Situațiunea actuală a  
 Țiganilor . . . . . 353-357



TITLUL XI

VIAȚA SOCIALĂ, POLITICĂ ȘI ECONOMICĂ

CAPITOLUL I

VIAȚA SOCIALĂ ȘI POLITICĂ

Pagina

§ 1. <i>Viața socială și politică sub imperiul Constituțiilor din 1866 și 1923</i> . . . . .	361
676. Considerațiuni generale. — 677. Ideal politic. — 678. Deosebirea între drept public și politică. — 679. Regim individualist, sub imperiul Constituțiilor din 1866 și 1923 . . . . .	361-373
§ 2. <i>Viața socială și politică sub regimul Constituției din 1938 și al actelor politice din Septembrie 1940</i> . . . . .	373
680. Constituția din 1938. — 681. Autoritate și libertate. — 682. Selecție în ierarhie. — 683. Ideea comunitară în organizarea politică din Septembrie 1940. — 684. Noua organizare politică din Septembrie 1940 transformă Statul, face un Stat nou . . . . .	373-387

CAPITOLUL II

VIAȚA ECONOMICĂ

§ 1. <i>Starea socială și economică în perioada dintre cele două războaie mondiale</i> . . . . .	389
685. Desechilibrarea economică după războiul din 1914—1918. — 686. Imperiile coloniale. — 687. Uniunea europeană . . . . .	389-399
§ 2. <i>Statul corporativ</i> . . . . .	400
688. Definiția Statului corporativ. — 689. Statul corporativ este o formă de Stat în care sunt reprezentate interesele profesionale. — 690. Constituțiunea din 27 Februarie 1938 transformă Statul politic în Stat corporativ. — 691. Corporațiuni și sindicate. — 692. Ideea de profesiune. — 693. Economie dirijată. — 694. Legea breslelor din 12 Octombrie 1938. — 695. Regimul politic din Septembrie 1940 menține Statul corporativ . . . . .	400-408
INDEX ALFABETIC . . . . .	409
TABLA DE MATERII . . . . .	469

