

TRATAT  
DE  
DREPT ADMINISTRATIV ROMÂN

DE  
PAUL NEGULESCU

PROFESOR LA UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI  
AVOCAT

---

VOLUMUL I

CARTEA I-a

---

EDIȚIUNEA A III-a  
CU NUMEROASE ADĂOGIRI ȘI MODIFICĂRI

---

BUCUREȘTI  
EDITURA SOC. „TIPOGRAFIILE ROMÂNE UNITE“

1925



BIBLIOTECA  
FVNDATIVNEI  
VNIVERSITARE  
CAROL I.



BIBLIOTECA CENTRALA  
UNIVERSITARA  
București

Cota

41 935

Inventar

58444

Inu. A. 39.509

TRATAT

DE

DREPT ADMINISTRATIV ROMÂN

DE

PAUL NEGULESCU

DOCTOR ÎN DREPT DELA FACULTATEA DIN PARIS,  
LICENȚIAT ÎN LITERE, ABSOLVENT AL ȘCOALEI DE HAUTES ETUDES,  
PROFESOR LA UNIVERSITATEA DIN BUCUREȘTI,  
AVOCAT.

VOLUMUL I

CARTEA I-a



EDIȚIUNEA A III-a

CU NUMEROASE ADĂGIRI ȘI MODIFICĂRI

BUCUREȘTI

„TIPOGRAFIILE ROMANE UNITE“, CALEA RAHOVEI 50

1925

58444

1958

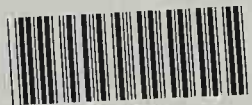
Biblioteca Centrală Universitară  
BUCUREȘTI  
Cota ..... 41 935  
Inventar ..... 58 444

*dublet*

*RC 77/09*

TOATE EXEMPLARILE VOR PURTA SEMNĂTURA AUTORULUI

B.C.U. Bucuresti



C58444



TRATAT  
DE  
DREPT ADMINISTRATIV ROMAN

---

VOLUMUL I

## INTRODUCERE

---

Dreptul administrativ este de dată recentă ; el s'a născut și s'a dezvoltat în veacul al XIX-lea, când, în urma marelui revoluționi franceze dela 1789, regimul legalității a înlocuit regimul absolutist sau polițienesc, ce exista până atunci. Sub acest regim, administrațiunea era discreționară, ea nu era stânjenită în activitatea sa de nici o regulă juridică. Așa era în Europa occidentală, așa era mai ales la noi, unde puterea Domnitorului, față de supuși, nu era mărginită prin nimic, după cum ne spune Dimitrie Cantemir în a sa *Descriere a Moldovei*.

Or, dreptul stabilește limite activității fiecăruia, determină fiecăruia o sferă de activitate, în care se poate mișca, fără a impieta asupra celorlalți. Și, din moment ce administrațiunea nu avea nici o limită în activitatea sa, nu putea fi vorba de drept administrativ.

Regimul modern al legalității admite că Statul este condus de lege, că totul se face conform cu legea, că nimeni nu este deasupra legilor, că Regele însuși este sclavul legilor ; legea singură comandă, ea este considerată ca fiind expresiunea voinței generale.

În regimul legalității, legea creiază diferitele servicii administrative, destinate să dea satisfacțiune intereselor generale ; ea fixează activitatea fiecărui serviciu, ea este obligatorie pentru toți.

În asemenea condițiuni, administrații au drepturi, care trebuie să fie respectate de organele Statului; nu mai poate fi vorba de arbitrar și raporturile dintre administrațiune și administrați devin raporturi juridice, care trebuie să fie bine precizate și determinate. Numai atunci dreptul administrativ a putut să se creieze și să se desvolte.

În dreptul administrativ, ramură a dreptului public, trebuie să ne ocupăm de Stat, dar alături de dânsul sunt și alte grupări politico-teritoriale: județele și comunele. Organizarea acestor grupări, relațiunile dintre aceste grupări și Stat, sau dintre ele și particulari, formează unul din capitolele cele mai importante din dreptul administrativ. Sunt și alte formațiuni colective: stabilimentele publice și de utilitate publică, diverse grupări sociale, unele de o importanță considerabilă, cum de pildă biserica, apoi diversele syndicate și corporațiuni. Și relațiunile dintre aceste grupări colective și Stat sunt studiate în dreptul administrativ.

Dreptul administrativ este în strânsă legătură cu dreptul constituțional. Constituțiunea se ocupă cu organizarea puterilor Statului, cu raporturile care există între cele 3 puteri ale Statului: puterea legislativă, executivă și judecătorească, precum și de raporturile ce există între aceste puteri și cetățeni. — proclamând și drepturile recunoscute cetățenilor față de Stat.

Dreptul administrativ se ocupă de activitatea puterii executive, care trebuie să se exercite în limitele trase de Constituție, precum și de legile date spre complectarea și desvoltarea principiilor constituționale. De aceea s'a zis, cu drept cuvânt, că titlurile capitolului din dreptul administrativ se găsesc în Constituție.

În dreptul administrativ, ca și în întreg dreptul public, noțiunea de Stat domină. Or, ce este Statul? După unii autori ar fi personificarea juridică a națiunii suverane. Statul este o ființă necesară având toate drepturile, este o persoană omnipotentă; el are și drepturi patrimoniale, are și drepturi de putere publică în virtutea cărora comandă tuturor locuitorilor. Autoritățile care ne dau ordine exercită aceste drepturi ale Statului. Statul fiind omnipotent, particularul nu ar avea nici un drept

față de Stat, dacă acesta nu și-ar limita singur puterea. Aceasta e faimoasa *teorie a autolimitațiunii* dezvoltată de Jellinek.

O altă doctrină susține însă, că dacă examinăm evoluțiunea ideii de Stat, constatăm că această teorie a omnipotenței Statului și a autolimitațiunii nu corespunde cu realitatea.

În adevăr, într'un Stat democratic majoritatea cetățenilor stabilește ce anume funcțiuni să se creieze pentru ca să asigure bunul mers al colectivității; ea determină și drepturile și obligațiunile persoanelor fizice, care vor exercita acele funcțiuni. Majoritatea cetățenilor, fie direct, fie prin reprezentanți, a stabilit aceste principii printr'o Constituțiune; ea a creat o funcțiune de a face legi; ea a stabilit o funcțiune de a veghea la aplicarea legilor pentru a evita conflicte între locuitori și a căuta să asigure ordinea așa de necesară dezvoltării individului; ea a creat, în fine, funcțiunea de a judeca conflictele ce se pot ivi între particulari, sau între Stat și particulari.

Cetățenii astfel organizați constituiesc Statul. Cetățenii, care dețin funcțiunile de a comanda, constituiesc guvernanți; cetățenii ceilalți formează marea masă a guvernaților.

Iată două concepțiuni diferite. În prima, Statul are drepturi; funcțiunile publice sunt exercițiul drepturilor Statului: Statul e omnipotent, de aceea își limitează drepturile, recunoscând cetățenilor anumite drepturi; în cea de a doua teorie Statul nu are alte atribuțiuni decât acelea pe care au binevoit să i le dea cetățenii. Cetățenii caută să realizeze fericirea lor prin ajutorul organizațiunii numită Stat. Statul nu este un scop: noi nu suntem făcuți pentru Stat, Statul este făcut de noi și pentru noi.

Din aceste două doctrine, cea dintâi ține seamă de evoluțiunea istorică a Statului; ea ține seamă de realitate, care ne arată că în totdeauna o minoritate a dominat și și-a impus voința masei, pe când cea de a doua pornește dela o bază contractuală a Statului; ea se procupă mai ales de ceea ce ar trebui să fie.

În dreptul administrativ, mai ales, trebuie să ne preocupăm de realități. Viața colectivității în continuă mișcare, căci administrațiunea este activitatea Statului, interesele colectivității cioc-



nindu-se cu acele ale indivizilor, raporturile care există între Stat și indivizi, stabilirea normelor după care trebuie să apreciem aceste raporturi și interese, iată vastul cadru, care e îmbrățișat de dreptul administrativ. Și de aceea dreptul administrativ este în continuă mișcare, într'o continuă prefacere; este o caracteristică a acestui drept această extremă mobilitate.

Și dacă toate aceste legi, regulamente, așa de numeroase și de variate intră în domeniul dreptului administrativ, cursul de drept administrativ nu se poate mărgini la o expunere a tuturor acestor legi. Scopul dreptului administrativ este să degajeze din toate aceste legi și regulamente principiile generale care le domină.

Este un fapt constatat și la noi și în alte țări, că serviciile publice se înmulțesc considerabil, cu toate criticile ce se aduc și relei administrațiuni, care nu satisface nevoile publice și cheltuelilor prea mari, ce aceste servicii comportă și cu toate acestea noi guverne găsesec necesare și alte servicii, menținând și pe acele pe care le criticase. Or, care să fie cauza? Să fie oare numai influența parlamentarismului care cere noi funcțiuni pentru satisfacerea intereselor politice?

Noi credem că această dezvoltare a serviciilor publice are o cauză mai profundă. Realitatea ne arată că, în societatea modernă, concepțiunile individualiste sunt înlăturate rând pe rând de o concepțiune solidaristă. În adevăr, proprietatea nu mai este sacră și inviolabilă, cum proclamă art. 19 din Constituțiunea dela 1866, ea devine o funcțiune socială; impozitele nu mai sunt alcătuite pe bază de proporționalitate, ci pe bază de progresivitate; drepturile omului și cetățeanului proclamate de revoluțiunea franceză dela 1789 nu mai sunt suficiente; dreptul modern admite asistența obligatorie, admite repaosul duminical, admite dreptul de retragere, admite dreptul la grevă. Or, pentru satisfacerea acestor noi atribuțiuni ale Statului, trebuiesc noi servicii.

Dreptul administrativ se ocupă de aceste fenomene sociale, dar numai după ce au fost îmbrăcate cu o formă juridică.

Dreptul administrativ a căpătat, prin legile din 1 Iulie 1905 și mai ales prin cea din 17 Februarie 1912, care au modificat legea de organizare a Curței de casație, înființând Contenciosul actelor administrative, o precizie mult mai mare decât aceea ce avea înainte.

De unde mai înainte particularul nu avea posibilitatea să înlătore actul administrativ ilegal, ci numai să obțină daune, dar actul rămânea și și producea mai departe efecte, astăzi el poate înlătura actul ilegal, poate forță administrațiunea să reîntre în legalitate. Ceva mai mult, Curtea de casație admite că, chiar puterea legiuitoare este mărginită în atotputernicia sa și silită să respecte principiile constituționale. Aceasta constituie un enorm progres. Acest drept acordat particularului de a chema în fața justiției însuși Statul, care admite ca să controleze, să i se judece, să i se anuleze acte de suveranitate, este o adevărată revoluție în spirite, este un progres considerabil față de starea anterioară. Constituțiunea din 1923 consfințește pricipiul stabilit de legiuitorii din 1905 și 1912, admite și posibilitatea pentru particular de a înlătura aplicarea unei legi pentru motiv de inconstituționalitate.

Inalta Curte de casație, prin deciziunile sale, caută să facă aplicațiunea principiilor, fără să le formuleze în mod expres: ea urmează, în această privință, conduita consiliului de Stat din Franța, a cărui jurisprudență a avut o influență așa de considerabilă asupra dreptului administrativ francez.

Eminentii magistrați, cari compun a III-a secțiune a înaltei Curți, au dreptul la recunoștința cetățenilor și a acelora ce se ocupă cu studiul dreptului administrativ, căci prin munca lor continuă, prin deciziunile lor de speță, ajung să dea o claritate și precizie principiilor de drept administrativ, stăvilind abuzul puterii executive și apărând astfel drepturile particulare.

Acela care voește să studieze dreptul administrativ român, trebuie să examineze, să cerceteze jurisprudența în materie administrativă a secțiunei a III-a a Curții de casație și, în această privință, *Pandectele române*, publicațiune jurisprudențială a distinsului consilier al acestei secțiuni, d. C. Hamangiu, prezintă o

utilitate considerabilă, căci într'însa, ca și în *Dreptul și Curierul Judiciar*, găsim deciziunile cele mai importante. Dar modul cum sunt aranjate în *Pandectele* adnotațiunile ce le însoțesc, datorate în mare parte juriștilor, care compun această secțiune, lămurindu-ne astfel principiile, ce se degajează din deciziuni, fac ca această operă să fie un admirabil îndrumător pentru acela care voește să facă un studiu teoretic asupra dreptului administrativ. E regretabil că până astăzi nu a început încă să se reimprime buletinul înaltei Curți. Publicarea, fiind întreruptă din cauza războiului, din cauză de economii, nici până astăzi nu a fost reluată. Orcât de bune ar fi revistele de jurisprudențe, ele nu publică decât deciziunile care par mai importante, dar, din deciziunile, care ar părea de o importanță secundară, se pot degaja unele principii.

În afară de înalta Curte de casație avem încă un organ, consiliul superior administrativ, care, prin avizele ce dă asupra diverselor probleme administrative, lucrează la stabilirea normelor dreptului nostru administrativ.

Înalta Curte de conturi are o competență limitată, numai în materie de gestiunea banilor publici.

\* \* \*

Dreptul administrativ este o disciplină pur juridică și de aceea metoda recomandabilă în studierea lui este metoda științelor experimentale, bazată pe observațiune și comparațiune și care a fost întrebuințată cu atâta succes în studiul dreptului privat. Cercetătorul observă toate manifestările vieții juridice, adică Constituție, legi, regulamente, jurisprudențe, practica administrativă pentru a scoate regulile esențiale, principiile, pe care aceste manifestări le presupun. Cu alte cuvinte, din fapte particulare se ajunge la o concluziune generală. Această operațiune, prin care se trece, dela constatarea unor raporturi particulare asemănătoare, la enunțarea unei legi, se numește *inducțiune*. Aceste principii odată găsite, facem aplicarea lor la cazurile noi, pe care viața socială le creiază și pe care legiuitorul nu le prevăzuse. Această operațiune mintală, prin care conchidem dela

un principiu general la un caz particular, se numește *deducțiune*.

Dar atâta nu e suficient, dacă voim să facem operă științifică, trebuie să ne adresăm istoriei, trebuie să studiem legislațiunile streine, mai ales dacă legea națională este împrumutată, studiile sociologice ne dau un prețios ajutor<sup>1)</sup>.

Studierea diverselor legislațiuni este foarte interesantă când ne ocupăm de dreptul administrativ, căci cu această ocaziune constatăm influența pe care caracterul național poate să o aibă asupra instituțiunei, ne arată cum diverse societăți, urmărind acelaș scop, întrebuintează mijloace deosebite. Aceiaș instituțiune urmărind acelaș scop va fi aplicată de Englezi într'un fel, iar de Francezi într'altfel.

În adevăr, studiile de psihologie ne arată că alături de elementele mobile ale caracterului individual se gășesc elemente ancestrale. Aceste elemente stabile dau caracteristica unui popor.

Popoarele dobândesc în cursul timpului aceste caracteristici fundamentale, o anumită mentalitate, un anumit fond moral, care constituiesc sufletul colectiv al poporului și această caracteristică o dobândește grație mediului înconjurător, grație eredităci, grație educațiunei, etc.

Acest caracter al poporului se manifestează mai ales în instituțiunile de drept public. Aceiaș legislațiune aplicată la 2 popoare cu moravuri, cu mentalitate, cu civilizațiune deosebită, va avea aplicațiuni deosebite<sup>1)</sup>. De aceea, când studiem dreptul

---

1) Larnaude, *Le droit public, sa conception, sa méthode* (Les méthodes juridiques, Paris. 1911).

2) Pentru a ilustra aceste adevăruri să examinăm cum s'a organizat în diverse țări regimul legalității, adică cum s'a ajuns să se limiteze prin legi acțiunea Statului, garantându-se astfel drepturile cetățenilor.

În Anglia, individul cheamă în judecata tribunalelor administrațiunea care a comis ilegalitatea și o forțează prin intervenția și ordinul justiției să reintre în legalitate. În Franța administrațiunea este supusă unui control jurisdicțional din partea unor organe administrative. Puterea judecătorească nu are dreptul să intervie ca în Anglia, căci principiul separațiunei puterilor se opune.

Și cu toate acestea ambele sisteme urmăresc acelaș scop, restabilirea legalității. Principiul separațiunei puterilor a existat mai întâi în Anglia; acolo

public, nu trebuie să ne preocupăm numai de lege, de textul scris, dar trebuie să cercetăm cum se aplică ea, să examinăm modul cum este interpretată de justiție, să vedem criticile ce se aduc legii, ce curente ea satisface, ce și-a propus lgiuitorul prin această lege și dacă scopul a fost atins. Trebuie să evităm a face construcțiuni doctrinale lipsite de baza realității. Dreptului administrativ, mai ales, îi convine spiritul științific, realist. De aceea trebuie să ne ferim și de principiile apriorice, de metoda apriorică în cercetările noastre; dreptul natural, acele principii generale și absolute înăscute în om nu constituiesc o realitate. Observațiunea ne arată că dreptul variază și în timp și în spațiu.

Cine nu cunoaște celebrul pasaj al lui Blaise Pascal: *Où ne voit presque rien d'injuste ou de juste qui ne change de qualité en changeant de climat. Trois degrés d'élévation du pôle renversent toute la jurisprudence. Un méridien décide de la vérité. Plaisante justice qu'une rivière borne! Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au delà*<sup>1</sup>).

Intr-o țară anumită, la o epocă anumită, dreptul este totalitatea regulilor de conduită socială, privitoare la raporturile economice, familiale, religioase, sociale, politice existente în acel

l'a studiat Montesquieu, dar el l'a formulat cu mentalitatea lui și apoi a trecut în legislațiunea revoluționară așa cum fusese formulat de dânsul.

În Franța funcționarii nu sunt răspunzători pentru actele arbitrare, dar Statul este răspunzător de daunele comise prin actul arbitrar. În Anglia, din contră, Statul nu are răspundere, dar funcționarii răspund.

Noi am admis sistemul cel mai larg posibil; particularul are dreptul ca în Anglia, să se adreseze justiției pentru a cere înlăturarea actului administrativ ilegal; el poate să ceară daune și de la funcționar și de la administrațiune.

Nu numai atât, particularul are dreptul să ceară înlăturarea unei legi inconstituționale, ceea ce în Franța nu se poate.

1) Pascal, Pensées (ed. Havet) I frag. V. Cum foarte bine explica John Stuart Mill: omul vede că tot ceea ce observă în natură este mărginit în timp și spațiu, că totul e relativ, dar, printr'un raționament *a contrario*, el își formează un concept de absolut, de infinit; tot asemenea și în materie de drept, el vede că normele juridice sunt relative, că variază după timp și după loc dar, pe cale de raționament, el își formează un concept de un drept absolut.

timp. Dreptul este o formă, el trebuie să se adapteze la situațiunea existentă. Instituțiunile juridice sunt reflectul faptelor politice, economice, morale, religioase, sau cum zice Ihering : dreptul trebuie să urmeze, să se adapteze faptelor, iar nu faptele dreptului, ceea ce Boutroux exprimă într'o formulă mai elelegantă :

*C'est au concept de s'adapter à la vie et non à la vie de céder la place au concept.*

F. Larnaude, în prefața la cartea lui Maurice Deslandres, *La crise de la science politique*, ne spune : *Personne ne soutient plus aujourd'hui que le droit ait un développement propre, indépendant des autres manifestations de l'évolution sociale. Son évolution est concomitante à celles des phénomènes moraux, économiques, politiques, religieux. J'irai même plus loin, je dirai que le droit n'est rien sans ces derniers. Il n'est qu'une forme, une enveloppe puissante, il est vrai, d'autant plus parfaite qu'elle se moule mieux sur l'ensemble de ces phénomènes sociaux. Mais ces phénomènes changent, il doit changer aussi. Il faut même dire que souvent il est une forme vide et que son adaptation aux faits ayant cessé, les faits, le laissent de côté. N'oublions pas de mettre constamment nos institutions juridiques et politiques en regard des faits.*

Dreptul este deci o haină, o formă, care trebuie să se adapteze la viață, la realitate, pentru a-i servi de apărare. Dar haina trebuie să fie adaptată la corp pentru a-l putea apăra de intemperii. Să luăm un exemplu din trecutul nostru apropiat.

Domnitorul Alexandru Cuza își dăduse seama că nu se poate crea un Stat modern, având la bază ideia de legalitate, decât chemând la viața politică marea masă a țărânilor, aflată în cea mai mare parte în stare de clăcași, în mizerie și în completă necunoștință de carte și de aceea prin reformele ce face, pe cale revoluționară, în urma loviturii de Stat din 2 Mai 1864, pe lângă că le asigură hrana materială prin împroprietărire, dar le dă și hrana sufletească prin răspândirea școlilor și obligativitatea învățământului primar. Această reformă nu putea conveni clasei dominante, care nu înțelegea să renunțe așa de ușor la situațiunile privilegiate și de aceea partidele politice,

care reprezentau numai interesele proprietarilor, se asociază pentru a răsturna pe Cuza (11 Februarie 1866).

Constituțiunea ce s'a dat în 1866, copiindu-se după constituțiunea belgiană din 1830, a fost o haină mult prea largă, care nu putea corespunde nevoilor unui popor, în imensa majoritate țărănesc și analfabet. *Din această cauză nu a avut aplicare.* Viață parlamentară propriu zis nu am avut; Regele numea guvernul, iar acesta își alegea parlamentul, care pleca odată cu guvernul, când acesta nu mai avea încerderea Regelui. Foarte multe legi votate după promulgarea Constituțiunii erau vădit anticonstituționale și cu toate acestea uneori nici nu s'a băgat de seamă, iar atunci când se invoca constituționalitatea era mai mult ca o armă politică. Ca dreptate socială, este suficient să arătăm că țărănimea, care reprezintă 7/8 din populațiunea țării, avea numai 40 deputați și nici un senator; marea proprietate, care reprezintă câteva mii de alegători, avea 79 deputați, iar colegiul orașelor 72. Ceva mai mult, procedura electorală era astfel alcătuită, încât țărănimea rar putea să-și aibă un reprezentant. Din această cauză colegiul al III-lea era considerat ca o zestre pur guvernamentală.

Juristul pentru a putea stabili principiile, adică normele fundamentale, trebuie să analizeze diversele manifestări ale vieții juridice sub toate formele, nu numai textele propriu zise: Constituțiune, legi, regulamente, deciziuni, dar și hotărârile judecătorești. Ideile generale, care se degajează din aceste documente, constituiesc principiile.

Drepturile Statului față de individ și ale individului față de Stat trebuiesc să fie bine precizate. Teoria acelor care susțin că Statul este o persoană fictivă, căreia i s'a recunoscut drepturi, asemănând Statul cu individul, ne-ar conduce să credem că ar trebui să aplicăm, și în această materie, principiile, care domină în materia drepturilor individuale. Dar Statul are drepturi de altă natură decât acele ale indivizilor: Statul are dreptul de a percepe impozite; Statul are dreptul să rechiziționeze bunurile mobile ce avem, să ne exproprieze de imobile, să rechiziționeze chiar persoanele, are dreptul să ceară îndeplinirea serviciului.

militar, are dreptul să ne ceară să executăm funcțiunea de jurat, să depunem ca martor și are dreptul să ne pedepsească, dacă nu îndeplinim aceste obligațiuni.

Dreptul public este cărmuit de alte principii decât acele ce găsim în dreptul privat. Montesquieu, în *l'Esprit des lois*, ne spune: *Il est ridicule de prétendre décider des droits des royaumes, des nations et de l'univers, par les mêmes maximes sur lesquelles on décide entre particuliers d'un droit pour une gouttière*<sup>1)</sup>. Dreptul public are și el principii; unele din ele sunt aplicate în dreptul privat, dar prin natura lor sunt principii generale de drept, având aplicațiune și în dreptul public ca și în dreptul privat.

După cum zice F. Larnaude, savantul profes<sup>or</sup> al universității din Paris: *„Je crois qu'il est possible d'introduire dans le droit public la dogmatique juridique sans copier servilement le droit privé. Le droit public a lui aussi ses principes, ses théories juridiques; toutes la difficulté consiste à les dégager ou à les construire. Mais je ne crois pas qu'il soit impossible de trouver sur des questions qui semblent analogues à celles du droit privé des règles spécifiquement propres au droit public, et très différentes de celles par lesquelles se trouvent dominées ces questions dans le droit privé. C'est des entrailles même du droit public, qu'il faut faire surgir les grandes théories qui expliquent les décisions du droit constitutionnel ou du droit administratif, sans vouloir de force les expliquer par des considérations de dogmatique juridique privé. Autrement entendue, la méthode purement juridique, qu'on le sache bien, serait un embarras et non un progrès*<sup>2)</sup>.

În dreptul administrativ<sup>2)</sup>, individul este față în față cu Statul. Și, în aceste raporturi existând între acest colos, ce se chiamă Stat și între pigmeul, care e individul, dacă ar fi să apli-

1) *Oeuvres complètes de Montesquieu*, édition Laboulaye, t. V, *De l'esprit des lois* p. 240.

2) Larnaude în prefața traducerei franceze a operei lui Labande, *Droit public de l'empire allemand*.



căm principiile, care cărmuiesc raporturile dintre indivizi, am ajunge la soluțiuni inadmisibile.

Raportul între Stat și individ are ca bază *inegalitatea*, căci Statul are la dispoziție puterea publică, adică facultatea, posibilitatea de a-și impune voința sa individului, însă nu în mod arbitrar, ci după anumite norme, pe care trebuie să le respecte.

Uneori însă, Statul nu se servește de puterea publică și se pune pe teren de egalitate cu individul.

În Statul modern, bazat pe legalitate, puterea publică este organizată și tocmai pentru a face posibilă domnia legalității și a înlătura absolutismul; puterea publică este împărțită în 3 puteri distincte încredințate la titulari, indivizi, distincți. Acesta este principiul separațiunii puterilor, despre care vom vorbi într'un capitol deosebit.

În dreptul nostru administrativ găsim 6 mari principii:

1. distincțiunea actelor administrative în acte de autoritate și în acte de gestiune. Ambele categorii de acte trebuie făcute în conformitate cu legea.

2. responsabilitatea Statului și a funcționarilor pentru actele administrative ilegale.

3. competența puterii judecătorești de a controla legalitatea actelor administrative și chiar constituționalitatea legilor.

4. existența unor acte de comandament, făcute de puterea executivă, în perioada de criză, care scapă de orice control juridicțional (acte de guvernământ).

5. Principiul *specialității serviciului public*, adică Statul, când voeste să dea satisfacțiune unui interes general printr'o organizare de Stat, creiază un serviciu public, cu misiune de a da satisfacțiune acelui interes general. Această teorie a serviciului public formează un capitol important în dreptul administrativ.

6. Un alt principiu fundamental este vechiul principiu roman, *delegata potestas non delegatur*, adică un organ sau un funcționar care exercită atribuțiuni de putere publică nu poate delega altuia atribuțiunile sale. Un funcționar este însărcinat

de lege să exercite o anumită funcțiune, într'un interes social, el nu poate îndeplini acea funcțiune prin mandatar.

Dar, câte alte principii nu se degajează din studierea atentă a faptelor ! Dacă examinăm organizarea de Stat în trecut, constatăm că serviciile Statului, cele mai multe, nu erau permanente ; astăzi din contra : administrațiunea, tribunalele, armata, impozitele, sunt permanente. Astăzi nu se poate concepe ca un serviciu public să fie întrerupt. Greva și serviciul public sunt noțiuni, care se exclud, căci, prin proclamarea grevei, se subordonează interesul general interesului privat. Or, *un principiu esențial de drept public, fără de care Statul nu poate să existe, cere ca atunci când sunt în conflict interesul particular cu interesul general, acesta din urmă trebuie să fie preferat.* Din constatarea acestor fapte arătate mai sus, rezultă și un alt principiu, acela al *permanenței serviciilor publice.*

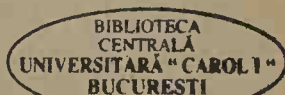
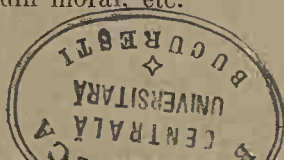
Statul nu poate să îndeplinească misiunea sa, nu poate să satisfacă interesele generale decât cu ajutorul funcționarilor. Dar, funcționarul public pentru ca să fie util, trebuie să aibă o *cultură profesională*, el trebuie să-și dea tot timpul pentru a îndeplini serviciul public, iar *Statul trebuie să-i dea o remunerațiune care să-i dea posibilitatea să trăiască în mod demn, potrivit rangului social ce ocupă.*

Iată deci o nouă lege, aceea a *profesionalizării funcțiunii publice.*

\* \* \*

În dreptul administrativ, constatăm : 1. *O extraordinară diversitate de materii.* Obiectul dreptului administrativ este foarte mare și variat pentru că serviciile Statului sunt numeroase și variate. Statul modern nu se mai mulțumește să asigure ordinea internă și externă, căile de comunicațiune, să distribuie justiția, percepând impozitele necesare pentru funcționarea acestor servicii, așa cum cereau H. Spencer, J. B. Say, Bastiat.

Astăzi, Statul are servicii de ordin industrial (conducând căi ferate, telegraf, telefon, servicii de navigațiune), servicii de ordin comercial, de ordin agricol, de ordin intelectual, de ordin artistic, de ordin moral, etc.



Dreptul administrativ se ocupă cu întreagă această activitate a Statului. Iată de ce obiectul său e așa de variat.

2. *O extremă mobilitate* este a doua caracteristică a dreptului administrativ. Dreptul privat are o mare stabilitate. Teoria obligațiilor lor are și astăzi ca bază construcțiunile juridice ale jurisconsultilor romani, pe câtă vreme examinați legile administrative și veți vedea continue modificări. Cauza trebuie căutată în faptul că fiecare partid politic, care deține puterea, voințe să organizeze serviciile publice conform concepțiunilor sale politice.

3. Un al treilea caracter al dreptului administrativ este *lipsa de codificare*. Un cod este o reunire, într'o ordine logică, a principiilor de drept, care reglementează o materie sau materii analoge. Or, cum s'ar putea face un cod în care să se vorbească într'un capitol de organizarea județelor, în altul de organizarea comunelor, într'altul de drumuri, în altul de organizarea ministerelor, într'unul de contribuțiuni, în altul de vămi, în unul de poliția vânătoarei sau a pescuitului, într'altul de cotitul vaselor sau de poliția circulațiunei.

Ce analogie există între aceste materii așa de disparate? Chiar dacă s'ar încerca o codificare, ea ar avea proporțiuni imense și ar fi într'o continuă transformare.

Numai Portugalia a făcut un cod administrativ, în care însă se cuprinde numai organizarea comunală și județeană.

\* \* \*

Studiind dreptul nostru administrativ, astfel cum există astăzi, constatăm :

1. Că unificarea legislațiunilor administrative nu s'a împlinit încă, decât în foarte puține materii; că în Basarabia unificarea s'a făcut mai pe repede. În Transilvania și Banat, izvoarele dreptului administrativ sunt: legile ungurești date înainte de 18 Octombrie 1918, apoi decretule date de consiliul dir'gent până la 20 Novembre 1919, apoi decretule-legi și decretule date de putera centrală pentru Ardeal; pentru Bucovina avem toată legislațiunea aflată în vigoare la 15 Noembrie 1918, apoi decre-

te-legi și legi comune ; cât despre Basarabia, sunt în vigoare legile găse aplicabile la 27 Martie 1918, care nu au fost abrogate, precum și legile comune și câteva dispozițiuni speciale.

2. Că în afară de Constituțiune și legile interne, trebuie să ținem seama și de convențiunile și tratatele internaționale, care reglementează chestiuni administrative interne, aducând grave atingeri dreptului de suveranitate, căci prin aceste tratate și convențiuni internaționale se recunosc unor categorii de cetățeni drepturi deosebite de a celorlalți cetățeni, drepturi puse sub controlul unor autorități internaționale, societatea națiunilor și, în caz de conflict între aceste categorii de cetățeni și Stat, se recunoaște competența de a judeca tribunalului internațional din Haga.

\* \* \*

Suntem chemați la un mare viitor ; ne-am realizat aproape în întregime idealul ; am reușit grație războiului mondial să renunim într'un singur mănunchiu toate țările românești. Avem țara cea mai frumoasă și mai bogată din Europa, reprezentăm aci, la porțile Orientului, spiritul latin în mijlocul unei imense mase de Slavi, animați de un spirit de expansiune, cum zice Tarde, și față de care, cel puțin pentru moment, nu mai există zăgazul germanic.

Este de datoria noastră să păstrăm ceea ce ne-au hărăzit ca moștenire cei morți pentru înlăptuirea acestui ideal. Trebuie să voim ca această frumoasă țară să rămâie pentru vecinicie românească. Poporul românesc are suficientă inteligență, caracterul nu e totdeauna la înălțimea inteligenței : solidaritatea, exactitudinea, continuitatea trebuie să recunoaștem că ne lipsesc într'o largă măsură. Imprejurările, timpurile protivnice ne-au hărăzit aceste slăbiciuni.

Prin școală, prin propagandă de orice fel, trebuie să căutăm să remediem cât mai neîntârziat defectele. Trebuie ca toate energiile să fie chemate să conlucreze pentru consolidarea Țării.

\* \* \*

Prima datorie a unui guvern este să organizeze o administrațiune capabilă să înfăptuiască unirea sufletească a tuturor Românilor. Pentru aceasta trebuie ca funcționarii administrativi să fie adevărați slujitori ai dreptății, trebuie ca administratorul să cunoască sufletul populațiunii, trebuie ca el să fie pătruns de marea misiune, ce este chemat să îndeplinească, fie că el exercită o funcțiune cât de modestă.

Nu se schimbă starea de lucruri prin legi. Ceeace face mai mult valoarea unei legi, este personalul care o aplică. Au trecut mai bine de 6 ani dela unire și nu s'a făcut nimic în această direcțiune. Trebuia din primul moment creiată o școală superioară administrativă, unde tinerii să capete îndrumările necesare pentru a fi buni administratori. În 1921, d. Argetoianu, atunci ministru de interne, un adevărat cunoscător al nevoilor administrațiunii, a propus un proiect de lege, foarte bine studiat, pentru înființarea unei școli superioare administrative. Proiectul a fost votat de Senat, dar a fost înmormântat în cartoanele Camerei din cauza crizei de guvern și apoi a dizolvării parlamentului. De atunci au trecut aproape 4 ani și nu s'a făcut nimic în această direcție, deși în acest interval s'au creiat ministere și subsecretariate inutile, provocatoare de mari cheltueli.

Pe lângă grija de a da țării o bună administrațiune, guvernele noastre trebuie să se îngrijească de învățământul rural. Trebuie să ne silim a face să dispară această rusine a analfabetismului și, pentru a realiza acest scop, trebuie să facem orice sacrificiu.

În ambele direcțiuni, tineretul universitar poate avea un rol covârșitor, căci prin avântul, prin energia, prin dezinteresarea sa, el ar putea face foarte mult: ținând conferințe culturale printre țărani, sau ca funcționari administrativi fiind adevărați îndrumători ai lor. Și în această privință ministerul de instrucție căruia i-ar incumba sarcina de a organiza această mișcare culturală și națională, ar putea să se intereseze de propagandele și mișcările similare ce se fac cu atâta energie și cu așa de frumoase rezultate în Statele-Unite.

Trebue să recunoaştem că suntem otrăviţi de politică : administraţiunea, şcoala, armata, chiar magistratura sunt influenţate în mod considerabil de politică. Se fac numiri pe consideraţiuni politice, autorităţi administrative intervin în luptele politice, uneori pe ascuns, alteori chiar făţiş. De altfel intervenţia prefectului în alegeri este cunoscută. S'a mers până la declararea stărei de asediu în unele regiuni pentru a se asigura reuşita guvernului în alegeri. S'au adus, în toate timpurile, acuzaţiuni precise, că anume organe administrative au făcut ingerinţe în alegeri. Nu se poate şti, dacă acuzaţiunile erau adevărate, întrucât nu s'a făcut nici o investigaţiune în această direcţiune.

Numai la noi şi în Spania există acest sistem politic nenorocit, contrariu oricărei concepţiuni de drept public. În toate ţările, parlamentul desemnează guvernele ; la noi guvernul numit de Rege îşi alege parlamentul şi, când pleacă guvernul, pleacă şi parlamentul. Această stare de lucruri determină o corupţiune generală a vieţii publice, intrigile de anticameră înlocuiesc luptele de programe şi de idei. O centralizare excesivă face pe de altă parte ca viaţa locală să sufere, să lângezească.

Din această cauză, deşi s'a introdus sufragiul universal, guvernarea noastră apare tot ca fiind aceea a unei oligarhii.

În mijlocul acestei crize politice, constatăm o totală nepuţinţă de organizare. Criză economică, criză financiară, criză morală, bântuiesc cu furie. Cauzele trebuesc căutate, pe lângă ruina provocată de război, în lipsă de iniţiativă, în lipsă de prevedere, în politica de partid, în inerţia ce constatăm. Bogăţii imense nu sunt puse în valoare, energiile care au căutat să le pună în valoare au fost descurajate şi ruinate ; căile ferate sunt foarte departe de ceea ce ar trebui să fie, — agricultura chiar a rămas înapoiată.

Remediul îl putem găsi, în mare parte, într'o serioasă reformă administrativă, care să scoată cu desăvârşire politica din administraţiune. Ne mai având concursul administraţiunii, guvernele nu vor mai putea falsifica adevărata stare de lucruri ; un partid politic impopular nu va mai putea obţine majorităţi

în parlament și, încetul cu încetul, vom avea și noi o viață politică reală.

Pentru a realiza o asemenea reformă trebuie să constatăm că fiecare minister este destinat să satisfacă anume interese speciale ale colectivității; numai ministerul de interne este un minister politic; întreaga sa activitate se resimte de politică.

Până acum câțiva ani depindeau de dânsul și serviciul sanitar și asistența publică și serviciul penitenciar și serviciul poștei, telegrafului și telefonului. Aceste servicii au fost însă detașate și distribuite la ministere speciale și astăzi trebuie să constatăm că acele servicii merg mult mai bine, că influența politică a fost foarte redusă față de dânsese.

A rămas însă, un serviciu foarte important, *poliția*, de care ministerul de interne nu înțelege să se separe și de care oamenii politici, care au conducerea acestui minister, se servesc ca de un instrument în luptele politice. Or, poliția coprinde totalitatea serviciilor publice care au drept scop de a asigura menținerea ordinii publice. Și este oare recomandabil ca un serviciu așa de important, care trebuie să asigure tuturor, în mod egal, siguranța vieții și a averii să devie un instrument de opresiune pentru unii și de favoare pentru alții?

Despărțirea poliției în poliție administrativă și poliție judiciară, una depinzând de ministerul de interne și alta de ministerul de justiție, nu are nici un sens, mai ales că auxiliarii poliției judiciare sunt agenții poliției administrative.

În mod normal, poliția trebuie să depindă de ministerul de justiție. În 1910, Henri Chardon a arătat în mai multe conferințe la Ecole de hautes études sociales, necesitatea trecerii poliției la ministerul de justiție.

Tot de ministerul de justiție ar trebui să depindă și jandarmeria în ceea ce privește activitatea sa polițienească.

În fiecare resort de curte de apel, procurorul general ar avea controlul asupra poliției și jandarmeriei din cuprinsul resortului.

Descentralizarea administrativă comunală și județeană, dacă s'ar aplica și la noi, am avea drept rezultat că s'ar desvolta în

cetățeni spiritul de libertate, de demnitate cetățenească, de interes pentru binele obștesc; ar fi o adevărată școală politică. Se observă, în vechiul regat, puțina viață ce o au comunele și județele, dezinteresarea tuturor oamenilor mai de seamă de a se ocupa de asemenea interese. Cauza acestei nepăsări a elementelor celor mai inteligente, mai culte și mai pline de energie pentru asemenea chestiuni provine din lipsa de importanță a unei atari ocupațiuni. Este cu atât mai ușor a vedea relele rezultate ale centralizărei noastre administrative, dacă le comparăm cu situațiunea, cu mult mai înfloritoare a orașelor din Ardeal și Bucovina, unde existau serioase principii de descentralizare.

Deconcentrarea administrativă, adică dreptul acordat autorităților reprezentând în localitate puterea centrală, de a rezolva direct unele chestiuni fără a mai referi la centru, ar prezenta asemenea un mare avantaj, căci soluționarea s'ar putea face repede și în cunoștință de cauză.

Impărțirea țării în regiuni, supuse la regimuri mai mult sau mai puțin deosebite, prezintă de asemenea avantagii foarte mari. Diversele regiuni prezintă particularități, au caracteristice pronunțate, au anume resurse, există între locuitori un anumit spirit de solidaritate. Dacă de pildă am face Moldova de nord o regiune, din cea de sud o altă regiune, din Oltenia, Banat, Dobrogea, Basarabia, Bucovina câte o regiune, din Ardeal 2—3 regiuni, din Muntenia 2 regiuni, — am aduce reale servicii administrațiunei. O mulțime de sarcini s'ar putea da acestor regiuni, sarcini pe care le-ar îndeplini mult mai bine decât autoritățile centrale. Consiliul regional ajutat de luminile camerilor de comerț și industrie, precum și a celor de agricultură din regiune, ar lua toate măsurile necesare pentru dezvoltarea acestor ramuri de activitate.

Administrațiunea activă, încredințată unui prezident sau guvernator al regiunei asistat de un personal tehnic competent, ar fi mult mai bine făcută decât astăzi, când controlul se face numai dela centru. O emulațiune ar exista în această privință între diversele regiuni, care ar trebui să se bucure de drepturi



foarte largi în reglementările economice, tehnice, școlare, etc.

Nu trebuie să fugim de regionalism, căci el este fecund în rezultate; el face să se desvolte spiritul de libertate, patriotismul luminat. Nu avem decât să examinăm dezvoltarea extraordinară a Elveției, tocmai din cauza acestui regionalism.

Proiectul de reformă administrativă prezentat parlamentului în 1921 (proiectul Argetoianu) admitea împărțirea țării în regiuni.

Ar trebui de asemenea să se aplice în unele servicii administrative sistemele întrebuintate în industria privată, apoi să se oblige ca fiecare serviciu public să-și alcătuiască un program de activitate pentru un anumit period. Ar urma de asemenea să se simplifice procedura administrativă; să se creeze un organ de legătură, care să coordoneze activitatea diverselor servicii, cum ar fi de pildă președinția consiliului de miniștri. În fine, să se stabilească principiul responsabilității funcționarilor care să nu mai fie ca acum acoperiți prin răspunderea iluzorie a ministrului. Pentru aceasta orice director de serviciu, care contrasemnează un act al ministrului să aibă răspundere, afară numai dacă a primit ordin scris.

În această privință, studiile precum și arătările făcute la congresele internaționale de drept administrativ sunt foarte interesante.

\* \* \*

Cursul nostru de drept administrativ va fi împărțit în 4 cărți. În cea dintâi, intitulată *Principii generale*, vom studia noțiunea de drept și în special de drept public, vom arăta importanța dreptului administrativ în studiul științelor juridice, vom examina apoi cum s'a format Statul, aspectul juridic al Statului în societatea modernă, atribuțiunile lui; vom arăta principiul separațiunii puterilor; un capitol va fi destinat studierii serviciilor publice, un altul persoanelor morale de drept administrativ; actele puterii executive vor fi examinate cu amănunțime; un capitol va fi destinat studierii funcțiunii publice, iar ultimul capitol se va ocupa cu teoria centralizării și a descentralizării.

În cartea II-a se va trata despre organizarea administrativă a României și a subdiviziunilor sale ; cartea III-a va fi destinată studiului contenciosului actelor administrative ; iar în ultima carte, cea mai mare, se va vorbi despre funcțiunile obligatorii și facultative ale Statului, adică despre organizarea poliției, gestiunea domeniului public, lucrări publice, expropriere pentru cauză de utilitate publică, căi ferate, poștă, telegraf, protecțiunea ce trebuie să se dea agriculturii, comerțului, industriei ; vom studia apoi legislațiunea silvică, minieră, vom examina organizarea învățământului, a bisericeii, organizarea financiară.

---

**CARTEA I**  
**PRINCIPII GENERALE**

---

## CARTEA I

I. Noțiunea de drept. — II. Noțiunea de stat. — III. Separațiunea puterilor și a funcțiunilor. — IV. Serviciu public. Concesiuni. — V. Stabilimente publice și de utilitate publică. — VI. Actele puterii executive. — VII. Teoria funcțiunei publice. — VIII. Centralizare și descentralizare.

---

În această carte, vom examina regulele esențiale, principiile, care domină dreptul administrativ. Vom căuta să degajăm aceste regule din legi și din deciziunile judecătorești. Aceste principii odată stabilite ne vor ajuta să rezolvim toate dificultățile din viața practică. Dacă însă cercetările noastre s'ar mărgini numai la aceste două izvoare, ele nu ar avea un caracter cu adevărat științific. Omul de știință studiind o instituțiune, dorește să-i cunoască origina, dorește să știe pentru ce instituțiunea s'a dezvoltat astfel cum o constată; voește adică să cunoască cauzele cari au determinat formarea instituțiunei și evoluțiunea ei în timp; voește apoi să știe dacă în alte țări există această instituțiune, cu ce caractere și pentru ce acolo instituțiunea a avut o altă evoluțiune.

Când este vorba de civilizațiuni primitive, se poate întâmpla să constatăm existența aceloraș instituțiuni la popoare cu totul deosebite, cari nu s'au putut influența. Ceeace însemnează că, într'un anumit stadiu de civilizațiune, creațiunile juridice sunt foarte reduse. Studiile sociologice ne arată cum la diverse populațiuni se formează noțiunea de autoritate, cum hoarda dă naștere clanului și apoi se transformă ea însăși în trib, cum apoi tribul evoluiază și ajunge să se transforme în Stat. Studiind

istoricește diversele instituțiuni în diverse țări, ajungem să vedem cum anumite cauze au putut produce aceleași efecte în diverse țări și în acest caz neapărat principiile ce degajăm capătă un mare grad de certitudine și de autoritate.

Dar, tot studiul legislațiunilor comparate, la popoare civilizate, ne arată că de multe ori, aceiași problemă, care preocupă pe legiuitorii din două țări, capătă soluțiuni deosebite, se creiază instituțiuni deosebite, urmărind însă acelaș scop. Va să zică, mijloacele întrebuințate sunt deosebite, scopul e acelaș. Mentalitatea poporului, spiritul lui, au făcut ca mijloacele întrebuințate să fie deosebite. Vom avea deci tipuri naționale de instituțiuni, proceduri juridice sau legislative naționale.

---

## CAPITOLUL I

### NOȚIUNEA DE DREPT

1. Norme etice. — 2. Norme juridice. — 3. Raporturi juridice. Instituțiuni juridice. — 4. Raporturi sociale, economice, politice și rolul Dreptului — 5. Technica juridică. — 6. Instituțiile juridice de drept privat și de drept public. Diferențiere. Definiția lui Ulpian. — 7. Criteriul de diferențiere dintre dreptul public și privat după Savigny, Ihering, Roguin. — 8. După Blackstone, Kant, Puchta. — 9. Interesul distincțiunii. — 10. Definițiunea dreptului public ca știință. Definițiunea dreptului Administrativ.

1. — Omul este într'o continuă activitate determinată fie de necesități fiziologice, fie de mediul înconjurător, fie de considerațiuni de ordin moral: de adevăr, de milă, de iubire. Aceste nevoi fiind satisfăcute, creerul omului este frământat de nou năzuințe. Pentru ca aceste năzuințe, proces intelectual, să se transforme în mișcare, în acțiune, este nevoie ca omul să facă o alegere între aceste năzuințe sau scopuri, căci ele nu pot fi toate realizate, trebuie să se renunțe la unele dintr'însele.

Este deci necesar ca să avem anumite norme, după care să apreciem interesele noastre. *Teoriile morale* caută să stabilească un criteriu, după care să apreciem interesele, ele ne arată ce trebuie să nu facem și ce trebuie să facem, ele ne învață să dîstingem binele de rău.

Oamenii însă trăesc în societate, nu trăesc izolați. Intre dînșii există o interdependență. Nimeni nu-și poate realiza năzuințele sale, nimeni nu-și dezvoltă activitatea sa fără concursul celorlalți oameni. Intre oameni există raporturi de tot felul și totalitatea acestor raporturi formează însă-și *viața socială*.

2. — Omul nu poate să-și desvolte activitatea sa în mod liber, așa încât să-și realizeze toate interesele sale, căci procedând astfel ar lovi în interesele altora, cari ar protesta, ar reacționa și armonia socială ar fi periclitată.

Și, nu se poate zice că omul ar trebui să lucreze în așa fel încât să nu atingă interesele altuia, să nu-i împiedece activitatea, căci el nu poate ști ce năzuințe urmărește un altul mai înainte, ca acesta să fi început executarea, așa că aprecierea intereselor altora este imposibilă. În afară de aceasta, oamenii sunt conduși în aprecierea intereselor lor de egoism; sinceritatea, încrederea, simpatia sunt foarte rare.

În asemenea condițiuni, pentru ca să se facă posibilă conviețuirea socială, pentru a se menține armonia înăuntrul grupărei sociale, s'a simțit nevoia ca să se stabilească norme, reguli care să determine, să limiteze fiecăruia o sferă de activitate: așa că fiecare om poate să-și desvolte activitatea în sfera sa, dar nu are drept să intre în sfera de acțiune a altuia. Înăuntru sferei sale acțiunea sa este permisă, este *licită*; afară din sferă, împietând asupra altora, acțiunea sa este *ilicită*.

Aceste norme, care delimitează activitatea fiecăruia și face posibilă realizarea simultanee a activităților tuturor oamenilor, se numesc *norme juridice*.

Morala ne arată criteriul după care să apreciem interesele năzuințele omenesti. Un om singur, trăind izolat, un sihastru, un naufragiat, aflându-se pe o insulă pustie, un Robinson Crusoe poate să se conducă de principii morale, să urmărească numai realizarea binelui. Un om izolat însă nu are nevoie de norme juridice, căci dreptul nu poate să existe decât în societate, întru cât el delimitează interesele noastre de interesele altora și pune limite activității fiecăruia pentru ca să nu împiedice pe alții în activitatea lor. Normele juridice se referă la activitatea noastră și ne ordonă să lucrăm în așa fel încât să nu aducem atingere altora; ele sunt norme de armonizare socială, ele se ocupă de partea exterioară a acțiunilor omenesti <sup>1)</sup>.

1) Korkunov, *Théorie générale du droit*, Paris, 1903, pag. 53 și urm.

Societatea omenească are nevoie ca între membrii ei să existe armonie pentru ca astfel, prin activitatea tuturor, prin colaborearea tuturor, ea să se desvolte, să devie puternică. De aceia normele juridice sunt impuse de societate, de aceia organizarea socială intervine cu forța pentru a face ca normele juridice să fie respectate și pedepsește pe acel care le-a înfrânt.

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

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

Dreptul modern nu se mai ocupă numai de partea exterioară a acțiunilor omenești; el ia în considerațiune și cauzele interioare. Așa, în materie de contracte, se caută acordul voințelor, fără să se mai ceară o formă solemnă.

În materie penală, cineva voind să omoare pe altul, îl pândeste, îl atacă, dar îl rănește ușor; el va fi urmărit pentru tentativa de asasinat. Un altul comite un omor din imprudență: el va fi dat în judecată pentru acest delict și pedepsit foarte ușor. Prin urmare, pedeapsa după intențiune mai mult, decât după urmările materiale ale faptului incriminat.

3. — Într'o societate organizată, acțiunile omenești pot să aibă caractere diferite. Prin această activitate continuă a membrilor societăței se stabilesc raporturi între dânșii, adică activitatea unora depinde de activitatea altora. Pentru a își satisface nevoile sexuale bărbatul și femeia se însotesc. Femeia are nevoie de protecțiune, mai ales în perioada gestațiunei; copiii au nevoie de îngrijire cât timp sunt mici. Iată raporturi, adică dependența unuia față de altul. Aceste dependențe constituiesc fapte, realitate. Dacă aceste fapte sunt îmbrăcate în forma juridică,



adică, sunt sancționate de legiutor, avem pe lângă baza reală a dependenței și o bază juridică și atunci raportul ia numele de *raport juridic*.

Raporturile de orice fel, ce există între oameni, pot fi re-duse în trei mari grupuri :

1. raporturi derivând din necesitatea fiziologică a repro-ductiunii ;

2. raporturi de ordin economic, derivând din necesitatea fiziologică a nutriției : proprietatea, obligațiunea.

3. raporturi de ordin moral.

În orice act omenesc constatăm *omul general* ; în particu-laritățile diverse pe care le aflăm avem *omul temporar* sau *in-dividual*.

De pildă, dacă considerăm că X s'a căsătorit cu femeia Y în anul cutare, în orașul cutare, avem un fapt individual, sin-gular, care nu se mai reproduce. Dacă însă observăm că faptul s'a celebrat după anumite forme, constatăm că el se aseamănă cu o mulțime de alte căsătorii contractate după legile din acea epocă, deci un *act temporar* ; iar dacă luăm în considerațiune scopul căsătoriei, satisfacerea instinctului genesic, constatăm că actul e cu desăvârșire general.

Actul singular, care nu se repetă și nu se aseamănă cu altul, constituie un eveniment. Actul omenesc care prezintă o asemănare cu altele și care e reglementat de oameni, formează o *instituțiune juridică* ; spre ex. : instituțiunea căsătoriei așa cum este regle-mentată de codul civil. Orice instituțiune omenească are un în-ceput și un sfârșit, adică e temporară.

În societățile mai puțin înaintate, orice instituțiune începe printr'un eveniment. Un om face un act, alții îl imită, obiceiul, care formează legea popoarelor la început, îl consacră și astfel se creiază instituțiunea.

Un om primitiv a găsit o piatră pe care a fasonat-o și a făcut o armă cu care să vâneze. El oprește cu forța pe alți oa-meni ca să i-o răpească ; alți oameni fac la fel ca dânsul. În-cetul cu încetul se naște ideea că, dacă un lucru aparține cuiva,

ceilalți nu au dreptul să i-l ia ; se stabilește un raport între un om și un lucru, pe care ceilalți îl respectă. Astfel se naște instituția proprietății.

Omul primitiv, trăind în societate, capătă convingerea că activitatea și forța lui sunt insuficiente ; el constată că activitatea altora poate să fie de altă natură decât a lui și prin urmare și produsele acestor activități pot fi diferite. În asemenea condițiuni, el dorește să se asocieze cu alții, cari, prin abilitatea și forța lor, sunt temuți și respectați de colectivitate și, dacă aceștia consimt, încep să-și schimbe între dânșii produsele activității lor. Aceste raporturi, cari se stabilesc între oameni, sunt consfințite mai apoi de obiceiuri și astfel se naște instituția juridică a obligațiunilor. Fenomenele economice, în cursul timpului, schimbă aceste raporturi și atunci se schimbă și forma instituțiunei, căci dreptul ocupându-se să dea numai o formă raporturilor existente, instituția obligațiunilor este forma pe care o iau raporturile dintre oameni, după cum dreptul de proprietate este forma pe care o iau raporturile oamenilor față de bunuri.

4. — Până spre finele veacului al XVIII-lea, forma de guvern admisă mai în toate țările, era monarhie absolută. Ea corespundea unei stări economice, morale, religioase ; când însă circumstanțele, condițiunile vieții sociale, cari i-au dat naștere, nu au mai corespuns cu această formă a monarhiei absolute, forma a fost înlocuită printr'alta. În locul monarhiei absolute avem forma constituțională, fie ca monarhie, fie ca republică.

Fenomenele economice, morale, religioase, politice, sociale, constituiesc viața societății ; ele determină noi raporturi între un om față de bunuri, fie de ceilalți oameni, fie față de gruparea socială însă-și, iar dreptul urmează aceste schimbări și se adaptează lor. Evoluțiunea dreptului corespunde deci cu evoluțiunea acestor fenomene. Dacă dreptul nu mai corespunde vieții, el devine o formă goală, care nu-și mai are aplicare decât în țările de tradiție, și numai ca o reamintire a trecutului, fără nici o valoare reală, cum găsim numeroase pilde în Anglia.

Dreptul dă o formă determinată acestor fenomene, el le dă

o cristalizațiune, o consistență. Fenomene sociale, economice, politice, religioase, cristalizate în formă de instituțiuni juridice, căpătă o forță de rezistență foarte mare, ele devin stabile ; pe câtă vreme înainte de a căpăta forma juridică sunt nedefinite, moi, fără consistență și rezistență.

Pentru ca o instituțiune să devie rezistentă, să aibă stabilitate, trebuie să capete forma juridică. Pe această bază se creiază interese, care măresc forța instituțiunii, dar care opun și o rezistență atunci când nevoi comune sau năzuințe morale cer schimbarea formei acestei instituțiuni. Dacă rezistența este prea mare, ajungem la mișcări violente, la revoluțiune !

În rezumat, deci, dreptul nu este decât o formă care se adaptează vieții reale.

5. — *Technica juridică* consistă în a formulă și a interpreta principiile juridice. Ea se împarte în tehnica legislativă și tehnica interpretativă.

Se numește *technică legislativă* acea care stabilește forma instituțiunii juridice, care fixează cu alte cuvinte condițiunile, modul de a fi al elementelor constitutive. Este incontestabil că legislatorul trebuie să cunoască viața reală și în același timp să știe să mânuiască principiile de drept pentru ca să facă o adaptare cât mai bună între fenomenele sociale, politice, economice și forma juridică cu care îmbracă aceste manifestațiuni ale vieții sociale.

Odată stabilită forma, odată legea făcută, începe sarcina interpretului. Interpretul trebuie să rezolve toate chestiunile, cari se pot naște din complexul vieții sociale, chiar pe acelea pe care legiuitorul nu le-a avut în vedere și aceasta numai cu ajutorul textului legii.

Aceasta constituie *technica jurisprudențială și doctrinulă* sau *technica interpretativă*. Interpretarea legilor este încredințată tribunalelor, însă nu cu caracter de autoritate, adică o interpretare obligatorie, căci aceasta e rezervată puterii legiuitoare (art. 36 Constituție) dar pentru fiecare speță. Aceasta constituie *technica jurisprudențială*.

Jurisconsulții pot să propună în lucrările lor explicațiuni

și soluțiuni pentru diverse probleme juridice. Aceasta constituie tehnica doctrinală și joacă un rol foarte important. Jurisconsultii caută să arate părțile esențiale ale-legei, ei formează construcțiunile juridice, acolo unde legiuitorul nu a dispus, din combinarea și interpretarea textelor, pe care de multe ori tribunalele le consacără ; ei prin studierea diverselor texte și aplicarea principiilor de logică juridică ajung la generalizări, ajung să degajeze principii generale, formează așa numitele categorii juridice. De pildă, doctrina vorbește despre organe permanente și organe nepermanente ale Statului. Nici Constituțiunea, nici vre-o altă lege nu fac această distincțiune, această categorie juridică. Și, cu toate acestea, din examinarea textelor vedem că ea există. Regele, guvernul, instanțele judecătorești, afară de Curțile cu jurați sunt organe permanente, pe câtă vreme parlamentul și Curțile cu jurați nu sunt organe permanente ; ele funcționează numai un anumit timp al anului.

Tot jurisconsultii crează, pentru adaptarea unei forme juridice la noi, nevoi sociale, politice sau economice, ficțiuni juridice, pe care mai târziu legislatorii le consacără, sau tribunalele le aplică.

Indată ce o instituțiune a căpătat forma juridică, ea devine obligatorie și se execută cu forța contra aceloră cari ar voi să împiedice executarea ei. Caracteristica dreptului consistă în constrângere, o constrângere legitimă, adică conformă cu legea<sup>1)</sup>.

6. — Instituțiunile juridice nu sunt toate de acelaș fel : unele se diferențiază de altele prin natura lor și prin scopul ce-și propun să realizeze, prin mijloacele ce li se pune la îndemână. Diferența apare evidentă când judecăm că în societatea omenească avem o viață corporativă, adică a organismului social și o viață a unităților componente ale acestui organism, adică a indivizilor. Unele din aceste instituțiuni juridice se referă la viața organismului social, iar altele se referă la viața individuală ; amândouă aceste categorii formează dreptul.

Jurisconsultii romani distingeau aceste două subdiviziuni

---

1) Larnaude, *Le droit public, sa conception, sa méthode.*

ale dreptului, numindu-le drept public și drept privat (*jus publicum et privatum*). Astfel Ulpian ne spune : *Hujus studii duae sunt positiones publicum et privatum*. De o parte dreptul public ocupându-se de *res romana*, adică de viața Statului ; de altă parte dreptul privat, ocupându-se de chestiunile privitoare la indivizi : *publicum jus est quod ad statum rei romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*. (Dig. 1. 1, 1 § 2).

Această distincțiune între drept public și privat este necesară, căci face ca instituțiunile de drept privat să capete o formă mai stabilă, mai durabilă, să nu sufere prea mult influențele politice. La Atena, unde distincțiunea dintre drept public și privat nu exista, constatăm intervențiuni constante din partea Statului în afaceri particulare. Astfel, de mai multe ori s'au anulat datoriile particularilor. Alteori, se dedea de către Stat acelor care împrumutau Statul, o ipotecă generală asupra bunurilor tuturor cetățenilor. Asemenea confuziuni, între cecece e public și cecece e privat, face ca dreptul privat să fie oprimat ; individul nu are siguranță că produsul muncii lui va fi respectat, arbitriul colectivității domnește. În atari condițiuni, activitatea individului fiind împedicată și colectivitatea se resimte, slăbește, consecințele nu sunt fericite<sup>1)</sup>.

Iată una din cauzele de superioritate ale organizațiunii romane față de cea greacă.

În societatea feudală constatăm de asemenea confuziunea dintre dreptul public și privat ; dar, spre deosebire de Greci, în societatea feudală, domină dreptul privat. Așa, de ex. suveranitatea este în dreptul feudal proprietate privată ; ea se transmitea prin succesiune, ca și bunurile celelalte între copii. Când o față se mărita, ea putea aduce, ca zestre, dreptul suveran asupra unei regiuni.

La noi, în vechiul drept, Domnia nefiind hereditară, ci electivă, nu am putut vedea asemenea fenomene ; dar nu e mai puțin adevărat, că documentele ne arată cum Domnitorii cedau

<sup>1)</sup> Larnaude, Cours de droit public.

un atribut al Suveranității, distribuirea justiției, fie la juri, fie la mânăstiri.

Legislațiunile moderne cunosc toate această distincțiune dintre dreptul public și dreptul privat. Dela Constituția americană din 1787, toate țările, afară de Anglia, și-au făurit constituțiuni, unde sunt tratate chestiunile importante de drept public privitoare la organizarea Statului. Celelalte chestiuni de drept public sunt coprinse în diverse legi. Intr'unele ele sunt amestecate cu chestiuni de drept privat.

După definițiunea dată de Ulpian, criteriul, după care trebuie să distingem dreptul public de dreptul privat, ar fi natura interesului. Când deci dispozițiunea este luată în vederea unui interes general, avem drept public; când este luată pentru satisfacerea unui drept privat, avem drept privat. Nu se poate spune, în mod general, că dreptul public se ocupă de interese cari au o importanță mai mare pentru colectivitate și dreptul privat de interese cari ar avea o importanță mai mică. Căci un fabricant, care a făcut cu un Stat un contract ca să-i furnizeze tunuri, proiectile, explozibile, sau un altul care s'a obligat să furnizeze alimente, au făcut contracte de drept privat și, cu toate acestea, interesele pe cari aceste contracte le satisfac sunt cu mult mai mari decât acelea, cari ar rezulta din alegerea unor membri într'un consiliu comunal; căci, deși interesele fabricantului și ale statului sunt reglementate de dreptul civil, neexecutarea acestor obligațiuni poate să atragă înfrângerea Statului într'un război.

Pe de altă parte, înființarea unui minister, a unui subsecretariat de stat, a unei funcțiuni, este o chestiune de drept public. Cu toate acestea, ea are o importanță foarte mică față de o reformă care ar schimba raporturile de familie, de pildă: ar admite sau ar refuza divorțul, ar admite căutarea paternității, ar admite proprietatea colectivă sau familială, în locul celei individuale. Și cu toate acestea, într'un caz suntem în dreptul public, în celalt caz suntem în domeniul dreptului privat.

În orice societate omenească, avem o viață a colectivității și

o viață a indivizilor cari o compun. Prin urmare toate regulele privitoare la viața colectivității: administrație, justiție, asistență, învățământ, căi de comunicație, armată, etc., constituiesc *drept public*; când însă avem reguli cari privesc viața indivizilor, avem *drept privat*.

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

Această distincțiune a raporturilor juridice după scop a fost formulată de Ihering în celebra sa operă *Das Zweck im Recht*, tradusă în limba franceză sub titlul *Le but du droit*. El distinge raporturile juridice după subiectul scopului, *zweck-subjekt* în 3 clase, după cum acest subiect sau destinatar este individul, sau o societate, sau statul.

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

Pornind dela ideea necontestată că, în orice drept există :

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

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

dar nu e mai puțin adevărat că asemenea contracte sunt de drept privat, sunt reglementate de norme de drept privat.

În materie electorală, un cetățean are drept de alegător. Cine e subiectul de drept? De sigur, cetățeanul și cu toate acestea raportul este de drept public. Alții au căutat criteriul, după care să diferențiem drepturile publice de cele private, în sancțiuni. Dreptul va fi public sau privat după cum aplicarea sancțiunii se cere de un organ, de un agent al statului sau un simplu particular.

Acest criterium este insuficient, căci particularul poate să intenteze uneori acțiuni prin care intervine în dreptul public. Așa de pildă, conf. art. 5 § III lit. f din legea Curții de casație din 1912, particularul, vătămat printr'un act administrativ de autoritate, poate să ceară înlăturarea lui pe motiv de ilegalitate.

Prin legile electorale, se stabilește că cetățenii alegători au drept să facă contestațiuni, prin cari să ceară ștergerea din listele electorale a unor persoane. Or, electoratul este o materie esențialmente de drept public.

8. — Marele jurisconsult englez Blackstone<sup>1)</sup> (1723—1780), plecând dela ideile contractului social, împarte *drepturile* în *absolute* și *relative*. El consideră că drepturile absolute sunt acelea, pe cari omul le deține dela natura sa și pe cari omul le are, fie că ar trăi în societate, fie că ar trăi izolat. Aceste drepturi sunt în număr de trei: *Dreptul de siguranță al persoanei*. Prin acest drept Blackstone înțelege că omul are un drept asupra corpului, asupra vieții, asupra sănătății, asupra reputației.

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

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

Acestor drepturi absolute Blackstone le opune drepturile relative, cari nu se nasc decât în societate. Drepturile absolute nu

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



pot fi atinse, schimbate de Stat, pe câtă vreme drepturile relative se pot modifica. Drepturile relative sunt cele privitoare la organizarea societății, la relațiunile dintre Stat și individ, la relațiunile individului în familie, care și ea este o societate.

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

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

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

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

După Kant, la început dreptul este în mod exclusiv privat. Mai târziu, când statul începe să se organizeze, aceste noi instituțiuni juridice, cari se formează, au drept scop să susție, să sprijine dreptul privat, să-i servească drept sancțiune.

Puchta, unul din cei mai celebri reprezentanți ai școlii istorice, distinge drepturile ce avem, după cum le posedăm ca

individ sau ca membru al unei grupări. În prima categorie, el consideră drepturile de proprietate și cele de familie, care constituiesc dreptul privat; iar în a doua categorie drepturile publice și eclesiastice. Dreptul public presupune existența unei societăți organizate, pe câtă vreme dreptul privat nu presupune în mod necesar o asemenea organizare.

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

Iată pentru ce noi credem că sistemul formulat de Ulpian este cel mai precis, cel mai exact. Dreptul public se ocupă de interesele generale, studiază organizarea politică a colectivității, stabilește organele ei, arată raporturile care există între aceste organe, precum și între aceste organe și între alte grupări sociale, precum și raporturile dintre particulari și aceste grupări; el stabilește normele, după care au să procedeze, în limitele stabilite de lege, deținătorii puterii publice; pe câtă vreme dreptul privat se ocupă cu satisfacerea și regularea intereselor particulare<sup>1)</sup>.

9. — Dar, s'ar putea întreba cineva, care este interesul ca să distingem dreptul public de dreptul privat?

După noi, interesul este foarte mare și se manifestează în toate direcțiunile și, trebuie să recunoaștem că aceste deosebiri sunt destul de importante și numeroase, căci:

a) Normele de drept privat sunt mult mai cristalizate și mai stabile decât normele de drept public, care sunt mai elastice și mai variabile. Dacă examinăm teoria obligațiilor, astfel cum este formulată în codul civil, constatăm că se apropie foarte mult de teoria jurisconsultilor din perioada clasică a dreptului roman; instituțiunea căsătoriei a fost stabilită pe bazele puse

1) Larnaude. *loc. cit.*

de creștinism, pe normele stabilite de legislația canonică, influențată de unele principii ale dreptului roman. Codul civil francez a admis aceste principii, el a introdus însă o publicitate mai mare și o formă solemnă și astfel a trecut și în codul nostru civil.

Pe câtă vreme dreptul public modern nu se aseamănă cu dreptul vechiu. Din această cauză interpretul dreptului privat caută explicațiunea instituțiilor, a diverselor texte, a unor soluțiuni în dreptul vechiu, pe câtă vreme interpretul dreptului public nu poate să găsească decât foarte puțin pentru studierea unui text din cercetarea trecutului. El poate numai să examineze modul cum au evoluat instituțiile de drept public și cauzele care au determinat această evoluțiune<sup>1)</sup>.

Istoria ne arată schimbările profunde ce au avut loc în domeniul dreptului public. În dreptul public, găsim, mai ales, un conflict de forțe. Lupta pentru a pune mâna pe puterea publică, lupta pe care o duc între ele clasele sociale, sau chiar membrii aceleiași clase organizați în partide politice, umple întreaga istorie politică a diferitelor popoare. Acei cari reușese, înțeleg să-și menție puterea lor, organizând, modificând diferitele instituțiuni de drept public, menite să le asigure conservarea puterii. Marea revoluțiune franceză a substituit democrația, domnia poporului în locul dominațiunii clasei privilegiate a nobililor. După stabilirea acestei dominațiuni, regulile de drept public au fost modificate, pentru a conserva noua stare de lucruri; revoluțiunea rusă din 25 Octombrie 1917 a întronat dictatura proletariatului și s'au făcut legi pentru înlăturarea clasei burgheze.

Pe de altă parte, Statul își mărește continuu atribuțiunile. Pentru exercitarea acestor noi atribuțiuni, el are nevoie de organe noi. Iată schimbări, prefaceri, care intervin foarte des.

În fine, trebuie adăogat că, în dreptul privat, găsim o forță de rezistență considerabilă, pe care nu o aflăm așa de puternică în dreptul public: *egoismul individului*. Se poate ca o clasă socială să aibă unele privilegiile de drept public, de pildă să aibă

1) Larnaude, *loc. cit.*

jurisdicțiunii speciale, dreptul de a ocupa exclusiv anume funcțiuni, de a purta anume semne distinctive. Negreșit că suprimarea sau chiar atingerea acestor privilegii ar provoca o reacțiune dar ea nu ar fi niciodată așa de puternică, ca aceea care ar atinge interesele private prin suprimarea dreptului de proprietate individuală, de pildă.

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

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

c) Regulele de drept privat au o precizie mai mare decât regulele de drept public, cari sunt mai puțin determinate. Așa de pildă, în materie de drept administrativ, nu se poate defini cu precizie actele de guvernământ. Legiuitorul din 17 Februarie 1912 (legea Curții de Casație) caută să le definească, dar recunoaște singur că definiția e necompletă și atunci caută prin exemplificare să aducă precizie. Legea din 1905 lasă Curții de Casație sarcina de a defini actul de guvernământ. De asemenea și teoria actelor discreționare lipsește de precizie.

Statul, în baza dreptului de conservare, are interesul ca și teoria actelor discreționare este lipsită de precizie.

---

1) Cruet, *L'arbitraire administratif*, thèse de doctorat, Paris.]

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

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

e) În dreptul privat, un act ilegal nu poate să producă efecte, pe câtă vreme, în dreptul public, găsim numeroase acte ilegale, găsim o *teorie a ilegalității*, care derivă din dreptul Statului de a se conserva. Individul, dacă are și el dreptul de a se conserva, are și dreptul de a se suprima. Când Statul se găsește într'o situațiune periculoasă, el are dreptul și obligațiunea de a comite ilegalități pentru a evita pericolul. Aceste acte ilegale produc efecte juridice și sunt posterior ratificate. De pildă, puterea executivă face un decret-lege, într'o perioadă de criză politică, în lipsa parlamentului, — și stabilește anumite norme pe care numai puterea legislativă ar fi putut să le ia. Decretul-lege, zice Curtea de Casație<sup>1)</sup>, are putere de lege, el produce efecte juridice, deși este ilegal, deși este neconstituțional. Nu numai atât, prin ratificarea făcută de parlament el devine lege.

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

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

1) Curtea de casație, s. I. Decizia din 15 Februarie 1917. — Pandectele române 1922, I, 6.

Legea Curții de casație din 17 Februarie 1912, ca și Constituția din 29 Martie 1923. (art. 103 și 107), stabilesc sancțiuni și pentru actele ilegale ale puterii executive ca și pentru legile care ar viola Constituția. Dar pentru ca sancțiunea să funcționeze trebuie ca particularul să fi fost atins prin actul ilegal și el să ceară înlăturarea actului administrativ ilegal sau a legii neconstituționale, care îi vatămă un drept și prin urmare îl prejudiciază.

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

h) În dreptul privat găsim că ideia de contract domină, pe câtă vreme nu constatăm acelaș lucru în materie de drept public, unde domină ideia de ordin.

i) Viața publică se dezvoltă în fața tuturor, de aceea *publicitatea* este de esența dreptului public. De aceea, ședințele parlamentului și ale tribunalelor sunt publice, de aceea debaterile și hotărârile se publică; pe câtă vreme secretul este de esența instituțiilor de drept privat.

Mai sunt și alte deosebiri importante între drepturile publice și cele private; ele însă vor fi studiate în capitolele următoare.

Astfel, din toate punctele de vedere, constatăm diferențe între dreptul public și cel privat. Diferențe foarte mari există între viața individuală și viața corporativă. Astfel, o mulțime de lucruri sunt permise în luptele politice, cari în viața particulară sunt inadmisibile. Realitatea faptelor influențează în mod deosebit normele juridice și de aci deosebirile ce am constatat.

10. — După ce am văzut ce este dreptul public și care sunt caractererele acestui drept, să mergem mai departe și să analizăm definițiunea, ce am dat acestei importante ramuri a dreptului. Am zis că dreptul public se ocupă de interesele generale. Aceasta e o caracteristică generală a dreptului public. Toate categoriile, toate subdiviziunile dreptului public au acest caracter. Dreptul public studiază organizarea politică a colectivității, stabilește or-

ganele societății, arată raporturile cari există între aceste organe sau între aceste organe și particulari, arată modul cum se exercită activitatea Statului, oprește, sub amenințare de pedeapsă, ca să se turbure armonia socială; organizează instanțe cari să judece conflictele de interese, oprind pe oricine să-și facă singur dreptate.

Partea dreptului public care se ocupă cu organizarea statului, cu stabilirea puterilor publice, cu fixarea atribuțiilor acestor puteri, se numește *drept constituțional*; pe câtă vreme *dreptul administrativ* coprinde regulile după cari se exercită activitatea puterii executive, *dreptul penal* determină faptele pe care le-ar comite, — iar *organizarea judecătorească* arată modul de recrutare al judecătorilor și cum sunt alcătuite instanțele de judecată chemate să statueze asupra conflictelor de interese ce se pot ivi sau între Stat și particulari, sau numai între particulari.

Noi ne ocupăm numai de o ramură a dreptului public, de *dreptul administrativ*.

Dreptul administrativ se ocupă de activitatea unei puteri a Statului. Or, Statul este o colectivitate așezată pe un anumit teritoriu, organizată sub forma de guvernanți și guvernați.

Statul are o activitate continuă, căutând să-și realizeze scopurile sale. Această activitate a Statului, organizată de lege, poartă numele de *administrațiune*<sup>1)</sup>.

Constituțiunea organizează puterile Statului; sub autoritatea puterii executive și sub controlul puterilor legislative și judecătorești, funcționarii Statului caută să realizeze scopurile statului, prin activitatea lor.

Și legislațiunea și justiția sunt și ele activități, prin care Statul caută să-și realizeze scopurile, dar între aceste activități există mari deosebiri. Prin legislațiune, corpul reprezentativ, parlamentul, fixează *regule generale* și obligatorii pentru toți. O lege devine un act administrativ, dacă e făcută numai pentru un caz special, individual, cum de pildă declararea de utilitate

<sup>1)</sup> Otto Mayer, *Le droit administratif allemand*, Paris 1903, I p. 2 și 13.

publică a unor lucrări, o concesiune de tramvai sau de cale ferată, o autorizare dată unei comune pentru a contracta un împrumut. În adevăr, în acest act numai forma e de lege, căci actul e făcut de parlament, dar fondul este acela al unui act administrativ; de oarece, după cum vom vedea când vom vorbi despre principiul separațiunii puterilor, *caracteristica unei legi este să creieze o regulă de drept*, iar nu să fie aplicarea unor reguli preexistente, cum ar fi legea care declară de utilitate publică anumite lucrări, în vederea exproprierii, ce urmează a se face. Această lege aplică principiile din legea generală pentru exproprieri de utilitate publică<sup>1)</sup>.

Justiția este activitatea Statului, destinată să asigure menținerea ordinii juridice. Tribunalele, cari sunt însărcinate cu distribuția justiției, fac și acte de administrațiune, cum de pildă liberarea banilor dotali, plasarea banilor femeilor măritate sub regimul dotal sau al banilor minorilor, conservarea materialului, etc.

Administrațiunea coprinde întreaga activitate a Statului, care nu e nici legislațiune, nici justiție<sup>2)</sup>. Administrațiunea coprinde *activitatea statului reglementată de lege*. De unde rezultă că activitatea diplomatică, care nu e reglementată de lege, ci de tratate internaționale, de convențiuni diplomatice, nu face parte din administrațiune. Legea din 17 Februarie 1912 numește această activitate, acte de guvernământ (art. 5 § III. lit. f. no. 1). De asemenea nu se consideră ca administrațiune nici *războiul*, care e supus reglementărilor internaționale. Nu sunt considerate ca administrațiune nici războiul civil, nici războaiele, cari toate sunt în afară de ordinea legală. Armata e instrumentul destinat să apere organizarea de Stat în aceste stări de criză și să urmărească realizarea scopurilor Statului; ea însă nu e supusă în asemenea împrejurări ordinilor juridice, ci este condusă de dreptul internațional, sau de dispozițiuni speciale.

<sup>1)</sup> Otto Mayer, *op. cit.* p. 5, Laband, *Troit public de l'Empire allemand*, II p. 344, — vezi legea de exproprierie pentru cauză de utilitate publică din 20 Oct. 1864 cu modif. din 1900,

<sup>2)</sup> Otto Mayer, *op. cit.* p. 9.



În alcătuirea armatei, trebuie să distingem o activitate specială, esențială oricărei organizări militare și care se manifestă prin *acte de comandament militar*, care nu sunt supuse la nici o limitare juridică și prin care șeful dă ordine inferiorilor, privitoare la conducerea trupai, la îndeplinirea serviciului, dar alături de actele de comandament găsim și alte activități necesare pentru buna funcționare a armatei și cari sunt supuse ordinii juridice. De pildă, ofițerii sunt proprietarii gradului; lor nu li se poate lua gradul decât în anumite cazuri și cu anumite forme cerute de lege; aprovizionarea armatei se face după anumite norme. Toate aceste activități supuse normelor juridice constituiesc *administrațiunea militară*, care se opune actului de comandament militar, liber de orice regim juridic și al cărui exercițiu *nu constituie administrațiune*<sup>1)</sup>. Constituțiunea noastră din 1923, prin art. 107, stabilește că *actele de comandament militar nu sunt supuse controlului jurisdicțional*. Credem că e inutilă această dispozițiune, de oarece aceste acte, prin însăși natura lor, exclud asemenea control. În organizarea armatei, care e bazată tocmai pe supunere la ordinele superiorilor, nu se poate concepe ca aceste ordine să poată fi supuse unui control jurisdicțional. Codul justiției militare consideră ca un delict faptul ne-supunerii la ordinul superiorului (art. 211).

În caz de criză politică sau în caz de mare pericol economic, legislațiunea noastră (art. 5 § III lit. f. no. 1 din leg. Curții de casație din 17 Februarie 1912 și art. 107 Constituție) admite că puterea executivă poate să ia anumite măsuri, fără să fie obligată a respecta ordinea legală. În acest caz, puterea executivă nu mai aplică o lege, dar creiază o regulă de drept, adică face operă legislativă. Doctrina franceză și jurisprudența consiliului de Stat au creiat actul de guvernământ; doctrina germană a admis că ordinea legală trebuie să cedeze față de interesul superior al Statului; acesta este *dreptul de necesitate*, *Staatsnotrecht*. Înalta Curte de casație română a motivat puterea legală a *decretelor-legi* pe această teorie germană<sup>2)</sup>.

1) Otto Mayer, *op. cit.* I p. 11.

2) Vezi capitolul destinat actelor puterii executive.

Toate aceste activități: acte diplomatice, acte de comandament militar, acte de guvernământ sau decrete-legi, deși făcute de organe ale puterii executive, nu constituiesc activități administrative întru cât nu sunt supuse ordinii legale.

Cu aceste excepțiuni, *activitatea Statului, manifestată prin activitatea diverselor servicii publice, și supusă ordinii legale, constituie administrațiunea.*

*Dreptul administrativ cuprinde totalitatea normelor juridice, în conformitate cu care se exercită această activitate a Statului.*

Toate serviciile publice care exercită această activitate sunt *servicii administrative.*

*Totalitatea serviciilor administrative poartă de asemenea numele de administrațiune.*

Prin exercitarea acestei activități se realizează rațiunea de a fi a unui Stat, adică siguranța persoanelor și averii, posibilitatea de a circula, răspândirea instrucțiunii, înlăturarea epidemiilor, posibilitatea de a face comerț, etc. Această activitate se manifestă mai mult sau mai puțin energic, după împrejurări. Uneori serviciile publice își impun voința față de cetățeni prin acte de comandament, alte ori se determină obligațiunile sau drepturile individuale, pe care legea le recunoaște sau le impune cetățenilor; alte ori se fac, în interesul serviciilor publice, contracte administrative de furnituri, antreprise de lucrări publice, alte ori serviciile publice fac acte de gestiune ca și particularii, adică închirază un imobil, cumpără sau vând un imobil, etc.

Unii autori consideră o ramură specială a științelor politice ca formând o disciplină separată, numită *știința administrativă, Verwaltungslehre*, care se ocupă de activitatea Statului din punctul de vedere al scopului și al obiectului; ea ne învață asupra fiecărui punct care este situațiunea de fapt, pentrucă lucrurile se petrec astfel și cum ar trebui să fie în mod rațional; ea se ocupă deci cu organizarea diverselor servicii, cu atribuțiunile și modul lor de funcționare, cu ierarhia. Această știință administrativă se împarte în mai multe ramuri<sup>1)</sup>: știința administrativă generală, știința financiară, știința organizării armatei, a serviciului sanitar, a căilor ferate, etc.

L. von Stein în cartea sa *Vernwaltungslehre* (7 volume 1865--68) este partizanul acestei științe administrative având un caracter practic, care tinde mai mult să formeze administratorii, pe câtă vreme dreptul administrativ, studiind normele după care se conduce activitatea administrațiunei, degajează în mod științific principiile care guvernează raporturile dintre administrațiune și administrați.

Trei cuvinte rezumă funcțiunile autorităților administrative: *actiune, consultare, deliberațiune*, de unde și împărțirea administrației în *activă, consultativă și deliberantă*.

Administrațiunea este *activă*, când execută legea, sau când ia o măsură de utilitate publică; *consultativă*, când dă avizuri administrațiunei active pe lângă care e stabilită pentru a o lumina în diferitele chestiuni, avizurile sale nu leagă însă administrațiunea activă, și în fine *deliberativă*, când ia măsuri care leagă administrațiunea activă și care sunt obligatorii pentru administrați, spre exemplu deliberațiunile și regulamentele consiliilor județene și comunale<sup>2)</sup>.

**Bibliografie:** Otto Mayer, *Le droit administratif allemand* (tr. fr.), Giard et Brière, Paris, 1903.

N. M. Korkounov, *Cours de théorie générale du droit*, Paris, 1903.

Laband, *Droit public de l'empire allemand*.

Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, (a 2-a ed.), 1921.

Larnaude, *Cours de droit public* (litogr.), 1912.

Esmein, *Droit constitutionnel* (a 5-a ed.).

C. G. Dissescu, *Drept constituțional*.

Anibal Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ* a II ed. 1915.

V. Onisor, *Drept administrativ român*, Cluj, 1923.

<sup>1)</sup> O. Mayer, *op. cit.* I pag. 17 și urm.

<sup>2)</sup> Pradier Fodéré, *Précis de droit administratif* (a 7-a edit) p. 13.

## CAPITOLUL II

# NOȚIUNEA DE STAT

11. Societatea omenească. Societatea primitivă. — 12. Formațiunea limbii, descoperirea focului. — 13. Teoria contractului social. Critica acestei teorii, domesticirea animalelor, întrebuințarea plantelor. — 14. Teoria organicistă sau organică (Teoria vitalismului). Critica acestei teorii. — 15. Fenomenele lumii organice sunt condiționate numai de prezent și de trecut. În societatea omenească viitorul joacă un mare rol. Popoarele au un ideal. — 16. Noțiunea de Stat. Horda, clan, trib. — 17. Cum s'a format ideea de autoritate. Războiul, mijloc de progres al omenirii. — 18. Familia matriarhală; familia patriarhală. — 19. Bogați și săraci. Sclavia. — 20. Luptele între clasele sociale pentru cucerirea puterii politice. Clasa militară. — 21. Clasa sacerdotală. — 22. Clasa aristocratică. — 23. Burghezimea. — 24. Dictatura proletariatului. — 25. Diverse definițiuni date Statului. — 26. Fapte ce găsăm în orice formațiuni de Stat. — 27. Elementele constitutive ale Statului. Populațiune. — 28. Cum se dobândește caitatea de român. — 29. Obligațiunile și drepturile naționaliilor. — 30. Cum se dobândește naționalitatea conform tratatului din 9 Dec. 1919 și a tratatelor din St. Germain en Laye și Trianon. Conflicte posibile. Tratatul dela Roma din 6 Aprilie 1922. — 31. Populațiunea României. — 32. Teritoriul. — 33. Caracterele juridice ale teritoriului: inalienabilitate, indivizibilitate, egalitate. — 34. Suveranitate. — 35. Caracterele suveranității. — 36. Puterea statului se exercită prin delegațiune. Critica sistemului admis de constituțiune. — 37. Personalitatea statului. — 38. Continuitatea și perpetuitatea Statului. — 39. Statul modern este un stat de legalitate. — 39 bis. Definițiunea Statului. — 40. Principiul minorităților. — 41. Rolul Statului. — 42. Responsabilitatea Statului.

11. — Omul este un animal gregar. Nicăieri și nici când nu s'a putut constata existența omului presocial, a omului izolat. Sunt foarte multe animale, care trăiesc în asociațiuni mai mult sau mai puțin numeroase: castorii, caii în stare sălbatică; apoi furnicile, albinele, etc.

Jean Jacques Rousseau, în celebra sa operă, *Le contrat social*, consideră că omul primitiv trăia izolat și că, la un moment dat, cedând o parte din libertatea sa, a format cu mai mulți alți oameni o grupare socială; a intervenit, cu alte cuvinte, între oameni un contract în vederea formării societății omenești.

Dar, o asemenea ipoteză, care a avut așa de mare răsunet la finele veacului al XVIII-lea, nu poate să reziste la o critică serioasă.

În adevăr, oamenii, dacă ar fi trăit izolați, nu ar fi putut să se înțeleagă, căci limba, această exprimare a gândirii prin sunete ~~și limbaj~~, nu a putut să se formeze decât în sânul unei societăți omenești; apoi ideea de contract, adică abandonarea unei părți din libertatea fiecăruia pentru ca să se creieze gruparea socială, în care activitatea fiecăruia era țărmurită, în loc să fie ilimitată ca mai înainte, nu putea să se nască în creierul omului, care trăise în afară din societate.

Omul este mai slab decât toate animalele mari. Trăind în afară de societate el ar fi fost prada ușoară a tuturor marilor carnivore, căci natura nu l'a dotat cu nici o armă prea puternică cu care să atace și să se poată apăra. Numai în cooperare a stat puterea lui, numai prin cooperare a putut să-și creieze arme cu care să suplezeze lipsurile, ce avea dela natură. Intrebuițarea unui lemn, a unei pietre ca armă de apărare și de atac a fost deja o mare invențiune; fabricarea topoarelor din piatră, cu coada de lemn, a fost un mare progres; fabricarea arcului de asemenea.

Iată omul primitiv înarmat și în măsură de a se apăra și de a ataca animalele mai slabe pentru a-și procura hrana.

Oamenii primitivi au fost la început *vânători și pescari*. Hrana, ce-și procurau, o mâncau crudă, și o mâneau în scurt timp, pentru că altfel se altera și putea deveni vătămătoare.

În această perioadă, grupările omenești erau reduse; avuție nu exista, în afară de instrumentele de vânătoare; mortalitatea, mai ales a copiilor, era mare, căci hrana de multe ori putea să lipsească.

12.— Trăind în societate, sub impresiunea unei emoțiuni, un om primitiv scoate, în mod involuntar, un sunet. Acest sunet produce o impresiune asupra lui și asupra companionilor lui. Sore exemplu, vede lumina unui foc, vede un leu, un șarpe; această lumină, acest leu, acest șarpe, produc o puternică impresie asupra omului primitiv; sunetul pe care el l'a scos în mod

inconștient și prin care și-a manifestat emoțiunea, el și cu companionii lui îl asociază cu fenomenul sau obiectul care a produs emoțiunea și, cum memoria omului primitiv este foarte puternică, într'o împrejurare identică va emite acelaș sunet. Așa în cât se stabilește o corelațiune strânsă între sunet și ideia, pe care acel lucru a făcut-o să se nască în spiritul omului, așa în cât sunetul ajunge să fie pronunțat în mod conștient pentru a exprima o idee. În acest mod Steinthal explică formațiunea limbei.

La un moment dat, un om dotat de curiozitate a observat focul, produs foarte adesea în pădurile virgine, fie prin frecarea arborilor în caz de furtună, fie din cauză că un arbore a fost lovit de trăsnet. Acest om a putut să observe spaima pe care focul o producea asupra animalelor sălbatice, a putut să constate și lumina și căldura, ce dădea arborele arzând. Dacă curiozitatea l'a împins tot mai mult în aprofundarea focului și dacă el și-a procurat câteva ramuri arzânde, pe care le-a dus în tribul său, el a dat companionilor săi cel mai minunat instrument de progres; căci grație focului omul și-a dezvoltat alimentația. Și, de unde mai înainte, el nu putea fi decât carnivor și mâncător de fructe, după ce a învățat întrebuințarea focului, a putut să mănânce o mulțime de vegetale, care fierte sunt foarte comestibile.

Mărindu-și posibilitatea de hrană, oamenii nu mai erau așa de dispuși ca să vagabondeze după vânat. Din contra, ei încearcă și reușesc să domesticească animale și atunci au la îndemână pentru hrana lor și carne și vegetale și lapte.

Din aceste cauze focul a căpătat o importanță extraordinară; ea este cea mai mare descoperire pe care a făcut-o omenirea. Numai grație ei omenirea s'a putut dezvolta. Fără dânsa și astăzi oamenii ar fi încă locuitorii cavernelor. Într'adevăr, grație focului omenirea a avut o alimentație abundentă, grație focului omul a putut suporta mai ușor frigul, dar, mai ales, grație focului omul a putut trece dela perioada de piatră în perioada metalelor; prin foc a putut lucra metalele, din care și-a făcut arme de atac sau de apărare, sau instrumente diverse.

Că omenirea consideră așa de mult focul, ne dovedește faptul

că focul era zeificat la toate popoarele vechi. Grecii credeau că Prometheu a furat focul din Olimp și deaceia zeii l-au pedepsit. Cultul focului îl găsim și la Romani, după cum îl găsim și la popoarele primitive de astăzi. Romanii pedepseau cu moartea pe vestalele care ar fi lăsat să se stingă focul. Aceasta nu era decât o amintire a gravului pericol, prin care ar fi trecut o grupare omenească primitivă, în cazul când s'ar fi stins focul.

Dar focul a avut o importanță considerabilă și asupra organizării sociale. Împrejurul focului, împrejurul vetrei, familia începe să se formeze. Femeia, care mai înainte nu avea raporturi statornice numai cu un bărbat, ci aparținea tuturor bărbaților din trib, începe să devie foarte utilă pentru bărbatul, care își face o colibă pentru adăpost; căci ea îngrijește de foc, ea prepară alimentele, ea îngrijește de copii, ea și copiii îngrijesc de animalele domestice. Omul primitiv, care e foarte egoist, constată utilitatea acestui trai în comun și iată formată familia patriarhală.

În această perioadă, bogăția începe să apară sub forma de turme. *Pecunia* numesc Romanii și moneda și bogăția, iar cuvântul vine dela *pecus*, turmă. Vechia vorbă germană *faihu*, însemnează și turmă și proprietate.

Oile și boii serveau ca monedă, adică drept măsurătoare a valorilor, a gradului de utilitate ce prezentau pentru oameni diversele lucruri.

În această perioadă, oamenii sunt încă nomazi; ei caută locuri de pășunat pentru turmele lor. Omul însă, cu timpul, constată marile calități nutritive ale vegetalelor și încetul cu încetul învață modul de a le cultiva. Odată deveniți agricultori, ei părăsesc viața nomadă și și formează așezăminte stabile. Atunci, organizarea familială devine din ce în ce mai puternică, căci oamenii au nevoie de brațe, fie pentru munca agricolă, fie pentru paza turmelor. Și tot atunci oamenii, cari, în perioada când se îndeletniceau numai cu vânătoarea, erau antropofagi și mâncau pe cei din alt trib, pe care îi făcuseră prizonieri, părăsesc cu timpul acest obicei; ei păstrează prizonierii și-i întrebuințează pentru necesitățile lor domestice.

13. — Societatea omenească nu este o creațiune artificială, un produs al voinței omenești, cum susține J. J. Rousseau; ea ne apare, după cum am văzut, ca un fapt natural, dezvoltându-se în afară de voința omenească.

Concepțiunea că societatea este produsul voinței omenești o găsim în veacul al XVIII-lea; ea este rezultatul ideilor filosofice, admise la acea epocă.

Conform acestei concepțiuni filosofice, totul era considerat ca un mecanism, ființele erau socotite că lucrează în mod automatic; ei admiteau existența spiritului și a materiei reunite în mod mecanic. Fenomenele sociale nu puteau să se aplice decât tot printr'o concepțiune mecanică. Se nega orice legătură între două generațiuni; dezvoltarea spiritului individului se mărginea la viața individului. Se considera corpul omenească ca un instrument inert, lipsit de orice activitate proprie, iar sufletul, o forță imaterială, punea în mișcare toate funcțiunile individului.

Oamenii, fiind slabi pentru a combate elementele exterioare, s'au reunit în societate; ei au cedat societății dreptul de a le comanda pentru ca să-i garanteze în contra pericolelor din afară și să menție ordinea înăuntru. Această organizare a puterii sociale constituie un contract.

Iată cum s'a născut ideea contractului social; ea apare ca o consecință a doctrinelor filosofice ale lui Decartes, Spinoza, Leibnitz.

Între diverși oameni, constituind societatea, după această teorie, nu există legătură; individul era socotit că nu depinde de mediul social, ci din contră că mediul social este determinat de voința liberă a oamenilor. Societatea apare ca un agregat mecanic, ca o grămadă de pietre, de exemplu. Fiecare piatră pe care am lua-o din grămadă nu suferă nici o modificare, pe de altă parte, într'un asemenea agregat mecanic, toate fenomenele sunt condiționate de prezent. Este indiferent să cunoaștem cine a făcut această grupare de pietre și, pe de altă parte, acest agregat va subsista cât timp condițiunile de echilibru vor rămâne aceleași. Prin urmare, când examinăm un agregat mecanic, nu ne interesează decât prezentul.





Or, când e vorba de om, constatăm că întreaga dezvoltare intelectuală, sentimentele, principiile morale sunt datorite mediului social. Omul e nu numai un membru, dar și un produs al societății. Cum am putea deci admite, că omul nu suferă influența mediului social? Cum am putea admite că societatea omenească e o operă artificială, când, din contra, totul ne arată că ea se creiază și se dezvoltă conform unor reguli determinate?

Astăzi, teoria aceasta e abandonată; ea a avut momentele sale de glorie, căci venea ca o protestare în contra doctrinei teologice care susținea că omul și societatea omenească sunt creațiuni ale divinității. Teoria mecanică ne înfățișează societatea ca un produs al oamenilor; viața socială nu mai e condusă de divinitate, ea este o serie de acțiuni libere ale oamenilor. Această doctrină a contractului social a jucat un rol imens în pregătirea Spiritelor pentru marea revoluțiune franceză (Korkounov, *op. cit.*).

14. — O teorie care capătă mare influență în veacul al XIX-lea este aceea care consideră societatea ca un *organism*.

Marie-François-Xavier Bichat (1771—1802), în cursul său de *anatomie generală*, apărut la Paris în 1801, susține că nu trebuie să căutăm cauza fenomenelor vitale într'un principiu imaterial, ci în calitățile însăși ale materiei, producătoare ale acestor fenomene. Fenomenele vieții se explică prin proprietățile vitale, ce găsim în materia organică, alături și în opoziție cu proprietățile fizice. Proprietățile fizice sunt eterne și inseparabile de materie; proprietățile vitale, din contra, sunt temporare și transmisibile. Viața nu este decât o lungă luptă între proprietățile fizice și cele vitale; stările de sănătate și de boală nu sunt decât diversele faze ale acestei lupte; vindecarea sau moartea constituie triumful unora sau altora.

Această doctrină a *vitalismului* admitea existența unui principiu distinct și de suflet și de corp, de care depindea toate acțiunile organismului, principul vital<sup>1)</sup>.

<sup>1)</sup> Această doctrină fusese enunțată în mod vag în antichitate de Pitagora și Aristot, iar în timpurile moderne de Jean Baptiste van Helmont în a sa lucrare *Ortus medicinae* (1648), iar în secolele XVIII și XIX de Barten și Barthez. După aceștia forța vitală era localizată în nodul vital și în trepidul vital.

Doctrina vitalismului a avut o influență enormă, ea a creat o opoziție complectă între lumea organică și cea anorganică. Înaintea lui Bichat, Kant și Schelling arătaseră opozițiunea netă, care există între organism și mecanism.

Teoria contractului social venea în contradicție flagrantă cu ideea de evoluțiune, căci ea considera societatea omenească ca fiind formată în mod artificial, prin voința oamenilor. Voința generațiunii prezente explică singură fenomenele sociale, nu există nici o legătură cu trecutul, nici cu viitorul.

Concepțiunea istorică, care capătă o mare importanță în veacul al XIX-lea, leagă prezentul de trecut. Pentru școala istorică este imposibil să studiem fenomenele sociale în mod izolat, căci fiecare generațiune are o influență asupra generațiunilor viitoare; viața unei societăți este influențată de trecut.

De aceea școala istorică adoptă explicațiunea organică a formațiunilor sociale. —

În școala organică sau organicistă, fondată de Schelling și Krause, societatea omenească este comparată cu un organism; fenomenele vieții sociale se aseamănă cu fenomenele vieții organice. Bluntschli compară instituțiunile sociale cu diferite organe ale corpului omenesc. De pildă, el aseamănă guvernul cu capul, în care ministerul de interne ar juca rolul urechilor, ministerul de externe rolul nasului, etc.

Lilienfeld și mai ales Herbert Spencer (1820—1903) au dat o mare dezvoltare acestei doctrine. După Spencer, indivizii cari compun o societate omenească pot fi comparați cu celulele unui organism; clasele muncitoare pot fi asemădate cu organele aparatului digestiv, iar clasele conducătoare cu sistemul nervos. Și Spencer și Lilienfeld fac comparațiuni între societate și organism.

Spencer (Principes de la sociologie, 1876—1877) ne arată că societatea e compusă din părți vii: oamenii care o compun. Or, zice el, ceea ce e compus din părți vii, nu poate să fie decât tot viu, un agregat organic. Particularitățile unui organism viu sunt creșterea, specializarea funcțiunilor, înmulțirea prin nas-

tere, degenerescența și moartea. Și societatea omenească are aceste caractere.

Desvoltarea societății este mai totdeauna însoțită de cuceriri, care corespund creșterii din lumea organică; această dezvoltare se poate face și prin perfecționarea structurii, prin specializarea tot mai mare a funcțiilor, prin crearea de noi funcțiuni, prin formare de clase sociale.

Spencer compara segmentațiunea, fenomenul, prin care se înmulțesc organismele inferioare, cu fenomenul social, care se întâmplă când un Stat se împarte în mai multe State independente, sau când coloniile se declară independente.

Cât privește moartea naturală a societăților, dacă nu o constatăm, cauza este că ordinea internațională nefiind asigurată, imediat ce un Stat devine slab și este aproape să moară, un Stat mai puternic îl atacă și îl distruge. Când însă această ordine internațională s'ar realiza, vom putea vedea cazuri de moarte naturală. Așa în cât societatea, ca și organismul, crește, se dezvoltă și moare.

Singura diferență ce vede Spencer între societate și organism, este că într'un organism *totul*, organismul total, formează scopul și fiecare parte nu este decât un mijloc; pe câtă vreme în societate, totul, adică societatea, este un mijloc pentru a se ajunge la realizarea scopurilor indivizilor, care formează societatea.

Spencer ne arată, că în societate s'ar putea crede, că nu ar exista o legătură materială între diverși membri componenti, însă această discontinuitate nu e decât aparentă, căci această legătură o face teritoriul, pe câtă vreme societățile spirituale, cum ar fi biserica, nu ar avea o asemenea legătură<sup>1)</sup>.

Dacă examinăm, în mod amănunțit, problemele puse de Spencer, constatăm că asemănările dintre fenomenele sociale și fenomenele vieții organice nu sunt așa de mari; și mai întâi asemănări nu se pot stabili decât dacă se compară o societate foarte înaintată cu un organism primitiv.

Să examinăm rolul celulei din organism cu individul celulei

<sup>1)</sup> Korkounov, Théorie générale du droit.

socială. Omul se bucură de o independență mai mare, căci celula este un atribut exclusiv al unui singur organism; ea nu poate, în mod simultan, să participe din viața mai multor organisme; în viața socială, din contra, vedem un englez, un american participând la viața din Paris, locuind acolo. În afară de aceasta, putem avea un român, aparținând deci societății politice românești și în acelaș timp societății spirituale, biserica catolică. Fiecare din aceste grupări sociale are influență asupra individului. Din această multiplicitate de influențe, rezultă de multe ori un dezacord între mediul social și individ.

Admițând că societatea este un organism, în care domină ideia de necesitate, unii autori susțin că rolul Statului trebuie întins, pe câtă vreme acțiunea individului trebuie restrânsă; el trebuie să fie subordonat Statului. Spencer însă, ajunge la o concluziune opusă, — la o limitare a rolului Statului; căci, după dânsul, Statul nu este decât un mijloc pentru a se ajunge la realizarea scopurilor indivizilor.

Teoria organică nu satisface scopul pe care îl urmărește orice ipoteză științifică, care caută să ușureze aplicațiunea metodei deductive la o știință. Susținătorii teoriei organice, ca să dovedească că fenomenele vieții sociale se aseamănă cu fenomenele organismului, fac o mulțime de comparațiuni mai mult sau mai puțin arbitrare, lipsite de spirit științific. Rezultatele pe care această teorie le-a dat, sunt foarte reduse: ea a introdus termeni noi, a dat o nouă expunere problemeilor sociale, dar nu a degajat nimic nou. Identificarea ce această teorie voiește să facă între legile vieții organice și legile sociale nu are o bază serioasă. Nu se poate opune viața și societatea lumii anorganice, cum fac partizanii acestei teorii. Trebuie să admitem că fenomenele sociale se diferențiază și de fenomenele vieții organice și de fenomenele anorganice.

Studiind fenomenele lumii anorganice, vedem că ele sunt condiționate numai de prezent; în viața organică, din contra, fenomenele sunt condiționate și de trecut. Legile eredității ne arată că diferite calități se transm't. Fiecare ou fecundat primește o anumită doză de energie, pe care, devenit individ, o cheltuiește

mai încet sau mai repede, după cum mediul inconjurător îi este mai mult sau mai puțin favorabil. Fiecare animal posedă viața dela naștere, el se adaptează la circumstanțele exterioare cari variază, sau, după cum zice Spencer, viața este capacitatea de a se adapta condițiunilor exterioare. Această adaptare se face pe baza forței ce a primit la naștere.

Prin urmare, fenomenele vieții organice se condiționează de prezent și de trecut.

Să examinăm acum fenomenele sociale. Este incontestabil că prezentul joacă un rol important în viața societăților; astfel, un Stat joacă un rol mai mare sau mai mic, după puterea militară, gradul de civilizație, etc. Dar nu e mai puțin adevărat că generațiunile precedente au o mare influență asupra generațiunilor prezente. Intreaga civilizațiune, obiceiurile, sunt în mare parte opera trecutului<sup>1)</sup>.

Intr'o societate omenească, anumite evenimente istorice glorioase au o mare influență asupra indivizilor; o stare prezentă nesatisfăcătoare face să se creeze în spiritul indivizilor o dorință mai mult sau mai puțin puternică pentru organizarea sau alcătuirea viitoare, pentru un ideal al acelei societăți.

Existența unui ideal este necesară pentru dezvoltarea vieții sociale. Animalul, după ce-și cheltuiește toată energia, moare; o societate însă continuă să subsiste, atâta timp cât are un ideal.

Polonia fusese un stat civilizat, cu un trecut glorios, ea la finele veacului al 18-lea își pierde independența și este împărțită între Rusia, Prusia și Austria; dar poporul polonez conservă un ideal național, ei sunt mândri de a fi Polonezi și urmăresc ca ideal restabilirea independenței. Grație acestui ideal, Polonezii au rezistat la cele mai grele situațiuni și, în urma războiului mondial, au reușit să obțină independența țării lor.

Noi, înainte de 1859, am avut ca ideal unirea Munteniei cu Moldova, apoi după această înfăptuire, unirea tuturor Românilor a devenit idealul. Și Români din toate ținuturile deveneau apostoli acestui ideal. Și în Ardeal, și în Bucovina și în Mace-

1) Gustave Le Bon, *Lois psychologiques de l'évolution des peuples* (a 17-a ed.), Paris, 1922.

donia și în Basarabia, acest ideal își găsea, în marea masă a poporului, fanatici credincioși. Acest ideal e cântat în poezia populară. Ardelenii de secole ziceau Munteniei țara, întocmai precum Romanii numiau Roma cu cuvântul *urbs*. Aceasta însemnează legătura ideală, credința inconstentă, dar puternică, că aci este centrul Românismlui, de unde va veni mântuirea neamului și unirea tuturor Românilor.

Acest ideal a fost înfăptuit de Mihai-Viteazul pentru scurt timp. Au trecut secole de atunci, dar idealul a rămas, cu toate vremurile de restrîște.

Astăzi idealul s'a înfăptuit, legi diverse vin să consacre stările de fapt create prin unire. Avem un nou ideal: consolidarea unirei, dezvoltarea culturală a poporului, pentru a putea ține cu demnitate făclia civilizațiunei latine în mijlocul populațiunilor slave de care șuntem înconjurați.

15. — Dacă examinăm o societate omenească, vedem că este influențată de mediul exterior, format din condițiunile geografice și climaterice, precum și de alte societăți omenești, cari ex stă în acelaș timp și de unde, pe cale de imitațiune, se pot lua obiceiuri și instituțiuni.

Societatea mai are un mediu interior, format din obiceiurile și instituțiunile moștenite dela generațiunile precedente și, în fine, ea este influențată de mediul special, ideal, intelectual, prin concepțiunile născute în creierul oamenilor și care constituie un fel de presentiment asupra viitorului.

Această legătură a fenomenelor sociale cu prezentul, trecutul și viitorul, ne arată diferențierea cu fenomenele vietei organice. Intre membrii unei societăți omenești nu există legătură materială, cum susține Spencer, ci o legătură spirituală.

Intre membrii unei societăți omenești, existența obiceiurilor comune transmise de generațiunile precedente, existența ideilor, a principiilor morale comune, transmise prin școli, prin presă, prin literatură, prin biserică; faptul că trăiește sub influența aceluiaș mediu înconjurator, formează încetul cu încetul o mentalitate 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 cari le găsim mai mult sau mai puțin pronunțate la toți membrii aceleiaș societăți. Aceste elemente stabile, ancestrale, formează caracteristica unui popor.

Poporul roman avea calități sufletești deosebite de ale poporului grec sau de ale celui ebru. La Romani, constatăm spiritul de solidaritate foarte pronunțat, în primele timpuri mai ales și ca consecință ei căutau să întărească Statul prin sacrificarea individului. Pentru a ajunge la acest scop, ei căutau să facă educațiunea voinței, să desvolte spiritul de abnegațiune, să ridice patriotismul ca cea mai înaltă virtute.

La Greci, constatăm că spiritul de libertate este mai pronunțat, ca consecință avem desvoltarea individului. Atena strălucește prin intelectualitate, pe câtă vreme Roma ajunge la dominațiunea lumii ; pe când Atena ne dă un Socrate, un Aristotel, un Platon, un Sophocle, un Aristophan, un Tucidide, un Demostene, un Phidias, un Praxiteles, Roma ne dă un Mucius Scaevola, un Cato, un Ulpian, un Paul, un Julian, un Papinian. Constatăm că știința dreptului capătă o mare desvoltare la Romani : ei ținneau să precizeze actvitatea fiecăruia, ca să evite posibilitatea de conflicte și prin urmare să facă cât mai trainică, coeziunea socială.

Evreii erau preocupați de problemele teologice. Cei mai mulți își petreceau timpul împrejurul templului. Găsim la dânșii fanatism religios, intoleranță, ei se considerau ca poporul lui Iehovah. Toată viața Evreilor poate fi definită : *asteptarea lui Mesia*, deci o concepțiune a viitorului. De aceea preocupatiunile pentru viața pământească erau pe al doilea plan, observarea legii religioase era cea mai mare calitate. În Iudeea, averea mai n'ci odată nu avea o sursă onestă. Pentru oamenii din Ierusalim, omul bogat era sinonim cu impiu. Isus, când zice : „fericiți cei săraci, căci a lor este împărăția cerurilor“, consfintește o opinie generală a poporului ebru. Punându-și toată speranța într'o viață viitoare fericită, pe care o vor căpăta prin observarea legii, ei se preocupă numai de partea formală ; devin superstitioși, fanatici, intransigenți, bănuitori.

Când Isus Christos, acest ideal de bunătate, își expune poporului ebru doctrina sa religioasă largă, îmbrățișând întreaga omenire, mare parte din poporul ebru l'a socotit impiu, căci noțiunea lui Iehovah era particularistă, ca toate divinitățile antice. Evreii cari au îmbrățișat doctrina lui Isus, socotindu-l că el este Mesia, aducătorul cuvântului lui Iehovah, considerau că și această doctrină religioasă este tot numai pentru Evrei.

Astăzi constatăm diferențe foarte mari între Francezi, Englezi, Germani, Italiani ; vedem cum s'a format o nouă naționalitate, cea americană, dintr'un amestec al tuturor popoarelor europene.

Aceste popoare au dobândit în cursul secolelor, grație mediului înconjurător, grație educațiunei, grație eredităței, o anumită mentalitate, un anumit fond moral, care face ca fiecare cetățean, în anumite împrejurări, să se conducă potrivit acestei mentalități comune.

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 evree, luați creștinii din primele timpuri, luați creștinii din timpul cruciadelor și veți constata la societatea omenească preocupări de ordin teologic.

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

Ca aplicațiune a acestei constatări de fapt s'au făcut regulile, prin care se limitează activitatea fiecăruia, se fixează sfera de activitate a fiecăruia, pentru ca să nu impieteze asupra activității celorlalți.

---

1) Vezi Ernest Renan, *Saint Paul*, a 25-a ed. Calman Levy, Paris, 1923, pag. 525 și urm.



Cu cât o societate omenească se găsește în condițiuni mai neprielnice, cu atât e mai necesar ca acest spirit de solidaritate între indivizi să fie mai puternic. Așezați pe Tibru, într'o regiune puțin sănătoasă, săraci și înapoiați în cultură față de vecinii lor, indivizii cari au fondat Roma, au reușit grație spiritului de solidaritate, dus la extrem, să învingă toate dificultățile și să ajungă, grație caracterului imprimat, la dominațiunea întregii lumi cunoscute.

În alte împrejurări, o societate omenească caută să dea individului o libertate cât mai mare, urmărește ca un ideal libertatea; voiește adică ca individualitatea să se desvolte cât mai mult, să nu fie încătușată; se consideră societatea ca un simplu mijloc prin ajutorul căruia și înăuntru căreia individul să se desvolte cât mai bine. Exemple avem Atena, exemple găsim în toate mișcările revoluționare, care tind să răstoarne un regim absolutist, bazat tocmai pe suprimarea sau reducerea libertății individuale: revoluțiunea franceză din 1789, revoluțiunea rusă din 1917.

Societatea omenească, în continuă desvoltare, face să se accentueze inegalitățile dintre oameni, mai ales din punctul de vedere economic. Cei bogați și cei rășboinici ajung să aibă un fel de dominațiune asupra celor mai săraci; în această situațiune ei introduc în legislațiune o serie de privilegii pentru dânșii și și asigură distribuțiunea justiției. La un moment însă, o clasă socială urmărește ca un ideal să stabilească o egalitate mai mult sau mai puțin reală. Societatea merge spre acest ideal. Dacă împrejurările politice sunt favorabile și acest ideal se înfăptuiește, legislațiunea suferă modificări în acest sens.

Examinați în istorie principiile formulate de marea revoluțiune privitoare la egalitatea de drepturi, la suprimarea privilegiilor atât ale nobililor cât și ale clerului.

Când însă legăturile de solidaritate slăbesc, când autoritatea nu mai are puterea să și impună voința, mișcările anarhice apar, siguranța individului nu mai poate să fie dată de organele societății, indivizii trebuiesc să se apere singuri. Atunci oamenii își reamintesc cu regret de starea de lucruri anterioară, când pu-

terea Statului era destul de mare ca să asigure ordinea socială.

Atunci un nou ideal apare : să se dea organelor sociale completă autoritate pentru a asigura ordinea socială.

Când feudalitatea distrusese și unitatea Statului și siguranța, burghezimea a luptat din toate puterile pentru a restabili puterea Regalității, pentru ca aceasta să poată asigura ordinea internă, așa de necesară dezvoltării economice.

Rând pe rând omenirea urmărește un ideal, care poate sau nu să fie atins ; dar odată ce un ideal e atins, el este consacrat în legislațiune. Omenirea nu este însă satisfăcută prin atingerea idealului urmărit ; noi probleme. noi dorințe frământă creerul elitei sociale și prin propaganda ideilor, aceste dorințe devin un nou ideal al societății. Societatea omenască nu urmează în drumul său un drum ascendent, ci un drum presărat cu dealuri și văi. Omenirea a ajuns, în secolul V înaintea lui Christos, la splendoarea din timpul lui Pericles, pentru ca 5 secole după Christos să cadă sub dominațiunea Barbarilor. După perioada de întuneric a Evului mediu vine Renașterea.

Nu se poate fixa limita idealului social. Spre deosebire de fenomenele vieții organice, cari sunt supuse la anumite legi fiziologice, fenomenele sociale au un caracter particular și anume că, dacă se schimbă idealul social, dacă ideile cari au curs se schimbă, se schimbă și viața socială.

De sigur că și concepțiunea organică a jucat un mare rol. Teoria mecanică nega rolul trecutului asupra fenomenelor sociale ; teoria organică a demonstrat legătura prezentului cu trecutul, a stabilit rolul heredității, dar ea s'a mărginit aci. Omul însă, dotat de inteligență și memorie, își reamintește de trecut, dar, prin inteligența sa, el judecă fenomenele petrecute, starea de lucruri existentă și dorește pentru viitor o schimbare, o modificare. Cu alte cuvinte, el își creiază o noțiune de viitor, își creiază un ideal. Ceeace există la individ, există și la societate<sup>1)</sup>.

1) Această teorie numită *psihică* a fost susținută de Schaffle, *Bau und Leben des sozialen Körpers*, II-a editie 1881. Korkunov, în *Théorie générale du droit*, ne dă un rezumat al acestei teorii.

16. — Statul este forma politică a grupărei omenești stabilite pe un teritoriu, adică societatea omenească organizată, având organ de conducere.

Cum s'a făcut această organizare ?

La început, oamenii trăiau în horde. În sânul acestor grupări nu existau legături stabile nici de familie, nici de altfel. Cu toate acestea, între membrii aceleiaș horde se stabilise încetul cu încetul unele legături de simpatie, derivând de faptul că acești oameni mergeau împreună la vânătoare, că luau parte la diverse expedițiuni, faptul că trăiseră împreună ca fiii ai aceleiaș femei. În sânul hordei, acești oameni, legați între ei prin simpatie, se ajutau între ei în contra violențelor din afară sau chiar dinăuntru hordei. Acest concurs este foarte util aceloră cari fac parte din aceste grupări. Din această cauză, asemenea grupări devin mai numeroase și mai stabile, legăturile de solidaritate dintre membri devin din ce în ce mai puternice; ele se transformă în *clanuri*, iar horda, din moment ce are o oarecare organizare, devine *trib*.

Este evident că primii oameni cari au apărut pe pământ nu trebuiesc asemănați în totul cu populațiunile sălbatice, care și astăzi trăesc într'o stare aproape de animalitate. Aceste populațiuni, oricum ar fi, s'au adaptat mai bine decât primii oameni, cari se conduceau, potrivit instinctelor și obiceiurilor animalelor din cari descindeau. Cu toate acestea, putem să ne facem o idee de viața oamenilor primitivi, examinând, de pildă, populațiuni cari se găsește pe treapta cea mai de jos a omenierei. La Fuegieni de pildă, la cari nu există organizare socială, cei mai puternici maltratează, fură, omoară pe cei mai slabi, fără ca ceilalți membri ai grupului să ia vre-o măsură. Oamenii primitivi sunt foarte irascibili și impulsivi. La Boșimani și alte populațiuni, furtul, incendiul și asasinatul sunt considerate ca acțiuni de laudă; ael care a comis mai multe crime oribile e considerat drept un erou<sup>1)</sup>.

1) Spencer, Principes de Sociologie III 522; Lubbock, Les temps préhistoriques et l'origine de la civilisation p. 656.

Singurul mijloc de apărare era teama de răzbunare a rudelor și prietenilor victimei. Clanurile alcătuite, cum am arătat mai sus, răsbunau pe membrii lor, cărora li se făcuse o nedreptate. Intre membrii clanului se stabilește o strânsă solidaritate și răsbunarea devine o obligațiune consfințită și de opinia publică și de religie. Răsbunarea se exercită nu numai asupra culpabilului, dar și asupra oricărui membru din clanul său.

17. — Lupta pentru existență între diferitele grupări sociale le-a făcut să se desvolte și să progreseze. Desvoltarea societății omenеști nu ar fi fost posibilă fără luptele dintre triburi. Ca să se apere sau ca să atace a fost nevoie ca între oameni să se stabilească o strânsă solidaritate, o cooperațiune<sup>1)</sup>. Și de aci a pornit progresul omenirii. După cum ne spune Spencer : „fără aceste orori, lumea ar fi fost locuită și astăzi de oameni slabi, căutând un adăpost în caverne și trăind în mod mizerabil<sup>2)</sup>).

Războiul care este starea naturală a oamenilor primitivi, cere o disciplină, o organizare. Omul cel mai curajos, cel mai inteligent, capătă un ascendent asupra celorlalți și, în caz de pericol, ia conducerea.

Este incontestabil, că un grup, supus unei singure conduceri, este mai puternic decât un altul lipsit de ordine și de disciplină, fără conducere unică.

Încetul cu încetul, acești șefi, aleși numai pentru război, devin șefi permanenți. Spencer are dreptate când zice că : *primele guvernăminte sunt născute din agresiune și pentru agresiune*. (Spencer, *L'individu et l'État*, p. 65).

Dar, la început, autoritatea șefului se mărginește numai la conducerea oamenilor fie la atac, fie în apărare. În colo, conduita oamenilor este reglementată de obiceiurile din bătrâni. Consiliul bătrânilor se ocupa de toate afacerile colectivității.

1) Gumpłowicz, *La lutte des races*, trad. fr. 1895 p. 159 numește această solidaritate dintre membrii tribului *Syngenism*, adică un sentiment de simpatie între acei care au conștiința unei origini comune, care se opune unui sentiment de *ură* irezistibilă și eternă contra grupurilor streine. Aceste 2 sentimente împing pe oameni la lupte nesfârșite.

2) Spencer, *Principes de Sociologie*, III p. 527-528.

Diversele fenomene naturale au produs puternice impresiuni asupra omului primitiv : vederea soarelui, a lunii, a boltei cerești, furtuna, trăsnetul, tunetul, marea furioasă, eclipsele.

Omul primitiv caută să-și explice aceste fenomene. Ei considerau că aceste fenomene sunt produse de ființe puternice și misterioase.

Un alt fapt, care impresionează puternic pe omul primitiv, este de sigur încetarea vieții la oamenii cu care trăia în relațiune. Ei nu puteau să-și închipue că morții au încetat să trăiască ; ei credeau că aceștia continuă o nouă viață, ca umbre, că sunt mult mai puternici și că cei rămași în viață trebuie să le respecte voințele.

Aceste credințe capătă o mare influență asupra oamenilor și de aci tradiționalismul, ce se observă la popoarele sălbatice.

Șeful, de ordinar, se pune de acord cu fermecătorul, acela care e în contact cu divinitatea, cu spiritele, care reprezintă spiritul religios. Această apropiere este necesară pentru dominațiunea maselor. Astfel, în Polinesia și Melanesia, fermecătorii au creiat legea *tabu*, care dă drepturi extraordinare acestei clase și șefilor. În virtutea acestei legi sunt persoane și lucruri, care sunt tabu prin natură. Astfel sunt șefii, preoții, cadavrele, femeile în timpul nașterii și al lăuziei, obiectele care aparțin șefului. Aceste persoane sau lucruri sunt socotite sacre și este oprit contactul. Infrafracțiunile sunt pedepsite cu moartea și confiscarea bunurilor<sup>1)</sup>.

Când într'un trib un om puternic bate pe unul mai slab și-i ia bunurile, cel mai slab, dacă nu are posibilitatea să se răsbune, de teamă se supune. Această supunere a celor slabi transmisă prin ereditate, face să se nască o opinie generală, că trebuie respectată voința celor puternici. Prin aceasta, cei puternici devin și mai puternici, grație acestei credințe, care, încetul cu încetul, îmbracă pe cei puternici cu protecțiunea demnităților, sau sunt considerați având chiar ei caracter divin.

1) Sigm. Freud, Totem et Tabou, Payot, Paris, 1924.

Această forță imaginară face posibil ca un mic număr de oameni să domine o mulțime întreagă. Gumpowicz, în *Précis de sociologie*, tr. fr. 1895, p. 195, zice cu drept cuvânt: *L'Etat est une organisation de la suprématie d'une minorité sur une majorité.*

Când războaiele cu triburile vecine devin numeroase, șeful devine foarte puternic. El e înconjurat de oamenii cei mai puternici din trib, de ordinar membrii din familia sa sau din clanul său. El și cu ai lui reprezintă o organizare față de mulțimea neorganizată. Pentru a-și menține puterea, el întrebuintează mijloacele cele mai barbare: omoară și oprimă pe supuși: i se recunoaște dreptul de viață și de moarte de toată lumea. El veghează ca ordinea să nu fie turburată și, în caz de conflicte, intervine ca judecător.

În asemenea condițiuni, acțiunea clanului nu mai este necesară, căci șeful asigură ordinea și împiedică turburările interne, în schimb însă începe să ia importanță familia.

~~X~~ 18. — La început, oamenii posedau și apărau toate femeile din clan sau aveau relațiuni cu toate femeile dintr'un alt clan (endogamie, exogamie); mai târziu avem căsătoria pe grupe, adică mai mulți frați posedă mai multe femei, de ordinar surori.

În asemenea condițiuni, rudenția nu se poate stabili decât din partea mamei. La toate animalele instinctul matern este dezvoltat: mama îngrijește de copii. Familia primitivă diferă prin compoziția sa de familie patriarhală, căci ea cuprinde pe mamă și descendenții ei, tatăl rămâne strein. Familia se bazează pe faptul maternității. Paternitatea este un fapt care nu se manifestează în mod exterior și nu a putut prin urmare să fie socotit ca generator de drepturi de către popoarele primitive. Singura rudenie ce se cunoaște este rudenția prin femei. Familia este cea maternă. Ea avea, nominal, ca șef bunica sau mama, în realitate fratele bunicei sau al mamei. De ordinar, fratele era protectorul. Această stare de lucruri, numită matriarhat, se

găsește la foarte multe popoare, care nu au depășit un anumit stadiu de civilizațiune<sup>1)</sup>.

Dacă admitem că instinctul patern a putut să existe la unii oameni mai dezvoltat, că acești oameni au putut să dea toată afecțiunea lor propriei sale familii și desigur că războinicii puternici și temuți nu au tolerat amestecul rudelor femeilor pe care ei le răpiseră și le posedau. Aceste familii erau mai bine administrate, mai bine organizate.

Când s'a ajuns la întrebuințarea focului pentru prepararea alimentelor, când s'a făcut constatarea că vegetalele fierte sunt foarte comestibile, când s'a ajuns la domesticirea animalelor, oamenii aveau o alimentație foarte bogată și femeia era foarte necesară, copiii de asemenea. Paza animalelor, cultivarea câmpurilor, pregătirea alimentelor, cereau multe brațe. Familia patriarhală oferea mari avantaje și de aceea constatăm că, la toate popoarele ajunse la un stadiu anumit de civilizațiune, se admite patriarhatul. Tatăl este considerat ca stăpânul, arbitrul, reprezentantul familiei; el e și judecătorul și preotul. Femeia

1) Studiul comparat al limbilor indo-europene ne arată că chiar la Romani a trebuit când-va să fi existat patriarhatul. În adevăr *filius* înseamnă sugaci, căci, după cum arată Breal în *Dictionaire étymologique latin*, *filus* sau *filius* este un adjectiv derivat de la vechiul substantiv *fela*=sân, de acolo verbul *felo-are*=a suge, *feles*=femele precum și adjectivul *felix*=abondent, nutritiv și mai târziu fericit.

Cuvântul *frater*=frate=il găsim la toate popoarele indo-europene: *φάτερ* sau *φάτ'ρ* la Eleni, *bhratar* în sanscrită, *brothar* la Goți apoi în Germania *bruder*, *brother* la Anglo-saxoni, la vechi Slavi *bratru*. Sensul primitiv al cuvântului a fost acela de protector căci vine de la rădăcina *bhar* cu sens de a susține, a proteja.

Avunculus, unchiu matern arată iarăși legătura ce există între bunica și descendenți săi. Din *Avia*=bunia s'a format pentru nepoți cuvântul *avunculus* fiul bunicii și fratele mamei. El era protectorul familiei. De asemenea sora mamei se numește *matertera*. Aceste cuvinte nu s'ar fi putut forma după introducerea familiei patriarhale, în care știm că nu se ținea compt de rudenii prin femei.

Tot asemenea cuvântul *gener* caracterizează situațiunea unui om, care procrează. Cuvântul vine de la verbul vechi *geno*, mai târziu *gigno*, *genui*, *genitum*, *gignere*=a produce, a procrea. Acest cuvânt ca și cuvântul *levir*=cumnat, derivat de la *vir*=bărbat. Cuvântul presupune că femeia întreține relațiuni cu frații bărbatului.

În familia patriarhală, unchiul matern conducea familia. Este probabil că nu se ocupa așa de bine de familiile sursurilor sale, că el caută să profite în interes personal, vânzând și schimbând copii.

și copiii sunt sub puterea sa ; el are drept de viață și de moarte asupra lor. În fiecare familie nu e decât un singur proprietar — familia și un singur uzufructuar — tatăl. Femeia și copiii nu pot să aibă nici o avere. Solidaritatea strânsă dintre membrii familiei, disciplina, care există sub conducerea tatălui, făcea din familie un organism puternic, în măsură ca să se apere, să se răsbune și să fie temută.

19. — Am văzut că deosebirea între bogați și săraci apare, după ce omul a început domesticirea animalelor și cultivarea plantelor. Atunci grupările omenesti încep să părăsească viața nomadă, își fac locuințe stabile și se dedau agriculturii.

Cei bogați se grupează în jurul șefului, întărindu-i puterea, pentru ca să-i apere. Pentru ca să-și mărească bogățiile și să-și întindă dominațiunea, se încep războaie de cucerire. Cei învinși, fie că sunt sau nu transformați în sclavi, trebuie să lucreze pentru învingători, fiind supuși la legi foarte severe<sup>1)</sup>. Cuceririle dezvoltă energia învingătorilor ; bogățiile se înmulțesc, co-

1) Prizonierii de război, în timpurile primitive, erau omorâți sau mâncați ; mai târziu însă cu dezvoltarea civilizațiunii, cei bogați socotesc că au nevoie de brațe cari să le lucreze câmpurile, să țese, să îngrijească de vite și atunci prizonierii sunt cruțați și puși să servească pentru învingători. Herodot ne povestește ca Scifii, de teamă ca sclavii lor să nu fugă, le scoteau ochii. În alte țări se tăiau sclavilor organele virile, alți le tăiau un picior sau o mână.

Asirienii, după o victorie, adunau prizonieri, o parte din ei erau omorâți în torturi, de fața cu cei rămași în viața, ca ast-fel aceștia să fie tero-rizați.

La Romani, clasele libere, chiar cele mai de jos nu se asociau cu sclavii, care erau socotiți ca animale. Stăpânul avea drept de viață și de moarte. Cato (de re rustica II, 4) recomandă agriculturului de a lăsa vitele să se odihnească o zi pe săptămână, dar să nu se dea nici o odihnă sclavului. Cruzimile aplicate pentru amuzament, făcându-i gladiatori, sau dându-i ca hrană fiarelor sălbatice, sau tăindu-le limba pentru a fi siguri de tăcerea lor, erau practicate în mod curent.

Acest tratament crud, neuman făcea ca să se stabilească încetul cu încetul o solidaritate între sclavi și să încerce să lupte prin minciună, intrigă și alte mijloace pentru a-și mai îmbunătăți soarta. Se formează la dânșii o moralitate invers de cea a stăpânilor. Deși senatus consultul silanian pedepsea cu moartea pe toți sclavii care locuiau sub acelaș acoperământ cu stăpânul în caz de moarte violentă sau chiar de sinucidere, totuși sclavii reușeau să se scape de stăpânii prea tirani, mai ales prin otrăvă.

Mai târziu, sub imperiu, sclavii denunțau pe stăpânii lor. Ajunseser un adevărat flagel social aceste denunțuri. Sclavagiul cu drept curând se poate socoti ca una din cauzele de dizoluțiune ale imperiului roman.



mertul și industria fac progrese ; societatea omenească simte noi nevoi : trebuie să se facă șosele pentru a se înlesni transporturile, trebuie să se facă legi pentru a se reglementa noile raporturi ce se stabiliseră între oameni. Proprietatea pământului, care la început a fost colectivă, a tribului sau a clanului, devine proprietate individuală ; subordonarea celor săraci față de cei bogați devine și mai accentuată.

Statul se organizează ca să asigure celor bogați folosința bunurilor dobândite și să le dea posibilitatea să-și mențină dominațiunea lor asupra supușilor.

După ce statul a ajuns să asigure ordinea internă, așa încât să facă posibilă viața socială, constatăm că în sânul clasei dominante izbucnesc lupte violente în scop de a pune mâna pe puterea politică, adică să cucerească dreptul de a comanda. Istoria e plină de dezordine și lupte civile, asasinate de șefi și monarhi, persecuțiuni sângeroase contra partizanilor. Atâtea state puternice au căzut din cauza conflictelor ce se produceau la mai fiecare vacanță de tron.

Luptele între clasele sociale ocupă mare parte din istoria republicilor grecești și a Romei ; prin aceasta ele s'au dezorganizat și au căzut sub stăpânirea unui șef, sau sub dominațiune streină.

De sigur și astăzi, chiar la popoare civilizate, lupta politică duce la violențe, dezordine și războaie civile ; dar nu e mai puțin adevărat că moravurile s'au mai îmblânzit, căci, pentru a evita luptele, oamenii au recurs la consultarea divinității pentru alegerea șefilor și, negreșit, acolo unde s'au introdus asemenea sisteme, frământările interne s'au mai micșorat. În unele părți, șefii erau aleși dintr'o familie care descindea dintr'un zeu sau dintr'un erou zeificat. Astfel, la Atena, arhonții fură aleși multă vreme dintre Codrizi, adică din descendenții lui Codrus.

Existența acestor familii privilegiate, care erau socotite că au drept la conducere prin voință divină sau prin grația lui Dumnezeu, constituie un avantaj, căci pune un frâu ambițiilor lor și înlătură conflictele.

Mai târziu însă, când credința religioasă a pierdut ascendența, când oamenii și-au dat seamă că divinitatea nu se ocupă de lucrurile de pe pământ, s'a căutat să se justifice altfel transmisiunea ereditară a puterii politice.

La națiunile civilizate, unde ordinea e bine stabilită, unde conștiința cetățenească e puternică, principiul transmisiunii ereditare e înlocuit cu al selecțiunii conștiente al celor mai merițoși.

Un alt mijloc pentru a înlătura luptele pentru cucerirea puterii este acela, ca oamenii să se înnumere și să atribue conducerea acelor cari sunt doriți de cel mai mare număr ; cu alte cuvinte, care ar avea șansa de a învinge în caz că s'ar face apel la forță. Acesta e sistemul votului.

Și acest sistem, care ar părea cel mai bun, e viciat prin pasiunile omenești, prin dorința de a pune mâna pe putere, așa că de multe ori devine o adevărată mistificare.

Așa, în unele timpuri, la Roma, se corupeau alegătorii, bande plătite amenințau, intimidau și împedeau pe adversar să voteze ; rezultatul votului era falsificat și s'a ajuns chiar ca alegerile să se facă cu ajutorul armatei.

În republicele negre, Haiti și Sfântul Dominic, falsificarea alegerilor, furtul urnelor se pare că se practică pe o scară întinsă ; asemenea practice se constată și în unele republici din America de sud. Chiar și în Europa sunt unele țări, unde constatăm că se falsifică voința alegătorilor<sup>1)</sup>.

20. — Înăuntrul unei colectivități omenești, cu dezvoltarea civilizațiunii ajunge să se formeze diferențieri între oameni, prin faptul că au ocupațiuni deosebite : unii se ocupă cu agricultura, alții cu diferite meșteșuguri, alții cu științele, literele și artele, alții cu meseria armelor, alții sunt preoți, etc. Între membrii aceleiaș categorii sau clase se stabilesc anume legături de interese și o solidaritate, căci fiecare apărând drepturile celorlalți, le apără pe ale sale.

Unele din aceste clase, după împrejurări, pot să aibă, la un moment dat o influență, o forță mai mare și să pună mâna pe

1) M. Vaccaro, Les bases sociologiques du droit et de l'Etat. Paris, 1898.

conducerea statului. Lupta pentru cucerirea puterii politice între diferitele clase ale societății este foarte aprigă. „Il suffit de jeter un coup d'oeil sur l'histoire de l'humanité, ne spune Passy, „pour être convaincu de l'enormité des maux nés des haines des „classes. Dans le monde grec et romain, où par suite de l'esclavage de la multitude, ces haines, dûes aux rivalités politiques „ne pouvaient se donner carrière que dans le nombre très restreint des hommes libres, constituèrent le fléau le plus redoutable de ces peuples. Grands et petits patriciens et plébéiens „luttaient à qui mieux mieux les uns contre les autres“<sup>1)</sup>.

Fiecare clasă socială voiește să pună mâna pe putere. De aci violențe, dezordine, rășboaie civile.

Când o clasă socială pune mâna pe putere, ea caută să o conserve cât mai mult timp; ea crede că această stare de lucruri este cea mai justă și voiește ca această idee să fie împărțită de toată lumea. De aceea modifică legislațiunea pentru a-și legaliza situațiunea obținută poate prin violență. Clasele sociale învinse, însă nu se resemnează și luptă pentru cucerirea puterii continuă mai departe.

Clasele sociale, care au deținut rând pe rând puterea, sunt: clasa militară, clasa sacerdotală, aristocrația, burghezimea, proletariatul.

La început, când omenirea trăia într'o luptă continuă, e natural ca dominațiunea să aparțină clasei militare, care reprezintă puterea.

De ordinar, guvernele acestei clase sunt despotice. Găsim această clasă dominând la Asirieni, la Babilonieni, la Perși. Aceste guvernări erau făcute pentru cucerire; ele reprezintă despotismul și arbitrarul.

La Roma, când pretorienii și legionarii au ajuns să pună împărați pe favoriții lor, ideea de dreptate dispare, forța brutală domină cu tot cortegiul de orori. Cetățenii, în plină pace, sufereau calamitățile rășboiului. Impărații Claudiu, Neron, Galba, Viteliu, Domitian, Pertinax, Caracalla, Macrin, Alexandru

1) Passy, *Des formes de gouvernement* (Bibliothèque des sciences politiques)

Sever și câți alții fuseră proclamați împărați de soldați și apoi tot de ei omorâți.

Mamelucii<sup>1)</sup>, o gardă militară creiată de sultanul Egiptului Melik-Saleh în al XIII-lea secol, au reușit să răstoarne pe sultanul legitim abia după câțiva ani dela înființare și să pună pe comandantul lor Melik-Moezz. Dinastiile mameluce au domnit până la 1517, când Egiptul a fost cucerit de Turci; însă aceste domnii sunt cunoscute prin violențe fără seamăn, prin detronări, asasinat. Chiar după cucerirea turcească, Mamelucii au continuat să formeze o puternică organizare militară feudală, care nu lăsa liniște țării; ei au fost distruși în 1811 de Kedivul Mehmet Ali.

Astăzi, în Mexico, în republicele din centrul și sudul Americii, asistăm la asemenea guvernăminte militare. Spania are chiar acum un guvern militar, însă acesta numit de Rege.

Guvernele militare, de ordină, se instalează cu lupte, căci pot fi mai mulți candidați, fiecare sprijinit de o parte din armată. Acei, cari înving, caută să se răsbune. Din cauza acestor turburări, viața socială nu poate face mari progrese.

21.— *Clasa sacerdotală* a jucat de asemenea un rol politic considerabil.

Am văzut că oamenii, prin natura, chiar a spiritului lor, sunt porniți să atribue viață, inteligență și voință unui mare număr de fenomene cosmice, că de asemenea fenomenul morții îi influențează; ei nu cred că viața a încetat cu desăvârșire; ei cred că cel încetat din viață continuă să trăiască sub formă de umbră.

Toate aceste manifestațiuni ale forțelor naturei, toți morții exercită o mare influență asupra oamenilor; căci acestea, pornind dela ideia că aceste ființe supranaturale pot să le facă bine sau rău, caută să-i facă favorabili prin rugăciuni sau prin jertfe

---

1) Napoleon I, cu ocaziunea expedițiunei ce a făcut în Egipt, și-a creiat o gardă din câți-va mameluci. După creiarea imperiului, el a format un escadron de mameluci, care facea parte din garda imperială, considerați, ca fanatici partizani ai împăratului. Cuvântul se întrebunțează în politică pentru partizani fanatici ai guvernului.

Dar, nu toți oamenii pot să aibă aceiaș trecere față de aceste ființe supranaturale. Sunt unele persoane, cari sunt considerate de ceilalți că se pot pune în relațiune cu aceste ființe supranaturale, fie că descind dintr'o divinitate, fie din alte considerațiuni. Din această cauză ei devin personajii importanți. Vräjitorii sau preoții au o influență considerabilă asupra poporului. Vräjitorul caută să gonească spiritele rele prin anumite formule, prin anumite rituri. Cu timpul însă când societatea omenescă s'a dezvoltat și mitologia s'a erarhizat și atunci pentru a câștiga favoarea acestor divinități, s'au instituit preoți cari să-i servească pentru a 'i face favorabili orașului sau poporului. Omenirea suferă de boale, animalele pot să se îmbolnăvească. o secetă poate să vie ; omul nu cunoaște cauzele. Preoții pot să le atribue aceste calamități nemulțumirei, răsbunării, zeului teribil. Nici o tiranie nu e mai mare decât cea pe care omul și-o făurește singur prin mintea lui, prin crearea acestor ființe invizibile, care-i văd toate acțiunile, care-i cunosc gândurile.

Când clasa sacerdotală pune stăpânire și are rolul conducător, constatăm că guvernarea este crudă și lipsită de orice libertate.

În Mexic preoții aveau o putere foarte mare. În această țară erau divinități canibalice, căroră le plăceau sacrificiile omenesti. Numai în orașul Mexic se sacrificau peste 20.000 oameni<sup>1)</sup>. Cu ocaziunea inaugurării templului dedicat zeului războiului, au fost sacrificați 60.000 oameni.

Ebreni ne dau exemplul unui Stat teocrat. Ei se considerau guvernați de Iehovah, care le dădea legi și ordine, regulă actele vieții lor. Preoții și judecătorii erau intermediarii între divinitate și popor ; ei erau interpreții voinței sale.

În India, casta brahmanilor domina toate celelalte caste. Codul lui Manu ne spune : Bramanul ocupă primul loc pe pământ ; el e stăpânul tuturor ; el veghează la conservarea legilor. Tot ce există e proprietatea Bramanului (cartea I, parag. 99 și 100). Brahmanul e o divinitate pe pământ. Regele trebuie să

1) Letourneau, L'evolution religieuse, p. 231 ; Vaccaro, *op. cit.*

aibă respect de Brahmani și să guverneze după consiliile lor; el nu trebuie să le ia nici un impozit, ci din contra să le dea bogății, căci ei au creat focul, ei au creat oceanul, ei au făcut luna, ei fac ca lumina să subsiste, ei singuri au știința divină.

Și mai departe: Este un sacrilegiu să furi pe un Brahman, dar un Brahman poate să fure pe un Sudras, pentru că acesta nu are nimic propriu. Legea Manu 415 și urm.

Un Brahman poate să bată și să omoare pe un om și nu poate să fie pedepsit în cazul cel mai grav decât cu exilul.

Când există deci supremația clasei sacerdotale, avem, în general, inegalitate socială foarte pronunțată. Preoții lucrează asupra imaginației poporului, căutând să-și conserve dominația, sperându-i cu îngrozitoarele pedepse ce vor avea de îndurat în lumea viitoare.

Și atunci oamenii devin cele mai extraordinare instrumente în mâna preoților; ei singuri își impun privațiuni, suferințe, mizerii, își ruinează corpul, numai ca să mulțumească pe îngrozitorii lor tirani, făuriți de imaginația lor, aceste chimere, numite zei.

Pasiunile religioase fac să se nască diferite de interpretare, care sunt tratate de schisme. Sf. Ioan din Damasc, din secolul VIII, ne vorbește de 100 erezii, care existau în acea epocă. Între partizanii diverselor secte au loc lupte sângeroase. Numai între creștinii avem un număr foarte mare de schisme, cari culminează în separațiunea bisericilor de orient și de occident, separațiunea bisericilor protestante, calvinismul, etc. În Statele Unite avem peste 20 secte creștine. (Vaccaro, *op. cit.*).

În occident, biserica creștină a jucat un rol considerabil și de aceea, cruzimile, războaiele, persecuțiunile pornite din idei religioase, în această parte, sunt mai numeroase. Cruciada contra Albigenilor a dat ocaziune la orori inimaginabile; sfânta inchizițiune a aplicat celor bănuți de erezie pedepse de o cruzime rafinată și, după ce distrugeau corpul prin chinuri, aduceau aproape niște cadavre, le crucificau și le ardeau de vii în așa zisele *auto da fe*, care se făceau în public și cu mare solemnitate.

Preoții împingeau de multe ori populațiunile la război. Astfel era în vechiul Mexic, unde zeii cereau să mănânce și le trebuiau carne de om, sacrificii omenesti<sup>1)</sup>. Divinitățile ajutau în războaie. Evreii purtau la războaie arca, considerată ca locuința lui Iehovah. A omorî inimicii era cea mai mare plăcere ce se putea face divinităților. Astfel, în Biblie ni se spune că Samuel, marele preot, se plânge lui Dumnezeu, pentru că Saul, deși nimicise pe Amaleciți, nu omorâse încă pe regele lor și mai lăsase în viață câțiva dintre nobili și turmele lor.

În Europa creștină, preoții au luat o parte activă la războaie. Sub Carol Martel, clericii purtau arme; episcopii luau parte la războaie, ei conduceau de multe ori expedițiuni de jefuire a vecinilor lor, ne spune Guizot în *Histoire de la civilisation* III, p. 299, citând documente de ale timpului. Cavalerii teutoni erau un ordin de călugări militari, constituit către 1128 din cruciați germani. Intorși în Europa, ei organizaseră un Stat călugăresc militar în Prusia, la granițele Poloniei, având capitala Marienburg. Puterea lor militară a fost înfrântă la începutul veacului al XV-lea în bătălia dela Tannenberg.

22. — *Clasa aristocratică* a jucat de asemenea un rol foarte mare. Cuvântul este grecesc; el este superlativul dela ἀγαθός = bun. Prin urmare ar însemna puterea sau guvernarea celor mai buni. Aristocrația ar însemna deci guvernarea unei minorități, care se distinge prin naștere, unită de cele mai multe ori ca avere. Bogăția s'a zis, cu drept cuvânt, că este o forță, căci acela care o posedă poate să-și desvolte mai bine facultățile și are sub dependența sa mai multe persoane, cari trăiesc de pe urma sa și cari îl ajută în întreprinderile sale.

Bogăția poate să provie și din cucerire și atunci acei care o posedă constituiesc noblețea spadei, cea mai considerată dintre aristocrații.

Să luăm ca exemplu una din cele mai vechi aristocrații, cea engleză, și să vedem cum s'a format. Wilhelm Bastardul, ducele Normandiei, vizitând pe regele Angliei și admirând bo-

1) H. Spencer, *Principes de sociologie* IV. p. 133; Vaccaro, *op. cit.*

găția țării, și-a făcut planul să o cucerească. Reîntors în Normandia, cu ocaziunea unei vizite ce-i făcu Harold, un nobil care se bucura de cea mai mare autoritate în Anglia, îl făcu să jure, la o beție, că la moartea lui Eduard îl va ajuta să devie rege al Angliei.

La moartea lui Eduard, Anglo-Saxonii aleseră ca rege pe Harold; Wilhelm îi ceru tronul și Harold refuzând, Wilhelm îl acuză de sperjur și obținu dela Papa Alexandru III o bulă de excomunicare și un stindard.

Atunci Wilhelm își strânse armată din Normandia și din țările vecine. Toți aventurierii alergară, toți voiau să aibă partea lor de pradă.

Wilhelm cu această armată debarcă la 26 Sept. 1066 la Pevensey, lângă Hastings.

Augustin Thierry, în „Histoire de la conquête de l'Angleterre par les Normands“, vol. I, p. 248, ne arată că, după ce Harold a fost învins, Normanzii au masacrat un număr foarte mare de oameni, a căror bogății au fost atribuite învingătorilor, iar văduvele și fetele din familiile cele mai ilustre fuseră date în căsătorie militarilor.

Acei din Anglo-Saxonii, care au mai rămas, fură transformați în servi.

Toți cavalerii normanzi deveniră mari seniori și împrejurul castelelor lor și-au așezat oamenii lor de trupă, dându-le case, pământuri, prin urmare s'a format o aristocrație teritorială.

Clerul anglo-saxon fu de asemenea masacrat sau înlocuit prin normanzi. Aceștia cu ocaziunea spovedaniei aflau de orice mișcare de revoltă și comunicau guvernului.

Alteori găsim o aristocrație, care-și trage bogăția din comerț. Astfel este patriciatul venețian, care grație instituirii marului consiliu, precum și faptului că și-au arogat în profitul lor distribuția justiției, au reușit să creieze una din cele mai puternice aristocrații.

Alteori vedem că șeful Statului conferă titluri de nobleță, sau devin nobili acei care exercită anume sarcini. Aristocrațiile sunt în general retrograde, ele împiedecă progresul.



Reșimul aristocratic se deosibește de celelalte, prin faptul că este mai dulce, mai uman decât acele exercitate de clasele militare sau sacerdotale. Guvernul aristocratic are nevoie de concursul militarilor și de concursul bisericeii, dar trebuie să ție un echilibru pentru a nu le exagera puterea. Pe câtă vreme în guvernarea clasei militare avem brutalitate și aroganță, iar în aceea a clasei sacerdotale ipocrizia și oprimarea, în guvernarea clasei aristocratice găsim un spirit mai just, născut tocmai din această necesitate de echilibru. Dar, în colo, aristocrații aleargă după bogăție și după privilegiu. Ne fiind nici reprezentanții forței ca militarul, neavând nici puterea care derivă din superstiție ca biserica, ei se servesc de pompa exterioară: titluri, blazoane, lux, gravitate, ceremonial, — iată mijloacele de care se serveste aristocrația (Vaccaro, op. cit.).

23. — *Clasa burgheză* joacă astăzi rolul principal în conducerea politică în mai toate țările civilizate.

Cum s'a născut această clasă ?

În evul mediu oamenii, care locuiau pe domeniile unui nobil sau ale unei mănăstiri, se găseau în situațiune de servi, adscripti glebae.

Încă de prin secolul al XI-lea locuitorii orașelor voiau să devie liberi și au profitat de diverse împrejurări pentru a obține libertatea, mai ales de încurcăturile bănești ale seniorilor lor. Când regalitatea începu să se întărească, ea își găsi sprijinul în această clasă și o sprijini la rândul său. Renașterea de asemenea o favoriză. Burghezii bogați își trimeteau copiii să învețe în universitățile ce se creiară și astfel au putut obține importante funcțiuni în finanțe și în magistratură mai ales. Sărăcimea la orașe și la țară aveau acum un apărător în burghezime, care în 1614, cu ocaziunea convocării parlamentului, arată mizeria extraordinară care face pe oameni în Guyenne și Auvergne să se hrănească cu iarbă.

Și sărăcimea se mărește mereu. Impozitele excesive fac pe micii proprietari, care reușiseră să iasă din servaj, plătind proprietarilor lor rescumpărare, să-și părăsească pământurile din

cauza acestor impozite. Nobilii și preoții, fiind clase privilegiate, nu plătesc nici o dare.

Taine ne spune că în 1760 un sfert din întinderea Franței nu mai era cultivată. Lipsa de lucru, lipsa de hrană, erau urmările acestei situațiuni. Și atunci siguranța dispărea și la țară și la orașe. Și când o secetă a ruinat recolta, în 1788, o stare de anarhie spontanee izbucnește, ne spune Taine.

Burghezimea conduce această mișcare. Noblețe, Cler, Regalitate sunt responsabile de această stare de lucruri și plătesc cu capul greșelile făcute.

Burghezimea proclamă egalitatea civilă și libertatea; dar, când au voit să canalizeze revoluția și să o oprească, au fost târați de dânsa. Montagnarzii extremiști puseseră stăpânire. Când însă aceștia au vroit să dea o nouă organizație politică, neînțelegerile izbucniră, burghezimea reuși să reia puterea și de atunci o deține fără întrerupere.

Prin legile ce au făcut, noii guvernanți au stabilit principiile fundamentale, menite să le asigure și să le conserve puterea: 1. libertate; 2. egalitate; 3. fraternitate; 4. respectul proprietății individuale; 5. principiul că puterea rezidă în popor, dar guvernarea se face prin reprezentațiune.

Libertate, egalitate, fraternitate este deviza republicană din 1789. *Libertatea* individuală absolută e o imposibilitate, căci ar face imposibilă viața socială. Omul e răspunzător de acțiunile lui, are limite ale libertății.

*Egalitatea* reală recunoaște dreptul tuturor de a fi tratați egal pentru acte egale, inegal pentru acte inegale. Această egalitate proporțională nu trebuie confundată cu egalitatea brută, pe care o reclamă socialiștii.

Egalitatea brută a colectivștilor plătește aceleaș salarii și leneșului și celui vrednic, și savantului și ignorantului, și celui inteligent și priceput ca și celui lipsit de aceste calități. Așa, că cel care a produs de 4, de 5 ori mai mult, e plătit la fel ca cel care a produs 1. Ar fi domnia leneșilor și incapabililor. Egalitarismul brut e și în contra naturei, căci progresul în lumea or-

ganică are loc prin selecțiune. Or, selecțiunea presupune o rup-tură de egalitate, fie fizică, fie intelectuală. Prin urmare, voind să facă o nivelare a omenirii se ajunge la împedizarea progresului. Ceva mai mult, se va face o selecțiune a celor mai răi, omenirea va merge îndărăt. Egalitarismul fals vrea ca noi să fim asemenea cu ceilalți, dar asemănarea nu e decât o relațiune exterioară. Și înainte de a fi asemănător cu altul, trebuie să avem o personalitate. Adevărata egalitate este puterea egală pentru toți de a nu fi asemănător cu alți sub toate raporturile, e un drept egal la inegalități de tot felul. Adevărata egalitate stă în proporționalitate, care admite o egalitate fundamentală de drepturi, dar implică raporturi variabile și calități inegale. (Alf. Fouillé).

Al treilea principiu, *fraternitate*, trebuie înțeles sub forma de solidaritate socială. Fiecare individ este o celulă a organismului social. O societate omenească nu e o reunire accidentală de oameni; ea este o persoană vie și perpetuă, care are tradițiuni, drepturi și datorii seculare, bogăți morale și materiale de apărut contra pasiunii și interesului momentului, contra voinței chiar a majorității prezente. Fiecare individ este legat și de generațiunea prezentă, dar și de cea trecută și mai ales de cea viitoare; trebuie să existe un sentiment de solidaritate, căci numai așa există coeziunea societății. Aceasta însemnează fraternitatea.

*Proprietatea individuală* e supusă unui tratament egal. Nu mai avem pământuri nobile, ca în organizarea feudală. Incetul cu incetul, legislațiunea tinde să reducă din drepturile proprietarilor, începe să se considere proprietatea ca o funcțiune socială<sup>1)</sup>.

1) Pentru a combate institutiya proprietății, Henri George zicea în cartea sa Progrès et pauvreté: La terre est l'habitation de l'homme, le but qu'il doit atteindre pour contenter toutes ses aspirations, la matière à laquelle il doit appliquer son travail pour satisfaire tous ses désirs, car il n'est point possible de s'approprier les poissons de la mer, de jouir de la lumière du soleil, ou d'utiliser aucune des forces de la nature, si l'on n'a point la jouissance de la terre et de ses produits. Nous naissons sur la terre nous vivons d'elle, nous retournons à elle, nous sommes les fils de la terre, comme le bœuf d'herbe. Enlève à l'homme tout ce qui appartient à la terre et il ne sera qu'un esprit sans corps.

Revoluțiunea franceză din 1789 a fost o revoluțiune națională; ea a pus în primul rând ideia de patrie; imnul revoluțiunii, marseillose, exaltează ideia patriotică; revoluțiunea afirmă apoi egalitatea indivizilor înaintea legilor; ea suprimă toate privilegiile de clasă; ea nu a suprimat inegalitățile economice.

La congresul socialist, ținut la Lille în Iulie 1921, d. Digat, secretarul general al federațiunii funcționarilor dela Poștă, Telegraf, Telefon, a spus: Ça a été le trait de génie de la bourgeoisie de savoir démontrer que l'interrêt de la nation se confondait avec ses propres interrêts; et ceux qui ne trouve à opposer que l'Etat prolétaire à un Etat capitaliste n'ont qu'une conception retrograde et reactionnaire de l'organisation sociale.

Dominațiunea clasei burgheze a avut în toate direcțiunile rezultate strălucite.

Cu toate acestea, toate doctrinele socialiste văd în desființarea clasei burgheze și capitaliste, prin clasa proletară, obiectul principal al acestei lupte pe care ele o preconizează.

24. — O altă clasă socială, o formează lucrătorii manuali, proletarii<sup>1)</sup>, după concepțiunea socialistă. Cel mai celebru teoretician al socialistilor este, de sigur, Karl Marx (1818—1883), care, în cartea sa *Capitalul*, dă o formă științifică teoriilor socialiste.

Toate școlile socialiste văd cauza nedreptăților sociale în faptul că organizarea burgheză a dat o prea mare importanță capitalului și a făcut să se aglomereze bunurile în mâinile unui mic număr de paraziți, care au astfel putința de a exploata masa muncitorilor, făcând ca acestia să lucreze în profitul lor.

Socialismul este muncitoresc, nu se preocupă decât de interesele clasei muncitoare, pe care le judecă în antagonism cu interesele celorlalte clase. După doctrina socialistă, clasele burgheze devenite parazitare, trebuiesc eliminate; de aci *lupta de clasă*, pe care o vedem afirmată în programele socialiste.

1) Cuvânt latinesc, proletarius, înseamnă cetățean de joasă condițiune, om foarte sărac. Școlile socialiste întrebuițează cuvîntul în sens de lucrăt.r.

Socialiștii pretind că concentrarea mijloacelor de producție în mâna câtorva, prezintă un mare pericol social; căci dacă concentrarea industrială, comercială, financiară, care se înfăptuește astăzi în societățile burgheze s'ar aplica și la pământ, am ajunge ca clasele muncitoare să revie la starea de servaj sau chiar în situațiune de sclavi. Remediul nu poate consta în intervenția statului, care, pentru a salva libertatea, ar împărți loturi de pământ la mai mulți cetățeni.

Marx susține că remediul consistă în a recunoaște proprietății caracterul colectiv, toți fiind coproprietari în indiviziune și având avantajile care decurg din această situațiune. Două fapte antagoniste domină politica omenească: exigențele sociale și nevoile individuale. Să se examineze cât de mult cheltuese bogatii numai pentru exigențe sociale și risipa pe care o fac ei cum ar putea alina lipsurile celor săraci. Aceste 2 fapte prin opozițiunea lor sunt izvorul tuturor nemulțumirilor și mișcărilor sociale și deci armonizarea lor ar aduce pacificarea omenirii.

Școlile socialiste sunt dispuse să întindă atribuțiunile organizațiilor colective ca Stat, comună, căci ele voiesc să transforme în servicii publice tot ceea ce astăzi aparțin indivizilor. Ei însă voiesc un stat numai cu caracter economic, adică ca un fel de consiliu de administrație al unei imense cooperative<sup>1)</sup>.

Marx opune banului, care nu creiază nimic, munca care creiază; el pretinde că forma de exploatare cu salariați trebuie înlăturată și de aceea el condamnă apropiatiunea privată a instrumentelor de producțiune ca mine, domenii agricole, fabrici, căci le consideră ca un pericol pentru libertate, stabilind o dependență a aceluia care nu posedă față de stăpânul acestor instrumente de producțiune.

El consideră capitalul ca fiind cosmopolit prin esența sa, grație fluidității sale și prin urmare el nu poate fi urmărit numai într-o țară, căci dacă într-o țară muncitorii ar reuși să pună mâna pe putere și să voiască a stabili o mai bună justiție

1) Ch. Gide, *Curs de economie politică* (trad. G. Alexianu Buc. 1925 I, p. 42.)

socială ei găesc că cea mai mare parte din capital a evadat în alte țări. Din această cauză trebuie o înțelegere internațională între toți lucrătorii <sup>2</sup>).

În Rusia, în urma revoluțiunii din Octombrie 1917, s'a stabilit guvernarea sovietică, o tentativă de aplicațiune a teoriilor colectiviste ale lui Karl Marx. Teoreticianii partidului Lenin, Buckharine, Reissner formulară doctrina dictaturei proletariatului, urmând ideile lui Karl Marx și proclamând lupta de clase. Proletariatul stăpân pe putere a distrus organizarea burgheză.

Drojdia societăței, împinsă și excitată printr'o propagandă demagogică a comis, în primele timpuri, cele mai extraordinare excese față de burghezi, față de ofițeri, față de intelectuali și chiar față de socialiști moderati. În primele luni, puterea publică era dezagregată; fiecare oraș se proclamase republică; armata, în debandadă, era un element de dezordine. Lucrătorii și soldații puși în posturile de conducere, fără să aibă nici o cunoștință, căutau numai în mijloace violente legitimarea funcțiunii lor.

Către începutul lui Iunie 1918, puterea publică începe să se centralizeze în mâna comisarilor poporului din cauza necesităților războiului civil; se formează armata roșie la început prin angajări voluntare, apoi prin conscripțiune; se suprimă instituțiunile reprezentative și adunările deliberante și se concentrează toată puterea în mâinile comitetelor executive: dictatura trebuie să aparțină șefilor, iar nu maselor, zicea Lenin <sup>3</sup>). Ca măsuri economice, se naționalizează industria și se organizează un monopol asupra produselor agricole <sup>3</sup>).

---

1) Benoit Malon, *Le socialisme integral*.

2) Lenin, *La maladie infantile du communisme* (trad. fr.) 1920, p. 12, 39, 41.

3) Cea-ce este de admirat în Rusia sovietică este serviciul de propagandă, cu ajutorul căreia guvernul își ușurează realizarea practică a programului: Conferințe, afișe ilustrate, ziare, anunțuri luminoase, cinematograf, fonograf; toate sunt puse la contribuțiune, toate tratează acelaș subiect și caută să convingă masa populară. Trenuri cu vagoane de expoziție agricolă și industrială cutreieră întreaga Rusie, conferențieri explică diverse chestiuni, ce ar interesa.

Propaganda prin mijlocul afișelor ilustrate și al tablourilor joacă un rol important. Unele din aceste tablouri se pare că au o reală valoare artistică.

Am arătat într'altă parte (no. 41), cum însuși Lenin a recunoscut, în 1921, că încercarea de a introduce principiile de producțiune și repartițiune socialiste nu a reușit și cum a trebuit să se revie asupra unora din măsurile luate, făcându-se concesiuni capitalismului. Este recunoașterea falimentului politicei marxiste.

25. — Am văzut cum omenirea din horde a început să se organizeze și a ajuns să formeze clanuri, cum horda s'a transformat în trib, cum mai târziu omenirea părăsind viața nomadă pe care o duceau în perioada când se ocupau cu vânatoarea și apoi cu păstoria, s'au stabilit în mod permanent pe un teritoriu, îndeletnicindu-se cu agricultura. Când societatea omenească ajunge să se fixeze pe un teritoriu, ea avea deja o organizare, avea o conducere. Societatea omenească astfel organizată și așezată pe un anumit teritoriu, formează un *stat*.

Bluntschli definește Statul un grup omenesc, comparând o persoană organică și morală, așezate pe un teritoriu sub forma

---

În orașele importante agenția telegrafică rusă (Rosta) are vitrine speciale în care expune ultimile noutăți politice cu ilustrațiuni apropiate, care plac poporului. Discursurile frunțășilor politici Lenin, Trotski, Kameiev, Zinoviev sunt reproduse prin gramofon în toate provinciile. Teatrul, cinematograful, gramofonul sunt întrebuintate, ca și în America, ca mijloc de convingere; telegrafia fără fir a luat o mare desvoltare în Rusia. Toate știrile sunt transmise seara din Moscova în toate direcțiunile. A doua zi dimineța în localitățile cele mai depărtate noutățile transmise sunt afișate în toate localurile publice și pe străzi.

Ceva mai mult, guvernul sovietic a organizat spre finele anului 1919 trenuri de propagandă, care străbat întreaga Rusie; în acest tren se găsește o sală de spectacole cu cinematograf și orchestră, într'un alt vagon se găsește o bibliotecă și librărie, într'altul o tipografie, căci trenul publică un jurnal pe baza știrilor ce primește prin telegrafia fără fir. Conducerea trenului o are un comisar politic care se ocupă de propagandă. Fiecare comisarîat organizează în câte un vagon o expoziție în care arată activitatea. Trenul este însoțit de un număr de conferențieri — propagandiști și are un birou, unde or-ce cetățean poate să depue plângeri contra autorităților locale. Când trenul se oprește într'o stație se distribuie cărți și jurnale, se țin conferințe, reprezentanții politici asistă la ședințele sovietelor locale, le dă indicațiuni, reprezentanții comisariatelor dau explicațiuni și îndrumări serviciilor respective, artiștii organizează spectacole. O astfel de propagandă este foarte utilă și de sigur că are o influență destul de mare asupra maselor. (Vezi în acest sens Lydia Bach, *Le droit et les institutions de la Russie soviétique*, 1923 pg. 138 și urm.)

de guvernanți și guvernați. Tot el definește Statul organizarea politică a națiunii pe un anumit teritoriu <sup>1)</sup>.

Gierke ne spune că esența Statului consistă în direcțiunea voinței comune, substanța Statului este voința comună, iar forma exterioară este puterea organizată.

Esmein definește Statul astfel : l'Etat est la personnification juridique d'une nation, c'est le sujet et le support de l'autorité publique. Cette autorité qui naturellement ne reconnaît point de puissance supérieure ou concurrente quant aux rapports qu'elle régit, s'appelle la souveraineté. Le sujet ou titulaire idéal et permanent de cette souveraineté qui personifie la nation entière, cette personne morale, c'est l'Etat qui se confond ainsi avec la souveraineté, celle-ci étant sa qualité essentielle. C'est une abstraction, mais une abstraction féconde et le produit d'un long développement historique <sup>2)</sup>.

Toate aceste doctrine nu sunt decât explicațiuni destinate să dea formă juridică faptelor, ce am studiat și anume :

1) că Statul este format dintr'un număr mai mare sau mai mic de oameni, locuind un anumit teritoriu ; 2) că acești oameni au trebuințe comune derivând din necesitățile fiziologice ale nutriției și ale reproducției ; 3) că acești oameni au aptitudini diverse ; 4) că trăind în comun fiecare are nevoie de serviciile celorlalți ; 5) că acești oameni nu pot să trăiască izolați ; 6) că unii oameni fiind mai puternici, fie că li se recunoaște o putere supranaturală, fie că sunt mai organizați, sau mai bogați, fie că sunt mai armați, fie că sunt mai numeroși, — reușesc să-și impună voința lor celor mai slabi.

Aceste fapte trebuie să fie îmbrăcate în formă juridică, căci în definitiv dreptul nu este de cât o formă, care îmbracă ca o haină faptele reale, viața reală. Trebuie să punem totdeauna de acord legile cu faptele, cu realitatea, căci, cum zice Thering : ce n'est pas aux faits de suivre le droit, c'est droit de suivre les faits, c'est-à-dire la vie <sup>1)</sup>, sau cum se exprimă mai clar Bou-

1) Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat* (trad. Riedmatten) ed. II. p. 18.

2) Esmein, *Elem. de droit constit.* ed. V p. 1.



troux : c'est aux concepts de s'adapter à la vie et non à la vie de céder la place au concept<sup>1)</sup>.

Grup de oameni, teritoriu, colaborațiune, scop comun continuitate, constrângere sunt expresiuni care nu au nimic juridic, care arată fapte sau forțe. Or, tehnica juridică este chemată să dea o formă juridică acestor fapte și forțe, căci pe când științele sociale se ocupă de fapte și forțe, dreptul caută să supună manifestatiunile externe ale vieții omenești la legi și să le dea o formă juridică.

Pentru toate aceste fapte și forțe avem instituțiuni juridice care le corespund. Astfel în gruparea de oameni există o legătură prin faptul că acei oameni și ascendenții lor au locuit pe același teritoriu de secole, că prin această conviețuire au căpătat o limbă comună, obiceiuri comune, o anumită mentalitate. Acestei legături care unește pe individ de teritoriu îi corespunde teoria juridică a naturalității.

26. — Pentru a putea da o definițiune juridică Statului trebuie mai întâi să examinăm faptele necontestate ce am arătat mai sus și pe care le găsim în orice formațiune de Stat. Din ele vom examina numai pe cele principale, le vom da formă juridică, vom examina raporturile juridice ce există între ele și apoi vom putea avea o definițiune precisă corespunzând faptelor. Aceste fapte sunt :

a) un grup mai mare sau mai mic de oameni, dar suficient de numeros și depășind cercul intimilor, așa încât să se poată face distincțiune între public și privat, Statul fiind prin excelență un organism public. Acești oameni au trăit și trăiesc în comun, de ordinar au aceeași limbă, au obiceiuri comune și o anumită mentalitate.

b) un teritoriu determinat, pe care locuiește această colectivitate omenească ;

c) o autoritate, adică indivizi care comandă și cari pot să-și impună voința lor prin forța altor indivizi, cari se supun ;

d) că aceste colectivități au un caracter de continuitate și

1) L'avenir de l'esprit religieux, publicat în Documents du progrès No. din April 1907, p. 310.

de perpetuitate, adică nu au un termen de existență, nu se stabilește când să se dizolve, ele sunt formate din generațiunile prezente, trecute și viitoare.

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

27. — Să examinăm în mod amănunțit aceste fapte, care alcătuiesc elementele constitutive ale Statului :

a) Studiind elementul *populațiune*, adică gruparea ome-nească care se află pe teritoriul Statului, trebuie să distingem 2 categorii de oameni : naționali și streinii.

Prin *naționalitate* se înțelege acea calitate pe care o au oamenii, care prin ascendenții lor au locuit în timpuri îndelungate acelaș teritoriu, care, prin conviețuirea în comun de secole, au aceeaș limbă, aceleași obiceiuri, o oarecare mentalitate particulară, aceleași idealuri pentru colectivitatea lor îi frământă sau îi influențează mai mult sau mai puțin în judecata lor.

Prin *streini*, înțelegem persoanele, care au origina deosebită, stabilite mai de curând pe teritoriul Statului din diverse împrejurări. Negreșit că numai naționali formează elementul esențial al Statului, streinii nu iau parte la viața politică, ei se bucură însă de drepturile civile (art. 9 din constituția dela 29 Martie, 1923).

Unele din aceste persoane, streine de origină, se asimilează mai mult sau mai puțin complect cu populațiunea băștinașe. Statul acordă acestor streini naturalizarea, adică dreptul de a fi socotiți ca și naționali, având aceleași drepturi și obligațiuni ca și naționali.

28. — Calitatea de român se dobândește : a) *prin naștere*, de pildă copii legitimi ai unui român, copii naturali ai unei românce, copii găsiți pe teritoriul României din părinți necunoscuți (art. 3 din legea pentru dobândirea și pierderea naționalității române din 24 Februarie 1924).

b) *prin efectul legii* devin cetățeni români : copiii streini legitimați de un Român. Această dobândire a cetățeniei are loc cu efect retroactiv (art. 2 din legea dela 24 Februarie 1924, pentru dobândirea naționalității române); femeia streină căsătorită

cu un român, dobândește cetățenia română, ea și păstrează această calitate și după desfacerea căsătoriei prin moartea soțului sau prin divorț ; locuitorii unui teritoriu anexat Statului român, potrivit legii de anexare, capătă cetățenia română.

Adopțiunea nu produce efecte asupra naționalității ;

c) prin *naturalizare*, care este un act de putere publică prin care se admite ca un strein să aibă toate drepturile și obligațiile unui cetățean.

În sistemul constituțiunei din 1866 naturalizarea se acorda prin lege. În Statele-Unite, legea stabilește condițiunile în care se poate dobândi certificatul de naționalizare. Acel care voeste să obție cetățenia americană, se adresează unui tribunal american dintr'un stat sau teritoriu. Tribunalul constată dacă are stagiul (5 ani, din care cel puțin un an în statul în care se cere naturalizarea), examinează pe candidat asupra principiilor generale ale Constituțiunei. Cetățeanul apoi prestează jurământ că va fi un cetățean liniștit și credincios (Woodrow Wilson, *L'Etat*, trad. Wilhelm, Paris 1902. vol. II, p. 1122).

În alte țări naționalizarea se acordă de puterea executivă (Franța). Constituția noastră din 1923 și legea din 24 Febr. 1924 stabilesc că naturalizarea se acordă de consiliul de miniștri, însă în urma constatărei, făcute de comisiunea de naturalizare compusă din primul președinte și președinții Curței de apel din București, că streinul îndeplinește condițiunile legii. Se cere ca streinul să-și manifesteze dorința de a fi cetățean român, să renunțe la supușenia străină și să aibă un stagiul de 10 ani dela facerea cererei. Sunt scutiți de stagiul streinii născuți și crescuți în Român'a până la vârsta de 21 ani, dacă cer naturalizarea în termen de un an dela îndeplinirea acestei vârste, precum și copiii care aveau vârsta de 21 ani, când tatăl lor a obținut naturalizarea, căci copiii minori dobândesc naturalizarea odată cu tatăl lor (art. 9).

Dreptul de cetățean se perde : a) prin naturalizare în țară streină ; b) prin legitimarea unui copil natural român de către un strein ; c) prin primirea unei funcțiuni dela un Stat strein fără autorizarea guvernului român ; d) prin supunere la o protecțiune streină ; e) prin retragerea naturalizării în cazurile

arătate de art. 37, 41 și 42 din lege ; f) românca prin căsătoria cu un strein devine streină, afară numai dacă, după legea soțului, ea nu dobândește naționalitatea acestuia sau când și-a rezervat naționalitatea română printr'o declarațiune autentică făcută înainte sau cu prilejul căsătoriei art. 38<sup>1)</sup>; ea recapătă cetățenia prin desfacerea căsătoriei.

Căutând care este natura juridică a legăturii care există între stat și individ, unii autori susțin că este vorba de un contract tacit sinalagmatic, care intervine între stat și individ. Acest contract de drept public ar fi *naturalizarea*.

Acordul de voințe necesar pentru existența orăruui contract, ei îl găsesc pentru individ în dorința de a deveni sau a rămâne cetățean, iar pentru stat în declarațiunea generală a legii, care stabilește, că acela care voește să devie cetățean trebuie să-și manifesteze voința de a căpăta cetățenia sau să capete o naționalitate streină.

Această teorie a contractului de drept public a fost dezvoltată mai ales în Germania. După partizanii acestei teorii orice acord de voințe poate să ia forma contractuală, numai să existe consimțământul și capacitatea părților.

Noi credem că ideea de contract trebuie exclusă, naturalizarea nefiind decât un act unilateral de putere publică.

În adevăr, deși pentru a se acorda naturalizarea este nevoie, în prealabil, ca individul să facă o cerere, dar aceasta nu constituie decât una din condițiunile pentru a se admite naturalizarea. Naturalizarea nu poate fi un act sinalagmatic, căci în asemenea contracte cauza obligațiunei uneia din părți este obiectul obligațiunei celeilalte părți. Or, dacă pentru individ cauza obligațiunei este naturalizarea, pentru un stat, cauza care îl face să contracteze nu este obligațiunea luată de individ, ea trebuie căutată într'un scop de utilitate publică.

---

1) Maxim, *Sistemul legii române privitor la naționalitatea româncei căsătorită cu un strein*, Dreptul 8/925.

2) Laband, *Droit public de l'empire allemand*, II 536. Vezi Nézard, *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris 1901, p. 235, care combate această teorie a contractului de drept public.

De sigur că nimcu nu poate să susție că naționalizarea, care se face în urma anexării unui teritoriu, este un contract. Când, în urma unui război, se anexează un teritoriu la un alt stat, statul care anexează, declara ca naționali ai săi pe cetățenii vechiului stat. Astfel s'a procedat prin legea din 9 Martie 1880 asupra Dobrogei, care în art. 3 declară că toți locuitorii Dobrogei, care în ziua de 11 Aprilie 1877 erau cetățeni otomani, devin și sunt cetățeni români; legea din 1 Aprilie 1914, prin art. 3, declară ca cetățeni români pe cetățenii bulgari cari, la data de 28 Iunie 1913, erau domiciliați în Dobrogea nouă; tratatul din Trianon dela 4 Iunie 1920, prin art. 61, declară cetățeni români pe toți cetățenii unguri domiciliați în teritoriile foste ungurești și anexate la România; tratatul dela St.-Germain en Laye din 16 Septembrie 1919, prin art. 70, stabilește aceleași principii pentru cetățenii austriaci aflați în Bucovina.

Nu se poate zice însă, că aceste schimbări de naționalitate se fac în mod absolut în contra voinței locuitorilor, căci în mai toate tratatele în care se vorbește de anexare, se dă drept locuitorilor ea, într'un anumit termen, să declare că optează pentru vechea naționalitate. Așa glăsuște art. 78 din tratatul dela St. Germain en Laye și art. 63 din tratatul dela Trianon.

Naturalizarea nu poate fi considerată, ca un contract de drept public pentru simplul cuvânt, că nu există asemenea contracte. În adevăr, în aceste pretinse contracte, nu există libertatea de a contracta pentru una din părți. În orice contract, fiecare parte are dreptul de a discuta; pe câtă vreme atunci când e vorba de naturalizare, individul nu spune nimic; el se obligă să facă tot ceea ce statul va voi să-i impue. Puterea publică dă ordine și cetățeanul îi este dator supunere. Or, contractul presupune libertate, pe câtă vreme ordinul exclude această idee.

În afară de aceasta, naturalizarea este un act de putere publică și, dacă am admite că este un act bilateral, ar fi să recunoaștem că un particular poate să contribuie la alcătuirea unui act de putere publică.

Cu toate că naționalitatea este o problemă de drept public, nu este mai puțin adevărat că și dreptul privat influențează în

unele cazuri asupra câștigărei sau pierderii naționalității. De pildă, legiuitorul, pentru a asigura cât se poate mai bine solidaritatea și armonia în familie, caută să asigure pentru membrii aceleiaș familii aceiaș naționalitate. De aci principiul formulat în art. 12 și 19 c. civ., care stabilește că femeia urmează naționalitatea soțului.

În vechiul nostru drept, un strein de rit ortodox, care se însura cu o româncă, dobânda calitatea de român. Acelaș principiu îl găsim și în unele state din America de sud.

29. — *Obligațiunile și drepturile naționalilor.* Orcare cetățean datorește Statului: a) supunere perpetuă; b) credință; c) unele servicii personale (ca serviciul militar, obligațiunea de a fi jurat, martor, etc.). Legea prevede sancțiun, pentru acei care ar contraveni la aceste obligațiuni (vezi art. 66 c. pen. care pedepsește violarea obligațiunei de credință, art. 170 și urm. c. p. care pedepsește violarea obligațiunei de supunere, art. 224, 225 și urm. cod. just. milit., care pedepsesc nerespectarea obligațiunei de serviciu militar).

În exercitarea dreptului de a comanda, ce aparține Statului și la care corespunde obligațiunea cetățeanului de a se supune la toate legile, regulamentele și ordonanțele, stă toată organizarea Statului.

Dreptul la supunere, Statul îl are și față de streini, care locuiesc pe teritoriul Statului; căci și aceștia, ca și cetățenii, trebuie să respecte legile și regulamentele de poliție, prin care să asigure ordinea și să plătească impozitele, prin care Statul își procură mijloacele de a putea întreține întregul aparat administrativ, judecătoresc, armata; căci streinii, ca și cetățenii, profită de organizarea de stat și trebuie să contribuie pentru întreținerea și perfecționarea serviciilor publice.

Cetățeanul este dator credință, adică să nu ia armele în contra Statului; să respecte ordinea de lucruri stabilite. Și streinul este dator credință cât timp se află pe teritoriul Statului și, dacă violează această îndatorire, el poate fi expulzat, conform legii asupra streinilor din 7 April 1881.

Cetățeanul este dator unele servicii personale Statului. Art. 119 din Constituție declară că tot Românul, fără deosebire de origine etnică, de limbă sau religie, face parte din unul din elementele puterii armate, conform legilor speciale. În caz de război, cetățenii pot fi rechiziționați, dacă nu fac parte din elementele armatei, și întrebuințați la diferite servicii. Cetățeanul este obligat să presteze serviciul ca jurat (259, 284 c. pr. pen.); străinii nu sunt supuși acestei obligațiuni.

Naționalul are : a) plenitudinea drepturilor politice, adică dreptul de a participa la conducerea Statului. Aceste drepturi sunt : dreptul de a fi alegător și eligibil la Cameră, la consiliile județene și comunale ; dreptul de a fi jurat, de a ocupa funcțiuni publice, adică drepturile pe care Românii le desemnau prin termenii : *jus suffragii et jus honorum* ; b) plenitudinea drepturilor publice, adică plenitudinea drepturilor pe care Constituția franceză din 14 Sept. 1791 le numea *drepturile omului*. Ele deriva din libertatea individuală și sunt enumerate în Constituțiunea din 1923 în art. 5, 11, 13, 22, 23, 29, adică libertatea conștiinței, libertatea învățământului, inviolabilitatea persoanei și a domiciliului, dreptul de liberă circulațiune, libertatea presei, libertatea întrunirilor, libertatea de asociațiune, precum și dreptul de a dobândi imobile rurale (art. 18 din Constituția din 29 Martie 1923, art. 7 § V din vechea Constituție) ; c) plenitudinea drepturilor civile, adică drepturile de familie : dreptul de a se căsători, dreptul de a adopta, de a exercita puterea paternă, maritală. El are de asemenea drepturile care rezultă din raporturile omului cu bunurile, cum ar fi dreptul de proprietate, de servitute, de creanță.

Femeile, deși se bucură de cetățenie, nu au exercițiul drepturilor politice. Art. 6 alin. 2 din Constituția din 1923 stabilește că legi speciale, votate cu majoritate de 2/3, vor determina condițiunile, sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice.

Legislațiunea civilă pune pe femeia măritată într-o situațiune de inferioritate față de bărbat. Art. 6 ult. al. din Constituție ne arată, că drepturile civile ale femeilor se vor stabili pe baza deplinei egalități a celor două sexe.

d) Naționalul are *dreptul de a nu fi expulzat sau extrădat*; lui i se datorește *protecțiune*, când s'ar găsi în streinătate.

În Constituțiunea federală elvețiană din 1874 se prevede formal că nici un canton nu poate să expulzeze din coprinsul său pe nici un elvețian. La noi, legea streinilor, din 7 April 1881, arată că numai streinul poate fi expulzat. Acelaș principiu este stabilit și în art. 5 § III lit. f. No. 1 din legea Curței de casație. Naționali de asemenea nu pot fi extrădați. Această regulă e admisă mai de toate statele<sup>1)</sup>. Codul penal german din 1870 o prevede în art. 9; ea se găsește formulată în convențiunile de extrădare. De pildă, în convențiunea dintre România și Belgia din 15 August 1880, în convențiunea dintre România și Italia (art. 5), în convențiunea dintre România și Marea Britanie din 9 Martie 1893.

Pentru o crimă sau delict comis de un Român în țară streină, el va fi urmărit și pedepsit în România, căci legislațiunea noastră penală urmărește pe Români chiar pentru fapte comise în străinătate.

Naționalul are drept la protecțiunea Statului, atunci când se găsește în țară streină. Această protecțiune o găsește dânsul la consuli sau la miniștrii plenipotențitari, acreditați pe lângă Statul strein.

30. — Sub imperiul vechei Constituțiuni, o chestiune foarte desbătută era dacă Israeliții născuți în țară, neîmpământeniți și nesupuși nici unei protecțiuni streine puteau fi socotiți ca streini. Astăzi chestiunea nu se mai poate pune întru cât Israeliții păământeni au fost încetățeniți prin decretele-legi din 29 Decembrie, 22 Mai 1919 și 12 August 1919, privitoare la încetățenirea evreilor care locuiau în vechiul regat. Toate aceste decrete-legi au fost ratificate prin art. 133 din Constituția din 1923. O clauză generală, privitoare la încetățenirea evreilor aflați pe teritoriul român în Decembrie 1920, se găsește în art. 7 din tratatul special, încheiat între România și principalele puteri aliate la Pa-

1) I. Condurachi, *Studiu asupra extrădarei*, Sofia, 1915, o broșură de 96 pag.



ris, în 9 Decembrie 1919, privitor la *protecțiunea minorităților*. Acest articol stabilește că evreii care s'ar fi găsit locuind în Decembrie 1920, într'unul din teritoriile României și dacă nu se pot prevala de o altă naționalitate, capătă deplin drept cetățenia română; iar prin art. 4, din acelaș tratat, se stabilește că naționalitatea română se dobândește deplin drept prin singurul fapt al nașterii pe teritoriul român sau devenit român a unei persoane, care nu se poate prevala de o altă naționalitate.

Prin urmare, acest tratat ne obligă: a) să recunoaștem ca Român pe copilul unui heimatlos, numai prin faptul că s'a născut pe teritoriul României; b) să recunoaștem ca Român pe orice Evreu care a locuit, până la 9 Decembrie 1919, într'unul din teritoriile române sau devenite române, *fără să fie nevoie ca să se fi născut acolo*, fiind suficient să dovedească că e Evreu și că nu are o altă naționalitate.

Se creiază o situațiune excepțională pentru Evrei, fără să putem cunoaște motivele acestei situațiuni privilegiate.

Tratatul din 9 Decembrie 1919 stabilește principii deosebite de acele coprinse în tratatele dela St. Germain en Laye art. 64, 70, 76, 78, 80 și dela Trianon art. 56, 62, 63, 64, precum și în convențiunea asupra Basarabiei<sup>1)</sup> semnată la 28 Oct. 1920.

Din aplicarea acestor convențiuni și tratate se poate ca cineva să iasă cu două naționalități sau chiar cu trei<sup>2)</sup>. Pentru a evita, pe cât posibil, conflictele de naționalitate, Statele moștenitoare ale fostei monarhii austro-ungare au semnat, la 6 Aprilie 1922, în conferința dela Roma, o convențiune privitoare la naționalități, în care se stabilește, prin art. 1, că modurile de dobândire și de pierdere a naționalității sunt reglementate de legea fiecărui stat. În urma acestei convențiuni s'a făcut la noi legea pentru dobândirea și pierderea naționalității din 24 Februarie 1924.

31. — Pentru ca Statul să existe, nu este necesar ca populațiunea să fie de aceeaș rasă. De multe ori relațiuni economice

1) Convențiune încheiate între România și principalele puteri aliate. Ea a fost ratificată în afară de România de Anglia și Franța.

2) Vezi numeroase exemple în lucrarea interesantă a d-lui I. Condurachi, *Clauzele de naționalitate*, Buc. 1924, pg. 46 și urm.

și sociale îndelungate, o conviețuire de lungă durată pot să înlocuiască cu succes comunitatea de rasă, cum de pildă în Belgia, unde găsim 2 rase, valonă și flamandă, sau în Elveția unde găsim 3 rase : germană, franceză și italiană, trăind în perfectă armonie și ținând cu cea mai mare energie la independența țării lor.

La noi, în marea masă românească, găsim grupări germane, ungurești, rusești, bulgare, apoi răspândiți Evrei.

La finele anului 1922, populațiunea era de 16.500.000 locuitori, din care 12.210.000 Români, 709.500 Germani, 1.386.000 Unguri și Secui, 247.500 Bulgari, 825.000 Evrei, 544.500 Ruși și Ruteni, 165.000 Turci, 412.500 alte naționalități. Ceeace înseamnă că populațiunea românească reprezintă un coeficient de 74 % din totalul populațiunei.

Populațiunea românească crește foarte repede, natalitatea este destul de mare, dar și mortalitatea, mai ales infantilă, este considerabilă. După datele statistice, în vechiul regat, populațiunea era de 5.956.690 în 1899, de 6.865.739 în 1909 ; iar după 4 ani, în 1913, populațiunea era de 7.351.665. Natalitatea a fost în anul 1921 de 620.460, iar mortalitatea de 372.157 ; adică, față de 100 născuți, au murit 59 persoane.

În vechiul regat, în medie, într'o perioadă de 10 ani dela 1899—1909, excedentul dintre natalitate și mortalitate a fost de 909.043, adică un coeficient de 15 % pe 10 ani sau 1,5 % pe an. După unire, excedentul a fost de 37.807 în 1919, de 124.730 în 1920, de 248.303 în 1921 și de 237.490 în 1922 ; adică un coeficient de 15,1 la mia de locuitori pentru anul 1921.

Populațiunea este considerată ca baza puterii unui Stat. Când voim să arătăm puterea unui Stat, reamintim cifra populațiunei, Vauban, cu drept cuvânt, zicea : C'est par le nombre de leurs sujets que se mesure la grandeur des rois. Cu cât populațiunea e mai unitară cu atât Statul e mai puternic ; cu cât oamenii sunt mai muncitori și mai bogați, mai morali, cu atât Statul e mai stimat ; cu cât instrucțiunea e mai răspândită cu

atât Statul e mai respectat și mai considerat. Starea sanitară, densitatea populațiunii joacă de asemenea un mare rol când studiem populațiunea unei țări.

32. — *Teritoriul* este unul din elementele esențiale ale Statului. Un Stat nu poate să existe fără un teritoriu. O colectivitatea omenească nomadă poartă numele de hordă, de trib, dar denomi-națiunea de Stat este dată unei grupări omenești atașată de un teritoriu suficient, în care să se poată desvolta. Un Stat este mai puternic dacă are un teritoriu suficient, în care să se poată desvolta ; dacă teritoriul e fertil, dacă are cursuri de ape, dacă se limitează cu marea, dacă are granițe naturale mai ușor de apărat, dacă are o fericită configurațiune, dacă are o climă temperată, etc. Avem state, ca principatul Monaco, cu un teritoriu de 2160 ha, adică cât era înainte de împroprietărire o mașie mijlocie, și avem state ca Rusia sau Statele-Unite cu terimoșie mijlocie, și avem state ca Rusia sau Statele-Unite cu teri-

Statul este o grupare omenească politico-teritorială. Numai în grupările cu caracter politic există o strânsă legătură între membrii grupărei și teritoriu. Și alte grupări omenești ca familia, societăți și corporațiuni diverse pot să-și exercite activitatea lor pe un anumit teritoriu, dar aceasta nu e decât o simplă chestiune de fapt ; nu există nici un raport de drept între gruparea în general și teritoriu, ci numai raporturi de fapt și drepturile și obligațiunile membrilor grupărei nu derivă din aceste raporturi de fapt. Astfel, când e vorba de familie, raporturile de cooperațiune a membrilor derivă din legăturile de sânge. Grupările nepolitice pot să părăsească o țară și să se ducă într'alta, pot să-și întindă activitatea pe întregul glob ; pe câtă vreme, într'o societate politico-teritorială, cum e Statul, există o strânsă legătură între populațiune și teritoriu, prin faptul conviețuirii pe acelaș teritoriu se stabilește o serie de obligațiuni între locuitori, se stabilește un spirit de colaborare.

Astăzi, în urma unirei vechiului regat cu Basarabia<sup>1)</sup>, cu

1) Vezi legea pentru unirea Basarabiei cu vechiul regat al României din 1 Ianuarie 1920, prin care se ratifică decretul lege 842 din 9 Aprilie 1919 publicat în Monitorul Oficial No. 18 din 10 Aprilie 1918.

Transilvania, Banatul, Sătmarul și Maramureșul<sup>1)</sup>, cu Bucovina<sup>2)</sup>, teritoriul României are o suprafață de 295.000 km. p. trați, din care vechiul regat are o suprafață de 139.113 km. p. cu o populațiune, la finele anului 1922, de 7.770.000 loc. ; Transilvania și Banatul au o suprafață de 102.200 km. p. cu o populațiune de 5.230.000 loc., Bucovina cu 10.442 km. p. și 835.000 loc., iar Basarabia 44.422 km. p. cu 2.665.000 loc.

Granițele sunt formate față de Rusia de fluviul Nistru dela gura sa până la punctul unde este tăiat de vechiul hotar dintre Bucovina și Basarabia și apoi acest vechiu hotar (art. 1 din tratatul din 28 Oct. 1920 relativ la Basarabia și încheiat între România de o parte și Anglia, Franța, Italia și Japonia de altă parte și ratificat până acum de noi, de Anglia și Franța). Față de Polonia, granița e stabilită prin tratatul privitor la frontierele dintre România, Polonia, Serbo-Croato-Slovenia și Cehoslovakia, încheiat la Sèvres la 10 August 1920 ; față de Cehoslovakia frontiera e stabilită prin acelaș tratat, precum și prin protocoalele încheiate de comisiunile mixte ceho-române, încheiate la 4 Mai 1921. Frontiera începe dela confluența lui Hodorpatak și Tur, care este Triplex confinium între România, Cehoslovakia și Ungaria ; față de Ungaria frontiera e stabilită de tratatul de Trianon din 4 Iunie 1920 ; față de Serbia, care ocupă o parte din Torontal (Banat), frontiera e stabilită prin tratatul menționat, încheiat la 10 August 1920, la Sèvres, complectat prin protocolul încheiat la Belgrad în 24 Noembre 1923, apoi linia de demarcațiune formează Dunărea, fluviu internațional, supus unui regim juridic stabilit prin tratatul dela Paris din 1856, prin convențiunea dela Londra din 13 Martie 1871, prin tratatul dela Berlin din 13 Iulie 1878 (art. 46, 52, 55), și prin trata-

---

1) Vezi legea pentru unirea Transilvaniei, Banatului, Sătmarului și Maramureșului cu vechiul regat al României din 1 Ianuarie 1920, prin care se ratifică decretul-lege 3631 din 11 Dec. 1918, M. O. 212, din 13 Dec. 1918.

2) Vezi legea pentru unirea Bucovinei cu vechiul regat al României din 1 Ianuarie 1920, prin care se ratifică decretul-lege 3744 din 18 Dec. 1918 M. O. din 19 Dec. 1918.

tele dela Versailles (art. 331 și 346) și St. Germain en Laye din 1919 și Trianon din 4 Iunie 1920 (art. 275 și urm.)<sup>1)</sup>.

Linia de demarcațiune între cele două țări o formează linia mediană a talweg-ului, adică drumul navigabil, firul apei, adâncimea cea mai pronunțată a fluviului, pe unde se scurg apele.

1) Congresul de la Viena din 1815, prin art. 108—117, stabilește regulile privitoare la navigațiunea pe fluviile internaționale, admitând libertatea navigațiunii, dar împăcând interesele navigațiunii cu drepturile suverane ale statelor riverane. Dunărea însă nu a fost supusă prescripțiunilor acestui tratat. Până la 1812 Turcia era stăpână pe gurile Dunărei.

Prin tratatul de pace de la București din 1812, Rusia luând Basarabia a devenit stat țarmurean la Dunăre, de acea în art. 4 din tratat se ocupa de navigația pe Dunăre declarând-o liberă pentru vasele ambelor puteri Turcia și Rusia. Prin tratatul de la Akerman din 1826 Rusia își asigură gura Sulina, iar prin tratatul de la Adrianopol din 1829 și gura Sf.-Georghe. Cât timp Turcii avuseseră gurile Dunărei ei întreținuseră brațul Sulina, îngrijind că el să aibă o adâncime de 16 picioare, însă după ce Rușii au avut stăpânire, ei au lăsat să se impotmolească gurile și în 1853, gura Sulina avea o adâncime de 7 picioare, adică 2,13 m., căci Rușii aveau interes să impiedice dezvoltarea flotei austriace de pe Dunăre și pe de altă parte voiau să impiedice dezvoltarea Galaților și Brăilei și să ridice portul Odesa. Domnii Moldovei Mihail Sturdza și Grigore Ghika, ne spune Mihail Cogălniceanu în studiul său *Chestiunea Dunărei*, au stăruiț pe lângă cancelariile marilor puteri ca să se ia din mâinele Rusiei dreptul de a întreține gurile Dunărei și să se aplice și acestui fluviu principiile tratatului din Viena.

Între puterile, care sprijineau mai mult cererile Românilor era Austria.

La Congresul din Paris din 1856, Rusia cedează Moldovei cele 3 județe Bolgrad, Ismail și Cahul din sudul Basarabiei, așa că ea încetează de a mai fi țarmureană la Dunăre.

Congresul din Paris stabilește, prin art. 15, că principiile, prevăzute în tratatul din Viena dela 1815, se aplică și Dunărei; se institue o comisiune europeană compusă din reprezentanți ai marilor puteri, însărcinată a executa lucrările dela Isaccea în jos, de a curăța de nisip gurile Dunărei și de a întreține navigațiunea pe această parte a fluviului. Art. 17 prevede o comisiune țarmureană compusă din delegații Austriei, Bavariei, Turciei, Württembergului, și câte un comisar al celor 3 principate dunărene Muntenia, Moldova și Serbia, cu aprobarea Porței. Această comisiune urma să elaboreze regulamente de navigațiune și poliție fluvială.

Comisiunea europeană trebuia să-și termine lucrările în timp de 2 ani, (art. 18) după care urmă să se dizolve, rămânând numai Comisiunea riverană. În 1858, s'a prelungit durata comisiunei pentru un an; în 1859, iarăș pentru un an și tot așa până la Conferința din Londra din 1871, când durata a fost prelungită până în 1883.

De greșeala făcută în 1856 când s'a acordat numai o durată așa de scurtă comisiunei europene, Rusia și Austria au profitat cerând și obținând la fiecare prelungire noi concesiuni în dauna noastră și a Serbiei. Comisiunea riverană însă nu s'a întrunit decât o singură dată la Viena în 9 Noembrie 1857.

Tratatul dela Berlin din 13 Iulie 1878 aduce noi modificări regimului Dunărei, căci Rusia capătă din nou acces la fluviu prin retrocedarea Basarabiei, România care dobândește independența ia Dobrogea cu gurile Sulina

Față de Bulgaria, granița o formează talvegul Dunărei dela confluența Timocului cu Dunărea până la linia de demarcațiune la vest de Turtucaia, stabilită prin tratatul dela București din 1913 și confirmată prin tratatul dela Neuilly sur Seine din 27 Noembrie 1919 și de aci se urmează linia stabilită prin tratatul din 1913 până la Marea Neagră la un punct nord de Varna.

și Sf. Gheorghe este admisă în comisiunea europeană (art. 46 și 52); autoritatea comisiunii europene este întinsă până la Galați și se dă Austro-Ungariei mandatul de a face lucrările necesare pentru înlesnirea navigațiunii la Porțile de fer. Art. 55 prevedea ca și tratatul dela Paris din 1856 înființarea unei comisiuni a riveranilor, care urma ca împreună cu comisiunea europeană să elaboreze regulamentele de navigațiune pe porțiunea dela Galați la Porțile de fer. Așa în cât existau o comisiune a Dunărei superioare formată din reprezentanții statelor austro-germane, o comisiune europeană a Dunărei inferioare dela Mare până la Galați și vroia să se înființeze o comisiune riverană pentru porțiunea Galați-Porțile de fer. Statele ce urmau să fie reprezentate în această comisiune erau România, Serbia, Bulgaria sub președenția delegatului Austro-ungar cu vot preponderant (regulamentul făcut de delegațiunea comisiunii europene în 1879). România protestează și refuză să admită regulamentul făcut. La 1883 se intrunește o Conferință la Londra, care recunoaște comisiunea riverană așa cum se proiectase și prelungește durata comisiunii europene pe 21 ani. România a protestat și nu a voit să recunoască. De aceea nu s'a dat nici o urmare acestei măsuri. Așa în cât aveam pentru Dunăre la declararea războiului 4 comisiuni. Comisiunea austro-germană pentru Dunărea superioară, apoi o comisiune sârbo-română, bulgaro-română, comisiunea europeană și în fine o comisiune ruso-română pentru brațul Chilia.

Tratatul din Versailles din 1919 în art. 331 declară Dunărea ca fluviu neutralizat; art. 346 prevede ca pentru Dunărea de jos comisiunea europeană își va exercita atribuțiunile ca și mai înainte fiind alcătuită în mod provizoriu din delegații Angliei, Franței, Italiei și României, durata ei fiind nedefinită, putând fi desființată prin consimțământul unanim al Statelor reprezentate în comisiune, iar Dunărea dela Galați la Ulm este supusă autorității unei comisiuni alcătuită din 2 delegați ai Statelor germane, din câte un delegat al fiecăruia din Statele riverane și un delegat al Statelor neriverane reprezentate în comisiunea europeană.

Tratatul din Versailles, ca și cel din St.-Germain en Laye din 1919, tratatul din Trianon (art. 275) și cel dela Neuilly (art. 219) prevăd internaționalizarea Dunărei.

La 1 August 1920 s'a întrunit la Paris o conferință pentru a stabili statutul definitiv al Dunărei. Convențiunea încheiată a fost ratificată la noi în urma legii din 8 Noembrie 1922. Statutul împarte Dunărea în două părți: Dunărea fluvială dela Ulm la Brăila și Dunărea maritimă dela Brăila la mare. Asupra Dunărei maritime, comisiunea europeană își menține atribuțiunile, fiind alcătuită, în mod provizoriu, din delegații Angliei, Franței, Italiei și României.

Pentru Dunărea fluvială comisiunea compusă conform art. 346 din tratatul dela Versailles, sediul comisiunii este la Bratislava pentru primi 5 ani după care comisiunea va alege pentru o nouă reședință de 5 ani în alt oraș dunărean.

Comisiunea europeană a Dunărei ca și comisiunea riverană sunt persoane morale de drept internațional public, având dreptul de a face regula-

Marea Neagră formează apoi limita urcând spre nord până la vărsarea Nistrului.

Teritoriul coprinde: 1) teritoriul limitat între granițele Statului; 2) râurile; 3) marea teritorială, adică marea care udă coastele, țărmurile, socotite până la oarecare distanță. În general se admite cam 3 km. dela coastă<sup>1)</sup>.

mente privitoare la poliția navigațiunii; ele au steaguri speciale și delegații Statelor, membrii comisiunilor se bucură de imunitățile recunoscute agenților diplomați. Pentru interpretarea statutelor Dunărei, comisiunea Dunărei iluviale e competentă; Statele riverane însă pot ataca deciziunea luată înaintea unei jurisdicțiuni speciale creată de Societatea Națiunilor (G. Meitani, *Dunărea*, Studiu de drept internațional, Buc. 1924).

Comisiunea europeană are drept de a pune și percepe taxe la intrarea vaselor în fluviu, al căror venit îl întrebuințează fără a da seama Statelor riverane, pe câtă vreme comisiunea riverană are drept de a impune taxe, dar nu le poate percepe decât prin agenții statelor riverane și produsul taxelor trebuie să fie întrebuințat numai pentru lucrări.

Comisiunea europeană are reședința la Galați; ea se întrunește în Mai și Octombrie al fiecărui an; membrii prezenti constituiesc în cursul anului comitetul executiv, în lipsa tuturor membrilor; unul din șefii de servicii poate să fie delegat cu conducerea afacerilor.

Comisiunea supraveghează executarea regulamentelor de navigațiune și poliție fluvială prin mijlocirea inspectorului navigațiunii cu reședința la Tulcea și a căpitanului portului Sulina, numiți de dânsa. Aceste organe au dreptul de a judeca contravențiunile. Inspectorul și căpitanul portului Sulina judecă ca primă instanță și aplică amenzi cu drept de apel la Comisiune care judecă în ultima instanță (art. 4 din regulam. serviciului interior al comisiunii) Comisia de judecată se compune din cel puțin 3 membrii.

Comisiunea are proprietatea farurilor dela insula Șerpilor și dela Sulina (4 faruri) precum și acel dela Sf. Gheorghe; ea întretine un serviciu de pilotaj, un serviciu de salvare al naufragiaților, având vase speciale, un serviciu sanitar cu un spital, are vase de poliție, dar serviciul cel important este cel tehnic, destinat să conducă operațiunile de curățire ale brațului Sulina. Grație lucrărilor făcute de comisiune, de unde sub administrațiunea rusească brațul Sulina ajunsese să aibă o adâncime de 2,13 m în 1855, în 1861, avea o adâncime de 17 picioare engleze sau 5,08 m.

În fine convențiunea de la Barcelona din 20 Aprilie 1921, semnată de noi la 19 Iunie 1923, a stabilit norme privitoare la libertatea navigațiunii pe fluviile internaționale, cuprinde unele dispozițiuni, cari modifică întru cât-va Statutul Dunărei.

În rezumat, din cele arătate, se poate vedea că menținerea comisiune europene constituie o anomalie, cel puțin astăzi, când toate gurile fluviului ne aparțin nouă, ea atinge dreptul nostru de suveranitate, cum foarte bine zice colegul nostru, d. profesor G. Meitani.

Vezi asupra acestei chestiuni în afară de lucrarea citată a d-lui profesor G. Meitani; Geffcken, *La question du Danube 1883*; D. S. Nenițescu, *Dunărea în dreptul internațional public*, Buc. 1903; Gh. Popescu, *Libertatea navigațiunii pe căile navigabile și regimul Dunărei, 1923*; Hacman, *Drept internațional public*, Cernăuți, 1924 pag. 181 și urm.

1) M. Hacman, *op. cit.*

În afară de teritoriul continental, România a dobândit prin congresul din Berlin din 1878 (art. 46) și insula Șerpilor <sup>1)</sup>.

Teritoriul României, conform art. 4 din Constituție, este împărțit din punct de vedere administrativ în județe, iar județele în comune. Numărul, întinderea și subdiviziunile lor teritoriale se stabilesc prin legi. Astăzi avem 76 județe și 7241 comune, din care 144 comune urbane <sup>2)</sup>.

Teritoriul României este împărțit în circumscripțiuni judecătorești. În fiecare din ele, se găsește o autoritate judecătorească având competența de judecată în cuprinsul teritoriului. Astfel, judecătoriile având competența asupra unui ocol, tribunalele câte unul de fiecare județ, afară de județul Caraș Severin, care are 2 tribunale: unul la Caransebeș și altul la Lugoj, capitala județului și aceasta din cauza diferenței de legislațiune, unul aplicând legea austriacă (Caransebeș), întru cât făcea parte din vechile confinii militare, iar celalt aplicând legea ungară. Curțile de apel sunt în număr de 10 și, pentru întregul teritoriu, o înaltă Curte de casație.

Teritoriul este de asemenea împărțit în circumscripțiuni electorale, sanitare, școlare, ale muncii, silvice, miniere, etc.

33. — Caracterele juridice ale teritoriului sunt:

1.) *inalienabilitatea*. Altă dată teritoriul Statului era alienabil. Se puteau face schimbări, vânzări, față de alte State.

1) Această insulă, așezată în fața gurei Sulina, în Marea Neagră, este mică, stâncoasă, nelocuită, pe ea se află un far al comisiunii europene a Dunărei, și o cazarmă pentru paznici și câți-va soldați din marină. În vechime era foarte cunoscută. Nunită de Greci λευκή = albă. φεωνή = luminoasă. Ἀχέλλεια adică insula lui Achile sau νῆσος Μακάρων = insula fericitorilor.

Astăzi, se numește insula Șerpilor, din cauza numeroșilor șerpi ce se găsesc acolo, Fidonissi sau Jilau-Adassi.

După Strabon, ea avea o circumferință de 3500 pași. În mijlocul ei, era un templu renumit închinat lui Achile, precum și o statuie a acestui erou. Templul lui Achile avea darul tămăduirii și de aceea mulți bolnavi veneau acolo.

Arrian, scriitor din al II-lea secol al erei creștine, scrie împăratului Adrian lungi detalii despre aceasta insulă.

În 1839, insula Șerpilor a fost studiată de arheologul rus N. Murzakevici, care a găsit o multime de antichități, aflate astăzi în muzeul din Odesa. Vezi istoricul acestei insule în Al. Papadopol Calimach, *Dunărea în literatură și tradițiune*.

2) *Anuarul statistic al României pe 1923*, Buc. 1924, p. 6—7.

3) Severin - ~~(Caransebeș)~~ Lugoj  
Caras. - Caransebeș



Uneori se dedeau teritorii întregi ca dotă. Aşa, de pildă, Aquitania (care coprinde departamentele Haute Garonne, Hautes Pyrénées, o parte din Bases Pyrénées, Gers, Lot-et-Garonne, Landes, Gironde, Dordogne, Lot şi Aveyron), care era ducat, a fost reunită la coroana Franţei în 1137 prin căsătoria Eleonorei, fiica ducelui Guillaume X, cu Ludovic VII, regele Franţei. Câţiva ani mai târziu, Eleonora, divorţând de Ludovic VII, s'a căsătorit cu Henric II regele Angliei, căruia i-a adus ca zestre Aquitania.

Astăzi, Suveranul, în ţările monarhice, nu are decât rolul de primul funcţionar al Statului; teritoriul aparţine naţiunii şi el nu poate fi desmembrat decât numai prin voinţa naţiunii. Articolul 2 din Constituţiunea din 1923 stabileşte principiul inalienabilităţii. O schimbare de teritoriu nu s'ar putea deci face decât prin modificarea Constituţiunii.

Hotarele Statului pot fi însă rectificate printr'o lege căci e vorba numai de mici schimbări teritoriale, de restabiliri de linii încălcate, de mici modificări cerute de circumstanţele locale. Aceste rectificări se fac pe baza unei convenţiuni, ce se încheie în prealabil între Statele interesate (art. 2 al. 2 Constituţie).

Principiul inalienabilităţii trebuie înţeles în sensul că nu se pot stabili drepturi de putere publică în favoarea unui Stat strein asupra unei porţiuni din teritoriul românesc.

Uzanţele internaţionale admit însă, că Statele streine pot să cumpere imobile pentru a instala o legătuire sau ambasadă.

2) *indivizibilitatea*. Acest principiu, formulat în art. 1 din Constituţie, nu a existat totdeauna. Mai înainte, Statele puteau fi împărţite între fiii aceluiaş monarh. Astăzi nicăieri nu se mai recunoaşte monarhilor un asemenea drept. A împărţi un Stat însemnează, în adevăr, a-l desfiinţa în forma lui veche şi a crea noi State.

Principiul indivizibilităţii teritoriului a fost înscris la noi, în Constituţiunea din 1866, şi ca o declaraţiune solemnă a definitivei Uniri a celor 2 principate Muntenia şi Moldova, iar în Constituţia din 1923 o asemenea declaraţiune a fost făcută pen-

tru unirea vechiului Regat cu Transilvania, Banatul, Bucovina, Basarabia și Dobrogea.

Art. 82 din Constituțiune stabilește că Regele, la urcarea pe tron, jură că va menține integritatea teritorială.

3) *egalitatea teritoriului*. În principiu nu trebuie să existe privilegii în favoarea unor anumite regiuni, fie în ceea ce privește impozitele în ceea ce privește serviciul militar, fie în ceea ce privește celelalte drepturi politice, publice sau civile.

În imperiul roman, existau teritorii privilegiate în provincii: orașele care se bucurau de *jus italicum*. Știm că în Dacia romană erau 5 orașe, care aveau *jus italicum*: Sarmisegetuza, Apulum, Napoca, Potaissa, Zerna<sup>1)</sup>

După Dimitrie Cantemir, în *Descrierea Moldovei*, ținuturile Vrancei, Tigheciului și Câmpulungul (Bucovina) se bucurau de o situațiune privilegiată față de celelalte regiuni.

În urma congresului dela Berlin din 1878, Dobrogea fiind alipită la România, a fost supusă la o legislațiune deosebită din cauză că populațiunea nu era încă românizată. Între altele, cetățenii români din Dobrogea nu aveau acolo exercițiul drepturilor politice, cele 2 județe Tulcea și Constanța nealegând nici deputați, nici senatori. De asemenea, instituțiunea juraților nu exista.

Această stare de lucruri a dăinuit până la legea din 15 Aprilie 1910, care a acordat drepturile politice locuitorilor; cetățenii români din județele Tulcea și Constanța: Această lege a fost complectată prin legea din 3 Martie 1912, iar legea din 1 Martie 1913 a introdus în Dobrogea instituțiunea Curților cu jurați. Legea pentru organizarea Dobrogei noi, din 26 Iulie 1921, stabilește o situațiune juridică deosebită pentru acest teritoriu compus din județele Durostor și Caliacra. Așa, conform art. 18, delictele de presă sunt judecate de tribunalele ordinare, compuse însă din 3 judecători, hotărârile sunt date cu drept de apel la Curtea de apel din Constanța; întrunirile publice sunt permise cu îndatorire pentru organizatori de a înștiința administrațiunea.

1) Ulpian Dig, 50, 15, *De censibus*, 1, 8, 9.

(art. 19) ; dreptul de asociațiune se exercită sub controlul justiției (art. 21). Contravenienții la dispozițiunile art. 19 și 21 vor fi pedepsiți cu închisoare dela 15 zile la 3 luni (art. 20 și 22). Art. 59 stabilește că, în județele Durostor și Caliacra, nu există Curți cu jurați și că în materie criminală autoritatea competentă este Curtea de apel din Constanța, care judecă în prima și ultimă instanță, însă cu complet de 5 membri.

În urma punerii în aplicare a Constituțiunei din 29 Martie 1923, care, prin art. 137, proclamă că sunt desființate toate dispozițiunile legislative contrarii principiilor înserise în Constituțiune, toate aceste măsuri excepționale nu mai au nici o valoare legală.

Cu ocaziunea unirei vechiului regat cu Transilvania și Banatul, Bucovina și Basarabia s'a recunoscut și locuitorilor din aceste provincii, părți integrante din Statul român, exercițiul drepturilor politice, însă în aceste provincii alegerile se fac după alte proceduri. Urmează să se facă cât de curând o lege electorală aplicabilă întregului teritoriu. Constituția din 1923, prin art. 64, 65, 68, 69, 70, 71, stabilește principiile legii, iar prin art. 138 exprimă dezideratul că această lege electorală să fie alcătuită de actualele adunări.

În Statele-Unite ale Americii, găsim un teritoriu, în care cetățenii nu au exercițiul drepturilor politice. Este districtul Columbia, *district of Columbia*, în care se află capitala federală *Washington*.

Americanii au considerat că este incomod pentru guvernul federal să nu aibă un teritoriu propriu, care să nu depindă de nici unul din statele federațiunei și unde să se clădească edificiile destinate serviciilor publice federale, palatul parlamentului (capitoliu) și palatul prezidentului republicei (white house = casa albă). Constituțiunea a stabilit că congresul (camera și senatul) să aibă o autoritate exclusivă asupra acestui district de 10 mile patrate. Conform acestei dispozițiuni, statele Maryland și Virginia au acordat teritoriul necesar. Acest teritoriu s'a numit *District of Columbia*. Acolo fură construite edificiile necesare

gubernului federal și, în 1800, acolo s'a ridicat orașul Washington, pe țărmul fluviului Potomac<sup>1)</sup>.

Crearea acestui district federal este o caracteristică a constituției americane. Berna este capitala federală a Elveției, dar, în același timp, este și teritoriul cantonal, pe câtă vreme Washington este numai teritoriu federal. Locuitorii din Washington, deși cetățeni americani, nu au drept de a alege deputați sau senatori, căci numai Statele, locuitorii celor 48 state, aleg deputații și senatorii; ei nu aleg nici consiliul comunal, căci orașul e condus de *commissioners* numiți de congres. Tot congresul face și regulamentele necesare pentru funcționarea serviciilor publice ale orașului.

**7<sup>A</sup> 34.** — Al treilea element constitutiv al Statului este dreptul de a comandă tuturor aceloră cari locuiesc pe teritoriul său. Acest drept de a comandă, care este recunoscut Statului, poartă numele de *suveranitate*<sup>2)</sup>.

Studiind o societate omenească organizată, din punct de vedere sociologic, constatăm *forțe și fapte*, constatăm o grupare omenească, constatăm un teritoriu, constatăm mai mulți indivizi care comandă (*gubernanți*) *allora*, cari se supun (*gubernanți*). Aceste fapte, aceste forțe, pentru ca să capete consistență, durabilitate, precizie, a fost nevoie să fie îmbrăcate într-o formă juridică. Conținutul sunt faptele, viața reală; învelișul, forma o constituie dreptul.

În gruparea omenească, care locuiește un anumit teritoriu, există legături de origină, de conviețuire, comunitate de limbă, de religie, de ideal. Aceste legături, cari unesc pe oameni și între dânșii, stabilind o legătură de solidaritate și cu statul pe teritoriul căruia trăiesc, am văzut că formează o instituțiune juridică, *naționalitatea*.

Gruparea omenească, populațiunea, este însă legată de teritoriu; ea este compusă din gubernanți, cari comandă, și guver-

1) Woodrow Wilson, *L'Etat*, II (Paris, 1902) pg. 280 No. 1266.

2) Berthélémy, *Le fondement de l'autorité politique*. Revue de droit public, 1915 p. 682.

nați cari se supun. Relațiunea juridică care există între guvernanți, guvernați și teritoriu poartă numele de suveranitate.

Statul, societate omenească, compus din generațiunile prezente, trecute și viitoare, cari au trăit, trăiesc și vor trăi pe un anumit teritoriu, are dreptul de a comandă tuturor persoanelor cari locuiesc teritoriul. În realitate, guvernării comandă, dar doctrina dominantă încă admite că ei exercită drepturile Statului. Și cum nimeni nu poate avea drepturi, dacă nu are o voință, dreptul nefiind decât o manifestare de voință făcută în mod legal și apărată de lege, căci numai voința creiază acte juridice, s'a considerat că voința Statului este voința guvernanților.

Încă din cele mai vechi timpuri, juriștii au recunoscut Statului capacitatea de a avea drepturi, considerându-se drept voință a sa voința guvernanților, adică a organelor Statului. Așa, în unele timpuri, această voință a Statului se găsea exprimată prin manifestările de voință ale Regelui : *voluntas regis suprema lex*, în alte timpuri ea se identifica cu voința unui grup.

Romanii numeau acest drept de a comandă *imperium et potestas* și îl considerau ca un *drept absolut, indivizibil, existând prin el însuși*. În timpul evului mediu, sub influența bisericeii, se admite dreptul divin al Regelui. Divinitatea a dat puterea Regelui. Această doctrină a fost susținută mai ales în Franța (Bossuet). Sunt și alte doctrine teocratice care admit că puterea politică vine dela Dumnezeu, dar forma este umană. Divinitatea consacra pe cel ales de popor. Revoluțiunea franceză din 1789 înlătură doctrina teocratică și o înlocuiește cu *doctrina democratică* formulată de Jean Jacques Rousseau în contractul social. După Rousseau puterea politică rezidă în popor, numai națiunea are dreptul de a comanda și voința sa, numită *suveranitate*, este formată din adunarea voințelor tuturor cetățenilor.

Revoluțiunea a substituit deci dreptul divin al poporului dreptului divin al Regelui, adică a luat noțiunea de putere publică, pe care legiștii vechei Franțe o împrumutaseră din dreptul roman și o atribuiseră Regelui și au stabilit că titularul acestui drept nu mai este Regele, ci *națiunea*. Teoria a rămas

aceiaș. Regele era însă o persoană, el avea o voință, de aceea s'a recunoscut că și națiunea este o persoană pentru a avea o voință.

Saint Simon<sup>1)</sup> și Auguste Comte<sup>2)</sup> ne arată că expresiunea suveranitatea *prin voința poporului* nu însemnează nimic decât *prin opozițiune cu suveranitatea prin grația lui Dumnezeu*. Aceste două dogme antagoniste nu au decât o existență reciprocă, ele sunt resturile unui lung război metafisic, care a avut loc în Europa occidentală, dela Reformă, contra principiilor politice ale regimului feudal<sup>3)</sup>. Comte numește principiul suveranității cea mai mare mistificare.

De când teoria contractului social a fost înlăturată, mulți autori socotesc, că voința Statului nu mai trebuie socotită ca voință colectivă a cetățenilor decât în Statele cari admit *referendum popular*, că Statul considerându-se ca o formă necesară a societății omenesti, ca un organism, are o voință abstractă, pe care o manifestează prin organele sale : parlamentul și guvernul, căci dogma aceasta a suveranității naționale nu corespunde nici măcar cu principiul că majoritatea decide (legea numărului). În Franța, s'a examinat pentru parlamentul din 1905, care a votat legea separațiunii bisericei de Stat, și s'a văzut că corpul electoral avea 11 milioane alegători, camera a fost aleasă de 5 milioane alegători, că legile au fost votate de 341 deputați reprezentând 2 jum. milioane alegători, adică 25 % din numărul alegătorilor, sau 7% din populație. Aplicând la noi un asemenea calcul, situațiunea ar apărea și mai elocventă, mai ales sub regimul censitar.

În adevăr, sub imperiul Constituțiunii din 1866, cu colegiile censitare, numărul alegătorilor cari luau parte la alegerile colegiilor I și al II-lea de Cameră, ai căror aleși compuneau marea majoritate a adunării sau alegătorii cari votau la alegerile colegiilor I și II Senat, rămânem uimiți de numărul mic al votanților față de populațiunea țării. Așa, de pildă, în 1914, în

---

1) Saint Simon, *Oeuvres V* (1869) pag. 210.

2) A. Comte, *Système de politique positive* (1895), append. pg. 10.

3) O Mayer, *loc. cit.*

alegerile pentru Constituantă, au votat în colegiul I Cameră 17.240 alegători, cari au ales 48 deputați liberali-guvernamentali și 30 deputați opoziție, adică guvernul a avut 60 %, iar în colegiul II Cameră au votat 32.920, alegând 50 liberali și 14 opozanți ; adică 36 mii alegători au dat o majoritate de 106 deputați din 191 câți avea Camera, fără să mai adăugăm colegiul al III-lea ; cu alte cuvinte, 36.000 oameni din 7.900.000 cât era populațiunea țării, au dreptul de deciziune ; iar pentru Senat 12.065 alegători din colegiul I au ales 59 senatori, din care 6.024 voturi au fost date pentru 31 senatori liberali, iar 6157 voturi s'au dat la 28 senatori opozanți , iar 12.120 alegători ai colegiului II au ales 45 senatori liberali și 5 opozanți , prin urmare, 16.500 alegători au dat 76 senatori din 110 senatori, adică mai bine de  $\frac{2}{3}$ , ceea ce raportat la cifra populațiunei ne dă un coeficient de 0,2 % (mai puțin).

Dar să examinăm alegerile făcute în 1922 pe baza sufragiului universal și a reprezentării minorităților conform *decretului-lege No. 3.402 din 14 Noembrie 1918*, modificat prin decretulegi 3.675 din 13 Dec. 1918, 1.040 din 4 Martie 1919, 2.087 din 2 Iunie 1919, 3.903 din 10 Sept. 1919, 4.896 din 22 Oct. 1919, 4.535 din 27 Oct. 1919, 1.460 din 2 Aprilie 1920, 1.868 din 26 Aprilie 1920 ; a *decretului-lege* 3.620 din 24 August 1919, modificat prin decretulegi 4.234 din 6 Octombrie 1919 și 1.538 din 8 Aprilie 1920 ; a *decretului-lege* 3.621 din 24 August 1919, modificat prin decretul-lege 1.539 din 8 Aprilie 1920.

Conform acestor decrete, cari sunt și astăzi în vigoare, avem în vechiul regat 34 circumscripțiuni electorale, alegând 180 deputați și 84 senatori ; în Basarabia 9 circumscripțiuni, alegând 51 deputați și 24 senatori ; în Bucovina 12 circumscripțiuni, alegând 17 deputați și 8 senatori ; Transilvania, Banat, Maramureș 22 circumscripțiuni, alegând 121 deputați și 52 senatori ; adică, în total, 77 circumscripțiuni alegând 369 deputați și 168 senatori. La numărul senatorilor se mai adaugă 4 membri aleși de cele 4 universități, precum și 27 senatori drept (Principele moștenitor și 27 prelați).

În alegerile din 1922, la o populațiune de 16<sup>1/2</sup> milioane,

am avut înscrise în listele electorale pentru Cameră 2.908.015, din cari au votat 2.207.425; iar alegători pentru Senat erau 1.513.300, din care au votat 1.065.000. Din alegătorii pentru Cameră au votat pentru partidul liberal, partidul țărănist-basara-bean și partidul democrat al Unirei (Bucovina) un număr care reprezintă un coeficient de 60,3 % și a ales pentru aceste partide unite, fiind la guvern, 265 deputați, adică 71,8 % din numărul total al deputaților. Pentru Senat, partidul liberal cu cele 2 grupări regionale, a obținut un număr de voturi, care reprezintă un coeficient de 60,4% din numărul total, alegând 132 senatori, adică 78,5% din 168 senatori aleși de corpul electoral. Prin urmare, 1.331.022 alegători au ales deputați liberali, iar 643.260 alegători pentru Senat au dat voturile lor candidaților liberali. Cu alte cuvinte, pentru Cameră un coeficient de 8 % (puțin mai mic) din totalul populației, iar pentru Senat numai un coeficient de 3,8 % din populația țării au ales mai bine de 2/3 din reprezentanții națiunii chemați să facă Constituțiunea României mari<sup>1)</sup>. Așa dar, sub imperiul decretelor-legi, care admit sufragiul universal, abia un coeficient de 3,8 % (pentru Senat) și un altul mai mic de 8 % (pentru Cameră) din

1) În raportul adresat Regelui de către președintele consiliului de miniștri, d. l. C. Brătianu, odată cu decretul pentru convocarea corpurilor electorale spune: *Împrejurările grele prin care trece țara, noile probleme în fața cărora se găsește, precum și necesitatea reorganizării constituționale a Statului, impun o nouă exprimare a voinței naționale. În acest scop, corpul electoral urmând să fie convocat, el trebuie să știe prin însuși decretul de convocare, că noile Adunări, ce va alege, sunt adunări naționale, cu putere, constituantă. Ele își trag această putere din faptele istorice, care au desăvârșit Unirea și din necesitatea ca noua organizare a statului să fie întemeiată pe o constituție ieșită din voința întregii Români mari. Monit. Ofic. No. 29 din 23 Ianuarie 1922. Teoria preconizată de guvern este în conformitate cu noile tendințe ale timpului. Constituțiunile, care au fost cucerite prin lupta claselor democratice contra Regalității, li s'a dat o formă mai solemnă, și s'a admis ca ele nu pot fi modificate decât cu anumite forme, ele se numesc de aceea constituțiuni rigide. Astăzi însă când națiunea este singura stăpână pe destinele ei și când regalitatea nu apare decât ca o instituție regulatoare a activității sociale, merită să supravegheze conflictele dintre puterile Statului, necesitatea unei constituțiuni rigide nu mai e simțită.*

Din această cauză mai toate constituțiunile noi sunt flexibile, adică pot fi schimbate de parlamentul ordinar.

De și art. 128 din constituția dela 1866 sta'ilea anumite forme, ce trebuiau respectate pentru modificarea Constituțiunii, guvernul din 1922 spune *ca faptele istorice care au desăvârșit unirea și necesitatea fac ca noile camere să aibă atribuțiuni constituționale. Acest considerant ne arată că astfel de motive pot legitima o schimbare a constituțiunii, cu toate că avem articolele 129 și 130.*



populațiune, se socotește că reprezintă națiunea și face legea organică a țării<sup>1)</sup>.

Cu toate acestea, Constituțiunea noastră din 1923, ca și cea din 1866, recunoaște prin art. 33, ideile lui J. J. Rousseau asupra suveranității, că voința Statului este voința națiunii, că toate puterile Statului emană dela națiune, și doctrina lui Montesquieu ca națiunea exercită puterea prin delegațiune ; totuși, ca un omagiu adus Regalității, formula de promulgare (decretul din 1 Iulie 1866) ca și aceea de executare a hotăririlor judecătorești (art. 135 proc. civ.) combină ambele suveranități, când zice : *prin grația lui Dumnezeu și voința națională.*

Întru cât Constituțiunea noastră întemeiază întreaga organizare a Statului pe această ficțiune, pe această dogmă a suveranității, vom examina în mod amănunțit această teorie.

Cuvântul suveranitate înseamnă că Statul nu e comandat de nimeni, că nu e nimeni deasupra lui, că el e autonom.

În virtutea acestui drept de suveranitate, se explică de juristi, Statul dă ordin tuturor locuitorilor aflați pe teritoriu și organizează constrângerea pentru a sili pe toată lumea să se supună ordinelor date.

Ordinea de stat e cu totul pacifică, ea e menită să stabilească armonia socială ; în consecință, ea nu permite întrebunțarea violenței între indivizi, nu permite ca cineva să își facă dreptate singur.

Statul este o societate politico-teritorială și toate aceste societăți au un drept propriu de a comanda. Pentru Stat, acest drept de a comanda poartă numele de suveranitate, ceea ce înseamnă că este un drept originar, primar, pe care Statul nu-l ține dela nimeni. Din contră, comuna, județul și de Stat, ca o delegațiune din partea Statului, dreptul de comandament pe care îl au. Tot asemenea și părinții au asupra copiilor un drept de comandă. Toate aceste drepturi delegate însă nu pot fi exercitate decât sub controlul Statului.

1) Vezi datele statistice în lucrarea d-lui N. T. Ionescu, *Rezultatul alegerilor din Martie 1922*. Statistica electorală, București, 1923, pg. 6 și urm.

Unii autori, în Germania, au susținut că dreptul de a *nu fi comandat* nu ar fi un atribut esențial al Statului, că prin urmare ar putea exista State fără suveranitate. Teoria a fost susținută de profesorul Laband în Tratatul său de drept public al imperiului german. Se susține că este suficient ca Statul să aibă drept de a comanda, dar că nu e necesar ca el să nu fie comandat. S'a susținut această teorie pentru a se satisface amorul propriu al diverselor State intrate în Imperiul federal, arătându-li-se că au rămas State, prin faptul că au conservat dreptul de a comanda.

Se face distincțiune între suveranitatea *internă*, exercitată în limitele teritoriului și *externă*, exercită în afară din teritoriu, adică în raporturile cu Statele streine. În *federațiunea Statelor* (Staatenbund), Statele din care se compune federațiunea își păstrează șeful statului: Rege, prinț, președinte, are un minister propriu, ba unele state, cum e Bavaria, are și dreptul de legăție, deși este un stat federat.

În Franța, autori ca Larnaude contesta acestor state federate dreptul de a fi socotite drept state, căci, zice dânsul, caracteristica Statului este dreptul de a comanda primar, originar, fără a fi comandat de altul. Or, Statul federat este comandat de Statul federal. Și comunele au drept de a comanda, dar ele fiind supuse Statului, nimeni nu s'a gândit să le proclame State. Argumentul tras din dreptul de legățiune este slab, prin faptul că acest drept nu e decât o consolare, o reminiscență, fără valoare reală, căci miniștrii plenipotențiar ai Bavariei nu au altă importanță decât ca pompă, interesele Statului german fiind reprezentate de legățiunile și ambasaderele Imperiului.

În realitate însă, comparațiunea dintre comune și Statele sau cantoanele care formează Statul federal, nu este fericită. Autoritatea centrală are față de comune o influență destul de mare, căci ea numește unii funcționari sau aprobă alegerea altora, are drept de dizolvare a consiliilor, pe câtă vreme autoritatea federală nu are drept de a numi pe guvernatorii statelor sau cantoanelor, nu aprobă alegerile, nu are drept de dizolvare.

35. — Suveranitatea este *supremă*, este permanentă și recu-

noscută de toată lume, deci o ocupațiune militară făcută asupra unui teritoriu inamic nu constituie un Stat, ea se exercită față de oameni liberi, ea este *una și indivizibilă*, este *inalienabilă și imprescriptibilă*, ceea ce însemnează că suveranitatea, ca și teritoriul Statului, este indivizibilă, că nu poate fi mai multe suveranități egale într'un Stat, că dreptul de a comanda nu poate fi înstreinat decât în cazul când Statul își pierde independența și că un alt Stat nu poate să prescrie dreptul de suveranitate al Statului asupra unui teritoriu; că suveranitatea este supremă, în sensul că în Stat nu poate să existe nici o putere ca să nu i se supue. Forța publică, care impune voința Statului, este irezistibilă: il faut que la force reste à la loi<sup>1)</sup>.

Dacă facem un studiu analitic al dreptului de suveranitate și descompunem diferitele prerogative ale lui constatăm, că Statul, titularul suveranității, are prerogativele: 1) de a legifera; 2) dreptul de poliție; 3) de a stabili impozite; 4) de a distribui justiția; 5) de a expropria pentru cauză de utilitate publică; 6) de a obliga la serviciul militar; 7) de a bate moneda; 8) de lua bunurile vacante și fără stăpân. Se mai adaugă dreptul de autentificare, adică posibilitatea pentru Stat de a da valoare mai mare unui act, la care Statul a participat printr'un agent al său, etc.

Aceste prerogative ale Statului nu sunt de aceeași importanță, unele sunt esențiale, altele sunt secundare. Cele dintâi se numesc drepturi de putere publică *primare, regaliene*; ele aparțin numai Statului și fără ele nu se poate concepe un Stat organizat; alte drepturi însă, care aparțin Statului și colectivităților politice (județ, comună), sunt mai puțin esențiale, ele se numesc *drepturi de putere secundară*. În prima categorie ar intra dreptul de a legifera, dreptul de poliție, dreptul de a distribui justiția.

1) M. Văraru, în cursul de dr. adm., făcut la Sc. de șt. de stat, citează nu frumos pasaj din Eduard Picard. relativ la irezistibilitatea forței publice. *Revista cursurilor de la școala de șt. de stat*, anul 1, No. 3, pg. 75.

Consiliul de Stat francez socotește că numai drepturile primare se bucură de inalienabilitate și imprescriptibilitate absolută, căci la dănsule se refereau reformatorii din veacul al XVIII-lea, când vorbeau de inalienabilitatea și imprescriptibilitatea suveranității.

Această distincțiune, pe care o găsim în jurisprudența recentă a consiliului de stat francez, este o reacțiune necesară în contra faptului că unele prerogative ale suveranității, deși având un caracter mai mult sau mai puțin patrimonial, nu erau considerate și din acest punct de vedere, pentru aceea ele erau socotite ca nepatrimoniale.

Ca o consecință a acestor principii se admite că Statul sau comuna nu pot să cedeze dreptul de poliție, dreptul de a restabili ordinea, căci aceasta constituie o atribuțiune esențială. De asemenea, nu se poate renunța la dreptul de a legifera. Statul nu poate să facă legi irevocabile; legislatorul din viitor nu poate să fie legat.

Numai Constituțiunea nu poate să fie modificată printr-o lege ordinară; legislatorul constituant stabilește însă, prin art. 129 și 130, procedura ce trebuie urmată pentru a se modifica Constituțiua.

De asemenea, nu se poate concepe ca Statul să înstreineze chiar temporar dreptul de justiție.

Drepturile de putere secundară pot însă să fie înstreinate pe un timp mai mult sau mai puțin lung. De pildă, dreptul de folosință și de poliție asupra domeniului public pentru a organiza transporturile. Spre ex.: se poate acorda unui particular sau unei societăți construcția și exploatarea unei linii ferate, societatea având dreptul, prin agenții săi, a face poliția liniei; se poate acorda într'un oraș exploatarea unei linii de tramway; la noi comunele arendau incasarea accizelor și Statul, până la 1860, și-a arendat vămile; luminatul orașelor, aducerea și distribuțiunea apei în orașe se pot de asemenea concesiona.

Jurisprudența franceză admite că aceste drepturi sunt mai

puțin importante și că ele pot să fie alienate temporar și prin urmare autoritatea publică nu poate revoca dreptul acordat sub cuvânt că nu-și poate aliena suveranitatea. Este în interesul general ca să se stabilească respectul contractului, ca astfel particulari, cari tratează cu Statul și cu comuna, să știe că, făcând o atare convențiune, nu se poate reveni asupra ei. Prin aceasta se ridică și se consolidează creditul Statului și al comunei; numai astfel particularii pot avea bune servicii, când companiile concesiunare sunt sigure că nu li se poate retrage concesiunea.

*Dreptul de impozit* este el o prerogativă esențială a puterii publice, sau o prerogativă secundară?

Consiliul de stat din Franța a rezolvat această problemă cu ocaziunea unui proces dintr'o companie de navigațiune și Statul însărcinase compania cu serviciul poștal între continent și Corsica. În timpul executării contractului s'au stabilit taxe pentru intrare în porturi, prin legea din 1893. Prin aplicarea acestor taxe, pe care compania nu le avusese în vedere în momentul contractării, rezultă un prejudiciu pentru companie. Consiliul a recunoscut legea valabilă, însă a obligat Statul să repare în întregime dauna suferită de comună, plătindu-i despăgubiri.

Într'o altă speță, se dă o concesiune colonială scutită de impozite, pe un anumit termen; mai târziu însă se stabilesc impozite. Consiliul de stat a decis că concesionarul nu trebuie să plătească impozitele.

Argumentul ce se aduce în susținerea acestei teorii este că dreptul de impunere are un caracter patrimonial. Sumele provenite din impozite sunt elemente active ale patrimoniului; prin urmare, în materie de impozite, ca și în toate materiile patrimoniale, se pot face aranjamente privitoare la reducere sau scutire de impozite. În materie vamală, în materie de timbru și înregistrare, se admite să se transigă. Ceea ce trebuie să menținem este respectul cuvântului dat, adevăratul fundament al organizațiunii sociale.

Dacă admitem că Statul poate să contracteze ca persoană privată și apoi să vină ca persoană publică să-și anuleze angajamentele sau să și le reducă, ajungem la o soluțiune cu totul imorală. Personalitatea publică și privată a Statului formează un tot indivizibil și nu se poate concepe ca Statul însuși să-și modifice angajamentele patrimoniale luate.

Aceleași principii trebuiesc aplicate și când e vorba de împrumuturile Statului. Cu ocaziunea împrumutului din 1920, Statul a decis ca titlurile de rentă emise pentru acest împrumut să fie scutite de orice impozit. Pe baza acestei promisiuni coprinse în legea care a autorizat acest împrumut, particularii au subscris. Poate oare Statul să stabilească un impozit asupra acestei rente? Unii autori disting, ei admit că nu s'ar putea impune renta în mod direct, dar socotesc că ea ar putea fi atinsă printr'un impozit general asupra veniturilor, impozitul global. Profesorul Larnaude consideră că o asemenea distincțiune nu este posibilă, ea ar constitui o simplă hipocrisie juridică, căci particularului îi este egal natura impozitului, când rezultatul este acelaș pentru el, care socotea veniturile din rentă neatinse de impozit.

Chiar dacă admitem că legiuitorul prezent nu poate să stânjenească libertatea legiuitorului viitor, trebuie să admitem totuși că Statul este răspunzător de daune prin faptul că, grație promisiunii sale că subscriitorii la acest împrumut vor fi scutiți de impozite asupra rentei plătite de Stat, a făcut pe oameni să subscrie, că ei puteau să facă alte plasamente mai avantajoase, că această modificare a convențiunii, fără despăgubiri, este imorală și merită să sdruncine creditul Statului.

Am văzut că suveranitatea rezidă în întreaga națiune; aceasta însă, fiind o colectivitate, voința sa o găsim, cu ocaziunea alegerilor generale, în voințele concordante ale cetățenilor alegători; dar cum ar putea națiunea întregă să legifereze, cum ar putea rezolva toate problemele, asupra cărora zilnic guvernul este chemat să se pronunțe; cum ar putea zilnic judeca procesele ce stau pe rolurile tribunalelor. S'a admis, este adevărat, în Elveția și în unele state din Uniunea Nord Americană, refe-

*rendum popular*, că, adică, poporul să se pronunțe dacă o lege, votată de parlament, urmează să aibă aplicabilitate, adică să devie obligatorie<sup>1)</sup>; dar cât privește conducerea puterii executive și distribuirea justiției, nicăieri nu s'a găsit un sistem ca națiunea întreagă să-și spue cuvântul.

La noi, Constituțiunea admite, prin art. 33 principiul, că „toate puterile Statului emană dela națiune“, care nu le poate exercita decât prin *delegațiune*. Cu alte cuvinte, legiuitorul constituant recunoaște: 1) *principiul suveranității naționale*; 2) *că suveranitatea se exercită prin delegațiune*. Art. 88 dă Regelui o delegațiune de șef al puterii executive, iar prin art. 91 se spune că Regele nu are alte puteri decât cele care îi sunt conferite prin Constituție. Art. 130 stabilește că modificarea Constituțiunii se face de cele 2 camere de revizuire de acord cu Regele. Acest principiu constituie o conciliațiune între principiul suveranității naționale și forma monarhică.

Voința națiunii o găsim în *opinia publică*, adică părerea, credința admisă în mod general asupra unor fapte sau idei. Această opiniune este formată din schimbul de idei, de interese, nevoi; ea este mai slabă sau mai puternică, într'o țară, după cum posibilitatea de răspândire a ideilor este mai mare sau mai mică. Fără presă liberă, fără drept de întrunire, opinia publică este anemică. Intr'o țară unde asemenea libertăți sunt necontestate, unde gradul de cultură e înaintat, opinia publică e foarte puternică. Anglia, Statele-Unite ale Americii, țările scandinave, sunt țări de opinie publică. Opinia publică, s'a zis, cu drept cuvânt, că este controlatorul și conducătorul guvernului.

Am văzut că voința națiunii se manifestează cu ocaziunea alegerilor generale: Dreptul de a lua parte la aceste consultațiuni ale națiunii se numește *dreptul de sufragiu politic*, iar

1) Poporul elvețian a aplicat cu scrupulozitate acest drept, anulând de multe ori legi votate fie de parlamentul federal, fie de parlamentele locale, așa în 1910 poporul din cantonul Zürich a anulat legea prin care se stabilea un impozit asupra mobilierului și vitelor prin 44.000 voturi contra 28.000, etc. Chestiunea dacă un asemenea drept poate fi exercitat într'un Stat mare e discutată în dreptul constituțional.

acei cari posed acest drept se numesc *electori politici*. Exercițiul dreptului de sufragiu este exercițiul dreptului de suveranitate. Nu toți cetățenii au sufragiul politic. Așa nu-l au femeile (art. 64 const.), și minorii (art. 64 const.).

Pentru ca reprezentanții care urmează să fie aleși în parlament pentru a exercita unul din atribuțiunile suveranității, acela de a legifera, să reprezinte cu adevărat națiunea, ar trebui ca ei să fie aleși de toți electorii din întreaga țară. S'ar putea face liste de candidați pentru întreaga țară, asupra cărora ar fi chemate să se pronunțe alegătorii din țară. Un asemenea sistem prezintă inconvenientul că propaganda electorală a candidaților ar fi foarte dificilă, căci cea mai mare parte dintr'înșii nu ar fi cunoscuți în întreaga țară, că alegătorii ar fi chemați să se pronunțe în necunoștință de cauză asupra valorii candidaților și că numai persoanele cu un trecut politic însemnat ar putea fi cunoscute. În asemenea condițiuni, s'a admis sistemul ca alegerile să se facă pe circumscripțiuni electorale. Alegerea se face deci de o fracțiune a corpului electoral: alegătorii dintr'un județ au dreptul de a alege un număr oarecare de reprezentanți care însă sunt soocțiți, printr'o ficțiune, că reprezintă întreaga națiune (vezi art. 38 din vechea constituție din 1866 și art. 42 din constituția din 1923).

Dacă examinăm o societate omenească, organizată sub formă de Stat, constatăm că el fiind o colectivitate nu poate să facă nici un act juridic și că el are nevoie de persoane fizice, care să voiască în numele lui: 1) pentru a face legi, adică a da ordine obligatorii pentru toți; 2) să supravegheze executarea legilor; 3) să judece și să pedepsească pe cei care ar înfrânge legile și să judece conflictele private.

Constatăm că asemenea persoane există și ele exercită atribuțiile suveranității.

O chestiune importantă ar fi, să stabilim ce fel de raport juridic există între aceste persoane și națiune, deținătoarea suveranității.

Pétion, în adunarea constituantă, zicea că membrii parlamentului sunt mandatar, ca și mandatarii ordinari, iar cetă-



țenii care i-au numit sunt mandanți ; curtea noastră de casație consideră pe funcționarii numiți sau aleși ca mandatari ai națiunii<sup>1)</sup>. Aceasta e teoria lui Montesqueu, admisă și de constituția noastră.

După noi o asemenea construcțiune juridică, nu corespunde cu faptele, cu realitatea ; căci nu se poate concepe ca alegătorii dintr-un județ să fie considerați ca titulari ai suveranității când aceasta rezidă în întreaga națiune, iar nu într'o fracțiune și cum se poate ca partea, alegătorii dintr'un județ, să dea mandat în numele întregului, adică al națiunii.

În afară de aceasta, *mandatul* este revocabil *ad nutum*, pe câtă vreme în speță, mandanți, adică corpul electoral din județ, nu mai pot retrage mandatul conferit.

Toți acei care exercită atribuțiunile suveranității, sunt mandatari, zic mulți autori. Dar mandatari ai cui ? Negreșit, nu ai persoanei care îi desemnează, care îi numește „dar ai națiunii, în numele căreia se face desemnarea.

Dar atunci cum se poate susține că moștenitorul Tronului, care devine Rege prin simplul fapt al încetării din viață al Suveranului titular și în urma depunerii jurământului conform art. 82 din constituțiune, este mandatar al națiunii ; cum se poate susține că arhiepiscopul catolic, numit de Papă și agreeiat numai de guvern, care este senator de drept, conform noiei constituțiuni, este mandatar al națiunii ; cum se poate admite că președintele Academiei Române sau generalii, cari au comandat armate în fața inamicului, reprezintă națiunea, căci sunt senatori de drept (art. 72 și 73 const.). Judecătorii sunt și ei deținători ai suveranității, sentințele lor sunt date în exercitarea dreptului de suveranitate și cu toate acestea ei sunt desemnați de consiliul suprem al magistraturei și numiți de Rege prin decret regal. Dar jurații, care se pronunță asupra culpabilității în materii criminale și în delictes politice și de presă, cum pot fi

1) Cas. I decizia 92 din 5 Apr. 1888. Buletin 1888 p. 326. Vezi și Anibal Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ*. Buc. 1915 a II-a ed. p. 142—144, care împărtășește aceeași părere.

mandatari ai națiunii, când desemnarea se face prin tragere la sort, dintr'o listă de cetățeni conf. art. 277, 290 pr. pen. ?

După noi, numirea funcționarului,— și întrebuițăm aici acest termen, în sens larg, cuprinzând pe toți aceia care dețin și exercită vre-una din atribuțiunile Statului, — adică a persoanei fizice chemată să exercite o funcțiune socială, nu este cauza generatrice a situațiunii și a atribuțiunilor ce deține, căci el, nu deține puterea dela persoana care l'a numit, sau dela persoanele care l'au ales, sau dela hasard (în caz de sort), dar dela legea care organizează funcțiunea. Cu alte cuvinte legea organizează funcțiunea cu atribuțiunile și obligațiunile ce găsește cu cale. Persoanele calificate pot toate să aspire a exercita această funcțiune. Pentru ca una dintr'insele să o exercite, are nevoie de un fapt, care trebuie făcut conform cu indicațiunile legii pentru a avea valoare. Acest fapt poate fi desemnarea persoanei fizice de către un corp electoral sau de către o singură persoană sau prin sort.

Prin urmare ideia de mandat trebuie exclusă, de alt-fel ea nu servă la nimic, nu ne poate da nici o explicațiune satisfăcătoare fenomenelor sociale, ce constatăm. Ar fi încă o ficțiune. Plutim în plină ficțiune; personalitatea Statului ar fi o ficțiune juridică — după acești autori, suveranitatea altă ficțiune juridică. Pentru ce am mai admite încă o ficțiune, aceea a mandatului, fără nici o necesitate ?

Ficțiunea nu este de cât un mijloc pentru a reduce în mintea noastră complexitatea fenomenelor reale la o unitate pe care a cunoaștem, este o comparațiune care să constate o asemănare între fenomene sociale cu alte fenomene sociale, care au fost îmbrăcate într'o formă juridică și atunci aplicăm regulile stabilite pentru a doua categorie de fenomene și celor dintii. Dar, acest procedeu este recomandabil, când asemănarea este completă și când legislațiunea nu se opune la aplicarea aceluiaș principii <sup>1)</sup>. Cel puțin cele două ficțiuni pe care le ad-

---

1) Ficțiunea se numește *legală*, când e creată de legiuitor, *doctrinală* sau *jurisprudențială* când e creată de doctrină sau de jurisprudență.

mit unii juriconsulți : *personalitatea Statului și suveranitatea* sunt necesare și prin ajutorul lor putem explica în mod juridic o serie de fapte; teoria mandatului nu explică nimic, ea arată numai că influența doctrinei lui Montesquieu și a dreptului privat face pe mulți juriști să găsească pentru instituțiunile dreptului public analogii cu acelea ce constatăm în dreptul privat.

Dacă am admite teoria contretului social, în virtutea căruia oamenii prin voința lor au format societatea și au dat mandat la mai mulți ca să conducă societatea, negreșit că teoria mandatului ar fi exactă, cel puțin pentru acele timpuri.

Am arătat însă că societatea omenească nu este un produs arbitrar al voinței omenești, că ea se aseamănă cu un organism, că este un organism social. Statul, care nu este altceva de cât o societate omenească organizată pe un anumit teritoriu, are și dânsul organe prin care se manifestează viața organismului.

Aceste organe sunt instituțiunile formate din persoane fizice care exercită funcțiunile socotite necesare pentru satisfacerea nevoilor primordiale ale Statului : instituția regalității, instituția parlamentului, instituția justiției, instituția guvernului. Persoanele fizice care sunt vremelnic titularele acestor funcțiuni, exercită în conformitate cu legea atribuțiunile funcțiunei cu care au fost investite ; ele dau viață funcțiunei și o transformă în realitate, de aceea ele se confundă cu funcțiunea și unii autori le numesc și pe ele organe ale Statului.

Organul poate să fie *unipersonal*, când este o singură persoană care deține puterea, ex. Regele ; el poate fi *colegial* atunci când sunt mai multe persoane cari decid, luând ~~decizuni~~ cu majoritate de voturi. Majoritatea poate fi *absolută*, când jumătate plus unul din numărul voturilor au hotărât ; *relativă* atunci când o părere a întrunit cel mai mare număr de voturi, de și inferior jumătăței votanților ; ea se numește *calificată* atunci când se cere o majoritate specială (213, 314).

Jellinek vorbind de organele Statului zice : „*L'Etat ne peut exister qu'au moyen de ses organes ; si on supprime par la*

*pensée les organes, il ne reste point l'Etat support de ses organes, mais un néant juridique*<sup>1)</sup>.

În adevăr societatea omenească, în care nu am avea cine să facă legi, cine să supravegheze executarea lor și cine să judece conflictele, ce se pot ivi, nu ar putea purta numele de Stat, ar fi o simplă colectivitate anarhică, cum sunt de pildă triburile Fuegienilor din Țara de Foc.

De altfel, dacă examinăm teoria mandatului față cu realitatea faptelor, ajungem la absurd. În adevăr, nu poate să existe mandat fără un mandant. Or, cine este mandantul unui jurat, al unui judecător tras la sorț pentru a exercita o altă funcțiune de o altă natură, cum de pildă a prezida un birou electoral, a face parte dintr'o comisiune administrativă? Oare s'ar putea susține că mandatul este sorțul, sau hazardul? Cine este mandantul Regelui? Este oare divinitatea și voința națiunii, cum ne spune formula promulgării legilor *prin grația lui Dumnezeu și voința națională*, sau este numai *voința poporului*? Dacă este voința poporului, cum se manifestă ea oare? Când un suveran este ales prin plebiscit sau de adunarea națională se poate vorbi de voința poporului, dar când el este desemnat prin faptul nașterii, cum se poate vorbi de un mandat? S'ar putea oare zice că s'a dat un mandat întemeietorului dinastiei și descendenților săi? Dar atunci nu mai poate fi vorba de mandat, căci aceasta se stinge prin moartea mandatarului, fiind un contract *intuitu persoane* (art. 1552 c. civ.). Ar putea fi vorba de alt contract, de o altă natură, în orice caz nu de mandat, așa cum e organizat de codul civil. Cine este mandantul unui judecător? Este oare Regele sau ministrul de justiție? Nu pot să fie nici unul, nici altul, căci pentru a transmite cuiva puteri, trebuie mai întâi să le ai. Or, nici Regele, nici ministrul de justiție, nu au dreptul de a judeca. Teoria mandatului este inspirată de ideile revoluționare din 1789, luate din *l'esprit des lois* al lui Montesquieu.

Noi considerăm că persoanele fizice care lucrează în nu-

---

1) Citat de L. Duguit, *L'état* I p. 8.

mele Statului constituiesc organele Statului. Cuvântul organ am văzut că a fost mai întâi introdus în sociologie de partizanii școlii organiciste, de unde știința juridică l'a luat. În Germania expresiunea a trecut în texte legislative și este admisă de toți autorii; ea este admisă și în Franța și în țările Anglo-Saxone. Dreptul a aplicat această expresiune de *organ* indivizilor, corpurilor sau adunărilor, cari lucrează în numele Statului, iar atribuțiunile cu care aceste persoane sunt investite, puterile ce au, sunt numite *funcțiuni*. Numele de organ însă nu se dă decât numai acelor care exercită atribuțiunile esențiale ale Statului în gradul cel mai înalt: Corpurilor legiuătoare, Regelui și Guvernului, corpului judecătoresc; aceste persoane exercită funcțiunea de legislațiune, funcțiunea executivă sau administrativă și funcțiunea de jurisdicțiune <sup>1)</sup>.

Între aceste organe există relațiuni, dar fiecare are o independență față de altul, independență absolut necesară pentru exercitarea funcțiunii.

37. — *Personalitatea Statului*. Personalitatea este un atribut esențial al Statului în strânsă legătură cu suveranitatea, cellalt atribuit esențial al Statului.

Când am vorbit de suveranitate, am văzut că este un drept al Statului, dar nimeni nu poate să aibă drepturi și datorii fără să aibă personalitate.

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

Cu alte cuvinte personalitatea este o formă juridică, care îmbracă un individ sau o colectivitate și îi conferă calitatea de a putea fi subiect sau titular de drepturi.

1) Vom vorbi pe larg despre aceste funcțiuni în capitolul III, destinat studierii *separațiunii puterilor și funcțiunilor*.

Persoanele politico-teritoriale: Statul, județul, comuna pot să aibă drepturi de putere, drepturi de a comanda, cum pot să aibă și drepturi private; societățile nepolitice însă, cum ar fi societățile comerciale, stabilimentele de utilitate publică, etc., nu pot să aibă decât drepturi private.

Când vorbim de societăți și le considerăm din punctul de vedere al posibilității de a avea drepturi, le numim *persoane civile*, *persoane morale* sau *persoane juridice*, expresiuni având aceeași semnificațiune opunându-le astfel indivizilor, cări din punctul de vedere juridic sunt persoane. În dreptul modern, individual prin simplul fapt al existenței are personalitatea; chiar copilul conceput poate fi titular de drepturi: *infans conceptus nato habet* quoties de ejus commodis agitur.

Caracteristica persoanelor morale este că ele, ca și persoana (individ), au un *patrimoniu*, adică o posibilitate de a avea bunuri, creanțe și datorii. O casă, o sumă de bani, ce ar poseda o persoană, constituiesc *elemente ale patrimoniului* acelei persoane. Se poate ca cineva să aibă un pasiv mai mare de cât activul și el tot are un patrimoniu; un cerșetor are un patrimoniu, căci patrimoniul este o calitate juridică, care însoțește persoana omului dela naștere și încetează cu moartea.

*Persoanele morale politico-teritoriale*, (Stat, județ, comună), au însă și alte drepturi pe lângă cele de natură patrimonială și anume au drepturi de putere publică.

În baza dreptului de personalitate, o persoană morală (corporație) poate să aibă bunuri, creanțe sau datorii, independent de persoanele cari compun acea persoană morală; — dacă însă asociațiunea nu ar avea personalitatea, atunci bunurile, averea ar aparține asociațiilor cari s'ar găsi în stare de indiviziune. Teoria personalității morale nu a existat însă totdeauna. În acele timpuri, înainte ca această teorie să fi existat, se confunda persoana Statului cu persoana Regelui sau prințului. În dreptul grec vechi, unde nu se ajunsese la o noțiune precisă a personalității, indivizii erau debitori, alături cu Statul pentru toate datoriile pe care Statul le contractase.

Astăzi, cu teoria personalității Statului, se explică foarte ușor continuitatea Statului. Ceea ce a făcut un guvern ca datorii, contracte, guvernul următor este obligat să respecte, căci acel guvern nu s'a angajat personal, ci s'a angajat, a tratat pentru Stat, persoană morală.

În secolul al XVII, autori ca Lebret (De la souveraineté du Roi) susțineau că Regele nu este ținut să plătească datoriile predecesorilor și că, dacă plătește, aceasta o face din motive de caritate, de echitate și de onoare față de predecesor. De aci rezultă și necesitatea confirmărilor făcute, și în occident și la noi, la fiecare schimbare de Domnitor.

Revoluțiunea franceză a pus la baza Statului ideia de *națiune*. În mod logic ideia de personalitate morală urma să se aplice Statului pentru toate actele lui juridice. Cu toate acestea, la început nu s'a aplicat ideia de personalitate Statului de cât numai pentru raporturile de drept privat, Statul fiind socotit ca persoană numai când era vorba de patrimoniul său privat și de contractele privitoare la acest patrimoniu.

Acest mod de a vedea era de acord cu ideia personalității așa cum era înțeleasă la început, în mod eronat, confundându-se ideia de persoană cu cea de individ. Dacă personalitatea aparține, este numai o calitate a individului, dacă se recunoaște Statului drepturi numai prin faptul că ne imaginăm că ar fi o ființă asemănătoare cu indivizii, atunci se poate înțelege că Statul nu poate să aibă alte drepturi de cât acele ce au indivizi și cum aceeaștia nu au drepturi de putere publică, trebuie să lăsăm afară din noțiunea de personalitate drepturile de putere publică.

Această teorie, care înnumără și astăzi printre susținători personalități considerabile, a dominat în mod exclusiv în dreptul public până în a II-a jumătate a veacului al XIX-lea. Către 1865. jurisconsultul german Gerber, constatând această ineleгантă juridică, creatoare de confuziune de a considera Statul cu 2 aspecte deosebite: putere publică și persoană morală, a căutat să-i dea o unitate. Statul, după teoria lui, devine titular de drepturi de dominațiune asupra oamenilor liberi și titular de drepturi patrimoniale; el este *forma juridică pentru viața colectivă a poporului*.

Vechia teorie susține că ideea de personalitate nu este indispensabilă de cât atunci când e vorba de a reprezenta Statul ca subiect de drepturi patrimoniale, pe câtă vreme funcționarul, care comandă, nu exercită drepturile suveranului, el exercită atribuțiunile funcțiunii și totalitatea funcțiunilor de autoritate constituie puterea suverană. *Și apoi dreptul acesta de constrângere nu pot să-l aibă și particularii și Statul nu are drepturi decât prin faptul că i s'a recunoscut personalitatea, care nu este altceva de cât asemănarea fictivă cu o persoană naturală, cu un individ.* În acest sens, raționează profesorul Berthélémy în *Traité de droit administratif*<sup>1)</sup> (ed. VIII, 1916, p. 42—44; Villey, *La souveraineté nationale* în *Rev. de droit public*, 1904, tom XXI, p. 17).

Un alt autor, d-l Leon Duguit, nu admite ficțiunile de suveranitate și de personalitate a Statului<sup>2)</sup>. Duguit consideră că puterea publică nu este un drept, că ea este un fapt. Statul nu are dreptul subiectiv de a comanda. Când un grup de persoane pun, prin alegeri, mâna pe putere, ei devin guvernanți. Or, aceasta constituie un fapt. Și, acești oameni, cari constituiesc guvernanți, nu au nici un drept; ei sunt membri ai societății și supuși regulei de drept, ei întrebuițează forța pentru ca să asigure aplicațiunea dreptului.

Guvernanții își impun voința lor celorlalți indivizi, întru cât ea este conformă cu regula de drept.

După profesorul Duguit, concepțiunea Statului Suveran, investit cu puterea de a comanda, nu corespunde la nimic real. căci, după dânsul, Statul încetează de a mai fi considerat ca o putere care comandă și devine o cooperațiune națională pentru a asigura funcționarea serviciilor publice și a sancționa regulele de drept, sau, cum zice Duguit, Statul-națiune tinde să înlocuiască Statul-putere.

Dacă considerăm o națiune, constatăm mai întâi indivizii, apoi guvernanții, care nu sunt decât giranții serviciilor publice.

1) H. Berthélémy, *Le fondement de l'autorité politique* în *Revue du Droit public*, 1915 pg. 663—682.

2) Compară de acest autor *L'Etat, le droit objectif et la loi positive* cap. IV; *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat* a 3-a ed. 1922 și *Traité de droit constitutionnel I*, 1921, pag. 525 și urm.



ei nu sunt reprezentanții puterii sociale care comandă; ei au forța publică, dar întrebuițarea acestei forțe se legitimează prin scopul ce se urmărește prin întrebuițarea ei, iar nu prin pretinsa suveranitate, pe care Duguît o contestă; căci nu ne servește la nimic, ea întărește numai puterea guvernanților ca să oprim pe guvernați, pe câtă vreme noi trebuie să căutăm mijloace pentru a asigura libertatea cetățeanului față de atotputernicia Statului. Faimoasa teorie a *autolimitațiunii*, susținută de Ihering și Jellinek, nu garantează drepturile cetățeanului față de Statul atot-puternic, căci ceea ce astăzi a acordat, mâine poate să retragă, fiind vorba de o autolimitațiune, de un act numai al guvernanților. Or, Duguît contestă că guvernanții au drepturi, care ar urma să fie limitate, guvernanții au numai datorii și nu drepturi, ordinele, ce ei dau, constrângerea ce ei întrebuițează, se legitimează prin faptul că ele nu sunt decât măsuri luate de guvernanți în executarea datoriilor lor și nu au valoare de cât dacă sunt în conformitate cu legea. Duguît consideră că, dacă Statul este astăzi prea puternic și individul prea slab, cauza este că individul se găsește izolat față de Stat și că puterea de rezistență îi va veni, când indivizii vor fi grupați în sindicate, ceea ce pare că este tendința societății moderne; el admite doctrina sindicalistă, formulată de Proudhon și consideră ca false ideile de suveranitate și de personalitate ale Statului și admite că regimul politic care va urma va fi bazat pe grupări sindicaliste profesionale federate și având o reprezentare politică. Deasupra acestora, zice profesorul Duguît, avem guvernanți, care au datoria de a întrebuița forța pentru realizarea dreptului, în sensul cel mai larg, pentru a supraveghia și controla activitatea sindicatelor profesionale, căci *L'Etat personnel et souverain est mort ou sur le point de mourir*, zice profesorul Duguît<sup>1)</sup>, și, în urmărirea acestei idei, el ne vorbește de organizarea corporativă a funcționarilor din acelaș serviciu, consecință a mișcării sindicaliste. Aceste sindicate funcționărești vor asigura protecțiunea membrilor lor contra arbitrariului guvernanților și vor lua parte la conducerea serviciilor sub controlul guvernului.

Rolul guvernanților se va micșora și se va reduce la o supraveghere și un control întru cât funcțiunile economice și sociale tind să se împartă între diferitele clase sociale, care capătă prin dezvoltarea sindicalismului o structură juridică definită și care, sub controlul guvernanților, dau impulsivitatea și direcțiunea necesară funcțiunii sociale, cu care sunt însărcinați <sup>1)</sup>.

În acest sens s'a manifestat la noi mișcarea funcționarilor, între anii 1920 — 1923, în acest spirit s'au redactat de președintele asociațiunii, distinsul meu amic, d. N. C. Schina, proiectul de statut al funcționarilor : el admitea, ca și Rodrigues, (*Revue socialiste*, 1905, p. 499), că sindicatele de funcționari, nu sunt numai asociațiuni corporative de apărare, dar că ele trebuie să devie organe de direcțiune.

Această doctrină a fost însă viguros combătută. Ferdinand Faure (*Revue politique et parlementaire*, Ianuarie 1905) critică înființarea sindicatelor funcționărești, arătând că existența acestor sindicate însemnează anarhie, distrucțiunea suveranității Statului.

Profesorul Berthélémy consideră și dânsul o asemenea organizare ca constituind o măsură anarhică.

Larnaude (*Le droit public, sa conception, sa méthode*, în lucrarea *Les methodes juridiques*), vorbind despre aceste teorii se exprimă astfel : c'est ainsi que mon ancien élève et collègue M. Duguit, annonce la mort de l'Etat souverain et l'avènement dans la société française d'un régime politique duquel sera complètement éliminée la notion de puissance publique. Și mai departe : Non, l'Etat n'est pas mort et nous ne voulons pas qu'il meurt !.. L'observation ne nous montre pas l'Etat disparaissant purement et simplement. Mais à des époques de barbarie, des éclipses de l'Etat se son produites sous l'influence des événements et des forces que rien d'ailleurs ne rappelle aujourd'hui Seulement l'Etat n'a fait que semblant de mourir et, comme le phénix on l'a vu bientôt renaître de ses cendres plus vigoureux et plus fort que jamais.

---

1) Leon Duguit, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat*, Paris, (ed. III-a) 1922 p. 42—43.

Esmein în *Droit constit.* a V ed., pag. 40 critică cu mare putere teoria sindicalistă a d-lui Leon Duguit.

D-l C. Dumitriu, în interesantul raport, ce a făcut (în cursul lunii Februarie 1925) înaintea senatului asupra legii pentru unificarea administrativă, critică de asemenea părerea profesorului Duguit, și arată că administrația sindicalistă aplicată în Rusia sovietică nu a dat rezultatele așteptate.

Profesorul Duguit ne oferă ca un ideal, la care ne va conduce sindicalismul, formațiunea de clase sociale juridicește organizate, căci, zice dânsul, în acest caz se stabilește o coordonare între clase, care reduce la minimum luptele sociale și proteje pe individul, care face parte dintr'o clasă. Și ne dă exemple în castele din India și din vechiul Egipt și în societatea feudală, unde clasele ierarhizate și coordonate erau unite între ele printr'un sistem de convențiuni, care le recunoștea o serie de drepturi și de datorii reciproce sub controlul regelui, însărcinat să facă să domnească ordinea. Sindicalismul este deci organizarea masei amorfe a indivizilor, formarea de grupuri puternice, cu structură juridică precisă și compusă din oameni uniți prin comunitate de interese sociale și profesionale.

Or, exemplele ce ne dă profesorul Duguit nu sunt tocmai edificatoare, căci nici organizațiunea indiană, nici cea egipteană cu parias și cu felahii lor, nici servajul ce exista în evul mediu, nu sunt de natură a ne face să dorim refacerea unor asemenea organizațiuni. Evident că înăuntrul clasei era un spirit de solidaritate între membrii clasei, dar astăzi există un spirit de solidaritate între membrii națiunii, astăzi solidaritatea este națională, atunci solidaritatea era de clasă, era cosmopolită, adică în perioada feudală, un nobil francez se simțea legat prin spiritul de clasă cu un nobil german, față de burghezii din Franța, pe câtă vreme astăzi ideea de naționalitate s'a dezvoltat foarte mult, și între oameni aparținând aceleiaș națiuni există un spirit de solidaritate destul de pronunțat.

Este incontestabil că teoria profesorului Duguit, dacă nu corespunde pentru starea de lucruri de astăzi, arată, în mod luminos, îndrumarea pentru organizarea viitoare a societății.

Noi <sup>ne</sup>cerdem că, în noua organizare ce s'ar face conform ideilor profesorului Duguit, individul va fi tot așa de oprimat, dacă nu și mai mult. Este foarte adevărat că individul izolat este mai slab de cât individul membru al unei grupări, al unui sindicat și că interesele și drepturile lui vor fi mai bine apărate față de Stat, dar el va fi supus conducerii Sindicatului și, pe lângă opresiunea Statului, va suferi și opresiunea sindicatului, care, fiind mai aproape, e și mai odioasă. Și apoi lupta de întâietate, de conducere, ce fatalmente va exista între sindicate, va asigura triumful claselor muncitorești, căci ce forță vor avea sindicatele intelectualilor și capitaliștilor, pe care d. Duguit le admite, față de sindicatele lucrătorilor din fabrici? Admițând această teorie vom avea o societate organizată pe baza socialistă.

Alți autori însă întind ideia de personalitate și la actele de putere publică, căci Statul este o persoană reală, permanentă, durabilă, eternă în principii. Nimeni nu poate contesta că Statul este subiect de drepturi pentru impozite, pentru serviciu militar, pentru a da ordine. Or, persoana înseamnă subiect de drepturi și datorii, iar personalitatea înseamnă calitatea de a avea drepturi și datorii. Cuvântul *persoană* nu este sinonim cu individ-om; căci în limba latină *persona* înseamnă masca de teatru, de unde și rolul ce juca un autor, de unde jurisconsultii romani au dat nume de *persona* aceluia care juca un rol pe scena juridică: se recunoaște individului, omului, calitatea de a avea drepturi, adică se recunoaște că este o persoană. Și nu toți oamenii erau persoane, căci sclavii nu aveau personalitate juridică, nu puteau fi subiecte de drepturi. Și tot așa erau, până în secolul al XIX, sclavii și cei condamnați la moartea civilă.

Statul, încă dela început, a fost subiect de drepturi, prin urmare a avut personalitate, adică capacitate de a avea drepturi, de a fi subiect de drepturi.

Unele din drepturile, pe care le are statul, se aseamănă cu acele pe care le are și individul, de pildă drepturile patrimoniale, dar altele diferă din cauza *naturei lor*: Statul poate să aibă unele drepturi, pe care nu poate să le aibă individul, după cum și individul poate să fie titular de drepturi, pe care nu le poate

avea și statul. Prin natura sa, omul nu poate avea dreptul de a comanda, dar Statul îl are, după cum, prin natura sa, Statul nu poate avea drepturi de familie, pe care individul le are. Prin urmare Statul este titular de mai multe feluri de drepturi, care fac parte din personalitatea lui. Când examinăm un act privat sau un act public, un drept privat sau un drept public făcute de Stat, sau aparținând Statului, nu se poate nega că nu este de cât un singur și același titular. Dar, nu numai atât, Statul poate fi răspunzător și plătește daune pentru actele publice; Statul este tot același Stat, fie că contractează cu un particular fie că face o convențiune internațională, el are o singură personalitate reală, care nu poate să fie împărțită. În raporturile internaționale, Statul este considerat ca o persoană, având atribute suverane și drepturi patrimoniale.

Cu alte cuvinte Statul are o singură personalitate, dar face două feluri de acte juridice: printr'unele își manifestează puterea suverană, dând oridne; printr'altel se preocupă de gestiunea patrimoniului. În acest sens se pronunță, în Franța, autorități ca Larnaude<sup>1)</sup>, Esmein<sup>2)</sup>, Michoud<sup>3)</sup>, Bremont, Ripert și la noi d. Anibal Teodorescu<sup>4)</sup>.

Noi credem că Statul are o personalitate, singură și indivizibilă. Am văzut mai sus<sup>5)</sup> că, într'o societate omenească, independentă așezată pe un teritoriu în mod permanent constatăm o serie de fapte: populațiune, teritoriu, existența unor organe numite și guvernanți, cari au dreptul de a comanda guvernaților. Aceste fapte ce constatăm în orice grupare omenească, care a depășit un anumit stadiu de civilizațiune, au nevoie, pentru a fi cristalizate, consolidate, să fie îmbrăcate într'o formă, într'o haină juridică și această formă juridică este forma de Stat. Statul este numai forma, el este o entitate, care re-

1) Larnaude, *loc. cit.* și în *Revue du droit public* 1906 p. 576.

2) Esmein, *Droit constitutionnel* (a 5 editie) p. 40 și urm.

3) Michoud *Théorie de la personnalité morale* I. 1906; *La personnalité et les droits subjectifs de l'Etat dans la doctrine française contemporaine* în *Festschrift* pentru profesorul Otto Gierke.

4) *Noțiuni de drept adm.* II ed. p. 27.

5) Vezi No. 26.

prezintă populațiunea așezată pe teritoriu și organizată politic, noțiunea de suveranitate este iarăș un concept juridic, un raport juridic, care există între forțe și fapte reale<sup>2)</sup>.

Această entitate juridică, Statul are drepturi de natură diferită, și drepturi de putere publică și drepturi patrimoniale.

După noi, această teorie este singura care satisface necesitatea socială de astăzi. Intreaga noastră legislațiune o consfințește. În adevăr, dacă Statul nu ar avea personalitatea când lucrează ca putere publică, atunci ar însemna că obligațiunile, ce un stat și-ar lua cu ocaziunea unui tratat de pace, ar putea fi executate contra cetățenilor, ceea ce doctrina refuză să admită. S'ar părea, cu toate acestea, că tratatul din Versailles, încheiat la 21 Iunie 1919, admitând că averea supușilor germani aflată în țările aliate, să fie sefestrată și lichidată, iar produsul vărsat în comptul reparațiunilor, ar admite teoria contrarie. În realitate însă, din cauza imensității sumelor datorate și pentru că aliații să-și poată realiza cel puțin o parte din sume pentru a începe opera de reconstrucție, Germanii au convenit ca aceste lichidări să se facă, ei obligându-se a despăgubi pe naționali. S'ar putea zice că această explicațiune este o ipocrizie și că în realitate tratatul din Versailles a admis un nou principiu.

Dacă se admite astăzi, că Statul poate să fie citat pentru actele administrative ilegale, sau pentru legile neconstituționale, adică pentru actele de putere publică, aceasta însemnează că el este titular de asemenea drepturi și supus la obligațiuni, ceea ce însemnează că are personalitate. Dar responsabilitatea Statului, decurgând din acte de putere publică, pe ce s'ar baza, dacă Statul nu ar fi titularul acestor drepturi ?

Făcând din Stat o persoană, recunoaștem că el este subiect de drepturi, dar și de obligațiuni, prin urmare el este supus dreptului, limitat în drepturile sale; el își exercită drepturile în conformitate cu legea.

Eroarea, ce au făcut jurisconsultii dela începutul veacului trecut, pornește, după cum am arătat, dela confuziunea ce se făcea între persoană și individ; s'a considerat personalitatea ca

fiind o calitate numai a individului și, pentru a se legitima și drepturile Statului din punctul de vedere juridic, pentru a le îmbrăca cu o haină juridică, s'a recurs la o ficțiune, s'a considerat că Statul are unele drepturi, numai prin faptul că ne imaginăm că ar fi o ființă asemănătoare cu individul și, din această cauză, el nu poate să aibă ca persoană drepturi de putere publică, căci individul nu are asemenea drepturi.

Așa în cât Statul, care este un colos, care are armate, care poate să dispună de averea, de libertatea, de viața indivizilor, are nevoie de această ficțiune, de această asemănare cu ființa omenească, pentru ca să aibă drepturi. Cu drept cuvânt Dicey zice: *n'est ce pas véritablement fou de raisonner ainsi et de dire qu'un être aussi colossal que l'Etat n'existe pas, qu'il faut pour comprendre qu'il ait des droits, imaginer une fiction?*

Unii autori admit Statului o îndoită personalitate: 1) personalitate privată care-i dă folosința drepturilor patrimoniale și care se aseamănă cu personalitatea de care se bucură indivizii; 2) o personalitate de drept public, în virtutea căreia el poate fi titular de drepturi de putere publică<sup>1)</sup>.

Cu alte cuvinte se aseamănă Statul cu individul și i se recunoaște o personalitate similară cu a acestuia, dar, pentru că Statul e titular și de alte drepturi, pe care nu le are individul i se atribuie încă o personalitate. Dar cuvântul personalitate are un sens, o semnificație tehnică juridică, el însemnează calitatea de a avea drepturi, de a fi subiect sau titular de drepturi de orice fel ar fi. După cum nu se poate zice că particularul, individul are 2 personalități, pentru că are și drepturi de familie și drepturi patrimoniale, tot asemenea și Statul nu poate avea 2 personalități pentru că are drepturi de comandament și drepturi patrimoniale.

În rezumat deci, toate actele făcute de Stat, fie acte de putere publică, fie acte de gestiune, se referă la *personalitatea unică, una și singură* a Statului.

1) Vezi No. 34 și urm.

2) Hauriou în *Répertoire du droit administratif* (Bequet et Laferrière), cuvântul *Droit administratif*. No. 17

Unii autori au susținut, că Statul ar avea o personalitate multiplă și aceasta pentru considerațiunea că departamentele ministeriale și alte servicii, cum sunt direcția poștelor, direcția vămilelor, au dreptul de a sta în instanță și figurează în actele de procedură, deși nu li s'a recunoscut personalitatea distinctă. În realitate nu e de cât o chestiune de simplificare. Un serviciu poate mai ușor să-și cunoască afacerile și să le prezinte mai bine. Faptul de a figura în instanță nu implică personalitate. Personalitatea nu există de cât dacă se recunoaște un patrimoniu distinct. Or, nici direcția poștelor, nici a vămilelor nu au patrimoniu. Situația lor, ca și a ministerelor se poate asemăna cu aceea a mai multor procuriști care reprezintă, după specialități, una și aceeași persoană<sup>1)</sup>. Tot asemenea când se face o donațiune sau un testament în favoarea ministerului de instrucție se înțelege că gratificațiunea se face Statului, dar că ea este afectată instrucțiunii.

38. — *Continuitatea și perpetuitatea Statului* însemnează că Statul nu are o limită de durată, că el nu se disolvă la o anumită epocă. El va continua indefinit prin nașteri și prin naturalizări; el dăinuiește atâta timp cât națiunea subsistă și este independentă.

Statul nu este compus din generațiunile prezente, el cuprinde și generațiunile trecute și mai ales pe cele viitoare. De aci această caracteristică esențială a Statului că el se sprijină nu numai pe toți cetățenii actuali, cari formează, după expresiunea lui Hegel, un moment în existența acestei societăți perpetue, — dar și pe cetățenii viitori, și pe generațiunile trecute.

Paul Bourget, în *Revue hebdomadaire* din 6 Iunie, 1908, tratează într'un mod magistral această problemă:

„Un peuple est-il composé uniquement par la collection des individus vivant à l'heure présente sur son territoire? Les trente neuf millions de Français enregistrés à l'état civil en 1908 sont-ils toute la France? Non, ces 39 millions ne sont qu'un moment

1) În sens contrariu, Anibal Teodorescu, *Noțiuni de drept Administrativ*, 1915, pag. 107, care socotește ministerele, dir. poștelor ca persoane morale. Vezi capitolul nostru privind la persoane morale.



du pays. Il y a cent ans, ces 39 millions de Français ne vivaient pas, dans cent ans, ces 39 millions de Français ne vivront plus, et le peuple français vivra ! La génération actuelle constitue donc une part seulement du peuple français ; une autre part est constituée par les morts, dont l'activité prolongée dans leurs oeuvres n'a pas disparu avec eux, par suite leurs droits ne sont pas tout à fait abolis. Une troisième part est constituée par ceux qui doivent naître et dont notre conscience nous ordonne de respecter par avance les intérêts. Ce respect est la condition même de l'existence d'un pays. Une nation, pour qui les générations futures ne compteraient pas, ne serait pas plus une nation que celle où toute solidarité serait brisée entre les ancêtres et les descendants'.

Statul fiind o persoană, existența sa este continuă ; nu se poate admite o soluțiune de continuitate.

39. — *Statul modern este un Stat legal.* Ceeace însemnează că raporturile dintre particulari între dânșii, sau dintre particulari și Stat sunt regulate și determinate prin lege, adică prin norme prestabilite, aduse la cunoștiința interesatilor și obligatorii atât pentru particulari cât și pentru Stat, care asigură aplicațiunea legii, chiar în relațiunile sale proprii cu particularii. Statul este supus legilor, autoritatea, care dispune de putere publică, nu poate să lucreze după capriciu, ci trebuie să se conformeze legilor.

Sub regimul legalității, legea pozitivă prezintă următoarele caractere :

1. Legea este o regulă prestabilă, ceea ce exclude *legi cu efect retroactiv*, căci prin *retroactivitate* înțelegem că se acordă unei legi puterea de a produce efecte în trecut, adică într'un moment când legea nu exista încă. Cu un asemenea sistem, nimeni nu ar mai putea să prevadă ceea ce ar trebui să facă în mod legal în anumite împrejurări, căci indicațiunea legalității îi este dată, după ce faptul s'a îndeplinit. Prin retroactivitate se anulează efectele produse printr'o lege anterioară și se ia particularilor avantajile, ce această lege le procurase. Cu admiterea

retroactivității legii, se desființează siguranța, care trebuie să existe la baza raporturilor sociale<sup>1)</sup>.

2. Legea este opera puterii legiuitoare, astfel cum este organizată de constituție.

3. Legea devine obligatorie prin *publicitate*, făcută conform cu legea (art. 38 Const. din 1923).

4. Legea are un caracter de generalitate și impersonalitate.

În Statul bazat pe legalitate, raporturile sociale sunt organizate în așa fel în cât permit individului să prevadă conduita, ce trebuie să aibă el însuși precum și conduita, ce ceilalși oameni ai Statului vor avea față de dânsul. În asemenea condițiuni, arbitrariul este redus în relațiunile sau raporturile sociale, omul capătă siguranță, muncește, fiind sigur că produsul muncii lui va fi respectat; colectivitatea se desvoltă în toate direcțiunile, oamenii capătă un spirit de independență și de demnitate, când știu că nimeni nu este deasupra legilor, că legea se aplică tuturor și că Statul însuși poate fi chemat în judecată, dacă a violat legea. Domnia legalității, Statul consimțind să fie judecat, chiar pentru actele ce face ca putere publică, admitând că actele de autoritate ale puterii executive<sup>2)</sup> și chiar legile<sup>3)</sup> să fie censurate de instanțele judecătorești, constituie un progres considerabil, pe care l-a realizat dreptul modern.

Unii autori se întrebă, dacă admiterea acestor principii nu atinge însuși dreptul de suveranitate, căci face ca Statul titularul suveranității, să fie judecat, ceea ce însemnează că pierde calitatea de suveran.

Este o simplă prejudecată, bazată pe lipsa unei analize a tuturor elementelor problemei. Și legiuitorul și guvernul și judecătorul lucrează în numele suveranității, care este una și indivizibilă. Ei toți reprezintă Statul, între dânsii sunt împărțite

1) G. Jèze, *De l'exercice dans le temps du pouvoir législatif* în *Rev du droit public* 1923, p. 177.

2) Vezi legea curței de casație din 1912 art. 5, § III f. art. 107 din constituție din 1923.

3) Vezi art. 103 din constituția din 1923; E. Lambert, *Le gouvernement, des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats unis. L'expérience americaine du contrôle juridique de la constitutionnalité des lois.* Paris, 1921.

atribuțiunile Statului. Când ministrul a făcut un act administrativ de autoritate, a lucrat în numele Statului, când judecătorul declară ilegal actul ministrului și ordonă să fie retractat, lucrează tot în numele Statului, conform atribuțiilor fixate prin legi. Cu alte cuvinte Statul singur recunoaște ilegalitatea actului său și îl raportează, adică îl retrage. Și un mare comerciant, care după indicațiunile unui funcționar a făcut un act greșit, poate, în urma studierii amănunțite de către un alt funcționar, să revie și să anuleze actul. Acelaș lucru e și cu Statul.

Dar, în afară de aceasta, am arătat că noțiunea de suveranitate e o ficțiune. E oare posibil că viața care pulsează din toate părțile, care împinge înainte, tot înainte omenirea, avidă de legalitate, pe calea progresului, să se împiedice de această ficțiune, de această abstracțiune? Suveranitatea nu este de cât o formulă juridică, o formă. Or, viața nu se adaptează formei, ci forma trebuie să corespundă vieții!

Statul nostru este un *Stat legal*, ca formă. Arbitrariul este încă mare din cauza lipsei unei opinii publice puternice, datorită stărei culturale înapoiate și nedesvoltării suficiente a spiritului de solidaritate, de exacitudine, de continuitate, de răspundere.

Sub regimul legalității, legea pozitivă prezintă, pe lângă caracterele mai sus arătate, și pe acela că ea *creiază tot de una o situațiune juridică nouă*, dar conformă cu principiile constituționale. :

În consecință, o lege care este aplicațiunea unei alte legi și care face o aplicațiune specială sau personală, nu este lege decât ca formă, căci în fond este un act administrativ. Așa de pildă, legile prin care se aprobă un împrumut al unei comune, o transacție sau o concesiune a Statului, constituiesc acte administrative; ele nu sunt legi decât numai din punct de vedere formal. Laferrière le numește legi-decrete.

În Statul bazat pe legalitate, raporturile sociale sunt organizate în așa fel încât permite individului să prevadă conduita ce trebuie să aibă el însuși și conduita ce alții vor avea față de dânsul, precum și conduita ce Statul va avea față de dânsul.

În asemenea condițiuni, arbitrarul este foarte redus în relațiunile sau raporturile sociale; omul capătă siguranță, muncește fiind sigur că produsul muncii va fi respectat; colectivitatea se dezvoltă în toate direcțiunile; iar camenii capătă un spirit de independență și de demnitate, când știu că Statul însuși poate fi chemat în judecată, dacă a violat legea.

Cum se ajunge însă la limitarea voinței Statului, pentru ca astfel să se asigure drepturile cetățenilor? Ihering și Jellinek ne spun că printr'o autolimitațiune: Statul însuși își limitează puterea. Se poate zice de asemenea că majoritatea cetățenilor, care într'un Stat democratic formează voința Statului, determină printr'o constituțiune aceste limitări la atotputernicia Statului.

Singura garanție a guvernaților în contra abuzurilor de putere din partea guvernanților stă într'o *opiniune publică* luminată, în dezvoltarea spiritului cetățenesc. Anglia este țara libertăților din cauză că cetățenii au dezvoltată demnitatea cetățenească și au cultul libertății. Construcțiunea unei societăți bazată pe gruparea cetățenilor în syndicate, cum propune profesorul Duguit, nu poate duce la nici un rezultat (vezi pg. 129 și urm.).

39 bis. — După ce am examinat faptele și forțele, ce constatăm în orice organizare de Stat, să căutăm o definițiune, care să cuprindă toate elementele problemei și care să ne dea o noțiune precisă de ceace trebuie să înțelegem prin Stat.

Am văzut că în orice Stat găsim o grupare omenească, un teritoriu și o voință supremă, care dă ordine.

Teoria contractului social admite că această voință supremă este voința grupării sociale, voința națiunii; națiunea este suveranul și voința sa este *suveranitate*. Constituțiunile revoluționare din 1791 și 1793 admit acest principiu al suveranității cu caracteristicile arătate de Rousseau de indivizibilă și inalienabilă, dar, deși marele genevez nu admitea că suveranitatea ar putea fi delegată, autorii acestor constituțiuni admit teoria reprezentațiunii. Națiunea, titularul suveranității, exercitând acest atribut de comandament prin mandatarii săi, constituie Statul.

Or, am aătat căt e de falsă această teorie a contractului social, am arătat că teoria mandatului nu are nici un fundament, căci cum se poate concepe un mandat dat prin tragere la sort sau prin naștere (Nr. 36), cum se poate concepe un mandat dat Parlamentului mai înainte de a fi constituit, căci explicațiunea ce se dă, că mandatul se atribue fiecărui deputat cu ocaziunea alegerilor, nu are valoare, deoarece mandatul nu este dat deputaților considerați *ut singuli*, ei corpului întreg, parlamentului, căci numai acesta decide. Or, se poate da un mandat unui mandatar, care nu există în momentul când i s'a atribuit mandatul?

În afară de aceasta, teoria națiunei-persoană juridică, titulară a suveranității și existența reprezentanților care, exercitând drepturile națiunei, formează Statul, constituie o noțiune juridică complicată, care face imposibilă orice teorie de drept public.

Din contră, dacă admitem această noțiune abstractă de Stat, ca reprezentând faptele și forțele, ce am enumerat, adică o națiune, un teritoriu și un guvernământ, dacă socotim că astfel fiind, Statul reprezintă o colectivitate naturală, care are voință proprie, el este haina juridică, care îmbracă faptele și forțele ce am arătat și care prin această formă juridică, ce li se aplică, formează instituțiunea juridică a Statului. Astfel fiind, Statul este titular al suveranității, el este subiectul dreptului de a comanda sau *Herrschaft*, cum îl numesc autorii germani.

Guvernantii sau *Herrscher*, cum îi numesc germanii, nu sunt reprezentanții, mandatarii națiunei, ei sunt organele Statului, după cum capul, brațele, picioarele, sunt organele omului.

Statul nu poate să existe fără organe și nici organele fără Stat.

Credem deci că o definițiune științifică a Statului ar fi următoarea: Statul este o societate omenească politico-teritorială, având caracter de perpetuitate și posedând organe de conducere.

Or cuvântul politic coprinde ideia de organizare și de conducere și atunci definițiua noastră se reduce astfel: *Statul este o societate politico-teritorială cu caracter de perpetuitate.*

#### 40. — *Principiul minorităților.*

Tratatele din Saint Germain en Laye (Austria, 10 Septembrie 1919), și dela Trianon (Ungaria 4 Iunie 1920), admit ca să se facă între România și principalele puteri aliate și asociate, un tratat pentru protecțiunea minorităților etnice.

Potrivit acestor dispozițiuni, s'a încheiat la Paris, la 9 Decembrie 1919, un tratat între România de o parte și Statele-Unite ale Americii, Marea Britanie, Franța, Italia și Japonia, în care se constată că România, din propria sa voință, dorind a da garanții sigure de libertate și de dreptate atât locuitorilor din vechiul regat, cât și celor din teritoriile alipite, fără deosebire de rasă, limbă sau religione, admite dispozițiile tratatului.

Articolul întâi declară cuprinsul acestui tratat dela art. 2 — 8 ca o lege fundamentală a României, care nu poate fi modificată sau înlăturată. Este adevărat că art. 2 formulează principii care nu pot fi contestate, căci garantează tuturor locuitorilor deplină protecțiune pentru viața și libertatea lor, fără deosebire de naștere, de limbă, rasă, naționalitate sau religie și le recunoaște de asemenea liberul exercițiu al oricărei confesiuni sau credințe, întru cât nu atinge ordinea publică și bunele moravuri; iar prin art. 2 — 7 se ocupă de naționalitatea persoanelor, care se găseau în România la data punerii în aplicare a tratatului, stabilind condițiunile în care: a) foștii cetățeni austriaci sau unguri devin cetățeni români, (art. 3, 4, 5); b) persoanele care nu au nici o naționalitate (heimatlos) devin cetățeni români, (art. 6); c) evreii capătă cetățenia română (art. 7) — și prin urmare odată dobândită naționalitatea, nu se mai poate reveni asupra ei, în mod normal. Nu e mai puțin însă adevărat că art. 1, așa cum e redactat, conține o gravă atingere principiului de suveranitate, căci State străine se amestecă în regularea afacerilor interioare, care aparține suveranității interne a Statului.

Art. 3 stabilește că supușii austriaci sau unguri, domiciliați pe teritoriul României, în momentul punerii în vigoare, a tratatului, devin cetățeni români, tratatul însă recunoaște, aceloră cari au vârstă mai mare de 18 ani, dreptul de a opta pentru o altă naționalitate, fiind obligați în cazul acesta să-și strămute domi-

ciliul din România într'o altă țară în interval de un an. Tratatul recunoaște însă optantului dreptul de proprietate asupra imobilelor ce ar poseda în România. Acest principiu a fost înserat pentru că legislațiunea noastră recunoaște numai cetățenilor români dreptul de proprietate asupra imobilelor rurale, s'a recunoscut și optanților acest drept, însă numai pentru bunurile ce au avut și supuși fiind la toate obligațiunile, la care ar fi supus și un cetățean român.

Nu se poate pretinde, cum au făcut optanții unguri, ca raporturile juridice, care existau între om și pământ să rămână pentru optanții unguri aceleași cum existau sub stăpânirea ungurească. Nevoile sociale se schimbă, ele cer la un moment dat ca latifundiile să fie transformate în mică proprietate, alte ori chiar dreptul de proprietate individual poate fi modificat în esența lui.

Art. 8 stabilește că toți supușii români (ressortissants) vor avea plenitudinea drepturilor civile și politice fără deosebire de rasă, limbă sau religie. Dar redactorii textului au socotit ca în această formulă generală nu sunt cuprinși Evreii și deaceia adaogă: Deosebirea de religie, de confesiune sau de credință nu va putea fi o piedică pentru nici un supus român cu privire la folosința drepturilor sale civile și politice în special la admiterea în serviciile publice, în funcțiuni și onoruri sau la exercitarea diferitelor profesii și industrii.

Se recunoaște supușilor români dreptul de a întrebuința *orice limbă* fie în relațiunile private sau comerciale, fie în materie de religie, de presă, în întruniri publice. Se poate deci întrebuința și limba ungară și cea germană, dar și cea franceză și cea engleză. Se pot face firme comerciale în orice limbă, cu condițiunea să nu se aducă atingere ordinii publice și bunurilor moravuri, dar textul tratatului nu împiedică ca o autoritate publică să nu aplice texte deosebite asupra firmelor, după cum sunt scrise în limba română sau într'o altă limbă de cât cea română <sup>1)</sup>.

1) Consiliul administrativ permanent, prin decizia 410 din 14 Octombrie 1924 stabilește, că o autoritate comunală nu poate să considere ca limbă streină o limbă aparținând unei minorități etnice, ca atare o firmă.

Tot art. 8 stabilește că se vor face *înlesniri raționale cetățenilor români de altă limbă de cât cea română pentru întrebunțarea limbei lor, fie oral, fie în scris înaintea tribunalelor. Aceste înlesniri ar putea consta în atașarea pe lângă instanțele judecătorești de interpreți-jurați, funcționari publici, care să traducă actele și vorbirile părților pentru a putea fi înțelese de judecători și de părțile, care nu ar cunoaște acea limbă. Dar, și aci, se poate impune o taxă specială, care voiește să întrebunțeze o limbă streină, din produsul căreia să se acopere cheltueile ce se fac cu întreținerea personalului special.*

Art. 9 stabilește că minoritățile au dreptul de a înființa, conduce și controla pe spesele lor instituțiuni de binefacere<sup>1)</sup>, instituțiuni religioase sau sociale<sup>2)</sup>, școli<sup>3)</sup> și alte stabilimente de educație, cu dreptul de a *întrebunța limba lor proprie* și de a exercita liber religiunea lor.

Cu alte cuvinte, supușii români, aparținând unei minorități etnice pot întreține școli, în care materiile să se predea în limba acelei minorități, bine înțeles că studiul limbei române este obligatoriu, fiind limba oficială a Statului, de asemenea studiarea istoriei Românilor și a geografiei României trebuie să formeze studii principale. Aceste școli sunt supuse controlului și supravegherei autorităților școlare, programele lor sunt supuse aprobării ministerului de instrucțiune, numirea profesorilor se face potrivit normelor fixate de minister și activitatea acestor profesori este supravegheată și censurată de minister. Cu alte cuvinte prin aplicaițunea prncipiilor de poliție școlară, la care nici un stat nu poate renunța, fără a abdica la exercițiul drepturilor suverane, Statul examinează ca activitatea acestor

---

scrisă într'una din aceste limbi nu poate fi supusă de cât la aceleași taxe la care sunt supuse și formele scrise în limba română. Consiliul se întemeiază pe tratatul din Paris din 9 Dec. 1919. Or, după cum am arătat, articolul 8 din tratat stabilește numai *libertatea de a întrebunța or-ce limbă* în relațiunile civile și comerciale pentru cetățenii români; nu vorbește nimic însă *dacă, pentru manifestările exterioare supuse la taxări, va exista principiul egalității*. Nu se poate prefinde că aplicarea unei taxe mai mari ar constitui o atingere la principiul libertății stabilit prin tratat, afară numai când taxarea ar fi așa de mare în cât ar fi prohibitivă.



școli să nu fie subversivă și să nu se atace bazele statului, pogorându-se în școli ura între naționalități.

Art. 10 stabilește că, în materie de învățământ public, guvernul va acorda, în orașele și regiunile unde se află o proporție considerabilă de cetățeni români de altă limbă de cât cea română, *înlesniri* menite a asigura că, în școlile primare, copiii acelor cetățeni vor fi instruiți în propria lor limbă. Această stipulațiune nu va împedece guvernul român de a face obligatoare predarea limbii române în zisele școli. Din acest text rezultă : 1) că predarea limbii române în învățământul public primar este obligatorie ; 2) că guvernul român este obligat să acorde *înlesniri* pentru ca minoritarii să poată să-și învețe copiii în propria lor limbă în școlile publice primare. Aceste *înlesniri* ar consista în faptul că pe lângă institutori, cari predau cursuri obligatorii în limba română, să se afle în școală și învățători, cari să predea limbile minoritare, după cererea părinților copiilor, aceștia fiind obligați însă să urmeze cursurile obligatorii în limba română. Negreșit că s'ar putea percepe o taxă școlară, foarte redusă, dela părinții copiilor care doresc să dea copiilor o instrucțiune în limba de origină, absolut necesară pentru plata personalului didactic, care ar preda cursurile într'o altă limbă de cât cea română.

Chestiunea devine mai delicată, când este vorba de al II-lea alineat al articolului 10. Acest text ne spune că, în regiunile unde s'ar găsi o proporție considerabilă de cetățeni aparținând unor minorități etnice, aceste minorități *își vor vedea asigurate o parte echitabilă în beneficiul și în afectarea sumelor, ce ar putea fi atribuite din fondurile publice prin bugetul statului, al comunei sau județului în scop de educație, religiune sau binefacere.*

Ce însemnează acest text ? Care ar fi modul de repartiție cel mai echitabil ? Negreșit că acela care ar fi bazat pe proportionalitate, adică dacă într'o regiune am avea o populațiune de 100.000 oameni din cari 50.000 români și 50.000 sasi. Logi-ar fi că, dacă s'ar destina 2.000.000 lei în scop de educațiune, ministerul ar da o sumă de 1 milion pentru întreținerea școlilor săsești, secundare sau comerciale.

În ceea ce privește școlile superioare, universitățile și școlile speciale, acest principiu nu se admite. Învățământul superior este un învățământ pur științific, în care caracterul etnic nu are ce căuta; cu toate acestea, unii susțin că și aci trebuie să admitem principiul proporționalității, la intrarea în școli (*numerus clausus*), pentru ca să nu avantajăm o naționalitate în paguba altora.

Articolul 11 stabilește că România acordă comunităților săsești și săcuiești, sub controlul statului, autonomia locală, în ce privește chestiunile religioase și școlare.

Art. 12 stabilește un principiu foarte grav și anume că toate aceste stipulațiuni privitoare la protecțiunea naționalităților sunt de ordin internațional și sunt puse sub garanția societăților Națiunilor și nu vor putea fi modificate de cât cu asentimentul majorității consiliului societăților națiunilor.

Ceva mai mult, România consimte ca oricare membru al consiliului Societăților Națiunilor să aibă dreptul a semnală atențiunii consiliului orice infracțiune sau chiar temere de infracțiune la vreuna din aceste obligațiuni și consiliul va decide și va da instrucțiunile dictate de împrejurări. Dacă între guvernul român și o altă putere, membru a consiliului, s'ar ivi o divergență privitoare la aceste chestiuni, diferendul va avea caracter internațional —, în sensul art. 14 din Pactul Societății Națiunilor și va fi judecat, dacă partea cealaltă cere, de tribunal permanent internațional de justiție dela Haga.

De aci rezultă că interesele minorităților pot să fie apărate în mod legal *de orice putere*, de orice stat membru al Soc. Națiunilor, că orice stat poate să intre și să examineze chestiunile interioare, că chestiuni de politică interioară sunt transformate în probleme internaționale, care urmează să fie rezolvate de adunări sau tribunale internaționale.

Este de mirare cum s'au putut admite astfel de atingeri așa de grave principiului de suveranitate al statului, acordându-se drept de imixtiune în afacerile interne oricărui stat strein, oricare reprezentant din Societatea Națiunilor putând să facă anchete, pe care să le aducă la cunoștiința consiliului Societății Națiunilor.

În privința politicii față de minorități, d. Brătianu, președinte al consiliului de miniștri, a făcut declarațiuni foarte judicioase în ședința senatului din 12 Martie 1925.

41. — Statul are ca misiune să se ocupe de toate chestiunile de ordine și de siguranță ale colectivității și de dezvoltare a individului.

Diverse școli economice și politice atribuesc Statului un rol mai mare sau mai mic.

Școlile individualiste restrâng sfera de acțiune a Statului, atribuindu-i numai menținerea ordinii și a siguranței, distribuția justiției, igiena publică, construcțiunea și întreținerea căilor de comunicațiune; în afară de aceste limite, Statul trebuie să lase completă libertate individului ca să se dezvolte, trebuie să lase să se dezvolte inițiativa particulară, ceea ce face ca oamenii să devie energici, încrezători în forțele lor. Doctrina lor se poate rezuma în celebra formulă: *laissez faire, laissez passer*, ceea ce însemnează reducerea la minimum posibil a atribuțiunilor Statului, a cărei acțiune trebuie să se reducă la serviciile inerente suveranității, acesta este *Statul-jandarm*, al lui Adam Smith.

Cealaltă doctrină, absolut opusă, cea a socialiștilor, sacrifică cu desăvârșire pe individ în profitul Statului și nu lasă nimic inițiativei private. Această doctrină, numită și a Statului provedința, consideră că libertatea individuală și proprietatea individuală atrag după dânssele concurența, lupta între cetățeni, nimicirea celui slab de către cel puternic.

De aci concluzia că libertatea individuală trebuie suprimată în profitul Statului, pentru a se putea asigura adevărata fericire pentru toți oamenii, iar proprietatea individuală, după unele școli socialiste, trebuie suprimată cu desăvârșire, iar după altele numai redusă. Așa de pildă, colectivii cer suprimarea proprietății individuale numai în ceea ce privește imobilele, instrumentele de producțiune și materiile prime.

Guvernarea sovietică, stabilită în Rusia în urma revoluțiunii din Octombrie 1917, constă o tentativă de aplicațiune a teoriilor lui Karl Marx asupra dictaturei proletare. Teoreticienii partidului, Lenin, Bukharine, Reisner, formulează doctrina

dictaturii proletare ; stăpâni pe putere, ei au distrus organizațiunea burgheză și au naționalizat instrumentele de producțiune și chiar obiectele de consumațiune.

Lăsând la o parte considerațiunea că această doctrină a produs în primele timpuri o situațiune politică intolerabilă, care nu a încetat de cât în a II-a jumătate a anului 1918, trebuie să recunoaștem că rezultatele aplicațiunii programului bolșevic nu au fost mulțumitoare. Bolșevicii au căutat să aplice și în materie economică metodele de constrângere și de disciplină severă, care le-au reușit în războaiele civile ; ei au voit să stabilească pentru întreaga Rusie un plan uniform de activitate economică. Ei admiteau, munca obligatorie pentru toată lumea dela 18—50 ani, o militarizare a mâinei de lucru, admitând că fiecare să lucreze în profitul statului, conform cu specialitatea sa. Salariile fixate prin tarife erau foarte mici, abia suficiente pentru hrană. Munca fiind obligatorie, acela, care și părăsea serviciul, era socotit drept dezertor. Această constrângere însă nu a dat rezultate fericite, căci producțiunea, nefiind stimulată de interesul personal, s'a micșorat considerabil, atât în agricultură cât și în industrie. La aceasta trebuie adăogat greutatea inerente unei exploatare agricole și industriale prin administrațiune, abuzurile așa de numeroase într'o astfel de organizare. Lenin recunoaște în ziarul Pravda din 3 Noembrie, 1921, că a suferit o înfrângere în încercarea de a introduce imediat principiile socialiste în producțiune și în repartițiune. Metoda de constrângere nereușind s'a adresat interesului personal. Noul program, aplicat în Martie 1921 în materie de agricultură, stabilește că monopolul Statului asupra produselor agricole este desființat, în schimb însă cultivatorii sunt obligați să plătească un impozit în natură de atâta la sută din recoltă, având libera dispoziție a excedentului. Mica industrie fu de asemenea liberată de amestecul Statului și atunci comerțul a început să renască. Multe din marele fabrici fură date în concesiune la capitaliști străini, așa în cât capitalismul, adică sistemul economic care dă posibilitate, aceleia care deține mijloacele de producțiune, să exploateze munca altuia, fu reintrodus în Rusia, în oarecare măsură. Reforma

nu s'a mărginit aci, mâna de lucru a fost demobilizată și munca obligatorie înlocuită printr'un impozit. Circulațiunea aurului și a valorilor a fost restabilită și banca de Stat reînființată. Din acest punct de vedere concepțiunea bolșevică a dat faliment. Trotski și ceilalți vroiau să aplice Rusiei și lumii întregi teoriile lui Karl Marx asupra muncii, asupra schimbului, asupra monedei. Marx opune banului, care nu produce nimic, munca care creiază ; el pretinde că forma de exploatare capitalistă cu salariați este o reminiscență a sclaviei. Or, banul și-a reluat puterea, salariați există în Rusia; concepțiunea marxistă a fost abandonată, în părțile ei fundamentale, după o experiență așa de scurtă <sup>1)</sup>.

După noi, ambele teorii extreme și acea a individualiștilor și acea a Socialiștilor au căzut în exagerațiune. Admițând teoria Socialismului cădem în absolutism, cum s'a întâmplat în Rusia : căci, dând puteri așa de mari Statului, adică guvernanților, aceștia folosindu-se de aceste puteri, pot lua măsuri periculoase și asvpritoare. Pe de altă parte acțiunea administrativă este foarte înceată, fiind supusă la o mulțime de formalități și contro-luri, ea este deci puțin favorabilă realizării diferitelor întreprinderi economice. Mai totdeauna se constată că ceea ce face administrațiunea este inferior în ce privește calitatea și costă mai mult de cât ceea ce produce inițiativa privată. Un exemplu edificator îl găsim în Statele-Unite, unde, în urma intrării Republicii în războiul mondial, s'au luat, sub controlul Statului, toate liniile de căi ferate, care acolo aparțin la societăți private. Și de unde înainte, toate societățile de căi ferate, exploatănd o rețea de aproximativ 500.000 mile, adică vreo 800.000 klm., aduceau un profit net de 600 — 700 milioane dolari, în urma statificării, ele au avut un deficit de peste un miliard în interval de 15 luni, cât timp exploatarea a fost condusă de organele Statului.

Un alt exemplu găsim în Franța. Acolo rămăseseră în urma războiului mondial, mari stocuri de materiale ale armatei ame-

1) Edouard Herriot, *La Russie Nouvelle*, Paris, 1922; L. Bach, *Le droit et les institutions de la Russie soviétique*, Paris, 1923.

ricane. Statul francez, cumpărând aceste stocuri, a început lichidarea lor prin funcționarii săi, însă ea mergea foarte încet.

Un ministru a avut fericita idee să însărcineze mai mulți comercianți cu lichidarea câtorva stocuri. Rezultatul s'a simțit imediat. Comerciantul care a luat asupra sa lichidarea stocurilor din Aubervilliers a înlocuit cei 525 funcționari prin 8 agenți cari au terminat operațiunea în 4 luni, pe câtă vreme funcționarii de abia lichidaseră o mică parte, într'un interval mai mare<sup>1)</sup>.

La noi, s'a lăsat de Germani, în retragere, mari depozite de materiale și mărfuri diverse. Aceste depozite, socotite ca pradă de război, au fost puse sub controlul ministerului de comerț și industrie. Organele ministerului nu au găsit de cuviință să facă nici un inventar al acestor bunuri și lichidarea s'a făcut fără nici o normă.

Orice gestiune etatistă pare lovită de paralizie. Cauzele care împiedică progresul instituțiilor economice conduse de Stat, sunt numeroase. În primul rând, trebuie socotit formalismul administrativ, care cere, ca cea mai mică afacere să treacă prin diferite birouri, să fie supusă la diferite controluri și aprobări, pe câtă vreme într'o afacere industrială, direcțiunea, având tot interesul să termine comenzile cât mai repede, perderile de timp sunt înlăturate. Apoi omul lucrează totdeauna cu mai multă trageră de inimă pentru interesul lui personal, de cât pentru interesul general. Funcționarii nu au inițiativă, pe câtă vreme în comerț și industrie inițiativa este cea mai mare calitate, funcționarii fug de răspundere, pe câtă vreme răspunderea și curajul în afaceri dau adevărata impulsie industriei.

Dar nu este mai puțin adevărat că inițiativa privată nu este suficientă, ea nu caută interesul general de cât atunci când câștig imediat este posibil. Chiar în materie economică, inițiativa privată ar face o cale ferată care trece printr'o regiune bogată, dar nu ar întreprinde facerea unui cheiu sau a unui far; iar, când este vorba de alte domenii, care nu au un caracter lucrativ, ea este foarte redusă.

1) Gustave Le Bon, *op. cit.*

Sunt însă împrejurări care fac ca, și în aceste domenii, inițiativa privată, luminată și doritoare de a ajuta pe concetățeni, poate să joace un mare rol. Așa de pildă, în Statele-Unite, constatăm că cele mai mari universități sunt formate din inițiativă privată. University of Chicago, University of Columbia, Institutul de Cercetări Științifice, fondat de Rockefeller, sunt fundațiuni private; public library, adică bibliotecile publice din mai toate orașele mari ale Uniunii, sunt datorate inițiativei private; multe muzee de asemenea; marile instituțiuni Young men christian association și Young Women Christian association, care joacă un rol mondial și care, prin școlile și cluburile lor, au așa de mare influență, sunt datorate inițiativei private.

Și la noi, inițiativa privată a jucat și joacă încă un mare rol chiar în aceste domenii, care nu au caracter lucrativ. Operele de asistență socială, organizate sub formă de eforii: Eforiile Spitalelor Civile, Brâncovenesti, Xenocrat, Charitas, sunt datorate inițiativei private. Ceva recent, fundațiunea d-lui C. Vasiliu-Bolnavu, pentru căminuri universitare, subscripțiunea deschisă de ziarul Universul pentru acelaș scop, dovedesc existența unei asemenea inițiative. Statul însă trebuie să coordoneze, să sistematizeze aceste inițiative, să recunoască meritele acelorora, care întreprind să completeze lipsurile organizărei sociale.

După școala individualistă acțiunea Statului ar fi negativă. După partizanii acestei școale, Statul își îndeplinește misiunea sa, dacă crează tribunale, dacă armează jandarmi și recrutează armata, dacă asigură căile de comunicație. Pentru dânsii Statul este un rău necesar. Deci un minimum de administrațiune impunând un minimum de reguli, căci, ei au teamă că, prin amestecul Statului, să nu se împiedice inițiativa individuală. Națiunile moderne însă, în special națiunile latine, sunt rebele la aceste idei. Cu toate criticile acerbe ce se aduc administrațiunii pentru încetinelele sale, pentru complicațiunile sale, pentru faptul că prețul de cost, la articolele produse de dânsa, este cu mult mai mare decât în întreprinderi private, vedem mărindu-se continuu sfera de acțiune a Statului, vedem mărindu-se numărul funcționarilor.

Astăzi, la noi, Statul ne procură servicii de ordin industrial: mori, brutării (manutante), organizarea transporturilor: căi ferate, posta, telegraf, telefon, navigațiune; în Statele-Unite însă, în afară de serviciul poștal, care aparține Statului federal, și căile ferate și telegraful și telefonul, aparțin companiilor private: Statul exploatează direct și exclusiv unele produse: sarea, tutunul, etc.; prin înființarea camerelor de comerț, prin regimul vamal, el are servicii de ordin comercial, prin exploatarea pădurilor domeniiale, prin întreținerea fermelor și pepinierelor, a hergheliilor, serviciului meteorologic, prin crearea și întreținerea școlilor agricole. Statul aduce servicii de ordin agricol; el ne dă servicii de ordin intelectual prin crearea învățământului public și controlarea celui privat, prin crearea bibliotecelor publice; de ordin moral, prin organizarea spitalelor, a azilelor, orfelinelor, prin organizarea caselor de economii, prin ajutorarea defertitelor societăți cu scopuri morale; el are servicii de ordin artistic: muzee, conservatorii pentru muzică, teatre.

Incapacitatea de gestiune a tuturor acestor servicii economice este extraordinară. Toate veniturile acestor servicii sunt amestecate, cheltuielile nu au nici un control, se cumpără materiale pe credit și Statul vinde fără să știe cât costă ceace vinde, în loc să procedeze ca orice fabricant, care ține registre în regulă și întrebuințează comptabilitatea în partidă dublă, care îi arată în mod automat situațiunea întreprinderii și în care el găsește compturile: capital, rezervă, amortizare, bilanț.

Comptul *capital* este de o importanță considerabilă. La finele anului, dacă operațiunile au fost bune, o parte din excedent va trece sub nume de rezervă pentru a complecta capitalul: dacă operațiunile au fost rele, capitalul va suporta pagubele, fiind creditate față de întreprindere. Diversele instalațiuni au nevoie de a fi întreținute într'o stare bună, mașinile, în special, trebuiesc înlocuite, când s'au uzat, sau când noi invențiuni au realizat noi tipuri de mașini superioare și ca produțiune și ca consumațiune de combustibil. În fiecare an, un industriaș prelevează din produțiune o parte, care reprezintă uzura capitalului industrial. Dacă nu face aceasta și cheltuește întregul pro-



fit, el se va găsi după un anumit timp cu întreaga instalațiune inutilisabilă.

Amortismentul permite fabricantului să înlocuiască întreaga instalațiune pe credit sau făcând un împrumut, amortismentul anual fiind calculat să achite dobânzile și capitalul într'un anumit period de timp.

În fiecare an, comptabilitatea îi arată rezultatul operațiunilor prin comptul profit și pierdere. Bilanțul este tabloul definitiv al elementelor de activ și pasiv ale întreprinderii<sup>1)</sup>.

Dar industriașul pune cea mai mare grije în alegerea directorului. Pentru a-l avea, îi va da un salariu proporțional cu valoarea omului, pe care îl va alege fără să observe nici condițiuni de vechime, nici de grad; iar pentru a-i desvolta activitatea și interesul față de afacere, îi va da și o participațiune.

Industriașul pune de asemenea o mare grije în recrutarea personalului, caută a atrage elemente capabile, oferindu-le condițiuni mulțumitoare.

Industriașul, care are mai multe întreprinderi, niciodată nu va amesteca comptabilitatea, ci va ține comptabilitate separată pentru fiecare.

Examinând acum modul cum procedează Statul cu întreprinderile sale industriale, vedem că el nu ține comptabilitate dublă, că el nu are stabilit pentru fiecare întreprindere capitalul investit și nu are capital de rulement, că nu are fond de rezervă, că nu are fond de amortizment, că nu face bilanț, că directorul unei întreprinderi este socotit ca orice funcționar și recrutat ca atare, că nu respectă autonomia fiecărei întreprinderi și le amestecă rezultatele.

În orice societate anonimă, consiliul de administrație arată acționarilor, prin darea de seamă, activitatea societății în anul precedent, când este vorba de Stat, se supune parlamentului ce-iace întreprinderea industrială a Statului crede că va face în anul viitor.

Într'o societate anonimă, se controlează, dacă conducerea a

---

1) René Favareille, *Reforme administrative*, Paris.

fost bună sau rea, după rezultatele obținute, pe câtă vreme, când e vorba de Stat, se controlează proiectele. Dar, se poate întâmpla ca materiile prime sau mâna de lucru să se scumpească în cursul anului, ca cheltuelile generale să fie mai urcate; într'o întreprindere privată, se stabilește pe unitate prețul de cost pentru a nu se ajunge să se vândă în pagubă; când e vorba de Stat, paguba se vede numai la finele anului bugetar și lipsurile sunt acoperite prin credite suplimentare.

Numai când expunem procedurile întrebuițate de Stat, când le comparăm cu acele întrebuițate de industrii private, se vede lipsa de orice simț practic în alcătuirea mecanismului serviciilor Statului și atunci ne explicăm rezultatele nenorocite, ce constatăm în administrația etatistă.

Cea mai mare parte din cheltuelile Statului sunt făcute pentru servicii având un caracter industrial și cu toate acestea Statul persistă să întrebuițeze în toate aceste servicii proceduri anti-industriale.

Comuna București, urmând această idee, a grupat o parte din serviciile edilitare sub numele de uzinele comunale, serviciul apei și al canalelor, și le-a dat un caracter industrial.

Și critica, ce facem administrațiunei noastre, o găsim formulată și în alte țări. Așa de pildă, în Franța, nemulțumirile sunt foarte mari, căci rezultatele date de gestiunea etatistică sunt nemulțumitoare. Gustave Le Bon ne citează concluziunile unui raport făcut Camerei în numele unei mari comisiuni parlamentare, ele sunt foarte categorice: „Ni unité de vues, ni efforts, „coordonnés ni méthode, ni responsabilité définie. Negligéance, „desordre et confusion“<sup>1)</sup>.

Tot Gustave le Bon ne citează cazul unui primar dintr'un mare oraș, care văzând că compania de gaz realizează mari beneficii, și-a închipuit că, dacă ar administra uzina prin funcționari, comuna va realiza aceleași beneficii. Experiența a fost însă categorică, finanțele comunei au fost serios încărcate prin această gestiune.

1) Gustave Le Bon, *Psychologie des temps nouveaux*, Paris, 1920, p. 249.

Partizanii etatismului pretind că guvernul, care caută interesul general, trebuie să supravegheze întreaga activitate industrială și comercială a țării. Totul însă e chestiune de măsură. Dacă această supraveghere se exercită în așa fel în cât inițiativa individuală nu numai că nu e împiedicată, dar e chiar încurajată, nimeni nu se poate plânger. Dar, dacă această supraveghere se traduce prin prohibițiuni, prin autorizațiuni necesare pentru a face anumite acte, prin faptul că și aceste prohibițiuni sau autorizațiuni nu sunt definitive, căci se pot acorda permisiuni, iar autorizațiunile dobândite se pot retrage, evident că viața economică suferă considerabil.

Etatismul, sub această din urmă formă, constituie un despotism colectiv, care slăbește viața economică, paralizând inițiativa individuală.

Noi recunoaștem că statul are prerogative esențiale, derivând din dreptul de suveranitate :

1. de a menține ordinea în interior și siguranța Statului față de atacurile din afară :
2. de a legifera.
3. de a distribui justiția.
4. de a întreține căi de comunicațiune.
5. de a lua măsuri de igienă.
6. de a administra domeniul național.
7. de a veghea să se respecte libertățile publice.
8. de a-și procura prin impozite, mijloacele necesare pentru a-și îndeplini funcțiunile.
9. de a expropria pentru cauză de utilitate publică.
10. de a obliga la serviciul militar.
11. de a bate monedă.
12. de a lua bunurile vacante și fără stăpân.

Aceste atribuțiuni sunt esențiale pentru Stat, ele constituiesc *drepturile regaliene* ale Statului. Recunoaștem însă că pe lângă aceste atribuțiuni, Statul trebuie să aibă și atribuțiunea de îndrumător al activității private. Statul este făcut pentru a asigura dezvoltarea și perfecționarea indivizilor, el trebuie deci să ajute la dezvoltarea intelectuală prin crearea de școli publice

și a încuraja crearea de școli private, trebuie să ajute la dezvoltarea principiilor morale, altruiste, prin crearea de instituțiuni de asistență, să ajute și să încurajeze inițiativa privată în această direcțiune. Statul, în materie economică, trebuie să ajute, să încurajeze și să îndrumeze inițiativa privată și, prin instituțiunile, ce crează în această materie, să caute să nu stânjenească această inițiativă. În perioada postbelică, prin etatismul exagerat, prin măsurile nechibzuite luate în această materie, s'a ajuns la scumpirea vieții. Pe câtă vreme, dacă inițiativa privată ar fi fost încurajată, producțiunea s'ar fi mărit prin efectul concurenței, prețurile ar fi scăzut<sup>1)</sup>.

42. — Statul am văzut că face două feluri de acte : unele de autoritate, altele de gestiune.

Prin actele de autoritate, Statul ordonă sau interzice ceva administrațiilor, prin actele de gestiune Statul își mărește, își conservă sau își micșorează elementele active ale patrimoniului, le pildă cumpără sau vinde un imobil, închiriază o casă, etc. Făcând asemenea acte, Statul procedează ca un simplu particular și este supus la aceleași reguli de drept, cu foarte mici excentuni. El are, ca și un particular, o responsabilitate derivând din faptul nerespectării contractului.

Dar, prin activitatea organelor Statului, se pot produce pagube de tot felul particularilor.

Să examinăm mai multe cazuri : ministrul distitue pe un funcționar inamovibil, în mod ilegal. Funcționarul face recurs și, după trecere de un an, reușește să facă ca să declare ilegală măsura ministrului și obține reintegrarea. În interval, funcționarul, ne având mijloace, se împrumută, plătește dobânzi mari. Are el dreptul să ceară dela Stat repararea prejudiciului suferit ? Direcțiunea Telegrafelor instalează suporturi de fire telegrafice pe o casă și o deteriorează : administrațiunea comunală refuză să libereze autorizare de construcțiune unui proprietar.

1) Gustave Le Bon, *Psychologie de temps nouveaux* p. 248 citează un foarte interesant pasai al economistului Raphaël George Levy asupra consecințelor dezaastroase ale etatismului în materie economică.

care trebuie să o obție pe cale de judecată controlându-se că refuzul a fost ilegal. În interval însă prețul construcțiunii se dublează ; prefectul refuză unui cetățean liberarea unui pașaport, care se vede nevoit să recurgă la justiție și să dovedească că refuzul a fost ilegal. În interval, și din cauza refuzului, el a pierdut o afacere din care putea câștiga ; ministerul de industrie și comerț stabilește că cine voiește a exporta vite, trebuie să dea pentru consumul intern o cantitate reprezentând 50% din cantitatea, ce voiește a exporta, cu un anumit preț. Particularul se conformează acestei dispozițiuni, face apoi contracte cu comercianții din streinătate, fiind sigur că va putea exporta și cu toate acestea când cere autorizarea de export i se refuză, de și el îndeplinise toate cerințele ministerului. Instancele judecătorești constată că măsura e ilegală și ordonă să se dea autorizarea. Dar comerciantul, în interval, a avut pagube, a trebuit să rezilieze cu daune contractele făcute în streinătate ; un cetățean este condamnat pe nedrept de un tribunal corecțional sau de o curte cu jurați ; pe baza unei legi neconstituționale se deschide acțiune publică contra unui cetățean, care este privat de libertate, fiind închis în prevenție și apoi chiar condamnat. Cu ocaziunea recursului se constată că legea e neconstituțională și e înlăturată. Din rea administrațiune, un stabiliment militar, în care se află depozitate explozibile, ia foc și din cauza exploziunilor se distrug imobile din vecinătate, se rănesc sau se omoară persoane.

Iată cazuri diferite în care e incontestabil că particularul a suferit o pagubă dintr'un act al unui serviciu public. Or, cine va suporta aceste pagube ?

Echitatea cea mai elementară ne spune că nu trebuie, ca cetățeanul, care a suferit una din aceste pagube, să o suporte. În adevăr, măsura ce s'a luat de organul Statului și care l'a prejudiciat pe cetățean, a fost luată, în interesul societății. Nu numai atât, societatea este vinovată de alegerea funcționarilor săi și, dacă acestia au comis o eroare, ea este datoră să o suporte. Prin urmare este echitabil ca Statul să suporte daunele suferite.

Cu toate acestea în Anglia există principiul că Statul nu răspunde pentru că el nu poate face rău : *The King can't do wrong* (Aci Regele e în sens de Stat). Particularul vătămat are dreptul să cheme în judecată pe funcționarul care a făcut actul prejudiciabil și să-i ceară daune.

Dar și în Franța, atât doctrina cât și jurisprudența admit că administrațiunea nu răspunde pentru actele de autoritate ale funcționarilor de cât în cazurile prevăzute de lege<sup>1)</sup>; când însă e vorba de acte de gestiune, consecințele lui dăunătoare pentru un particular pot da naștere unei acțiuni în daune din partea acestuia și Statul e răspunzător conform art. 998 și urm. cod. civil. În sensul acesta se pronunță în Franța autori ca Demolombe<sup>2)</sup> Aubry et Rau<sup>3)</sup>, Marcadé<sup>4)</sup>, Sourdat<sup>5)</sup>, Laurent<sup>6)</sup>, Michoud<sup>7)</sup>, Berthélémy<sup>8)</sup>.

În sens contrariu se pronunță Laferrière (*Jurid. administrative*, I. p. 677). Jurisprudența franceză admite că Statul nu este în nici un caz responsabil civilmente de daunele cauzate de agenții săi.

Particularul vătămat va putea fi despăgubit însă nu în virtutea unui drept, ci pentru motiv de echitate; îndemnitătea acordată de consiliul de Stat nu este o reparațiune legitimă, dar o măsură luată ca să evite o nedreptate<sup>9)</sup>.

Vom discuta în altă parte fundamentul responsabilității persoanelor morale<sup>10)</sup>, pentru moment ne mulțumim să arătăm

1) Astfel printr'o deciziune din 13 Ianuarie 1900, consiliul de Stat (afacerea Lepreux) S. 1900, 3, 1, spune: Considérant qu'il est de principe que l'Etat n'est pas, en tant que puissance publique et notamment en ce qui touche les mesures de police, responsable de la négligence de ses agents; qu'en admettant même que Lepreux pût relever une faute personnelle de la part des agents, il ne serait pas fondé à soutenir que l'Etat est responsable pecuniairement.

2) Cours de code Napoléon, XXI p. 553, No. 637.

3) ed. IV. vol. IV p. 759.

4) Marcadé, Code Napoléon (5 ed.) V p. 270.

5) Traité de la responsabilité No. 1304 și urm.

6) tom. XX No. 593 și urm.

7) De la responsabilité de l'Etat.

8) *Droit adm.* (a 8-a ed.) n. 78.

9) Cass. 27 Oct. 1897 S. 1898 1, 144; Cons. d'Et. 27 Febr. 1903 S. 1905. 3, 17; 29 Mai 1903. D. 1904, 3, 89, S. 1904. 3, 121.

10) Vezi capitolul despre persoanele morale de drept administrativ, precum și în cartea III-a tratând despre contenciosul administrativ.

stadiul în care se găsește această problemă în viața juridică reală.

La noi, legea din 11 februarie 1864 creiase consiliul de Stat, adică un tribunal administrativ care să judece și să anuleze acte administrative de autoritate, (art. 49, 50, 51), admisesem adică sistemul francez. Constituția din 1866, hotărând desființarea consiliului de Stat, legea din 9 Iulie, 1866 a stabilit ca toate afacerile de natură contencioasă, ce erau în căderea consiliului, urmează să fie judecate de tribunalele ordinare (art. 8). Legea din Iulie 1866 nu spune care era întinderea drepturilor ce se conferea tribunalelor, dar logic ar fi fost ca tribunalele să aibă aceeași competență, în ce privește aceste acte, ca și consiliul desființat; cu toate acestea tribunalele se abțin dela anularea actului de autoritate, care rămâne astfel în picioare și produce efecte, dar cel vătămat are posibilitatea de a obține daune.

Jurisprudența noastră întemeia pe art. 998 și urm. dreptul particularului de a obține daune pentru repararea prejudiciului cauzat printr'un act de autoritate ilegal.

Doctrina noastră critică acest sistem pentru motivul că refuză particularilor posibilitatea de a se apăra în mod eficient în contra abuzurilor administrative<sup>4)</sup>.

Legea din 1905 a admis ca particularul să poată obține dela înalta curte de casație anularea actului ilegal de autoritate, având și dreptul de a cere dela curtea de apel respectivă, ca administrațiunea să repare și prejudiciul cauzat prin actul de autoritate, declarat ilegal de curtea de casație.

Legea din 1910, prin art. 74, desființează principiul pus în legea din 1905 și tăgăduiește particularilor dreptul de a cere anularea actului de autoritate, îi recunoaște numai dreptul la daune, care se urmăresc înaintea instanțelor ordinare.

Prin legea din 17 Februarie 1912, se stabilește principiul că particularul vătămat, printr'un act de autoritate, are drept

4) Al. Degré în *Dreptul* No. 75, 77, 79 din 1899 sau *Scrieri juridice* III n. 685 și urm. IV, p. 346; C. G. Dissescu, *Dreptul* din 28 Ianuarie 1899; P. Negulescu în *Dreptul* 1902 p. 48; N. Mandrea în discursul de deschidere al anului judecătoresc 1903/904 în *Buletinul Casatiei* 1903 p. 1028 și urm.

de a cere dela înalta curte de casație ca să constate că actul e ilegal și să oblige pe șeful administrațiunei ca să reintre în legalitate, sub sancțiune de a plăti o sumă de cel puțin 200 lei pentru fiecare zi de întârziere. Repararea prejudiciului suferit este urmărită tot înainte curței de apel respectivă (art. 33 alin. penultim), ca și în sistemul legi din 1905.

Constituțiunea din 1923, prin art. 107, recunoaște particularului dreptul de a cere anularea actului administrativ de autoritate înainte tribunalelor ordinare, conform procedurii ce se va stabili printr'o lege specială, iar până atunci rămâne în vigoare legea din 17 Februarie 1912 (art. 135 din constituție), ea recunoaște particularului dreptul de a cere daune pentru prejudiciul cauzat fie dela administrațiune, fie dela funcționarul vinovat.

Prin urmare, în sistemul legislațiunei noastre, s'a căutat să se dea cea mai mare satisfacțiune particularului vătămat printr'un act administrativ de autoritate.

Legiitorul constituant stabilind că înalta curte, în secțiuni unite, are dreptul să examineze constituționalitatea legilor și să înlătore o lege neconstituțională (art. 103), urmează oare că particularul, contra căruia administrațiunea a făcut o executare pe baza unei asemenea legi, va putea cere daune, după ce va reuși să dovedească că legea era neconstituțională și neaplicabilă și deci măsura administrațiunei ilegală ?

Noi credem că nici un principiu nu se opune la admiterea unei asemenea soluțiuni, căci din moment ce legea este înlăturată ca neconstituțională, actul administrativ nu mai are nici un suport legal și apare ca un act arbitrar, pentru care administrațiunea răspunde conform art. 33 pen. alin. din legea curței de casație și a art. 107 din constituție.

Dar, în activitatea sa și puterea judecătorească poate să comită erori : un judecător de instrucțiune deține în prevenție o persoană bănuită că a comis o infracțiune, dar instanțele de judecată găsesc că nu are nici o vină și achită ; o instanță judecă și condamnă pe un cetățean și curtea de casație stabilește că faptul nu e pedepsit de lege, sau că nu există elementele delic-



tului ; un individ este condamnat că a omorît pe o rudă a sa și în consecință conf. art. 654 cod. civil este înlăturat ca nedemnă dela succesiunea ab intestat a acestuia, care se împarte între alți moștenitori, pe care el i-ar fi înlăturat, ca fiind rudă de un grad mai apropiat. După câțiva ani se constată că altul e vinovat de omor și în urma revizuirii făcute, cel condamnat este declarat neculpabil : un tribunal constată existența unui testament olograf al lui X, care institue pe Y ca legatar universal. În baza hotărîrii rămase definitive, Y vinde sau ipotecează imobilele succesiunii. Mai târziu Y este condamnat că a falsificat acel testament, moștenitorii de sânge fac cerere de revizuire conf. art. 290 pr. civ., contra hotărîrii care declarase ca valid testamentul. Care e efectul acestei hotărîri de revizuire prin care se retrac-tează prima hotărîre ? Are ea efect retroactiv, înstrăinările fă-cute sunt oare inexistente aplicându-se adagiul : *resoluto jure dantis, resolvitur jus accipientis*, sau din contră, din cauza u-tilității sociale, a principiului circulațiunei bunurilor hotărîrea nu va avea efect de cât numai pentru viitor ? Turburarea socială ar fi enormă, dacă s'ar admite că sentința să producă efecte în trecut, căci terții, cari au tratat de bună credință, ar fi rui-nați pentru că au avut încredere într'un act judecătoresc. Juris-prudența franceză și română sunt unanime în acest sens<sup>1)</sup>.

Dar, nu e mai puțin advărat că, în toate aceste ipoteze, par-ticularul suferă pagube enorme din cauza unei erori, făcute de o instanță judecătorească.

Prin faptul unei prevențiuni sau al unei condamnări, re-cunoscute eronate, un om poate să fie ruinat și moralicește si ca avere. În echitate pură, nu se poate contesta că victima unor asemenea erori are drept la reparațiune, pentru că nu e just că cineva să sufere o pagubă considerabilă din cauza erorii unui funcționar al Statului.

Se obiectează că judecătorul, când dă sentința, exercită o parte din puterea suverană, exercită un atribut al suveranității și din această cauză nu poate exista responsabilitate.

1) Cass. fr. S. 43, 1, 97; S. 78, 1, 38; S. 86, 1, 120; S. 97, 1, 313  
Cas. rom. I, Dreptul 32/902. Vezi și art. 993 civ. italian. Contra D. Alexan-dresco. Expl. drept civil rom. VI p. 473 și VII p. 554, nota 3.

Dar, puterea executivă nu lucrează tot în numele suveranității și, cu toate acestea, în sistemul nostru legislativ, cel vătămat printr'un act de autoritate are drept la despăgubire? Ceva mai mult, serviciul justiției este stabilit în intersul colectivității, ca să se asigure domnia legalității și când acest serviciu funcționează rău, a provocat o pagubă, nu este datoare colectivitatea să o repare?

În Franța, legea din 8 Iunie 1895 dă posibilitate victimei unei erori din partea justiției represive de a cere dela Stat repararea prejudiciului suferit.

Principiile de solidaritate socială, de umanitate ne obligă să recunoaștem că victima unei erori judiciare, fie în materie penală, fie în materie civilă, are dreptul la o reparațiune, atunci când am admis acest principiu pentru prejudiciile rezultând din actele făcute de celelalte puteri.

## BIBLIOGRAFIE :

- a) *Lucrări generale*: A. Esmein, *Droit constitutionnel*, a 7-a ed. 1921.  
 Hauriou, *Principes de droit public*, 1915 (a II ediție).  
 Krabbe, *Die moderne Stats-Idee*, 1919.  
 L. Duguit, *L'Etat. Le droit objectif et la loi positive*, Paris 1901—903.  
 2 volume.  
 Bluntschli, *Théorie générale de l'Etat; Le droit public général* (trad. franceză de Riedmatten, a 2-a ediție, 1885).  
 C. G. Dissescu; *Drept constituțional*, a 2-a ediție.  
 Hauriou, *Précis de droit administratif*, a 9-a ediție, 1919.  
 Laband, *Droit public de l'empire allemand*.  
 Otto Mayer, *Droit administratif allemand*, (tradus chiar de autor).  
 Henry Michel, *L'idée de l'Etat*, 1896.  
 G. Jellinek, *L'Etat moderne et son droit*, Paris, Fontemoing, 1904.  
 H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif* (a 8-a ediție) Paris, 1916.  
 G. Jéze, *Principes généraux du droit administratif* (a II-a ed.) 1916.  
 A. Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ*, a II-a ediție, 1915.  
 R. von Ihering, *La lutte pour le droit*, trad. Meulenaere.  
 Savigny, *Traité de droit romain* (trad. Guénour).  
 Ducrocq, *Droit administratif*, a 7-a ediție.  
 Th. Mommsen, *Droit public romain* (trad. Girard) 8 vol.  
 R. von Ihering, *L'esprit du droit romain* (trad. Meulenaere) 4 vol.  
 C. Stere, *Introducere la dreptul constituțional*.  
 Comtheocra, *La conception juridique de l'Etat*, 1899.  
 L. Duguit, *Le droit constitutionnel*, 4 vol. 1921—1923.  
 Vaccaro. *Les bases sociologiques de l'Etat*.

Korkounov, *Cours de théorie générale de l'Etat*, Paris, Giard & Brière, 1903.

Ihering, *Zweck im Recht I*, 1884, *Le but du droit*.

Zacharia, *Deutsches Staats- und Bundesrecht*.

Gumplowitz, *Philosophisches Staatsrecht*, 1889, 15—19.

Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, 1920.

b) **Lucrări speciale** : Bord, *La souveraineté et l'Etat fédératif*.

Cauwès, *Cours d'Economie politique*, vol. I.

Dupont White, *L'individu et l'Etat* ;

Karl Marx, *Le Capital*.

Malon, *La socialisme integral* ;

L. Gumplowicz, *Sociologie et politique*, Paris, 1898 ;

I. Novicow, *Conscience et volonté sociales*, Paris, 1897 ;

Hauriou, *La souveraineté nationale*, 1912 ;

L. Duguit, *Souveraineté et liberté*, 1921 ;

Emil Faguet, *L'idée de patrie*, 1903 ;

R. Poincaré, *L'idée de patrie*, 1910 (Le petit temps 17 Mars 1910) ;

Croiset, *L'idée de patrie in Revue politique et parlementaire*, Janvier 1908, p. 5 ;

Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* a II-a ediție, 1905 ;

Gierke, *Genossenschaftstheorie*, 1887 ;

Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, 1906 ;

Maxime Leroy, *La transformation de la puissance publique*, 1907 ;

J. M. Robertson, *The evolution of the States*, 1912 ;

Hans Kelsen, *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff*, 1922 ;

G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, a 2-e ed. 1905 ;

Perassi, *Paese, territorio in Revista di diritto pubblico*, 1912, I, p. 145 ;

Imbart de la Tour, *La mer territoriale*, 1911 ;

Leon Blum in *Revue du droit public*, 1913 ;

Bonnecasse, *L'idée du droit au XIX-e siècle*, Paris, 1919 ;

Baumgarten, *Die Wissenschaft vom Recht und ihre Methode*, Geneva, 1920—22 (2 vol.) ;

Le Fur, *La souveraineté et le droit in Revue du droit public* 1908, p. 412 ;

Duguit, *La separation des pouvoirs et l'assemblée de 1789*, Paris, 1893 ;

Duguit, *J. J. Rousseau, Kant et Hegel*, 1918, *Revue du droit public*.

Brunet, *La constitution fédérale autrichienne in Revue du droit public*, 1921, p. 261 ;

Le Fur, *L'Etat fédéral*, 1897 ;

Bryce, *La république américaine* (tr. fr.) II ;

Pillet, *Recherches sur les droits fondamentaux des Etats*, 1899 ;

Hans Kelsen, *Hauptproblem der Staatsrechtslehre*, 1911 ;

Labusière, *Le vote par correspondance in Revue politique et parlementaire*, 10 Aug. 1905 ;

J. Dubois, *La constitution allemande de 1919*, Paris, 1920 ; Errera, *La nouvelle constitution de l'empire allemand in Revue du droit public*, 1920, p. 138 ; asupra electoratului feminin *Revue de droit public*, 1921, p. 557 (Luxemburgul a admis egalitatea politică a sexelor prin constituția din 15 Mai 1919) ;

Carrière, *La representation des intérêts professionnels et l'importance des éléments professionnels dans le gouvernement des peuples*, 1919 ;

Vandervelde, *La representation proportionnelle en Belgique, Documents du progrès*, Octobre 1909 ;

- J. Barthélemy, *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, 1912 și în *Revue du droit public*, 1913, p. 605;
- G. Smets, *La réforme du Sénat belge*, 1919 (publicațiunea instit. Solvay);
- J. Barthélemy, *Le pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, 1907;
- Perry Belmont, *Le régime personnel aux Etats Unis* în *Revue politique et parlementaire*, Août 1915, p. 161;
- J. W. Garner, *Le pouvoir exécutif en temps de guerre aux Etats Unis* în *Revue du droit public*, 1918, p. 14;
- Woodrow Wilson, *L'Etat* (trad. franceză, 2 vol.);
- Bonnard, *La conception juridique de l'Etat* în *Revue du droit public* 1922, pag. 5.
-

### CAPITOLUL III

## PRINCIPIUL SEPARAȚIUNEI PUTERILOR ȘI AL FUNȚIUNILOR

### Organe și Autorități

43. Funcțiunile statului : de a legifera, de a supraveghea executarea legilor de a distribui justiția. Organ sau putere. — 44. Principiul separațiunei puterilor la Greci și la Romani, teoria lui John Locke asupra separațiunei puterilor. 45. — Teoria lui Charles-Louis Secondat de Montesquieu. — 46. Relațiunile ce exista între puterile legislativă, executivă și judecătorească. — Sistemul consutațiunei franceze din 1791 și al constituțiunei americane. — 47. Colaborarea puterilor. — 48. Caracteristica funcțiunii judecătorești. — 49. Urmare. Organul, care distribue justiția, constituie o putere deosebită. — 50. Există oare o corespondență exactă între funcțiune și organ sau putere? — 51. Cum se apără o putere în contra ingerintelor celor l'alte puteri; raporturile puterei executive cu cele l'alte puteri. — 52. Recrutarea și înaintarea în magistratură. — 53. Urmare. Inamovilitatea. — 54. Conflicte de atribuțiuni. — 55. Instituțiunea Regalității. — 56. Autorități publice, — competența, — principiul specialității. — 57. Istoricul separațiunei puterilor la noi; Constituțiunea din 1866.

43. — Am văzut că Statul este o abstracțiune, desemnând o colectivitate omenească organizată, cu organe de conducere, așezată în mod permanent pe un anumit teritoriu și nerecunoscând nici o altă putere socială superioară.

Statul este o corporațiune, o personalitate colectivă. Și, or de câte ori ne găsim în fața unei personalități colective, este esențial să determinăm, cum își va manifesta voința acea corporațiune pentru a face acte juridice. Va fi oare necesar ca toți membrii corporațiunei să decidă sau va fi suficient ca numai unii dintr'înși să-și manifeste voințele?

Statul, nefiind o ființă fiziologică, trebuie ca indivizii să voiască pentru dânsul. Aceste ființe care voiesc sau decid în numele Statului, constituiesc *organele Statului*. Sunt organe ale Statului : Regele și miniștri, deputații și senatorii, judecătorii. Legea determină compunerea organului : adunarea deliberantă (parlamentul), corp (magistratura), consiliu (miniștrii) sau individ (Regele) ; ea determină și condițiunile, în care o persoană fizică poate să fie desemnată a exercita funcțiunile atribuite organului (alegere, numire, naștere).

Montesquieu, în celebra sa carte *l'Esprit des lois*, în capitolul (cartea XI, cap. VI) în care ne vorbește despre constituțiunea engleză, împarte atribuțiunile Statului în 3 categorii corespunzând la 3 funcțiuni : funcțiunea de a legifera, funcțiunea de a executa, adică de a supraveghea executarea legilor și a administra și funcțiunea de a distribui justiția.

A legifera, a executa și a judeca, acestea sunt cele 3 atribute ale suveranității. În baza puterii sale suverane, Statul are dreptul să stabilească norme, prin care să determine sfera de activitate a indivizilor și a grupărilor sociale. Aceste atribuțiuni ale Statului, formând o categorie a parte, constituiesc *funcțiunea legislativă* ; *funcțiunea executivă* grupează atribuțiunile de a supraveghea la executarea legilor și a administra, având inițiativa măsurilor necesare pentru existența Statului ; iar *funcțiunea de jurisdicțiune* coprinde atribuțiunile de a se pronunța asupra contestațiilor și neînțelegerilor ce se ivesc cu ocaziunea aplicării legilor.

În statele de monarhie absolută, aceste 3 funcțiuni sunt încredințate unei singure persoane. În statele constituționale, din contra, fiecare din aceste 3 atribute ale suveranității, este încredințat la câte un organ deosebit și independent de celelalte două. Între aceste organe sau puteri se împarte suveranitatea Statului, avem deci organul sau puterea legislativă, executivă și judecătorească. Această separațiune a puterilor este socotită ca garanția cea mai practică și cea mai sigură pentru menținerea libertăților.

Am văzut, când am vorbit despre Stat că potrivit Constituției noastre, toate puterile Statului emană dela națiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegațiune (art. 33 și urm. din Constituția dela 29 Martie 1923<sup>1</sup>).

1) Această doctrină o avem din dreptul roman. În adevăr, Jurisconsultii romani au căutat să dea o formulă juridică și pentru Stat și să dea o îmbrăcăminte, o formă juridică și pentru raporturile ce există între Stat și persoanele fizice, care exercită puterea publică, care comandă sau contractează în numele Statului. După dânșii, Statul, *respublica*, *populus romanus* este o *universitas personarum*, un *corpus* adică o asociațiune de persoane având o personalitate proprie independentă, distinctă de cea a membrilor, un patrimoniu propriu, distinct; Statul este deci o persoană; el nu este o ficțiune, este o abstracțiune, o sintetizare a situațiilor de fapt existente, o formulare fecundă în rezultate.

Statul fiind o persoană, jurisconsultii romani au socotit că situațiunea indivizilor care exercită puterea publică este asemănătoare cu cea de mandat. Jurisconsultii romani ziceau că magistrații primesc un mandat, care îi autoriză să facă toate actele, care intră în sfera lor de competență.

Sub imperiu, jurisconsultii ziceau că împăratul primește, în virtutea și prin *lex regia*, un mandat de la popor și devine prin aceasta mandatar al poporului.

Ca și republica, principatul se bazează pe voința poporului. Puterea supremă chiar nu exercită un drept propriu, ea exercită prin reprezentațiune drepturile poporului.

Titlurile *legatus Augusti propraetore*, *procurator Caesaris* arată că ideea de mandat e dominantă.

Juriști în toată accepțiunea cuvântului, Romanilor le plăceau construcțiunile juridice cu care să îmbrace diversele manifestări ale vieții sociale. Ei au pus raporturile dintre magistrați și popor, dintre funcționari și împărat în calapodul mandatului (Mommsen, *Droit public romain* V p. 6).

Noțiunea de reprezentațiune a rămas însă străină Grecilor. Nu găsim nimic în Republica lui Aristotel referitor la acest mandat. Funcționarul este ales de adunare, el nu este însă reprezentantul adunării care l'a ales.

Ficțiunea creiată de juriștii romani a avut fecunde rezultate, căci admițând ideea de reprezentațiune, admițând că funcționarul lucrează ca mandatar al statului, însemnează că el execută drepturile mandantului și actul juridic este făcut pentru comptul acestuia.

În timpul evului mediu ideea de reprezentațiune în materie politică dispare, ca o consecință naturală a formațiunii statului contractual. În adevăr, între suzeran și vasal, între prinț și supuși intervine un contract, care nu are nimic de a face cu mandatul. În acea epocă, puterea de a comanda este un fapt care aparține celor mai puternici. Când orașele voiesc să pună o stavilă abuzurilor și arbitrarului suzeranului de care depindeau, cumpărau de la acesta o chartă, o constituție, în care suzeranul recunoștea orașenilor anumite drepturi.

Această stare chaotică nemulțumește; toată lumea dorea restabilirea unei autorități, care să asigure ordinea și legalitatea. Cum dreptul roman oferea spiritelor cercetătoare modelul unei organizațiuni sociale puternice, juriștii în al XIV și al XV secol încep să susție unitatea statului pe baza principiilor dreptului roman și atunci noțiunea mandatului, a reprezentațiunii apare din nou.

<sup>1</sup> Separațiunea puterilor presupune guvernul reprezentativ și redus la cea mai simplă expresie, consistă în ideia că atributele suveranității, considerate ca distincte să fie delegate de națiune la titulari diverși și independenți sau, cum zice Sieyès (1748 — 1836), admitând acest principiu, avem atâtea procurațiuni distincte ale suveranității naționale câte puteri recunoaștem.

44. — Principiul separațiunii puterilor îl găsim menționat în *Politica* lui Aristotel, îl găsim în constituțiunea romană, dar în lumea antică nu s'a ajuns la o formulare a principiului separațiunii puterilor, așa cum o avem astăzi.

Cel d'întâi, în timpurile moderne, care ne-a vorbit despre principiul separațiunii puterilor ca o garanție necesară pentru a menține libertățile câștigate, pentru a evita despotismul a fost John Locke (1632 — 1704), filosof englez, în cartea sa *Essay on the civil government*. El admite existența a 3 puteri independente : puterea legislativă, executivă și federativă. Pentru dânsul independența acestor 3 puteri, una față de alta, este cea mai bună precauțiune contra abuzurilor posibile a unei puteri prea mari.

Prin *putere federativă*, Locke înțelege dreptul de a face războaie, a încheia pace, a încheia tratate internaționale ; el ne spune că puterea legislativă și cea executivă, nu trebuie să fie încredin-

---

Ast-fel în Franța, la adunarea statelor generale, care a avut loc la Tours în 1484, se afirmă că puterea rezidă în popor : poporul este donatorul puterii, zicea Philippe Pot.

Dar această teorie nu triumfă până la revoluțiunea din 1789. Jean Jacques Rousseau, adevăratul fondator al doctrinei moderne a Statului, bazat pe suveranitatea națională, adică pe voința tuturor cetățenilor, nu admitea această teorie a reprezentațiunii și de aceea în *Contractul social*, el preconizează referendum popular. Cu toate acestea prestigiul teoriei romane eră așa de mare în cât Adunarea constituantă în 1791 împrumută dela Rousseau numai dogma suveranității naționale și ia dela Montesquieu principiul reprezentațiunii.

Aceste ficțiuni : principiul suveranității naționale și al reprezentațiunii au rămas dominante în dreptul public francez. Numai Restaurațiunea a admis că suveranitatea rezidă în persoana Regelui.

Adunarea constituantă din 1848 revine la doctrina din 1791.

Aceste principii au trecut în mai toate constituțiunile liberale făcute în Europa în veacul al XIX-lea. Constituțiunea belgiană din 1830 a admis principiile franceze de suveranitate națională și de reprezentațiune. Constituțiii noștri din 1866 luând ca model constituțiunea belgiană, au admis și ei aceste principii (art. 31) care au trecut și în constituțiunea din 1923 (art. 33).



țate în mâna unei singure persoane, căci zice dânsul, „puterea legislativă este aceea care are dreptul de a determina cum trebuie să fie întrebuințată forța Statului pentru a prezerva comunitatea și membrii ei. De altă parte, dacă aceleași persoane, cari au puterea de a face legi, ar avea în mâinile lor și dreptul de a le executa, s'ar putea lesne ajunge la abuzuri de putere; căci deținătorii puterii s'ar putea scuti de a se supune legilor, pe care le fac, și să prefacă legea după trebuințele lor personale, așa în cât ar ajunge să aibă un interes deosebit de restul comunității. În toate statele bine organizate, puterea de a face legile este încredințată unor adunări, care sunt convocate pentru acest scop și, când legile au fost făcute, ele se separă din nou și se supun legilor făcute de dânsule. Dar, pentru că legile dăinuiesc multă vreme și cer o executare continuă și supraveghere că anume ele vor fi executate, este de trebuință ca să existe o putere care vecinic să vegheze la executarea legilor care sunt în vigoare. Astfel puterea legislativă și puterea executivă trebuie să fie separate”.

Locke de și recunoaște ca distincte puterile executivă și federativă, admite totuși că ele pot fi reunite într'o singură mână, iar puterea judecătorească, după dânsul, este o emanațiune. o dependentă a puterii legislative.

În această teorie, Locke s'a inspirat dela constituțiunea engleză: descrițiunea ce ne dă despre puterea legislativă este imaginea perfectă a parlamentului englez. În Anglia, a găsit dânsul puterea federativă reunită la puterea executivă, tot de acolo a luat Locke și ideia că puterea judecătorească este o dependentă a puterii legislative, întru cât parlamentul, în special camera lorzilor, exercită adesea suprema putere judiciară (*bills of attainder*)<sup>1)</sup>.

45. — Acela care a formulat în mod magistral principiul separațiunii puterilor este Montesquieu<sup>2)</sup>. În cartea sa *L'esprit*

1) Asupra teoriei lui Locke vezi Esmein în studiul său asupra constituțiilor lui Cromwel în *Revue du droit public*, Sept. 1899, precum și în cartea sa de drept constituțional, *Elements de droit Constitutionnel*, pag. 360 și urm.

2) Numele său este Charles Louis de Secondat. Numele de Montesquieu l'a moștenit dela un unchiu al său. El s'a născut la Brède, lângă Bordeaux, în 18 Ianuarie 1689 și a murit în 10 Febr. 1755.

*des lois* (tipărită la Geneva în 2 volume, la Barriot et fils, în 1748, fără nume de autor), Montesquieu inspirându-se de principiile emise de Locke, ajunge să dea o formulare precisă și clară a acestei teorii a separațiunii puterilor, care va forma unul din punctele principale ale constituțiunii revoluționare din 1791 și o vom regăsi la baza tuturor constituțiunilor moderne.

În capitolul, în care ne vorbește despre constituțiunea engleză (cartea XI, cap. VI), Montesquieu împarte toate atribuțiunile suveranității la trei puteri : legislativă, executivă și judecătorească ; căci el crede, că libertatea indivizilor nu poate să existe, nu poate să fie garantată față de enorma putere a Statului, dacă aceste atribuțiuni ar fi încredințate unei singure persoane. Pentruca libertatea să existe, el cere ca aceste funcțiuni : de a legifera, de a supraveghea la executarea legilor și de a judeca conflictele, ce se pot ivi cu ocaziunea executărei, să fie încredințate la titulari deosebiți și independenți, care să se controleze reciproc. Iată cum se exprimă el : „*La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés. Elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir ; mais c'est une expérience éternelle que tout homme, qui a du pouvoir, est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ? La vertu même a besoin des limites. Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Si mai departe adaugă : Lorsque dans la même personne, ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative este réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même Sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exécuter tyranniquement. Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur*”.

„Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps „des principaux ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois „pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolu- „tions publiques et celui de juger les crimes et les différends des „particuliers”.

Montesquieu proclamă deci principiul separațiunii organelor și funcțiunilor ; el însă nu întrebuițează acești termeni, cari au căpătat o accepțiune precisă în dreptul public modern. În Montesquieu găsim expresiunile *pouvoir* și *puissance* întrebuițate uneori în sens de funcțiune, alte ori în sens de organ. De pildă, în pasagiul citat : tout serait perdu și le même homme exerçait ces trois pouvoirs, cuvântul *pouvoir* are sensul de funcțiune. Într'un alt loc, Montesquieu zice : Si la *puissance* législative laisse à l'exécutrice le droit d'emprisonner les citoyens, qui peuvent donner caution, il n'y a plus de liberté. Aci cuvântul *puissance* este luat în sens de organ, adică adunarea deliberantă compusă din persoane fizice care exercită funcțiunea, camera și senatul, compuse din deputați și senatori.

Principiul separațiunii trebuie deci înțeles în sensul ca cele 3 funcțiuni ale Statului, aceia de a legifera, de a executa legile și de a judeca, să fie atribuite la trei categorii de organe deosebite și independente unele de altele. Aceste 3 organe între care se împart atribuțiunile Statului constituiesc cele 3 puteri : puterea legislativă, executivă și judecătorească. Prin urmare putere și organ au aceiaș semnificare în autorii moderni.

Legea stabilește modul cum este alcătuit organul și cum sunt desemnate persoanele fizice chemate să exercite funcțiunea.

\*46. — Între aceste trei organe există relațiuni, căci nu se poate concepe o separațiune complectă. *Statul este unul și singur* și toate aceste organe, având misiunea să lucreze pentru bunul mers al Statului, trebuie să colaboreze, trebuie ca activitatea unuia să nu împiedice pe a altuia, trebuie cu alte cuvinte să se stabilească o armonie între dânsule.

Montesquieu vorbește despre aceste relațiuni, care există între organe în capitolul VI, care tratează despre constituția engleză. El ne arată că Regele convoacă și închide sesiunile par-

lamentului ; el recunoaște Regelui dreptul de *veto*.

Când s'a elaborat constituțiunea americană în convențiunea întrunită la Philadelphia, în 1787, s'a avut în vedere doctrina lui Montesquieu. Aceiaș doctrină inspiră și constituțiunea franceză din 1791. Ambele constituțiuni fac o severă aplicațiune a principiului separațiunei puterilor în sensul că Șeful Statului nu are inițiativa legilor, că miniștri nu pot lua parte la discuțiunea legilor.

În Franța, s'au văzut inconvenientele acestui sistem, căci, admitând trei puteri cu totul izolate și deosebite, însemnează că am avea trei puteri ostile ; conflictele dintre dânsese pot da loc la subjugarea celorlalte puteri în profitul uneia singure.

Este greu de admis un echilibru perfect între aceste 3 puteri. În special, cele 2 puteri cu caracter politic, puterea legislativă și puterea executivă sunt forțe, în continuă mișcare ; de multe ori una caută să ia ascendent asupra celeilalte. În unele țări, și la anumite epoce, puterea legiuitoare are mai multă putere. De pildă, astăzi în Franța și în Anglia, parlamentul desemnează guvernul, care e expresiunea majorității parlamentare ; *el poate să facă legi, prin care să limiteze drepturile celorlalte puteri* ; el votează bugetul, prin care le pune la dispoziție mijloacele financiare ; el poate să controleze și să censureze activitatea puterii executive, să blameze această activitate, forțând guvernul să se retragă. Pe de altă parte, guvernul având direcțiunea afacerilor publice, având dreptul de convocare, de dizolvare și de prorogare al parlamentului ; dreptul de inițiativă, dreptul de *veto*, este evident că rolul puterii executive este foarte mare. La noi, unde viața constituțională nu funcționează în mod normal, unde Regele numește guvernul, care își alege apoi parlamentul, nu se poate zice că guvernul este expresiunea majorității parlamentare, ci din contră că majoritatea depinde de guvernul care a ales-o—se poate zice că puterea executivă joacă rolul principal.

În Statele-Unite ale Americii de Nord (United State of America), puterea executivă nu depinde de cea legiuitoare. Șeful puterii executive, Președintele Republicii, este și el ales de po-

por (printr'o alegere cu 2 grade, corpul electoral din fiecare Stat desemnează delegați într'un număr egal cu numărul reprezentanților ce are Statul în parlamentul federal<sup>1)</sup>, iar acești delegați procedează la alegerea președintelui). Președintele Republicii numește secretari pentru diferitele departamente ministeriale; acești secretari se bucură de încrederea președintelui și nu au legături cu parlamentul, la ale căror ședințe nu pot lua parte. În asemenea condițiuni; parlamentul nu poate da vot de blam miniștrilor. Atât Camera cât și Senatul formează, fiecare din sânul lor, comitete permanente, ocupându-se fiecare de un anumit gen de afaceri. Avem de pildă, un comitet de afaceri streine, un altul pentru cod de comunicațiuni, un altul pentru război, etc. În unele comitete, *standing committees*, are loc contactul între puterea legislativă și cea executivă.

47. — Astăzi, mai toate constituțiunile europene, între care și constituțiunile noastre din 1866 și 1923, recunosc *principiul separațiunii puterilor*, dar admit în acelaș timp o *colaborare între aceste puteri*. Așa constituțiunea noastră din 29 Martie 1923, recunoaște *puterii executive* un drept de participațiune la opera de legiferare prin faptul că se recunoaște *puterii executive* dreptul de inițiativă (art. 35), prin dreptul de a corespunde cu parlamentul prin mesaje, prin dreptul de dizolvare și prorogare, prin dreptul de *veto* absolut (88 și 90); *puterea legislativă*, la rândul său, mărginește drepturile *puterii executive* prin votarea bugetului (art. 114), prin controlul cheltuelilor făcute (art. 115), prin dreptul de interpelare, care poate duce la votarea

1) Fiecare Stat al Uniunii (astă-zi sunt 48 state) are câte 2 senatori în senatul federal, și un număr de deputați în camera reprezentanților (federală), proportional cu numărul populațiunii Statului, constatat cu ocaziunea recensământului general, ce se face potrivit constituțiunii la fiecare 10 ani. Numărul delegațiilor ce se alege de corpul electoral e egal cu numărul senatorilor plus numărul deputaților. De pildă statul New-York având, în 1916, 25 deputați și 2 senatori, a ales 27 delegați. Delegații sunt aleși de corpul electoral în prima Marti, care urmează primei Luni din Noembrie a anului care precede imediat anul când expiră mandatul prezidential. Ei se întrunesc apoi în capitalele statelor respective pentru ași da voturile lor în a II-a Luni din Ianuarie următor. Voturile se trimit la Washington, unde sunt socotite de congres (camera și senatul întrunite). Președintele este oficial recunoscut la 4 Martie. Woodrow Wilson L'Etat, pag. 304.

unei moțiuni de neîncredere ; *puterea judecătorească* participă la confecționarea legilor, în sens larg, prin *exercitarea dreptului de interpretare*. Legea *curței de casație* prin art. 65 impune soluțiunea, dată de secțiunile unite ale înaltei curți, instanței de trimitere după a II-a casare. Este adevărat că constituțiunea (cea din 1866 prin art. 34, cea din 1923 prin art. 36), declară că interpretarea legilor pe cale de autoritate se face numai de puterea legiuitoare, însă, după cum constatăm în realitate asemenea *legi interpretative* intervin foarte rar. După cum zice Gény, această încercare de a restrânge numai în favoarea puterii legiuitoare, dreptul de interpretare, nu a reușit <sup>1)</sup>. Adevărata interpretare este cea dată de instanțele judecătorești, care de și restrânsă la speță, prin faptul că se repetă la spețe similare, creiază în mod indirect dreptul, fie complectând legea în unele dispozițiuni neprevăzute de legiuitor, fie aplicând-o la raporturi juridice pe care legiuitorul nu le avusese în vedere în momentul confecționării. Nimeni nu poate contesta rolul imens, pe care îl joacă jurisprudența în dezvoltarea dreptului.

Dar, puterea judecătorească joacă un rol foarte important, când censurează și actele puterii legislative, adică legile examinându-le dacă sunt constituționale (art. 103), refuzându-le aplicațiunea în caz, de neconstituționalitate ; ea examinează și actele puterii executive din punctul de vedere al legalității.

În fine, înalta curte de casație este, potrivit constituțiunii (art. 98), și *înaltă curte de justiție*, adică judecătorul în materie politică, când este vorba de a judeca acte grave cu caracter politic, făcute de ministrii și care cad sub legea responsabilității ministeriale ; dreptul de a cere urmărirea îl au fiecare din camere și Regele, curtea judecă și pe alți înalți demnitari, conform legilor speciale (legea sinodului, legea curței de casație (art. 37) <sup>2)</sup>).

1) Gény, *Méthode d'interprétation et sources du droit positif*.

2) Constituția franceză, spre deosebire de noi și de Belgieni, admite o înaltă curte de justiție politică, *Senatul*, împrumutând în această privință sistemul englez, unde camera lorzilor joacă rolul de curte de justiție, pentru ministrii puși în acuzațiune de Camera Comunelor. Aceasta organizare e foarte criticată, din cauză că *Senatul*, organ politic, nu poate să aibă imparțialitatea necesară, și apoi membrii senatului nu pot să aibă mentalitatea juridică, care nu se capătă decât printr'o lungă obicinuință, pe de altă parte ei se preocupă

48. — *Caracteristica funcțiunii judecătorești este că presupune o violare de lege, pretinsă de cineva, pe câtă vreme nici puterea legiuitoare, nici puterea executivă nu presupun o asemenea violare.*

Cineva pretinde că Statul sau un particular i-a violat un interes al său, recunoscut de lege, adică a violat legea. Autoritatea judecătorească se pune în mișcare pentru a cerceta, dacă alegațiunea e adevărată și, în acest caz, caută să restabilească starea de legalitate.

Scopul urmărit de legiuitor și de administrator, atunci când face 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, este să asigure triumful legii față de cei cari au violat-o.

Legiuitorul și administratorul se preocupă în acțiunea 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, el se preocupă numai de a fixa sensul legii și apoi de a face aplicațiunea acestei legi la faptele procesului.

Funcțiunea judiciară nu se exercită din oficiu, acțiunea ei trebuie pusă în mișcare în urma unei cereri din partea celui nedreptățit, ea este contradictorie, pe câtă vreme acțiunile puterilor executive și legislative se pun în mișcare din proprie inițiativă și nu au caracterul contradictoriu.

Funcțiunile de a legifera, de a executa legile și de a judeca corespunde la 3 organe sau puteri: legislativă, executivă și jude-

---

de problemele politice ale momentului, de oportunism politic. Judecătorii fac parte din majoritatea parlamentară și ei se preocupă de ceea-ce se va întâmpla, dacă vor condamna sau vor achita. În Statele Unite, Senatul judecă, dar el nu dă condamnări penale, ci numai distitue. În Belgia, Curtea de Casație este și înalta Curte de Justiție politică. Convențiunea de la Paris din 7 August 1858, prin art. 15 stabilește înalta Curte de Casație și de justiție ca judecător politic, dându-i cădere de a judeca pe miniștri. În 1866, noi, făcând constituțiunea după modelul Belgian, am menținut această dispozițiune. În Danemarca și în Norvegia, avem un sistem intermediar; găsim acolo că curtea de justiție se compune din senat împreună cu curtea superioară.

cătoarească. Cu toate acestea sunt mulți autori cari socotesc că executivul și judiciarul constituiesc 2 ramuri ale aceleiaș puteri, căci funcțiunile ce îndeplinesc și unul și altul constituie executarea, aplicarea legii, căci, zic partizanii acestei păreri, în viața unei legi nu sunt decât 2 faze : actul care o creiază și actul care o execută, deci nu putem avea de cât 2 puteri : legislativă și executivă. Contestatiunile, ce se pot naște cu ocaziunea aplicării legii, nu sunt de cât incidente ale executării, ele intră în domeniul puterii executive<sup>1)</sup>.

Este adevărat că Montesquieu zice : „*des trois pouvoirs dont nous avons, à parler, celle de juger est en quelque façon nulle*”. Această frază însemnează că, dacă privim întreaga comunitate, rolul puterii judecătorești este redus față de celelalte două, ea nu are nici un rol politic de îndrumare, de conducere a comunității. De aceea, în cele mai multe țări, ea nu are nici dreptul de a judeca în chestiunile mari politice ; la noi însă, după cum am văzut, organul judecătoresc judecă și în materie politică, căci înalta Curte de Casație este și curte de justiție. Ceva mai mult, constituțiunea proclamă înalta Curte de Casație ca păzitoare, ca ocrotitoare a pactului fundamental și a stărei de legalitate, întru cât ea poate să cenzureze și legile abătute dela constituțiune și actele puterii executive, care contravin legilor. Cercetările făcute la diverse popoare primitive ne arată că organul judecătoresc este cel mai vechiu organ al Statului. Înainte de a se naște organul administrativ, înainte ca să se formeze un organ legislativ, avem un organ judecătoresc, consiliul bătrânilor, care judecă după obiceiuri.

Istoria ne arată că, în toate timpurile, omenirea a luptat ca să asigure organului judecătoresc o independență.

49.— Constituțiunea noastră recunoaște, în mod formal, puterea judecătorească alături de cele 2 puteri : legislativă și executivă (art. 31, 32, 35, 36 din constit. din 1866, art. 33, 34, 39 și 40 din constit. din 1923). Și, în adevăr, pentru a avea un organ,

1) Ducrocq, *Cours de droit administratif* I, 32 ; Anibal Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ*, a II ed. 1915, p. 80



o putere, trebuie: 1) ca oamenii sau corpurile, constituind organul să aibă dreptul de a comanda. Or, acest drept îl au judecătorii; 2) că acei cari exercită funcțiunea să aibă independență în exercițiul funcțiunii și această independență să existe și în situația personală a titularului. Independența o găsim la judecători în inamovibilitate, iar independența în exercitarea funcțiunii o găsim în faptul că judecătorii judecă în mod suveran, ceeace însemnează că au independență în darea hotărârilor lor; că nu sunt influențați de nimeni<sup>1)</sup>, și că acei cari nu sunt mulțumiți pe hotărârile date, nu au de cât dreptul de a uza de căile de atac puse la dispoziție de lege. Dar, se obiectează că nu ar fi decât 2 funcțiuni: cea de a formulă legea și cea de a executa și că, din acest punct de vedere, puterea executivă și cea judecătorească formează o singură putere. Dar cum se poate pretinde aceasta, când atribuțiunile conferite puterii executive diferă prin natura lor de acele recunoscute puterii judecătorești. În adevăr, rolul puterii executive, ca și acel al puterii legislative, este să se ocupe de întreaga comunitate și să caute să satisfacă interesele acelei comunități, *pe câtă vreme acțiunea puterii judecătorești presupune o violare a legii pretinsă de cineva și ea caută să restabilească starea de drept, starea de legalitate, atinsă de ori și cine, chiar de*

1) Cu toate acestea, în cursul luni Februarie 1925, un tânăr magistrat a fost pedepsit de ministrul justiției cu admonestarea și transferarea, pentru motivul că a judecat și condamnat într'un proces penal pe un deputat în timpul sesiunii parlamentare, deși acțiunea fusese introdusă înaintea deschiderii parlamentului, (27 Iunie 1924). Casația germană printr'o decizie din 11 Aug. 1920 a stabilit principiul că o urmărire penală introdusă contra unui deputat înainte de deschiderea parlamentului continuă în timpul sesiunii parlamentare și ea nu poate fi suspendată de cât după o cerere expresă a parlamentului. Aceiaș soluțiune fusese admisă și de casația franceză. Dalloz 87, 1, 142. Pand. fr. *Deputé* No. 265.

La noi textul art. 52 din constituție este identic cu art. 14 din constituția franceză din 17 Iulie 1875. D-l profesor C. G. Dissescu, în tratatul său de drept constituțional pag. 702, ne spune: La noi o practică constantă a stabilit că urmăriile începute în contra membrilor Corpurilor legiuitoare în timpul când sesiunea este închisă, nu pot fi continuate în timpul cât sesiunea este deschisă, de cât în urma unei incuviințări a Camerei sau a Senatului. Aceasta practică e însă greșită. În adevăr, urmărirea, fiind începută înaintea deschiderii sesiunii, trebuie să-și urmeze cursul fără nici o autorizare și să fie prin excepție suspendată, atunci când adunarea o va cere, etc. În acelaș sens se pronunță și D. Alexandresco, *Pandectele române*, 1922. Partea III, pag. 16.

puterea executivă, chiar de puterea legislativă și proteguind astfel drepturile și interesele particularilor, în mod indirect, realizează un mare serviciu comunității, prin faptul că stabilește siguranța drepturilor, a vieții, a onoarei particularilor, consolidând astfel organismul social.

Funcțiunea organului judecătoresc este de a spune dreptul, *juris dictio*, de a restabili starea de legalitate, când cineva cere aceasta, căci *volenti non fit injuria*. Și puterea legislativă, dar mai ales puterea executivă, pot face acte care să depășească starea de legalitate și prin aceste acte să vatămă drepturi, funcțiunea puterii judecătorești este să declare aceste acte ca ilegale și să le înlăture. Prin urmare dacă avem funcțiunea de a legifera, funcțiunea de a executa legile, avem și *funcțiunea de păzitoare a constituțiunii, a legilor, funcțiunea de a spune asupra fiecărui caz, care e starea legală.*

Dar funcțiunea puterii judecătorești se diferențiază de cea a puterii executive din toate punctele de vedere. În adevăr, judecătorul nu poate să intervie de cât atunci când e proces, când adică o parte reclamă, sezizează instanța, pe câtă vreme puterea executivă se pune în mișcare ori când crede necesar pentru asigurarea ordinii, adică acțiunea sa e continuă. În organizarea administrativă există principiul ierarhiei, pe câtă vreme în organizarea judecătorească există principiul că fiecare tribunal, fiecare judecătorie judecă în mod independent. Chestiunea de fapt, stabilită de instanța de fond, este definitiv, constatată și Curtea de casație nu poate să censureze faptele, așa cum au fost recunoscute de instanța de fond, ea examinează numai aplicarea legii. În consecință, puterea executivă are un singur șef, Regele (art. 39 const); are pe miniștrii, care exercită puterea executivă în numele Regelui (art. 92), și care sunt șefi ai ierarhiei, fiecare în departamentul său ministerial; pe câtă vreme nu se poate zice, că puterea judecătorească are un șef, căci fiecare instanță are independența, ne judecând după ordin, ci numai după conștiință.

Puterea legislativă și cea executivă au în vedere, în acțiunile lor, prezentul și viitorul. Cu drept cuvânt se zice: *gou-*

*verner, administrer, c'est prévoir*, pe câtă vreme rolul judecătorului este să se preocupe de *trecut*, el examinează un fapt trecut în comparațiune cu legea.

O altă caracteristică a acțiunii judecătorești este cuprinsă în *principiul autorității lucrului judecat*, ceea ce înseamnă că o decizie dată e irevocabilă, chiar dacă judecătorul constată că s'a înșelat și cel prejudiciat prin acea hotărîre nu poate să o atace de cât în cazurile prevăzute de lege prin revizuire și recurs, iar efectele hotărîrii sunt numai față de speța judecată (efect relativ), pe câtă vreme autoritatea executivă poate să lucreze și pe cale de măsuri generale și pe cale de măsuri individuale și poate să revie, atunci când constată că s'a înșelat. Iată caracterele principale ale organului judecătorec: El este temut de puterea legiuitoare, prin faptul că poate să-i censureze legile și să i le declare neconstituționale, el e temut de puterea executivă, căci poate să-i declare ilegale actele sale de comandament, poate să condamne la daune pe șefii administrației, în cazul când aceștia nu ar raporta actul declarat ilegal (art. 63 din legea Curții de casatie și 107 Constituție) și tot el judecă pe miniștrii pentru faptele lor politice; el este în fine temut de particulari, căci poate condamna la pedepse privative de libertate, la amenzi, la restituiri, la reparațiuni.

Fată de un rol așa de imens, față de o acțiune așa de deosebită de aceea a puterii executive, se mai poate susține, că instituția judecătorească ar constitui numai o ramură a puterii executive?

50. — O altă chestiune importantă ar fi de a cere, dacă există o corespondență exactă între funcțiune și între organ, adică dacă fiecare organ rămâne exact în cadrul atribuțiilor sale funcționale, adică dacă organul legislativ face numai legi, dacă organul executiv face numai acte administrative, dacă cel judecătorec judecă numai.

Or, examinând constituțiunea și legea, constatăm : 1) că puterea legiuitoare face : a) *acte administrative*, când camera votează bugetul, sau când Parlamentul declară utilitatea publică a unei lucrări în vederea exproprierei. O asemenea lege nu face

de cât aplicațiunea legii de expropriere pentru utilitate publică, iar când votează bugetul face aplicațiunea legilor de organizare a serviciilor publice (art. 114 const.). Or, o lege nu este aplicațiunea unei legi ordinare, preexistente, ea creiază în mod general o situațiune juridică nouă, pe câtă vreme, o lege care declară o lucrare de utilitate publică are caracterul unui act administrativ, căci aplică la un caz determinat dispozițiunile legii; este un act administrativ făcut sub forma de lege, din aceeașă cauză, Laferrière propune să fie numite *legi-decrete*<sup>1)</sup>; tot acte administrative sunt legile prin care se aprobă contractele de vânzare, de schimb, transacțiunile privitoare la bunuri domeniiale, potrivit legii comptabilităței generale a Statului; actele de tutelă administrativă privitoare la județe și comune, când este vorba de a le autoriza să contracteze împrumuturi de o anumită importanță.

De asemenea, când puterea legiuitoare, examinând administrațiunea făcută de un ministru, îi dă un vot de blam, nu face ea oare un act administrativ? Dar, când ordonă o anchetă parlamentară, se poate zice că a făcut o lege? b). Dar puterea legislativă face, și actele cu caracter jurisdicțional, atunci când judecă și stabilește pedepse disciplinare contra membrilor săi. Tot asemenea caracter au și cercetările și măsurile de instrucțiune făcută de adunări, conf. art. 98 din constituție, în caz de urmărire a miniștrilor (legea responsabilităței ministeriale din 2 Mai 1879), precum și atunci când judecă validarea membrilor lor;

2) că puterea executivă face: a) acte cu caracter legislativ, cum sunt *decretele legi*, care intervin în perioade dictatoriale, în caz de suprimare a parlamentului, cum a fost la noi, în urma loviturii de Stat din 2 Mai 1864. Așa s'au făcut la noi codul civil, codul de procedură civilă, legea rurală etc.

În timpul războiului mondial, de și parlamentul exista la Iași, s'au dat o mulțime de decrete-legi, iar în perioada imediat după armistițiu și după retragerea armatelor germane din țară,

1) Laferrière, *Traité de juridiction administrative*, a 2-a edițiunea, pag. 17

s'a legiferat pe cale de decrete-legi din Noembrie 1918, până în Decembrie 1919, iar, dela această dată, s'a legiferat și pe cale de legi și prin decrete-legi.

Aceste decrete legi, care constituiesc o flagrantă violare a principiului separațiunii puterilor, își găsesc singura lor justificare în *dreptul de necesitate*.

De multe ori, la noi, legile prevăd o delegațiune dată puterii executive ca pe cale de regulament sau prin circulări ministeriale să poată complecta legea. Așa de pildă, avem art. 122, din legea judecătorilor de pace, din 1 Iunie, 1896, care a fost în vigoare până în 1908.

b) Dar puterea executivă are și atribuțiuni judecătorești. atunci când guvernul sau ministrul de interne judecă și se pronunță asupra cererilor de anulare a încheierilor consiliilor județene și comunale ; tot atribuțiuni judecătorești au și autoritățile administrative, care stabilesc, față de indivizi, impozitele directe (*cotizațiune*); acelaș caracter au și procesele verbale pentru constatarea infracțiunilor la legea vamală, care, fiind dresate de agenți vamali și aprobate de ministrul de finanțe, produc efectele unei sentințe judecătorești și, dacă nu sunt atacate cu apel în termen, constituiesc pentru stat un titlu definitiv pentru urmărirea amenzilor pronunțate ; tot atribuțiuni judecătorești are și comisiunea de experți de pe lângă ministrul de finanțe, instituită prin art 126 din legea generală a vămilor. Este incontestabil că aceste drepturi excesive, acordate de legea vamală agenților administrațiunii active, de a condamna la confiscare și la amenzi foarte mari, care în caz de insolabilitate se transformă în închisoare, conf. art. 193 și 194 legea vămilor, constituiesc o violațiune a principiilor separațiunii puterilor. Inalta Curte de casație, în secțiuni unite, prin decizia Nr. 5, din 12 Februarie 1925, consideră că acest drept acordat agenților vamali de a judeca chiar în mod definitiv și a condamna la amenzi, constituie o dispozițiune constituțională ; ea consideră pe acești agenți ca având atribuțiuni judecătorești, ca fiind judecători. Inalta Curte, se întemeiază pe dispozițiunile art. 101 din constituție, care stabilește că nici o jurisdicțiune nu

se poate înființa de cât numai în virtutea unei anume legi. Dar art. 101, are exact acelaș text ca și art. 104 din constituția dela 1866, iar art. 36 din constituția dela 1866, stabilește că puterea judecătorească se exercită de curți și tribunale. Este adevărat că art. 40 din Constituția dela 1923, corespunzător art. 36, stabilește că puterea judecătorească se exercită de organele ei, fără a le determina cum făcea Constituția din 1866.

După noi, nu se poate susține că puterea legiuitoare, poate să investească pe agenții puterii executive cu calitatea de judecători. Dacă atribuțiunile puterii judecătorești ar fi exercitate în totalitate de agenți ai puterii executive, s'ar mai putea oare zice că mai avem o putere judecătorească? Căci, dacă admitem că se poate prin lege să se dea unor agenți administrativi dreptul de a judeca o categorie de afaceri, principial nu putem refuza printr'o altă lege să li se dea dreptul de a judeca și alte categorii de afaceri.

Un agent vamal, un comisar, un perceptor, un inspector vamal, un director de minister, sunt funcționari administrativi, ei nu pot fi declarați judecători de cât dacă voim să facem o parodie de justiție.

Am arătat că, într'o serioasă organizare a unui Stat constituțional, puterea judecătorească se deosibește de puterea executivă și numai ea, în mod exclusiv, distribue justiția.

Constituțiunea noastră spune formal aceasta prin art. 40, care zice că puterea judecătorească, se exercită de organele ei, și că hotărârile se pronunță în numele legii și se exercită în numele Regelui, pe câtă vreme administrațiunea lucrează prin procese-verbale. Articolul 101 face parte din capitolul IV, care poartă ca titlu *despre puterea judecătorească* și din coprinsul articolului nu rezultă că se pot da agenților puterii executive, dreptul de a fi judecători. În adevăr, acest text zice: Nici o jurisdicțiune nu se poate înființa de cât în puterea unei legi. Aceasta însemnează că nu poți înființa o curte de apel, un tribunal, o judecătorie prin simplu decret, poți să înființezi prin lege un tribunal cu o competență specială spre exemplu tribunale pentru administrarea averilor minorilor, judecarea acțiun-

nilor contra tutorilor pentru gestiunea lor, etc., poate să înființeze secțiuni speciale pe lângă tribunale, care să judece afacerile contencioase administrative, dar nicăieri nu se spune că agenții puterii executive pot fi învestiți cu atribuțiuni judecătorești.

Și motivul, pentru care nu spune și nu poate spune acest lucru, este foarte simplu. Din moment ce se admite principiul separațiunii puterilor, înseamnă că puterea judecătorească să fie independentă de puterea executivă. Or, aceasta înseamnă că judecătorul e liber în judecata sa, că nu poate să primească ordine de felul cum are să judece, că nu poate fi pedepsit de felul cum a judecat, că nu există o ierarhie a personalului, în care superiorul să aibă dreptul de a censura și anula actele inferiorilor, ci o ierarhie de jurisdicțiuni.

Montesquieu, când a formulat principiul separațiunii puterilor și când a susținut că justiția trebuie separată de administrație, a crezut că numai astfel se apără libertatea, adică numai atunci cetățeanul devine demn și este cu adevărat liber. când știe că are tribunale, compuse din judecători independenți de puterea executivă, când însă știe că dacă nu se va supune ordinelor arbitrare ale administrațiunii, el va fi judecat de comisar, sau de perceptor, care primesc ordine dela autoritatea superioară, el nu mai poate avea nici o independență.

Dar constituția din 1923, proclamă ea însăși imposibilitatea unei asemenea soluțiuni prin art. 107 alin. 2, când spune că contenciosul administrativ este dat în căderea puterii judecătorești. Or, toată doctrina este de acord că, prin contencios administrativ, se înțelege totalitatea reclamațiunilor fondate pe un drept și care au ca obiect sau un act de autoritate sau un act de gestiune.

Nu se poate concepe ca, admitând o soluțiune simplistă, să zicem că agentul vamal când păzește frontiera, când face acte de poliție conform art. 48 și urm., legea vămilor, este funcționar administrativ, iar când judecă, când dă hotărâri, cum face în cazul art. 90, legea vămilor, este judecător. Nu se poate zice că constituțiunea permite ca să se dea astfel de atribuțiuni, căci

ea din contră, admitând principiul separațiunei puterilor, a înțeles să oprească tocmai această confuziune, că adică, cum ne spune Montesquieu : *Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée et de la puissance législative et de l'exécutrice*. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire, car le juge serait législateur. *Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur*.

Constituțiunea stabilind prin art. 107, că contenciosul administrativ este dat în căderea puterii judecătorești, a înțeles că la noi nu poate exista principiul tribunalelor administrative ca în Franța, a condamnat acest sistem, după cum îl condamnase și constituția din 1866 prin art. 130 ca și constituția belgiană, ; el a admis sistemul englez, care nu cunoaște tribunale administrative. Dar chiar în Franța, unde se admite ca materii administrative să fie judecate de administrațiune, s'au înființat tribunale administrative, consiliile de prefectură și consiliul de Stat, alcătuite după principiile organizării judecătorești, oferind cele mai serioase garanții de independență, dar nici o dată nu se admite ca agenții administrațiunei active să judece și să condamne.

Ceva mai mult, înalta Curte de casație s. III-a, prin deciziunea 453, din 4 Martie 1925, hotărăște că, deși art. 103 din constituțiune stabilește ca dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional, de și constituția arată prin art. 102, că pentru întregul Stat român nu este de cât o singură Curte de casație, aceasta nu însemnează că înalta curte de casație, este singura în drept să judece recursurile, diverse legi putând acorda la felurite autorități acest drept de a judeca recursuri. Așa, în speța judecată, comitetul agrar este în drept să judece recursurile privitoare la hotărârile date de instanțele speciale, înființate pentru judecarea contestațiunilor făcute cu ocaziunea exproprierilor, în vederea împrăștiării. Or, comitetul agrar este o instanță administrativă. Faptul că în compoziția lui figurează și câți-va consilieri dela înalta Curte, nu-i schimbă caracterul, rămâne tot tribunal administrativ prohibit de constituțiune prin art. 107.



Și atunci, potrivit acestor principii puse de înalta Curte, un legiuitor ar putea admite că în materie de proprietate, contestațiunile să fie judecate de comisar, cu recurs la prefect și legea ar fi perfect constituțională.

Dar, prin asemenea soluțiuni, se ajunge de fapt la suprimarea puterii judecătorești, ca inutilă; se mărește arbitrariul administrativ.

În Statele-Unite, tribunalele federale judecă constituționalitatea legilor dela 1803, de când Marshall, chief-justice, a formulat celebra sa opinie în procesul *Marbury versus Madison*<sup>1)</sup>.

Jurisprudența curții supreme federale oferă cetățenilor o apărare contra abuzurilor puterii legislative, ea constituie, după o opinie curentă în America, o *magna charta*<sup>2)</sup>.

Rolul puterii executive, ca și al celei legislative, este să se ocupe de întreaga comunitate, să caute să satisfacă interesele acelei comunități, pe câtă vreme acțiunea puterii judecătorești presupune o violare a legii, pretinsă de cineva și puterea judecătorească caută să restabilească starea de drept, starea de legalitate, atinsă de ori cine, chiar de puterea executivă, chiar de puterea legislativă și protegând astfel drepturile și interesele particulare, în mod indirect, ea stabilește siguranța drepturilor, a vieții, a onoarei particularilor, consolidând astfel organismul social.

Puterea executivă reprezintă Statul în mișcare, în acțiune. Această putere prin activitatea sa, poate să aducă prejudiții. Dacă admitem că agenții acestei puteri au dreptul să fie judecători în conflictul dintre Stat și particular, nu mai avem nici o garanție pentru particular. Când mai adaogăm și considerațiunea că acești stranii judecători au și interes personal ca imprecinatul să fie condamnat; căci iau o participațiune din amenzile ce pronunță (art. 231 leg. vam.), constatăm că ajungem la o soluțiune foarte depărtată de ceea pe care o propunea Montesquieu, atunci când formulă principiul separațiunii puterilor.

1) Vezi această frumoasă deciziune în *Dreptul* 1912, pag. 462, citată în întregime de profesorul Larnaude în consultația dată în afacerea *Tramvayelor*.

2) Fletcher Dobbys în *13 Illinois Law Review*, p. 87 și 96.

Să adăogăm și considerațiunea că Inalta Curte I, prin deciziunea 1 din 15 Februarie 1919<sup>1)</sup>, a stabilit că puterea executivă poate, în caz de *necesitate*, să legifereze prin decrete-legi, că prin aceste decrete-legi se pot modifica și suspenda legi și chiar constituțiune, fără ca puterea judecătorească să aibă măcar dreptul de a examina, dacă în adevăr era necesitate, căci numai puterea executivă este singura în drept de a examina oportunitatea măsurii. Așa că s'a ajuns a se recunoaște puterii executive și dreptul de a legifera și dreptul de a judeca ; se revine deci, se reclădește puterea absolută a guvernului și aceasta din cauză că înalta Curte, în mod voluntar, renunță la drepturile pe care constituțiunea i le conferă, cu toate că opinia publică și dorința de legalitate cer, în mod imperios, ca ea să le exercite<sup>2)</sup>.

3. Constatăm, că une-ori puterea judecătorească face : a) acte cu caracter legislativ. Așa de pildă găsim în constituția din 1866 articolul 102, care dedia drept Curței de casație ca, până la facerea legii asupra responsabilității ministeriale (2 Mai 1879), să caracterizeze delictele și să determine pedepsele ; legea din 1 Iulie 1905, pentru organizarea Curței de Casație stabilă, prin art. 5, că actele de guvernământ nu puteau fi atacate cu recurs, dar nu definea, nu caracteriza aceste acte, lăsând această sarcină Curței de casație.

Judecătorul având dreptul de a interpreta legea, în mod indirect creiază legea ; căci nimeni nu contestă rolul imens pe care îl joacă jurisprudența în dezvoltarea dreptului, căutând intențiunea legiuitorului, supleând sau complectând această intențiune. Ceva mai mult, interpretarea dată de secțiunile unite ale curții de casație, în cazul prevăzut de art. 65 din legea curții de casație, are caracter de autoritate ca și o lege pentru instanța de trimitere, după a 2-a casare.

b) Dar puterea judecătorească face uneori acte cu caracter administrativ : dă autorizațiuni pentru plasarea banilor dotali,

1) Pandectele române. 1922, pag. 5.

2) In acelaș sens C. G. Dissescu în *Dreptul* din 4 Iulie 1920.

pentru vinderea sau ipotecarea unui imobil dotal, supraveghează administrațiunea tutorilor și le dă autorizațiuni pentru facerea diverselor acte juridice privitoare la averea minorilor, constată voința părților în materie de autentificare, etc.

În toate aceste acte de jurisdicțiune grațioasă, constatăm o asemănare completă cu actele și autorizările administrative : căci ele nu au caracterul esențial al actului judecătoresc, adică nu sunt contradictorii și nu presupun o violare a legii pretinsă de cineva. Instanța judecătorească procedează ca și o autoritate administrativă chemată să aprobe bugetul unei comune sau al unui județ, etc.

51. — După sistemul constituțiunei noastre, puterea executivă, reprezentată prin miniștri, ia partea activă la lucrările parlamentului, regulamentele camerei și senatului prevăd că ședințele publice ale acestor adunări nu se deschid de cât în prezența unui ministru, cel puțin.

Miniștrii au dreptul de a lua parte la discuție, de a colabura la confecțiunea legilor, chiar în camera, din care nu fac parte. În Anglia, dacă un ministru face parte din camera lorzilor sau din camera comunelor, nu poate să intre în cealaltă cameră.

Regimul acesta numit *regim parlamentar*, și care, în țările europene, pune guvernul într'o mare dependență față de puterea legislativă, căci guvernul fiind desemnat de majoritatea parlamentară, aceasta poate, retrăgându-i încrederea, să-l răstoarne.

Parlamentul este un organ *nepermanent*, cu o activitate *intermitentă*. După constituțiunea noastră, el se întrunește la 15 Octombrie ale fiecărui an și sesiunea durează 5 luni ; el poate însă să fie convocat și în sesiune extraordinară. Principiul nepermanenței parlamentului constituie un avantaj pentru puterea executivă, care poate să se ocupe de afacerile administrative și să studieze reformele necesare pentru diversele servicii publice.

În caz de conflict între parlament și guvern, am spus că guvernul poate să fie răsturnat prin faptul că se votează o mișune de neîncredere în guvern. Când însă vina, ce se aduce guvernului sau unui ministru, e foarte gravă în cât merită o pe-

deapsă penală, una din camere hotărăște darea în judecată a guvernului sau a unui ministru. Punerea sub urmărire a miniștrilor nu se poate rosti de cât cu o majoritate de  $\frac{2}{3}$  a membrilor prezenți. Instrucțiunea se face, după constituțiunea din 1923, de o comisiune de 5 membrii ai curței de casație, trasi la sort, în secțiuni unite. Această comisiune are și puterea de a califica faptele și a decide sau nu urmărirea. Judecata, am arătat mai sus, se face de secțiunile unite ale curței de casație și justiție, iar acuzarea se susține de ministerul public de pe lângă curtea de casație.

Emil Faguet, în cartea sa *Le culte de l'incompétence*, cere că toate funcțiunile publice să se profesionalizeze și prin funcțiune publică, autorul înțelege și funcțiunea legislativă, care impropriu se numește mandat, dar care nu e decât o funcțiune îndeplinită în numele Statului; căci, zice dânsul, experiența parlamentarismului cu oameni incompetenți e dezastroasă. Dacă în Franța se poate face o asemenea constatare, ce se poate zice la noi, unde cea mai mare parte din legi făurite de funcționari din birouri, fără nici un studiu serios, în contradicere de multe ori cu principiile constituționale, sunt examinate de parlament, de cele mai multe ori fără competență serioasă?

Montesquieu se preocupă să găsească mijlocul de a apăra puterea judecătorească de ingerințele puterilor legislative și executive, și el găsește remediul, ca chestiune de organizare, în inamovibilitate. În Anglia inamovibilitatea este înțeleasă în sens foarte larg.

Acolo, pentru a se asigura independența magistraturei, față de puterea executivă, s'a stabilit că judecătorul nu are drept la înaintare. Acel numit într'o funcțiune judecătorească, acolo rămâne până la sfârșitul carierei. Ceva mai mult, el nu are drept să primească nici o decorație.

Puterea executivă, care reprezintă interesele societății, în mod permanent, în mod continuu, întreține raporturi cu puterea judecătorească prin intermediul unei instituțiuni, numită *ministerul public*<sup>1)</sup>.

1) Alglave, *Action du ministère public*.

Ministerul public face parte și din organizarea administrativă, și din cea judecătorească, el are oarecare independență necesară pentru îndeplinirea funcțiunei, dar are și o suficientă dependență față de puterea executivă, ceare poate să-i dea ordine (art. 305 pr. pen.; leg. org. jud.). Membrii ministerului public sunt supuși *ierarhiei* ca și funcționarii administrativi, ministrul de justiție, fiind șeful ierarhiei, acțiunea lor este *continua*, ci caută să descopere infracțiunile la legea penală pentru a cere aplicarea legii. ~~Și~~ de cel vinovat, ei nu au nevoie să fie sesizați, acțiunea lor se pune în mișcare *în mod spontan*. Reprezentând interesele societății, membrii ministerului public, adică procurorii, se preocupă ca și persoanele, pe care legea le declară că nu au încă o voință suficientă, sau o voință bolnavă să nu fie prejudiciati prin actele patrimoniale făcute de reprezentanții lor, se ocupă și de persoana acestor incapabili, luând măsuri în caz de trebuință, se preocupă și de creditul public interesându-se de formarea societăților, fie că au scop lucrativ, fie că nu au un asemenea scop și supraveghează activitatea lor, căutând să împiedice săvârșirea infracțiunilor.

În caz de crimă sau delict, ministerul public pune în mișcare acțiunea publică, adică sezisează tribunalul, care nu se poate sezisa singur. Rolul ministerului public se mărginește la urmărirea și instruirea afacerii, el sezisează instanța de reprimă competență, în caz de delict printr'un act motivat, numit *rechizitoriu*, (art. 128 și urm. pr. pen.), iar în caz de crimă prin *actul de acuzare* (art. 305 și 338, c. pr. pen.). În ședința publică, procurorul susține acuzarea. Ministerul public nu are o influență directă asupra deciziunei, dar însă el orientează urmărirea, el o conduce și, din acest punct de vedere, influențează în mod indirect deciziunea.

În urmărirea unei infracțiuni, găsim, în diferite roluri și ministerul public și judecătorul de instrucțiune și ministerul de justiție, (art. 307, 446, pr. pen.).

52. — O altă chestiune interesantă este aceea a recrutării și a înaintării în magistratură.

Am arătat că puterile nu sunt separate între ele în mod absolut, există între dănsese raporturi necesare pentru mersul normal al trebilor publice.

Intre cele 3 puteri ale Statului, două sunt organe politice și anume organul legislativ și cel executiv. Aceste organe sunt conduse de oameni politici, de oameni de partid, cari au tot interesul să domine puterea, care nu are caracter politic, adică puterea judecătorească și aceasta în scopul de a-și mări propria lor putere. Puterea executivă are o influență foarte mare prin faptul că ia parte la numirea judecătorilor, puterea legislativă, organizează magistratura, adică stabilește condițiunile de înaintare, măsurile disciplinare, organizarea instanțelor de judecată.

În toate țările, și în toate timpurile, omenirea a fost se-toasă după dreptate; *justitia est regnorum fundamentum*. Într'o țară, în care încrederea în justiție nu există, sau este scăzută nu poate exista nici libertăți, respectate, nici nu se poate desvolta acea demnitate a cetățeanului, acea libertate de gândire, acel spirit de inițiativă, care face gloria popoarelor din occidentul european.

Pentru a se asigura independența magistraturei, fără de care nu se poate avea o justiție demnă de acest nume, s'au preconizat diferite sisteme. Vom căuta să le enumerăm numai. În marea revoluțiune din 1789, s'a stabilit în Franța modul de recrutare prin alegere, acest sistem nu a durat însă de cât până în anul VIII-lea. Este incontestabil că acest sistem este în perfectă armonie cu principiile teoretice al separațiunei puterilor și al suveranității naționale. Însă acest sistem înlătură 2 calități așa de necesare magistratului, aptitudinea și experiența. Alegătorul poate să nu voteze pe cel mai priceput, el va vota poate pe cel mai puțin priceput, dacă vorbește mai bine, dacă știe să măgulească slăbiciunile mulțimei.

În cantoanele elvețiene, unde există acest mod de recrutare, nu se cere nici astă-zi nici o capacitate profesională.

În Statele-Unite, găsim unele state în care se cere pentru a fi eligibil oarecare instrucțiune juridică: în alte state însă nu

se cer condițiuni. Așa în statul Mississipi, în 1918, a fost ales în orașul Pass Christian, de pe golful de Mexic, ca judecător de pace un factor poștal.

În cantonul Vaud (Elveția), există chiar principiul reprezentării minorităților.

Astăzi, în Franța, principiul elecțiunii există numai față de membrii tribunalelor de comerț, care sunt aleși de comercianți.

Influența exercitată de alegere e foarte mare. Acela, care a patronat și sprijinit alegerea, are pretențiunea de a se amesteca în distribuțiunea justiției, iar cel ales are o legătură de subordonare față de electorul care l'a patronat. De ordinar alegerile sunt conduse de partidele politice în Statele Uniune Americane, care admit alegerea ca mijloc de recrutare. Justiția federală, care aplică legile federale și veghiaza la păstrarea constituțiunii Uniunii, nu are la bază principiul elecțiunii. Judecătorii sunt numiți de Președintele Republicii cu asentimentul senatului.

Un alt sistem ar fi acela, în care judecătorii ar fi numiți de parlament. Acest sistem îl găsim în Elveția, unde judecătorii dela instanțele superioare cantonale sunt numiți de marele consiliu, adică de organul legislativ al cantonului. De asemenea membrii tribunalului federal,—tribunalul suprem al confederațiunii, și care se află în Lausanne —, sunt numiți de parlament.

Acest sistem prezintă inconveniente, căci numirea de către organul legislativ ia un caracter politic: parlamentul se conduce de cele mai multe ori numai de considerațiuni politice. Pe de altă parte, chiar dacă parlamentul face alegerea de cele mai multe ori, ea este influențată de puterea executivă, în țările în care această putere are rol preponderant și atunci alegerea făcută de parlament servește numai ca o acoperire a actului guvernului, cum se întâmplă la noi cu alegerea episcopilor și mitropoliților.

Alte sisteme recunosc puterei executivă dreptul de a face numirile. Puterea executivă este mai în măsură să fie informată

asupra capacității profesionale a candidaților, apoi numirea fiind făcută de ministru, acesta nu voiește să aibă răspunderea unei rele numiri. Sistemul se poate îmbunătăți prin faptul că se cer candidaților titluri academice, sau chiar sunt supuși unui examen profesional.

Un alt sistem ar consta în dreptul pentru corpul judecătoresc de a-și complecta locurile vacante prin cooptare.

Odată numit în magistratură fie prin alegere, fie prin numire făcută de parlament sau de guvern, fie prin cooptare, situațiunea magistratului trebuie să fie precizată. De ordinar, numirea prin alegere se face pentru o perioadă de timp determinată, 3, 5, 7, și 10 ani. Când numirea este făcută de parlament sau de guvern, *independența magistratului* nu poate să fie obținută decât prin *inamovibilitate*.

Judecătorii federali ai Statelor-Unite, numiți de Președinte cu asentimentul senatului, sunt inamovibili. Pentru a fi îndepărtați, se întrebunțează contra lor procedura numită *Impeachment*, adică în caz de vină ei sunt puși sub acuzare de cameră și judecați de senat ca înaltă curte de justiție. Hotărîrea prin care se pronunță revocarea, se ia cu 2/3 din numărul votanților.

La noi, ca și în Franța, numirea în magistratură se face de puterea executivă. Pentru a fi numit, se cere candidaților să poseadă titlul de licențiat sau doctor în drept și să treacă un examen profesional. (Legea de org. jud. din 26 Iunie 1924, art. 75, 76, 77, 79 și urm.).

53. — Magistratii numiți se bucură de *inamovibilitate*. Prin inamovibilitate se înțelege: a) imposibilitatea pentru guvern de a destitui sau suspenda pe magistrați decât în urma unei deciziuni pronunțată de comisiunea disciplinară a magistraturei, compusă din consilierii dela curtea de casație (art. 192 — 194), pentru gradele superioare aceluia de judecător, iar, pentru judecătorii dela tribunal și dela ocol, se formează o comisiune compusă din membrii curței respective, conf. art. 196 leg. org. judecătorești.



Aceste pedepse pronunțate de consiliul superior, lucrând ca instanță disciplinară, nu pot să fie pronunțate de cât pentru o cauză determinată, stabilită de lege. În Franța, curtea de casație în secțiuni unite, constituie instanța disciplinară.

b) Imposibilitate pentru guvern de a muta pe un judecător dela un tribunal la un altul fără voia lui.

Mutarea unui magistrat dela un tribunal la altul poate să nu fie o măsură disciplinară, ci să fie motivată de considerațiunea că o bună administrațiune a justiției suferă prin faptul că un magistrat ar avea interese și relațiuni în circumscripția instanței, în care își face serviciul. (art. 134 din legea de organizare judecătorească din 26 Iunie 1924).

Magistratura constituie o putere, conform constituțiunei și, după cum constituția se ocupă de organizarea și a puterei legislative și a celei executive, trebuia, cu ocaziunea modificării constituțiunei, în 1923, să se fi stabilit și precizat principiul inamovibilităței, iar nu să se lase legiuitorului ordinar dreptul de a stabili condițiunile ce va crede de cuviință, cum face art. 104.

Inalta curte de casație își arătase dorința ca „principiul inamovibilităței magistraturei să fie înscris în constituție, fiindcă „este de esența unei bune organizări judecătorești, ne spune „primul președinte de atunci al Casației d-l Victor Râmniceanu, „cu ocaziunea deschiderii anului judecătorec în 1923. Și adaugă apoi : În adevăr, justiția nu se poate concepe fără independența judecătorului și inamovibilitatea este singurul mijloc de „a-i asigura independența. Dar inamovibilitatea nefiind nicăieri definită, trebuia să se precizeze înțelesul și întinderea acestui cuvânt“. Și mai departe : „Inamovibilitatea și modul de „recrutare al magistraților sunt într'o legătură foarte strânsă. „Inamovibilitatea fără garanții pentru numiri și înaintări o cred „mai periculoasă decât lipsa oricărei inamovibilități. De aceea „modul de numire și înaintare trebuia înscris în constituție în „liniamente generale“.

Aceste păreri însă nu au fost ținute în seamă, căci în noua constituție, nu găsim de cât scurtele dispozițiuni ale art. 104.

Legea din 26 Iunie 1924, pentru organizarea judecătorească, ne vorbește despre inamovibilitate în titlul II, art. 132 și următoarele.

Membrii parchetului de pe lângă tribunale și curți de apel se bucură numai de stabilitate (art. 132), ei pot fi transferați, suspendați sau înlocuiți de ministru pe baza unui raport motivat, făcut de un inspector judecătorec sau de un alt magistrat delegat de ministru, arătând că a comis abateri grave dela datorie (art. 183 ultim. alin.).

Stabilind în favoarea judecătorilor inamovibilitatea, legea caută să ia garanții pentru a feri pe magistrați de influența și presiunea, ce guvernul poate exercita asupra lor. Această influență poate încă să fie obținută :

a) prin faptul că guvernul are posibilitatea să decoreze. Am văzut că, în Anglia, magistrații nu pot să fie decorați. La noi, s'ar putea admite ca propunerile de decorare să fie făcute de primul președinte al curții de casație.

b) prin faptul că guvernul poate să numească magistrați în diferite comisiuni, sau să le dea delegațiuni cu caracter administrativ, revocabile. Distinsul nostru coleg, d. profesor Anibal Teodorescu, se ridică cu tărie în contra acestui sistem introdus după război<sup>1)</sup>.

Negreșit, că asemenea numiri făcute de puterea executivă sunt contrarii principiului separațiunei puterilor în sensul că magistratul se află sub directa influență a puterei executive și constituția oprind ca membrii puterii legislative să fie numiți de puterea executivă într'o funcțiune salariată (art. 46), acelaș principiu trebuie aplicat și judecătorilor. Și nu se poate obiecta, în mod serios, că magistrații, fiind plătiți cu diurnă sau cu jetoane de prezență, nu îndeplinesc o funcțiune administrativă, nu devin funcționari administrativi.

Evident că mai toți magistrații sunt oameni de o imparțialitate și independență necontestată, dar grija tuturor este ca să nu fac să se nască bănuelile în spiritul justițiabililor. Pentru a înlătura inconvenientul acesta, și, dacă prezența magistraților se

1) *Dreptul*, 29/1924, 12 Octombrie.

crede absolut necesară, s'ar putea ca prin lege să se facă desemnarea magistratului : prim preşedinte, cel mai vechiu consilier, etc. (cum face art. 59 leg. org. jud.), sau desemnarea să se facă de complectul curţii sau al tribunalului.

c) Prin *înaintare*. În magistratură există grade, există o ierarhie a instanţelor (art. 64 leg. organiz. jud.).

Legea de organizare judecătorească din 26 Iunie 1924, stabileşte prin art. 5, că înaintările magistraţilor inamovibili se fac de ministru, după ce consiliul superior al magistraturei şi-a dat părerea. Acest consiliu recomandă ministrului, care e preşedintele consiliului, 3 candidaţi pentru fiecare loc vacant şi ministrul numeşte pe unul din această listă. Este incontestabil că, dacă candidatul propus de ministru a fost recomandat, înaintarea sa e asigurată.

Ar fi fost mai bine, dacă curţile de apel pentru tribunalele şi judecătoriile din circumscripţia lor şi curtea de casaţie pentru curtea de apel şi casaţie ar fi întocmit tablouri de înaintare, valabile pentru un an sau 2 ani, după care ministrul să facă înaintările.

54. — Ca aplicaţiune a principiului separaţiunii puterilor trebuie ca instanţele judecătoreşti să se declare incompetente de a cunoaşte o afacere, care intră în competenţa unei autorităţi administrative şi invers o autoritate administrativă nu poate să cunoască o materie de competenţa tribunalelor judecătoreşti.

Această incompetenţă de ordine publică, când este privitoare la organizarea puterilor Statului, poate să fie invocată pentru prima oară în casaţie. Judecătorul, care printr'o hotărîre depăşind competenţa sa, intră în atribuţiunile administraţiunii, se face culpabil de infracţiunea prevăzută de art. 109, c. pen. Şi pentru a înlătura acest amestec de atribuţiuni, legiuitorul a organizat un mijloc de a tranşa conflictele ce pot să se ivească între autorităţile judecătoreşti şi administrative.

Orice luptă de competenţă între 2 autorităţi se numeşte conflict. Când autorităţile fac parte din acelaş ordin, conflictul se numeşte de jurisdicţie, când însă autorităţile sunt de ordine diferite, avem *conflict de atribuţiuni*.

Când conflictul se ivește între o autoritate administrativă și un tribunal, avem conflict de atribuțiuni.

Acest conflict de atribuțiuni poate să fie pozitiv, când tribunalul judecătoresc declarându-se competent, administrația crede că numai ea este competentă; negativ când amândoi se declară incompetenți.

În Franța, conflictul de atribuțiuni, conform legii din 1848, asupra consiliului de Stat, eră dat în competența acestui consiliu. Prin legea din Februarie 1864, pentru organizarea consiliului de Stat, s'a dat și la noi judecarea conflictelor de atribuțiuni în judecata consiliului de Stat. Prin constituția din 1866 desființându-se consiliul de stat, prin legea din 9 Iulie 1866, prin care s'au împărțit atribuțiunile consiliului de Stat, acest drept s'a atribuit curței de casație și toate legile de organizare ale acestei înalte curți i-au menținut acest atribut.

În Franța, în urma legii din 1872, judecata conflictelor de atribuțiuni este dată *tribunalului de conflicte*, prezidat de ministrul justiției și compus din 3 consilieri dela Curtea de casație, aleși de Curte pe 3 ani și din 3 consilieri dela consiliul de Stat, aleși de consiliu pe 3 ani. Acest consiliu astfel alcătuit alege încă 2 membrii și 2 supleanți.

55. — Toate statele, după organizarea lor, după forma lor de guvernământ pot fi împărțite în monarhii și republici. În republică, toți aceia care dețin autoritatea publică sunt responsabili și nu pot deține de cât temporar funcțiunea. În monarhie Șeful Statului, Regele, e iresponsabil, sau, cum zice constituția, persoana Sa e inviolabilă (art. 87); de aci rezultă că el singur nu poate face nici un act valabil, că orice act al lui trebuie contrasemnat de un ministru, care devine singur răspunzător. Regele deține puterea pe viață cu dreptul de a o transmite moștenitorului.

În Statele-Unite, prezidentul Republicei are incontestabil mai multă putere de cât Regele Angliei, dar el exercită aceste puteri în mod temporar, și are o răspundere.

Este netăgăduit, că, într'o monarhie, autoritatea Statului este personificată mult mai bine decât într'o republică. În-

tr'adevăr, într'o republică, preşedintele dacă se demite sau moare în timpul funcţionării, există un moment de discontinuitate până la desemnarea noului prezident, pe câtă vreme, într'o monarhie de drept divin, puterea regală trece instantaneu dela regele defunct la moştenitor : le roi est mort ! Vive le roi !

Intr'o monarhie constituţională, cum e a noastră, puterea regală trece succesoriului prin depunerea jurământului, conf. art. 82 constit. Dela moartea Regelui până la depunerea jurământului de către succesoriul la tron, puterile constituţionale ale Regelui sunt exercitate de consiliul de miniştri.

La noi, Regele are atribuţiuni foarte mari, căci el reprezintă ţara, în afară şi înăuntru, el numeşte şi revoacă pe miniştrii, el are iniţiativă în materie legislativă ; el dă putere legilor votate de parlament prin sancţionarea lor, pe care e liber să c-refuze (*veto absolut*) ; el poate să proroge sau să dizolve parlamentul şi să convoace corpul electoral, el poate da în judecată pe miniştri ; el poate, prin executarea dreptului de amnestie, să împiedice acţiunea justiţiei, iar prin exercitarea dreptului de graţie să facă să înceteze executarea pedepselor ; el numeşte în funcţiuni publice ; în numele lui se execută sentinţele.

Şi toate aceste drepturi aparţin monarhului iresponsabil, care guvernează fără să fie supus vre-unui alt organ, şi în virtutea unei puteri proprii.

Şi în alte ţări, aceste drepturi ale Regalităţii există, dar multe ţări sunt mai înaintate în civilizaţiune, corpul electoral e mai conştient de rolul ce are şi 'şi exercită drepturile ; iar reprezentanţii, trimişi în parlament, reprezintă voinţa majorităţii alegătorilor. La noi, din cauză că corpul electoral, în perioada colegiilor censitate, nu a avut independenţa necesară, constatăm aproape unanimităţi guvernamentale. Această stare de lucruri era datorată faptului că aceste colegii nu reprezentau decât anume categorii restrânse de privilegiaţi, lipsite, în mare parte, de cultură şi de interes pentru afacerile publice, pe lângă care se adăogă puterea excesivă a administraţiunei centrale faţă de interesele particulare.

Regele Carol a văzut, ca mare om politic ce eră, că, dacă ar fi lăsat unui guvern posibilitatea de a face noi alegeri la expirarea mandatului primului parlament, guvernul s'ar fi perpetuat la putere în mod indefinit și am fi ajuns astfel la dominația de partid, și de aceea a admis ca el să intervie, când opiniunea publică era nemulțumită, când protestatarii erau organizați și reprezentau o forță reală și, în acest caz, atribuiă puterea grupărei de persoane, care reprezintă curentul de nemulțumire. Aceștia le acordă guvernul împreună cu dizolvarea parlamentului și facerea de noi alegeri.

Pentru ca aceste schimbări de putere să se facă în mod regulat și fără sguđuire, Regele Carol admitea, după sistemul englez de atunci, numai 2 partide de guvern : astfel se asigura echilibrul politic.

Această practică constituțională a făcut că, la noi, *Regalitatea* a devenit un organ separat, independent, controlând pe celelalte puteri, un organ moderator. Regele, fiind deasupra partidelor, nu are alt interes de cât a asigura ordinea și pacea în țară ; el planează deasupra pasiunilor omenești, el își creiază o sferă de pace, de mărire, de imparțialitate, grație căreia el intervine pentru a face să înceteze conflictele politice : fie revocând pe miniștri, sau provocând demisiunea cabinetului, fie refuzând să sancționeze o lege, fie dizolvând parlamentul, fie acordând amnestie pentru a face să înceteze prigonirile politice, sau pentru a restabili pacea socială, fie acordând grație, atunci când i se pare, într'un anumit caz, că pedeapsa dată de tribunal a fost excesivă.

Regele, în asemenea condițiuni, este un organ care reprezintă *principiul colaborațiunei puterilor*, întru cât se împărtășește din atribuțiunile celor trei puteri și exercită un control asupra lor ; el joacă rolul unei *puteri moderatoare*, care tempează exesele celorlalte puteri.

Colegiile censitare despre care se ocupă art. 57—81 din constituția din 1856, au fost desființate prin legea din 29 Iunie, 1917, și prin decretul-lége din 14 Noembrie 1918, care au in-

trodus votul universal, egal, direct, obligator, secret, admitând și reprezentarea proporțională.

După război, aplicându-se aceste noi principii electorale, viața noastră politică a suferit multe modificări: un partid politic istoric, partidul conservator, a dispărut, noi interese, noi curente dau naștere la noi partide, la noi grupări politice, care sunt mai bine sau mai puțin bine primite de corpul electoral.

Aceste noi formațiuni au rupt echilibrul politic, care funcționa cu atâta regularitate în ultimii 25 ani ai domniei Regelui Carol.

56.— Organele politice ale Statului, adică puterile legislativă și executivă stabilesc modul cum trebuie să funcționeze serviciile publice și cum trebuiesc organizate pentru a da satisfacție interesului general. Organele Statului sunt asistate în îndeplinirea rolului de a da satisfacție interesului general de *agenți sau funcționari*. Ceeace distinge organele de agenți, este considerațiunea că cei d'întâi dețin forța socială în gradul cel mai mare, iar agenții depind de aceste organe sau guvernanți. Aceste organe le determină competența, le fixează salariu. Prin urmare criterium, după care se recunoaște un agent, este situațiunea de dependentă față de organe.

Sunt agenți sau funcționari: prefectii, primarii, consilierii județeni, și comunali, ofițerii profesorii, agenții de poliție.

Atât pentru organe cât și pentru agenți se întrebuițează o expresiune generală: *autoritate*, cari înglobează ambii termeni. Se zice autoritate legislativă, autoritate judecătorească, autoritate administrativă, autoritate polițienească, etc.

Dacă am presupune că toți agenții ar avea dreptul să se ocupe în mod general de toate afacerile, de toate chestiunile, cari ar interesa Statul, am ajunge la o adevărată confuziune. Trebuie o ordine în examinarea și rezolvarea afacerilor, trebuiesc cunoștințe speciale pentru fiecare fel de afaceri, adică oameni competenți pentru soluționarea fiecărui fel de afacere.

Din această cauză și pentru a se evita și conflicte posibile, legiuitorul fixează fiecărui agent o anumită sferă de activitate. Fiecare agent are deci atribuțiunile precizate și determinate de

lege. Această sferă de activitate constituie competența agentului, adică prin competență înțelegem căderea unei autorități de a cunoaște o anumită materie. Competența poate să fie și privitoare la materie, *ratione materiae*, dar poate să fie și teritorială, adică nu se poate exercita decât într'o anumită circumscripție *ratione loci*, sau față de unele persoane *ratione personae*.

Principiul acesta al *specialității competenței* sau al *specialității* are drept scop :

1) Să formeze un personal priceput și cunoscător al chestiunilor prin specializare ; 2) să ușureze organele superioare controlul ce trebuie să exercite asupra autorităților inferioare.

Fiecare organ are agenții săi : puterea legislativă are funcționarii camerei și senatului, puterea judecătorească are personalul grefelor, iar enorma masă a agenților o are puterea executivă.

În dreptul vechiu, erau agenți cu competență generală, care exercitau funcțiunile lor într'o anumită circumscripție. Când însă s'a aplicat principiul separațiunii puterilor și s'a recunoscut adevărul cuprins în diviziunea muncii, când, în urma stabilirii regimului parlamentar și a controlului pe care puterea legislativă îl exercită asupra puterii executive prin votarea bugetului și examinarea cheltuelilor, s'a admis acest principiu al specialității funcțiunii în toate ramurile de activitate : separațiunea autorităților judecătorești de cele administrative, a autorităților civile de cele militare, a ordonatorilor și administratorilor de comptabili, etc.

De aceea principiul specialității trebuie socotit ca o aplicațiune a principiului separațiunii puterilor, menit să asigure buna funcționare a serviciilor publice, să facă ca serviciile să se controleze reciproc.

57. — La noi, principiul separațiunii puterilor<sup>1)</sup>, a fost în-

1) În vechiul nostru drept, Domnul întrunea în persoana sa toate puterile. Dimitrie Cantemir în Descrierea Moldovei ne vorbește despre puterea ilimitată, absolută, a Domnitorului.

Tocmai în secolul al XIX apare pentru prima dată principiul separa-



trodus pentru prima oară prin Regulamentele organice, ce s'au făcut în timpul ocupațiunii principatelor de către Ruși (1828--1834).

Prin regulamentul organic al Munteniei, cât și prin cel al Moldovei, se recunoaște principiul separațiunii puterilor: puterea legislativă este încredințată *adunării obștești* (Reg. org. Munt. art. 55 și 56). Domnul are drept de veto absolut (art. 49). Prin art. 212 se proclamă principiul separațiunii puterii judecătorești de cea administrativă: Despărțirea puterii cărmuitoare (executivă) și judecătorești, fiind cunoscut că este neapărat de trebuință pentru buna rânduire în pricinile de judecată și pentru paza dreptăței particularilor, aceste două ramuri de ocărmuire vor fi de acum înainte cu totul deosebite.

Până la regulamentul organic, Domnul era singurul judecător și șeful puterii executive.

Regulamentul organic, pentru prima dată, caută să înlăture atotputernicia Domnitorului; el caută să stabilească un buget al statului, votat de adunarea obștească. Până atunci, în veacul al XVIII-lea existase vistieria, care aduna veniturile necesare pentru interesele obștești și *cămara*, unde intrau veniturile necesare pentru trebuințele Domnitorului. Sub Fanarioți, nu exista o demarcațiune precisă între vistierie și cămară. Sub regulamentul organic, Domnul nu mai avea drept decât la lista civilă.

După regulamentul organic, puterea judecătorească, cu tot principiul din art. 212, nu este independentă de puterea execu-

---

țiunii puterilor. În proiectul de constituție al Moldovei redactat în anul 1822 de boierii mai înaintați ai timpului, proiect care a fost făcut cu autorizarea Domnitorului Ioniță Sandu Sturdza, dar care nu a fost nici o dată transformat în lege, se găsește pentru prima oară formulat acest principiu al separațiunii puterilor.

Partidul boerșilor numiți și *cărvunari*, după revoluționarii italieni *carbonari*, a alcătuit acest proiect de constituție, compus din 77 *ponturi*. Puterea legiuitoare eră încredințată după proiect Domnului și statului obstesc (art. 20, 21, 22); proiectul organizează și justiția prin art. 24 și urm.

Vezi asupra acestui interesant proiect studiul profesorului A. D. Xenopol, care a găsit aceasta constituție în manuscrisele consulatului rus din Iași, în *Analele Academiei române*, seria II tom. XX, 1897—98 p. 113 și urm., Pompiliu Eliade, *Histoire de l'esprit public en Roumanie* au XIX-e siècle Paris, 1905 p. 53 și urm., precum și meritoria lucrare a D-lui D. Vasiliu Barnoschi, *Originele Democrației române* — Cărvunarii — Constituția Moldovei de la 1822, Iași 1922, 330 pagini.

tivă, întru cât Domnul avea dreptul în Moldova de a judeca în divanul domnesc, în ultimă instanță, atât afacerile civile cât și cele criminale (art. 362 Reg. Moldovei) ; iar în Muntenia, ultima instanță o forma înaltul divan, compus din funcționari din rangul administrativ și judecătoresc (art. 319 Reg. org. al Valahiei).

În regulamentul organic, găsim pentru prima dată o manifestare oficială pentru unirea principatelor. Așa, în art. 371, se spune : Pentru începuturile de unire mai de aproape între amândouă principatele. Și apoi : Religia, obiceiurile și cea de un fel limbă a sălășuitorilor întru aceste 2 principate, precum și cele de o potrivă trebuințe sunt îndestule elemente de o mai de aproape a lor unire, care până acum s'a fost oprit și s'a zăbovit numai după împrejurările, etc..

Guvernatorul rus în principate era contele Paul Kisseleff, un om foarte distins, care dorea să ajute țările noastre. Într'o scrisoare adresată lui Butenieff, ambasadorul rus din Constantinopol, el ne arată cum boierii, care domniau în adunarea obștească, se opuneau din toate puterile să se dea vreun drept clasei țărănești (*Uricariul*, IX, p. 359 ; A. Papadopol Calimah, în *Analele Acad. române*, Seria II, t. IX, p. 97).

În cap. I din Regul. organic ni se vorbește despre adunarea obștească extraordinară, chemată să facă alegerea Domnului.

Art. 1 ne spune : Așezământul dela Akerman întărind dreptul, ce au boierii împreună cu obșteasca voință a locuitorilor a alege pe Domni Moldovei și Valahiei, alegerile se vor face de către obșteasca adunare extraordinară, care se va ține pentru acest sfârșit în orașul de căpetenie al principatelor. Această adunare obștească extraordinară se va alcătui din 190 mădulari, adică : Din prea sfinția sa Părintele Mitropolit, din 3 părinți episcopi ce se vor afla în lucru la Râmnic, Buzău și Argeș, din 50 boieri de întâiul rang și anume dela vel ban până la vel clucer, coprinzând și pe cei ce se vor afla întru acest din urmă rang, care boieri până la numărul de mai sus vor fi primiți ca niște alegători după rangul de mai sus. Așezarea se păzește în rânduirea rangurilor, care ranguri se află însemnate în arhondologia acestor eparhii. Din 73 boieri de al II-lea rang dela vel clucer până la vel comis, coprinzând și pe cei ce se vor afla în acest

din urmă rang. Din 36 Deputați aleși dintre boierii fiecărui județ dela vel serdar până la cel din urmă rang fără osebire. Din 27 deputați ai corporațiilor de prin orașe.

Prin urmare 163 deputați reprezentau boierimea, numai 27 reprezentau negustorimea, iar țărănimea nu avea nici un reprezentant.

Candidatul pentru Domnie trebuia să aibă 40 ani, să fie mare boier și noblețea sa să se suie cel puțin la moșul său. Alegerea se făcea pe viață, nu numai pe 7 ani cum stipula tratatul dela Akerman (1826) și mai târziu convențiunea dela Balta Liman (1849).

În capitolul II se vorbește de obșteasca adunare ordinară, compusă din mitropolit și cei 3 episcopi, din 20 boieri din rangul I, pământeni și având vârsta de cel puțin 30 ani, din 18 deputați ai județelor, aleși dintre boieri câte unul de județ și 1 deputat al Craiovei. Acești deputați se alegeau de un corp electoral compus din boieri și feciori de boieri.

Nu mai era nici un reprezentant al unei alte clase; boierimea și clerul înalt reușiseră să rămâie singure.

Prima parte a regulamentului, privitoare la alegerea Domnului și la alcătuirea obștești adunări ordinare, a fost făcută pe timpul când guvernator rusesc în principate era generalul Joltuhin; adică ea a fost terminată în anul 1829, când a fost trimisă curței suzerane (Poarta) și curței protectoare (Împăratul rusesc) pentru aprobare. Partea administrativă s'a făcut mai târziu, când guvernator era Paul Kisseleff; regulamentele s'au terminat în Aprilie 1830 și s'au pus în lucrare în Iulie 1831 în Muntenia și în Ianuarie 1832 în Moldova.

Guvernul rusesc a profitat de pornirea boerimei noastre de a acapara toată conducerea țării și a voit să facă din această adunare, astfel compusă, un instrument politic, care să le servească politicei lor.

La prima vedere, e în adevăr inexplicabil cum Rusia autocrată, prezidând facerea acestor regulamente, să admită parlamentele alături de puterea domnească. Când însă constatăm că Rusia prin această reformă atrăgea de partea sa clasa supe-

rioară diriguitoare, căreia îi acorda toate drepturile, când citim art. 53 din Regulamentul Munteniei, prin care se arată că, în caz de conflict între Domn și obșteașca adunare, Domnitorul, pentru a dizolva adunarea și a face noi alegeri, avea nevoie să ceară autorizare la Constantinopol și la Petersburg, înțelegem acțiunea guvernului rus. Eră un mijloc ingenios, prin care Rusia își asigura atotputernicia în principate, căci în cazul când Domnitorul ar fi reprezentat politica turcească, iar adunarea ar fi urmat vederile rusești, conflictul se năștea. Curtea din Petersburg dădea dreptate adunării și Domnitorul trebuia să plece.

Prin art. 215 din regulamentul Valachiei, se stabilește că Domnitorul numește pe magistrați pe un termen de 3 ani, li se acordă o stabilitate pentru acest period. Dacă judecătorul va dovedi că e destoinic, va fi întărit pentru un nou period de 3 ani. După un period de 10 ani dela punerea în aplicare a regulamentului, dacă se va dovedi că magistrații au reușit să se facă vrednici de misiunea lor, printr'o lege se va stabili inamovibilitatea completă a magistraților. Prin urmare, inamovibilitatea care s'a introdus la noi tocmai în 1890 și numai începând dela presidenții de tribunale, Kisseleff admitea că se poate introduce o inamovibilitate generală începând din 1841, adică 10 ani după facerea regulamentului organic.

Prin art. 217 se înființează procurorii, pe care regulamentul îi numește procuratori sau procurori. Ei sunt ținuti să observe la aplicarea strictă a legii ; iar prin art. 225 se ocupă de avocați.

Prin convențiunea dela Paris din 7/19 August 1858, principiul separațiunei puterilor este consacrat prin articolele 4, 5, 7.

Puterea executivă este încredințată Domnului, ales pe viață de adunare (art. 10), dacă îndeplinește condițiunile arătate în art. 13; el guvernează cu concursul miniștrilor (art. 14) și orice act al Domnului trebuie să fie contrasemnat de *ministrul competent* (art. 15), care e răspunzător. Miniștrii sunt justițiabili de Curtea de casație. Urmărirea va putea fi provocată de Domn sau de Adunare printr'o moțiune votată cu  $\frac{2}{3}$ .

Puterea legiuitoare este exercitată de Domn împreună cu adunarea legiuitoare și cu comisiunea centrală (art. 5). Domnul

are dreptul de inițiativă (art. 20). Parlamentul este *unicameral*, ca și sub regulamentul organic, el este ales pe 7 ani, conform dispozițiilor electorale anexate la convențiune. Adunarea urmă să fie convocată de Domn. Sesiunea ordinară începe în cea dintâi Duminică a lui Decembrie. Durata sesiunii ordinare eră de 3 luni. Mitropolitul eră de drept prezidentul adunării. Comisiunea centrală avea reședința la Focșani; ea era compusă din 8 Moldoveni și 8 Munteni, din care câte 4 erau numiți de Domn, iar 4 de fiecare adunare din sânul ei.

Comisiunea centrală pregătește legile de interes general, comune ambelor principate, și le supune, prin mijlocirea Domnitorului, adunării. Comisiunea centrală se ocupă a codifica legile în ființă, punându-le în armonie cu actul constitutiv al noii organizațiuni. Dacă adunarea introducea amendamente în proiectele de legi de interes comun, proiectul era trimis comisiunii centrale, care stabilea un proiect definitiv, pe care adunarea urmă să-l adopte sau să-l respingă în întregul său (art. 36).

Se înființă o înaltă curte de casație și justiție cu sediul în Focșani. Hotărârile date de curți și tribunale erau supuse cenzurii acestei înalte curți (art. 40).

Moldovenii și Muntenii erau proclamați egali înaintea legii, înaintea impozitului și egal admisibili în funcțiunile publice în ambele principate (art. 46).

Statutul desvoltător al convențiunii din Paris din 2 Iulie 1864, dat în urma loviturii de stat din 2 Mai 1864, modifică situațiunea creată prin convențiunea din Paris.

Situațiunea de fapt era schimbată, principatele erau definitiv unite dela 1862 (dela 1859 24 Ianuarie—1862 avusese loc o unire personală, iar dela 1862 o unire reală). Potrivit statutului, Domnitorul avea inițiativa legilor, pe care le pregătea cu concursul consiliului de stat și le supunea Adunării electivă și corpului ponderatoriu, spre votare. Parlamentul se compunea din 2 camere: adunarea electivă și corpul ponderator sau senatul, care se compunea din mitropolit, episcopi, primul președinte al Curții de casație, de cel mai vechi dintre generali în activitate și osebit de 64 membri numiți de Domn: jumătate din-

tre persoanele recomandabile prin meritul și experiența lor, iar cealaltă jumătate dintre membrii consiliilor județene și anume câte unul de fiecare județ (art. 7). Acești membri numiți de Domn se reînnoiesc câte o treime din 2 în 2 ani. Membrii ieșiți se vor putea numi din nou. Acest statut a fost modificat înainte de a fi pus în aplicare. Așa, prin art. 7, se stabilește că Domnitorul va numi numai 32 membri din cei 64, dintre persoanele care au exercitat cele mai înalte funcțiuni sau care puteau justifica un venit de 800 galbeni. Ceilalți 32 membri erau aleși dintre membrii consiliilor generale ale județelor și numiți de Domn dintr'o listă de prezentare de 3 candidați de fiecare județ. Din 3 în 3 ani se înlocuiau câte o jumătate din cei 64 membri ai senatului.

După aceste constituțiuni, care urmau mai mult sau mai puțin spiritul poporului, asistăm la o adevărată revoluțiune legislativă, în 1866, când se copiază în întregime constituțiunea belgiană, introducând-o la noi.

Această tendință a novatorilor fusese foarte bine judecată de marele Mihail Cogălniceanu într'un discurs ținut în Adunare. când spune : „Cum socotiți dumneavoastră că din decăderea cea „mare, urmiare neapărată a secolilor de urgie, care au trecut „asupra capetelor noastre, că din nămolul de abuzuri și de vi- „fiuri sub care am fost cufundați, că printr'o vârguță magică „să ne transformăm și să ne ridicăm la perfecțiune ? Oare civi- „lizațiunea așa iute pășește ? Nu : în lumea morală și cea fizică, „lucrurile nu merg așa grabnic. Fiecare generație are menirea „ei ; fiecare nu poate pune decât o piatră la edificiul viitorului. „Și cu un trecut de ieri, atât de degradator, noi astăzi am vroi „să ne îmbrăcăm în mantia pairilor Marei Britanii ?“<sup>1)</sup>.

Oligarhia noastră, care la 1830 speriasse pe Kisseleff prin reacționarismul său, fusese îngrozită de atitudinea energică și plină de hotărîre a Domnitorului democrat Alexandru Cuza, care îndrăsnise să rupă privilegiile clasei dominante, să scoată pe țărani din iobăgie, să-i cheme la viața publică, să-i instruiască (stabilise prin lege obligativitatea învățământului primar).

Toate partidele politice oligarhice și-au dat mâna pentru a răsturna pe marele domnitor, atât de periculos intereselor lor ;

1) *Monitorul Oficial* No. 59 din 1863.

revoluțiunea lor a reușit grație sprijinului dat de câțiva militari și Domnitorul a fost detronat la 11 Februarie 1866.

Este foarte interesantă *declamația*, pe care primarul capitalei a afișat-o pe zidurile capitalei și a publicat-o în ziarul Românul din 3 Martie 1866, în care vorbește de detronarea lui Cuza și recomandă alegerea Principelui Carol și pe care o dăm în notă <sup>1)</sup>.

Această mentalitate falsă, declamatorie care fusese ridiculizată de Mihail Cogălniceanu, de Domnitorul Cuza și mai târziu de Eminescu și de Caragiale, credea că, dacă vom introduce pe de întregul și constituția și legile din occident, vom ajunge imediat la acelaș grad de civilizațiune ca și aceste popoare. Și această mentalitate devine contagioasă, înlăturând vocea bunului simț.

La finele veacului al XVIII-lea și la începutul secolului al XIX-lea, grație teoriei contractului social, se credea că dreptul este o instituțiune creiată în totul de voința omului; că Statul

1) Români! În mai puțin de 2 luni, ați trăit mai mult de 2 secole! Voi născuți de ieri la viața libertății, ați devenit învățătorii lumii civilizate! De sute de ani, bătrâna Europa se frământă ca să găsească măsura libertății, ce se cuvine popoarelor și voi acum i-ați arătat, că numai libertatea deplină întreagă, poate da ordinea, tăria și fecunditatea unui popor!

Frumoasa voastră revoluțiune a sforțat admirațiunea lumii. Europa uimită de înțelepciunea patriotismului vostru a suspens cursul lucrărilor sale și așteaptă tot de la voi, dela voi... singuri, astăzi poporul Mesia al întregii omeniri gemând de durere și palpitând de speranță.

Români! Toată Europa are încredere nemărginită în ursita voastră...

Și ce! voi, voi numai, făptuitorii acestei ursite o să lipsiți de încredere intrinșă astăzi tocmai, când ea are să rostească ultimul său Verb. Nu simțiți, fraților, nu simțiți că Dumnezeuia furnică în toată ființa voastră, nu vedeți pe trimisul lui Dumnezeu?

Membrii Locotenentei Domnești și miniștrii lor, aclamați de voi, v'au făcut chemare pentru această mare zi. De vă îndoiți de glasul lor, puneți urechia pe ale voastre piepturi, ascultați, auziți ce răsună în adâncul inimilor voastre... este glasul lui Dumnezeu.

Vi s'a dat 6 zile ca să încoronați edificiul neperitor al naționalității noastre, marea frație română, faceți-o în 6 ore. Români!... voi mai cu seamă Bucureșteni, arătați-vă cea-ce sunteți, înainte mergători ai poporului, inițiatorul popoarelor! voi care prin a voastră unanimitate ați uimit Europa; voi care prin credința voastră ați deschis bolțile cerului, nu îngăduiți ca soarele să apună mai înainte de a fi săvârșit opera voastră, devansați astăzi pasurile sale și soarele libertății în veci nu va mai apune pe pământul României.

Nu perdeți un minut, concetați-vă ca un singur om și voi toți, poporul, astăzi marele pontifce al bisericei vii a României, săvârșiți înaintea omenirii întregi și înaintea Dumnezeirei, Sfintele taine a acestei mare zile, dați hotezul inimilor voastre, ungeți cu mirul credinței voastre pe Domnitorul Românilor și unsul vostru va fi unsul lui Dumnezeu, va fi eroul României viitoare. etc.

impune legea ; că legea poate să creieze o stare nouă de lucruri, să schimbe moravuri, să schimbe mentalitate, să transplanteze o civilizațiune puternică la un popor rămas mai în urmă.

Încă dela începutul veacului al XIX, Gustav Hugo, fondatorul școale istorice (1768—1844) în celebra sa carte *Filosofia dreptului pozitiv* (*Lehrbuch des Naturrechts als einer Philosophie des positiven Rechts* 1809), se preocupă de modul cum se formează dreptul. Dreptul pozitiv, zice Hugo, este o parte din limba poporului. Or, cum se formează limba ? De sigur ea nu s'a format printr'o lege. Limba se formează încetul cu încetul, diverse influențe, în cursul secolelor, aduc modificări, mari oratori și mari literați au o influență asupra ei. Tot așa se formează moravurile. Tot asemenea se formează dreptul.

Dreptul pozitiv poate să se formeze și prin intervenția legiuitorului, dar legiuitorul trebuie să țină seamă de mentalitatea poporului. Altmintrelea, ceea ce el prescrie, riscă să nu fie observat. Nimeni nu contestă că legile sunt violate nu numai de oameni necorecți, dar și de persoane foarte corecte. Și această observațiune are o mare valoare.

Scopul legii pozitive este de a determina, de a preciza ordinea legală, de a face observațiunea mai sigură prin fixitatea dispozițiilor legale. Or, într'o lege pe care poporul nu o cunoaște și o alta pe care el o știe și o respectă, care e de preferat ?

Frederic Carol Savigny (1779—1861), marele jurisconsult al veacului al XIX-lea, în lucrarea sa, apărută la Heidelberg în 1814, *Vom Beruf unserer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*, expune teoria sa asupra formațiunei dreptului, pe care o retipări mai târziu și în primul volum al *Tratatului de drept roman*, ce a publicat la Berlin în 1840 (*System des heutigen Römischen Rechts*; tradus în franțuzește de Guenoux, *Traité de droit romain*).

Această lucrare Savigny a făcut-o ca răspuns la un articol al jurisconsultului german Thibaut (1771—1840), care susținea că, în împrejurările politice prin care trece Germania, în urma liberării ei de sub dominațiunea franceză, în 1814, și pentru ca să ajungă la unificarea politică, trebuie să se facă



un cod unic pentru toată Germania. El propunea ca să se convoace un congres de juriști ca să elaboreze acest cod.

Savigny, în răspunsul său, arată că, în proiectul de reformă al lui Thibaut, se găsește disprețul față de trecut și credința că prin mijloacele prezentului se poate ajunge la perfecțiunea absolută, credință care a avut atâta curs în veacul al XVIII. Aceste tendințe au avut influență și asupra dreptului; se credea că codurile nu trebuie să fie supuse condițiilor istorice, dreptul fiind o abstracțiune aplicabilă la toate popoarele și în toate timpurile.

Savigny arată greșala ce se comite, considerându-se dreptul ca un act arbitrar al legislatorului, putând fi schimbat după voința lui; el ne arată că speranța exagerată, ce se pune în epoca prezentă este de asemenea falsă, căci dreptul nu se formează în mod accidental, sau prin voința liberă a oamenilor; dreptul, din contră, este un produs al spiritului poporului, *Volksgeist*, care se manifestă la toți membrii poporului. Istoria ne arată dreptul deja stabilit la toate popoarele, având un caracter național și original, după cum și limba, moravurile și organizarea politică au asemenea caractere.

Considerațiunea că, chiar atunci când legiuitorul intervine, el consideră măsura ce ia ca o necesitate, nu ca o dispoziție arbitrară, dovedește că dreptul ca și limba nu sunt produse ale liberei voințe a omului. Dreptul există în conștiința generală a poporului, nu sub forma unei idei abstracte, dar sub forma unei înțelegeri vii a instituțiilor juridice, în înălțuirea lor organică. După cum limba și toate manifestațiunile vieții poporului se desvoltă încetul cu încetul, fără întrerupere și modificările sunt provocate de necesități interioare, tot asemenea și dreptul. Cu progresul vieții sociale, diferitele laturi ale activității naționale se individualizează, se separă și ceeace înainte era făcut pentru toată lumea, devine funcțiunea unei clase determinate. Juriștii formează atunci o clasă și prin studiile lor înlocuiesc activitatea imediată a poporului. Dreptul devine atunci mai complex, mai tehnic; el are o existență dublă, el este și o parte din viața națională generală și în acelaș timp o știință distinctă, de care se ocupă juriștii. Raportul dreptului cu viața generală a popo-

rului se numește elementul politic, iar raportul cu știința juristilor formează elementul tehnic.

Poporul formează o unitate spirituală, care se manifestează prin întrebuintarea aceleiași limbi. Dreptul face parte din această unitate spirituală, pentru că în spiritul popular se manifestează o forță capabilă de a reglementa viața în comun a oamenilor. Considerând poporul ca o unitate, noi nu ne gândim numai la generațiunea în viață, dar și la generațiunile trecute. Dreptul se menține în popor prin succesiunea generațiilor, care se înlocuiesc încet, fără să se observe. Fiecare generațiune trăiește destul timp ca să-și poată pregăti succesorii și astfel influența generațiunii, care se duce, asupra celei următoare este enormă. Această reînnoire înceată asigură societății nemurirea.

Dreptul are un caracter de solidaritate, el se manifestează la oameni între care solidaritatea gândirii și a acțiunii există în mod real. Or, aceste condițiuni nu există decât la națiuni distincte, — de aceea dreptul are un caracter național.

Generațiunea noastră dela 1848, precum și aceea care i-a urmat, erau inspirate de ideile contractului social și de școală franceză; ea credea că formele sociale se copiază, neînându-se seamă de trecutul națiunii.

Animați de aceste idei, ei traduc legile franceze și le fac legi românești, fără să-și dea seama că dreptul nu este decât o haină, o formă, care se adaptează stărei de lucruri, vieții sociale, căci, cum zice Larnaud în prefața la cartea lui Maurice Deslandres, *La crise de la science politique*: *Personne ne soutient plus aujourd'hui que le droit ait un développement propre indépendant des autres manifestations de l'évolution sociale. Son évolution est concomitante à celle des phénomènes moraux, économiques, politiques religieux. J'irai même plus loin, je dirai que le droit n'est rien sans ces derniers. Il n'est qu'une forme, une enveloppe puissante, il est vrai, d'autant plus parfaite qu'elle se moule mieux sur l'ensemble de ces phénomènes sociaux, mais ces phénomènes changeant, il doit changer aussi. Il faut même dire que souvent il est une forme vide et que son adaptation aux faits ayant cessé, les faits le laissent de côté. N'oublions pas de mettre*

constament nos institutions juridiques et politiques en regard des faits”.

Studiile de psihologie ne arată că alături de elementele mobile ale caracterului individual se găsesc elemente ancestrale. Aceste elemente stabile dau caracteristica unui popor.

Popoarele dobândesc în cursul timpului aceste caracteristice fundamentale, care constituiesc sufletul colectiv al poporului.

Popoarele au dobândit în cursul timpului, grație mediului înconjurător, grație eredității, grație educațiunii, o anumită mentalitate, un anumit fond moral. Legea vine și consfințește această stare de fapt.

Când însă legiuitorul voiește să inoveze, să introducă o organizare politică potrivită pentru un popor înaintat în civilizațiune, la un popor înapoiat, legea nu are aplicațiune, căci nu corespunde stărei de fapt.

Așa s'a întâmplat la noi, când în 1866 am tradus constituțiunea belgiană din 1830 și am dat-o țarei noastre: foarte puțini au înțeles-o. Constituțiunea belgiană, făcută pentru un popor foarte civilizată, nu putea corespunde stărei de lucruri dela noi, care aveam un imens procent de analfabeți, aveam o țărănime abia ieșită din clăcășie și față de care proprietarii rurali păstrau încă obiceiuri feudale, nu exista nici o legătură sufletească între țărănime și clasa dominantă și de aceea constituțiunea a rămas literă moartă pentru popor<sup>1)</sup>, având aplicare, și aceasta întru câtva, numai pentru clasa dominantă.

1) Când poporul zice că se aplică constituțiunea *cuiva*, înțelege că acela e bătut sdravăn.

Iată prin urmare cum poporul nostru neînțelegând și necunoscând această constituțiune, care a rămas literă moartă pentru dânsul, a ridiculizat-o. Dar nu numai atât, funcționarii, agenții, nu cunoșteau sau nu voiau să aplice constituțiunea. Jandarmii sau comisararii arestau persoane bănuite de vre-o înfracțiune fără să se gândească că există art. 13 din constituțiune, care oprește arestările făcute de administrație. Sub imperiul constituțiunii am avut subprefect, exercitând și atribuțiuni de judecător; chiar astăzi agenții vamali sunt și judecători (art. 90 leg. văm.). Cine nu își raamitește de arestarea și condamnarea lui Ion Banghereanu și Teodor Ficșenescu de tribunalele Teleorman și Olt, în anul 1898, pentru motivul că înfintaseră la sate cluburi socialiste și vindeau printre țărani textul constituțiunii și broșuri ale fruntașului socialist V. G. Morton, susținând un moderat program socialist: improprietărirea țărănilor, care s'a înfăptuit astăzi, și reducerea dijmii la una din zece. (Vezi sentința trib. Olt No. 624 din 8 Aprilie 1899 și sentința 1229 din 5 Iunie 1899 Trib. Teleorman).

Constituanții din 1866, pe lângă altele, au comis o mare greșală suprimând consiliul de stat, care, bine organizat, ar fi adus reale servicii ocupându-se cu îngrijita redactare a legilor și regulamentelor, cu punerea lor în concordanță, cu studierea lor potrivit nevoilor sociale, iar, prin exercitarea atribuțiilor sale contencioase, ar fi stăvilit abuzul administrativ.

Ei au făcut această suprimare însă, ca o protestare în contra atingerii adusă de Cuza drepturilor și privilegiilor lor prin împroprietărire. În adevăr, legea rurală din 1864 era făcută în consiliu de stat; acest consiliu ajutase pe marele Domnitor în confecționarea numeroaselor legi cu care a dotat țara după lovitura de stat dela 2 Mai 1864. Ei loveau instrumentul, ca să-și arate nemulțumirea lor. Că autorii lovitului de stat dela 11 Februarie 1866 urmăreau acest scop, ne arată și jurnalul consiliului de miniștri din 16 Iunie 1866 („Monitorul oficial“ din 23 Iunie 1866) care abrogă încheierea ministerială din 24 Decembrie 1864, prin care se stabilea că codicele nostru civil să poarte numele de codicele Alexandru Ion I.

Constituanții din 1866 au voit ca să ia măsuri să nu se mai repete o a doua împroprietărire și de aceea, prin articolul 19, ei declară proprietatea sacră și inviolabilă și că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, care nu se poate admite decât pentru căi de comunicațiune, salubritate și apărare națională.

Clasa noastră dominantă admitea cu ușurință abstracțiuni, proclamarea de principii abstracte, dar nu înțelegea să piardă drepturile abuzive ce exercită; ea admitea principiile din declarațiunea drepturilor omului a constituțiunei revoluționare franceze din 1791, dar protestă cu energie în contra împroprietăririi țăranilor făcută de Cuza.

Domnitorul Țăranilor, cum i s'a zis lui Cuza, nu putea fi bine văzut de reprezentanții mării proprietăți, plină de privilegii, și de aceia ei au voit să-l acopere de hulă, de aceia au voit să facă să dispară orice urmă despre activitatea Domnitorului detronat. Istoria nepărtinitoare arată însă măreța figură a Domnitorului, căutând adevăratele interese ale țării, în luptă cu oligarhia, apărătoarea mării proprietăți cu drepturile și pri-

vilegiile ei medievale și cu un grup de idealști, crescuți în școlile occidentului, care credeau că, introducând legiurile de acolo, se va schimba fața lucrurilor, se va rupe legătura cu trecutul și vom căpăta dintr'o dată civilizațiunea din occident.

Ilustrul nostru profesor, d. C. G. Dissescu, a arătat lipsa de valoare a acestor legislațiuni de împrumut<sup>1)</sup>.

- Bibliografie :** Esmein, *Droit constitutionnel* a 7-a edit;  
 Berthelémy, *Droit administratif*;  
 C. G. Dissescu, *Drept constituțional*, a 2-a ediție  
 Anibal Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ*, 1915, a 2-a ediție.  
 Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, 1921.  
 Léon Duguit, *La séparation des pouvoirs et l'assemblée nationale de 1789*, Paris, 1893;  
 Léon Duguit, *Jean Jacques Rousseau, Kant et Hegel*, Paris 1918 și în *Revue du droit public* 1908 No. 2 și 3;  
 Ostrogovski *La démocratie et l'organisation des partis politics*, 1903;  
 Esmein în *Revue politique et parlementaire*, Iulie și August 1903;  
 Bryce, *La république américaine*, tr. fr.;  
 Seligman, *La justice en France pendant la révolution 1789-1790*;  
 Redslob, *Die Staatstheorie der französischen Nationalsammlung von 1789*, 1912;  
 Artur, *Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions*. Bompard, *Le veto du président de la République et la sanction royale 1906*.  
 Th. Ducrocq, *Cours de droit administratif* ed. VII, t. I p. 9 și urm;  
 Gaston Jeze, *Signification actuelle de la règle de la séparation des pouvoirs* în *Revue du droit public*, 1910, p. 249.  
 Anib. Teodorescu, *Separațiunea puterilor în Stat*, articol publicat în *Curier jud.* 35/1906.

1) *Originele dreptului român*, 1899, paragraful V.

## CAPITOLUL IV

### SERVICIU PUBLIC. — CONCESIUNI

58. Interes general. Nevoi de interes general satisfăcute de administrațiune. — 59. Nevoi de interes general satisfăcute de un particular. — 60. Cum se satisfac interesele generale. Proceduri de drept privat. Servicii publice. — 61. Definiția serviciului public. — 61 bis. Servicii ale Statului având caracter privat. — 62. Serviciile publice satisfăcute de particulari. 63. Caracterele serviciilor publice satisfăcute de administrațiune. — 64. Impărțirile afacerilor administrative între serviciile publice. — 65. Organizarea și funcționarea serviciilor publice. — 66. Reforme propuse pentru o bună funcționare a serviciilor publice. Fayolism, Taylorism. — 67. Criteriul după care putem cunoaște un serviciu public. — 68. Diferențele drepturi ale serviciilor publice. Desconcentrarea serviciilor publice. Stabilimente publice. — 69. Servicii publice naționale, județene, comunale. — 70. Serviciul public trebuie să lucreze în conformitate cu legea. — 71. Serviciile publice după profesorul L. Duguit. — 72. Creierea și organizarea serviciilor publice. — 73. Suprimarea unui serviciu public. — 74. Consecințele suprimării. — 75. Moduri de exploatare ale serviciilor publice: regia directă, regia interesată, concesiunea. — 76. Concesiunea. — 77. Drepturile concesionarului. — 78. Obigațiunile concesionarului. — 79. Condițiunea funcționarilor și lucrătorilor unui serviciu public concedat. Au drept de grevă? — 80. Cum încetează o concesiune.

#### Teoria serviciului public

58. — Omul are nevoie ca să trăiască și să se desvolte de hrană, de repaos, de căldură, de îmbrăcăminte, de un adăpost în contra intemperiilor, de satisfacerea apetitului sexual. Iată nevoi individuale și interes pentru individ, ca aceste nevoi să fie satisfăcute, căci, numai prin satisfacerea lor, individul poate să trăiască, să se desvolte, să procreieze.

Dar, omul trăește în societate, deci alături de viața individuală, avem o viață socială, adică o viață a colectivității, din care face parte individul. Societatea omenească, organizată sub forma de Stat, sau chiar sub o formă mai rudimentară, cum ar fi tri-

bul, are interes ca între membrii grupării sociale să domnească armonia, să se evite luptele între membrii grupării pentru ca astfel această grupare socială să fie puternică și să poată rezista altor grupări; căci luptele intestinale sunt cel mai însemnat motiv de slăbiciune.

Toți membrii acestei grupări sau societăți omenesti au interes ca ea să fie cât mai puternică, conservarea societății devine de un interes mult mai mare de cât conservarea individului. Și această subordonare a interesului personal, interesului colectivității, devine mai accentuată când existența unei societăți este mai amenințată.

Pentru a stabili o cooperatiune armonioasă între oameni, organele societății trebuie să oblige pe indivizii, care formează societatea, să respecte fiecare drepturile celorlalți și să stabilească sancțiuni pentru acei care ar înfrânge regulile stabilite.

Nu numai atât, organizarea de Stat trebuie să faciliteze transportul persoanelor și al mărfurilor, stabilind căi de comunicațiune, să asigure ordinea publică, să apere colectivitatea în contra atacurilor din afară, să caute să desvolte individul prin răspândirea culturii, a artelor, să ia toate măsurile ca indivizii să aibă posibilitatea de a se hrăni.

Constatăm deci existența unor nevoi ale colectivității, alături de interesele individuale.

Aceste nevoi ale colectivității urmează să fie satisfăcute de administrațiuni. Și, în adevăr, administrațiunea veghează în tot momentul ca aceste interese ale colectivității să nu fie în suferință.

59. — Cu toate acestea, de unele din aceste nevoi nu se ocupă administrațiunea, ci particularii sub controlul administrațiunei. Spre exemplu, este un mare interes de ordin general ca colectivitatea să aibă hrană, căci o populațiune lipsită de hrană, împinsă de foame, poate să facă cele mai mari excese, să turbure ordinea, să schimbe chiar ordinea stabilită. Cu toate acestea, alimentațiunea nu este un serviciu public: măcelarii și brutarii aduc și vând carne și pâine pentru a satisface populațiunea, care are nevoie de hrană; este un mare interes de ordin general ca

populațiunea să fie sănătoasă și, în caz de boală, să se vindece, în caz de epidemie să fie preservată. Cu toate acestea, nu există un serviciu public pentru prepararea și distribuirea medicamentelor ; farmaciștii prepară și vând medicamente, făcând comerț pe comptul lor. Iată deci interese generale satisfăcute de particulari. Sunt unele nevoi de interes general satisfăcute și de Stat, județ sau comună și de particulari, spre ex. : avem la București un teatru național, aparținând Statului, dar avem și teatre private ; avem școli publice, dar avem și școli private ; avem căi ferate de Stat, dar avem și căi ferate particulare ; sunt însă unele nevoi pe care numai Statul poate să le satisfacă, căci legea oprește pe particulari să se ocupe de asemenea întreprinderi : justiția, poliția, căile de comunicațiune, comunicațiunile telegrafice, telefonice, transportul scrisorilor (poșta), etc.

60. — Când Statul se găsește în fața unei nevoi de interes general, pe care voește să o satisfacă, el poate să procedeze :

a) *ca un simplu particular, întrebuițând aceleași proceduri*, pe care le-ar întrebuița un particular, proceduri de drept privat. De pildă, Statul are teatre naționale și pentru construcțiunea și exploatarea lor întrebuițează proceduri de drept privat. Casația franceză, printr'o decizie din 12 Iunie 1901, a decis că opera comică este o întreprindere privată, căci subvențiunile acordate de Stat nu-i pot schimba caracterul. In afară de aceasta, cine ar putea să zică că atunci când se joacă o piesă, adică, când serviciul funcționează, artiștii lucrează ca agenți ai Statului, că sunt agenți ai Statului ; ei își exercită profesiunea și nu fac acte administrative. Statul poate să exploateze o stațiune balneară, cum avea înainte băile Govora și Călimănești (astăzi concesionate) și cum are încă astăzi Mehadia sau Lacul Sărat.

Procedul de drept privat este rar întrebuițat pentru satisfacerea intereselor de ordin general ;

b) *poate să creieze un serviciu public.*

61. — Prin *serviciu public* înțelegem o creațiune a Statului, județului sau comunei, pusă la dispozițiunea publicului în scop de a satisface, în mod regulat și continuu, nevoi cu caracter ge-



neral, cărora inițiativa privată nu ar putea să le dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă.

Serviciul public este supus la regule juridice speciale, menite să asigure funcționarea lui în mod regulat și continuu.

Un serviciu public poate fi exploatat de un particular și totuși păstrează anume caractere, care îl diferențiază de un serviciu cu caracter privat; căci trebuie să pornim dela ideea că cel dintâi, satisfăcând nevoi imperioase ale publicului nu poate fi întrerupt fără a aduce perturbare socială. De pildă societăți care exploatează o linie de cale ferată, sau o linie de tramway constituiesc servicii publice, căci satisfac nevoi generale. Funcționarea acestor servicii nu poate să fie întreruptă, căci s'ar periclita alimentarea orașelor, s'ar împedica transportul persoanelor și al mărfurilor.

În Franța <sup>1)</sup>, cu ocaziunea grevei impiegaților dela companiile de căi ferate, în 1910, guvernul a stabilit că exploatările făcute de aceste companii sunt servicii publice și în consecință a admis militarizarea acestor impiegați. La noi, unde căile ferate constituiesc, fără îndoială, un serviciu public, guvernul, față de grevele ce se manifestau la căile ferate, a admis, în 1920, militarizarea personalului cheferist.

61 bis. — Statul poate să aibă servicii publice și poate să aibă servicii, care nu au acest caracter. De pildă, Statul poate să aibă o mină de cărbuni, sau exploatări petrolifere. Negreșit că, în exploatarea acestei mine se întrebuințează acelaș regim juridic ca și în exploatările similare făcute de un particular; prin urmare, raporturile care există între Stat-patron și lucrătorii minieri constituiesc o locațiune de servicii. Acest serviciu al Statului nu constituie deci un serviciu public; prin urmare, dacă personalul ar întrerupe serviciul, Statul nu ar putea proceda altfel decât ar face un particular.

Când însă e vorba de un serviciu public, principiul este că funcționarea lui nu trebuie întreruptă. De aci urmează că func-

1) Vezi în această privință Rolland, *La grève des cheminots* în *Revue de droit public*, 1910, pag. 740 și urm.

ționarii nu pot părăsi serviciul după o înțelegere prealabilă, căci legea pentru Statutul funcționarilor, din 15 Iunie 1923, pedepsește, prin art. 30, acest fapt cu destituirea, considerându-l ca o dezertare dela datorie. Faptul de a îndemna la grevă, or la părăsirea serviciului, constituie un delict pedepsit și cu închisoarea, conform art. 31.

Și, înaintea legei din 15 Iunie 1923, articolul 106 c. pen. pedepsea concertarea funcționarilor pentru măsuri contrarii legilor. Or, încetarea activității serviciilor publice este contrarie legilor, prin urmare greva funcționarilor unui serviciu public era prevăzută și pedepsită de lege.

Cu ocaziunea încercării de grevă generală a funcționarilor, ce a avut loc la noi, în 1923, instanțele noastre judecătorești au considerat ca un delict îndemnarea la grevă a funcționarilor<sup>1)</sup>, faptul de a se pune în grevă constituind numai o abatere dela îndatoririle funcționarului, legitimând luarea de măsuri disciplinare.

Consiliul de Stat din Franța a declarat că greva funcționarilor unui serviciu public este un fapt ilicit, căci raportul juridic, ce există între Stat și funcționar, nu se poate asemăna cu locațiunea de servicii. Funcționarul, primind funcțiunea, care i-a fost încredințată, a înțeles să se supuié la toate obligațiunile derivând din necesitățile serviciului și s'a obligat să aibă o activitate compatibilă cu funcționarea normală și continuă a serviciului public<sup>2)</sup>.

62. — Când însă e vorba de interese generale satisfăcute de particulari, cum ar fi de pildă alimentațiunea, legea comunală din 31 Iulie 1894 stabilește, prin art. 99, că primarul poate să ia măsuri necesare pentru vânzarea obiectelor de îndestulare

---

1) Trib. Ilfov I, jurnal 8094 din 25 Aprilie 1923 prin care confirma mandatele de arestare emise de judele de instrucție al cab. II în contra a 3 persoane care îndemnaseră la grevă. Jurnalul e confirmat de camera de punere sub acuzare. Vezi și decizia Cas. II, No. 1159/923.

2) Conseil d'Etat, deciziune publicată în *Revue de droit public*, 1909, p. 494 cu nota profesorului G. Jéze; Conseil d'Etat, deciziune din 1913 publicată în *Revue de droit public*, 1913, p. 504 și urm.; Esmein, *Droit constitutionnel* a V ediție, 1909, pag. 635 și 1119; Rolland, *La grève des agents d'un service public concédé* în *Revue de droit public*, 1910, pag. 504 și urm.

publică și (No. 4) asigurarea îndestulării obștei cu articolele de prima necesitate : pâine și carne, ceea ce reproduce, în parte, art. 106 din proiectul depus de ministru de interne general Văitoianu, dar nu se mai găsește de loc în articolul corespunzător (69) din proiectul transformat de comisiunea parlamentară.

Prin urmare, iată un interes general satisfăcut de inițiativa privată, dar pe care autoritatea publică îl supraveghează și îl reglementează. În exercitarea acestei industrii și a comerțului referitor, nu există o libertate complectă, căci autoritatea publică poate să stabilească condițiunile ce trebuie să îndeplinească localul în care se fabrică pâinea, procedeul ce urmează să se întreprindă la fabricațiune, stabilește ce anume vite pot să fie tăiate pentru hrana populațiunii, supraveghind starea lor de sănătate; condițiunile și locul unde se pot tăia, condițiunile ce trebuie să îndeplinească localul unde se face desfacerea, prețul cu care urmează să se vândă aceste articole<sup>1)</sup>.

Dar nu numai atât, atunci când existând o neînțelegere între autoritatea comunală și între brutari sau măcelari, din cauză că primăria a impus anumite condițiuni sau nu a voit să majoreze prețul de vânzare și aceștia se pun în grevă, autoritatea publică este datoră să ia de urgență măsurile necesare pentru îndestularea publicului.

63. — Fiecare serviciu public este o organizare destinată să producă o utilitate socială, să desvolte viața socială. Legiuitorul reglementează în mod special serviciile publice în ideea de a le da posibilitatea să-și realizeze cât mai bine scopul. Caracteresle esențiale, pe care le găsim la orice serviciu public al Statului, județului sau comunei, sunt următoarele :

a) nevoile serviciilor publice ale Statului, județului sau comunei sunt satisfăcute din bugetele acestor instituțiuni ;

b) gestiunea financiară a acestor servicii publice e supusă legii comptabilității generale a Statului ;

c) actele juridice îndeplinite de agenții serviciului sunt acte administrative ;

1) Vezi *Regulamentul pentru industriile insalubre* din 24 Sept. 1894 (art. 74, art. 26).

d) agenții sau funcționarii serviciului sunt supuși ierarhiei administrative, adică au un singur șef pentru activitatea serviciului ;

e) Când un serviciu public face o lucrare, de pildă o construcțiune, o șosea, această lucrare este supusă condițiilor generale de întreprinderi și lucrări publice ;

f) Serviciul pentru lucrările ce face, poate recurge la expropriere pentru cauză de utilitate publică, conform principiilor stabilite prin art. 17 din constituțiune și conform legii speciale de expropriere pentru cauză de utilitate publică ;

g) Un serviciu public trebuie să aibă o funcționare regulată și continuă, atâta timp cât el există ;

h) *Specialitatea serviciului public.* Fiecare serviciu public este creat pentru satisfacerea unui anumit, sau unor anumite interese de ordin general. Pentru realizarea funcțiunii se stabilesc anumite norme și i se pun anume mijloace la îndemână.

În activitatea sa, el nu poate să depășească capacitatea sa funcțională. Acest principiu al specialității are drept scop : 1) să formeze un personal specializat ; 2) să evite conflicte posibile între servicii ; 3) să facă mai ușoară supravegherea ;

i) În general, un serviciu public are mai multe subdiviziuni, corespunzând fiecare la o ramură de activitate : operațiuni administrative, tehnice, comerciale, financiare, comptabilitate, etc.

64. — Impărțirea afacerilor administrative între diversele servicii poate să ia drept bază sau marile funcțiuni ale Statului : ordinea și siguranța înăuntru și în afară, relațiunile cu statele streine, justiția, finanțe, lucrări publice, etc., sau apărarea și promovarea unor anume interese, de pildă : agricultura, industria, etc., sau natura operațiunilor de efectuat : instrucțiunea, statistica, pensiunile.

Sistemul care există astăzi combină în mod arbitrar aceste 3 baze, el împarte serviciile în administrațiune centrală și servicii exterioare sau de execuțiune. Vezi conferința d-lui A. de Monzie în *Les reformes politiques de la France*, 1924.

O vie mișcare de reformă s'a produs în toate țările, se caută să se îmbunătățească condițiunile vieții și se crede că numai prin intervenția Statului, prin creierea de noi servicii se poate ajunge

la soluționarea acestor probleme sociale. Și toate soluțiunile ce se dau acestor probleme de ordin social, economic, financiar, prin legi, au o repercusiune asupra administrațiunei.

Mai ales după război, rolul Statului mărindu-se considerabil, în țările occidentale s'a dat o mai mare atențiune administrațiunei, căutând să se introducă noi metode, care să-i dea posibilitatea să-și poată îndeplini mai bine sarcinile imense, ce are.

65. — S'a constatat din experiență că procedura administrativă, așa cum există astăzi, cu complicațiuni inutile, cere o mare pierdere de timp și, din această cauză, rezultatul este nesatisfăcător. Henri Chardon, în excelenta sa lucrare *Le pouvoir administratif* (Paris, 1911, pg. 91), vorbind despre organizarea serviciilor publice și despre procedurile administrațiunei, zice: Toutes sont combinées, agencées pour produire des mots, du papier, du neant. Aucune considération technique ne domine, partout une multitude folle de rouages; une constante rupture des forces; des chapelets d'écluses couteuses, où les affaires sejourment pour des veriifications frustratoires; ou pèse ou scupèse. ou verifie, ou réverifie, ou contre-verifie; la moindre différence donne lieu à des confrontations, à des suppléments d'enquêtes, à des commentaires, à des discussions aigre-douces.

Dacă administrațiunea nu funcționează bine în Franța, la noi lipsurile sunt și mai mari: o parte din personal, nepregătit și necunoscător al regulilor administrative, chiar necunoscător al legilor care reglementează serviciul, un personal funcționaresc numeros, dar rău distribuit între servicii și cu totul insuficient plătit, o paperasărie și o corespondență inutilă între servicii fac ca soluționarea unei cereri cât de simple să nu poată avea loc decât după un timp foarte îndelungat și după stăruințe repetate<sup>1)</sup>.

1) De cele mai multe ori vina nu este a funcționarilor, ci a conducătorilor politici, cari nu pun la dispozițiunea serviciului mijloacele necesare pentru buna lui funcționare. Să luăm de pildă laboratorile și institutele facultăților de medicină și de științe, care neavând mijloacele financiare necesare pentru a'și procura material și instrumente nu pot da studenților posibilitate de a face lucrări de laboratorii, așa cum ar trebui. Dar serviciul statistic care în toate țările are menirea să facă studii de precizie care servesc și

66.— Din studiile făcute, din experiența dobândită, se propun astăzi următoarele reforme pentru îndreptarea administrației: 1) să se aplice principiile de descentralizare<sup>1)</sup> și deconcentrare administrativă, dându-se autorităților locale dreptul de decizie în afacerile de interes pur local; 2) aplicarea metodelor întrebuintate în industria privată la unele servicii; 3) colaborațiunea tuturor funcționarilor serviciului; 4) repartizarea rațională a serviciilor și coordonarea lor, creindu-se în acest scop un organ permanent de legătură între diversele servicii, cum ar fi de pildă secretariatul general al președinției de consiliu<sup>2)</sup>; 5) repartizarea rațională a funcționarilor între diversele servicii, ca nu cumva un serviciu să aibă prea mulți funcționari și altele prea puțini; 6) stabilirea unui program de activitate pentru fiecare serviciu; 7) reforma prin simplificare a procedurii administrative, suprimându-se toate inutilitățile; 8) fixarea și limitarea serviciilor; 9) o bună recrutare și pregătire

legislatorului și puterii executive și oamenilor de știință, la noi face lucrări de o valoare inoventivă, căci până astăzi guvernul nedând fonduri pentru facerea recensământului, serviciul trebuie să se bazeze pe lucrări cu mult anterioare începerii războiului, nu știm câți oameni au pierit în perioada războiului, câți au plecat din țară și câți au venit în țară, după război. În asemenea condițiuni, statistica populației făcută de ministerul de interne și bazată pe deducțiuni nu are nici o valoare științifică. Țifra de 16 $\frac{1}{2}$  milioane locuitori ce se arată pentru finele 1922, poate fi contestată; poate că erau la acea dată 17 sau 18 milioane, cum se poate să fi fost numai 16 milioane. Tot așa de fanteziste sunt și încercările de repartitie a populației pe naționalități. Chiar suprafața țării nu e precis măsurată. Astfel profesorul Dr. M. Hacman, *Dreptul internațional public și privat*, Cernăuți, 1924, pag. 74 ne arată ca suprafața României ar fi de 245.181 km.<sup>2</sup> și D-sa ne arată ca și-a luat datele de la Ministerul de externe, pe câtă vreme Direcțiunea Generală a Statisticii arată în publicațiunile sale o suprafață de 294.244 km.<sup>2</sup>. Cea ce e mai trist e ca funcționarii serviciului și în special directorul, d. Ionescu, sunt oameni pricepuți și muncitori, cari ne ar putea da lucrări de o reală valoare, dacă li s'ar fi pus la dispoziție fondurile pentru facerea recensământului.

Așa că, la noi, constatăm că se creiază instituțiunii și servicii publice după modelul celor din străinătate, dar nu li se pune la îndemână mijloacele necesare pentru a 'și realiza scopul, serviciile funcționează numai ca aparență dar nu pot să satisfacă, în mod real, interesele generale pentru care au fost create.

1) Imbarts de la Tour, *La réforme administrative après la guerre*, comunicațiune făcută la Academia de științe morale și politice. *Revue générale d'Administration*, 1917, fasc. Sept.-Dec., pag. 193 și urm.

2) Vezi decretul-lege 3355 din 13 Noembrie 1918 pentru organizarea Cancelariei Consiliului de ministrii precum și decretul-lege 1625 din 20 Aprilie 1920 pentru reorganizarea Cancelariei președinției Consiliului de ministrii.

a funcționarilor; 10) scoaterea politicei din administrațiune.

La congresul internațional de științe administrative, ce a avut loc la Bruxelles, în 1910, s'a discutat mai ales chestiunea recrutării personalului și a organizării serviciilor.

Henry Fayol<sup>1)</sup> și americanul F. W. Taylor<sup>2)</sup> și alții<sup>3)</sup>, prin lucrările lor au creat un curent foarte puternic pentru a se introduce și în serviciile publice sistemele întrebuițate în industria privată.

După război, în mai toate țările: în Belgia, Franța, Anglia, Statele-Unite și la noi, s'au creiat comisuni, care să studieze reformele administrative. Congresul internațional de științe administrative, care a avut loc în Bruxelles în 1924, a examinat diverse probleme, pe care ne propunem a le cerceta și în această lucrare.

Am arătat<sup>4)</sup> că cea mai urgentă reformă, ce trebuie făcută, este scoaterea politicei din administrațiune; formarea unei elite de administratori, care fără nici o preocupare de influențele lăturale ale politicianilor, să se preocupe de rezolvirea chestiunilor care interesează colectivitatea.

Descentralizarea (și deconcentrarea administrativă), adică rezolvarea intereselor locale sau speciale de către autoritățile locale sau speciale este absolut necesară, dacă voim să avem o bună administrație. În Anglia, Germania, Statele-Unite, Suedia, Olanda s'au dezvoltat foarte mult libertățile locale și de aceea acolo găsim o mare dezvoltare a vieții locale. La noi, proiectul de unificare administrativă, așa cum s'a modificat de comisia Senatului și s'a adus în discuția maturului corp, nu face nici un pas pe calea descentralizării, după cum vom arăta în cap. VIII, când vom vorbi despre centralizare și descentralizare.

1) H. Fayol, *L'éveil de l'esprit public*, Dunod, Paris, 1918; *L'administration industrielle et générale*, Dunod, Paris, 1917.

2) F. W. Taylor, *Principes d'organisation scientifiques des usines*. Dunod, Paris, 1911; *La direction des ateliers*. Dunod, Paris.

3) Calame R., *Réorganisation rationnelle de nos administrations publiques*. Forum, Neuchâtel, 1921; A. Schatz, *L'entreprise gouvernementale et son administration*. Grasset, Paris, 1922; etc.

4) Vezi paginile 21-22.

D-l Dumitriu, raportorul comitetului de delegați ai Senatului, în documentatul său raport asupra proiectului de lege pentru unificarea administrativă, ne vorbește la pag. XI despre sistemul lui Henry Fayol, pe care îl laudă foarte mult și arată că el a fost introdus la ministerul de război din Belgia și, adăogăm noi, la a doua direcțiune generală a agriculturii belgiene, care se ocupă cu tot ce privește învățământul și vulgarizarea agricole.

În urma acestor arătări, cineva s'ar fi așteptat că în administrațiunea comunală și județeană să se introducă *faiolismul* sau doctrina lui Fayol și cu toate acestea nu se vede nimic în această direcțiune; căci, după proiect, se aplică și acestor administrațiuni comptabilitatea Statului, așa de contrarie unei administrațiuni comerciale (vezi No. 41), se menține tutela excesivă și un drept de anulare generală asupra tuturor actelor.

Noi credem, ca și d. Dimitriu, că o asemenea reformă ar fi utilă și de aceea socotim, că este necesar să rezumăm în câteva cuvinte raportul d-lui Mat, inspector la ministerul agriculturii din Belgia, făcut la congresul internațional al științelor administrative din 1924, privitor la sistemul lui Fayol, introdus, după război, la ministerul agriculturii din Belgia. El ne arată că, potrivit acestui sistem, funcțiunile administrațiunii sunt: *prevederea, organizarea, executarea, coordonarea și controlul*.

În consecință, administrațiunea agriculturii și-a făcut un program de activitate, stabilind rolul fiecărui serviciu. Programul de activitate a fost stabilit pentru un period de 3 ani. Programul a fost înfăptuit în întregime, aducând imense servicii agriculturii și un nou program de activitate a fost din nou stabilit pentru un nou period. Programul se stabilește în urma discuțiunilor tuturor funcționarilor competenți; el este afișat în toate birourile, ca toți funcționarii să-l cunoască și să-l aibă totdeauna sub ochi.

În ce privește organizarea, serviciul a fost împărțit în secțiuni și subsecțiuni, fiecare ocupându-se de o specialitate. Atribuțiunile fiecărui funcționar au fost stabilite, avându-se în vedere cunoștințele, aptitudinile și funcțiunile anterioare.



Şefii de secţiune inspectează în provincie 2 zile şi rămân la administraţia centrală 4 zile, aşa că ei supraveghează singuri aplicarea măsurilor şi constată inconvenienţele măsurilor luate cu ocaziunea inspecţiunilor.

Un rău, ce există în direcţiunea agriculturii, consista în schimbarea de atribuţiuni a funcţionarilor. Or, s'a admis stabilitatea în funcţiune în vederea specializării funcţionarilor. Apoi, funcţionarii sunt invitaţi să citească şi li se pune la dispoziţiune lucrări administrative de către biblioteca ministerului.

Funcţionarii sunt convocaţi de şeful de serviciu respectiv, or de câte ori este o problemă mai importantă de rezolvat ; de asemenea, directorul general reuneşte pe toţi funcţionarii la începutul fiecărui trimestru şi discută activitatea trecută a fiecărui şi examinează activitatea viitoare. Cu modul acesta se stabileşte o coordonare între activităţile diferitelor servicii şi o mare accelerare a lucrărilor.

Controlul administrativ asupra activităţii funcţionarilor se face prin hărţi, diagrame şi grafice.

Agenţii administraţiunei centrale trebuie să completeze un formular în fiecare trimestru în care să arate : punctele din program sau altă activitate utilă realizată după propunerea funcţionarului sau cu colaboraţiunea lui în trimestrul precedent, afacerile curente expediate în acest interval, dacă au rămas afaceri nerezolvate şi pentru ce motive, câte afaceri a rezolvat pe zi, pe săptămână, cât timp a pus pentru rezolvare, soluţiunea dată, ce iniţiativă a luat pentru accelerarea lucrărilor, în ce măsură a contribuit la documentarea ministerului, ce carte a citit şi analizat, ce studii a făcut pentru perfecţionarea sa.

Diagramele agronomilor arată numărul conferinţelor, lecţiunilor făcute, consultaţiunile scrise, date cultivatorilor, metodele întrebuiţate pentru a răspândi cunoştinţele utile printre cultivatori şi rezultatele obţinute, etc.

67. — Care ar fi criteriul după care am putea cunoaşte, dacă un anumit serviciu are caracterul de serviciu public ?

Noi credem că sunt servicii publice acele servicii destinate să satisfacă nevoi și trebuințe cu caracter de generalitate și a căror activitate este necesară, după opiniunea publică, pentru realizarea și îndeplinirea vieții sociale. Activitatea lor este asigurată, organizată și controlată de organele Statului; ea nu poate fi întreruptă, organele Statului fiind obligate să asigure mersul regulat al serviciilor publice.

Profesorul Jèze consideră ca servicii publice numai acele servicii care satisfac un interes general și *căroră legiuitorul* le-a dat acest caracter, Așa că trebuie să căutăm intenția legiuitorului<sup>1)</sup>; dar legiuitorul nu în totdeauna va da în mod expres caracterul de serviciu public unui serviciu; ceva mai mult, el poate să dea acest caracter, în mod eronat, unui anumit serviciu. Duguit<sup>2)</sup> consideră că într'un serviciu public sunt întrunite 3 elemente: 1) o misiune considerată ca obligatorie pentru Stat; 2) un număr de agenți instituiți pentru a îndeplini această misiune; 3) un oarecare număr de bunuri și fonduri afectate pentru realizarea acestei misiuni. Noi adăogăm că misiunea să fie considerată ca obligatorie de opinia publică, căci altfel de cine ar fi considerată?

Sunt unele servicii pentru care nu e nici o îndoială că nu se poate întrebuița decât procedeul serviciului public. Așa avem serviciile de justiție, de poliție, militare, diplomatice și consulare.

Cel mai vechiu din aceste servicii, acel al rășboiului, datează de sigur dela origina Statului, căci el era menit să apere colectivitatea contra agresiunilor din afară. Serviciul de poliție, menit să asigure ordinea și siguranța colectivității, este iarăș necontestat un serviciu public; serviciul justiției, chemat să restabilească starea de legalitate, care fusese violată; serviciul diplomatic, menit să întrețină relațiunile dintre state, sunt deasemenea neîndoios servicii publice în toate statele.

---

1) G. Jèze, *Les principes généraux de droit administratif*, a II-a ediție Paris, 1914, pag. 247; precum și studiul său din *Revue de droit public*, 1913 pag. 503.

2) *Les transformations du droit public*, 1913, p. 416.

Alte servicii, deși astăzi au caracterul de servicii publice, nu se poate zice că au avut totdeauna acest caracter, sau că astăzi au acest caracter în toate țările. Așa, de pildă, serviciile de ordin tehnic, în care ideia de comandament, de imperium, nu există. Asemenea servicii putem cita : poșta, telegraful, telefonul, căile ferate ; de asemenea instrucțiunea, asistența publică.

Se admite că serviciile create pentru extragerea sau producerea articolelor monopolizate sunt servicii publice (manufacturile de tutun, fabricile de chibrituri, salinile).

68. — În general, într'un serviciu public găsim reguli speciale, destinate să asigure funcționarea serviciului. Așa, unele servicii, cum de pildă camerele de comerț, universitățile, etc., au dreptul să perceapă impozite sau taxe, altele au anumite drepturi asupra indivizilor (serviciul militar) sau asupra bunurilor lor, spre exemplu o cale ferată o anumită servitute asupra proprietăților vecine cu linia.

Cu dezvoltarea civilizațiunii, serviciile publice se înmulțesc și pentru ea să poată servi mai repede și mai bine interesele generale, pe care sunt chemate să le satisfacă, constatăm că se introduce un sistem de *desconcentrare*, adică se dă o anumită autonomie serviciului, dar titularii sunt numiți de puterea centrală.

Această desconcentrare poate să aibă diverse forme ; de pildă, poate să consistă în atribuirea unui patrimoniu distinct de patrimoniul general al Statului ; serviciul public având un patrimoniu distinct devine o persoană morală de drept administrativ, care se numește *stabiliment public*<sup>1)</sup>. Așa, avem Casa muncii a C. F. R., Casa școalelor, Casa de depuneri, Universitățile. Aceste stabilimente publice pot să aibă o libertate mai mare de direcțiune, o autonomie, direcțiunea fiind încredințată funcționarilor tehnici ai serviciului, sub controlul autorităților superioare, de pildă universitățile.

Alte ori exploatarea unui serviciu public este dată unui particular. Intre acesta și Stat intervine anumite raporturi juridice,

1) Vezi capitolul V, unde vorbim pe larg despre stabilimentele publice.

stabilite în actul de *concesiune*, concesionarul fiind supus supravegherei și controlului activității concedante.

69. — Serviciile publice, în sistemul legislațiunei noastre, sunt de 3 categorii : naționale, județene și comunale, după natura serviciilor ce sunt destinate să satisfacă.

De multe ori, comunele sau județele plătesc pentru servicii publice naționale. De pildă, comunele procură localurile și materialul necesar funcționării învățământului primar, localurile judecătorilor de pace ; județele, localurile tribunalelor, care sunt servicii naționale.

Comunele sau județele pot să afecteze și ele anumite bunuri sau venituri unui serviciu public comunal sau județean și pot să ceară legiuitorului ca să atribue prin lege personalitate acelui serviciu, care devine astfel un stabiliment public județean sau comunal.

70. — Serviciile publice sunt destinate a satisfacă interesele generale, interesele publicului ; aceasta însă nu însemnează că publicul sau fiecare cetățean are un drept de creanță față de serviciul public, pentru a-i cere prestarea serviciului ; cetățeanul poate să profite de serviciul public în măsura admisă de lege. De pildă, un părinte voiește să înscrie pe copilul său într'un liceu al Statului, însă ne mai fiind locuri disponibile în clasa respectivă, copilul nu este înscris ; un bătrân sau infirm voiește să obțină un ajutor dela asistența publică, dar acest ajutor, în ipoteza că cererea sa ar fi legitimată, nu i se poate da decât în măsura mijloacelor și dacă sunt fonduri, sau, când e vorba de un ajutor permanent, dacă sunt locuri vacante în buget. Cetățeanul poate să se adreseze serviciului public, în condițiunile stabilite de lege, și să-i ceară îndeplinirea unui act, pe care serviciul trebuie să-l facă. De pildă, un proprietar poate să se adreseze autorității comunale și să-i ceară o autorizare de construcțiune ; dacă autoritatea comunală refuză să-i dea autorizațiunea, pe motiv că terenul, pe care voiește să construiască, este supus alinierei, proprietarul se poate adresă justiției, care va obliga primăria ca

sau să exproprieze pe acel proprietar, sau să-i dea autorizare<sup>1)</sup>, căci nu se poate admite ca primăria să oprească un timp nedeterminat pe proprietar de a se folosi de bunul său, construind un imobil sau reparând unul existent.

Nu numai atât, serviciile publice sunt datoare să examineze cererile făcute de particulari și să le rezolve repede. Legea curții de casație din 17 Februrie 1912 (art. 39) admite că, după trecerea unui interval de o lună dela înregistrarea cererei sau dela primirea ei, autoritatea este în culpă pentru că nu a soluționat cererea și particularul poate să facă recurs (art. 39 în fine). In expunerea de motive a legii, din 17 Februarie 1912, pentru organizarea Curții de casație, ministrul justiției de atunci, ne spune: „Proiectul nostru consideră refuzul de a rezolvă o cerere „bazată pe un drept ca o violațiune a legii, care pune anume „îndatoriri funcționarilor publici“. (Vezi și art. 107 din Constituția din 29 Martie 1923).

Dar actul serviciului public trebuie să fie legal, căci altminterlea particularul este îndrituit să ceară dela justiție, după natura actului ca, sau să se înlătore actul ca fiind ilegal (art. 63 leg. 17 Februarie 1912), sau particularul obține reparațiunea prejudiciului, sau obține și înlăturarea actului și daune (art. 63 și 33 aceiași lege).

Acest control jurisdicțional asigură funcționarea serviciilor publice în conformitate cu legea.

71. — Profesorul Duguit consideră serviciile publice ca unul din elementele Statului și definește Statul o cooperațiune a serviciilor publice organizate și controlate de guvernanți.

Această definițiune a Statului ni se pare cu totul lipsită de fundament; acest autor nu admite că Statul poate fi subiect de drepturi, căci el nu admite că ar există drepturi<sup>2)</sup>. Duguit neagă existența Statului, așa cum îl înțelegem astăzi, pe motiv că ar fi abstracțiune; el neagă ideea de suveranitate, pe motiv că ar fi

1) Vezi în acest sens adnotațiunea D-lui D. G. Tăzlaeanu, președintele secțiunii III a Curții de Casație, în *Pandectele române* anul II, 1923, p. 4—5, care citează mai multe deciziuni ale Casație.

2) *Traité de droit constitutionnel*, II, 1923, pag. 75.

o ficțiune. Și, cu toate acestea, abstracțiunile<sup>1)</sup> le găsim în toate teoriile juridice, iar fără ficțiuni<sup>2)</sup> nu am putea avea o interpretare juridică. Noțiunile de națiune și de patrie nu sunt realități și cu toate acestea baza cea mai puternică a vieții sociale este întemeiată pe aceste noțiuni.

Serviciile publice sunt modurile în care se manifestează activitatea Statului; această activitate poate să fie modificată, noi servicii publice pot fi create, unele din cele existente pot fi desființate și Statul continuă să subsiste. Noțiunea de Stat este deasupra activității sale, după cum noțiunea de persoană (individ) este deasupra activității acesteia. Statul se poate concepe și fără servicii publice, numai cu guvernanți, guvern și parlament, având la dispozițiune numai serviciul de poliție, care este forța organizată pentru a impune guvernaților voința guvernanților.

72. — Autoritățile care au posibilitatea pentru a crea și organiza un serviciu public, trebuie să aibă competența ca să stabilească normele de drept necesare pentru funcționarea serviciului. De unde rezultă că, dacă este vorba să creiăm un serviciu public, care prin activitatea sa ar aduce atingere libertății individuale sau proprietății, trebuie neapărat intervențiunea legiuitorului și aceasta cu atât mai mult cu cât creiarea necesitează cheltuieli, care trebuiesc aprobate de parlament. Cu toate acestea, unele legi dau drept puterii executive de a crea un serviciu public. De pildă, legea Camerelor de comerț și industrie, din 10 Mai 1886, dă drept guvernului ca, pe cale de decret regal, să înființeze Camere de comerț și industrie (art. 1 și 2).

---

1) Abstracțiunea este o operațiune mintală, prin care după ce am constatat diferitele caracteristici sau calități ale unui obiect (*concretum*) considerăm numai una din aceste calități în mod izolat, ca și cum ar forma ceva distinct. Calitatea astfel izolată formează o *abstracțiune*. Omul are a activitate continuă, diversele manifestări nu sunt de cât proprietăți, calități ale ființei omenești. Dacă considerăm o singură manifestare facem o abstracțiune. Când căutăm manifestarea de voință în comiterea unei crime, sau în creierea unui raport juridic, facem o abstracțiune; când din faptele și forțele ce constatăm: teritoriu, populațiune și organe de conducere luăm anume calități și construim noțiunea de Stat facem o abstracțiune și o generalizare, adică constatăm: 1<sup>o</sup>) că un grup de oameni locuiește în mod permanent un teritoriu având organe permanente de conducere; 2<sup>o</sup>) că asemenea grupări, cu aceleași calități, mai există; 3<sup>o</sup>) că aceste calități abstracte, comune acestor grupări, ne dă o noțiune generală, noțiunea de stat.

2) Vezi pag. 123.

Creierea unui serviciu public este în principiu rezervată parlamentului, care poate să creeze orice serviciu public pentru Stat și să dea autorizare generală autorităților județene sau comunale să înființeze servicii publice pentru satisfacerea unor anumite nevoi de interes general pentru localitate. Este deci nevoie, ca autoritățile locale să voiască a înființa serviciul public, profitând de autorizarea de creiere dată de legiuitor; spre ex.: serviciul public comunal de pompieri, de ridicarea gunoaielor, etc.

Parlamentul poate să decidă că anume nevoi de interes general, cum de pildă telegraful, telefonul, radiotelegrafia, să fie satisfăcute în mod obligator și exclusiv prin procedeul serviciului public și să creeze serviciile publice necesare.

Organizarea unui serviciu public se poate face sau de parlament sau de puterea executivă. De pildă serviciul refacerii și al aprovizionării, care exista pe lângă ministerul de comerț și industrie, a fost organizat prin regulamentul 3129, din 6 August 1920 (*Monitorul Oficial* No. 99/920), sub forma de un subsecretariat. Inșă, când organizarea atrage cheltueli deosebite, principiile cer ca să intervie o lege, căci numai legiuitorul are dreptul de a afecta venituri din patrimoniul public sau de a autoriza serviciul să perceapă taxe, sau de a-i da o nouă competență.

În consecință, Regele poate să creeze ministere, căci prin aceasta el face o nouă împărțire a atribuțiunilor serviciilor. În Franța, serviciile sunt detașate dela un minister și atașate la altul prin simplu decret al Președintelui; deasemnea, Președintele Republicii este calificat ca să creeze noi ministere. Așa au fost create în Franța<sup>1)</sup> ministerele agriculturii și acele al poștelor în 1881. Tot Președintele poate să dea la subsecretarii de stat o parte din atribuțiunile ministeriale<sup>2)</sup>.

La noi, practica constituțională antebelică cerea ca pentru schimbarea unui serviciu dela un minister la altul să intervie o lege. Așa s'a procedat când direcțiunea penitenciarelor a fost

1) Vezi în această privință studiul lui Jèze din *Revue de droit public* 1906, pag. 741.

2) Vezi studiul din *Revue du droit public*, 1906, p. 745.

trecută dela ministerul de interne la cel de justiție, sau când școlile de agricultură și de comerț au fost trecute dela ministerul de agricultură, industrie și comerț, la ministerul instrucțiunii. Creiarea unui nou minister s'a făcut prin lege. De pildă, ministerul de agricultură, industrie, comerț și domenii s'a creiat prin legea din 30 Martie 1883, prin luarea serviciilor agriculturii, industriei și comerțului dela ministerul de Lucrări publice și serviciul domeniilor dela cel de finanțe. Tot prin lege s'a creiat ministerul industriei și comerțului (legea din 1 Aprilie 1908), luându-se aceste servicii dela ministerul agriculturii și domeniilor.

După război, însă, s'a introdus o nouă practică. Așa, s'a creiat ministerul muncii și al ocrotirilor sociale, prin decretul 1327 din 30 Martie 1920, luându-se servicii dela ministerul de comerț și industrie și dela ministerul de interne; prin decretul 4899, din 24 Noembrie 1920, s'a creiat direcțiunea căilor ferate particulare; în 6 August 1920, s'a creiat subsecretariatul refacerii și al aprovizionării. Cu toate acestea, tot printr'o lege (din 4 Noembrie 1923) s'a creiat ministerul sănătății publice, luându-se acest serviciu dela ministerul muncii, al sănătății publice și al ocrotirilor sociale.

Când însă legiuitorul a făcut o organizare, făcând atribuțiuni de competențe speciale unui organ, nu este posibil ca pe cale de decret să se aducă o modificare acestei competențe, căci Regele, prin actele sale, nu poate să modifice legile (art. 88 constituție).

Puterea executivă este competentă ca să facă regulamente pentru organizarea interioară a serviciilor publice, întru cât nu atinge principiile stabilite prin legea asupra statutului funcționarilor din 15 Iunie 1923.

Miniștrii nu au puterea de a face regulamente<sup>1)</sup> obligatorii pentru indivizii care nu fac parte din administrație. Cu toate acestea, ei pot contribui la organizarea serviciilor prin ordonanțe, circulări, regulamente interioare, obligatorii pentru per-

---

1) Vezi cap. VI, *actele puterii executive*.



sonalul ministerului, întru cât nu sunt contrarii legilor și regulamentelor decretate.

Ministrul poate să delege secretarului general sau directorilor de servicii dreptul de a semna corespondența, ordonanțe de plată, instrucțiuni adresate agenților serviciului, dreptul de a rezolvă unele chestiuni. Aceste delegațiuni sunt date în scris și publicate în „Monitorul Oficial“ (vezi legile de organizare ale ministerelor — între altele legea din 17 Sept. 1906 pentru organizarea ministerului instrucțiunii, art. 4).

În nici un caz ministru nu poate atribui unui funcționar dreptul de a rezolvă o chestiune pentru care se cere un decret regal. Nu numai atât, toate rezolvările făcute, pe baza delegațiilor date, pot fi anulate de ministru în virtutea dreptului său de control, ce-i aparține ca șef al ierarhiei<sup>1)</sup>.

73. — Suprimarea unui serviciu public se face printr'o lege. Când însă legiuitorul a dat autorizațiune puterii executive de a crea un serviciu public, cum a făcut prin legea din 10 Mai 1886 pentru Camerele de comerț, aceste servicii publice, ne spune profesorul Michoud<sup>2)</sup>, pot fi suprimate prin acelaș procedeu, de aceeași agenți cari le-au creiat. Prin urmare că, în speța noastră, deși legiuitorul nu spune nimic de suprimare, puterea executivă are acest drept.

Noi socotim că acest procedeu este admisibil, când e vorba de servicii publice, mai ales locale, fără personalitate juridică, adică guvernul, ministrul, poate să suprimă un inspectorat, o școală etc.; când însă e vorba de stabilimente publice, adică servicii publice având personalitate, cum ar fi o cameră de comerț, nu putem admite acest drept puterii executive, căci argumentul ce se invoacă nu e întemeiat, de oarece în afară de puterea legiuitoare, celelalte puteri nu au dreptul de a suprima ceea ce s'a creiat pe baza unei legi, căci legea camerelor de comerț dând delegațiune puterii executive de a crea un stabiliment

2) Laferrière, *Juridiction administrative* II, p. 502 și 503.

1) Michoud, *Théorie de la personnalité morale*, II, p. 355. În acelaș sens se pronunță G. Jèze, *Les principes généraux de droit administratif*, p. 331, ed. II.

public și această putere lucrând în virtutea acestei delegațiuni, a făcut un act, care excede puterile sale constituționale. Or, puterea legiuitoare, nedându-i dreptul de a putea suprima acest stabiliment public odată înființat, puterea executivă nu poate avea acest drept.

Suprimarea unui serviciu public, făcută de autoritatea competentă, nu poate să fie criticată din punctul de vedere juridic. Autoritatea este singură în drept să examineze dacă serviciul public este sau nu util. Operațiunea poate să fie criticată din punctul de vedere al oportunității, dar nu din acela al legalității.

74. — În urma suprimării unui stabiliment public, bunurile care făceau parte din patrimoniul stabilimentului suprimat, revin patrimoniului administrativ general din care făcea parte.

Nu se poate susține că, în urma suprimării stabilimentului public, bunurile acestui stabiliment sunt bunuri vacante, față de care urmează să se aplice art. 477 și 680 c. civ., căci aceste bunuri continuă, și în urma suprimării, să facă parte din mijloacele economice, cu ajutorul cărora agenții publici își îndeplinesc misiunea, satisfăcând interesele generale<sup>1)</sup>. Prin urmare, aceste bunuri vor intra în patrimoniul general administrativ din care au făcut parte (stat, județ, comună), fără nici o afectare specială<sup>2)</sup>. Când însă bunurile stabilimentului public suprimat provin dintr'o liberalitate făcută de un particular, aceste bunuri, și după suprimare, vor continua să fie afectate nevoilor de interes general, pe care autorul liberalității le avusese în vedere când a făcut liberalitatea, căci, dacă s'ar schimba afectațiunea, dispozantul și succesorii săi ar avea dreptul să ceară revocarea liberalității pentru neîndeplinirea condițiunilor<sup>3)</sup>.

---

1) În acest sens Jèze, *op. cit.* p. 335; Haurion, *Principes du droit public*, p. 409.

2) Profesorul Michoud, *op. cit.* II, p. 428, 470, crede că aceste bunuri intră în patrimoniul general administrativ, cu afectarea specială de a continua să satisfacă interesele generale pe care stabilimentul public le satisfăcea; Grun-debaum Ballin, *La séparation des églises et de l'Etat*, 1905, p. 106 și urm.

3) G. Jèze, *op. cit.* p. 343.

Dar, dacă scopul pe care dispozantul l'a avut în vedere devine imposibil sau ilicit, atunci Statul poate să schimbe afecțiunea bunurilor, fără ca donatorul să aibă vre-un drept de a cere revocarea.

75. — Statul, județul sau comuna satisfac nevoile de interes general prin servicii publice. Aceste servicii publice sunt conduse de funcționari publici, sub controlul organelor superioare.

Sunt unele servicii publice, care au un caracter industrial sau comercial, cum de pildă : o linie de cale ferată, o linie de tramway, producțiunea și distribuțiunea gazului sau electricității, aducerea și distribuirea apei într'un oraș, etc. Pentru construcțiunea și exploatarea acestor lucrări, autoritatea administrativă poate să întrebuințeze :

1) *regia directă*, adică autoritatea competentă, după ce a construit de pildă o linie de cale ferată, se face ea singură antreprenoră de transport, organizează serviciul și îl conduce : o comună organizează serviciul de aducerea și distribuirea apei în oraș, suportă toate cheltuelile și percepe taxe pentru consumațiunea apei.

Consiliul de Stat din Franța, printr'o deciziune, din 24 Februarie 1887, a stabilit că serviciile de omnibus și de tramway nu pot fi exploatate în regie, căci constituiesc o întreprindere comercială și industrială în afară de atribuțiunile legale ale comunelor. Așa că, după teoria consiliului, comuna are dreptul să construiască linia de tramway, dar nu poate să o exploateze (afacerea funicularului din Belleville). Profesorul Maurice Haurion combate astfel această soluțiune : „En droit, une exploitation quelle qu'elle soit, une fois errigée en service public perd son caractère d'exploitation industrielle et commerciale ; en fait l'Etat aurait mauvaise grace à refuser aux communes le droit de faire ce qu'il a fait lui même en érigeant, en service public, l'entreprise des Postes et celles des chemins de fer.

„Autoriser les communes à organiser les services de tramways et leur interdire de les exploiter en regie est une solution „assez batarde“, etc.

La noi, județul Prahova exploatează direct linia de cale ferată Văleni-Ploești, creată în condițiunile legii din 28 Martie 1900 (modificată la 31 Mai 1905) pentru construirea și exploatarea căilor ferate din inițiativă privată<sup>1)</sup>.

Statul exploatează în regie serviciul său de căi ferate, prin direcțiunea generală a căilor ferate (legea din 19 Martie 1883, modificată prin legile din 1886, 1899, 1900 și 1901. Această lege din urmă, dela 31 Martie 1901, desființează consiliul de administrație al căilor ferate, abrogând articolele 13—23. Pentru organizarea căilor ferate putem cita încă decretele legi No. 3.323 din 15 Noembrie 1918, car modifică legea pentru exploatarea C. F. R. ; Nr. 41 din 10 Ianuarie 1919, No. 3350 din 13 August 1919, No. 2231 din 26 Octombrie 1920 ; precum și regulamentele privitoare la organizarea administrațiunei căilor ferate și anume : No. 3905 din 9 Ianuarie 1919, No. 589 din 8 Februarie 1919, No. 3352 din 13 August 1919, No. 3693 din 5 Sept. 1920, No. 1392 din 29 Martie 1922, No. 240 din 28 Ianuarie 1923. Prin proiectul de lege adus în discuția parlamentului în Martie 1925, se reînființează consiliul de administrație al căilor ferate. Administrațiunea căilor ferate capătă deci un organ deliberativ, care împreună cu organul executiv, directorul general, reprezintă interesele căilor ferate).

2) *Regia interesată.* Exploatarea prin regie directă a serviciilor publice cu caracter industrial și comercial prezintă mari inconveniente, pe care le rezumăm astfel : a) o întreprindere cu caracter industrial trebuie condusă potrivit regulelor admise pentru organizarea și conducerea întreprinderilor private similare. Am arătat (No. 66) că procedurile întrebuintate de Stat, județe și comune, în exploatarea unor asemenea servicii, sunt antiindustriale ; căci, după cum arată Henry Fayol, directorul unui asemenea serviciu trebuie să țină seamă de condițiunile de reușită a unei asemenea întreprinderi, condițiuni care se pot rezuma astfel : prevedere, organizare, executare, eordonare, control

---

1) Vezi și legea din 19 Ianuarie 1906 asupra împrumuturilor din Casa Creditului județean și comunal pentru construirea de căi ferate.

și pe care administrațiunea publică nu le admite (vezi și No. 41); b) regia directă poate să expună Statul, județul sau comuna la cheltueli nejustificate, făcând lucrări de utilitate îndoelnică pentru satisfacerea intereselor electorale. În asemenea condițiuni, autoritatea exploatantă nu are nici o vedere de ansamblu, ea caută să satisfacă interesul imediat al câtorva electori influenți. Astfel se explică pentru comuna București starea mizerabilă a canalelor de scurgere, apoi personalul este supus influențelor politice și ca recrutare și ca avansare, mai numeros decât nevoile serviciului și rău repartizat; c) prin natura sa Statul se consideră ca un tutore al intereselor particulare și din această cauză relațiunile lui cu particularii sunt relațiuni dela putere la supuși și funcționarii, cari se consideră că încarnează puterea, nu admit discuțiunea, căci le-ar știrbi autoritatea. Statul nu caută mijloacele cele mai potrivite pentru a mări veniturile, căci funcționarii, care ar pute-o face, nu au nici un interes, ei sunt simpli funcționari, mulțumiți să nu-și schimbe felul de viață. Acțiunea e înceată, supusă aprobării și controlului. Or, exploatarea unui serviciu industrial cere o libertate și o promptitudine de deciziune, care nu cadrează cu formalismul administrațiunei.

Dar, pe de altă parte și exploatarea directă prezintă avantaje, căci Statul, comuna sau județul nu se uită așa de mult la beneficiile directe ale exploatării, cum ar face un concesionar. ele pot să ia în considerațiune și beneficiile indirecte ce ar rezulta din exploatare. De pildă, Statul face o cale ferată într'o regiune puțin populată, gândindu-se că, prin stabilirea unei comunicațiuni ușoare, populațiunea se va înmulți, bogăția generală va crește și astfel materia impozabilă va fi mai mare.

Statul (județul sau comuna) are obligațiunea de a satisface interesul general și, pentru a îndeplini această obligațiune, fără a avea inconvenientele ce am arătat, pentru a avea alături de dânsul activitatea particulară stimulată de interes, s'a ajuns la această formă de exploatare a unui serviciu public cu caracter industrial prin intermediul unui particular.

Unitatea administrativă (Stat, județ sau comună) dă conducerea exploatărei unei persoane sau unei societăți, dar ea rămâne proprietara instalațiilor de tot felul, rămânând stăpână să fixeze condițiunile de organizare ale serviciului, precum și cheltuelile importante pentru mărirea și complectarea instalațiilor, căci aceste cheltueli o privesc.

Beneficiile, care rezultă, se împart între unitatea administrativă și exploatantul-regisor.

În acest sens s'a făcut convențiunea din 20 Septembrie 1920, de către departamentul Seine cu un grup de tehnicieni pentru exploatarea în regie interesată a unei căi ferate județene<sup>1)</sup>.

În Franța, regia interesată se mai numește și *affermage*, care este un contract, prin care proprietarul unui lucru susceptibil de a fi exploatat încredințează unei alte persoane sarcina de a exploata în locul său, în anume condițiuni.

În general, serviciile, exploatate sub forma de regie directă, nu au fonduri de rulement, căci veniturile lor intră în bugetul general al Statului, pe câtă vreme, prin regia interesată, se obviază tocmai la acest inconvenient, căci persoana (sau societatea) care obține exploatarea liniei aduce un fond de rulement și face o exploatare comercială atât în profitul său, cât și în profitul unității administrative, proprietara întreprinderii.

La noi, legea din 1924 pentru comercializarea și controlul întreprinderilor economice ale Statului, stabilește prin art. 4 că pentru exploatarea bunurilor și întreprinderilor Statului cu caracter economic se va întrebuița regia cointerесată, urmând ca beneficiile, rezultând din exploatare, să fie împărțite între aportul adus de Stat și între aportul adus de particulari, potrivit normelor stabilite prin art. 16. În sistemul legii noastre, Statul face asociațiune cu regisorul, face o societate anonimă, constituită în vederea acestei exploatări, conform art. 4. În consiliu, Statul are 1/3 din numărul consilierilor, iar acționarii au 2/3. În această societate, statul aduce ca aport, în general, folsința bunurilor imobiliare, proprietatea imobilelor prin destina-

1) J. Champetier de Ribes, *Régimes comparés de la concession, de la regie intéressée et de la regie directe*, 1923, page 19.

ție, a fondului comercial și industrial și a mobilelor destinate întreprinderii, inventariate și evaluate la data când întreprinderea începe să funcționeze. Durata unei asemenea exploatare va fi de maximum 50 ani (art. 22), însă termenul va putea fi prelungit cu încă 50 ani.

Caracterele regiei cointeresate, după legea din 1924, sunt următoarele : a) Statul aduce ca aport social averea sa ; ea poate să aibă valoare considerabilă față de aportul adus de particulari și, cu toate acestea, administrațiunea societății o vor avea acționarii, cari au  $\frac{2}{3}$  din membrii consiliului de administrație (vezi și art. 11 în fine) ; b) Statul va suporta toate cheltuelile pentru noi investițiuni (vezi art. 16 și 21) ; c) în cazul când societatea ar da faliment, Statul riscă să piardă o avere considerabilă, căci, cu drept cuvânt, se respectă drepturile creditorilor (art. 23) și averea Statului fiind adusă ca aport, ea trebuie să asigure plata creditorilor. Spre exemplu : s'a dat unei societăți concesiunea unei mine de cărbuni pentru 50 ani : ea căzând în faliment, acel care va cumpăra activul falimentului va avea dreptul de folosință a minei pe întregul termen, fără a plăti nici un beneficiu Statului ; de asemenea, va putea vinde toate imobilele prin destinațiune, adică mașinile, toate lucrurile mobile ce ar găsi. Ceva mai mult, în proiectul guvernului se prevede ca să se treacă în societate chiar drepturile imobiliare ale Statului, ceea ce ar fi avut ca urmare că și aceste drepturi ar fi fost vândute în caz de faliment ; comitetul delegaților a adus însă modificarea necesară art. 14, stabilind că se aduce în societate numai folosința bunurilor imobiliare.

Acest sistem admis de legiuitorul nostru se aseamănă cu o concesiune, însă cu agravarea că Statul este răspunzător cu aportul, ce a adus în societate, de lipsa de pricepere a administratorilor, că el la expirarea termenului fixat pentru durata întreprinderii trebuie să-și răscumpere aportul adus sau să-l piardă.

Legea excelează printr'o puternică manifestare naționalistă, căutând să asigure preponderența capitalului românesc.

Acest mod de a exploata bunurile Statului s'a practicat din anul 1919, când ministerul de comerț și industrie a dat Creditului Minier, licărirea și exploatarea sondelor rămase dela germani. Condițiunile în care s'a făcut această *regie cointereseată* au fost dezastruoase pentru economia națională, — după cum ne arată d. Madgearu în ședința Camerei din 26 Martie 1924, — căci o avere imensă a S'atului, în plină producțiune, a fost dată unei societăți cu un capital derizoriu, cu dreptul de a lua câte lei 2,80 de fiecare sută de klg. de petrol extras; săpăturile se fac în comptul Statului, care plătește societăței toate cheltuelile, iar pe deasupra 20 % drept cheltueli generale și 10 % beneficiu. Câteva luni mai târziu prețul pentru extracție se ridică dela 2,80 la 4 și apoi la 8,60. În 1920, contractul se modifică după contractul societăței I. R. D. P. făcându-se condițiunile, ca Statul să suporte toate cheltuelile pentru foraj și extracție, să bonifice 20 % drept cheltueli generale, iar câștigul net se împarte între Stat și societate, luând societatea 50 % și uneori chiar 60 %. Ministrul de industrie a numit, în anul 1923, o comisiune de juriști pentru a examina aceste contracte. Concluziunea raportului comisiunei a fost că aceste contracte constituiesc o enormă spoliațiune în dauna Statului și că sunt isbite de nulitate, căci nu s'au respectat condițiunile legii comptabilităței.

76. — *Concesiunea întreprinderilor sau serviciilor publice* a fost multă vreme socotită ca un contract, însă un contract special, un contract *sui generis*<sup>1)</sup>, sau ca un contract de interes public, semănând când cu vânzarea, când cu închirierea<sup>2)</sup>. Alți autori, ca Laband și Otto Mayer, consideră concesiunea ca un act unilateral de putere publică<sup>3)</sup>, sau ca un contract bilateral de drept public<sup>4)</sup>.

1) Dufour, *Droit administratif*, V. pag. 349.

2) Perriquet, *contrats de l'Etat, concession des mines, des propriétés concessionnes sur les cours d'eau.*, pag. 242.

3) Laband, *Droit public de l'Empire allemand*, trad. Gandillon, 1901, II, p. 536; Otto Mayer, *Droit adm. allemand*, IV, p. 164 zice: „la concession du chemin de fer est un acte de droit public et un acte de souveraineté, par consequent il ne peut en decouler des droits de l'entrepreneur contre l'Etat. L'Etat pourra, à tout moment, restreindre ou révoquer ce qu'il a accordé : qui suo jure utitur neminem laedit“.

4) Jean Guillaouard, *Nation juridique des autorisations et concessions*



Concesiunea, trebuie să recunoaştem, că nu a fost prevăzută şi reglementată nici de codul civil, nici de codul de comerţ; concesiunea nu se aseamănă cu vânzarea, căci nu are loc nici un transfert de proprietate şi nici nu se constituie în favoarea concesionarului nici un drept perpetuu; ea nu se poate asemana nici cu închirierea, căci concesionarul nu plăteşte o chirie, din contră, el este autorizat să perceapă taxe asupra celor ce se folosesc de serviciul concedat; ea se poate asemana mai mult cu contractul de societate în sensul că autoritatea concedantă are o participaţiune de beneficii. Găsim într'o concesiune aporturi aduse de ambele părţi şi de concedant — folosinţa temporară a domeniului public şi de concesionar: capital, muncă, pricepere, găsim intenţiune de a realiza beneficii, partajul beneficiilor. Cu toate acestea, diferenţele între concesiune şi contractul de societate sunt foarte mari, căci autoritatea administrativă aduce ca aport o parte din domeniul public, asupra căruia ea are un drept de putere publică. Un asemenea drept nu poate fi înstreinat, ci numai folosinţa lui poate fi acordată pe un termen anumit. Asociaţii au drepturi egale, pe câtă vreme concedantul are drepturi superioare; asociatul care greează afacerea lucrează pentru comptul tuturor asociaţilor, pe câtă vreme concesionarul lucrează pe comptul său, el suportă riscurile, pe el îl privesc pierderile exploatărei.

Concesionarul este investit, pentru executarea lucrărilor, de toate drepturile pe care legile şi regulamentele le conferă administraţiunei (art. 5 din leg. căilor ferate din iniţiativă privată); nu numai atât, el are drept să ceară ca autoritatea concedantă să-i facă exproprierile necesare; el exercită drepturi de poliţie asupra lucrărilor concesdate.

Cu toate aceste caractere, jurisprudenţa franceză consideră concesiunea ca un contract. Curtea de casaţie printr'o decizie, din 2 Mai 1873, zice: „le cahier des charges imposé à une compagnie de chemin de fer n'était autre chose qu'un contrat intervenu entre l'Etat et la compagnie“. În consecinţă, nu se putea

---

*administratives*, Paris, 1903, pag. 182 şi urm. Kammerer, *La fonction publique en Allemagne* Paris, 1899.

nimic schimba de administrațiune, pentru a satisface nevoile publicului, fără consimțământul concesionarului.

O asemenea teorie este însă dăunătoare interesului general, pe care serviciul concedat este menit să-l satisfacă, căci face ca serviciul public să urmeze interesele concesionarului în loc să satisfacă interesul public, face ca să nu se poată impune concesionarului îmbunătățiri în serviciu. Serviciile publice, în general, trebuiesc să fie dominate de grija interesului public și concesiunea nu poate transforma serviciul public într'o afacere privată.

Dacă analizăm o concesiune, vedem că administrațiunea organizează un serviciu public, stabilește toate condițiunile de funcționare ale serviciului pentru a satisface interesul general, stabilește care sunt drepturile de putere publică atașate la acest serviciu. Printr'un act de putere publică, administrațiunea autoriză pe un particular să facă anumite lucrări pe domeniul public, și-i dă dreptul de a percepe anumite taxe dela acei cari ar voi să se folosească de aceste lucrări; căci știm că dreptul de a administra și a întrebuința domeniul public, în vederea interesului general, este un atribut al suveranității. Un asemenea drept nu poate să facă obiectul unui contract de drept privat. Statul este detentorul suveranității și, în această calitate, el organizează serviciul public și, printr'un act de putere publică, printr'un act de autoritate, el autoriză pe un particular să facă lucrările necesare pentru funcționarea serviciului public și să exploateze acest serviciu în interesul public. În al doilea rând, alături de acest act de autoritate, intervine un contract, care stabilește obligațiuni reciproce și care leagă astfel administrațiunea față de concesionar, contract care formează un singur corp cu concesiunea, dar nu e mai puțin adevărat că poate fi ușor deosebit printr'o analiză a raporturilor stabilite.

Să luăm de exemplu un caiet de sarcini al unei concesiuni de cale ferată și să-l examinăm în comparație cu legea pentru construirea și exploatarea de căi ferate din inițiativă particulare. Mai întâi se stabilesc condițiunile și termenele, în care concesionarul se angajează să execute lucrările. Asemenea dispozi-

țiuni sur., de ordin contractual. Vin apoi dispozițiunile privitoare la întreținere și exploatare, care sunt de ordin reglementar. Concesionarul este supus controlului și supravegherei administrațiunii pentru tot ceea ce privește întreținerea materialului și exploatarea. Administrațiunea urmărește în primul rând interesul public și prin urmare ea trebuie să vegheze ca viața pasagerilor să fie asigurată și ca serviciul de transport să fie efectuat în condițiuni mulțumitoare; ea poate deci oricând să ceară ca numărul trenurilor să fie înmulțit, pentru a se evita înghesuiala prea mare în vagoane. Cu alte cuvinte, fiind vorba de un serviciu public, organizarea serviciului nu este de competența concesionarului. Autoritatea publică are singura competență să stabilească organizarea și funcționarea serviciului. De aci rezultă că această organizare poate să fie modificată, după cum cere interesul general (art. 10 din legea pentru construirea și exploatarea căilor ferate din inițiativă privată, din 28 Martie 1900, cu modif. din 31 Mai 1905).

În orice concesiune se arată durata (art. 14 din legea pentru căile ferate din inițiativă particulară stabilește un maximum de 90 ani), căci concesiunea folosinței unui drept public nu poate să fie perpetuă, apoi clausele de rescumpărare (art. 16) și în fine decăderile de drepturi. Toate aceste clause sunt contractuale, apoi vin clausele privitoare la taxele de transport, pe care administrațiunea îl autoriză pe concesionar să le perceapă dela public. Nici o taxă, nici o mărire de taxă nu poate să fie percepută fără aprobarea administrațiunii concedante.

În fine, vin clausele privitoare la repartizarea beneficiilor sau la garantarea unui minimum de beneficiu pentru concesionar, stipulațiunile relative la diverse servicii publice, cum de pildă transporturi gratuite pentru anumiți funcționari, cu pret redus pentru alții, transportul poștal, serviciul telegrafic. În general, se poate zice că toate aceste obligațiuni sunt contractuale.

Prin urmare, într'un caiet de sarcini al unei concesiuni, găsim clause reglementare sau legale și clause contractuale supuse la regimuri juridice deosebite.

Când este vorba de clause reglementare, ele pot fi stabilite printr'un act administrativ de autoritate, cum ne arată art. 244 din proiectul de lege pentru unificarea administrativă, aflat acum în discuțiunea Senatului, care stabilește că concesiunile de servicii publice comunale și județene se pot acorda de consiliul comunal sau județean, afară numai când valoarea lucrării sau întreprinderii depășește o treime din venitul ordinar al bugetului comunei sau județului, în care caz se cere o aprobare tutelară (delegația județeană pentru comunele rurale și urbane ne-reședințe și ministerul de interne pentru cele reședințe și județe, dată conformă cu avizul consiliului administrativ superior, art. 445 și 244) ; dar, când este vorba de concesiuni de Stat, ele sunt acordate printr'un jurnal al consiliului de miniștri, dat în urma propunerii ministrului de comunicațiuni. Declararea de utilitate publică se face printr'un decret regal (art. 3 din legea pentru construirea și exploatarea căilor ferate din inițiativă privată, din 28 Martie 1900, cu modif. din 31 Mai 1905). Pentru anume linii enumerate în art. 4, concesiunea nu va putea fi dată decât prin lege.

Pentru concesionarea tramvaiului în comuna București s'a făcut legea specială din 18 Aprilie 1909, modificată la 18 Decembrie 1911.

Aceste dispozițiuni reglementare, privitoare la organizarea și exploatarea serviciului, pot fi modificate în orice moment de autoritate, care poate să ia măsurile necesare pentru a asigura bunul mers al serviciului public. Un prefect sau un primar, de pildă, vor putea să determine numărul trenurilor sau tramvaielor, viteza și orele de plecare, și să prescrie măsurile destinate să asigure ordinea și siguranța circulațiunei.

În această privință este foarte interesant de reamintit deciziunea Curței de casație franceză din 1846 : *Attendu, en droit que la loi du 11 juin 1842, qui avait pour objet la création de grandes lignes de chemin de fer, a attribué au gouvernement le droit de déterminer par de reglements d'administration publique les mesures necessaires pour maintenir la police, la sûreté, l'usage et la conservation de ces chemins ;*

Attendu que l'art 21 de la loi du 15 juillet 1845 sur la police de chemin de fer qualifie d'infractions punissables des peines portées au dit article toutes contreventions aux ordonnances portant reglement d'administration publique sur la police, la sûreté et l'exploitation de ces chemins ;

Attendu que, dans cette dernière loi, le législateur ayant employé le mot d'exploitation comme identique d'usage et de conservation des chemins de fer, la generalité de cette expression ne permet pas de douter que la délégation faite au gouvernement ne comprenne le droit et même le devoir de reglementer tout ce qui intéresse l'établissement de divers modes de transport, la forme, les dimensions, la constructions de diverses espèces de voitures ; enfin toutes les mesures qui peuvent assurer la complète execution des lois de concession quant aux garanties données aux diverses classes de voyageurs.

In acest proces celebru dintre Stat și compania de Orléans a luat concluziuni avocatul general Nicais-Gaillard, care a arătat în termeni elocinți că rolul Statului nu încetează după ce a acordat concesiunea : „Gardien de l'ordre et de la paix, responsable de la vie et de la sûreté des citoyens, il devra prévenir autant que possible les troubles publics et les accidents particuliers, devancer par la sagesse des reglements les enseignements de l'expérience ; prévenir, prescrire, prohiber et pour sanction à tout cela prononcer ou appliquer des peines dans les limites où la loi lui aura délégué le droit de punir. S'il ne pouvait pas, qui donc le pourrait ?“

Jurisprudența consiliului de stat francez admite ca autoritatea administrativă, fiind obligată a organiza serviciul public în cele mai bune condițiuni pentru public, are dreptul să modifice organizarea serviciului oricând nevoile sociale și economice cer aceasta. Concesionarul va fi ascultat, însă autoritatea decide. In procesul intentat de Compagnie générale française de tramways (Revue de droit public, 1910, pag. 270, cu o notă de prof. Jèze), consiliul de Stat a pronunțat, la 11 Martie 1910, o deciziune din care reproducem câteva considerente : L'administration a le droit non seulement d'approuver les horaires des trains

au point de vue de la sécurité et de la commodité de la circulation, mais encore de prescrire les modifications et les additions nécessaires pour assurer, dans l'intérêt du public, la marche normale du service.

În acelaş sens : Jèze, *Principes généraux de droit adm.* II édit. p. 285 ; Rolland în *Revue de droit public*, 1909, p. 529 ; Edmond Rieu, *De la nature juridique des concessions de travaux publics*, Paris, 1923.

Concesiunea de lucrări nu este numai un act reglementar. Într'însa se găsesc clauze financiare, clauze relative la executarea lucrărilor, la durată, la rescumpărare, etc., care sunt clauze contractuale.

Din acest punct de vedere contractul e sinalagmatic, cu titlu oneros, şi deci trebuie examinat după principiile generale din materia obligaţiunilor. Concesionarul se obligă să execute anume lucrări, într'un anumit termen, să le menţină în bună stare şi să le pue la dispoziţia publicului. Administraţiunea se obligă să-i faciliteze exproprierile necesare (art. 5 din legea căilor ferate din iniţiativă privată), să facă facilităţi de transport, scutiri de vamă, să-i garanteze uneori un minimum de beneficiu, să-i permită de a percepe, dela acei care profită de lucrările efectuate, o anumită taxă.

Contractul e făcut *intuitu personae*, din această cauză concesionarul nu poate ceda contractul fără consimţământul administraţiunei.

În rezumat, deci, concesiunea este un mod de exploatare al unui serviciu public printr'un particular, care, pe baza unui act de putere publică emanat dela autoritatea competentă, prin care aceasta organizează serviciul, face un contract pentru exploatarea aceluî serviciu, după normele puse în actul de organizare.

77. — Concesionarul se angajează ca să întreţie serviciul public, care i-a fost concedat, în condiţiunile stabilite de administraţiune, pentru satisfacerea interesului general, în schimbul dreptului de a percepe o *redevenţă*, o *taxă*, al cărui maximum e stabilit prin convenţiune şi care nu poate fi sporit decât cu consimţământul administraţiunei concedante. Concesionarul trebuie

să execute lucrările în conformitate cu caietul de sarcini pe speșele sale și tot el trebuie să întrețină lucrările în bună stare în tot timpul cât durează concesiunea.

Administrațiunea poate să facă lucrările de întreținere ce ar fi neglijate de concesionar și aceste lucrări urmează să fie plătite de concesionar.

La expirarea termenului, concesionarul trebuie să restituie toate lucrările și instalațiunile în bună stare; concesionarul suportă toate daunele provocate de executarea lucrărilor, plătește toate sarcinile întreprinderii. Dar, cum este vorba de un serviciu public, administrațiunea are dreptul de control și de organizare a serviciului.

În cazul când, din împrejurări neprevăzute, concesionarul ar suferi mari pierderi, spre ex. prin ridicarea cu totul exagerată a combustibilului, a manoperei, etc., taxa ce se percepe nu mai acoperă cheltuielile și beneficiul rațional ce se cuvine concesionarului, așa încât acesta ar putea avea o pierdere, administrațiunea trebuie să admită a da o despăgubire concesionarului. Această despăgubire poate să fie dată sau sub forma unei măriti a taxei percepute, sau prin acordarea unei subvențiuni.

Astfel s'a admis, în Franța, de către consiliul de stat, în 1916, o indemnizare pentru compania de gaz din Gournay; astfel s'a admis la noi, dela 1919 până astăzi, sporirea taxelor pe gaz și la tramway.

Motivul pentru care se admite un asemenea principiu este că concesiunea nu este un contract de speculă; ea are în vedere interesul general și acest interes cere ca concesionarul să nu fie ruinat prin exploatarea serviciului, căci numai astfel autoritatea publică va putea găsi capitaliștii, care să se intereseze de asemenea întreprinderi. Trebuie să existe un echilibru, o echivalență între obligațiunile concesionarului și beneficiul ce produce afacerea<sup>1)</sup>.

1) Vezi consultațiunea dată de Boivin Champaux, Hannotin și Mornard, avocați la Curtea de Casație și la Consiliul de Stat, și de profesorul Larnaudii privitoare la compania de gaz din Gournay în *Rev. générale d'Administration*, 1916, III, p. 233; H. Berthélemy, *Traité élem. de droit administratif*, 1916, a 8-a ediție, pag. 615.

Uneori, contractul prevede că concedantul va plăti o subvențiune concesionarului sau că-i garantează un anumit beneficiu, un anumit interes la capitalul investit (*garantie de interese*).

În principiu, însă, concesionarul suportă riscurile exploatațiunii și ia asupra sa pierderile rezultând din exploatare, după cum profită și de beneficiile ce ar rezulta dintr'o scădere a materiilor prime, a combustibilului sau a manoperei. Acest principiu este însă temperat, după cum am arătat prin aplicarea teoriei impreviziunii<sup>1)</sup>, care, însă, dacă s'ar generaliza, admițându-se ca pagubele să fie suportate de concedant, ar ajunge să facă ca concesiunea să se confunde cu sistemul regiei interesate.

78. — Concesionarul unui serviciu public este obligat să facă să funcționeze serviciul public în condițiunile coprînse în caietul de sarcini și în acele ce se vor stabili de puterea publică, fie prin măsuri legislative, fie prin acte administrative de autoritate, căci este evident că organizarea unui serviciu public nu poate avea un caracter de imutabilitate. Concesiunile, în general, sunt făcute pentru un lung period de timp, necesar pentru amortizarea capitalului investit, or, în acest interval, nevoile publicului se măresc și serviciul trebuie să satisfacă aceste nevoi în mod mulțumitor. Iată de ce sarcinile concesionarului se măresc în proporția nevoilor serviciului și administrațiunea, care veghează ca interesele publicului să fie satisfăcute, are dreptul să oblige pe concesionar a da o mai mare dezvoltare serviciului, după cum am arătat mai sus (Nr. 76). Dar concesionarul are și drepturi și obligațiuni contractuale (perceperea taxelor, subvențiuni, împărțirea beneficiilor) pe care nici administrațiunea, nici concesionarul nu pot să le modifice, decât de comun acord.

79. — Lucrătorii și funcționarii unui serviciu public concedat se pot asemăna cu funcționarii, agenții și lucrătorii unui serviciu public, sau cu funcționarii și lucrătorii unei întreprinderi private ?

---

1) Vezi asupra acestei chestiuni articolele profesorilor Leon Duguît și Maurice Hauriou asupra deciziunii consiliului de Stat în procesul Companiei de gaz din Bordeaux, *Le conseil d'Etat et l'affaire du gaz de Bordeaux* în *Revue politique et parlementaire*, 1916, II și III.



Legea recunoaște posibilitatea de a avea un agent public în serviciul unui particular. Art. 55 și 56 din codul silvic, ne vorbesc despre pădurarii și brigadierii silvici în serviciul particular, dar recunoscuți de ministerul de domenii și care depun jurământ, conform art. 57.

Convențiunea din 4 Martie 1906, pentru serviciul poștal și telegrafic pe calea ferată Panciu-Mărășești, stabilește că funcționarii societății vor depune jurământ, conform art. 3 ; legea pentru poliția rurală din 25 Decembrie 1868, prin art. 8, stabilește că proprietarii din comune rurale au drept să-și numească gărzi pentru paza proprietăților lor, însă acestea trebuie să fie recunoscute de subprefect, cari au drept să-i distitue chiar fără voia proprietarului.

Acești indivizi au deci o îndoită calitate : 1) ei sunt angajați de un particular. Intre dânsii și acel patron este un raport de locațiune de servicii, dar ei nu pot exercita funcțiunea lor fără aprobarea autorității. Din această cauză ei se aseamănă cu funcționarii publici, zice profesorul Jéze<sup>1)</sup>. Agrementul administrațiunei corespunzând cu numirea, el depune jurământ, ca și funcționarii publici. Dacă examinăm situația acestor agenți, vedem că : 1) ei sunt numiți de particulari pentru că se credea că vor fi agreeți de administrație și sunt agreeți de administrațiune, numai în cazul că vor fi prezentați de un patron ;

2) Administrațiunea poate să le retragă agrementul. Din acest moment funcționarul privat nu mai poate fi și agent public, patronul poate să-i dea o altă întrebuintare sau să-l concedieze ;

3) Când are calitate de agent public, trebuie să lucreze conform legilor, regulamentelor și instrucțiunilor administrative, iar în caz de neexecutare i se retrage agrementul.

Aceleași principii ne conduc și când este vorba de unii agenți ai serviciilor publice concesionate. Sunt unii agenți cari exercită atribuțiuni de poliție ; situațiunea lor în acest caz este supusă agrementului din partea autorității administrative.

1) *Les principes généraux du droit adm.*, a II-a ed., p. 426.

Toți agenții unui asemenea serviciu concedat, fie că depun sau nu jurământ, au obligațiunea de a nu face nimic, care ar putea întrerupe funcționarea regulată a serviciului public.

Profesorul Rolland<sup>1)</sup>, ne spune : „Deux idées dominent la situation de l'agent d'un service public concédé. D'un part le service auquel il coopère est un service public ; d'autre part, le lien qui l'unit au concessionnaire est un lien contractuel. Le service géré par le concessionnaire est un service public. A cette idée corespond une obligation juridique qui atteint tous ceux qui coopèrent à la gestion du service, quels qu'ils soient et de quelque manière qu'ils soient recrutés. Il s'ensuit que les agents des services concédés, comme les fonctionnaires proprement dits, soient tenus de ne rien faire qui puisse gêner, ralentir, ou arrêter le fonctionnement normal du service.“ Și mai departe arată că legiuitorul poate să intervie pentru a regula condițiunile de muncă, de repaos, măsurile de igienă ; funcționarea serviciului este supusă controlului administrațiunei și serviciul nu trebuie întrerupt. Așa că misiunea încredințată unui agent al serviciului *est réglée non seulement par le contract du travail, mais par la loi du service.*

De aci rezultă că funcționarii și agenții unui serviciu public concedat nu se pot pune în grevă, căci serviciul public nu poate să fie întrerupt.

Ei nu au acest drept pentru că : a) sunt supuși la legea serviciului public, în care servesc ; b) serviciul public a fost organizat ca să dea satisfacțiune nevoilor colective ale guvernanților ; aceste nevoi se manifestează în mod continuu și tot în mod continuu, fără întrerupere, trebuiesc satisfăcute<sup>2)</sup>.

1) *Revue du droit public*, 1910, p. 508.

2) În acest sens Rolland, *La grève dans les services publics concédés*, *Revue du droit public*, 1910, p. 520 ; Chardon, *Le pouvoir administratif*, 1910, p. 46 ; Jéze, *op. cit.* p. 435 și urm ; Millerand, ca ministru de lucrări publice, într'o scrisoare adresată către Sindicatul național al lucrătorilor căilor ferate, citită la Senat în 28 Iunie 1910, zice: Les transports par chemin de fer ne constituent pas une entreprise commerciale libre, mais un service public dont les fonctionnement régulier importe aux intérêts essentiels de la nation.

Consiliul de Stat, printr'o deciziune din 18 Iulie 1913 (*Revue du droit public* 1913, p 507), a admis că, în caz de grevă, guvernul poate să militarizeze serviciul public concedat.

80. — Concesiunea încetează : 1) prin ajungerea la termen; 2) prin *reziliere* cerută de una din părți pentru nerespectarea condițiilor de către cealaltă parte. Rezilierea se cere înaintea instanțelor judecătorești sau înaintea arbitrilor, după cum se arată în contract ; 3) prin căderea în stare de faliment a concesionarului ; 4) prin răscumpărare, care se prevede de obicei în contratele de concesiune ; 5) prin efectul legii, care ar opri concesiunea pentru un anumit fel de servicii publice și care ar echivala cu o răscumpărare neconsimțită.

---

**Bibliografie :** G. Jèze. *Les principes généraux du droit administratif* a II-a ed. Paris, 1914 ;  
L. Duguit, *Droit constitutionnel*, a II ediție, 1921, vol. II ;  
Berthélémy, *Droit administratif*, Paris, a 8-a ediție, 1916, precum și articolele și monografiile citate în note.

---

*e là le soin d'en assurer, en toutes circonstances, le maintien—que la gestion soit effectuée directement par l'Etat ou qu'elle ait été remise à une compagnie concessionnaire—est pour le gouvernement un des devoirs primordiaux dont il a assumé la charge envers la collectivité.*

Guvernul a făcut înaintea Camerei în ședința de la 8 Noembrie 1910 următoarea declarațiune : La question se pose, à propos de certains services publics, soit régis directement par l'Etat, les departements ou les communes, soit concédés ou affermés, de savoir si les ouvriers et employés chargés d'en assurer le fonctionnement peuvent par une cessation concertée du travail interrompre ces services. Il importe, aussi bien dans l'intérêt de la nation, que dans celui des travailleurs que cette grave question reçoive une solution franche, nette, exempte de toute equivoque... Est-il admissible que les intérêts particuliers d'une corporation, si dignes de sollicitude qu'ils puissent être, se dressent contre l'intérêt général et le prennent en otage ? Est-il admissible que dans l'espoir d'assurer le succès de leurs revendications, les agents, qui ont volontairement assumé la charge d'un service public, desertent ce service et en arrêtent le fonctionnement au detriment de l'ensemble des citoyens.

Profesorul Berthélémy, *Droit administratif*, a 8-a ediție, p. 32, face aplicațiunea teoriei sale care distinge funcționarii de autoritate deoparte și funcționarii de gestiune de alta parte, greva fiind interzisă și considerată ca un delict numai pentru funcționarii de autoritate. În asemenea condițiuni, agenții unui serviciu public concedat fiind funcționari de gestiune, greva lor ar fi licite.

## CAPITOLUL V

# PERSOANE MORALE DE DREPT ADMINISTRATIV

### Persoane morale politico-teritoriale. Stabilimente publice și stabiliment de utilitate publică.

81. Persoane. Persoană morală. Personalitate. — 82. Persoane politico-teritoriale. — 83. — Drepturi politice și drepturi civile : drepturi publice, drepturi de familie, drepturi patrimoniale. — 84. Teoria ficțiunii legale a lui Savigny. 85. — Teoria realității a lui Gierke. 86. Teoria realității sociale. — 87. Teorie persoanei morale, proprietate colectivă personificată. Teoria profesorului Berthélémy. Combaterea teoriei. Sistemele admise de legiuitori în ultimul timp. Teorii *moniste* și *dualiste*. — 88. Concilierea acestor teorii. — 88 bis. Teoria juridică a organului. — 89. Sistemul admis de constituție și de legea din 6 Februarie 1924. — 90. Persoanele politico-teritoriale; caracteristicile acestor persoane morale. — 91. Stabilimente publice. — 92. Stabilimente de utilitate publică. — 93. Persoane juridice de interes privat. — 94. Deosebirea dintre persoanele morale de interes public și persoanele morale de interes privat. — 95. Urmare. — 96. Urmare. Asociațiuni sau corporațiuni. — 97. Urmare. Fondazioni. — 98. Urmare. — 99. Persoane morale fără scop lucrativ; urmărind satisfacerea unor interese egoistice. — 99 bis. Deosebire între stabilimente publice și stabilimente de utilitate publică. — 100. Cum se recunoaște un stabiliment public de un stabiliment de utilitate publică. Stabilimentele publice subsidiare. — 101. Subvențiuni acordate stabilimentelor de utilitate publică. Afectațiune. — 101 bis. Persoane morale streine. — 102. Stabilimentele publice și cele de utilitate publică nu pot primi o liberalitate fără a fi autorizate conf. art. 811, 817 c. c. și 10 din legea asupra persoanelor juridice din 6 Februarie 1924. — 103. Stabilimentul trebuie să existe în momentul deschiderii succesiunii. — 104. — Liberalități făcute la săraci dintr'o comună. — 105. Principiul specialității. — 106. Urmare. — 107. Urmare. — 108. Capacitatea stabilimentelor publice. — 109. Gestiunea de afaceri făcută de un funcționar care depășește atribuțiunile funcțiunii. — 110. Responsabilitatea persoanelor administrative.

81. — Prin cuvântul *personalitate*, în limbajul juridic, se înțelege capacitatea de a avea drepturi. Prin urmare, persona-

litate este o calitate, o facultate, care poate să aparțină unei ființe omenești, care, având această calitate, poate să fie subiect de drepturi. Ființa omenească, care posedă această calitate, se numește *persoană*<sup>1)</sup>. Astăzi toate ființele omenești, toți indivizii sunt persoane, adică pot fi subiecte de drepturi. Această situație nu a fost totdeauna aceeași. În secolii trecuți, robii nu aveau personalitate, iar celor condamnați la anume pedepse (munca silnică pe viață) li se aplica și moartea civilă, adică li se ridica personalitatea; ei nu mai puteau fi titulari de drepturi. Prin urmare, nu toți indivizii au avut totdeauna personalitate. Astăzi personalitatea aparține tuturor indivizilor dela naștere până la moarte.

Dela început s'au recunoscut drepturi indivizilor, căci ei sunt realitățile care creiază și viața socială și noțiunea de drept. Dar, tot dela început, s'a recunoscut șefului Statului, în această calitate, anumite drepturi, necesare pentru a menține ordinea și organizarea de Stat. Personalitatea Statului este deci necesară; ea apare fără ca să se gândească cineva s'o creeze. Jurisconsulții romani considerau că Statul încă dela origină a avut bunuri, creanțe sau datorii și putea să ia parte la toate actele juridice prin organul magistraților; pe lângă aceasta, avea drepturi de comandă asupra tuturor locuitorilor.

82. — Când examinăm *organismul Stat*, constatăm :

1) că atribuțiunea principală a Statului o formează dreptul de a comandă tuturor și de a întrebuința constrângerea contra celor ce nu s'ar supune; prin urmare, Statul este o *persoană politică*.

2) că această atribuțiune de a comandă, Statul o exercită asupra tuturor persoanelor, care locuiesc în limitele teritoriului; prin urmare, Statul este o *persoană politico-teritorială*;

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

1) Cuvântul *persona*, în limba latină, înseamnă masca, ce'și puneau actorii, când eșiau pe scenă, *personatus*=mască. De la *persona* — masca s'a numit *persona* și rolul ce jucau actorii. Jurisconsulții romani au întrebuințat cuvântul *persona* pentru personagiul juridic, pentru acela care face un rol pe scena juridică.

În rezumat, deci, Statul este o *persoană*, căci este subiect de drepturi și este o *persoană politico-teritorială*.

La început nu au existat state mari, cum avem astăzi. Când omenirea a început să se ocupe de lucrarea câmpului, să părăsească viața nomadă și să formeze grupări omenești, mai mult sau mai puțin importante, atunci începe să apară ideia de comună sau ideia de Stat, căci la început aceste idei se confundă : fiecare comună formând un mic stat. Mai târziu, o cetate cucereste mai multe alte cetăți și atunci avem ideia de stat separată de ideia de comună.

Astăzi comuna ne apare, în organizarea generală a Statului, ca o *circumscripțiune teritorială*, care are ca și Statul, dar în mod secundar și în limitele pe care acesta i-l recunoaște, dreptul de a comanda asupra locuitorilor din circumscripțiune și are, ca și Statul, un patrimoniu, adică posibilitatea de a avea drepturi și datorii. Prin urmare și comuna este o *persoană politico-teritorială*.

Pentru ușurința administrațiunii, Statul a creat alte subdiviziuni teritoriale, *judetele*, cărora le-a recunoscut, în proporțiuni mai mici, dreptul de a comanda și drepturi patrimoniale. Și acestea formează *persoane politice-teritoriale*.

Posibilitatea, facultatea, capacitatea de a avea drepturi, când se aplică la un individ, se numește *personalitate*, iar individul, care are această calitate, se numește *persoană* ; când însă se vorbește de capacitatea de a avea drepturi a Statului, județului sau comunei se întrebuintează expresiunea de *personalitate morală, civilă sau juridică*, și, când aceste organisme lucrează ca subiecte, ca titulare de drepturi, se zice că sunt *persoane juridice, civile sau morale*.

Alături însă de Stat, județ și comună, legea recunoaște și alte persoane morale. Corporațiunilor cu scop lucrativ, care pun în comun capital și muncă, sau numai capital, legea le-a acordat personalitatea, adică capacitatea de a avea drepturi. În virtutea acordării acestei calități, corporațiunea va avea un patrimoniu, distinct de acela al fiecăruia din membrii care compune

colectivitatea. Gaius<sup>1)</sup> ne spune că s'a acordat acestor corporațiuni sau *collegia* personalitatea, după modelul statului, *ad exemplum reipublicae*.

83. — Persoanele fizice sau indivizii pot să aibă mai multe categorii de drepturi: *drepturi politice* (dreptul de a fi alegător și eligibil la Cameră și Senat, de a fi funcționar, de a cumpăra imobile rurale) și *drepturi civile*.

Drepturile civile se împart în 3 categorii:

*Cea dintâi* coprinde acele drepturi, ce derivă din libertatea

1) Gaius, Dig. 3, 4, Quod cuiuscumq. univers. 1,1: *quibus autem permisum est corpus habere collegii, societatis sive cuiusque alterius eorum nomine proprium est ad-exemplum reipublicae habere res communes, arcam communem et actorem sive syndicum, per quem tanquam in reipublica quid communiter agi fierique oporteat, agatur fiat.*

Jurisconsultii romani numeau aceste persoane morale: *collegia*, universități. Ei admiteau că aceste persoane morale au fost create după modelul statului. Explicațiunea e logică: Statul a avut totdeauna personalitate adică capacitate de a avea drepturi. Pe câtă vreme explicațiunea dată de unii autori moderni, că s'a acordat Statului posibilitatea de a avea drepturi, chiar patrimoniale, printr'o fictiune, asemănându-l cu individul, este o absurditate.

În general, Statul autoriză colegiile (corporațiunile) trebuincioase sau folositoare binelui obștesc și le acordă în același timp, o dată cu dreptul de a se întruni și dreptul de personalitate *jus coeundi et jus corpus habendi*. Aceste două drepturi ajunseseră a se confunda. Ori ce asociațiune, care avea *jus coeundi*, era considerată că având *jus corpus habendi*, adică personalitatea morală (Dig. 34, 5, *de rebus dubiis*, 20) Florentinus, jurisconsult din secolul II al erei creștine, ne spune că orașele aveau personalitate morală (Dig. 46, 1, 22). Vezi în această privință detalii și trimiteri în ed. II-a a acestui tratat la No. 19. În Dacia romana a existat un mare număr de *collegia*, după cum ne dovedesc inscripțiunile găsite. Vezi lucrările noastre, *Histoire du droit et des institutions de la Roumanie*, I. p. 154; *Studii de istoria dreptului român*, Buc. 1900, în *Revista de drept și sociologie* 1900, No. 2. În vechiul nostru drept, anterior codificării lui Calimah, nu găsim nimic în cea-ce privește creațiunea persoanelor morale, căci, că mai toate materiile de drept civil, această problema nu era rezolvată de dreptul nostru scris. Era obiceiul pământului, erau de altfel și ideile bizantine, care treceau în practica noastră juridică, prin faptul că marii comentatori ai dreptului, bizantin aveau la noi aproape forță de lege (vezi articolul nostru din *Nouvelle Revue historique de droit français et étranger*, 1899, pag. 217, precum și ediția II-a a acestei lucrări, p. 56 notele 2 și 3). În vechiul nostru drept existau persoane morale, și corporațiuni și fundațiuni: breslele, bisericile, monăstirile. Sub imperiul codului Calimah, personalitatea civilă este recunoscută, prin art. 15, 38 și 43. Curtea de Casație I, în 1880, *Buletin* 1880, pg. 244 admite, că pentru înființarea persoanelor morale este nevoie de un hrisov domnesc. În acest sens și D. Alexandresco, *Drept civil* I (a 2-a ed.) p. 259 și urm. În 1897 Casație I-a decide că nu e nevoie de hrisov (*Buletin* 1897, p. 1428, *Dreptul* 2,98; *Cas. I-Dreptul* 17/900 cu adnotația raposatului Degrea). Printr'o decizie însă din 1912, înaltă curte revine la vechea jurisprudentă, *Buletin* 1912, pg. 1463.

individului, cum de ex.: libertatea conștiinței, inviolabilitatea persoanei și a domiciliului, dreptul de liberă circulațiune, libertatea muncii, adică drepturile, pe care constituțiunea franceză din 14 Septembrie 1791 le numea drepturile omului și care astăzi se mai numesc și *drepturi publice*;

A doua categorie coprinde drepturile de familie, cum de pildă: dreptul de a se căsători, dreptul de a adopți, de a exercita puterea paternă, etc.;

În fine, a treia categorie coprinde drepturile care rezultă din raporturile omului cu alți oameni, sau din raporturile omului cu bunurile. Drepturile, care rezultă din raporturile omului față cu alți oameni se numesc *drepturi personale* (dreptul de creanță, obligațiune); celelate, care rezultă din raporturile omului cu bunurile, se numesc *drepturi reale* (cum ar fi dreptul de proprietate). Aceste drepturi reale sau personale constituiesc elementele unui *patrimoniu*. Prin patrimoniu înțelegem o calitate, o posibilitate de a avea drepturi și datorii; drepturile constituind elementele active ale patrimoniului, datoriile, elementele pasive. Și un om bogat, dar și unul sărac, au fiecare un patrimoniu. Un om care nu are decât datorii și un infim activ, un cerșetor, de pildă, are un patrimoniu, căci aceasta este o simplă calitate, care însoțește individul dela naștere până la moarte. Personalitatea este o calitate de a avea orice fel de drepturi, patrimoniu este o calitate de a avea numai drepturi privitoare la utilități, la bunuri; prin urmare, noțiunea de patrimoniu face parte din sfera noțiunii personalitate. Drepturile privitoare la patrimoniu se numesc *drepturi patrimoniale*.

Statul, județul sau comuna au și drepturi de putere publică, au și drepturi patrimoniale; celelalte colectivități, corporațiuni, cărora li se recunoaște un patrimoniu distinct de acela al fiecărui membru, nu au drepturi decât pe cele patrimoniale; ele au personalitate numai din punct de vedere patrimonial.

84. — Se discută foarte mult, dacă persoanele morale sunt ficțiuni sau realități. Savigny susține că faptul că se atribuie unor *elemente de fapt, unor organizațiuni materiale*, cum ar fi o corporațiune, drepturi care aparțin persoanelor fizice, cons-



titue o ficțiune<sup>1)</sup>. Marele jurisconsult german, zice că persoana morală este o abstracțiune, o închipuire juridică, căci ea nu are ființă, care să se poată vedea și pipăi, ca a omului. Pentru aceasta trebuie să intervie un act al puterii suverane, care să creieze această ficțiune. Omul prin singurul fapt al aparițiunii sale corporale, proclamă titlul său la capacitatea de drept; când însă capacitatea naturală a omului este întinsă în mod fictiv la ființe ideale, acest semn vizibil lipsește și voința autorității supreme poate singură să completeze această lipsă, creind subiecte artificiale de drepturi; altmintrelea, adică dacă voințele individuale ar avea acest drept, am cădea într'o mare nesiguranță, fără să mai vorbim de abuzurile care ar putea rezulta<sup>1)</sup>.

Statul are interes ca să recunoască personalitatea acestor grupări, care pot să aibă o activitate independentă de activitatea fiecărui membru, o unitate de acțiune. Faptul că sunt mai mulți asociați, adică o *pluralitate* și că legiuitorul îi consideră ca o *unitate* constituie ficțiunea; ea este necesară pentru a putea avea un subiect de drept distinct de asociați. Mulți autori critică această teorie, arătând că, de oarece persoana civilă este o ficțiune trebuie să recunoaștem că drepturile, ce i se atribuie, sunt drepturi fără subiect, căci a spune că asemenea bunuri aparțin unei ficțiuni echivalează cu a spune că nu aparțin nimănui. Brinz compară această construcțiune juridică cu faptul unui om care ar voi să-și atarne pălăria într'un cuier pictat pe păretele unei odăi.

Prin urmare, conform acestei teorii, faptul existenței unui grup de oameni, animați de aceiaș ideie de a urmări un anumit scop împreună, cu forțe unite, nu este suficient; ei nu pot să aibă drepturi distincte pentru colectivitate, pentru gruparea lor,

1) Savigny, *Traité de droit romain* (trad. Guenau) II p. 258. Această teorie e admisă de Laurent, *Droit civil* I p. 369; Aubry et Rau, *Cours de droit civil*, § 53 și 54; Baudry Lacantinerie, *Droit civil. Des personnes* I 297—300; Ducrocq, în *Revue de droit public* 1894 No. 1; Degré, *scrieri juridice* I p. 34; C. G. Dissescu, *Dreptul* 1902, p. 19; G. Petrescu, *Studiu asupra persoanelor civile* p. 50; D. Alexandrescu, *Explic. drept. civil* I. p. 256; C. Nacu, *Drept civil* 1901 p. 113.

independente de drepturile fiecărui asociat. Numai când Statul intervine și dă grupărei o personalitate distinctă, se creiază numai atunci o persoană nouă, titulară de drepturi și obligațiuni.

Această teorie a avut o influență considerabilă, atât asupra operelor legislative, cât și în doctrina și jurisprudența străină și română<sup>1)</sup>; ea a devenit teoria clasică, admisă de jurisprudența și majoritatea doctrinei noastre.

85. — O altă teorie, susținută pentru prima oară de Beseler și dezvoltată apoi de Zitelmann și Gierke, consideră că persoanele morale sunt niște realități, că au o existență adevărată, iar nici de cum fictivă. Gierke le numește *reale Gesamtpersonen*, adică ființe colective reale. Legiuitorul nu le creiază, el se mărginește numai să le recunoască și să determine limitele capacității acestor reale *Gesamtpersonen*. Gierke, ca și Zitelmann, pleacă dela ideia că subiectul drepturilor este facultatea de a voi și cum în orice asociațiune există o voință colectivă independentă de voința indivizilor, această voință va avea capacitatea de a exercita drepturi.

Prin urmare, o grupare de indivizi, animați de aceiași ideie de a urmări cu forțe unite un anumit scop, are o existență reală, ea face anumite acte prin care se manifestă în afară; ea are o personalitate de fapt, care nu se poate tăgădui. Codul comercial, în art. 98 și 99, se ocupă de aceste societăți de fapt și de actele juridice ce ele pot face.

Partizanii acestei teorii fac o comparațiune cu fenomenele ce constatăm în lumea anorganică, unde observăm că anumite corpuri himice, dacă se combină între dânsese, produc un corp cu calități deosebite de acelea ale corpurilor componente. Tot asemenea este și când e vorba de grupările omenești care au natură deosebită, calități deosebite, interese deosebite de acele ale membrilor componenți. Statul poate împiedica formarea asociațiunii, o poate dizolva, după ce s'a format; dar, odată formată,

---

1) Vezi articolul lui Michoud în *Revue du droit public* (la personnalité morale) 1899, în care se arată inconvenientele și slăbiciunile teoriei clasice; R. Saleilles, *De la personnalité juridique*.

asociațiunea este o persoană și Statul nu poate decât să ia act, că un nou supus s'a născut<sup>1)</sup>.

Se critică această teorie pe motivul că ea se preocupă numai de voință; dar voința nu poate să existe izolată: ea e o calitate abstractă a individului. Michoud obiectează că această teorie nu dovedește realitatea voinței colective și că teoria, în orice caz, nu se poate aplica decât la corporațiuni. Michoud admite, ca și Jellinek, că persoana morală e o realitate juridică, întrupând interesele colective ale grupărei.

86. — Unii autori susțin că este adevărat, că persoana juridică nu constituie o realitate concretă, dar nu se poate contesta că este o *realitate socială juridică*, că există, în mod indiscutabil, interese sociale deosebite de acele ale individului, că există o voință colectivă<sup>2)</sup>. Jellinek consideră că juristul nu trebuie să se preocupe dacă persoanele morale există ca realități fizice, căci lumea juridică nu e lumea fizică. Lumea juridică este o lume care există în mintea omului. Omul își creiază abstracțiuni (vezi pag. 231 nota), generalizări bazându-se pe realități concrete. De pildă, în matematică, punctul, linia, rădăcinile patrute sau cubice nimeni nu le-a văzut, dar cu toate acestea nimeni nu le consideră ca ficțiuni. Tot așa și în lumea juridică, gruparea fizicește există ca indivizi izolați, dar noi constatăm că aceste persoane urmăresc un scop comun și formează deci o *unitate* din punctul de vedere al scopului.

87. — O altă teorie susținută de savantul profesor al facultății de drept din Paris, d. Marcel Planiol, care ca și Brinz (Die

1) Zitelman, Begriff und Wesen der sogenannten juristischen Personen pag. 62. și urm.; Otto Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutschen Rechtssprechung, Berlin, 1887; Bessler, System des gemeinen deutschen Privatrechts I §. 66 și 67; Vareilles-Sommières *Les personnes morales*, Paris, 1902 p. 177 și urm.; Boistel, *Cours de philosophie du droit*. Vezi Dem. Negulesco, La problème juridique de la personnalité morale et son application aux sociétés civiles et commerciales, Paris, 1900.

2) Hauriou, *Droit administratif* și în *Revue générale du droit*, 1898, Jellinek, *System der subjectiven oeffentlichen Rechte*, trad. în franț. *L'Etat moderne et son droit*; Larnaude în *Revue du droit public*, 1906, p. 576; D. Negulesco, *op. cit.*; Cesar Partheniu, *Le droit social sur les choses*; G. Plăstara, *Curs de drept civil român* I, 1925, p. 560 și urm.; Matei Cantacuzino, *Elementare dreptului civil* No. 79 și 80.

Lehre von den subjectlosen Rechten), susține că ideia de personalitate morală se poate explica sau, mai bine zis, nu este altceva decât un aspect deosebit sub care se pot prezenta bunurile; constatăm, zice dânsul, bunuri care sunt proprietate privată și bunuri care nu sunt proprietatea nimănui, dar care au o anumită afecțiune și au administratori însărcinați să le păstreze această afecțiune. Personalitatea nu este altceva decât o masă de bunuri, iar teoria personalității morale își are locul mai bine în studiul bunurilor.

Profesorul Berthelémy<sup>1)</sup> aplică această teorie și Statului; el susține că toți Francezii sunt proprietari colectivi ai întregului teritoriu francez. Personalitatea morală nu e decât un aspect al proprietății colective. Prin urmare, fiecare francez este proprietar indiviz pe o porțiune din teritoriu, însă d. Berthelémy este nevoit să recunoască, că această proprietate colectivă are anumite caractere, din care unele speciale le găsim și în societățile anonime: noi cetățeni pot fi admiși prin naturalizare și deci această proprietate colectivă suferă modificări din punctul de vedere al titularilor. creditorii uneia nu poate să urmărească acest patrimoniu colectiv.

Și apoi, se poate vorbi în mod serios că cei 40 milioane de Francezi, care trăiesc astăzi, s'ar afla în stare de indiviziune ca membrii unei asociațiuni. Membrii unei societăți pot să dizolve societatea și să-și împartă bunurile societății, pe câtă vreme Francezii nu ar putea să dizolve Statul și să-și împartă teritoriul. Franța nu e reprezentată numai prin generațiunea actuală, ea nu se poate concepe fără generațiile trecute și fără cele viitoare<sup>2)</sup>.

---

1) *Traité élément, de droit administratif* ed. VIII, Paris, 1916, pag. 27 și urm.

2) Dacă examinăm starea legislațiunii, constatăm că la noi, în vechiul regat, a existat teoria ficțiunii. Până în 1924, trebuia o lege care să dea personalitate unei asociațiuni, care ar fi urmărit scopuri lucrative, iar corporațiunile, care aveau scopuri lucrative, căpătau personalitate conform codului de comerț (art. 78). În Ardeal se admitea teoria realității adică personalitatea se dobânda până la 6 Februarie 1924 prin simplul fapt al constituirei asociațiunii. Asociațiunile erau obligate a trimete statutele ministerului de interne pre a le viză. În Bucovina, legea austriacă recunoștea personalitatea aso-

Aceste teorii neagă existența unei personalități fictive sau reale, deosebită de personalitățile indivizilor componenți ai grupărei, considerând că persoana juridică este numai o modalitate de a exprima anumite forme de proprietate colectivă. Aceste teorii ne numesc *moniste* (dela vorba grecească *μόνος* = singur), de oarece nu recunosc decât o singură personalitate, aceea a individului, pe câtă vreme teoriile, atât a ficțiunii cât și a realității, care recunosc pe lângă personalitatea individului și pe cea a grupărilor omenești, se numesc *teorii dualiste*, căci admit 2 categorii de personalități.

88. — Teoriile acestea nu recunosc grupul ca o forță, ca o realitate, pe câtă vreme experiența ne dovedește contrariul: grupurile omenești constituiesc forțe reale: individul membru într'o grupare este mai puternic decât individul izolat.

---

ciațiunilor, care depuneau statutele la administrațiunea publică locală și dacă după trecerea unui termen de 4 săptămâni, se constată că autoritatea publică nu a făcut opoziție.

Dacă examinăm ultimele legiuri asupra persoanelor morale, constatăm că Germania prin codul civil din 1909 recunoaște asociațiunii personalitatea civilă cu simpla formalitate a inscripțiunii într'un registru; codul civil elvețian din 1907 acordă asociațiunilor personalitatea, cu obligațiunea ca în statute să se manifeste în mod expres vointa de a forma o persoană juridică.

Legea franceză din 1 Iulie 1901 acordă asociațiunilor o capacitate limitată. Legea distinge între asociațiunile nedecarate (declarația se face la prefectură) și stabilimente de utilitate publică, care capătă această calitate prin decret, dat în consiliul de stat, după propunerea ministrului de interne (art. 10 și urm.); iar legea belgiană din 1921 proclamă că asociațiunea dobândește personalitatea din ziua în care statutele asociațiunii împreună cu arătarea administratorilor au fost publicate în Monitorul Oficial.

Toate aceste sisteme, admise de diverși legiuitori, recunosc principiul realității; căci personalitatea juridică există prin faptul asociațiunii și al acordului de vointe, dar legea cere numai formalități de publicitate, adică statul ia numai act că un nou subiect s'a născut, terții sunt încunoștiințați de această naștere.

Constitutia noastră din 1923, prin art. 29, revine la teoria lui Savigny; legea din 6 Februarie 1924, făcută în aplicațiunea principiului constituțional, recunoaște în mod general personalitatea tuturor asociațiunilor, dacă îndeplinesc anume condițiuni, expres prevăzute de lege. Tribunalul cercetează dacă condițiunile sunt îndeplinite, și, după ce va fi luat și avizul ministrului în competența căruia cade scopul asociațiunii și va fi ascultat și concluziunile ministerului public, dă hotărâre de admitere sau respingere sau poate să acorde și un termen de încercare.

Legea din 1924 admite o singură categorie de persoane morale fără scop lucrativ; ea nu tratează în mod deosebit stabilimentele de utilitate publică, prețioase auxiliare ale administrațiunii, cum face legea franceză din 1 Iulie 1901.

Gruparea omenească are o psihologie a sa proprie. In momente de emoțiune, sentimentele se transmit dela un individ la altul, cu intensitate din ce în ce mai mare. In momente de pericol național, sau în cazuri de revoluțiune, mulțimea procedează chiar altfel decât ar fi procedat fiecare individ în parte : exaltarea sentimentelor devine o contagiune. Profesorul Sighele, în cunoscuta sa lucrare *Psychologie de la foule*, ne arată o serie întregă de cazuri în care individul eșit de sub influența mulțimei a regretat acțiunea ce făcuse. În război, în diversele lupte, mărturiile cele mai concordante ne arăt că oamenii, care în viața individuală nu excelau printr'un prea mare curaj, au devenit foarte curagioși, au făcut fapte de mare bravură. Studiile de psihologie ne arată că alături de elementele mobile ale caracterului individual, se găsesc elemente ancestrale, care dau caracteristica unui popor. Romanii constatașeră și recunoșteau acest adevăr, când ziceau : *Senatores boni viri, senatus mala bestia*. Toate popoarele au făcut această constatare, și încă din timpurile cele mai depărtate. Literaturile populare ne spun : l'union fait la force, unde's doi puterea crește. Prin urmare, gruparea omenească este un fapt real, pe care îl constatăm ; ea constituie un centru de interese, de relațiuni. In sensul acesta, gruparea este o realitate ; ea are o existență proprie și interese proprii distincte de ale membrilor componenți. Legea vine și recunoaște această stare de lucruri, recunoscând grupărei posibilitatea de a avea drepturi independente de acele ale membrilor componenți, recunoscând grupărei dreptul de a-și valorifica înaintea instanțelor judecătorești interesele recunoscute de lege. Nu se poate zice că legiuitorul creiază din nimic ceva, dar nu se poate zice nici că persoana morală e o realitate, care există din punctul de vedere juridic, fără nici o intervențiune din partea Statului, care se mărginește numai să ia act, cum ar face cu ocaziunea unei nașteri, când autoritatea publică constată numai faptul material, cum susțin partizanii teoriei realiste.

Viața socială, prin nevoile, prin complexul său de interese, face să nască anume situațiuni de fapt. Aceste situațiuni de fapt sunt realități. Intre aceste realități sunt și grupările sociale care

uniăresc, în comun, realizarea unor anumite scopuri utile pentru colectivitate.

Puterea publică constată : 1) existența acestor fapte reale : grupările sau colectivitățile, având interese deosebite de acele ale membrilor componți ; 2) dă posibilitate ca aceste grupări să se desvolte, recunoscându-le posibilitatea de a fi o entitate, în loc de a fi de pildă 20 indivizi câți compun asociațiunea ; *înlocuește adică, în ceea ce privește subiectul de drepturi, pluralitatea prin unitate*, dând astfel grupărei posibilitatea de a avea drepturi proprii, deosebite de acele ale componentilor ; ea recunoaște, cu alte cuvinte, grupărei personalitatea, adică capacitatea de a avea drepturi.

Legea nu putea să recunoască, prin natura lucrurilor, acestor grupări nici drepturi politice, nici drepturi publice, nici drepturi de familie, căci aceste grupări nu puteau să exercite aceste drepturi ; ele însă puteau exercita drepturi patrimoniale și legea le-a recunoscut aceste drepturi, așa că personalitatea morală este o personalitate redusă numai la patrimoniu, este o personalitate patrimonială ; altora însă le-a admis o personalitate mai largă, cuprinzând, pe lângă drepturi patrimoniale, și drepturi de a comandă, drepturi de putere publică ; altora le-a admis dreptul de a se adresa sufletului omenesc, de a face propagandă, de a face prozeliti pentru ideile religioase ce susțin, de a face biserici, procesiuni, etc. Persoana morală are o voință proprie, independentă de voința componentilor : ea este rezultanta voinței membrilor. Acei, care susțin teoria ficțiunii legale sau doctrinale<sup>1)</sup>, pornesc dela o confuziune ; ei socotesc că persoana este acelaș lucru ca și individul fiziologic, pe câtă vreme am văzut că personalitatea este calitatea de a avea drepturi și persoană se numește acela sau aceea care au personalitate. *că legiuitorul constatând că gruparea este o forță, este un fapt real, care are interese independente de acele ale membrilor componți*, i-a consfințit acele interese, îmbrăcându-le în forma juridică, ceea ce obligă pe toți să le respecte, *i-a recunoscut, adică,*

1) Michoud, La theorie de la personnalité morale, Paris, 1906, 2 vol.

*calitatea de a fi subiect de drepturi*, ceea ce se cheamă că a considerat-o persoană juridică, *a recunoscut-o adică, că joacă un rol juridic, pe scena juridică*. La *persoanele juridice politico-teritoriale* această personalitate e mai largă, căci cuprinde și drepturile de putere publică, pe care, prin natura lor, le au aceste persoane; la celelalte persoane juridice le-a recunoscut numai drepturile patrimoniale, singurele de care au nevoie pentru realizarea scopului lor.

Este o erezie a se susține, că gruparea omenească nu este o realitate, nu este o forță distinctă, separată de membrii componenți, având calități deosebite de ale membrilor, având o voință independentă de aceea a fiecărui membru și care e rezultanta voinței tuturor.

Lumea anorganică ne oferă exemple numeroase, în care constatăm, că un corp compus are calități deosebite de acele ale corpurilor componente: acest lucru îl constatăm în combinațiile chimice; tot așa constatăm și în aglomeratele mecanice, de pildă, o casă, compusă din lemn, fier, cărămizi, nisip, var, va avea calități deosebite de acele ale materialelor întrebuințate în construcțiunea ei.

Acelaș lucru este și când e vorba de grupările omenești: ele au o natură deosebită, calități deosebite, interese deosebite de acele ale membrilor componenți.

Or, cu teoria ficțiunei ajungem la rezultatul că persoana morală are drepturi distincte de acele ale membrilor componenți, dar *drepturi de aceeaș natură*. Plecând dela confuziunea individului cu persoană, admitând că legiuitorul a întins, în mod fictiv, drepturile dela individ la gruparea omenească, rezultă că persoana morală nu poate avea alte drepturi decât pe acele, ce are și individul. Pe câtă vreme, în teoria noastră, corpul compus, adică gruparea poate să aibă o altă natură decât aceea a unităților componente și să aibă alte drepturi decât acelea ce au individii care o compun. De pildă, persoanele politico-teritoriale au drepturi, pe care nu le au particularii și anume: dreptul de a comandă, drepturi de putere publică; biserică are alte drepturi: dreptul de a face propagandă, de a face prozelizi, de a face procesiuni, pe lângă dreptul de a avea un patrimoniu.



88 bis. — Persoanele juridice sunt colectivități, cari au posibilitatea de a avea drepturi. Or, dreptul, în sens subiectiv, nu este decât o manifestare de voință, protejată de lege și cum voință nu poate să aibă decât individul-om, urmează că trebuie o persoană fizică, care să exprime voința persoanei morale. Persoana morală stabilește prin legea sa organică (lege, statut) cum vor fi desemnate persoanele fizice, care vor exprima voința persoanei morale. Instituțiunea juridică menită să exprime voința persoanei morale poartă numele de *organ* al persoanei morale, care poate să fie o singură persoană (Rege, administrator, director, etc.) sau o instituțiune colegială (parlament, adunarea generală, consiliul de administrație). Persoana fizică care exercită funcțiunea, e și dânsa numită organ. Organul este acela care exprimă voința persoanei juridice, ea nu e un mandatar, căci noțiunea de mandat implică noțiunea a 2 persoane; un mandant și un mandatar; pe câtă vreme ideia de organ implică o singură persoană, lucrând prin organele sale, care nu se separă de dânsa, după cum și la individ ochi, limba, creierul nu pot fi separate de dânsul. Între mandant și mandatar e un raport juridic, între colectivitate și organ nu e nici un raport. Instrumentele, prin care persoana morală voiește și lucrează, sunt persoane fizice, având personalitate juridică.

*Noțiunea de organ este o noțiune juridică, specială dreptului corporativ și streină dreptului individual.* Când este vorba de persoane colective, regula de drept stabilește cum se alcătuiesc aceste organe și cum sunt numiți titularii fizici, cum își manifestează ei voința, în ce forme și cu ce îngrădiri. Regulele, care stabilesc structura și limitele de acțiune ale acestor organe, se numesc drept constituțional sau drept organic.

Numai în cazul că manifestările de voință ale acestor organe se fac conform regulilor stabilite, ele se socotesc făcute pentru ființa colectivă. *Organul este instrumentul de a voi și de a lucra al persoanei corporative pentru a face acte juridice; orice individ care îndeplinește o acțiune, care nu are caracter de act juridic, nu lucrează ca organ, dar ca *prepus*.* Toate actele materiale, în materie de construcțiuni, șosele, transporturi, chiar predarea unui curs nu sunt făcute de organe, dar de *prepuși*.

89. — Constituțiunea noastră, din 29 Martie 1923, prin art. 29, admite principiul ficțiunei. Ea declară, într'adevăr, că „dreptul de liberă asociațiune nu implică în sine *dreptul de a creă* persoane morale“. „Condițiunile, în care se acordă personalitatea juridică, se vor stabili printr'o lege specială“. Or, legea specială s'a făcut, este legea din 6 Februarie 1924 pentru persoanele juridice.

Această lege schimbă sistemul anterior, care recunoștea puterei legiuitoare dreptul de a creă persoanele morale, fără scop lucrativ.

După sistemul noiei legi, puterea legiuitoare nu-și mai rezervă dreptul de a examina faptele și a da recunoaștere legală a personalității juridice; legea proclamă în mod general personalitatea juridică a asociațiunilor și fondațiunilor (art. 3 din legea din 1924) dacă îndeplinesc anume condițiuni stabilite se face de puterea judecătorească, prin tribunalele de județ. Sentința tribunalului, constatând că condițiunile sunt îndeplinite, recunoaște, în baza legii, calitatea de persoană morală. Și apoi trebuiesc îndeplinite unele măsuri de publicitate și înscrierea noiei persoane morale într'un registru special ținut la tribunal. Cu alte cuvinte, s'a admis aceiaș procedură, aceleași formalități ca și pentru societățile comerciale (art. 78 și urm. c. com.); dar, pe când la societățile comerciale art. 138 c. com. arată că tribunalul va lua în prealabil avizul camerei de comerț în privința utilității întreprinderii, moralității fondatorilor și administratorilor, exactității inventariului, art. 3 din legea persoanelor juridice ne spune că se va lua de tribunal avizul ministerului în competența căruia cade scopul asociațiunei sau așezământului, — dar nu spune asupra căruia punct.

Nenorocirea este că legiitorul tratează pe un picior de absolută egalitate și asociațiunile care urmăresc un scop de interes general, cum ar fi o societate pentru combaterea tuberculozei, ca și asociațiunile cu un scop egoistic, dar nu lucrativ, cum de pildă un club. Potrivit noiei legi, toate casele de joc vor căpăta personalitatea juridică; expunerea de motive ne-o spune destul de clar. Nu numai atât, pe când în legea franceză se face distinc-

țiune între asociațiunile care au un scop de interes general și între acele, care, având tot un scop de interes general, au obținut dela guvern calitatea de *stabiliment de utilitate publică*, care le dă situațiune privilegiată ; numai acestea pot obține autorizarea de a primi donațiuni și legate (art. 910 și 917 c. civ. fr.) ; pe câtă vreme la noi, orice asociațiune, de orice fel, fie că urmărește un scop de interes obștesc, fie că urmărește un scop egoistic, poate primi liberalități, dacă este autorizată conf. art. 811 și 817 c. c. și art. 10 din legea dela 6 Febr. 1924. Legea spune la acelaș control uniform toate asociațiunile indiferent de scopul ce-l urmăresc.

Legea nu definește nicăieri *stabilimentul de utilitate publică* și nu ne arată care din asociațiuni au dreptul de a purta acest titlu și chestiunea e interesantă, căci sunt legi care recunosc a-nume avantajii (art. 291 c. pr. civ.). Probabil că legiuitorul a lăsat această sarcină doctrinei și jurisprudenței.

90. — Dintre toate grupările omenesti, societățile sau *persoanele politico-teritoriale* sunt cele mai importante, ele domină pe toate celelalte care trăiesc și se desvoltă sub protecția lor.

Persoanele politico-teritoriale și în special Statul asigură membrilor ordinea, siguranța, justiția ; ele au dreptul de comandament, ele au dreptul de constrângere, ele sunt atașate la un anumit teritoriu, asupra căruia își exercită acțiunea lor.

Toate celelalte grupări omenesti, fie biserica, fie societăți comerciale, nu au asemenea drepturi, nu au asemenea caracteristice.

În afară de acestea, societățile politico-teritoriale nu au acelaș scop ca celelalte grupări omenesti. Scopul acestor societăți este de a face cât mai plăcută viața în comun, prin colaborațiunea tuturor membrilor lor, în limitele granițelor. Această colaborațiune se stabilește între membrii grupărei prin faptul că ei trăesc împreună pe un teritoriu limitat, cu resurse limitate ; această colaborațiune e bogată în consecințe : oamenii trebuie să facă regule pentru a limita activitatea fiecăruia, stabilind și regule pentru folosința teritoriului, căci altmintrelea s'ar întâmpla

conflicte, care ar împiedica colaborațiunea, atât de necesară pentru existența Statului. Pentru a apăra teritoriul contra inamicilor din afară, se cere iarăși colaborațiunea tuturor. Intre membrii grupărei politico-teritoriale există un spirit de solidaritate, fiecare iubește și limba și tradițiile și teritoriul, — datorre credință și supunere Statului, aceasta se numește patriotism, când e vorba de legăturile morale dintre individ și Stat. Intre membrii grupărei, care au aceeași origină, care formează aceeași grupare etnică se stabilește un sentiment de simpatie, care unește pe toți acei care au conștiința de a avea aceeași origină (*syngenism*) și un sentiment de indiferență sau chiar de antipatie în contra grupurilor de origină streină<sup>1)</sup>. Gumpowitz<sup>2)</sup> ne arată lupta care există între diversele rase, cum o rasă streină, așezată pe teritoriul Statului, se asimilează cu populațiunea dominantă și din această amalgamare ese o nouă rasă, cu calități deosebite. Când însă, gruparea etnică străină e refractară asimilărei, când existența ei pe teritoriu e considerată ca un pericol de gruparea dominantă, lupta de rasă poate deveni violentă (antisemitism, lupta contra populațiunilor de culoare (galbeni sau negri) în Statele-Unite).

În rezumat, societățile politico-teritoriale, în special Statul, are drept scop de a asigura ordinea în interior, iar Statul singur are dreptul și obligațiunea de a apăra teritoriul contra inamicilor din afară. Din această cauză, funcțiunile societăților politice, cel puțin ale Statului, sunt infinite, ele sunt generale. Limitarea lor depinde de mediul social, de educațiunea poporului, de cir-

1) Gumpowitz, La lutte des races, trad. fr. par Baye, Paris, 1893.

2) Aceasta antipatie colectivă este utilă pentru conservarea grupurilor. Aversiunea sustrage pe oameni de la riscurile unui contact periculos. Istoria ne arată că două rase vecine între care există simpatie, se influențează reciproc și acea civilizațiune care este mai puternică, absoarbe pe cealaltă. Așa s'a întâmplat în Galia, unde 100 ani după cucerirea lui Cesar, Galii, din cauza simpatiei pentru Romani, se romanizaseră cu totul; pe câtă vreme, din cauza aversiunii dintre Arabi și Europeni, între aceste popoare exista un fel de impenetrabilitate. Despre dânșii, Bugeaud zicea: Faites les bouillir ensemble, il se formera deux bouillons séparés. Aceiași aversiune există între Chinezi și Europeni. Unele aversiuni pornesc dintr'o idee religioasă cum e aversiunea dintre Evrei și creștini; exista aversiune între clase sociale, între partide politice, între cercuri literare sau artistice.

cumstanțe. Pe câtă vreme toate celelalte societăți omenești au scopuri limitate.

Politica însemnează arta de a governa (dela cuvântul grecesc Πόλις = oraș), de a conduce, iar adjectivul politic înseamnă ceea ce este privitor la această artă. Prin urmare, societățile politice, sunt acele care au rolul de conducere, ca consecință care au dreptul de a ordona aceluia pe care-l conduc, dreptul de a-i constrânge ca să execute ordinele.

Dreptul de a ordona și cu consecința sa, dreptul de a constrânge, constituiesc drepturile de putere publică. Statul are în mod natural acest drept; este un drept originar al Statului, pe care el nu-l deține dela nimeni. Pe câtă vreme comuna și mai ales județele au aceste drepturi ca concesiuni din partea Statului și prin urmare ele nu pot să exercite aceste drepturi decât în limitele acordate de lege. Celelalte societăți omenești nu au aceste drepturi de putere publică, decât în cazurile în care legea permite, și totdeauna sub controlul Statului.

Cu toate acestea, *grupurile sociale de expansiune*, cum le numește Ihering, care caută mereu să-și mărească numărul aderenților, au căutat totdeauna să-și asigure puterea, stabilind o constrângere asupra membrilor. Această tendință o găsim și în biserică, o găsim și în sindicatele profesionale; excomunicarea era arma bisericeii; eliminarea, pedepsirea violentă a aceluia care nu se conformează ordinilor organelor sindicale, sunt armele sindicatelor muncitorești.

Statul, care este detentorul legal al dreptului de constrângere, trebuie însă să vegheze ca celelalte grupări sociale să nu întrebuițeze *constrângerea* de fapt și să-și creieze astfel o forță prea mare, care ar fi atunci dăunătoare interesului general.

Societatea politică prin excelență, Statul, are un caracter de perpetuitate și de continuitate, pe care nu-l găsim în celelalte societăți omenești<sup>1)</sup>.

1) Vezi mai sus No. 38.

Aceste societăți *politico-teritoriale* au un caracter general, ele au fiecare un patrimoniu, care are și dânsul caracterul de generalitate. Prin urmare, avem în sistemul nostru administrativ 3 categorii de *patrimonii administrative generale*: 1) *patrimoniul Statului*; 2) *patrimoniile județelor*; 3) *patrimoniile comunelor*. Și am văzut, când am vorbit despre serviciile publice, că atunci, când se creiază un serviciu destinat să satisfacă un interes general, nevoile acestui serviciu public sunt acoperite de veniturile unuia din patrimoniile generale.

91. — Statul, pentru satisfacerea intereselor generale cu caracter local, creiază județele și comunele, care sunt diviziuni teritoriale și cărora le recunoaște o personalitate coprinzând și drepturi patrimoniale și drepturi de putere publică.

Pentru satisfacerea intereselor speciale, cu caracter general: instrucțiunea, cultele, drumurile, căile ferate, etc., el creiază diverse servicii publice, alimentate din patrimoniul Statului, sau din alte patrimonii administrative generale.

Sunt însă unele servicii, cu caracter special, care, pentru o mai bună funcționare, au nevoie de un patrimoniu distinct, adică de un *patrimoniu afectat* pentru satisfacerea nevoilor acelui serviciu.

Un asemenea serviciu public având un patrimoniu distinct, un patrimoniu propriu, poartă numele de *stabiliment public*.

— Acest termen de *stabiliment public* este întrebuințat în tratatele de drept administrativ în două sensuri. Într'un sens mai larg, el coprinde toate persoanele morale făcând parte din administrațiunea publică, adică coprinde și subdiviziunile teritoriale dotate cu personalitate, precum și serviciile publice speciale cărora li s'a recunoscut un patrimoniu distinct, pe câtă vreme, într'un sens mai restrâns el desemnează numai serviciile publice speciale, dotate cu personalitate, adică cărora li s'a atribuit un patrimoniu distinct. (Vezi ediția II a acestui tratat, p. 49, nota 2).

Codul de procedură civilă, în art. 291, arătând persoanele care pot cere revizuirea pentru că nu au fost apărate, face următoarea enumerațiune: Statul, județul, comuna, stabilimentele

publice, din care rezultă că legiuitorul nu consideră județul și comuna ca un stabiliment public, rezervând această denominațiune numai serviciilor publice speciale dotate cu patrimoniu distinct. Aceleaș mod de a vedea găsim și în legea Curței de casație din 1910, în care la art. 75 se spune că în cazul când un județ, o comună, sau un stabiliment public, ar refuza să înscrie în buget plata unei datorii constatată prin titlu executoriu, etc.

Legiuitorul din 17 Febr. 1912 (leg. Curței de casație) admite prima accepțiune, considerând și județele și comunele ca stabilimente publice, căci în expunerea de motive a legii, el ne spune că stabiliment public este : „orice autoritate publică investită cu „personalitate morală, cum județ, comună, casa școalelor, casa „dotăției oastei, etc.

„In legea din 1910, se enumără : județele, comunele sau stabilimente publice, ca și cum județele și comunele nu făceau parte din această categorie“.

Caracteristica acestor stabilimente publice este că ele sunt create de Stat, că fac parte din adiministrațiunea publică, fiind organe ale acestei administrațiuni, că sunt alimentate din fonduri publice. Județele și comunele se diferențiază însă de celelalte stabilimente publice, prin faptul că ele au și atribuțiuni de comandament, de conducere, au deci un caracter politic, au și un caracter teritorial și, din această cauză, ele fac parte și din grupările politico-teritoriale, pe câtă vreme celelalte stabilimente publice se ocupă cu gestiunea unor anumite interese de ordin general, sau mai bine zis cu satisfacerea unui interes general ; spre exemplu universitățile se ocupă cu satisfacerea interesului general de desvoltare și răspândire a spiritului științific, casa școalelor se ocupă cu construirea de școli primare și cu dotarea lor cu mobilier și material didactic ; ea administreează și controlează toate fondurile destinate învățământului, care provin din legate sau donațiuni. Fiecare stabiliment public este specializat și destinat să satisfacă anumite interese de ordin general, pe câtă vreme județele și comunele au o competență generală în limitele teritoriale ; patrimoniul județului sau comunei este un patrimoniu administrativ general, pe câtă vreme patrimoniul

unui stabiliment public este afectat în mod special numai pentru satisfacerea interesului general pentru care a fost creat.

Dar, oricum ar fi, fie că considerăm județul, comuna și toate serviciile publice dotate cu personalitate, ca stabilimente publice, fie că dăm această denominațiune numai serviciilor publice având un patrimoniu distinct, un lucru e cert, că nu putem considera Statul ca un stabiliment public, cum pare că ar rezulta din decizia 2 din 1923 a Curții de casație secția III. Termenul de stabiliment public are o accepțiune în terminologia juridică, care exclude această interpretare și această accepțiune este confirmată și de legislațiunea noastră, după cum am arătat mai sus. Și definițiunea, ce se dă *stabilimentului public* că este un serviciu public dotat cu personalitate nu se potrivește cu noțiunea de stat. Statul este totalitatea serviciilor publice. Stabilimentul public este o persoană morală creată și întreținută din fonduri publice, făcând parte din administrațiunea generală a Statului. (Vezi și capitolul relativ la teoria actului administrativ).

Toate sarcinile serviciului, la un stabiliment public, sunt prelevate asupra veniturilor, care s'au afectat acestui patrimoniu, în mod permanent. Prin faptul că acest serviciu are drepturi proprii, are patrimoniu propriu, însemnează că i s'a acordat personalitatea, că este o persoană.

Veniturile stabilimentelor publice provin din impozite sau taxe, pe care au dreptul să le perceapă, din donațiuni sau legate făcute pentru funcționarea sau perfecționarea serviciului, din dotațiuni sau subvențiuni pe care i le dă Statul, județul sau comuna.

Agenții publici, care conduc stabilimentul public, fac cheltuielile necesare conform bugetului stabilimentului, reprezintă în public stabilimentul public, iau toate măsurile necesare pentru buna funcționare a serviciului. Cu alte cuvinte, *stabilimentul public este un serviciu public dotat de personalitate*.

Numai parlamentul are dreptul de a crea un stabiliment public, fie recunoscând în mod precis unui serviciu public un patrimoniu special, alică afectând, în mod special, anumite surse de venituri unui serviciu public, care prin aceasta devine persoană morală. Exemple de stabilimente publice aveau



universitățile, casa bisericilor, casa muncii a căilor ferate, casa școalelor, etc. Când Statul nu recunoaște în mod precis personalitatea unui serviciu public, dar creiază un patrimoniu special, pe care îl afectează în mod determinat pentru satisfacerea nevoilor aceluși serviciu, acel serviciu capătă personalitate, dacă acel patrimoniu are caracter permanent și are venituri care se reproduc în mod regulat. Așa, avem casa de depuneri, care deși prin lege nu este proclamată ca persoană juridică (vezi legea pentru organizarea casei de depuneri din 3 Aug. 1876, cu modif. din 1881, 1895, 1900, 1901, precum și legea pentru organizarea administrațiunii generale a finanțelor Statului), totuși întru cât legea îi creiază un patrimoniu special, cu caracter permanent, și cu venituri regulate, căci ea primește în depozit fondurile arătate la art. 1 din legea sa organică și dă cu împrumut conf. art. 7 capitalurile, ce are în depozit, iar diferența între dobânzile plătite și cele incasate constituie veniturile acestei case. ea este o persoană juridică, un stabiliment public. Ea are drept organe de conducere un consiliu de administrație compus conform articolului 9 și un director general; poate să împrumute Statul (art. 7 lit. a) și pe particulari; are un buget propriu. Or, toate aceste drepturi și obligațiuni, însemnează existența unui patrimoniu distinct, care nu poate să existe fără un titular. Titularul este serviciul public, este Casa de depuneri și consemnațiuni<sup>1)</sup>. Consiliul de Stat din Franța și Curtea de casție au admis că Casa de depuneri și consemnațiuni constituie un stabiliment public<sup>2)</sup>.

1) Profesorul Michond în lucrarea sa *Personalité morale* I p. 360 nu admite personalitatea casei de depuneri și consemnațiuni pe motiv că serviciul este de un interes așa de general, că el reprezintă creditul statului, așa în cât ar fi imposibil să găsim un substratum distinct personalității sale.

2) Sirey 1865, 1, 179; cass. 22 febr. 1893 Sirey, 1893 I 529; Conseil d'Etat, 29 Juin 1906, affaire Lurton, *Recueil* — 1906 p. 585: Il résulte des textes des lois et de réglemens ci-dessus visés que cette caisse constitue un établissement spécial, ayant une personnalité distincte de celle de l'Etat. — La noi, chestiunea nu a fost pusă în terminis înaintea instanțelor judecătorești, după cunoștința mea. Faptul că poate figura în instanță Casa de Depuneri nu este o dovadă că instanțele judecătorești îi recunosc personalitatea, căci sunt servicii publice ne dotate de personalitate și care figurează în instanță cum de pildă direcțiunea căilor ferate, Regia monopolurilor statului, direcția poștelor, care reprezintă patrimoniul general al statului, iar nu patrimoniile speciale, afectate acelor servicii.

După cum stabilimentele publice constituiesc servicii, care depind de Stat, de județ sau comună, ele poartă numele de stabilimente publice naționale, județene sau comunale. Deosebirea între ele consistă în aceea că tutela administrativă se exercită în condițiuni diferite.

92. — Nu numai Statul se ocupă de satisfacerea intereselor generale. Și particularii pot să facă aceasta și, în fapt, constatăm inițiativa privată manifestându-se mai ales în opere de asistență socială, dar și în alte domenii, cum ar fi instrucțiunea.

Satisfacerea interesului general este asigurată, în acest caz, de către particulari prin mijloace private.

Când inițiatorii reușesc să asigure instituțiunei venituri permanente și când interesul general ce ea își propune să satisfacă e bine apreciat, atunci Statul recunoaște instituțiunei dreptul de a avea patrimoniu, îi recunoaște adică personalitatea. Asemenea instituțiuni create din inițiativă privată și cu fonduri private și fără scop lucrativ, pentru satisfacerea unui interes general, poartă numele de *stabilimente de utilitate publică*. Avem stabilimente de utilitate publică: Afeneul, Societatea de patronaj a liberaților din penitenciare, Materna, Eforia spitalelor civile, Eforia spitalelor brâncovenesti, Spitalul Xenocrat, Eforia Krețulescu, Azilul Zoe Slătineanu, etc.

Modul de constituire, de funcționare și de dizolvare al stabilimentelor de utilitate publică este cel consfințit prin *legea pentru persoanele juridice* din 6 Februarie 1924. Stabilimentele de utilitate publică înainte de această dată se creiau prin lege. Unele din aceste stabilimente se aflau într-o strânsă legătură față de Stat. Așa de pildă, Eforia Spitalelor civile și Epitropia Sfântului Spiridon din Iași își supun spre aprobare bugetele lor Parlamentului, ca și cum ar fi vorba de servicii publice. Ceva mai mult, membrii eforiei sunt numiți prin decret, după propunerea ministrului Sănătăței publice. (Vezi legea din 17 Oct. 1864, precum și regulamentul din 17 Iulie 1868), iar socotelile administrațiunei lor se verifică de Curtea de compturi.

93. — Până acum am vorbit despre persoanele juridice, care urmăresc satisfacerea unui interes general și care nu au un scop

lucrativ ; legea recunoaște personalitatea juridică și corporațiilor sau asociațiilor create de indivizi, cu scop de câștig : acestea sunt persoanele juridice de interes privat, cu scop lucrativ, înființate pentru satisfacerea intereselor patrimoniale private ; ele constituiesc una din formele energiei și inițiativei particularilor, cum avem de exemplu societățile comerciale și civile, societăți comerciale sub forma societăților în nume colectiv, în comandită simplă sau pe acțiuni și societăți anonime, având drept obiect anumite fapte de comerț (vezi art. 3 și urm. cod. com.) sau societăți civile constituite conf. art. 236 cod. com., având drept scop realizarea unor fapte necomerciale, cu un scop lucrativ, cum sunt hunoară societățile pentru specularea imobilelor.

Legea din 6 Febr. 1924 se ocupă și de asociațiile care urmăresc satisfacerea unui interes privat al asociaților, cu condiția ca acest interes să nu aibă caracter patrimonial.

Legea stabilește modul cum se alcătuiesc, cum funcționează, cum se dizolvă aceste asociații, cărora le acordă personalitate juridică. Exemple de asemenea asociații ar fi cluburile, cercurile, asociațiile sportive, asociațiile de ajutor mutual (înmormântare, caz de boală).

Această categorie de persoane morale de interes privat joacă un rol foarte puțin important față de persoanele morale cu scop lucrativ, de aceea ne vom ocupa foarte puțin de dănsese ; iar societățile cu scop lucrativ sunt studiate în dreptul privat și nu ne vom ocupa de dănsese în acest tratat.

94. — Această împărțire a persoanelor juridice în persoane juridice de interes public și persoane juridice de interes privat, este foarte importantă. Unele sunt create pentru satisfacerea unor interese generale, altele în vederea interesului privat : unele sunt create în condițiile formulate de codul comercial (art. 77 și urm. c. com.), altele sau prin lege specială sau potrivit regulilor stabilite prin legea din 6 Febr. 1924, pentru persoanele juridice ; stabilimentele publice și cele de utilitate publică sunt

supuse controlului și supravegherei administrative, fie pentru acceptarea donațiilor și legatelor, fie pentru întreaga lor activitate, conform art. 811 și 817 c. c., art. 10 din legea pentru persoanele juridice din 6 Febr. 1924, art. 15—24; 99—101 leg. pentru pers. juridice, și diverse dispozițiuni din legile organice ale diverselor stabilimente publice, prin care se stabilește tutela administrativă, pe câtă vreme persoanele morale cu scop lucrativ nu sunt supuse unui asemenea control sau supravegheri; ele sunt lăsate la conducerea organelor stabilite de lege și statute și autoritatea nu intervine decât în caz de fraudă. Cu alte cuvinte, față de cele dintâi se întrebuițează măsuri preventive, pe câtă vreme față de cele din a II-a categorie se întrebuițează măsuri represive.

95. — Deosebiriile dintre aceste categorii de persoane morale sunt următoarele :

a) persoanele morale cu scop lucrativ, constituiesc o formă a proprietății colective. Mai mulți indivizi depun o parte din avutul lor, în vederea realizării unui anumit scop și, pentru ușurința operațiunilor, convin să se întrebuițeze un procedeu juridic, prin care se creiază un patrimoniu deosebit de acelea ale componenților și în care intră toate aporturile depuse de dânșii. Dar, ca probă, că societarii sunt adevărați titulari ai averii sociale, este faptul că în caz de dizolvare, activul se împarte între asociați potrivit drepturilor lor, că în timpul duratei societății creditorii pot urmări beneficiile ce s'ar cuveni fiecărui asociat și că în societățile anonime, în care nu se are în vedere calitățile asociaților, ci numai bunurile, ce ei aduc ca aport, se pot urmări și vinde părțile fiecăruia (art. 86 c. com.). Din cauză că s'a simțit nevoia de mari capitaluri pentru înfăptuirea marilor lucrări de ordin industrial, agricol, comercial, de navigațiune, și cum pe de altă parte era nevoie ca aceste capitaluri, odată formate din aporturile făcute de particulari, să nu se micșoreze prin retragerea mizelor, în caz de nevoie a asociatului, s'a admis ca să se creieze un patrimoniu distinct de acela al componenților societății, care să nu poată fi urmărit de creditorii societății (art.

86 cod com.) decât în caz de lichidare. Când este vorba de stabilimente publice sau de utilitate publică, scopul urmărit este satisfacerea unui interes general. Acest interes este determinat și când este vorba de un stabiliment de utilitate publică.

Când Statul creiază un stabiliment public, adică afectează unele bunuri sau unele venituri pentru satisfacerea unui interes general, creind un patrimoniu special, sau când autoriză pe unul sau mai mulți particulari să formeze o instituțiune în scop de a satisface un interes general, interesul general este singur avut în vedere. Ca dovadă despre aceasta, în caz de lichidare a instituțiunii, bunurile nu se vor împărți între asociați, ei vor fi atribuite unui alt stabiliment de utilitate publică cu un scop similar sau serviciului public însărcinat cu satisfacerea nevoilor sociale (art. 27 legea pers. morale), ce și propusese stabilimentul de utilitate publică să satisfacă; tot asemenea când un stabiliment public se desființează, activul se atribue patrimoniului general administrativ, care ar fi avut această sarcină.

Nu ne preocupăm de stabilimentele publice, căci acolo chestiunea e foarte simplă; stabilimentul public fiind un serviciu al statului, dotat cu personalitate, în sensul că are un patrimoniu special, propriu, în caz când i se ridică personalitatea, elementele active și pasive ale patrimoniului revin patrimoniului general al statului ca fiind bunuri, ce-i aparțin, dar să ne ocupăm de stabilimentele de utilitate publică și să vedem pentru ce în caz de dizolvare a stabilimentului, excedentul activ se atribue nu ca la societățile cu scop lucrativ asociaților, dar unui alt stabiliment de utilitate publică sau unui stabiliment public cu scop identic sau similar? După noi, în cazul unei societăți cu scop lucrativ, adevărați titulari, adevăratele subiecte de drepturi sunt asociații, ei sunt proprietari în mod colectiv asupra bunurilor societății, pe care ei le-au adus cu scopul de a face anumite afaceri și a realiza beneficii în propriul lor interes, pe câtă vreme într'un stabiliment de utilitate publică creat pentru creșterea și educarea orfanilor rămași pe urma războiului, s'au adunat mai multe persoane, legea cere cel puțin 20 (art. 32), au hotărât formarea acestei societăți, au făcut actul constitutiv și sta-

tutele, au obținut autorizarea cerută de art. 3 din legea pentru persoanele juridice, adică printr'o deciziune a tribunalului, dată în urma avizului ministerului, care reprezintă acel interes, au depus fiecare din membri, fie donațiuni, fie cotizațiuni, au primit donațiuni și legate dela alte persoane, au primit poate și subvențiuni dela Stat, au creiat școli, aziluri și la un moment dat, conform art. 53 din lege, se decide dizolvarea societății. Este posibil să admitem că asociații sunt coproprietari ai fondului? Incontestabil că nu; ei nu au avut această intențiune dela început și nici nu puteau să o aibă și apoi donatorii și testatorii nu au înțeles să le dea lor, ci toți, atât asociații cât și acei care au făcut liberalități, au avut în vedere interesul general pe care societatea își propunea să satisfacă; societarii nu sunt deci titularii activului societății, acest activ este atașat scopului de utilitate publică, urmărit de societate, lui îi este destinat.

Legea din 6 Febr. 1924 pentru persoanele juridice se ocupă și reglementează și asociațiunile, ce urmăresc interese egoistice, însă nepatrimoniale. In aceste asociațiuni, adevărații titulari ai activului social sunt asociații și, în caz de dizolvare a asociațiunei, activul aparține asociaților.

96. — Statul are menirea să satisfacă toate problemele de interes general; el însă nu are posibilitate nici bănească, nu are nici personal competent și suficient ca să le satisfacă pe toate. De aceea el primește ca, alături de dânsul, activitatea individuală să satisfacă asemenea interese, dar, în definitiv, lui îi aparțin realizarea acestor interese, el reprezintă aceste interese, el este titularul lor, el tolerează, admite numai ca auxiliari activitățile particulare. In asemenea condițiuni, el este adevăratul titular al patrimoniului asociațiunei. De aceea, în caz de dizolvare, lui îi aparține excedentul activ (art. 27), de aceea comisiunea persoanelor juridice, organ al Statului, are cădere să determine la care serviciu public sau la care stabiliment de utilitate publică vor trece aceste fonduri; de aceea, tot timpul cât durează asociațiunea, Statul exercită un control și supraveghează, prin delegații săi (conf. art. 15 și urm.) ca aceste societăți să-și îndeplinească menirea; pentru acea în cazul când stabilimentul de uti-

litate publică nu-și îndeplinește menirea și fondurile sunt întrebuințate pentru alte scopuri, autoritatea publică intervine și trimite în judecata Curței de apel (în circumscripția căreia își are sediul principal) pe administratori, pentru a fi destituiți și chiar pedepsiți cu închisoare, în caz de rea credință (art. 22 și 23).

Legea, în art. 31, definește astfel asociațiunea :

„Asociațiunea este convențiunea prin care mai multe persoane pun în comun, în mod permanent, contribuțiunea lor materială, cunoștințele și activitatea lor pentru realizarea unui scop, care nu urmărește foloase pecuniare sau patrimoniale.

*Scopul asociațiunii poate fi pur ideal, să corespundă intereselor generale ale colectivității, sau numai a unei categorii sociale, din care asociații fac parte, sau în fine să corespundă intereselor personale nepatrimoniale ale asociațiilor.*“

Va să zică, asociațiunea este o convențiune intervenită între mai multe persoane (art. 32 cere cel puțin 20), prin care ei hotărăsc să pună în comun : munca lor, priceperea lor și o contribuțiune bănească pentru a realiza un scop de interes general. Numai acestea sunt stabilimente de utilitate publică. Ele capătă personalitatea dacă membrii fac un act constitutiv și statuate sub forma autentică (art. 33), în care să arate : numele asociațiunii, obiectul și scopul, sediul, capitalul inițial, cotizațiunile, organele de direcțiune și control și apoi cer tribunalului autorizarea de a funcționa conform art. 86. Tribunalul va cere avizul ministerului, care reprezintă în stat interesul general care formează scopul asociațiunii ; procurorul va pune concluziuni și, constatându-se că toate formalitățile sunt îndeplinite, tribunalul dă hotărâre, prin care ordonă înscrierea asociațiunii în registru special, recunoscându-i dreptul de funcționare. Hotărârea se dă cu drept de apel în termen de 10 zile dela pronunțare și recurs în termen de 15 zile dela pronunțare.

Legea franceză din 1 Iulie 1901, asupra asociațiunilor, stabilește că ele dobândesc personalitatea juridică îndeplind formalitățile prevăzute de art. 5 ; ele însă nu capătă capacitatea de a dobândi cu titlul gratuit decât dacă au fost recunoscute ca fiind

de *utilitate publică*, recunoaştere care se dă prin decret, conform art. 11 alin. 2 şi 6.

97. — Alături de stabilimentele de utilitatea publică sub forma de asociaţiuni, mai există şi stabilimente de utilitate publică sub forma de fundaţiuni. Legea prin art. 66 defineşte fundaţiunea „actul prin care o persoană fizică sau juridică constituie un patrimoniu distinct şi autonom de patrimoniul său propriu şi-l destină, în genere, în mod permanent realizării *unui scop ideal, de interes obştesc*; — iar art. 67 adaugă că fundaţiunea între vii se constituie prin act autentic, iar fundaţiunea testamentară printr'una din formele prevăzute pentru testamente; art. 68 zice că fundaţiunile dobândesc personalitatea juridică în condiţiunile stabilite la art. 3, adică prin sentinţă judecătorească. Cererea de recunoaştere nu va putea fi făcută decât după instituirea şi numirea organelor de direcţiune şi administraţiune. (Constituirea se face tot conf. art. 86 şi 3 ca şi asociaţiunile).

Din definiţiunea legii rezultă: 1) că fundaţiunea este o instituţiune (nu un act, cum zice legiuitorul); 2) că această fundaţiune se creiază printr'un act, adică printr'o manifestare de voinţe făcută de o persoană care voieşte să creieze o asemenea instituţiune pentru satisfacerea unui scop de interes general; 3) că prin acest act el dă sau lasă, destină o serie de bunuri, care, ieşind din patrimoniul său, intră în patrimoniul instituţiunei; 4) că această manifestare de voinţă se face în formă solemnă (act autentic sau testament); 5) că actul de fundaţie organizează administraţiunea fundaţiei, sau, în caz de lipsă, numirea administratorilor se face de Curtea de apel, în a cărei circumscripţie se găseşte fundaţia, după cererea ministerului public, a ministerului competent sau a părţilor interesate (art. 75 şi 76); 6) că Statul prin puterea judecătorească examinează dacă această manifestare de voinţă s'a făcut conform cerinţelor legii, dacă scopul urmărit este de interes obştesc, dacă fondurile puse la dispoziţia instituţiunei sunt suficiente şi dacă găseşte că aceste condiţiuni au fost satisfăcute, recunoaşte personalitatea juridică a instituţiunei, adică posibilitatea de a avea drepturi.



Averea fundațiunii este și ea destinată scopului de interes general. Și aci, mai mult încă ca la corporațiuni, Statul este în ultimă analiză titularul averei, cu condițiunea de a respecta voința fondatorului, adică de a da satisfacție interesului general, pe care acesta l'a avut în vedere <sup>1)</sup>. O societate nerecunoscută nu

1) O chestiune care a dat naștere la mari discuțiuni este cea de a ști cine e subiectul dreptului într'o fundațiune. Brinz (Pandekten, a 2-a ed. I. p. 213) susține că un patrimoniu poate să existe fără stăpân, dacă este destinat la un scop; ast-fel un spital, un azil sau un patrimoniu care nu are nevoie de un proprietar, căci patrimoniul are un scop, o destinațiune, el aparține acestui scop. Cu alte cuvinte, într'o fundațiune, titularul drepturilor este însăși averea. Teoria aceasta se bazează pe numeroase texte din dreptul roman (Dig. 3, 5, 31 in fine: *sententia praedio datur; fundo servitus adquiritur* — Dig. 8, 1, 12); ea este împărțită la noi de savanții jurisconșulți Al. Degrè și D. Alexandresco (Degrè, *Opere complete*, I, 20 și urm.; Alexandresco, *Dreptul* 1899, p. 620 și urm.).

Unii din partizanii acestei teorii susțin că, după cum persoane incapabile de a vroi, nebunul și copilul pot fi subiecte de drepturi, tot așa un animal sau un lucru pot fi subiecte de drepturi. Subiectul de drepturi are dispozițiunea și folosința lucrurilor. Ființa neomească incontestabil că nu poate dispune de lucrurile ce-i aparțin, dar se poate folosi de dinsele ca și copilul sau nebunul.

Teoria mi se pare inexactă. Mai întâi, în cea-ce privește exemplele din dreptul roman, ele nu ne dovedesc că jurisconșulții romani considerau ca un drept de servitute poate să aparțină unui fond; ei admiteau că o asemenea servitute poate să fie o calitate a unui fond care aparține unui proprietar. De asemenea copilul și nebunul nu pot fi asemănați cu lucruri sau animale, căci amândoi au voință, dar unul o are necompletă, altul o are bolnavă. În fine patrimoniul nu trebuie considerat ca subiect și obiect de drepturi, căci cadem în absurd. (Giorgi, *Dottrina dei corpi morali*, I p. 44; „*Ma se noi facciamo tutt'uno del soggetto e dell'oggetto addio rapporto, addio diritto!*“

O altă teorie, susținută de Zitelman, Gierke și alții și cunoscută sub numele de *Willenstheorie* consideră ca titular al drepturilor voința. Într'o fundațiune subiectul drepturilor este voința fondatorului cristalizată și perpetuă în scopul său, după cum într'o corporațiune subiectul drepturilor este voința colectivă a asociaților. Dar voința nu poate fi nici o dată considerată ca independentă de persoana fizică, după cum fac partizanii acestei teorii.

O teorie, susținută mai ales în Italia, considera Statul ca titularul drepturilor într'o fundațiune. Argumentele, pe care se întemeiază, sunt trase din considerațiunea că Statul dă autorizarea de funcționare, el supraveghează și suprimă fundațiunile. Or a-i recunoaște aceste drepturi este tot una cu a-i recunoaște dreptul de proprietar. Noi credem însă că aceste drepturi recunoscute Statului pot fi explicate ast-fel. Dreptul de autorizare se explică prin aceea că voința omului nefiind perpetuă nu poate crea o operă perpetuă, fără concursul Statului, care singur poate să-i dea această calitate, și aceasta în limita interesului general, adică atâta timp cât scopul fundațiunii nu contravine interesului public. Dreptul de supraveghere al Statului, ca și dreptul de dizolvare, nu derivă dintr'un drept de proprietate, ce ar avea Statul, el exercită aceste drepturi ca putere publică, el fiind apărătorul intereselor generale. (G. de Lapradelle, *Théorie des fondations perpetuelles*, Paris 1895, p. 441 și urm.).

poate sta în instanță, neavând existență în fața legii; ea nu poate pretinde drepturi, căci drepturile aparțin numai persoanelor existente<sup>1)</sup>.

98. — b) Persoanele morale cu scop lucrativ se constituiesc conform prescripțiunilor codului de comerț, pe câtă vreme stabilimentele publice se creiază prin lege specială, iar stabilimentele de utilitate publică și în genere persoanele morale private fără scop lucrativ, cum de pildă cluburile, destinate să ofere membrilor anume agremente, confort, sau societățile sportive destinate să procure membrilor posibilitatea de a practica un anumit sport (o societate pentru Tenis, etc.) dobândesc personalitatea conform prescripțiunilor legii din 6 Februarie 1924 pentru persoanele juridice. Până la punerea în aplicare a acestei legi, stabilimentele de utilitate publică se creiau tot prin lege, cum de pildă legea din 6 Aprilie 1900 pentru recunoașterea ca persoană morală a clubului Tinerimea.

c) persoanele morale cu scop lucrativ au capacitate de a avea numai drepturi patrimoniale, pe câtă vreme stabilimentele publice și stabilimentele de utilitate publică au o capacitate mai largă, care cuprind și alte drepturi de ordin moral, ele reprezintă un interes obștesc pe care caută să-l servească prin activitatea lor. De aceea, în legislațiunile care admit ca copiii mo-

---

Ihering (*L'esprit du droit romain* IV, 145; *L'évolution du droit* p.310) crede că într'o fundațiune titularii drepturilor sunt beneficiarii, după cum într'o corporațiune sunt asociații care o compun. Cu alte cuvinte, fundațiunile sunt consacrațiunea lucrurilor și capitalurilor în favoarea unor persoane nedeterminate pentru o destinațiune permanentă. Nedeterminarea beneficiarului este elementul care o diferențiază de liberalitățile celorlalte: donațiuni și legate. Perpetuitatea sa o deosebește de pomeni sau de daruri făcute la un grup de persoane nedeterminate.

După noi, titularul drepturilor în ori-ce stabiliment de utilitate publică, fie corporațiune, fie fundațiune, este nevoia de interes general, pe care instituțiunea e destinată să o satisfacă și care dobândește o precizare prin actul de constituire sau de fondare, manifestare expresă de voință a fondatorilor. Legiuitorul recunoaște personalitatea acestei nevoi de interes general, proclamate de voința fondatorilor. Numai așa ne putem explica de ce bunurile unui stabiliment de utilitate publică desființat revin Statului, care reprezintă interesele generale. Altmintrelea ar trebui ca, într'o corporațiune, în caz de lichidare, excedentul să fie atribuit membrilor.

1) Cas. rom. s. u. *Dreptul* 1895, p. 643. *Contra*: Trib. Ilfov com. sent. 951/902, procesul soc. Ion Cucuzel; Jud. oc. II Buc., Cartea 2037/902; C. N. Buzdugan în *Revista de drept și Sociologie*, Martie, 1902 p. 389 și urm.

ralmente abandonați de părinți să fie luați din îngrijirea acestora și încredințați unor instituțiuni de asistență socială, aceste instituțiuni exercită asupra acestor copii drepturile conferite de lege părinților, aceste drepturi sunt recunoscute și așezămintelor, care îngrijesc de educațiunea copiilor orfani sau copiilor găsiți.

Prin faptul că aceste stabilimente reprezintă un interes general, ele pot primi donațiuni și legate din partea persoanelor care se interesează de scopul urmărit de instituțiune și voiesc să ajute la realizarea lui. Pe câtă vreme, după unii autori, o societate cu scop lucrativ nu ar putea primi o donațiune sau legat; căci, zic dânsii, legea i-a recunoscut capacitatea pentru a face acte lucrative, și în capacitatea ce i-a dat-o nu i-a recunoscut și *factio testamenti*, dreptul de a fi instituit moștenitor, ele sunt constituite pentru a face fapte de comerț, au drept obiect fapte de comerț (art. 77 c. com.)<sup>1)</sup>; personalitatea ne fiind decât o ficțiune, trebuie să se limiteze la obiectul pentru care a fost creată societatea.

După noi, o societate comercială nu se îndepărtează de la obiectul său, primind o liberalitate; ea va întrebuinta liberalitatea tocmai în vedere de a ajuta la realizarea obiectului. Și apoi în societățile comerciale, sub personalitatea societăței, găsim pe asociați, care sunt adevărați titulari. Prin urmare, când e vorba de astfel de societăți, beneficiarii sunt asociații. O liberalitate făcută unei societăți în nume colectiv, este vreo îndoială că e făcută societărilor? Ele nu au nevoie de autorizația prescrisă de art. 811 și 817 c. c., căci aceasta e o dispoziție specială care nu se poate întinde pe cale de analogie<sup>2)</sup>.

Dar, în ceea ce privește capacitatea de a face diverse acte de natură patrimonială, persoanele morale cu scop lucrativ au o capacitate foarte mare, lăsată la aprecierea societărilor, care pot

1) Baudry-Lacantinerie et Colin, *Donations*, I p. 101; *Contra* Thaller, *Traité elem. du droit comm.* ed. II p. 191: *Lot, Des liberalités aux sociétés civiles et commerc.* Paris, 1895.

2) Trib. Senei Sirey 81 -2-251 cu adn. Labbé; *Contra* Camberlin în *La loi*, 8 Mai 1881.

să mărească sfera de acțiune a societății, sau chiar să schimbe obiectul. O societate de cumpărări și vânzări de mărfuri în en gros (cu ridicata), poate să se ocupe și de vânzări în detaliu, iar la un moment dat, poate să dea bani cu dobândă sau să cumpere imobile. Pe câtă vreme stabilimentele publice și cele de utilitate publică au o capacitate restrânsă; căci este o regulă de ordine publică, care cere ca aceste stabilimente să fie închise într'o specialitate funcțională, din care să nu poată ieși. Atribuțiunile administrative ale serviciului dotat cu personalitate au fost fixate în momentul creării și prin faptul că i s'a recunoscut un patrimoniu special, afectat pentru nevoile serviciului, nu se poate concepe că a dobândit dreptul de a-și întinde după voie atribuțiunile sale. Serviciul personificat face parte din administrațiunea generală a țării și numai organele publice competente au dreptul de a-i mări sfera de atribuțiuni. Acelaș lucru și pentru stabilimentele de utilitate publică, care nu se pot folosi decât de drepturile ce le sunt necesare pentru realizarea scopului și destinațiunii lor (art. 9 leg. persoanelor juridice din 6 Februarie 1924) și Statul supraveghează ca ele să nu facă acte contrarii statutelor sau scopului pentru care au fost create. Acest principiu, că stabilimentele publice și stabilimentele de utilitate publică nu pot să iasă din sfera lor de activitate, este cunoscut în dreptul administrativ sub numele de *principiul specialității*.

Ca o aplicațiune a acestui principiu, stabilimentele publice și de utilitate publică nu pot accepta un legat sau o donațiune fără o prealabilă autorizare dată de puterea publică, conf. art. 811 și 817 c. civ. și a art. 10 din legea pentru persoanele juridice. În baza acestui principiu, când se face o liberalitate unei instituțiuni de asemenea natură, cu obligațiuni, care nu intră în specialitatea acelei instituțiuni, ea nu trebuie să fie autorizată a accepta liberalitatea. Dar, pentru că interesul public cere ca beneficiul liberalității să nu fie pierdut pentru public și pentru ca să se satisfacă intențiunile testatorului, în cazul când există un alt stabiliment, în specialitatea căruia intră acele obligațiuni, unii autori recomandă să se accepte liberalitatea, făcându-se

beneficiar acest din urmă stabiliment. În acest sens se pronunță consiliul de stat din Franța<sup>1</sup>).

d) În societățile cu scop lucrativ găsim unele tipuri ca societățile în nume colectiv și societățile în comandită simplă sau în comandită pe acțiuni (numai persoana comandatului), care sunt formate *intuitu personae*, adică calitatea de societar nu poate să fie transmisă fără consimțământul coasociaților, pe câtă vreme în societățile anonime, părțile de societar reprezentate prin acțiuni se pot transmite, se pot negocia. În toate cazurile însă asociatul are un drept asupra avutului social, proporțional cu aportul social și în caz că se retrage dintr'o societate în nume colectiv sau în comandită simplă, trebuie să i se plătească partea proporțională din capitalul social.

Pe câtă vreme, într'o asociațiune, calitatea de asociat este totdeauna personală și nu se poate transmite și în cazul când se retrage, asociatul nu are nici un drept asupra avutului social (art. 50 din legea asupra pers. jurid.).

e) prin protecțiune specială acordată stabilimentelor de interes general (și publice și de utilitate publică), prin art. 291 c. pr. civ., prin faptul că au dreptul de a cere revizuirea proceselor în cazul când nu au fost apărute, sau au fost apărute cu viclenie.

99. — Am văzut deosebiri ce există între persoanele morale private cu scop lucrativ și persoanele morale de interes general (stabilimente publice și de utilitate publică). Mai sunt unele categorii de persoane morale private, care nu au scop lucrativ, dar care urmăresc un scop privat și care înainte de 1924 dobândeau personalitatea printr'o lege, iar după legea din 6 Februarie 1924, pentru persoanele juridice, dobândesc personalitatea conform prescripțiunilor acelei legi, însă dacă mai multe persoane pot forma o asociațiune pentru satisfacerea unor interese nepatrimoniale ale asociaților (art. 31) și pot obține personalitatea juridică conf. art. 3, un particular nu poate însă crea o fundație cu interes privat, care să ajute pe membrii familiei

1) Haurion, *Droit administratif*, p. 809 și urm.

sale de pildă, căci art. 66 se opune, cerând ca fundațiunea să fie de interes obștesc. Numai o lege ar putea permite funcționarea unei asemenea fundațiuni.

Asociațiunile create pentru satisfacerea unor interese personale, însă nepatrimoniale, se creiază și funcționează potrivit normelor stabilite de lege și de statute.

Dar aceste persoane morale fără scop lucrativ, urmărind satisfacerea unor interese private, nu intră în cadrul dreptului administrativ, căci persoane administrative sunt numai acele care se ocupă cu satisfacerea intereselor cu caracter obștesc.

99 bis. Am văzut că există două categorii de persoane morale de drept administrativ: stabilimente publice și stabilimente de utilitate publică. Credem necesar să arătăm deosebiri ce există între aceste două categorii de persoane juridice create pentru satisfacerea intereselor generale.

Din definițiunea ce am dat stabilimentelor publice rezultă :

1) că ele sunt servicii publice, create de autoritatea publică pentru satisfacerea unui interes general, cărora li s'a recunoscut un patrimoniu distinct pentru necesitățile serviciului ; ele sunt create din inițiativa Statului (județului sau comunei), sunt alimentate din fonduri publice și fac parte din administrațiunea publică ; pe câtă vreme stabilimentele de utilitate publică sunt create din inițiativa privată, sunt alimentate din fonduri private și nu fac parte din administrațiunea publică (a Statului, județului sau comunei) ;

2) Funcționarea stabilimentelor publice are loc conform legii organice sau a regulamentelor ; pe câtă vreme cea a stabilimentelor de utilitate publică are loc conform statutelor sau a legii din 6 Februarie 1924, asupra persoanelor juridice ;

3) Funcționarii întrebuințați de stabilimentele publice sunt funcționari publici, pe câtă vreme acei ai stabilimentelor de utilitate publică nu au acest caracter, ei sunt asimilați cu funcționarii societăților comerciale sau civile cu scop lucrativ <sup>1)</sup> ;

1) Curtea Casat. III. decizia din 1924 în procesul dintre Dr. Căplescu cu Eforia spitalelor Brâncovenești.

4) actele pe care le fac organele stabilimentului de utilitate publică nu sunt acte administrative, cum sunt acele făcute de organele unui stabiliment public și deci nu pot fi atacate conf. art. 5 litera din legea Curței de casație din 1912, ci numai pe calea ordinară înaintea tribunalelor.

5) fondurile stabilimentelor de utilitate publică nu sunt fonduri publice, cum sunt acelea ale stabilimentelor publice;

6) lucrările efectuate de stabilimentele de utilitate publică nu sunt lucrări publice și prin urmare nu sunt supuse regulilor stabilite pentru asemenea lucrări;

7) exproprierea pentru utilitate publică nu poate fi întreprinsă de stabilimentele de utilitate publică;

8) stabilimentele publice sunt supuse tutelei administrative organizată prin lege; contractele din care derivă un venit sau o cheltuială se încheie conform legii comptabilității generale a statului, pe câtă vreme stabilimentele de utilitate se conduc conform statutelor și a regulilor edictate în legea asupra persoanelor juridice; ele sunt supuse controlului și supravegherii administrațiunii, conform legii din 6 Februarie 1925. Stabilimentele publice, în principiu, au capacitate de a face acte juridice, legea însă stabilește pentru care anume acte determinate are nevoie de aprobarea unei autorități tutelare, unei autorități superioare, pe câtă vreme stabilimentele de utilitate publică deși au competența de a face toate actele, însă organele de control instituite conform legii din 6 Febr. 1925 (art. 15 și urm.) au dreptul de a suspenda executarea oricărei deciziuni sau act, hotărât de organele unui asemenea stabiliment (art. 18). În contra deciziunii de suspendare, organele stabilimentului pot face apel la comisiunea superioară a persoanelor juridice, care decide în ultimă instanță (art. 20);

9) mănuiitorii de bani sau de materiale ai stabilimentelor publice sunt justițiabili de Curtea de compturi pentru gestiunea lor, pe câtă vreme acei ai stabilimentelor de utilitate publică nu sunt justițiabili, dacă nu există o dispoziție specială.

100. — În rezumat, stabilimentele publice sunt desmembrăminte ale Statului, cărora el le acordă o autonomie pentru a sa-

tisface mai bine interesul general, pe care îl servește ; ele se formează printr'o deconcentrare, printr'o mișcare dela centru către periferie ; ele altă dată erau servicii directe ale puterii centrale, dar pentru care societatea modernă cere o mai mare libertate de mișcări ; pe câtă vreme condițiunea esențială a stabilimentului de utilitate publică este ca *creațiunea să fi aparținut inițiativei private* și să se facă din fonduri private, după cum avem un stabiliment public ori de câte ori inițiativa aparține Statului și se face din fondurile publice. De pildă, X. lasă Statului un legat de numerar cu obligațiunea de a crea o fundațiune caritabilă. Statul primește legatul, sumele de bani intră în patrimoniul Statului și devin fonduri publice. Apoi, Statul creiază din *fonduri publice* instituțiunea caritabilă. Inițiativa Statului a fost provocată, stimulată prin acțiunea testatorului, dar în definitiv Statul creiază ; el ia inițiativa creierei printr'o lege a acestui stabiliment public. Dacă însă testatorul, în loc să lase Statului legatul cu sarcina de a crea o fundațiune, stabilește ca o parte anumită din averea sa să fie destinată pentru a întreține în perpetuu un spital, ce se va înființa în comuna X și că acest spital va avea averea sa proprie și va fi condus de un număr de efori, arătând și modalitățile în care se vor face numirile, avem de a face cu o fundațiune, cu un stabiliment de utilitate publică, a cărei personalitate juridică se va recunoaște, conform art. 3 din legea persoanelor juridice, căci aci și inițiativa creierei și fondurile cu care se creiază au caracter privat și nici inițiativa, nici fondurile nu au avut nici un moment caracterul public.

Sunt unele stabilimente publice create pentru ca să ajute activitatea unui alt serviciu public, nedotat cu personalitate. Exemple de asemenea *stabilimente publice subsidiare* găsim în decretul-lege 3138 din 23 Iulie 1919, ratificat prin legea din 27 Martie 1924, privitoare la ratificarea, modificarea sau abrogarea decretelor legi date între anii 1917—1920, care creiază pe lângă fiecare școală primară sau secundară câte un *comitet școlar*, dotat cu personalitate juridică, având atribuțiuni didactice și educative, supraveghind aplicarea legii în ceea ce privește obligativitatea învățământului primar, întreținerea localului, a asi-



gura buna stare a materialelor, a organiza cantine, internate, a înființa clase paralele sau suplimentare, a organiza excursiuni școlare, conferințe, etc.

Legea creiază organele acestor stabilimente publice: 1) un *organ deliberant*, care se întrunește în ședință ordinară în fiecare an, într'o Duminică din Ianuarie; el este format din părinții și tutorii elevilor, profesorii școlii, foștii elevi deveniți majori, părinții foștilor elevi, etc., numit *adunarea generală*, care alege membrii organului executiv, numit *comitet școlar*, votează bugetul, dă descărcare comitetului pentru gestiunea anului precedent, examinează și aprobă propunerile comitetului școlar privitoare la îmbunătățirile de adus școlii, etc. (art. 11, 34, 49); 2) un *organ executiv*, numit *comitetul școlar*, compus din 7 persoane (art. 7, 30, 45), care are atribuțiunile arătate în articolele 18, 37, 53; 3) un *organ de control*, compus din 3 cen-zori, desemnați conform art. 45, însă numai pentru școlile secundare, iar pentru școlile primare acest control se face conf. art. 17 și 36 de către autorități publice.

Pentru coordonarea și supravegherea activității comitetelor dela școlile primare rurale; s'a creiat, în fiecare județ, câte un comitet școlar județean, iar pentru toate școlile primare dintr'o comună urbană, un comitet școlar comunal.

Toate aceste comitete au ca autoritate tutelară casa școlilor și ministerul de instrucție.

Veniturile acestor comitete școlare sunt de naturi diferite, după cum e vorba, de școală primară sau de școală secundară. Pentru școala primară, unde învățământul e gratuit și obligatoriu, conform art. 24 din Constituție, veniturile comitetelor școlare sunt procurate în cea mai mare parte de patrimoniul publice, de comună în primul rând, apoi de Stat și județ, din succesiuni vacante de mică importanță (10.000 lei la comunele rurale și 20.000 lei pentru cele urbane, art. 13 și 42), donațiuni, legate, colecte, etc.

Pentru școala secundară, din contra, comitetele școlare își găsesc sursa cea mai importantă de venituri din taxele de frecventare ce se percep dela elevi și din cotizațiunile ce se plătesc

de părinții și tutorii elevilor. Prin urmare, când e vorba de învățământul secundar se aplică următoarele principii: a) acei care voiesc să se folosească de un serviciu public trebuie să-l plătească; b) ministerul fixează maximul taxelor școlare, urmând ca comitetul să fixeze minimul și să perceapă dela fiecare potrivit cu mijloacele (vezi și regulamentul în „Monitorul Oficial“ din 28 Ianuarie 1920).

Aceste instituțiuni, am zis că sunt stabilimente publice, căci ele au fost create de Stat și sunt alimentate din fonduri publice, cum sunt comitetele școalelor primare, sau din taxe obligatorii percepute pe baza legii pentru școlile secundare. Aceste instituțiuni sunt stabilimente publice subsidiare, căci activitatea lor tinde să ajute serviciul public, școala, pe lângă care ele ființează.

Este deci necesar când vom să examinăm dacă o anumită instituțiune este sau nu un stabiliment public să cercetăm: 1) dacă instituțiunea constituie un serviciu public; 2) dacă este creată din inițiativa Statului, județului sau comunei; 3) dacă este întreținută din fonduri publice, fie că primește subvențiuni din partea patrimoniilor generale administrative, fie că i s'a destinat anumite venituri sau anumite impozite sau taxe; 4) dacă are recunoscută personalitatea juridică, adică un patrimoniu distinct, propriu.

Sunt instituțiuni create din inițiativa Statului, care, deși au menirea să satisfacă nevoi de un interes general, cu toate acestea intențiunea nu a fost să se adopteze procedeu de serviciu public; Statul s'a adresat inițiativei private, care a pus capitalul necesar întreprinderii; de aceea, instituțiunea nu constituie un serviciu public și, întru cât ea are personalitate juridică, nu constituie un stabiliment public; ea nu e nici stabiliment de utilitate publică, pentru că are un scop lucrativ. Așa, avem Banca Națională (Creditele Urban și rural, creditul industrial), unde deși Statul numește o parte din directori, censored și pe guvernator, ea nu constituie un serviciu public propriu zis.

Dacă instituțiunea a fost creată din inițiativă privată, pentru satisfacerea unei nevoi de interes general, dacă fondurile provin din inițiativă privată, dacă asociații nu urmăresc un scop

lucrativ, avem un stabiliment de utilitate publică. Aşa avem instituția I. O. V. (invalizi, orfani, văduve), creată din inițiativă privată, care deși astăzi este alimentată aproape în întregime din subvențiuni date de ministerul muncii, totuși constituie un stabiliment de utilitate publică<sup>1)</sup>.

Mănăstirile, create din inițiativă privată, ca fundațiuni<sup>2)</sup>, în scop de a satisface nevoi de ordin religios, sunt stabilimente de utilitate publică. O problemă mult discutată în doctrină și asupra căreia jurisprudența a variat, este dacă mănăstirile nu și-au pierdut personalitatea în urma legii de secularizare din 17 Decembrie 1863.

Înainte de 17 Decembrie 1863, mănăstirile au avut la noi, în mod nediscutabil personalitatea morală<sup>3)</sup>; ele erau fondate de oameni pioși și înzestrate cu diverse bunuri, din al căror venit urmă să se întrețină. Legea de secularizare, dispunând prin art. 1 *că toate averile mănăstirești din România sunt și rămân ale Statului*, a avut oare drept efect să ridice personalitatea civilă a mănăstirilor, după cum a făcut legea franceză din 9 Decembrie 1905, asupra separațiunii bisericilor de Stat, care declară că satisfacerea nevoilor religioase nu mai poate fi asigu-

1) Așa de puțin în bugetul pe anul 1924 al Ministerului Sănătății și ocrotirilor sociale se prevede la cap. III, art. 22 și 23, că pentru societatea *invalizilor de război* se dă o subvenție anuală de 18 milioane, pe câte vreme societatea ar avea un venit propriu de 1 $\frac{1}{2}$  milion; societății *ocrotirea orfanilor din război* se dă o subvenție de 97 milioane la un venit propriu al societății de 3 milioane; iar societății *vadurilor eroilor din război* se dă o subvenție de 6 milioane la un venit propriu de 200.000 lei.

2) Al. Degré, *Scrieri juridice* I p. 20 și urm. crede că monastirile nu sunt fundațiuni ci corporațiuni. Credem că rațiunea de a exista a monastirilor nu consistă în comunitatea de interese sau de activitate a călugărilor, ci în intențiunea fondatorului de a închină lui Dumnezeu un așezământ pios. Acei cari voiesc să-și închine viața lor lui Dumnezeu, vin și caută în aceste locașuri de liniște vindecarea sufletului, în tocmăi după cum bolnavii, cari vin într'un spital al Eforiei spitalelor civile sau Caritas își caută acolo vindecarea corpului. Și monastirile ca și aceste Eforii spitalicești sunt fundațiuni. În acest sens: D. Alexandresco, *Dreptul* 1899 pg. 620 și urm; *Drept civil* IV p. 48.

3) Personalitatea mănăstirilor e recunoscută de Pravila Matei Basarab, glava 117, de subornicescul hrisov al lui Alexandru Mavrocordat, Domnul Moldovei (28 sept. 1775), în care după ce se oprește donațiunile ce s'ar putea face de către oamenii de jos (*humiliores*) în favoarea celor puternici și chivernisiți (*potentiores*) se adăogă *că daniile să fie slobode a se face și de către toată starea la sfintele monastiri*. (Vezi textul în Uricarul lui Codrescu Tom. II și IV). Găsim aceleași principii în Codurile Calimah §, 17, 43, 763-769 și în Caragea, partea I, cap. VIII §, 4, art. 80, Regul. org. al Moldovei.

rată de autorități publice, nici prin procedeul serviciului public, nici prin procedeul dreptului privat?

La noi, mănăstirile având personalitate juridică înainte de 1863 și legea din 17 Decembrie confiscând averea lor în profitul Statului, nu le-a atins personalitatea, căci personalitatea este posibilitatea pentru un individ de a avea un patrimoniu, de a fi subiect de drepturi. Și, după cum am văzut, patrimoniu nu înseamnă avere; orice persoană trebuie să aibă un patrimoniu, chiar dacă nu ar avea bunuri de nici un fel. Astăzi constituțiunea, prin art. 15, oprește confiscarea generală a bunurilor; să presupunem însă că această dispozițiune nu ar exista și că confiscarea generală ar fi o pedeapsă admisă de condică penală. Oare persoanele cărora s'ar aplica această pedeapsă ar înceta de a avea personalitate? S'ar putea zice că li s'a luat patrimoniu? Evident că nu; li s'au luat numai bunurile ce posedau în momentul condamnării, dar personalitatea, patrimoniu, adică posibilitatea de a avea bunuri și datorii subsistă, rămânând legată de persoană pentru tot timpul vieții<sup>1)</sup>.

Când este vorba de o persoană morală nu e suficient că i-ai confiscat bunurile ce posedă, pentru ca ea să înceteze de a mai exista, trebuie să-i ridici și personalitatea, după cum s'a făcut în Franța, unde după secularizarea bunurilor eclesiastice, care a avut loc prin decretul din 2 Noembrie 1789, a trebuit să intervie decretele din 5 Februarie 1790, 13 Februarie 1790, 18 August 1792, pentru a ridica personalitatea congregațiilor.

La noi, decretul-lege din 30 Noembrie 1864, pentru regularea schismei monahicești, recunoaște personalitatea juridică a mănăstirilor, căci în art. 8 ne vorbește despre călugării sau călugărițele care-și vor fi închinat averea la mănăstire, recunoaște dreptul mănăstirilor de a fi gratificate, prin urmare recunoaște că au patrimoniu. Legea din 23 Ianuarie 1902, pentru înființarea și organizarea Casei Bisericii ortodoxe române, prevede în art. 1 că această instituțiune va supraveghia administrațiunea averilor mănăstirilor și în art. 7 adaugă că averea imobilă a monahilor aflată în coprinsul monastirei, precum și toate mobilele,

1) C. G. Dissescu, *Dreptul* 3/1902; Planiol, *Droit civil*, I p. 292 și urm.; Aubry et Rau, *Droit civil*, ed. IV, vol. VI. p. 231.

ce ar avea, rămâne, după moartea lor, proprietatea mănăstirei. Vezi și legea din 21 Aprilie 1906 pentru organizarea administrației centrale a ministerului de instrucție, a Casei școalelor și a Casei bisericei ortodoxe și legea modificatoare din 14 Martie 1907. Marea majoritate a doctrinei s'a pronunțat în acest sens<sup>1)</sup>. Jurisprudența, care mai întâi admitea că, prin secularizare, s'a ridicat mănăstirilor și personalitatea<sup>2)</sup>, recunoaște, dela deciziunea 269 din 21 Sept. 1894, că mănăstirile au personalitate<sup>3)</sup>. Prin urmare, este indiferent că o instituție are organe sau funcționari numiți de puterea publică, că comptabilitatea e supusă controlul Curței de compturi, cum sunt la noi Eforia spitalelor civile și Epitropia S. Spiridon : caracterul stabilimentului a fost stabilit la origină<sup>4)</sup>.

101. — Prin faptul că stabilimentele de utilitate publică urmăresc satisfacerea unor interese obștești, servind drept auxiliare ale Statului, județelor sau comunelor, care au în grija lor aceste interese, administrațiunea publică, județeană sau comună acordă unora din aceste instituțiuni : subvențiuni, dotațiuni,

1) Gr. Paucescu în *Dreptul* No. 78, 83 și 88 din 1879; C. G. Dissescu, *Dreptul* 1901 p. 433; Virgil Arion, *Dreptul* 54/901; Anibal Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ*, ediția II, p. 126. Noi am susținut aceasta părere în *Tratatul de drept administrativ*, ediția I, precum și în ediția II (1906) No. 34. *Contra* : Dem. Alexandresco, *Drept civil* IV, p. 48, vol. I-a, 2-a ed. p. 270 și 856; V. Missir, *Dreptul*, 1879, p. 87.

2) Cas. secțiuni unite, *Buletin* 1873, I p. 267; Curtea Apel Iași I, 13 Oct. 1899, *Dreptul* 76/99, Casația I, *Buletin* 1878, p. 356-357.

3) Cas. I, No. 269 din 21 Sept. 1894, *Buletin* p. 857; Cas. s. u. No. 6 din 24 Oct. 1902, *Dreptul* 74/902, p. 601 și *Curier jud.* No. 1. din 1903, pag. 2 cu adnotarea prof. D. Alexandresco; Cas. II, No. 1281 din 17 Mai 1911, *Curierul jud.* 1911, p. 707 cu adnot. prof. Tanoviceanu.

4) Consiliul de stat din Franța, prin deciziunea din 21 Iunie 1912 în afacerea Pichot, admite, că : l'ordonnance du 24 Decembre 1817 en imposant certaines conditions n'a pas modifié le caractère privé que l'établissement tenait de son origine et ne permet pas de le comprendre au nombre des établissements publics. În același sens concluziunile lui Leon Blum, comisarul guvernului. *Recueil*, p. 712 (anul 1912).

În sens contrariu se pronunțase Curtea de Casație (requêtes) franceză prin decizia din 17 Febr. 1909, în aceiași speță, decidând ca azilul despre care era vorba era un stabiliment public întru cât comptabilul azilului era numit de ministru, bugetul era supus aprobării Ministrului și comptabilitatea era supusă controlului curții de compturi. Până în 1914, când a apărut a 2-a edițiune a lucrării prof. Jéze, acest conflict nu se tranșase de Tribunalul de conflicte (Jéze Principes).

afecțiuni de imobile, pentru ca să le ajute a-și realiza scopul pentru care au fost create. Administrațiunea are tot interesul ca nevoile obștești, de care se ocupă anumite stabilimente de utilitate publică, să fie satisfăcute; ea ar putea să creieze servicii publice pentru satisfacerea acelor nevoi, însă socotește că întreținerea acestor servicii ar costa prea mult, pe câtă vreme dacă ar acorda câte o subvențiune, adică o sumă de bani plătită odată sau în mod periodic acestor stabilimente de utilitate publică, administrațiunea va ajunge să satisfacă aceste interese plătind o sumă mult mai mică, căci o parte din cheltueli ar fi suportată de stabiliment. Legea din 6 Febr. 1924 pentru pers. jurid. vorbește despre subvențiuni în articolele 16, 32 alin. 3 și 44 alin. 4. Subvențiunea poate fi mărită, micșorată sau *desființată* de administrațiune, după cum stabilimentul este socotit că aduce sau nu reale servicii publicului. Administrațiunea nu se poate obliga să servească în mod perpetuu subvențiunea, căci prin aceasta ar angaja viitorul și ceea ce astăzi ni se pare că este de interes general, peste câțiva ani poate să nu mai aibă acest caracter. Administrațiunea ar avea deci dreptul să suprimă subvențiunea atunci când se găsește de cuviință<sup>1)</sup>.

Administrațiunea poate să acorde unui stabiliment de utilitate publică destinat instrucțiunii materialul școlar necesar: bănci, instrumente, cărți, etc.

Administrațiunea poate să afecteze un imobil, cu titlu gratuit, unui stabiliment de utilitate publică, care urmărește un scop general.

Statul sau comuna dau un loc viran unei asemenea instituțiuni, pe care aceasta zidește o mare construcțiune necesară pentru îndeplinirea idealului ce urmărește, sau dau un imobil construit. Se pune întrebarea care este natura actului făcut de administrațiune? Poate administrațiunea să dăruiască în mod definitiv un imobil unui stabiliment de utilitate publică, cu drept pentru aceasta de a dispune de dânsul cum va voi, înstreinându-l de pildă?

1) Jèze, *Principes Generaux du droit administratif*, p. 271; Jèze *Traité de sciences des finances* I le Budget p. 530.

Noi credem că nu. Actul care intervine nu poate să aibă caracterul de o alienare definitivă și irevocabilă. Administrațiunea înțelege să dea stabilimentului de utilitate publică un imobil pentru a-l ajuta să-și realizeze scopul, după cum poate să-i acorde o subvențiune. Dar administrațiunea viitoare are dreptul de a aprecia și dânsa dacă interesul general mai există și poate declara nu numai că scopul urmărit de stabiliment nu mai e de utilitate publică, dar din contra că e periculos interesului general.

Administrațiunea când dă un imobil înțelege să-l dea pentru atâta timp cât stabilimentul există și pentru atâta timp cât serviciul ce îndeplinește este de interes obștesc. Administrațiunea a dat acel imobil sau, mai bine zis, a *afectat* acel imobil pentru trebuințele stabilimentului, care urmărește un scop de interes obștesc; ea a înțeles ca acel imobil să slujească pentru satisfacerea acelui interes. Când stabilimentul se dizolvă, imobilul revine patrimoniului general de unde a ieșit.

Statul județul sau comuna nu pot să cheltuiască fondurile publice decât în vederea și pentru satisfacerea intereselor generale; veniturile imobilelor din domeniul privat sunt fonduri publice; aceste imobile, în caz de nevoie, pot fi vândute sau ipotecate și sunt luate din aceste operațiuni, intrând în casele publice devin fonduri publice și vor fi și ele întrebuințate pentru nevoi de interes general.

Cum s'ar putea concepe o donațiune de un imobil, făcută de un consiliu comunal unui stabiliment de utilitate publică, care, la rândul său, îl donează unui particular? O asemenea ipoteză este inadmisibilă, căci stabilimentul nu are capacitatea de a face donațiuni; el nu poate contracta obligațiuni decât în vederea realizării scopului pentru care a fost creiată (art. 9). Și, pe de altă parte, donațiunea comunei neputând fi făcută de cât pentru satisfacerea unui interes general, imediat ce acest interes general nu mai există, căci stabilimentul voiește să dăruiască imobilul, donațiunea făcută de comună nu mai poate rămâne, imobilul trebuie să se reîntoarcă în patrimoniul comunei. Pentru aceste considerațiuni, expresiunea de cedări imobiliare gratuite, întrebuințată în art. 220 din legea pentru uni-

ficarea administrativă comunală și județeană, nu este exactă. Bunurile ce se află în patrimoniul comunei sau județului au o afecțaiune de a satisface interesele locale ce aceste persoane juridice reprezintă. Autoritățile care reprezintă interesele acestor persoane nu pot lucra decât în conformitate cu legea și prin urmare nu pot face gratificațiuni în interes personal; donațiunea unui imobil făcută de o administrațiune se aseamănă cu o donațiune făcută cu condițiuni; condițiunea este îndeplinirea scopului, pe care administrațiunea l-a avut în vedere în momentul facerei actului juridic și pe care l-a considerat de interes obștesc. Dacă această condițiune nu a fost îndeplinită de stabilimentul beneficiar sau dacă interesul ce urmărea stabilimentul nu mai este socotit ca folositor obștimei, donațiunea se revoacă și conform art. 830 c. c., bunurile reintră în patrimoniul administrațiunii, care a făcut liberalitatea, libere de orice sarcină și ipotecă.

Din cauză că donațiunile făcute de Stat, județ sau comună, nu pot avea caracterul de irevocabilitate, pe care îl găsim la donațiunile făcute de particulari (art. 801 c. c.), ele sunt numite în doctrina și jurisprudența franceză *afecțaiuni*. Se afectează un imobil unui stabiliment de utilitate publică pentru a-l ajuta să-și realizeze scopul. Această *afecțaiune este temporară*, căci nu se poate lega generațiunile viitoare să socotească drept o instituțiune de utilitate publică, ceea ce noi considerăm ca atare<sup>1)</sup>; afectaiiunea se aseamănă cu subvențiunea, căci amândouă sunt menite să ajute un stabiliment de utilitate publică să-și realizeze scopul și amândouă nu pot să fie *perpetue*<sup>2)</sup>; când se interzice subvențiunea, și afectaiiunea e *prohibită*, căci afectaiiunea nu este altceva decât o subvențiune în natură<sup>3)</sup>. Afectaiiunea

1) Vezi cea-ce s'a zis despre subvențiuni. În acelaș sens: Planiol în nota asupra deciziei Casației franceze Dalloz 1907-1-249. — Vezi la noi legea pentru domeniul coroanei din 10 Iunie 1884, prin care se afectează mai multe moșii din domeniul statului, dându-se coroanei dreptul de folosință asupra lor.

2) Jêze, *Prineipes generaux de droit adm.* p. 277.

3) Legea franceza din 9 Decemb. 1905 hotărând că: la Republique ne recounait, ne salaire ni ne subventionne aucun culte, etc., rezultă că toate subvențiunile și afectaiiunile făcute pentru cult sunt anulate. Vezi deciziile consiliului de Stat francez din 15 Ianuarie 1909, Recueil 1909 p. 35; decizia din 12 Martie 1909, Rec. 1909 p. 175. Vezi în acest sens și legea prin care se afectează ca locuință un imobil al statului generalului C. Pressan pentru merite în timpul războiului (legea din 1924).



este deci un act *unilateral, discreționar și revocabil*. Stabilimentul are însă dreptul de a reclama daune-interese, dacă a făcut lucrări pe imobilul afectat<sup>1)</sup>, în cazul când afectatiunea se revocă<sup>2)</sup>. Evident că o lege prin care se face o atare afectatiune poate să modifice aceste principii.

101 bis. O persoană morală, recunoscută în țară streină, este ea oare considerată ca existentă în România sau are nevoie pentru a sta în judecată, pentru a exercita drepturi patrimoniale de o recunoaștere d'în partea Statului român; cu alte cuvinte, capacitatea persoanei morale se mărginește la teritoriul Statului, unde a fost recunoscută sau se întinde și în afară din țară, este considerată ca existentă și în alte țări?

Unii autori cred că un stabiliment, recunoscut ca persoană morală într'o țară, poate să exercite drepturi chiar într'o altă țară streină, fără a fi nevoie de vre-o autorizare din partea autorității publice din acest din urmă Stat; căci, după cum o persoană fizică poate exercita drepturi nu numai în patria sa, dar și într'o altă țară streină, tot așemenea și persoanele morale, care nu sunt decât modalitățile vieții juridice ale persoanelor fizice, trebuie să aibă acest drept<sup>3)</sup>.

Institutul de drept internațional, în sesiunea ținută la Copenhaga, în anul 1897, a proclamat acest principiu pentru stabilimentele publice<sup>4)</sup>.

1) Jéze, *op. cit.* p. 277. Vezi discursul D-lui Lenoël în Senatul Francez, sedința din 14 Martie 1884.

2) Societatea de Gimnastică și dare la semn primise ca donațiune de la Primăria Capitalei un mare loc viran, situat la Filaret, unde se găsește astăzi Parcul Regele Carol. Cu ocaziunea expoziției din 1906, acest teren, pe care societatea nu făcuse încă lucrări, s'a pus de Primărie la dispoziția ministerului de Domenii pentru a amenaja pe acel teren lucrările expoziției. Societatea a protestat și a cerut să i se dea în schimb un alt teren. La refuzul Primăriei și al Ministerului, Societatea a intentat o acțiune posesorie la judec. oc. I. Ministerul a răspuns prin prezentarea unui proiect de lege, care s'a votat și a devenit lege și prin care se suprima personalitatea societății. Soluțiunea ar fi fost mult mai elegantă, dacă se aplicau adevăratele principii.

3) A. Laine, *Des personnes morales en droit international privé in Journal de droit international privé* (J. Clunet) anul 1893 p. 279; Lyon Caen et Renault, *Droit Commercial II*, No. 1093; Michoud în *Revue du droit public*, 1864, p. 194; Al. Degré, *Scieri juridice* I, 43 și urm.; Dem. Negulescu în *Dreptul* 1901, p. 42.

4) *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1897.

Când este vorba de un Stat strein, care există cu toate condițiunile necesare unei societăți politice, formând o individualitate particulară cu drepturi politice și care poate să ceară respectarea personalității sale. Inșă toate relațiunile, ce pot exista între un asemenea Stat și alte State sunt numai relațiuni de fapt, până nu intervine o recunoaștere *de jure* din partea fiecărui Stat. Așa, de pildă, e cazul Rusiei sovietice, care nu e încă recunoscută *de jure* de Statul nostru, deși a fost recunoscută de Italia, Anglia, Franța, Germania, Suedia, Norvegia, Danemarca, Cehoslovakia, Polonia, etc.

Recunoașterea unui Stat strein se face de Rege, adică de puterea executivă, care este organul care întreține relațiuni cu statele streine. Recunoașterea se face primind misiuni diplomatice, acreditate pe lângă persoana Suveranului, acordând *exequatur* la consuli numiți de puterea streină ; ea se poate face și în mod expres<sup>1)</sup>.

Unii autori consideră că natura particulară a acestei persoane morale, precum și faptul că existența sa este recunoscută în baza uzanțelor internaționale, fac ca ea să aibă capacitate restrânsă la funcțiunea sa internațională, căci principiul chiar al independenței Statelor s'ar opune ca un Stat strein să fie supus la principiul autorizațiunei necesar conform art. 811 și 817 c. civ. pentru acceptarea donațiunilor și legatelor. Cu toate acestea, la noi, s'a admis ca Statul sârb să poată, în mod valabil, să fie instituit ca legatar, având dreptul de a-și valorifica pretențiunile înaintea instanțelor judecătorești. Interesele Statului cer de multe ori, în scopul de a întreține relațiuni amicale cu Statul beneficiar, de a admite liberarea legatului, însă bineînțeles cu condițiunea ca interesele Statului nostru să nu fie sacrificate. Guvernul, care trebuie să dea autorizarea, examinează chestiunea din acest punct de vedere.

Cât despre dreptul de a sta în instanță ca reclamant sau pârât nu se poate contesta unui Stat strein ; căci, altminterlea, ar fi un obstacol la buna funcționare a raporturilor internațio-

1) Fiore, *Nouveau droit internat. public* I, 447 ; Lainé în *Journal de droit international privé* XX, p. 273.

nale. Statul nostru, recunoscând Statul strein ca o entitate politică, implicit îi recunoaște acelaș caracter și în domeniul dreptului privat. Art. 66 din c. pr. civ. stabilește prin aliniatul al II-lea că o persoană morală pământească sau streină trebuie să aibă capacitate, după legea română, pentru a putea sta în justiție, iar art. 7 din legea asupra persoanelor juridice, din 6 Februarie 1924, stabilește că asociațiunile streine pot să funcționeze în România, dacă au capacitate după legea țării lor și au obținut în prealabil autorizarea guvernului român.

Când este vorba de societăți cu scop lucrativ, cum sunt societățile comerciale, ele, prin natura lor, au o existență internațională. Este în interesul public ca să existe mari societăți comerciale, căci marile întreprinderi din timpurile noastre nu se pot desăvârși decât cu capitaluri considerabile și societățile, care se înființează cu astfel de scopuri, caută să-și întindă sfera lor de activitate și în alte țări decât țara lor de origină. În afară de aceasta, societățile de acest fel intră în relațiuni, raporturi juridice se stabilesc între dânsese și particularii din alte țări. Ar fi injust să se pretindă că asemenea societăți streine să nu-și poată valorifica drepturile lor față de Români înaintea instanțelor judecătorești din România, mai înainte de a fi obținut autorizarea din partea Statului român; autorizarea necesită întârzieri, care nu corespund cu urgența ce reclamă afacerile comerciale. Societățile comerciale, legal constituite într'un Stat, trebuie să aibă existență legală și în celelalte State. Acest principiu, formulat în congresul internațional de societăți pe acțiuni, ținut la Paris în 1900, ca un adevăr juridic, care trebuie să fie consacrat de legislațiunile tuturor țărilor<sup>1)</sup>, se găsește consfințit prin codul nostru de comerț, în art. 237, 238 și 240, care, vorbind de unele măsuri de publicitate, ce trebuie să îndeplinească societățile legal constituite în țară streină pentru a putea înființa un sediu secundar sau o reprezentanță în țară și, nevorbind nimic de acestea care, în mod accidental, ar face operațiuni la noi, recunoaște

1) Congres intern de sociétés par actions de 1900. Gompte read sténographique, p. 238.

implicit pentru aceste din urmă, capacitatea de a sta în justiție și de a exercita drepturi patrimoniale fără îndeplinirea nici unei formalități.

Județele și comunele, fiind subdiviziuni ale Statului, li se aplică și lor aceleași principii. Jurisprudența belgiană a admis că comitetele ungare pot figura în instanță. Am văzut, în fine, că institutul de drept internațional a admis acest drept pentru toate stabilimentele publice, care fac parte din administrațiunea generală a Statului străin.

102. — Stabilimentele de utilitate publică devin de multe ori prea puternice prin averile considerabile de care dispun, sau prin influența ce pot avea asupra membrilor, mai ales în *societățile de expansiune*<sup>5)</sup>, cum ar fi biserica, sindicatele muncitorești, care întrebunțează unele mijloace de constrângere față de membri. Tratatul minorităților, din 9 Decembrie 1919, dă drept minorităților de a întreține școli și biserici. Or, sub aceste interese se pot ascunde scopuri politice; Statul este deci îndrituit să supravegheze activitatea acestor instituțiuni. Pe de altă parte, aceste instituțiuni constituiesc un adevărat obstacol la principiul circulațiunii bunurilor, prin faptul că dăinuiesc multă vreme, pe când viața omului este relativ scurtă. Ele erau cunoscute în Franța sub numele de *personnes de main morte*.

De aceea, ele sunt supuse unui control foarte sever prin legea din 6 Febr. 1924; de aceea, prin articolele 811, 817 cod. civ. și art. 10 din legea persoanelor juridice se stabilește că donațiunile și legatele făcute stabilimentelor publice și stabilimentelor de utilitate publică pentru a putea fi acceptate de aceste instituțiuni au nevoie de o autorizare prealabilă din partea guvernului.

Art. 811 c. c. ne arată că numai stabilimentele publice și de utilitate publică au nevoie de autorizare, iar art. 817 întrebunțează expresiunea generală de *persoane morale*. S'ar putea oare susține că o asemenea autorizare este necesară și persoanelor morale cu scop lucrativ? Articolul 811 al nostru corespunde art. 910 fr.; el stabilește că stabilimentele de utilitate publică nu pot accepta liberalități fără autorizare dată prin ordonanță domnească (decret regal), iar art. 937 francez vorbește de accepta-

rea liberalităților cu care au fost gratificate aceste stabilimente și care trebuie făcută de reprezentantul legal al stabilimentului, după ce a căpătat autorizarea. Legiuitorul român, în art. 817, a modificat textul francez, el întrebuintează expresiunea de *persoane morale* în loc de stabilimente de utilitate publică, nu face decât să reproducă aceiaș ideie din art. 811, restrângând-o numai la donațiuni, pe câtă vreme în art. 811 vorbea și de gratificațiunile făcute prin testament. Oare legiuitorul nostru în art. 817 a voit să supună persoanele morale de interes privat la formalitatea autorizărei pentru acceptarea donațiunilor? Noi credem că nu; legiuitorul nostru a fost inspirat de Marcadé, care, sub art. 937 corespunzător articolului nostru 817, întrebuintează expresiunea de persoane morale în sens de stabilimente publice și de utilitate publică<sup>1)</sup>. Legea din 6 Febr. 1924, prin art. 10, *cere autorizare pentru primirea legatelor și donațiunilor pentru toate societățile fără scop lucrativ, prin urmare și societățile de interes privat, care nu au scop lucrativ, societăți supuse controlului.*

103. — Pentru ca un stabiliment să poată primi o liberalitate, trebuie să aibă existența legală în momentul deschiderii succesiunii (art. 808 c. civ.). Prin urmare, stabilimentele care nu au decât o existență de fapt, nu pot fi instituite. Cu toate acestea, unii autori consideră că stabilimentul, care are existență numai de fapt, poate fi asemănat prin faptul voinței testatorului — care hotărăște anumite bunuri pentru un scop determinat — cu un copil conceput și în virtutea principiului: *infans conceptus pro nato habetur quoties de ejus commodis agitur*, formulat de art. 808 c. civ., recunosc că liberalitatea este validă<sup>2)</sup>. Răspundem că comparațiunea este sil' tă. Intr'adevăr nu se poate asemăna o ființă fizică cu una fictivă. Ființa fictivă nu-și are existența decât printr'un act al puterii publice și numai de atunci; pe câtă vreme persoanele fizice există independent de orice intervențiune. Și, apoi, principiul formulat în art. 808 c. c.

1) Marcadé, *Explication du code Napoléon*, (ed. V) vol. III p. 536. Vezi mai sus, pag.

2) Jacquier, *Des congregations religieuses*, p. 251 și urm.

este el însuși o ficțiune și ficțiunile sunt de strictă interpretare<sup>1)</sup>. În afară de aceasta, ficțiunea că copilul conceput este socotit ca născut, aplicată la persoane fizice, nu lasă dreptul nesigur decât 10 luni : durata cea mai lungă a unei gestațiuni, pe câtă vreme dacă am aplica-o la persoane morale, dreptul de proprietate, ar rămâne în nesiguranță timp de 30 ani<sup>2)</sup>.

Consiliul de Stat din Franța, printr'o jurisprudență constantă admite că se poate face o liberalitate unui stabiliment neexistând legalmente în momentul deschiderii succesiunii ; aplică cu alte cuvinte, prin analogie dispozițiunea din art. 808 c. civ. (906 c. civ. francez) ; se cere însă ca stabilimentul să aibă personalitate în momentul acceptării și ca moștenitorii defunctului să consimtă la executarea legatului ; cu alte cuvinte, să renunțe de a invoca excepțiunea existând în profitul lor<sup>3)</sup>. La noi, jurisprudența admite că legatul, făcut în profitul unei persoane morale neexistente în mod legal, în momentul deschiderii succesiunii, este caduc<sup>4)</sup>.

Pentru a putea face liberalități testamentare în profitul unor fundațiuni, ce s'ar creia în viitor, practica juridică a imaginat următorul sistem : se lasă ca legatar universal o persoană cu obligațiunea de a creia fundațiunea, de a face să se recunoască personalitatea și de a-i remite apoi această avere legată.

S'a obiectat că legatul universal instituit cu o asemenea sarcină nu ar fi valabilă, căci legatarul, neputându-se folosi de nici o parte din bunurile defunctului, nu ar fi decât un simplu executor testamentar sau o persoană interpusă, însărcinată a primi bunurile și a le transmite unei alte persoane incapabile. Obiecțiunile acestea nu sunt însă fondate, căci art. 888 c. civ. ne arată că legatul universal are de obiect universalitatea bunurilor, ce testatorul va lăsa, cu alte cuvinte legatarul universal are

1) Laurent, *Droit civil* XI p. 264.

2) Laurent, *loc. cit.*; Aubry et Rau VII §, 649, A. Geouffre de Loprardelle *Theorie et pratique de fondations perpetuelles*, 1895 p. 103 și urm.; *Contra*, Tissier, *Dons et legs aux établissements publics*, p. 170; Planiol, *Droit civil* III p. 128, I-a ed.

3) Tissier, *Dons et legs aux étab. publics*.

4) Ilfov I, *Dreptul* 1889 p. 366; Cârtea București II, *Dreptul* 1891 p. 90.

vocațiune eventuală la universalitatea bunurilor succesoriale, dar el nu pierde această calitate prin faptul că nu va trage nici un folos din legatul ce i s'a lăsat. De asemenea, nu se poate zice că ar fi vorba de un legat, făcut unei persoane inexistente, prin persoana interpusă. Fondatiunea viitoare nu este instituită, legatarul universal este singur instruit cu sarcina de a face sau a da<sup>1)</sup>.

104. — Art. 811 stabilește că se pot face liberalități la săraci dintr'o comună, adică unor persoane incerte; nu ne spune însă de cine va trebui să fie acceptată donațiunea sau legatul. Textul art. nostru 811 este reprodus după art. 910 francez, unde, ca și la noi, se spune că se pot face donațiuni săracilor dintr'o comună, nu se arată însă cine primește liberalitatea cu sarcina de a distribui săracilor. Art. 910 francez este complectat prin art. 937, unde se arată că acceptarea trebuie făcută de autoritatea comunală, considerată, ca reprezentantă legală a săracilor din comună; la noi însă, art. 817, corespunzător art. 937 francez, nu spune nimic în această privință. Legea pentru organizarea comunelor urbane din 31 Iulie 1894, prin art. 5 alin. c, spune că administrațiunea comunală este reprezentanta legală a săracilor din comună, nu este însă reprezentanta exclusivă, căci această calitate poate să o aibă și ministerul asistenței.

104. — Am văzut, când am vorbit de deosebirile dintre persoanele morale cu scop lucrativ și între persoanele morale, care urmăresc un scop de interes obștesc, că acestea din urmă au o capacitate mai restrânsă în ceea ce privește exercițiul drepturilor patrimoniale, căci este o regulă de drept administrativ care cere ca fiecare stabiliment public sau de utilitate publică să fie închis *într'o specialitate funcțională*.

Atribuțiunile stabilimentului public sau de utilitate publică au fost fixate prin lege sau prin statute în momentul creării și el nu poate mai târziu să-și întindă, după voie, atribuțiunile sale. Acesta este principiul cunoscut în dreptul administrativ sub numele de *principiul specialității*. Principiul acesta e necesar:

1) Casație I, *Dreptul*, 25/1892, în procesul pentru anularea testamentului defunctului Otetelesanu, care instituisse legator universal pe Ion Kalinderu cu sarcina de a crea o fundație; C. Apel, Buc. 26 Noembrie 1890, *Dreptul* 12/91.

1) pentru *controlul administrativ*; căci este mai ușor să se controleze un serviciu sau o instituțiune, care are o activitate anumită și care face un anumit gen de afaceri, decât o instituțiune, care ar avea o activitate variată;

2) pentru *buțul mers al administrațiunii*, căci cu cât un serviciu e mai specializat, cu a cât funcționarii se pot pricepe mai bine; când serviciul e specializat, publicul știe unde să se adreseze; când oricare serviciu ar fi competent să facă orice act juridic, orice operațiune administrativă, s'ar produce o adevărată confuziune de atribuțiuni și toate lucrările ar fi rezolvate în necunoștință de cauză;

3) pentru controlul financiar, căci stabilimentele urmărind un scop de interes general, sunt supuse acestui control din partea autorităților publice<sup>1)</sup> Și apoi persoanele morale neavând existență legală, decât în baza actului de recunoaștere din partea puterii publice, ele nu pot face orice fel de acte, ci numai de acele pe care le-a avut în vedere autoritatea publică, care le-a hărăzit personalitatea. Este deci o chestiune de ordine publică care cere ca aptitudinea lor juridică să fie mărginită la anume obiecte limitativ determinate; căci, cum foarte bine zice profesorul Ducroeq<sup>1)</sup>: „cette règle est indispensable pour maintenir le respect des compétences et prévenir le désordre dans les services publics“.

106. — La noi, legea din 6 Februarie 1924, pentru persoanele juridice, admite prin art. 39 că adunarea generală a asociațiilor poate să transforme *scopul societății*, modificând statutele obținând aprobarea tribunalului, conform art. 3 și 8 ult. al. dată în urma avizului ministerului competente, luându-se și concluziunile parchetului și apoi făcându-se publicitatea cerută de art. 93. Dar justiția nu poate refuza cererea, dacă ea e între-

1) Art. 44 din legea pentru organizarea comunelor urbane, legea casei bisericilor din 1902, art. 1; legea comptabilității generale a statului, art. 233 și urm.; art. 15 și urm. din legea pentru persoanele juridice din 6 Febr. 1924.

2) Ducroeq, *De la personnalité civile en France du Saint-Siège* în *Revue de droit public* I p. 68; A. Giron, *Droit public de la Belgique*, pg. 174; Berthélémy, *dr. adm.* p. 526; Bequet et Laferrière, *Repert. de droit adm.* Dons et legs, vol. XII p. 192.



meiată pe lege, ea nu poate să examineze chestiunile de oportunitate, care joacă un rol foarte mare în această materie.

Ceva mai mult, art. 40 stabilește că aceste asociațiuni, dintre cari unele au un caracter de utilitate publică (vezi art. 31), pot face întreprinderi economice, adică operațiuni de comerț, întrucât acestea sunt în legătură cu scopul principal al asociației. Legea adaugă că numai adunarea generală are dreptul să hotărască asupra acestei chestiuni. Prin urmare, adunarea generală schimbă scopul și transformă instituția într-o societate, care face operațiuni comerciale, sau întreprinderi economice, cum îi place legiuitorului să le numească.

Să presupunem că se creiază o societate pentru combaterea sifilisului sau a pelagrei. Capitalul inițial pus de fondatori ar fi foarte mic, să admitem 100.000 lei. Printr'o puternică reclamă, prin subscripțiuni publice, prin serbări autorizate, prin donațiuni diverse, capitalul social ajunge repede la câteva milioane. Adunarea generală decide că societatea își va mări obiectul: căci pe lângă sarcina de a combate sifilisul, sau pelagra, va aduce și medicamente în țară spre vânzare, va face depozite pentru vânzarea en gros a articolelor medicinale, va face o fabrică pentru produse farmaceutice.

Ne găsim într'o perioadă de transformare, organizațiuni foarte puternice, care pot să aibă uneori interese contrarii de acele urmărite de Stat, pot să se prevealeze de dispozițiunile art. 39 și 40.

Și, apoi, e logic, e prudent ca averi importante lăsate de unii donatori unor stabilimente de utilitate publică să fie periclitate în operațiuni comerciale rău conduse? Cum s'ar putea oare justifica ca Ateneul român, Leagănul Sf. Ecaterina, să facă operațiuni comerciale și să suporte, cu averile donate, riscurile unor întreprinderi comerciale?

Este adevărat că legea prevede o supraveghere a acestor asociațiuni și un drept pentru guvern de a interzice funcționarea persoanelor juridice, care ar avea o activitate dăunătoare bunelor moravuri, ordinii publice și siguranței Statului (art. 26), formula însă e foarte vagă și plină de arbitrar.

Principiul specialității este atins prin faptul că un stabiliment poate să-și schimbe scopul, oricând ar voi adunarea sa generală, și poate să devie comerciant, ceea ce implică o largă capacitate de a se obliga.

Potrivit acestui principiu al specialității, care stabilește o capacitate restrânsă numai la anumite operațiuni limitativ determinate, un stabiliment public sau de utilitate publică nu poate să se oblige decât în vederea realizării scopului urmărit; asemenea instituțiuni nu pot face decât operațiunile juridice arătate în legile organice sau în statute. Prin urmare, dacă direcțiunea unui stabiliment de utilitate publică ar da o garanție pentru o terță persoană, acel stabiliment nu poate fi obligat să plătească suma ce a garantat, căci darea unei garanții constituie o operațiune juridică, care nu intră în sfera de acțiune a stabilimentului, capacitatea sa funcțională este determinată și această operațiune nu e coprinsă<sup>1)</sup> între cele stabilite în actul de cons-

---

1) Cas. III decizia 290 din 7 Martie 1923, nepublicată. Directorul "sucursalii" Băncii Naționale din Bazargic primise din partea firmei Valerianos și Lichiodropol suma de bani cu obligațiunea de a garanta plata acestor bani depuși persoanelor ce va determina firma. Firma face arătarea persoanelor, banca le garantează, apoi Banca Națională liberează banii firmei depunătoare și când vin cei garantați și cer să fie plătiți, sunt refuzați.

Curtea de Casație zice: Considerând că B. N. conform legii sale organice și a statutelor nu poate face de cât operațiile strict arătate de lege, ca atare ea nu poate garanta; că însă faptul prepusului, care excede mandatul, poate să angajeze responsabilitatea Băncii, conform art. 1000 c. c.

Banca Națională nu este un stabiliment de utilitate publică, ea este o societate cu scop lucrativ, care potrivit art. 1 din legea sa organică, are monopolul de a emite bilete de banca la purtător, pe care Statul se obligă să le primească în plată sau să le schimbe în monedă prin toate casele publice (art. 14). Banca Națională este deci o societate concesionară. Banca emite bilete la purtător, iar acestea sunt schimbate la casele Statului contra monedă. Ca ori-ce societate, care exercită un monopol, care e concesionara unui drept de stat, ea este supusă la anumite norme și la anumite controluri din partea statului.

Potrivit legii sale organice, ea primește sume în compt curent, și în depozit; ea poate deci să primească ordine de plată de la credicorentiști, ordine simple sau condiționale. Pe baza unui depozit făcut, ea poate deci să se oblige față de un terțiu să i plătească o anumită sumă, în limitele depozitului, dacă primește ordin în acest sens. Obligațiunea e perfect valabilă și până la îndeplinirea condițiunei, sumele de bani sunt indisponibile. Dacă banca liberează totuși deponentului sumele de bani, ea este răspunzătoare potrivit angajamentului sau să plătească terților față de care s'a obligat, rămânându-i băncii să se despăgubească de la funcționarii săi, cari prin eroare sau dol au liberat deponentului sumele, ce deveniseră indisponibile.

tituire. Art. 12 din legea persoanelor juridice stabilește că actele prin care organele persoanei juridice ar urmări un vădit scop strein aceluia pentru care asociația sau fundația a fost constituită nu vor avea efect față de persoana juridică. În colo, persoana juridică răspunde de toate obligațiunile contractuale, ca și de faptele delictuale sau quasi delictuale săvârșite de organele ei, care sunt răspunzători față de societate pentru daunele provenite din culpa lor.

107. — *Principiul specialității*, îl găsim formulat, în materie de liberalități, în art. 811, 817 c. civ. și 10 din legea persoanelor juridice. Conform acestor articole, stabilimentele publice și de utilitate publică sunt incapabile a primi un legat sau o donațiune fără o prealabilă autorizare din partea puterii executive. Stabilimentul are *factio testamenti passiva*, adică dreptul de a fi înstituit; nu are însă *jus capiendi*, adică dreptul de a primi liberalitatea, decât în urma unei autorizări. Cu ocaziunea acordării acelei autorizări, puterea executivă trebuie să cerceteze: 1) dacă executarea liberalității este profitabilă interesului general; 2) dacă sarcinile impuse de testator sau donator intră în atribuțiunile stabilimentului beneficiar și, în caz negativ, nu trebuie să dea autorizare. De pildă, un testator lasă o avere unui spital (persoană morală), ca să înființeze o școală. Spitalul nu va putea fi autorizat să primească legatul, de oarece sarcinile impuse prin testament nu intră în cadrul atribuțiunilor sale. Dacă s'ar admite ca valabil un asemenea legat, aceasta ar însemna că un simplu particular poate să schimbe, să modifice capacitatea, competența unui stabiliment; dacă puterea executivă ar da totuși un decret de autorizare, acest decret ar fi ilegal, întru cât ar schimba capacitatea stabilimentului public fixată prin legea de creare, sau a stabilimentului de utilitate publică fixată prin actul constitutiv și statute sau prin actul de fondare, consfințite prin sentința tribunalului, dată conf. art. 3 și 86 și urm. din legea pentru persoanele juridice. Trebuie să adăugăm că autoritatea administrativă se pronunță numai asupra utilității executării liberalității; chestiunile de validitate, acele relative la înținderea și înțelesul dispozițiunilor coprinse

în donațiune sau testament sunt rezervate tribunalelor judecătorești.

Liberalitatea făcută unui stabiliment, cu sarcini care nu intră în cadrul atribuțiunilor lui, este prin urmare anulabilă și moștenitorii de sânge ar putea cere înaintea tribunalelor anularea ei, întru cât nu se poate deroga dela dispozițiuni, care interesează ordinea publică (art. 5 și 1008 c. civ.).

În Franța, consiliul de stat admite ca o atenuare a acestui principiu și pentru că beneficiul liberalității să nu fie pierdut pentru public, că, atunci când o liberalitate este făcută unui stabiliment public sau de utilitate publică cu obligațiuni, care nu intră în specialitatea aceluși stabiliment, această instituțiune, neputând fi autorizată a accepta, beneficiul liberalității trebuie dat unui alt stabiliment în a cărui specialitate intră obligațiunile impuse de testator. Tribunalele consideră însă aceste legate drept caduce, de oarece nu au fost acceptate de adevăratul legatar<sup>1)</sup>.

Unii autori, și o parte din jurisprudența franceză, consideră că principiul specialității este o măsură pur administrativă, care nu are sancțiune civilă<sup>2)</sup>; că, prin urmare, stabilimentul odată autorizat să primească liberalitatea, justiția e incompetentă să se pronunțe asupra validității gratificațiunei, rezultând din faptul că sarcinile impuse de testator sau donator nu intră în cadrul atribuțiunilor stabilimentului instituit.

În Franța, conform art. 900 c. c., condițiunile imposibile și ilicite fiind considerate ca nescrise în donațiuni și testamente, majoritatea doctrinei și a jurisprudenței, mai ales administrative, consideră liberalitatea ca validă, iar sarcinile care nu intră în specialitatea stabilimentului, ca nescrise.

Consiliul de stat francez admite ca o atenuare a principiuului și pentru ca beneficiul liberalității să nu fie pierdut pentru

---

1) Tissier, *Traité des dons et legs*, No. 226 și urm.; Hauriou, *Droit adm.* p. 809 și urm.; Baudry Lacantinerie et Colin, *Donations*, I p. 186 și urm.; Laurent, *Droit civil*, I, No. 287.

2) Bequet et Laferrière, *Repertoire du droit administratif*, cuvântul *Dons et legs*, tom. XII, p. 192 și urm.; *Casatie franc.* Sirey 1893, I, 345; Dalloz 93, I, 513 și notele: Sirey 96, I, 129 cu nota prof. Maynal; Dalloz 95, I, 317 cu nota prof. M. Blaniol.

public, ca, atunci când o liberalitate este făcută unui stabiliment, cu obligațiuni care nu intră în specialitatea acelui stabiliment, acel stabiliment ne putând fi autorizat a accepta, beneficiul liberalității trebuie dat unui alt stabiliment în a cărei specialitate intră obligațiunile impuse de testator.

În aceiaș ordine de idei, unui autori voind să împace principiul specialității cu libertatea de a dispune, hotărâsc ca, atunci când opera pe care testatorul a voit să o creeze nu intră în atribuțiunile persoanei morale, opera însăși va formă un stabiliment subsidiar, depinzând de stabilimentul instituit, însă cu personalitate deosebită<sup>1)</sup>.

După noi, nu se poate susține că principiul specialității este o măsură administrativă, lipsită de sancțiune civilă. Din moment ce este stabilit că principiul acesta e de ordine publică, toate clauzele, prin care se deroagă dela specialitatea unui stabiliment, care ar fi inserate într'o liberalitate, poartă în ele nulitatea întregului testament sau donațiuni, conf. art. 5 și 1008 c. civil.

De asemenea, nu se poate spune că stabilimentul are capacitate să primească legatul, care depășește cadrul atribuțiunilor lui, cu condițiune ca opera însăși să formeze un stabiliment subsidiar, depinzând de stabilimentul instituit, dar având personalitate distinctă. Stabilimentul instituit este lovit de incapacitate de a primi atari legate, puțin interesează cum va administra fondul; stabilimentul subsidiar are și mai puțin acest drept, de oarece nu are personalitate în momentul deschiderii succesiunii și, chiar dacă ar avea, nu este dânsul persoana căreia i s'a adresat liberalitatea.

S'ar putea naște discuțiune, în urma introducerii principiului din art. 39 legea pers. juridice, prin care un stabiliment de utilitate publică, având forma de asociațiune, poate să-și schimbe scopul printr'un vot al adunării generale, dacă un atare stabiliment, fiind gratificat cu o liberalitate cu sarcini.

1) Hauriou, *Droit adm.* p. 809 și urm; Dem. Negulescu în opinia la sentința trib. Ilfov I, Afacerea olimpinilor. *Dreptul* 9/903 și *Curier Jud.* 49/903.

care depășește capacitatea sa funcțională, poate să-și schimbe scopul, punându-l de acord cu însărcinările stabilite prin actul de gratificare.

Un stabiliment de utilitate publică dintr'o țară streină poate oare primi în România o liberalitate cu sarcini, care nu intră în specialitatea acelui stabiliment? Și, cine este chemat să examineze, dacă principiul specialității este respectat, autoritatea publică din țara noastră sau cea din țara de origină?

Principiul specialității fiind mai mult o regulă de poliție administrativă, o dispoziție de *ordine publică internă*, având importanță mai ales din punctul de vedere al controlului financiar și administrativ, nu trebuie aplicat când este vorba de persoane morale streine, care nu voiesc să aibă în țară sediul sau o sucursală și căroră, lăsându-li-se la noi o liberalitate, înțeleg să continue activitatea lor tot numai în țara lor de origină<sup>1)</sup>.

108. — În ceea ce privește contractele, stabilimentele publice au capacitate, uneori completă, alteori au nevoie de autorizare, fiind supuse tutelei administrative. Contractele, din care derivă un venit sau o cheltuială pentru un stabiliment public, trebuie să fie încheiate în urma și pe baza unei licitațiuni publice, în conformitate cu legea comptabilității generale a Statului. Legea arată cazurile excepționale, când se pot încheia contracte prin bună învoială (pentru furniturile, transporturile, arendările imobilelor Statului, a căror cheltuială sau venit nu trece de o anumită sumă, precum și în cazul când se cere ca operațiunea să rămâe secretă, cum ar fi furniturile militare, sau pentru obiectele ce se pot găsi numai la o singură persoană). În ceea ce privește comunele și județele, legea comptabilității generale are dispozițiuni speciale.

Comptabilitatea stabilimentelor publice este ținută conform indicațiunilor arătate în lege. Am arătat deja, că până acum nu s'a introdus încă la noi comptabilitatea dublă. Toată lumea cunoaște avantajile acestei comptabilități; dar, cu toate criticile.

1) Michoud, în *Revue du droit public*, 1894; Ducrocq în *Revue du droit public* 1894, p. 68. Vezi și art. 7 din legea pentru persoanele juridice din 1924.

cu toate discuțiunile, ce au avut loc, se perzistă în a întrebuinta comptabilitatea simplă.

Stabilimentele de utilitate publică, cum ar fi Eforia Kretulescu, Așezămintele Nifon Mitropolitul, Liga culturală, etc., au o capacitate mult mai largă decât stabilimentele publice, nefiind supuse tutelei administrative. Legea însă din 1924, pentru persoanelor juridice, stabilește un drept de supraveghere și control din partea autorității publice asupra gestiunii acestor stabilimente de utilitate publică, control exercitat prin inspectorii și delegații ministerului sub autoritatea și controlul căruia cade fundațiunea sau asociațiunea (art. 15), cu drept pentru acesta de a suspenda executarea deciziunilor organelor stabilimentului de utilitate publică. În contra hotărârii delegatului, stabilimentul poate face recurs la comisiunea persoanelor juridice (art. 19, 99 și urm.). Legea comptabilității publice supune stabilimentele publice la aceleași norme de comptabilitate, ca și pe Stat; pe câtă vreme, stabilimentele de utilitate publică sunt supuse regulilor de comptabilitate aplicabile comunelor rurale (art. 234 al legii comptabilității publice din 21 Martie 1903, cu modificările din 1 Aprilie 1911. Stabilimentele de utilitate publică al căror buget se aprobă de Adunarea deputaților, sunt supuse aceluiași norme de comptabilitate ca și Statul (Eforia Spitalelor civile, Eforia Sf. Spiridon din Iași).

109. — În general, interesele stabilimentelor publice sunt conduse de organe sau autorități anume desemnate de lege, care fixează și limita capacității lor, iar titularii lor sunt numiți în conformitate cu legea. Când este vorba de corporațiuni sau asociațiuni, titularii acestor funcțiuni, stabilite prin lege sau statute, sunt desemnați de adunarea generală (art. 38 lit. f), iar în fundațiuni desemnarea titularului se face prin actul de fundație, sau, în caz de lipsă, de Curtea de apel, în circumscripția căreia își are sediul fundațiunea (art. 72 și 74).

Se poate întâmpla, în mod extraordinar, ca afaceri administrative să fie gerate de oameni, cari nu au nici o investitură legală, sau deși au, însă, prin acțiunea lor, ies din cadrul pute-

rilor, ce le-au fost atribuite prin lege. Câteva exemple ne va vedea importanța chestiunii. Presupunem că un particular face diverse acte absolut necesare pentru conservarea unei clădiri aparținând Statului, sau unui stabiliment public. Iată un caz, în care aplicațiunea art. 991 c. civ. este de netăgăduit, căci este vorba de administrațiunea domeniului privat și particularul s'a comportat ca un *negotiorum gestor*. Dar putem merge mai departe. Un particular face un pod pe un drum comunal sau județean, sau plătește o datorie urgentă, cum de pildă o contribuțiune de război pusă asupra unui oraș, sau o altă datorie pe care orașul nu poate să o plătească; un primar sau un prefect fac acte de acelea pe care numai consiliul comunal sau județean puteau să le facă, depășesc cu alte cuvinte limita atribuțiilor lor. Așa, fiind vorba de un contract de lucrări publice, pavarea unei străzi, asupra căreia trebuia să se pronunțe consiliul comunal, primarul găsește de cuviință să încheie singur contractul. Antreprenorul, executând lucrarea va putea oare cere să fie plătit de comună, sau va trebui să cheme în judecată pe primar, care la rândul lui, să intenteze o acțiune recursorie contra județului. În asemenea caz, avem oare quasi-contractul de gestiune de afaceri și stabilimentele pentru care s'au făcut asemenea acte sunt ele obligate conform art. 991 c. civ. ?

Chestiunea este controversată. Sunt autori cari susțin că particularii nu pot să se amestece în administrațiunea unui serviciu public, căci dacă am admite gestiunea de afacere ca posibilă, am avea o adevărată dezorganizare pentru finanțele publice și o eludare a tutelei administrative, la care sunt supuse stabilimentele publice; dar, pentru că nu e just ca cineva să se îmbogățească în paguba altuia, trebuie să recunoaștem gerantului acțiunea de *in rem verso*, prin care se obține profitul, pe care l'a tras stabilimentul din acea gestiune<sup>1)</sup>. Alți autori recunosc că, în asemenea cazuri, există o adevărată gestiune de afaceri,

---

1) Ducrocq, *Droit adm.* a II-a ed. vol. IV, No. 1335 și 1525; T. Hug, *Comentaire du code civil VIII*, p. 504. Consiliul de Stat francez Dalloz, 1890, 3, 38; 1886, 3, 36.



căci gerantul gerează afacerea altuia, în afară de orice convențiune, și cu intențiunea de a se obliga față de el persoana a cărei afacere a gerat-o. Este o chestiune de echitate de a restitui gerantului toate cheltuelile utile, făcute de dânsul pentru a apăra interesele stabilimentului public. Sunt acte patrimoniale pe care le-a făcut gerantul și pe care putea să le facă și persoana morală. Cât privește obiecțiunea că, admițându-se gestiunea de afaceri ca posibilă, s'ar eluda principiul tutelei administrative, răspundem că și minorii, care sunt incapabili și supuși tutelei, pot fi obligați prin gestiunile utile făcute de un terțiu. Trebuie să recunoaștem gerantului, când gestiunea sa a fost utilă, dreptul la acțiunea *negotiorum gestorum contraria*<sup>1)</sup>.

Furnizorul sau antreprenorul, contractând cu primarul, care nu era autorizat, este și dânsul un *negotiorum gestor*. Așa încât această calitate de *negotiorum gestor* aparține și primarului și persoanei, care a făcut lucrări sau a dat furnituri pentru comună, dacă aceste lucrări sau furnituri au fost recepționate sau numai luate în posesiune de stabilimentul public. El are deci dreptul să primească valoarea lucrărilor sau furniturilor. Această opinie o putem sprijini pe un argument de text tras din art. 494 c. civ., care stabilește că proprietarul nu poate păstra pentru dânsul construcțiunile făcute de un terțiu pe locul său, decât plătind valoarea materialului și prețul muncii. Or, situația antreprenorului este exact aceea prevăzută de art. 494.

Dacă autoritatea chemată în mod legal să se pronunțe, ratifică gestiunea, nu mai încapă îndoială că obligațiunea devine perfectă. Ratificarea poate să fie expresă sau tacită (art. 1546 c. civ.). Astfel se socotește ca o ratificare un proces verbal de recepțiune provizorie sau definitivă (art. 47 și 50 din condițiunile

---

1) Cas. fr. s. 1895, Dalloz 1878 I, 205, cu un remarcabil raport al consilierului Daresté; Dalloz 82, I, 31; Fuzier Herman, *Code civil adnoté* sub art. 1372, No. 56; Laurent XX 339; Christophle, *Traité des travaux publics* a 2-a ed. I p. 370; C. Apel Galați, Comuna Galați cu soc. Basalt 1904; Casație I, 14 Febr. 1878, Buletin 1878 p. 71. Această opinie la care ne asociem e împărtășită de Hauriou, *Droit administratif* p. 794; Gautier, *Précis des matières administratives*, p. 87; Michoud, *Gestion d'affaires appliquée aux services publics* în *Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble*, t. 5, No. 1; Brémont, *Revue critique*, 1893 p. 636.

generale de întreprinderi publice), înscrierea unui credit în buget pentru plata lucrărilor, recunoaşterea datoriei printr'o încheiere făcută de autoritatea competentă<sup>1)</sup>, etc. Intr'o speţă judecată de tribunalul Ilfov, un prefect, care făcuse contract în numele judeţului fără să fie autorizat de consiliu şi, cu ocaziunea dărei socotelilor gestiunii sale anuale, făcuse arătare consiliului despre acest contract, şi consiliul nu face nici o obiecţiune şi dă descărcare, tribunalul consideră că contractul s'a ratificat. Dacă antreprenorul care a contractat cu judeţul voieşte să renunţe la contract şi prefectul acceptă propunerea, antreprenorul nu este îndrituit să ceară executarea contractului pe motiv că prefectul nu avea calitate ca să primească renunţarea antreprenorului şi să renunţe în numele judeţului. În adevăr, antreprenorul, când s'a adresat la prefect, s'a adresat la reprezentantul legal al judeţului, care a gerat afacerea judeţului când a luat deciziunea. Şi, legea consiliilor judeţene, prin art. 92, recunoştea prefectului asemenea drept de gestiune, când era vorba de chestiuni urgente, cu obligaţiunea de a supune actele la ratificarea consiliului judeţean<sup>1)</sup>. Când antreprenorul cheamă în judecată judeţul şi consiliul judeţean dă autorizare prefectului ca să se judece (art. 91), însemnează că a ratificat actul prefectului.

110. — În general, la noi, se admite că o persoană morală este răspunzătoare de prejudiciul cauzat unei alte persoane prin fapta sau prin neglijenţa administratorilor săi, conform art. 998 şi urm. c. civ.

Chestiunea nu este însă aşa de simplă. Nu se poate buni-oară pretinde că funcţiunea, pe care persoana morală a încredinţat-o administratorilor a avut anumite limite, stabilite în lege sau în statute, sau când e vorba de mandat în chiar textul mandatului şi dacă ei au depăşit aceste limite, când au făcut faptul ilicit, care a prejudiciat pe un terţiu, acest fapt e personal al administratorului şi deci şi responsabilitatea e tot personală? Savigny, care consideră persoana morală numai ca o creaţiune

1) Trib. Ilfov I, 25 Oct. 1902, *Curier jud.* 78/902.

a legiuitorului, susține că : *persoana morală nu poate comite delict pentru că acest lucru este strein de esența și de distincțiunea specială a persoanei morale* și mai departe adaugă că „*orice delict presupune dolus sau culpa, adică voință și responsabilitate și prin urmare nu poate fi imputat persoanelor morale, după cum nu este imputat copiilor sau nebunilor*<sup>1)</sup>).

Deci, după Savigny și școala lui, o persoană juridică nu răspunde de culpa extracontractuală a administratorilor săi. Conform echității, persoana marală este ținută numai de acțiunea *de in rem verso*, adică să restituie *quanto locupletior factum est*.

După teoria antropomorfică sau realistă, *Willenstheorie*, susținută în Germania de Bessler, Gierke și alții, teorie care consideră persoana morală ca o ființă colectivă reală, *reale Gesamtperson*, având o voință distinctă de voința indivizilor care compun colectivitatea, persoana morală răspunde de orice consecințe păgubitoare ar avea pentru un terțiu un act făcut de reprezentanții ei. Legiuitorul poate să nu recunoască această voință colectivă, după cum, în alte timpuri, nu recunoștea personalitatea robului, el poate să o limiteze, dar toate acestea nu împiedică ca voința aceasta să existe în mod real<sup>2)</sup> Admițând că persoanele morale au voință proprie, concluziunea este că ele pot face acte legale sau ilegale și, pentru aceste din urmă, ele sunt răspunzătoare. Administratorii persoanei morale sunt prsoane fizice, care voiesc în numele ei ; ei nu sunt prepuși. Prin urmare, pentru faptele ilicite comise de administratori, trebuie să admitem responsabilitatea directă a persoanei juridice pe temeiul art. 998 c. civ., ba chiar și responsabilitatea penală. Persoana morală, putând avea și prepuși, va putea fi răspunzătoare și potrivit art. 1000 c. civ.

După noi, ambele doctrine cad în exagerațiune. Am arătat deja că nu se poate susține că există identitate absolută între per-

1) Savigny, *Système de droit romain* (trad. Guénoux) § 94 și 95. Acest sistem este adoptat de curtea de apel din Iași, s. II, Dreptul 20/1875.

2) Gierke, *Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung*, p. 724.

soana fizică și cea morală. Numai persoana fizică are voință și inteligență, voința persoanei morale nu este altceva decât rezultanta voințelor asociațiilor într'o corporațiune, a administratorilor într'o fundațiune. Nu se poate, pe de altă parte, considera persoana morală ca o ființă creiată numai de legiuitor. În orice persoană morală, constatăm că există și o parte de realitate: voința manifestată de una sau mai multe persoane fizice de a abdica o parte din personalitatea lor, în profitul unui nou subiect de drepturi.

Trebue neapărat să recunoaștem că persoana morală are o voință: ea este rezultanta voințelor indivizilor, care compun societatea și este deosebită de voința asociațiilor<sup>1)</sup>; a nu recunoaște expresiunea aceasta de voință ca un element real, pe care legiuitorul o îmbracă numai într'o formă juridică, este o eroare<sup>2)</sup>.

Odată recunoscut principiul că persoana morală are o voință, trebue să admitem că ea poate, în executarea scopului sau exercitând această voință, să facă acte licite sau ilicite. Nu se poate spune că a comite acte ilicite nu intră în destinațiunea ce a fixat legiuitorul persoanei morale în momentul recunoașterii; căci legiuitorul a recunoscut personalitatea pentru ca elementele reale, pe care le constatase, să poată îndeplini scopul ce-și propuseseră și pe care legiuitorul îl admite. Dar, pentru realizarea acestui scop, se pot întrebuița mijloace permise sau nepermise. Și, pentru aceste din urmă, trebue să admitem că ea își angajează responsabilitatea. Altmintrelea, trebue să socotim persoana morală ca o ființă cu totul privilegiată având numai drepturi, nu și obligațiuni<sup>3)</sup>.

1) Max Nordau, *Paradoxes* cap. III: On peut dire que tous les hommes, à l'état normal, ont certaines qualités qui constituent une valeur communes identique, supposons égale à  $x$ , valeur qui est augmentée dans les individus supérieurs d'une autre valeur différente pour chaque individu, et qui pour cela devra être appelée différemment pour chacun d'eux, soit par exemple, égale à  $a$ ,  $b$ ,  $c$ , etc. Cela étant admis, il en résulte que, dans une assemblée de vingt hommes, tous des génies, on aurait  $20x$  et seulement un  $a$ , un  $b$ , un  $c$  et nécessairement les  $20x$  vaincraient les  $a$ ,  $b$ ,  $c$  isolés; c'est-à-dire que l'essence humaine vaincraît la personnalité individuelle et le bonnet de l'ouvrier couvrirait le chapeau du philosophe. Sc. Sighele, *La foule criminelle* p. 13 și urm.; Enrico Ferri, *Nuovi Orizzonti* (a 2-a ed.) p. 484.

2) Michoud în *Revue du droit public*, 1895 p. 417.

3) Michoud, *loc cit.*: Meucci, *Della responsabilità indiretta delle amministrazione pubbliche in Archivio giuridico*, tom. XXI, p. 341.

Actele ilicite pot fi săvârșite de organele persoanei juridice, adică de acei care voiesc și lucrează în numele ei, cum de pildă pentru Stat de miniștri, pentru județ consiliul județean, pentru comună primarul sau consiliul comunal, adunarea generală sau coniliul de administrație când e vorba de societăți anonime. Actele comise de acete organe ale unui stabiliment sunt considerate ca fiind făcute de stabilimentul însuși și, prin urmare, dacă actul e ilicit și a prejudiciat pe cineva, persoana morală răspunde<sup>1)</sup>, potrivit articolului 998 c. civ.

Persoana morală poate să aibă și prepuși și, în cazul acesta, răspunde de consecințele prejudiciabile ale actelor săvârșite de dânsii, potrivit art. 1000 c. civ., căci ea are să-și impute *culpa in eligendo*, de oarece i-a ales și numit și nu a luat măsurile necesare pentru a evita săvârșirea unor asemenea acte *culpa in vigilando*<sup>2)</sup>.

În ce privește responsabilitatea penală a persoanei morale, am văzut că ea este admisă de partizanii teoriei realiste.

După noi, persoana morală este o abstracțiune, adică o operațiune mintală în care luăm dintr'un *concretum*, un grup de indivizi, numai o singură calitate, voința membrilor grupului sau voința fondatorului de a creia o persoană morală în vederea și pentru urmărirea unui *anumit scop* și Statul vine și îmbracă aceste *manifestări de voință și scopul ce urmăresc într'o formă juridică*, dându-i posibilitatea de a avea un patrimoniu.

Intr'o fundațiune, trebuie să existe una sau mai multe persoane care să voiască în numele ei; de asemenea, într'o asocia-

1) Cas. rom. I decizia 308/1885, *Buletin* 1885, p. 671; Cas. I 199/93, *Buletin* 1893, p. 549; Cas. I 51/79, *Buletin* 1879, p. 101; Cas. I 26/90, *Buletin* 1890, p. 38; Cas. I 445/90, *Buletin* 1890, p. 1424; Cas. II, Curierul judiciar 1915, No. 76, p. 626; Tribunalul Neamț și judecătoria ocolului Dorohoi în *Curier judiciar* 1915, p. 626; Alexandresco, *Drept civil V*, p. 545.

2) Sourdât *Responsabilité civile II*, No. 885; Laurent XX, No. 570 și urm. Dacă am admite că persoanele morale nu ar avea de cât numai o responsabilitate indirectă conform art. 1000 c. civ., atunci în multe cazuri persoană morală ar putea înlătura responsabilitatea, căci consiliul județean ar putea arăta că prefectul nu e prepusul județului, cari nu a fost ales nici de alegători, nici de consiliul județean și ca acesta nu are nici un drept de direcțiune, de comandament asupra lui. Cas. rom. I, 5/76, *Buletin* 1876, p. 19; *Buletin* 1877, p. 156; Cas. belg. 12 Iulie 1921, *Pas. belge* 1921, I, 447.

țiune, sunt mai multe persoane desemnate de asociați, cari voiesc în numele asociațiilor. Nu trebuie să confundăm persoana acestor reprezentanți cu însăși persoana morală; nu se poate face o identificare complectă între organul unui organism viu și organul unei grupări sociale personificate, căci organele societății mor și persoana morală nu încetează, căci ea există independent de persoana fizică a administratorilor. Organul este funcțiunea creiată de lege sau de statut, iar persoana fizică exercită funcțiunea pentru un anumit timp.

Persoana morală este o abstracțiune și nu se poate concepe ca o abstracțiune să fie judecată și pedepsită penalicește pentru un delict comis de directorul sau consiliul ei de administrațiune. Responsabilitatea penală se aplică numai la persoane reale, la indivizi, ea nu poate să se aplice la abstracțiuni.

În dreptul penal se pedepsesc, în vederea unei apărări sociale, numai persoanele fizice. Or, ce interes are societatea să se apere contra unei abstracțiuni? Și apoi, cum s'ar putea aplica pedeapsa închisorei unei persoane morale? Persoanele morale nu răspund deci penalicește, ele au numai o răspundere civilă pentru urmările prejudiciabile ale actului delictuos<sup>1)</sup>.

După noi, nu se poate concepe ca pedeapsa să fie aplicată altcuiva decât autorului real al actului, adică persoanei fizice: legea pedepsește pe acel individ care, având voință și pricepere, a comis o infracțiune și, în cazul când o infracțiune la legea penală s'ar comite, consecințele penale ale faptului incriminat trebuie să rămâie aceluia care le-a comis. La principiul personalității pedepsei se admite excepțiune în materie de contravențiuni penale, fie fiscale, căci acolo nu se caută *elementul intențional*. Așa, de pildă, într'un contract încheiat între o persoană morală și o altă persoană, întrebuițându-se un timbru inferior decât cel prevăzut de lege, părțile vor fi amendate, deși contravenția a fost săvârșită de administrator (art. 88 leg. timbrului):

1) În acest sens Savigny, Zacharia von Lingenthal, Michoud, precum și Garraud, *Traité théorique et pratique du droit penal français* I, 221 pag. 416 (ediția II-a); Dem. Alexandresco. *Expl. codului civil* V, pag. 545; D-1 C. G. Dissescu, *Dreptul* 1903, pag. 664 pare a nu admite acest mod de a vedea.

tot asemenea, legea vămilor pedepsește pe proprietarii mărfurilor cu amendă și confiscarea, făcându-i răspunzători de faptele agenților; art. 21 cod. silvic vorbește de responsabilitatea antreprenorilor sau cumpărătorilor de păduri și o persoană morală poate avea această calitate.

Amenzile fiscale nu au caracterul de penalități propriu zise. De ordinar, asupra lor se poate transige (art. 44 cod. silvic), ele au mai mult caracterul de reparațiune.

Am vorbit pe larg despre responsabilitatea Statului derivând din acte ilicite și socotim că nu mai este nevoie să revenim asupra acestei chestiuni (vezi No. 42).

## BIBLIOGRAFIE:

- Lucrări generale: Savigny, *Traité de droit romain II*;  
 Houques Fourcade et Baudry Lacantinerie, *Droit civil, Des personnes* I, No. 297 și urm.;  
 Bequet et Laferrrière, *Répertoire de droit administratif curint Dons et legs*;  
 D. Alexandrescu, *Explicațiunea codului civil I*, ed. 2-a;  
 Berthélemy, *Traité élément. de droit adm.* a 8-a ediție;  
 G. Jeze, *Principes généraux de droit adm.* a 2-a ediție;  
 Anibal Teodorescu, *Noțiuni de drept administrativ* a 2-a ediție;  
 V. Onișor, *Drept administrativ român*, 1923;  
 G. Plastara, *Drept civil I*;  
 Matei Cantacuzino, *Elemente de drept civil* 1923;  
*Lucrări speciale*: Vareilles-Sommières, *Les personnes morales*, Paris, 1902;  
 Michoud, *La théorie de la personnalité morale et son application au droit français* Paris 1906—1909, 2 vol.;  
 Alfred de Cilleuls, *Du régime des établissements d'utilité publique* Paris, 1891;  
 Mongin, *Situation juridique des sociétés dénuées de personnalité in Revue critique* 1890;  
 Dem. Negulescu, *Le problème juridique de la personnalité morale et son application aux sociétés civiles et commerciales*, Paris, 1900;  
 Paul Negulescu, *Studii de istoria dreptului român*, 1900;  
 Avril, *Histoire de la distinction des établissements publics et d'utilité publique*; Tissier, *Dons et legs aux établissements publics*. Acest autor consideră și Statul ca stabiliment public.

## CAPITOLUL VI

# ACTELE PUTEREI EXECUTIVE

Noțiuni generale. Acte de guvernământ și acte administrative. I Acțiunea puterii executive. II Acțiunea puterii executive în timpuri normale: a) acte prin care se stabilesc raporturi între puterea executivă și cea legislativă; b) decrete de grațiere și amnestie; c) acte diplomatice; d) acte de comandament militar; e) acte luate în exercitarea unei delegațiuni a complectei iegea; f) acte de natură judecătorească făcute de agenții puterii executive; g) acte administrative: acte administrative de autoritate și acte administrative de gestiune. III Acțiunea puterii executive în timpuri de criză.

## SECȚIUNEA I

### NOȚIUNI GENERALE

111. Noțiuni generale. Activitatea puterii executive. — 112. Acte de guvernământ și acte administrative. — 113. Acțiunea puterii executive în timpuri normale. Acțiunea puterii executive în timpuri de criză. — 114. Acte administrative de autoritate și acte administrative de gestiune.

111. — Art. 39 din Constituțiunea dela 29 Martie 1923 stabilește că *puterea executivă este încredințată Regelui, care o exercită în modul regulat prin Constituțiune.*

Prin articolele 88 și 90, Constituția stabilește atribuțiunile Regelui; articolul 91 arată că Regele nu are alte puteri decât acele care îi sunt date prin Constituție, pe câtă vreme puterea legislativă nu are drepturi limitate; iar articolul 92 precizează, ca o aplicațiune a art. 87, că guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, în modul stabilit prin Constituție, căci persoana Regelui este înviolabilă, adică nu are răspundere și de aceia orice act al Regelui nu are valoare dacă nu e contra-semnat de un ministru, care e singur răspunzător.



Dacă examinăm activitatea puterii executive, vedem că ea se manifestează prin două feluri de acte. Unele caută să aplice dispozițiunile constituționale în ceea ce privește raporturile puterii executive cu parlamentul, caută să înlăture împiedicările unei regulate funcționări a puterilor legislative și judecătorești; puterea executivă, având direcțiunea intereselor generale ale Statului, atât înăuntru cât și în afară, este datoare să vegheze ca siguranța și ordinea să domnească în țară, să apere Statul de orice pericol ce l'ar amenința fie dinăuntru fie din afară, să întrețină relațiuni cu puterile streine.

Prin alte acte puterea executivă, prin numeroasele servicii publice, destinate să satisfacă interesele generale, face, în tot momentul, aplicațiunea legilor, puterea executivă supraveghează raporturile cetățenilor cu administrațiunea, precum și raporturile dintre diversele servicii ale Statului.

112. — La aceste 2 categorii de activități corespund 2 denotațiuni: *guvernare*, *guvern* de o parte și *administrare*, *administrațiune* de altă parte. Guvernul reprezentat prin miniștri (art. 92 constit.) exercitând atributele puterii executive, face și actele de guvern, face și acte administrative, căci fiecare ministru, în departamentul său ministerial, este șeful ierarhiei administrative.

Acte de guvern ar fi, de pildă: convocarea corpului electoral pentru alegerea deputaților și senatorilor, decretele de convocare ale parlamentului, de prorogare sau de dizolvare; depunerea proiectelor de legi din inițiativa guvernului (art. 35 constituție), decretele de închidere sau deschidere a unei sesiuni parlamentare. Cu ocaziunea deschiderii sesiunii, puterea executivă face o comunicare, prin mesaj regal, asupra viitoarei activități legislative și politice a guvernului.

O altă categorie de acte de guvern o formează întreținerea raporturilor cu puterile streine, încheierea de convențiuni și tratate cu puterile streine, precum și interpretarea și executarea acelor convențiuni. Pentru convențiunile comerciale, de navigațiune și alte asemenea, constituțiunea prin art. 88 ult. alin. cere,

pentru ca aceste convențiuni să aibă *autoritate îndatoritoare* (să fie obligatorii) ca să obție și aprobarea parlamentului.

Tot acte ale guvernului sunt manevrele, concentrările de trupe, chemarea contingentelor trecute în rezervă.

Tot act al guvernului este și expulzarea streimilor conf. legii din 7 Aprilie 1881 și a legii Curței de casație din 17 Febr. 1912 art. 5 § III lit. f. No. 1.

O altă categorie de acte de guvernământ o formează decretetele de amnestie.

Afară de aceste acte de guvern, miniștrii, fiecare în departamentul său ministerial, sau întruniți în consiliu, pot face o serie de acte administrative. Prin *act administrativ* înțelegem un act făcut de un funcționar administrativ, în aplicațiunea legilor, relativ la o materie administrativă, care intră în atribuțiunile celui funcționar.

Administrațiunea coprinde totalitatea serviciilor publice, destinate să asigure satisfacerea intereselor generale; ea este organul, care prin aplicațiunea continuă a legilor, asigură ordinea, siguranța, dezvoltarea și cultivarea individului, posibilitatea de comunicațiune, etc., adică asigură tot ceea ce constituște rațiunea de a fi a unui Stat.

Miniștrii, în calitate de administratori, sunt șefi ai ierarhiei administrative, fiecare în departamentul său ministerial. În această calitate, ei fac regulamente pentru aplicarea legilor, însă, conf. art. 88 din constituție, regulamentele trebuiesc date sub forma de decrete regale. Ministrul propune regulamentul și contrasemnează decretul regal. Ministrul poate face singur regulamente pentru serviciul interior; el poate da instrucțiuni, circulații obligatorii pentru funcționarii ierarhiei sau pentru o categorie dintr'înșii; el poate da deciziuni ministeriale, exercita controlul asupra funcționarilor din ierarhie, precum și tutela administrativă asupra stabilimentelor publice depinzând de departamentul ministerial; el are organizarea și direcțiunea serviciilor din departamentul său, propune Regelui decretetele de numirea funcționarilor, poate să ia măsuri disciplinare în limitele legilor; el dă deciziuni privitoare la cererile particularilor; ministrul

ordonanțează cheltuelile serviciilor potrivit dispozițiilor legii bugetare; el poate arenda, închiria, vinde, cumpără mobile sau imobile pentru necesitatea serviciului.

În executarea acestor atribuțiuni de ordin administrativ, ministrul poate delega parte din ele la diverși funcționari superiori ai departamentului; el însă nu poate delega dreptul de a contrasemna în actele administrative, care se fac sub forma de decrete regale, spre ex.: decretul de numire sau de revocarea funcționarilor, decretul de convocarea corporilor electorale județene și comunale, etc. Numai ministrul respectiv sau, în caz de concediu, ministrul, care îi ține locul, în mod interimar, are dreptul de a contrasemna. Un subsecretar de stat nu are drept de contrasemnare.

În fiecare departament ministerial, avem un serviciu central și servicii exterioare. Unii funcționari au, delegat prin lege sau de către ministru, dreptul de deciziune, alții fac numai acte de preparare în vederea deciziunilor de luat.

Tot acte administrative sunt și actele de execuțiune săvârșite de agenții administrativi în executarea actelor administrative și a legilor.

Din examinarea acestor acte vedem:

1) că actele de guvernământ au, prin natura lor, un caracter politic, pe câtă vreme actele administrative nu au acest caracter; ele pot, uneori, să fi fost determinate de un mobil politic, dar prin aceasta nu încetează de a fi acte administrative;

2) că actele administrative sunt controlabile, în ceea ce privește legalitatea de către puterea judecătorească. Aceste acte trebuie făcute în conformitate cu legea, în executarea legilor și orice violare a legii dă posibilitate aceluia, care a fost atins într'un drept, să se plângă instanțelor judecătorești.

Actele de guvernământ însă, fiind acte politice, nu sunt supuse la nici un control jurisdicțional; ele sunt cenzurate de organul politic, care este parlamentul, și de opiniunea publică.

S'ar părea că negând posibilitatea particularului de a se plânge în contra actelor de guvernământ, care ar putea să-i atingă drepturile, s'ar ajunge la o adevărată întronare a arbitra-

riului. În realitate, pericolul nu este așa de mare, căci cele mai multe din actele de guvernământ nu pot, prin natura lor, să atingă drepturi individuale, după cum vom arăta, examinând rând pe rând toate categoriile de acte, ce face guvernul.

În afară de aceasta, guvernul poate să primească delegațiuni din partea puterii legislative pe cale de instrucțiuni, circulații. Acest drept supletiv de legiferare îl găsim în legea judecătoriilor de pace din ...

*Activitatea puterii executive se manifestează în perioade de liniște, de pace, în timpuri normale, în conformitate cu legea și respectând normele constituționale. Și toate aceste activități ale puterii executive intervin în perioade normale.*

113. — Dar, puterea executivă este acea putere cu caracter politic, care are direcțiunea intereselor generale ale Statului și care trebuie să vegheze în tot momentul ca siguranța și ordinea să domnească în țară și să apere Statul în contra oricărui pericol ce l-ar amenința.

Și, viața unui Stat nu urmează totdeauna un mers regulat, accidente pot să se întâmple, pericole pot să apară, care să amenințe integritatea sau chiar existența Statului. De pildă, o parte din populațiune se răscoală și, cu armele în mână, cere modificarea formei de guvern; întronarea unui nou regim politic, sau guvernării voiesc să-și consolideze puterea, schimbând regimul politic, adică fac o lovitură de Stat; un Stat strein ne declară război și intră în țară. Iată stări de fapt, provocate de oameni, care rup echilibrul politic existent până atunci și care au repercusiuni asupra vieții juridice, asupra raporturilor existând între Stat și particulari. Asemenea turburări pot să fie provocate și prin cauze naturale: o secetă groaznică urmată de o mare foamete, mari cutremure de pământ, cari distrug orașe, inundațiuni puternice, scufundări de regiuni, răspândirea unei boale microbiene foarte periculoase, etc. Toate aceste situațiuni de fapt îngrijitoare, fie că sunt provocate de oameni, fie că sunt produse de forțele naturei, sunt anormale, ele nu au putut fi prevăzute de legiuitor. Pentru ca organismul social să poată rezista peri-

colului și a-l combate cu succes, este necesar ca puterea politică permanentă, adică puterea executivă, care are conducerea colectivității și întreaga răspundere, să aibă posibilitatea de a aduce modificările necesitate de împrejurări stărei legale, dar aceasta numai în mod provizoriu, cât ține pericolul.

Prin urmare, puterea executivă procedează în conformitate cu legea în timpuri normale; ea poate să procedeze și ilegal în timpuri de criză, numai ca să salveze comunitatea. Trebuie să recunoaștem deci, puterii executive o activitate pentru timpuri normale și o activitate pentru timpuri de criză, timpuri anormale.

În timpuri normale se stabilește un anumit echilibru între forțele sociale și se garantează individului anumite drepturi, pe care puterile politice, legislativul și executivul, sunt datorate să le respecte, iar puterea judecătorească trebuie ca la cererea particularului să restabilească starea de legalitate, dacă vreo încălcare a avut loc.

În timpuri de criză, însă, acest echilibru se rupe. Colectivitatea are interes ca să aibă o altă structură, bazată mai mult pe ideea de solidaritate socială: legătura dintre membri trebuie să fie mai puternică, raporturile de subordinațiune către guvernanți mai simțite, trebuie ca gruparea socială să formeze o unitate foarte strânsă, foarte legată. Drepturile recunoscute particularilor în timpuri normale și cari fac posibilă dezvoltarea vieții sociale pot, în caz de criză, să constituie un pericol; ele pot deci să fie suprimate. Și aceste măsuri trebuiesc să fie luate repede, fără șovăire, și, dacă puterea legiuitoare nu ar funcționa, evident că aceste măsuri trebuiesc să fie luate de celalt organ politic permanent, puterea executivă. Iată, deci, o activitate deosebită a puterii executive destinată nu să aplice legile, dar să apere colectivitatea prin orice mijloace ar crede de cuviință. Manifestările acestei activități poartă și ele numele de *acte de guvernământ*, (așa le numește și legea din 17 Febr. 1912, constituția din 1923, art. 107 *in fine*), și decrete legi.

Pentru o mai bună înțelegere a materiei, credem că este bine

să studiem mai întâi activitatea puterii executive din timpuri normale.

114. — Actele administrative sunt de 2 feluri : 1) printr'unele se ordonă sau se interzice ceva administrațiilor. Autoritatea administrativă dă ordine, lucrează ca putere suverană față de supuși. Aceste acte se numesc *acte de autoritate*, cum de pildă regulamentele, ordonanțele, deciziunile, etc. ;

2) printr'alte acte, autoritatea greează patrimoniul public și face acte relativ la acel patrimoniu, acte prin care mărește, micșorează sau conservă patrimoniul, cum de pildă o cumpărare de imobil făcută de administrație, o închiriere, o vânzare, etc. Aceste acte se aseamănă cu acele ce fac particularii și sunt supuse acelorasi norme de drept privat, cu oarecare modificări introduse prin legile administrative. Aceste acte patrimoniale poartă numele de *acte de gestiune*.

Actele de autoritate sunt supuse controlului, în ce privește legalitatea, Curței de casație conf. art. 5 § III lit. f. din legea Curței de casație, pe câtă vreme actele de gestiune sunt supuse justiției ordinare, ca și actele similare făcute de particulari. Alături de actele administrative, dar făcând o categorie aparte, avem *actele administrative de natură juridică*, prin care anume organe administrative stabilesc anumite drepturi ale Statului față de particular, drepturi care rămân definitive, dacă nu sunt atacate, prin căile de reformare, pe care legea le pune la dispoziție. Asemenea acte găsim, în materie de contribuțiuni directe, procesele verbale de impunere. În alte materii, cum de pildă în materie vamală, infracțiunile sunt constatate prin procese verbale dresate de agenți vamali. Unele din aceste procese verbale sunt definitive (art. 90 leg. vămilor), altele trebuiesc să fie confirmate de administrația centrală. În orice caz administrațiunea activă condamnă la amenzi, care uneori pot fi considerabile și ceeace e și mai extraordinar, amenzile se pot transforma în închisoare, în caz de insolvabilitate (art. 193, 194, 201, 210 și 211 leg. vămilor), dacă procesul verbal rămâne definitiv prin neapelare sau prin respingerea apelului.

## SECȚIUNEA II

## ACȚIUNEA PUTERII EXECUTIVE ÎN TIMPURI NORMALE

## 115 a) Acte prin care se stabilesc raporturi între puterea executivă și cea legislativă.

115. — *Raporturile guvernului cu parlamentul* sunt reglementate prin Constituție. Art. 34 ne spune că puterea legislativă se exercită colectiv de către Rege și reprezentatiunea națională, că reprezentatiunea națională se împarte în 2 Adunări : Camera și Senatul, că orice lege cere învoirea a câtor trele ramuri ale puterii legiuitoare.

Art. 35 adaugă că *inițiativa legilor* este dată *fiecăreia din cele 3 ramuri ale puterii legislative*.

Art. 88 ne spune că Regele sancționează și promulgă legile, că el poate refuza sancțiunea ; că el convoacă parlamentul (art. 90), că el deschide sesiunea printr'un mesaj, la care Adunările fac răspunsurile lor ; că el are dreptul de a convoca parlamentul în sesiune extraordinară ; că el are dreptul de a dizolva una sau ambele Adunări ; că actul de dizolvare trebuie să cuprindă și convocarea corpului electoral până în 2 luni și a Adunărilor până în 3 luni ; că Regele poate proroga sau amână Adunările, însă această amânare nu poate fi mai mare de o lună, nici nu poate fi reînviată, în aceiași sesiune, fără consimțământul Adunărilor.

Prin faptul că art. 87, stabilind că Regele este inviolabil, adică nu are răspundere și că nici un act al Regelui nu este valabil dacă nu e contrasemnat de un ministru, rezultă că guvernul exercită de fapt atribuțiunile regale. Constituția din 1923, în mod inutil, a precizat prin art. 92 că guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, fără să adauge că tot el exercită și căderile de ordin legislativ ale Regelui.

Când Regele convoacă corpul electoral pentru Cameră și Senat, când convoacă parlamentul, îl prorogă sau îl dizolvă, face acte de ordin constituțional. Nici un particular nu ar putea să ceară daune dela Stat pentru că, prin violarea dispozițiilor constituționale, i s'a atins un interes.

E lesne de înțeles că nu ar fi admisibil un recurs prin care i s'ar cere înlăturarea ca ilegal a unui decret care pronunță dizolvarea Parlamentului și convocarea corpului electoral peste 6 luni, sau a unui decret, prin care se prorogă parlamentul pentru a doua oară în cursul acelei sesiuni, căci nimeni nu se poate plânga în mod individual. E o luptă politică între 2 puteri politice ale Statului : puterea legislativă și cea executivă și sancțiunea infracțiunii comise de puterea executivă nu poate să fie decât tot politică. A aduce în desbaterea instanțelor judecătorești asemenea acte ale guvernului, însemnează a transforma puterea judecătorească în putere politică. De altfel, procedând în așa mod, puterea executivă poate ajunge la o lovitură de Stat, la o schimbare a formei de guvernământ. Și nimeni nu se poate plânga, nimeni nu poate pretinde dela justiție o anumită formă de guvern sau măcar respectarea formei actuale. Aparține colectivității acest drept de a 'și stabili forma de guvernământ care îi convine și aceasta o face numai prin mijloace politice.

Legea responsabilității ministeriale, din 2 Mai 1879, prin art. 2 stabilește că ministrul, care va fi contrasemnat decrete, care violează un text expres al constituțiunii, se va pedepsi cu detențiunea și interdicțiunea de a ocupa funcțiuni publice timp de 3 ani, însă numai ambele Adunări, precum și Regele, au dreptul de a cere urmărirea miniștrilor (art. 98 constit. 1923). E o sancțiune politică, al cărui exercițiu este încredințat la organe politice.

De asemenea, dacă guvernul nu voiește să prezinte un proiect de lege, nimeni nu are drept să se plângă. Este un drept al guvernului de a prezenta legile ce-i convin și *qui suo jure neminem laedit*. Sunt contracte făcute de o comună (sau județ), care pentru a fi valabile trebuiesc aprobate printr'o lege. Particularul contractant are tot interesul ca proiectul de lege să fie prezentat parlamentului, dar dreptul de inițiativă este o prerogativă a guvernului și particularul nu se poate plânga, iar comuna (sau județul) nu are acest drept, pe lângă considerațiunea de mai sus și pentru motivul că legea Curței de Casație, prin art.



5 § III, lit. f, Nr. 2, oprește recursul făcut de o autoritate supusă tutelii contra actului autorității tutelare, prin care refuză autorizarea cerută<sup>1</sup>).

### 116 b) Raporturile guvernului cu puterea judecătorească.

#### Decrete de amnestie și grațiere.

116. — Am vorbit de relațiunile ce există între puterea executivă și cea legislativă și de actele ce intervin cu ocaziunea acestor raporturi. Puterile legislativă și executivă exercită roluri politice de îndrumătoare, de conducătoare ale colectivității; ele se ocupă de interesele întregii colectivități și caută să le satisfacă, pe câtă vreme puterea judecătorească, în acțiunea ei, care trebuie totdeauna să fie provocată de cineva, presupune o violare a legii, pretinsă de acel care pune în mișcare acțiunea acestei puteri și, prin această acțiune, se caută să se restabilească starea de legalitate. Proteguind astfel drepturile și interesele particularilor, în mod indirect, se aduce un mare serviciu colectivității prin faptul că se stabilește siguranța drepturilor, a vieții, a onoarei particularilor. Puterea judecătorească nu lucrează pe cale de dispozițiuni generale ca celelalte puteri, ea nu are ca dănsese caracter politic.

Puterea executivă, care reprezintă interesele generale, stă în relațiuni cu puterea judecătorească prin intermediul unui organ numit *ministerul public*, cu caracter mixt administrativ-judecătoresc. Acest organ are caracteristicile organelor administrative, fiind supus ierarhiei, ministrul justiției fiind șeful acestei ierarhii, pe câtă vreme în organizarea judecătorească fiecare tribunal, fiecare judecătorie judecă în mod independent, numai după conștiință, nu după ordin.

1. Vezi și expunerea de motive. Vezi Laferriere *Jurid. adm.* II 35.

Prin intermediul acestui organ<sup>1)</sup>, puterea executivă pune în mișcare acțiunea puterii judecătorești ca să pedepsească crimele și delictele, adică infracțiunile la legea pozitivă, pe care ea le socotește periculoase pentru organismul social.

Actele ministerului public numite *acte de acuzare* în materie de crime și *rechizitor* în materie de delict, precum și *concluziunile orale* puse în instanță de membrii ministerului public, constituiesc acte cu caracter judiciar și legea nu recunoaște nici un drept la despăgubiri față de Stat, chiar când se dovedește că aceste acte au fost eronate.

Puterea executivă poate să facă să înceteze acțiunea justiției în materie de crime sau delictes politice (art. 88 const.), acordând *amnestie* (uitare), în scop de a face să înceteze prigonirile politice, sau pentru a restabili pacea socială. În urma unor mari perturbări sociale, cum a fost războiul mondial s'a acordat amnestie și pentru delictes de drept comun din cauza marelui număr de infractori și în scop de a se restabili armonia socială. Puterea executivă poate, atunci când i se pare că pedeapsa dată de judecată a fost excesivă, să acorde *grațierea*, comutarea sau reducerea pedepsei.

Decretele de grațiere sau de amnestie, în materie politică, nu pot fi atacate pe nici o cale, nici de partea vătămată prin infracțiune și care urmărește ca partea civilă condamnarea celui vinovat, nici de cel urmărit sau condamnat, care nu poate refuza amnestia sau grațierea. Dacă însă puterea executivă dă un decret, prin care acordă amnestie pentru delictes de drept comun, poate victima delictului, care își vede închisă orice cale de repa-

---

1. Ministerul public are o *acțiune spontanee* adică se pune în mișcare din propria inițiativă, ca și autoritățile administrative, pe câtă vreme instanța judecătorească trebuie să fie solicitată de cine-va; ministerul public are o *acțiune continuă*; procurorul este ofițer de poliție judiciară și, în această calitate, trebuie să observe, în tot momentul, și să constate infracțiunile urmărind pe infractori. Și, din acest punct de vedere, acțiunea sa se aseamănă cu acțiunea administrațiunii și se diferențiază de acțiunea judecătorească, care nu are acest caracter.

În calitate de ofițer de poliție judiciară el trebuie: 1) să constate infracțiunea, 2) să aducă probele, 3) să dea tribunalelor pe culpabili.

rațiune față de autorul infracțiunii, să ceară înlăturarea decretului ca ilegal. Textul constituțional acordă Regelui dreptul de a *amnestia numai în materie politică* (art. 88) și art. 91 stabilește că Regele nu are alte puteri decât acele care îi sunt date prin Constituție. Puterea executivă are atribuțiuni determinate, precizate, numai puterea legislativă are atribuțiuni generale, are plenitudinea puterilor, care nu au fost acordate de constituant puterii executive sau puterii judecătorești.

Regele, adică puterea executivă, neavând dreptul a amnestia în materie de infracțiuni de drept comun, numai puterea legiuitoare are acest atribut, numai ea poate să acorde uitarea, să acopere cu un văl și infracțiunea și consecințele dăunătoare ale ei. Puterea legislativă, care e reprezentanta opiniunii publice, poate să-și dea seama de necesitatea unei asemenea măsuri. În consecință, particularul vătămat, printr'un decret de amnestie, dat în materie de infracțiuni de drept comun, poate face recurs în Casație, conf. art. 5 § III lit. f, întru cât acel decret este făcut în violarea art. 88 combinat cu 91 din Constituție.

În Franța, amnestia, potrivit art. 3 din legea dela 25 Februarie 1875, se acordă de puterea legiuitoare și argumentele ce s'au dat ca să se ia puterii executive acest drept pornesc dela ideea că amnestia, având ca efect de a suspenda efectele unei legi pentru o anumită perioadă de timp, numai parlamentul poate să aibă acest drept, în mod logic.

La început, amnestia intervenea numai pentru fapte politice, însă dela 1870—1911 au intervenit 16 legi de amnestie, dintre care foarte multe au prevăzut delictе de drept comun. În urma războiului mondial s'a acordat, și în Franța și la noi, amnestie foarte largă și pentru delictе de drept comun.

### 117 c) Acte privitoare la raporturile internaționale

Un Stat nu este izolat, el se învecinește cu alte state, acestea cu altele. Între cetățenii acestor state există relațiuni numeroase și variate. Fiecare Stat caută să protejeze interesele supușilor

săi și să faciliteze aceste raporturi ; diferite state, având interese comune de apărat, fac între dânsele tratate, convențiuni.

Întreținerea raporturilor dintre un Stat și celelalte constituie politica externă a Statului și acțiunea prin care se manifestează această politică se numește acțiune diplomatică.

Se înțelege dela sine că actele ce se fac în exercitarea acțiunii diplomatice nu sunt acte administrative, căci administrațiunea, prin actele sale, execută legile în coprinsul teritoriului, pe câtă vreme actele diplomatice se execută și într'alt Stat, căci ele sunt rezultatul unui acord de voințe dintre două state. Actele diplomatice sunt acte politice, sunt acte de guvernământ.

În ceea ce privește actele diplomatice, convențiunile și tratatele încheiate cu puterile streine, ele potrivit art. 88, 87 și 92 din Constituție sunt opera guvernului, însă pentru a deveni obligatorii se cere, pentru convențiunile cu caracter economic, ca să fie aprobate și de Parlament. Convențiunile cu caracter politic, cum ar fi tratatele de alianță, etc., nu au nevoie de o asemenea aprobare. Însă și această aprobare, pe care o dă parlamentul, nu este o lege propriu zisă, căci nici Camera, nici Senatul nu au dreptul de a modifica textul convențiunii printr'un amendament, ci numai de a respinge sau a aproba convențiunea. Parlamentul nu are dreptul a discuta și modifica textul propus pentru că convențiunea nu este opera guvernului țării, dar a acestui guvern și a unui alt guvern strein ; convențiunea este opera a două suveranități. Dacă parlamentul poate să modifice actele și propunerile guvernului țării, el nu are nici o cădere să modifice actul făcut de un guvern strein. În această materie, parlamentul joacă un rol de control și de colaborare politică și, dacă constată că interesele țării nu au fost bine apărate, poate să refuze aprobarea. Parlamentul este judecătorul utilității și oportunității convențiunii. Guvernul, după ce a obținut aprobarea, ratifică convențiunea.

Ca o consecință a acestor principii, tribunalele nu au dreptul de interpretare al convențiunilor și tratatelor diplomatice, căci ele sunt opera a două suveranități și, dacă ar avea acest

drept de interpretare, s'ar da naștere la jurisprudențe diverse, care ar rupe unitatea actului diplomatic și l'ar paraliza. Actul, fiind opera a două voințe suverane, nu poate fi interpretat decât prin consimțământul acestor voințe, care nu pot admite ca un organ, reprezentând numai una din părți, să dea o anumită interpretare actului. Pe de altă parte actele diplomatice, în cea mai mare parte, sunt secrete, căci, cu toată lupta președintelui Wilson, diplomația a rămas cu acest caracter, și prin urmare tribunalele nu ar putea să se pronunțe în adevărată cunoștință de cauză. Interpretarea actelor, tratatelor și convențiilor diplomatice, precum și executarea lor aparține guvernului, ne spune art. 5 § III, lit. f., Nr. 1 din legea Curței de Casație din 1912.

Intre obligațiunile ce Statul are față de cetățeni este și aceea de a-i acorda protecțiune în streinătate. Presupunem că un particular ar suferi pagube prin faptul unui stat strein, sau prin faptul unor particulari din acel Stat; acel particular prejudiciat ar putea să ceară, cu titlul grațios, ca ministerul de externe să facă intervențiuni diplomatice în sensul de a obține repararea prejudiciului suferit. Dacă face asemenea intervențiuni, însemnează că ministerul a găsit cererea justificată și că consideră o intervențiune în acest sens ca fiind oportună; dar, dacă refuză să admită cererea, particularul nu poate să reclame în justiție ca statul să fie obligat a face intervențiuni diplomatice. Asemenea chestiuni internaționale nu pot face obiectul unui recurs juridictional. Numai guvernul singur este calificat să examineze, dacă cererea e justificată și dacă intervenția poate fi oportună, adică, dacă nu e susceptibilă de a irita opiniunea publică sau cercurile politice ale celeilalte țări, față de care urmează să se facă intereventia și prin urmare de a provoca rezistență și formulare de cereri reconvenționale, ceea ce în definitiv ar risca să turbure bunele raporturi. Din acest punct de vedere actul, prin natura sa, are un caracter politic.

Tribunalul Ilfov I a hotărît, că refuzul Statului de a acorda protecțiune unui supus român, aflat în streinătate, trebuie soco-

tit ca un act de guvernământ, care nu poate fi supus la nici un control jurisdicțional<sup>1)</sup>.

Soluțiunea tribunalului e justă, instanța a făcut o bună aplicațiune a principiilor.

De asemenea, dacă guvernul a făcut o intervențiune și a obținut o sumă globală pentru mai mulți dăunați, repartiția sumei este un act de guvernământ, căci se face pe baza unui acord diplomatic, intervenit între două state și prin urmare ea se va face de ministerul de externe.

Cu drept cuvânt, ministerul de externe francez spunea într'o notă din 3 Decembrie 1866, adresată guvernului britanic: „Il appartient au gouvernement seul d'examiner, avec la bonne foi qui préside à ses relations diplomatiques, les observations qui viendraient à lui être présentées par un gouvernement étranger; les tribunaux français sont incompetents pour résoudre ces questions diplomatiques“.

Legea Curței de casație din 17 Febr. 1912, prin art. 5 § III, lit. f., Nr. 1, ne spune că atât interpretarea cât și executarea convențiunilor și tratatelor diplomatice sunt acte de guvernământ, adică sunt de atributul exclusiv al guvernului. Cu toate acestea, se admite o distincțiune între convențiunile diplomatice, care se refră la dreptul public și cele care se referă la dreptul privat, cum ar fi convențiunile relative la starea și capacitatea persoanelor, la regimul succesiunilor, la protecțiunea proprietății literare, artistice sau industriale, care de ordinar fac și pentru supușii țării contractante aplicațiunea normelor de drept aplicabile indigenilor. Vezi în acest sens convențiunea pentru protecțiunea mărcilor de fabrică și de comerț, încheiată între România și Italia la 24 Mai 1903 și ratificată la 26 Februarie 1904, convențiunea cu Franța pentru protecția proprietății literare, artistice și industriale din 19 Iulie 1907, convențiunea cu Austria pentru protecțiunea proprietății literare, artistice și fotografice din 4 Martie 1910.

---

1) Ilfov I<sup>o</sup> sent. 613/904, *Dreptul* 1906, pg. 31.

În asemenea cazuri, instanțele judecătorești vor face și pentru supușii țării streine aplicațiunea legii române; însă interpretarea textului convențiunii, atunci când ar prezenta dificultăți, aparține guvernului.

Uneori, guvernul din cauza relațiilor încordate cu un alt stat, care a luat măsuri vexatorii față de naționalii noștri, care aplică tarife vamale extraconvenționale, denunță o convențiune comercială ce avea cu acel stat și aplică mărfurilor, provenind din acea țară, suprataxe sau chiar prohibițiuni, în loc de a aplica tariful convențional.

Incontestabil că importatorii vor avea pagube prin aplicarea unei asemenea măsuri; negreșit că ei ar putea pretinde că, prin aplicațiunea unei asemenea măsuri, se violează art. 109 din Constituțiunea din 1923, întru cât taxele vamale sunt impozite și pentru stabilirea lor trebuie o lege; dar nu e mai puțin adevărat, că guvernul, făcând acest act de retorsiune sau represalii<sup>1)</sup>, a avut în vedere apărarea demnității naționale față de statul strein, care a procedat în mod arbitrar.

Recursul contra unor asemenea măsuri e inadmisibil, căci nu se poate concepe ca, în conflictul dintre 2 state suverane, să intervină particulari, nu se poate concepe ca o instanță judecătorească, aparținând uneia din țări, să judece și să califice acțiunea statelor în conflict, să stabilească dacă statul nostru a procedat bine sau rău, față de statul strein.

Statul nostru are nevoie de întreg prestigiu în lupta diplomatică și ar însemna o știrbire profundă, când instanța judecătorească ar blama actul guvernului nostru. Ceva mai mult, instanța nici nu s'ar putea pronunța în cunoștință de cauză, corespondența diplomatică fiind secretă. Și apoi art. 4 din legea generală a vămilor dă drept guvernului de a aplica suprataxe sau chiar prohibițiuni la mărfurile țărilor care aplică sau vor aplica suprataxe sau prohibițiune mărfurilor românești. Guvernul trebuie însă să supue aceste măsuri ratificării parlamentului în prima sesiune.

1) Hacman M., *Dreptul internațional public și privat*. Cernaui, 1924.

Când este vorba de relațiunile exterioare ale statului, trebuie să recunoaștem guvernului o libertate mai mare decât atunci când e vorba de afaceri interne și aceasta din cauza pericolelor mai mari, care îi pot veni prin surprindere. De multe ori guvernul, pentru a evita conflicte cu state streine, comite acte arbitrare, ilegale, pe care nu le-ar comite pentru interese politice interne. De pildă, dacă un ziarist, prin diferite mijloace, reușește să obție textul unui tratat politic secret și voiește să-l publice, guvernul, în contra dispozițiunilor art. 25 din Constituție, ordonă să se facă percheziție la redacție sau confiscă întreaga ediție pentru a opri ca tratatul să fie dat publicității, ceea ce ar putea turbura relațiunile cu alte state. Negreșit că guvernul ar putea susține gravitatea faptului de a se fi publicat documentul din punctul de vedere al politicii externe și necesitatea de a opri publicarea și că aprecierea acestor fapte aparține organelor politice : guvernul și Parlamentul.

Actele de guvernământ, ce am examinat până acum și anume : actele privitoare la raporturile dintre puterea executivă și cea legislativă și actele diplomatice *prin natura lor* sunt acte cu caracter politic, adică au drept scop conservarea și dezvoltarea Statului ; ele nu pot da naștere la nici un recurs juridictional.

Într'o *perioadă normală*, constatăm existența acestor acte ; unele necesare pentru regulata funcționare a organelor Statului și altele pentru existența lui ca organism internațional.

Și unele și altele, aceste două categorii de acte nu pot fi asemănaute cu actele administrative de autoritate, căci primele intervin între relațiunile dintre 2 puteri politice ale statului, secundele în relațiunile dintre 2 state, pe câtă vreme actele administrative de autoritate sunt măsuri, prin care se ordonă sau se interzice ceva administrațiilor de către autoritatea superioară, în baza dreptului de suveranitate, *dar în conformitate cu legea*.

Dintre actele care intervin, în raporturile dintre puterea executivă și cea judecătorească, numai *decretele de amnestie* au *prin natura lor, un caracter politic*. Ele intervin, de pildă, după o mișcare politică și sunt menite să liniștească spiritele, să ajute



la armonizarea socială ; ele, din acest punct de vedere, sunt acte de guvernământ.

#### 118 d) Actele de comandament militar

118. — Actele de comandament militar sunt actele prin care șefii militari dau ordine privitoare la activitatea subalternilor și privitoare la conducerea trupei, la îndeplinirea serviciului. Armata este instrumentul prin care organizarea de Stat își asigură și își apără existența și integritatea ; ea este organizată în timp de pace, în timp normal, în așa fel, încât în timp de pericol să dea maximum de putere de rezistență. În organizarea militară, domină spiritul de subordonare și de disciplină și ordinul șefului nu poate să fie criticat sau discutat de inferiori și codul justiției militare, prin art. 211, consideră ca un delict faptul nesupunerei la ordinul superiorului.

În asemenea condițiuni, nu se poate concepe ca militarul să aibă drept de a ataca cu recurs un act de comandament militar. Nu poate să existe un control jurisdicțional în contra acestor acte de comandament, de oarece prin anularea lor cerută de inferior s'ar știrbi autoritatea superiorului și apoi interesul armatei cer ca ordinele să se execute imediat, ceea ce exclude posibilitatea unei judecăți.

În schimb însă superiorul ierarhic luând cunoștință de ordinul dat de inferiorul său, poate să-l raporteze sau să-l modifice.

Alături de actele de comandament găsim în organizația militară și alte activități necesare pentru buna ei funcționare și care sunt supuse ordinii juridice. De pildă, ofițerii sunt proprietarii gradului, ceea ce înseamnă că lor nu li se poate lua gradul decât cu anumite forme și în anumite cazuri stabilite de lege; de asemenea, aprovizionarea armatei se face după anumite norme. Toate aceste activități constituiesc *administrațiunea militară*, supusă regulei juridice. Actele administrative militare sunt supuse controlului jurisdicțional. Spre ex. : un ofițer, pus la retragere în mod ilegal, avea drept, conform legii din 1905, să

ceară anularea decretului ilegal și reintegrarea ; legea din 1912 îi refuză acest drept, acordându-i numai posibilitatea de a cere rectificarea pensiunii (art. 5 § III lit. g.), dar Constituția din 1923 îi recunoaște din nou dreptul de a cere reintegrarea. Din contră, actele de comandament militar, conform art. 107 alin. final, nu sunt supuse controlului jurisdicțional.

Și cu cât pericolul este mai mare, cu atât coeziunea unităților militare trebuie să fie mai desăvârșită, cu atât disciplina trebuie să fie mai mare. Ordinile militare pot veni în contradicție cu principiile stabilite în legi și constituțiuni. De pildă, un principiu fundamental este că oricine are dreptul să-și conserve viața, dar, în caz de război, acela care ar refuza să execute un ordin de atac foarte periculos, sub motiv că vrea să-și conserve viața, va fi condamnat la moarte pentru că a refuzat să execute un ordin. Actul de comandament militar este deci în afară de orice regim juridic ; el nu constituie deci un act administrativ, pentru că acesta e supus ordinei juridice<sup>1)</sup>.

### 119 e) Dreptul de legiferare exercitat de puterea executivă prin delegațiune.

În multe din legile noastre se găsesc delegațiuni date puterii executive de a complecta legea și de a o interpreta prin circuli. Asemenea dispozițiuni însă nu sunt constituționale, căci constituțiunea dă puterii legislative atribuțiunea de a legifera, numai ea are dreptul de a stabili norme obligatorii pentru, creind situațiuni juridice noi generale, adică creind dreptul obiectiv. Constituțiunea nu recunoaște puterii executive acest drept. De asemenea, interpretarea legilor cu caracter de autoritate este un atribut al puterii legiuitoare, după cum glăsuște art. 36 din Constituție.

Aceste drepturi, aceste atribute recunoscute puterii legislative nu pot fi delegate de aceasta puterii executive conform principiului *delegata potestas non delegatur* ; căci dacă am admite că puterea legislativă poate să delege puterii executive dreptul

1) Vezi pag. 49 și 50.

de a complecta, modifica sau interpreta o lege, putem să admitem că printr'o lege i s'ar putea conferi puterii executive un drept general de a complecta și interpreta legile, ceea ce ar însemna că puterea legiuitoare printr'un act de legislațiune ordinară modifică Constituția, violând astfel art. 129 și 130 constituție, care stabilește anumite norme pentru modificarea constituțiunii. Cu toate acestea, legea judecătorilor de pace din 1896 stabilea, prin art. 122' ca și alte legi, că puterea executivă are dreptul de a complecta și interpreta legea și instanțele noastre judecătorești au admis acest procedeu neconstituțional.

### **120 f) Acte de natură judecătorească făcute de puterea executivă.**

În capitolul III, vorbind de principiul separațiunii puterilor, am arătat că ori de câte ori cineva se plânge că starea de legalitate a fost violată, trebuie să se adreseze instanțelor judecătorești, singure competente ca să examineze dacă ordinea juridică a fost atinsă și să ordone reîntrarea în legalitate. Legea din 1864, care organizase consiliul de stat ca un tribunal administrativ, a fost desființată prin art. 131 din Constituția din 1866, devenit 130 cu ocaziunea revizuirii din 1884. Prin acest articol, se oprea reînființarea consiliului de stat cu atribuțiuni de contencios administrativ. Legea din 9 Iulie 1866, care a împărțit atribuțiunile consiliului de stat, arată, prin art. 8, că toate atribuțiunile de contencios sunt atribuite tribunalelor judecătorești. Constituția din 1923, prin art. 107, stabilește că toate chestiunile de contencios administrativ sunt de competența tribunalelor judecătorești. Și cu toate aceste texte pozitive, găsim tribunale administrative la toate ministerele. Așa, ministerul de finanțe are o comisiune pentru lichidarea averilor foștilor inimici, care statuiază asupra dreptului de proprietate, poate să ordone punerea sub sechestru, dar judecata se face totuși înaintea instanțelor judecătorești; are apoi o comisiune de experți, care funcționează, potrivit art. 126 din legea vămilor, ca o instanță de judecată, sentințele ei sunt definitive; apoi agenții vamali cari, prin procese verbale, pot constata infracțiuni la legea vamală și pronunța con-

clmări, în unele cazuri definitive (art. 90); alteori, deciziunea de condamnare se pronunță de administrațiunea vămilor, pe baza procesului verbal, cu drept de apel la tribunal (art. 219). La ministerul de domenii, găsim o serie întregă de instanțe de judecată și o Curte de casație<sup>1)</sup>, comitetul agrar, care judecă și se pronunță asupra dreptului de proprietate; la ministerul de industrie și comerț funcționează comisiunea industrială, comisiunea minelor, comisiunea economică, cu importante atribuțiuni de contencios administrativ; la ministerul de justiție comisiunea persoanelor morale, etc; agenții comunelor pot condamna la amenzi până la 1000 lei în comunele urbane pentru contravențiuni polițienești (art. 272 din legea pentru unificarea administrativă) și această amendă trebuie plătită imediat, căci altmintrelea, dacă agentul îl socotește ca insolubil sau cu domiciliul necunoscut, *el va fi înaintat împreună cu procesul verbal*, adică în stare de arest, de îndată, judecătorului de ocol (art. 272). Acesta, dacă aprobă procesul verbal, transformă amenda în închisoare.

Inalta Curte de casație socotește aceste acte făcute de agenții administrativi, ca acte judecătorești; ea consideră aceste tribunale administrative drept tribunale judecătorești, întemeindu-se pe art. 101 din Constituțiune, care spune că nici o jurisdicțiune nu se poate înființa decât în puterea unei legi. Or, acest text, după Curtea de casație, ar însemna că puterea legiuitoare poate să dea atribuțiuni de judecată agenților administrațiunii active, care, prin această investire, devin și judecători și prin urmare actele pe care le fac în această calitate sunt acte judecătorești<sup>2)</sup>. Inalta Curte nu se preocupă că o asemenea organizare constituie o violare a art. 107, care oprește înființarea tribunalelor administrative atribuind cunoașterea contenciosului administrativ instanțelor judecătorești. (Vezi pe larg critica acestei jurisprudențe, pag. 182 și urm.). Și unele din aceste condamnări sunt definitive (art. 90 și 126 leg. vămilor); în ge-

1) Cas. III, decizia 453 din 4 Martie 1925.

2) Curtea de Casație s. u., decizia 5 din 12 Febr. 1925.

neral însă, în materie de contravențiuni polițienești, procesul verbal e controlat de judecătorul de ocol ; în materie de contribuțiuni indirecte de tribunalul de județ ; în materie de contribuțiuni directe de comisiuni mixte, compuse din administratori și judecători. Dreptul de recurs există în toate cazurile, conf. art. 103 Constituție (vezi decizia 3-a a Cas. s. u. din 5 Februarie 1925. Pandecte săptămânale, fasc. 1-a din 1925 <sup>1</sup>). Particularul însă se poate apăra mult mai eficace pe calea contestațiunii la urmărire, făcută în conformitate cu art. 19 și urm. din legea pentru urmărirea. Aceste contestațiuni se judecă în prima instanță de autorități administrative, particularul are drept de a face apel la tribunal, înaintea căruia va putea prezenta toate mijloacele de apărare. În contra sentinței tribunalului se face recurs în casație.

Am arătat <sup>2</sup>) că această doctrină, care admite ca organele și agenții administrațiunii active, considerați ca tribunale și chiar ca instanțe de casare cu dreptul de a judeca și condamna pe particulari la amenzi penale și chiar în materie de proprietate, însemnează trecerea puterii judecătorești la rolul de o simplă anexă a puterii executive, violându-se astfel principiile constituționale, care proclamă că autoritățile judecătorești formează o putere distinctă, adică au titulari separați și independenți de ai puterii executive.

Uneori aceste acte administrative cu caracter judecătoresc poartă nume de *proces-verbale*, când și constatarea și condamnarea se face prin acelaș act (art. 90 legea vămilor); când însă condamnarea se face prin act dozebit, ele iau numele de deciziuni. (art. 210 din legea vămilor).

Actele făcute de agenții administrațiunii, lucrând în calitate de judecători, pot atinge interesele și chiar drepturile particularilor. Ele au drept obiect de a determina unele obligațiuni sau drepturi pe care legea le impune sau le conferă particularului : astfel sunt actele administrative prin care se stabilește un drept

1) În acelaș sens : Cas. I, decizia 989 din 16 Oct. 1923 în *Dreptul* 12/924. Cas. II, decizia 1281 din 10 Oct. 1923, *Jurispr. rom.* 1923, p. 445.

2) Vezi pag. 182—187.

de pensiune în favoarea unei persoane, sau actele prin care se stabilesc contribuțiunile directe, actele relative la recrutare, procesele verbale vamale ; alteori se pronunță asupra contestațiunilor privitoare la dreptul de proprietate. Caracterul acestor acte este, după înalta Curte de casație, acelaș ca al unei sentințe dată de un tribunal judecătoresc ; ele judecă sumar, fără citarea părților, contestațiuni în care Statul e parte protivnică și une-ori hotărîrea instanței administrative e definitivă.

---

## CAPITOLUL VI (Urmare)

### ACTELE PUTERII EXECUTIVE

#### ACTIVITATEA PUTERII EXECUTIVE IN TIMPURI NORMALE

##### Teoria actului administrativ

121. Act administrativ, materii administrative. — 122. Actele administrative se impart în acte de autoritate și acte de gestiune. — 123. Impărțirea actelor administrative după profesorul Hauriou. Sistemul legiuitorului român. — 124. Caracteristicile actului de gestiune făcut de administrație. — 125. Interesul distincției dintre actele de autoritate și cele de gestiune. — 126. Actele administrative de autoritate. — 127. Acțiunea administrativă. — 128. Impărțirea actelor administrative de autoritate. Regulamente. — 129. Urmare. Ordonanțe. — 130. Urmare, buget. — 131. Urmare, decrete. — 132. Urmare, deciziuni ale consiliului de miniștri, procese-verbale ale consiliilor județene și comunale. — 133. Urmare. Acte de administrație pură; acte discreționare. — 134. Urmare. Refuzul administrației de a soluționa o cerere legală. — 135. Urmare. Dreptul de a se adresa tribunalelor pentru a cere daune. — 136. Urmare. Procese verbale. — 137. Urmare. Acte de executare. — 138. Ce trebuie să cuprindă un act administrativ. — 139. Acte administrative complexe. — 140. Caracterile actului administrativ. — 141. Impărțirea actelor administrative după profesorul G. Jéze. — 142. Critica teoriei profesorului Jéze. — 143. Actele de autoritate și gestiune în diverse legislațiuni. — 144. Caracteristicile actului de autoritate. — 145. Tutelă administrativă. Control ierarhic. — 146. Deosebiri între tutela administrativă și controlul ierarhic. — 147. Actele făcute de stabilimentele publice; Deciziuni executorii și deciziuni supuse tutelei. — 148. Teoria nulităților în cea-ce privește actele administrative. — 149. Actul administrativ de autoritate poate fi atacat direct înaintea curței de casație, conform legii din 1912. Constituția din 1923. Actul de autoritate poate fi înlăturat or-când înaintea tribunalelor: Quae temporalia ad agendum, perpetua ad expiendum. — 150. Sancțiunea actului administrativă ilegal în legislațiunea străină. — 151. Fapte administrative. — 152. Deosebire între drept și interes.

121. — Prin *act administrativ* înțelegem un act făcut de un funcționar, din ramul administrativ, relativ la o materie administrativă, care intră în atribuțiunile aceluia funcționar.

Prin *materii administrative* se înțelege tot ce contribuie la conservarea și progresul societății, de pildă : siguranța publică, impozitele, instrucțiunea, agricultura, etc.

Vom vorbi, în special, despre materiile administrative în partea IV-a a acestei lucrări ; în acest capitol ne vom ocupa numai de actele administrative.

122. — Am văzut că Statul (și subdiviziunile sale, comuna și județul) poate să facă două feluri de acte :

a) El poate să dea ordine tuturor sau unora din locuitori, care sunt datori să se supună, sub amenințarea constrângerei. Așa procedează puterea legislativă, prin legile ce face, stabilind printr'însele norme obligatorii prevăzute cu sancțiuni, așa procedează puterea judecătorească, când dă sentințe. Cel condamnat, chiar în materie civilă, este dator să se supună, căci în caz contrariu i se aplică sancțiuni (execuțiune silită); cel chemat ca martor este dator să se prezinte sub amenințare de sancțiuni. Tot așa procedează și puterea executivă, când, căutând să execute legile, ia anumite măsuri, face anumite acte, prin care ordonă sau interzice ceva administrațiilor sub amenințarea constrângerei ; ea are direcțiunea intereselor colectivității ; ea trebuie să menție ordinea publică ; ea trebuie să vegheze ca starea de legalitate să nu fie atinsă.

b) Statul însă are un patrimoniu, adică are capacitatea de a avea bunuri, creanțe și datorii și el poate să facă acte prin care conservă, mărește sau micșorează activul acestui patrimoniu, ca și un simplu particular. De pildă, închiriază un imobil pentru un serviciu public, vinde un imobil, etc.

Patrimoniul Statului este menit să satisfacă nevoile serviciilor publice.

Patrimoniul Statului are nevoie de o conducere, adică de persoane reale care să voiască în numele Statului. Aceste organe fac ele parte din puterea legiuitoare sau judecătorească ? Evident că nu, căci aceste puteri, prin însăși natura lor, nu pot să aibă asemenea atribuțiuni ; puterea executivă din contră are această competență, căci ea conduce serviciile publice, ea veghează să îndeustuleze aceste servicii, ea se ocupă în tot momentul



de mersul afacerilor publice. Când administrează averea statului, administrațiunea face acte administrative, dar de o natură cu totul deosebite de cele din prima categorie.

De aci vedem că actele administrative se împart în două categorii :

1) *Acte de autoritate sau acte administrative de putere publică*, prin care se ordonă sau se interzice ceva administrațiilor, adică actele pe care le fac autoritățile administrative în calitate de deținătoare a suveranității naționale, cum de pildă : regulamentele, ordonanțele, decrete de numiri sau destituiri de funcționari, deciziunile, etc.

2) *Acte de gestiune*, adică acte prin care se conservă, se mărește sau se micșorează activul patrimoniului Statului (sau subdiviziunilor sale) și pe care administrațiunea le îndeplinește în numele statului (sau subdiviziunilor sale), cum de pildă ar fi actul prin care ministerul de domenii ar arenda o moșie sau o fermă a Statului, sau ar închiria un imobil urban, sau când primarul, în numele comunei, ar închiria un imobil al comunei. Toate aceste acte sunt acte de gestiune ; ele se aseamănă cu actele juridice făcute de particulari, sau, mai bine zis, cu actele pe care un tutore le-ar face pentru administrațiunea averii pupilului său ; ele nu implică întru nimic ideia de suveranitate. Pe câtă vreme actele din prima categorie nu pot fi făcute decât de acele organe care au exercițiul puterii publice, cum ar fi de pildă Regele, miniștrii, prefectii, primarii ; cele din a doua categorie pot fi făcute și de aceia care nu au exercițiul puterii publice. Pot face acte de gestiune miniștrii, prefectul de județ, în numele județului și ca executor al deciziunilor consiliului județean, primarul în numele comunei și ca executor al deciziunilor consiliului comunal, dar și directorul casei de depuneri, care nu are calitate de a face acte de autoritate, ci numai de gestiune, directorul creditului viticol, directorul Casei centrale a băncilor populare, directorul regiei monopolurilor, etc.

Activitatea administrațiunei evoluiază între cele două puncte extreme : puterea publică și patrimonialitatea. Intre aceste puncte extreme nu există o separațiune absolută. Există o

ierarhie a actelor administrative, care începe cu regulamentul și se termină cu actul de gestiune privată.

123. — După profesorul Hauriou, activitatea administrațiunii se manifestează sub trei modalități: prin acte de autoritate, prin acte de gestiune publică, prin acte de gestiune privată. Acte de autoritate sunt acelea prin care administrațiunea ia deciziuni de principiu, care nu sunt condiționate de nici un început de executare, spre ex.: un regulament, o deciziune a consiliului județean sau comunal.

Actele de gestiune publică și cele de gestiune privată sunt mijloace de execuțiune, fie că e vorba de a executa deciziunile de principiu deja luate pe cale de autoritate, fie că e vorba de a asigura executarea unui serviciu public sau administrațiunea unui domeniu privat, dar când e vorba de gestiunea publică, puterea publică însăși se însărcinează cu executarea și conservă anume prerogative, pe câtă vreme când e vorba de gestiune privată execuțiunea se operează prin mijloace private și administrațiunea lucrează ca un simplu particular.

Când e vorba de gestiunea publică, puterea publică apare ca executând un serviciu public sau o operațiune de interes public pentru care acceptă colaborarea funcționarilor, a antreprenorilor sau a administrațiilor. Profesorul Hauriou compară executarea serviciilor publice cu o întreprindere cooperativă, la care participă toți administrații și în care puterea publică joacă rolul de gerant.

Organele administrațiunii administrează în interesul țării un fel de cooperativă de administrațiune, care funcționează grație cotizațiunilor administrațiilor, adică al contribuțiunilor publice. Executarea serviciilor publice nu este posibilă decât cu concursul administrațiilor. Dacă publicul nu ar veni ca să facă declarațiunile de impozit și dacă nu ar veni ca să aducă sumele datorate ca contribuțiuni, ar trebui o armată imensă de funcționari pentru a stabili impozitele și de a le percepe pe cale de executare silită: dacă cetățenii nu s'ar prezenta la conscripțiune și ar urmă ca forța publică să aducă pe toți tinerii supuși conscripțiunii, ar trebui o desfășurare imensă de forță, și, în ase-

menea condițiuni, administrațiunea nu ar putea fi decât dezordonată.

Contractele administrative făcute pentru funcționarea serviciilor publice, cum ar fi contractele de furnituri, necesare pentru serviciile publice, constituiesc acte de gestiune publică.

În gestiunea privată, preocuparea serviciului public nu apare în primul plan; ea dispăre, din contra, într-o gestiune privată. Organismul public nu lucrează pentru public, ci își caută resurse prin mijloace private, cum ar fi arendarea unei moșii. Administrațiunea uzează de mijloace de drept privat și este supusă la jurisdicțiunea tribunalelor ordinare.

În Franța, consiliul de Stat și autori ca Laferrière (Jurisdiction administrative), Berthelémy, Jèze întrebunțează expresiunile de acte de autoritate și acte de gestiune în sensul cum am arătat mai sus; la noi însă Curtea de casație întrebunțea expresiunea de act administrativ, act de putere publică, act de guvernământ, socotind drept act de guvernământ faptul revocării unui funcționar inamovibil<sup>1)</sup>; profesorul Dissescu împarte actele administrative în acte administrative și acte politice<sup>2)</sup>.

La noi, pentru prima dată, am întrebunțat expresiunea de acte de autoritate și acte de gestiune în prima edițiune a acestui tratat, apărută în 1904, considerând actele de autoritate acele acte administrative, prin care se ordonă sau se interzice ceva administrațiilor, iar acte de gestiune, actele administrative, prin care se conservă, se mărește sau se micșorează patrimoniul Statului (sau subdiviziunilor sale). În raportul ce am făcut în calitate de raportor al comitetului de delegați ai secțiunilor Adunării deputaților la legea Curței de casație din 1 Iulie 1905, am întrebunțat aceste expresiuni; ele au fost menținute și în a II-a ediție a tratatului de drept administrativ ce am imprimat în 1906, legea din 25 Martie 1910 pentru organizarea Curței de casație admite această terminologie prin art. 74; ea este arătată în art. 5, § III, lit. f. a legii Curței de casație din 17 Febr. 1912,

1) Cas. I, 6 Martie 1900, Dreptul 25/900, pg. 205.

2) C. G. Dissescu, *Drept adm.* p. 794.

precum și în expunerea de motive ce am făcut acestei legi, în care am reprodus definiția dată în tratat.

Constituțiunea din 29 Martie 1923, prin art. 107, admite aceiaș terminologie.

În Franța, distincțiunile ce face Hauriou au importanță, căci o serie întreagă de acte de gestiune, pe care el le numește de gestiune publică, nu pot fi judecate de tribunalele judecătorești, ci de tribunalele administrative; la noi însă, unde asemenea tribunale nu există, această deosebire nu prezintă interes.

124. — Nu e însă mai puțin adevărat că, chiar în actele de pură patrimonialitate, persoana morală publică beneficiază de regulile și privilegiile speciale, pe care ea le are din cauza caracterului său de putere publică. Spre ex., contractele se fac după normele din legea comptabilității generale a Statului, lucrările sunt supuse condițiilor generale de lucrări publice, creanțele contra Statului și stabilimentelor publice nu se pot urmări asupra veniturilor înscrise în buget conform procedurii obicinuite. Legea Curței de casație din 1912 stabilește prin art. 5, § III, lit. h, că, în cazul când un județ, o comună sau un alt stabiliment public, fiind dator pe bază de titlu executoriu, ar refuza să înscrie în buget plata acestei datorii, creditorul va putea cere Casației modificarea bugetului prin înscrierea obligatorie a datoriei. Deciziunea de admitere face ca creanța să poată fi executată asupra tuturor veniturilor stabilimentului public, județului sau comunei.

De aci rezultă: 1) că creanța nu poate fi executată pe cale de execuțiune silită, ca să nu se dezorganizeze serviciile publice și să nu se aducă discredit stabilimentului public; 2) că creditorul are dreptul să ceară autorității respective înscrierea în buget și în urma refuzului să se adreseze Curței de casație, deciziunea căreia îl îndrituește să urmărească numai veniturile, dar el poate vinde și avere mobilă și imobilă pentru a se îndestula. Legea din 1912 dă acest drept creditorului numai față de județ, comună și stabilimente publice, nu însă față de Stat. Însă acest drept se poate întinde și la Stat și argumentul este simplu: veniturile și cheltuelile statului sunt prevăzute în buget, care este un act administrativ votat de Adunarea deputaților și este

un interes general ca Statul cel dintâi să dea exemplu de respectarea angajamentelor luate. Bugetul, dacă nu coprinde plata datoriilor certe, lichide și exigibile, cerute de creditor, este un act administrativ ilegal, căci violează drepturile creditorului recunoscute de lege (vezi și No. 130).

Curtea de casație s. III, prin deciziunea 2/1923, declară aplicabilă și Statului dispozițiunea mai sus menționată din art. 5, § III, lit. h., nu arată însă considerațiunile care au făcut-o să admită această soluțiune.

125. — Și după ce am văzut ce se înțelege prin act de autoritate și ce se înțelege prin act de gestiune, după ce am arătat că unele sunt acte prin care Statul își manifestă drepturile sale de comandament, altele sunt acte patrimoniale, să vedem modul cum se aplică aceste principii și care este interesul acestei distincțiuni. Puterea executivă, dând ordine, deci făcând acte de autoritate, poate să creieze o situațiune juridică nouă unui particular, situațiune care să nu fie în conformitate cu legea. Spre exemplu : într'o casă unde se află bolnav un tuberculos, primarul dă ordin ca nimeni să nu intre, nimeni să nu iasă. Iată o situațiune juridică nouă, individuală, creiată prin *actul de autoritate* al primarului.

Statul închiriază un imobil pentru o percepție fiscală, înțreține prost localul și proprietarul voiește să rezilieze contractul. Iată 2 cazuri în care particularul are interese contrarii cu acele ale autorității publice, dar în prima ipoteză mi se atinge dreptul de libertate și restabilirea stărei legale nu suferă întârziere, fără de care ființa omenească nu poate să se desvolte ; în cea de a doua ipoteză se atinge un drept patrimonial, dar restabilirea stărei legale, deși trebuie să aibă loc, urgența nu e așa de mare. Legiuitorul din 17 Febr. 1912 a stabilit o procedură sumară în favoarea particularului vătămat printr'un act administrativ de autoritate : el se adresează direct înaltei Curți de casație, care examinează dacă actul administrativ de autoritate este ilegal și, dacă constată ilegalitatea, invită administrațiunea să reintre în legalitate. Pe câtă vreme când e vorba de un act de gestiune, cum de pildă un contract de vânzare, de închiriere,

toate pretențiunile ce ar avea un particular dintr'un asemenea contract urmează să se judece după dreptul comun. Când însă e vorba de executarea unei creanțe, certe, lichide și exigibile, constatată printr'un titlu executor, legea din 1912 dă drept particularului ca să ceară dela înalta Curte autorizarea de a urmări veniturile persoanei morale administrative.

Este deci interesant să deosebim actele de autoritate de actele de gestiune.

Înalta Curte de casație s. III, prin deciziunea 400 din 17 Nov. 1920, dă ca definițiune actului administrativ de autoritate, că este un act făcut de administrațiune ca autoritate publică, iar actul de gestiune este actul pe care administrațiunea îl face ca persoană juridică, cu drept de dispozițiune sau de administrare al patrimoniului său<sup>1)</sup> și socotește ca *act de autoritate refuzul ministerului de finanțe de a plăti o pensiuine, sub motiv că s'ar opune legea cumulului*.

Curtea de casație adaogă că acest refuz de a mai servi pensiuinea pe viitor, nu pornește din partea ministerului ca persoană morală, că Statul refuzând plata pensiuinei, nu invoacă contra recurentului drepturi patrimoniale, ci dreptul de a opri ca putere publică liberarea pensiuinei pe motiv că dreptul recurentului la această pensiuine nu s'ar mai putea legalmente exercita.

Că în atare caz, Statul, prin ministerul respectiv, comportându-se ca autoritate publică, iar nu ca persoană juridică, actul său de a ordona funcționarilor de gestiune să înceteze plata pensiuinei constituie un act administrativ de autoritate de competența acestei curți, etc.

Înalta Curte zice că : 1) refuzul de a mai servi pensiuinea, ministerul îl face ca putere publică, iar nu ca persoană morală :

2) actul ministerului, prin care ordonă funcționarilor de gestiune să înceteze plata pensiuinei, constituie un act de autoritate.

---

1) *Pandectele române*, an. II. (1923) caet I, pag. 4-6 cu adnot. a D-lui președ. D. Tazlauanu.

Credem că amândouă postulatele nu sunt exacte, căci ce este pensiunea? Este o rentă viageră și reversibilă asupra văduvei și copiilor minori, care se plătește, în anumite condițiuni, fostului funcționar. Nimeni nu poate contesta că, în urma lichidării drepturilor de pensiuine ale funcționarului, se naște pentru Stat o obligațiune de a plăti în mod periodic o anumită sumă fostului său funcționar. Pentru ca să facă această plată, Statul a oprit funcționarului, din momentul intrării în funcțiune, o anumită sumă din remunerațiunea ce i se cuvenea pentru serviciile efectuate. S'ar putea zice că între Stat și funcționar se încheie în momentul intrării în funcțiune un contract aleatoriu de asigurare asupra vieții. În adevăr, după legea generală de pensiuine, se fac rețineri funcționarului timp de 20, 25 sau 30 ani. După expirarea acelui termen, dreptul funcționarului la pensiuine devine definitiv. Până ce nu trecuseră încă 20 ani, dreptul său fusese supus la condițiunea ca el să trăiască și să fie menținut în serviciul statului.

1) Contracte absolut similare, poate chiar mai avantajoase, fac societățile de asigurare. Statul, pentru care serviciul de pensiuine poate să fie o sarcină din cauza relei administrațiuni și slabei justificări a primelor de asigurare, adică a reținerilor făcute dela funcționari, poate să concesioneze unei mari societăți de asigurare serviciul pensiuinilor, făcând dânsul rețineri din lefurile funcționarilor și vărsându-le societății în schimbul obligațiunei societății de a plăti pensiuinele după anumite norme.

Dacă, după legile existente, societății de asigurare i s'ar părea, bine sau rău, că nu mai trebuie să plătească pensiunea unei anumite persoane și dacă ia dispozițiuni în acest sens, poate credentierul să socotească actul societății drept un act de putere publică și poate să-l atace înaintea Curței de casație, ca pe un act de autoritate ilegal?

Raporturile dintre credentier și societatea concesionară sunt raporturi de drept privat și prin urmare orice contestațiune ce s'ar ivi este de competența tribunalelor ordinare.

Nu există nici o considerațiune care să facă ca raporturile dintre pensionar și direcția pensiuinilor să fie reglementate altfel.

2) Când directorul pensiunilor transmite casierului central ordinul de a nu mai plăti pensiunea, el nu face un act de autoritate, cum zice Curtea de casație, căci chiar dacă el ar fi superiorul ierarhic al casierului central, totuși ordinele care se dau între funcționari din ierarhia administrativă nu constituiesc acte de autoritate în sensul celor despre care vorbește legea Curței de casație. Intre funcționarii administrativi există ierarhie, înțelegându-se printr'însa ordinea, subordinațiunea și legătura, care există între funcționarii de aceeași categorie. Dacă funcționarul inferior nu execută ordinele superiorului, se iau contra lui măsuri disciplinare, dar legea Curței de casație, prin art. 5, § III, litera f., No. 2, exclude aceste acte dela censura Curței de casație, căci s'ar distruge orice administrațiune, dacă inferiorul ar putea ataca și anula ordinele de serviciu ale superiorului.

Aci în speță însă e vorba de altceva. Legea comptabilităței generale a Statului deosebete pe ordonanțatori de comptabili Comptabilii nu pot plăti decât pe baza ordonanțărilor făcute. Or. și direcțiunea pensiunilor și serviciul casieriei fac acte de gestiune, dar prima ordonantează și cel de al doilea plătește. Direcțiunea pensiunilor socotind că trebuie suspendată plata pensiunii lui X sau Y, comunică aceasta serviciului casieriei, adică nu-l mai autoriză să plătească în comptul direcțiunei acele pensiuni.

După noi, nu încapă îndoială că în acest caz avem de a face cu acte de gestiune, căci distincțiunea dintre actele de autoritate și cele de gestiune, este că în cele dintâi Statul se prevalează de dreptul de a comandă și dă ordine administrațiilor și un asemenea drept de a comandă și a întrebuița constrângerea nu-l au particularii; pe câtă vreme în actele de gestiune ideea de patrimonialitate domină.

Când însă se contestă unui pensionar dreptul la pensiune, după ce a fost înscris, ștergându-l dintre pensionarii Statului, avem de a face cu un act de autoritate, contra căruia se poate face recurs.

De asemenea numirea într'o funcțiune publică este un act de autoritate, destituirea funcționarului de asemenea. Nimeni



nu contestă aceasta. Refuzul autorității de a plăti lefa funcționarului, în conformitate cu legea, echivalează cu o destituire indirectă, căci nu se dă posibilitate funcționarului de a-și putea îndeplini funcțiunea. Autoritatea trebuie să plătească funcționarului salariul prevăzut de lege cu toate accesoriile.

Curtea de casație (secția III-a, decizia 647, 29 Martie 1922-Pand. rom. II, part. III, p. 2), cu drept cuvânt, socotește că refuzul ministerului de război, de a plăti unui funcționar indemnizarea de chirie și a nu-i admite gradațiile, ar constitui un act de autoritate.

Statul are drept misiune să satisfacă interesele generale ale colectivității și pentru a realiza această sarcină, el creiază serviciile publice, organizându-le, stabilind numărul funcționarilor serviciului, determinând atribuțiunile normale de salarizare și arătând și condițiunile în care se vor face numirile. Iată acte de putere publică *care se fac pe cale legislativă*.

Când autoritatea administrativă vine și modifică printr'un act al său starea de legalitate, se creiază o situațiune nouă : funcționarul deși are drept la un anumit salariu, cu anumite sporuri, conform cu legea, totuși din cauza actului administrativ ilegal, el nu îl poate realiza și atunci el are drept să ceară dela Curtea de casație ca să constate că actul administrativ, care îl împiedică să-și realizeze dreptul său, este ilegal.

Soluțiunea dată de înalta Curte este deci perfect legală.

126. — Actul administrativ de autoritate se aseamănă cu actul legislativ întru cât și unul și altul conțin ordine, interdicțiuni față de locuitorii Țării. Și unul și altul sunt prevăzute cu sancțiuni în caz de nerespectare. Dar, pe când legea creiază drepturi, pe cale de măsuri generale, pe care puterea executivă trebuie să le respecte, puterea executivă poate să creieze drepturi pe cale de măsuri individuale. Spre ex. : numește o persoană într'o funcțiune inamovibilă. Pentru ca numirea să fie valabilă, trebuie ca actul administrativ să fie dat cu respectarea tuturor condițiunilor stabilite de lege.

Actul administrativ face aplicațiunea legilor, prin urmare el trebuie să fie făcut în conformitate cu legile și cu Constituțiunea.

pe câtă vreme legea face aplicațiunea principiilor stabilite în Constituțiune, pe care trebuie să le respecte (art. 103 Constituție).

Actul administrativ se deosebete de actul legislativ prin faptul că actul administrativ este aplicațiunea unei legi preexistente, pe câtă vreme o lege creiază o situațiune juridică nouă. Cu toate acestea și puterea legislativă poate să facă acte care să fie aplicațiunea unor legi preexistente. Așa, de pildă, o lege prin care se declară de utilitate publică o expropriere cerută de Stat pentru o lucrare de salubritate. Legea aceasta este dată cu aplicațiunea legii generale de expropriere și a art. 17 din Constituție (1923). Potrivit legii pentru organizarea comunelor urbane și aceia a consiliilor județene, când o comună sau un județ voiesc să contracteze un împrumut de o anumită importanță se cere aprobarea parlamentului, care se dă printr'o lege. Bugetul nu este o lege propriu zisă, întru cât este aplicațiunea, executarea legilor, care au organizat serviciile publice. Și din această cauză mulți autori consideră bugetul ca un act administrativ.

Actul administrativ de autoritate se aseamănă și se diferențiază de actul judecătoresc. Și unul și altul sunt date în baza dreptului de suveranitate. Și unul și altul sunt prevăzute cu sancțiuni în caz de nerespectare, dar pe când actul administrativ de autoritate ca și actul legislativ au drept scop de a obține un rezultat determinat, legiitorul ca și administratorul se preocupă în acțiunea lor de chestiuni de oportunitate; ei nu fac legea sau actul administrativ, dacă văd că rezultatul ar putea fi dezastruos. Judecătorul se pune în mișcare numai când un particular sau ministerul public (organ care face legătura între puterea executivă și cea judecătorească) pretind că cineva a violat legea cauzând prejudiții fie particularului, fie societății și atunci el caută să stabilească, dacă alegațiunea e adevărată și în acest caz să restabilească starea de legalitate, preocupându-se de a fixa sensul legii pe care urmează să o aplice la faptele procesului. Funcțiunea judecătorească nu se exercită deci din oficiu, acțiunea ei trebuie pusă în mișcare în urma unei cereri din partea celui nedreptățit; acțiunea judecătorească e contradictorie, pe câtă vreme acțiunea administrativă se pune în mișcare din proprie inițiativă și nu are caracter contradictor.

Actele administrative de autoritate diferă prin natura lor de actele judecătorești. Prin actele ce face administrațiunea își propune să satisfacă interesele comunității, pe câtă vreme actul judecătoresc presupune o violare a legii pretinsă de cineva și caută să restabilească starea de legalitate.

127. — Acțiunea administrativă este încredințată autorităților administrative și ea se exercită asupra materiilor administrative.

Autoritatea administrativă deținătoare a puterii publice este organizată conform cu faimoasa formulă a lui Roederer în expunerea de motive a legii din Pluviôse, anul al VIII-lea : „*déliberer est le fait de plusieurs, agir c'est le fait d'un seul*“ ; adică, când e vorba de deliberațiuni, autoritatea administrativă poate fi încredințată la un corp colegial ; iar când e vorba de executare, ea e încredințată unui singur administrator. De pildă, în județ, autoritatea administrativă este încredințată consiliului județean, când e vorba de deliberațiuni, prefectului când e vorba de executare.

Când este vorba de a executa trebuie o unitate de vedere, care este greu de avut cu corpuri colegiale, ne spune Roederer. Acest principiu este însă părăsit aproape în întreaga Europă, afară de Franța.

În țările germane și în țările anglo-saxone, de pildă, administrațiunea intereselor comune este încredințată unui consiliu comunal care deliberează și decide și apoi unui colegiu executiv. Serviciile comunale pot fi împărțite între mai multe persoane, atribuindu-se fiecăruia conducerea unui serviciu. Legea pentru unificarea administrativă (organizarea județelor și comunelor), din 1925, coprinde dispozițiuni în acest sens.

Autoritatea administrativă trebuind să vegheze în mod continuu la satisfacerea intereselor obștești ale administrațiilor, acțiunea sa trebuie să fie *spontanee*. Administrațiunea nu are nevoie să fie solicitată de cineva pentru a se pune în mișcare, acțiunea sa este *continua*.

Administrațiunea având sarcina de a satisface interesele obștești, ea trebuie să le satisfacă la timp, adică acțiunea să trebuie să fie *promptă* și în acelaș timp *energică*. Mai trebuie adăogat că acțiunea administrativă nu este numai *negativă* în sensul de a opri toate turburările, de a îndepărta toate obstacolele, ce s'ar găsi în exercitarea drepturilor administrațiilor, cu alte cuvinte de a asigura ordinea și siguranța colectivității; administrațiunea este menită să satisfacă și unele cerințe absolut necesare pentru dezvoltarea societăței, căci inițiativa individuală are vederi *egoistice*, nu caută interesul general decât acolo unde câștig imediat este posibil. Inițiativa individuală este insuficientă, când este vorba de interese economice, care nu pot aduce beneficii, cum ar fi construcțiunea unui cheiu, a unui far; dar când e vorba de lucrări de artă sau de cultură superioară, ea este cu totul nesatisfăcătoare. În asemenea cazuri, acțiunea administrativă este singură care poate să dea satisfacție cerințelor colectivității, și lucrând astfel ea este *pozitivă*.

Acțiunea administrativă este deci *spontanee*, *promptă* și *energică*. Fiind chemată să satisfacă interese obștești, din moment ce un asemenea interes se află în suferință, autoritatea administrativă trebuie să intervie imediat, fără a aștepta vre-o cerere din partea cuiva. Acțiunea judecătorească, din contră, este înceată și se pune în mișcare în urma cererei celui pretins nedreptățit

Acțiunea administrativă este *continuă*, pe câtă vreme acțiunea judecătorească este intermitentă.

Acțiunea administrativă de cele mai multe ori este generală, ea se întinde, în aceste cazuri, la întregul teritoriu, în care autoritatea este competentă a administra; ea procedează în cazul acesta pe cale de regulamente, pe câtă vreme acțiunea judecătorească este mărginită numai la speță, care este supusă spre judecare. Caracterul distinctiv al actelor judecătorești este *individualitatea*; judecătorul ne având dreptul a se pronunța pe cale de dispozițiuni generale (art. 4 c. c.) și hotărârile ce dă, nu pot nici să vatăme, nici să profite decât părților, care au fost în proces.

Acțiunea administrativă regulează raporturile dintre administrațiune și administrați, pe câtă vreme acțiunea judecătorească se ocupă cu înlăturarea conflictelor dintre particulari sau dintre particulari și Stat și restabilirea stărei de legalitate.

Autoritatea judecătorească este chemată să se pronunțe asupra unor fapte săvârșite; prin urmare, ea se preocupă numai de *trecut*, ea presupune *o violare a legii, pretinsă de cineva* și caută să restabilească starea de legalitate. Proteguind astfel drepturile și interesele particularilor, ea realizează, în mod indirect, un mare serviciu colectivității, prin faptul că stabilește siguranța drepturilor, a vieții, a onoarei particularilor; pe câtă vreme autoritatea administrativă are misiunea să previe săvârșirea faptelor vătămătoare societății, ea se preocupă să ajute la dezvoltarea activității individuale în toate direcțiunile. Așa încât administrațiunea se ocupă de prezent și de viitor.

Administratorii cari, depășind atribuțiunile lor, săvârșesc fapte care lezează pe un particular și acesta cere daune dela autoritatea administrativă în numele căreia a lucrat funcționarul, conform art. 998 și 1000 c. c., sunt răspunzători față de administrațiune, care poate să-i cheme în garanție (art. 13 din legea dela 13 Iunie 1923 asupra Statutului funcț. publice), pe câtă vreme judecătorii nu sunt răspunzători decât în cazurile limitativ arătate de art. 305 și urm. proc. civilă și Statul nu are nici o răspundere pentru actele lor de jurisdicție. Când însă un judecător face acte administrative, de pildă: un judecător sindic administrează averea unui falit sau un judecător de instrucție păstrează corpuri de deliște și prin acte de ale lor cauzează pagube unui particular, Statul răspunde conf. art. 1000 c. c., căci are și culpa in eligendo și culpa in vigilando.

✕ 128. — Actele administrative de autoritate sunt actele prin care autoritatea administrativă ordonă sau interzice ceva administrațiilor, astfel un regulament, o ordonanță, un decret de numire într'o funcțiune sunt acte de autoritate, prin ele organele administrative comandă cetățenilor.

Aceste acte pot să aibă un caracter de generalitate ca și legea și pot să aibă și un caracter de aplicațiune individuală.

Aceste acte *administrative de autoritate sunt acte juridice*, ele emană dela autoritatea publică, sunt *acte unilaterale de putere publică*.

Actele administrative de autoritate poartă, după natura lor, diverse numiri. Așa avem :

1) *Actele regulamentare sau regulamentele administrative* care constituiesc niște reguli de conduită, obligatorii pentru administrați și care diferă de lege prin aceea că sunt opera puterii executive, pe câtă vreme legea e opera puterii legiuitoare.

Prin legile ce face, puterea legiuitoare poate să impună cetățenilor orice obligațiuni ; prin legi se creiază situațiuni juridice noi, pe câtă vreme regulamentul aplică o lege preexistentă. Orice regulament trebuie să aibă ca bază un text de lege pe care caută să-l explice, să-l aplice, să-l execute. Dacă s'ar face un regulament care ar crea obligațiuni și ar reglementa raporturi neprevăzute prin nici o lege, aceasta ar constitui o încălcare a atribuțiunilor puterii legiuitoare din partea puterii executive și regulamentul ar fi ilegal. De asemenea, dacă prin dispozițiile din regulament s'ar deroga dela principiile stabilite în lege, regulamentul e iarăș ilegal.

În adevăr, art. 88 din Constituție recunoaște Regelui dreptul de a face regulamente pentru executarea legilor și adaugă că prin aceste regulamente, el nu poate modifica sau suspenda legile.

Judecătorul când este chemat să facă aplicarea unui regulament trebuie să observe, dacă el este legal și numai atunci va putea să-l aplice (art. 88 Constituție, art. 385 al. 9 c. pen.) ; cu alte cuvinte, *judecătorul are dreptul și este chiar dator să judece legalitatea unui regulament*.

Ceva mai mult, legea din 1 Iulie 1905, pentru organizarea Curței de casație, stabilea principiul că, dacă printr'un regulament făcut cu călcarea leii s'ar fi violat un drept al unui particular, acesta putea să ceară înaintea Curței de casație anularea regulamentului (art. 5, § III, lit. h. și art 37 alin. 7) întru cât îl privește. Această lege însă a fost abrogată în 1910. În

1912, s'a introdus principiul general din art. 5, lit. f, în virtutea căruia particularul vătămat printr'un regulament ilegal poate cere ca înalta Curte să constate ilegalitatea și să invite administrațiunea să reintre în legalitate, însă numai față de recurent, căci deciziunile date în asemenea recursuri au și ele caracterul de relativitate ca orice hotărîre judecătorească (art. 63 în fine din legea Curței de casație).

Regulamentul este un act de putere publică, este o declarațiune de voință a administrațiunii, făcută în conformitate cu legea și avînd caracter de *generalitate* ca și legea. Această manifestare de voință tinde să modifice o situațiune juridică anterioară. Puterea executivă făcînd regulamentul nu creiază dreptul, cum face puterea legislativă, dar face numai aplicațiunea legii.

Dreptul acesta recunoscut puterii executive de a face regulamente este foarte folositor, căci administrațiunea este mai în măsură decât parlamentul să cunoască toate circumstanțele și dificultățile, la care ar da naștere aplicarea unei legi și poate mai lesne să le preîntîmpine prin prescripțiuni amănunțite. Și apoi se poate întîmpla ca aceste dispozițiuni regulamentare, făcute pentru aplicarea unei legi, să nu fie suficiente; experiența dovedește aceasta. Și atunci puterea executivă va putea, în cazul acesta, să modifice regulamentul sau să-l completeze mult mai ușor decât dacă asemenea dispozițiuni de amănunt s'ar lua printr'o lege<sup>1)</sup>.

Uneori, Regele exercită puterea reglementară în urma unei invitațiuni formale pe care i-o face legiuitorul. Așa, buniore, găsim asemenea invitațiuni în legea din 1 Februarie 1874 asupra regimului închisorilor (art. 4), în legea din 15 Aprilie 1879 asupra măreilor de fabrici și de comerț (art. 31), în procedura civilă din 1900 (art. 746).

Nu trebuie să considerăm această invitațiune, din partea puterii legiuitoare, ca o delegațiune pe care aceasta o face puterii

1) C. G. Dissescu, *Curs de drept public român* III, p. 814; Berthélemy, *Traité élémentaire de droit adm.*, p. 98; Moreau, *Le règlement administratif*; Cohen, *La loi et le règlement*;

executive, căci Regele are putere proprie de a face regulamente, potrivit art. 88 din Constituție, așa că nu are nevoie de nici o delegație.

Puterea executivă, făcând un regulament, poate oare să stabilească o pedeapsă pentru acela care ar contraveni la dispozițiunile reglementare? Trebuie să răspundem negativ la această chestiune. În adevăr, Constituțiunea stabilește că nici o pedeapsă nu poate fi nici înființată, nici aplicată decât în puterea unei legi. Puterea executivă nu are deci dreptul de a înființa pedepse. Cu toate acestea, nu e mai puțin adevărat că mai toate regulamentele au diverse penalități drept sancțiune; însă aceste pedepse, amendă sau închisoare polițienească (art. 1 cod. pen.), sunt stabilite, derivă dintr'o lege. De ordinar, când într'o lege se prescrie facerea unui regulament, se prevăd și pedepse pentru acei care ar contraveni la acele regulamente. Așa putem cita legea comunală din 7 Mai 1887, art. 31; însă o dispozițiune generală găsim în art. 385 alin. 9 din condica penală, care stabilește dispoziția generală că acei care ar călca regulamentele făcute după lege de către puterea administrativă se vor pedepsi și apoi determină pedepsele. Prin urmare și în cazul când legea specială nu ar prevede anumite pedepse pentru acei care ar contraveni la regulamentele făcute pentru aplicarea ei, totuși avem o pedeapsă stabilită în mod general prin condica penală; iar regulamentul când se ocupă și dânsul de pedeapsă nu face decât tot oficiul de aplicare a legii, stabilind pedeapsa în limitele fixate de legiuitor.

Am văzut că art. 88 din Constituție recunoaște Regelui dreptul de a face regulamente. Acest drept însă nu aparține numai șefului puterii executive: consiliile comunale și județene (art. 51 lit. t, 268, 269, 271, 272, 273 din legea pentru unificarea administrativă din 1925) au de asemenea dreptul de a face regulamente; acest drept îl au și prefectii (conform art. 23 din legea dela 1 Noembrie 1892 pentru organizarea autorităților administrative exterioare dependente de ministerul de interne). Camerele de comerț fac regulamente conf. art. 28 din legea dela 10 Mai 1886 asupra Camerilor de comerț și industrie.



Miniștrii nu au drept de a face regulamente ; ei propun numai Regelui proiectele de regulament, care în urma aprobării și semnăturii regale și a contrasemnării ministrului competent devin regulamente și care prin publicarea în *Monitorul Oficial* devin obligatorii pentru toată lumea.

Dacă ministrul nu poate face regulamente de administrație generală, opozabile și obligatorii pentru administrații, el poate face regulamente interioare obligatorii pentru funcționarii ierarhici. Nu numai atât, ministrul dă aprobare regulamentelor făcute de comune sau de județ (art. 272 din legea pentru unificarea administrativă), sau regulamentelor făcute de Camerele de comerț și industrie (art. 28 din leg. dela 10 Mai 1886), sau celor făcute de prefect (art. 23 alin. 2 din leg. dela 1 Noembrie 1892 pentru organizarea autorităților administrative exterioare dependente de ministerul de interne).

În Franța se face distincțiune între *regulamentele simple* și *regulamentele de administrație publică*. Pentru confecționarea unui regulament de administrație publică este necesar avizul consiliului de Stat în adunarea generală, intrând în această categorie și regulamente de administrație publică, regulamentele făcute de puterea executivă în urma unei delegațiuni exprese a puterii legiuitoare<sup>1)</sup>.

La noi, unde nu avem Consiliu de Stat, această deciziune nu prezintă nici un interes. De ordinar, când puterea legiuitoare face într-o lege invitațiune puterii executive de a confecționa un regulament în vederea executării legii, întrebuintează expresiunea de *regulament de administrațiune publică* (art. 31 din legea mărcilor de fabrici, art. 746 cod. proc. civ.), alte ori aceia de *regulamentul de ordine publică* (art. 5 din legea dela 21 Martie 1896 pentru construirea unui doc plutitor în portul Galați) sau *regulament general* (legea închisorilor, art. 4) și, în fine, în unele legi, numai simplu *regulament* (legea sanitară din 3 Aprilie 1885 art. 151).

1) Laferrière, *Jurid. adm.* II, p. 10.

Regulamentele au caracterul legilor pe care le aplică : unele legi au un caracter de poliție și regulamentele care le aplică au acelaș caracter și prin urmare și sancțiunile au un caracter penal, alte legi au caracter fiscal și prin urmare și regulamentele făcute în aplicarea lor, ca și sancțiunile prevăzute pentru acei care le-ar viola au un caracter fiscal. Aceste regulamente sunt făcute pentru aplicarea unor legi, care reglementează materii administrative ; sunt însă și regulamente privitoare la materii de interes privat, de pildă regulamentul pentru punerea în aplicațiune a codului de comerț din 10 Sept. 1887, modificat în 5 Mai 1900 ; regulamentul din 8 Aprilie 1884 pentru forma și modul ținerii registrelor firmelor ; regulamentul din 30 Mai 1879 pentru mărcile de fabrici și de comerț.

Regulamentele polițienesti sunt date în aplicațiunea unei legi polițienesti ; ele stabilesc anume pedepse pentru acei care ar contraveni la dispozițiunile cuprinse într'însele. Aceste pedepse, după cum am arătat, trebuie să fie stabilite în legile a căror aplicațiune o face regulamentul, cum de pildă art. 274 din legea pentru unificarea administrativă, care admite amenda până la 500 lei pentru comunele rurale și 5000 lei pentru comunele urbane și închisoare până la 15 zile, iar în caz de lipsă se aplică dispozițiunile art. 385 aliniat 9 cod penal. Codul penal prin art. 9 stabilește pentru contravențiuni următoarele pedepse :

- 1) închisoare dela 1—15 zile ;
- 2) amendă dela 5—25 lei.

Articolul 28 c. pen. stabilește că amenda poate să fie transformată în închisoare, în caz de insolvabilitate, socotindu-se drept 10 lei de amendă o zi de închisoare, cu rezerva însă că durata închisorii nu va putea fi mai mare de un an.

Legea din 26 Martie 1923, privitoare la majorarea amenzilor judecătorești, mărește minimul și maximul amenzilor la înzecit și stabilește drept 50 lei amendă o zi de închisoare.

Regulamentul este o măsură generală ca și legea ; el nu creiază o situațiune juridică nouă impersonală, căci aceasta e rolul legii, dar regulamentul face aplicațiunea acestui nou principiu, în mod general, impersonal. Administrațiunea, pe baza re-

gulamentului, face o aplicațiune față de un individ, creindu-i astfel o altă situațiune juridică. Particularul vătămat prin acest act luat pe baza unui regulament ilegal, cere dela Curtea de Casație înlăturarea regulamentului ca fiind ilegal.

*Regulamentele de ordin polițienesc* fac aplicațiunea principiilor stabilite în legile de poliție generală sau a legilor de poliție specială, cum ar fi legea drumurilor; ele aplică normele juridice, prin care se oprește impietarea asupra domeniului public natural (țărnișurile mării, fluviu navigabil) sau artificial (șosele, străzi, drumuri de fer, canale), spre exemplu regulamente de aliniere. Se opresc proprietarii mărginași de a construi la marginea unei străzi mai înainte de a fi obținut aliniere, permisiune de a construi. Acela care se sustrage dela această obligațiune este pasibil de amendă; de asemenea dispozițiuni din legi și din regulamente pedepsesc degradarea domeniului public și a lucrărilor, cari depind: neobservarea servituțiilor de utilitate publică destinate să asigure tuturor libera folosință a domeniului public: în fine, tot sancțiuni de asemenea natură se prevăd și pentru neobservarea unor regulamente de poliție care au drept scop de a asigura ordinea și de a preveni accidentele.

De asemenea putem cita regulamentele privitoare la poliția cultelor, poliția navigațiunii, poliția sanitară, poliția comunală (controlul vânzării alimentelor și altor articole de prima necesitate, asigurarea moralității publice, asigurarea mijloacelor de transport și fixarea tarifelor la vehiculele care fac cărușie publică, etc., art. 273 din legea pentru unificarea administrativă din 1925).

Particularul, care este socotit că a înfrânt dispozițiunile într'un asemenea regulament, va putea fi dat în judecată ca contravenient înaintea judecătorului de ocol. Contravenientul va putea să excipe ilegalitatea regulamentului conf. art. 88 din Constituție și a art. 385 aliniat 9 din codul penal și instanța judecătorească va fi obligată să examineze ilegalitatea regulamentului și, în cazul când constată că regulamentul e ilegal, să refuze condamnarea.

Particularul va putea însă să reclame și înaintea Curței de casație și să ceară conf. art. 5 § III lit. f, leg. Curței de casație, ca înalta Curte să constate ilegalitatea dispozițiunei regulamentare și să invite administrațiunea de a reintra în legalitate, sau potrivit art. 107 din Constituție ca instanța judecătorească să anuleze actul.

*Regulamentele de ordin fiscal* sunt date în aplicațiunea unei legi fiscale. Sancțiunea lor este amenda fiscală. Or, *amenda fiscală* diferă foarte mult de *amenda penală*. De ordinar ele sunt urmărite în virtutea simplei constatări făcută de administrație a faptului prevăzut de legiuitor la care se aplică amenda stabilită prin lege (legea timbrului și înregistrării art. 75, art. 90 legea generală a vămilor, art. 108 din legea telegrafo-poștală din 10 Iulie 1892). Particularul condamnat astfel de administrațiune are drept să facă apel înaintea tribunalului, în termenul defipt de lege, dar tribunalul nu are dreptul de a acorda circumstanțe atenuante, nu poate reduce amenda, care are caracterul unei reparațiuni fixate de legiuitor la de 2 ori, de 3 ori, de 5 ori, de 10 ori suma ce urmă să plătească. In unele cazuri (art. 90 legea vamală) se tăgăduiește contravenientului chiar dreptul de apel, având însă dreptul de recurs, conform art. 103 din Constituțiune<sup>1)</sup>. Particularul condamnat, chiar dacă nu poate uza de o cale de atac, are însă drept, conform legii de urmărire, să facă contestațiune la administrația financiară sau la primărie, după cum urmărirea se face pentru o crență a Statului sau a județului, și în contra sentinței date de aceste autorități poate face apel la tribunal și recurs în casație.

Amenzile fiscale se deosebesc de amenzile penale prin faptul că, în caz de insolvabilitate a celui condamnat, ele nu se pot transforma în închisoare. asupra lor se poate transige (art. 44 cod. silvic; art. 81 legea timbrului, etc.).

---

1) Cas. s. unite decizia 3 din 5 Febr, 1925 în *Pandectele săptămânale* No. 1/925, p. 5; Cas. III, compl. ord. decizia din 10 Aprilie 1925 (firma Popper & Fii cu ministerul de finanțe).

Cu toate acestea am văzut că sunt unele amenzi cu caracter *fiscal-penal*, amenzile pronunțate în materie de contrabandă vamală (art. 193 și 194 leg. vamală <sup>1)</sup>).

Prin urmare, sancțiunea regulamentelor fiscale este prevăzută în legile în a căror executare și aplicare sunt date acele regulamente, pe câtă vreme pentru regulamentele polițienesti există o sancțiune generală prevăzută de art. 385 alin. 9 chiar în cazul când legea a cărei aplicațiune o face regulamentul nu prevede nici o sancțiune.

Potrivit legei pentru unificarea administrativă din 1925, comunele pot înființa taxe pentru folosința temporară a bunurilor din domeniul public, precum grădini, piețe, trotoarele străzilor, concesiuni din cimitiruri <sup>2)</sup>, precum și pentru diferitele servicii ce comunele pot întreprinde pentru uzul particular al locuitorilor, cum de pildă serviciul curățirii gunoaielor, serviciul apelor, curățirea latrinelor, a coșurilor, cotitul vaselor (art. 268). Consiliile comunale sunt în drept de a face ca obligator sistemul de tot-la-canal și să perceapă o taxă dela toți proprietarii, sau să facă obligator serviciul de curățatul gunoaielor și să perceapă taxe pentru acest serviciu. Este incontestabil că aceste taxe au un caracter fiscal, ele însă nu au caracterul unui impozit, întru cât impozitele stabilite pentru comune trebuie să aibă încuviințarea puterii legiuitoare, date sau anterior, prin fixarea unui maximum sau, cu ocaziunea impozitului, când ar voi să creieze noi impozite sau să depășească maximumul stabilit de legiuitor (vezi art. 110 și 111 din Constituția dela 29 Martie 1923, legea asupra maximumului taxelor și contribuțiunilor comunale). Ca atare sancțiunea lor ar trebui să fie numai amenzile fiscale stabilite de lege. Ele nu sunt obligatorii decât în urma publicării în *Monitorul Oficial* pentru regulamentele generale, sau în urma publicării în *Monitorul județului* sau al comunei și prin afișarea la casa comunală (art. 274).

1) Vezi No. 120, p. 340.

2) Asupra chestiunii dacă cimitirile fac parte din domeniul public, vezi Gaudry, *Traité des cultes* II, 774; Berthelémy, *Droit adm.*, a 8-a ed., p. 413 nota. Regray, *Des paits de jouissance privative dont le domaine public est susceptible*, Paris, 1909, p. 104. Contra.

129. ✓ *Ordonanțele* sunt acte administrative, tot cu caracter general, prin care autorități administrative ordonă sau interzic ceva administrațiilor, pe baza legilor și regulamentelor. Ordonanțele devin executorii în urma publicării (afișare, strigări, imprimare în publicațiunea oficială). Contravențiunile la ordonanțe se judecă și se pedepsesc conform prescripțiilor din legi și regulamente. Sancțiunile prescrise în ordonanțe nu vor întrece pe acele prevăzute de ~~de~~ legea sau regulamentul respectiv (art. 348, 349, 350, 351 din legea pentru unificarea administrativă).

Ministrul are dreptul de a face ordonanțe, de pildă ordonanța din 8 Mai 1922 dată de ministrul de comerț și industrie privitoare la condițiunile în care se poate face exportul de vite. Prefectul are dreptul de a da ordonanțe în baza art. 9 din legea asupra organizării poliției generale a Statului, a art. 23 din legea dela 1 Noembrie 1892 pentru organizarea administrațiilor exterioare dependente de ministerul de interne, precum și a articolelor menționate din legea pentru unificarea administrativă. Acest drept îl are și primarul.

Aceste ordonanțe trebuie să fie date cu respectarea legilor și a regulamentelor de administrațiune generală. Așa că particularul vătămat printr'o ordonanță poate cere dela justiție anularea ordonanței, în cazul când ea ar fi ilegală.

Uneori prin *ordonanță* se înțelege o măsură de executare individuală. În cazul acesta măsura se aduce la cunoștința celui interesat printr'o notificare făcută prin mijlocirea agenților administrativi. În cazul acesta ordonanța cuprinde un ordin, o infracțiune făcută de autoritatea administrativă unui cetățean, ca într'un anumit termen să facă ceva. De pildă se ordonă de primar unui proprietar ca să dărâme o construcțiune făcută fără autorizare.

Particularul vătămat printr'o ordonanță ilegală poate să se adreseze autorității administrative superioare competente cum de pildă când e vorba de ordonanțele prefectului, poate să se adreseze ministrului de interne care are dreptul să anuleze ordonanțele (art. 349 leg. pentru unif. adm.), sau poate să se adreseze Curței de casajie potrivit art. 5 § III lit f; iar judecata

înaintea căreia se va cere pedepsirea unui contravenient va examina dacă ordonanța este legală (art. 385 al. 9 c. pen.; art. 35 ultim alin. din legea Curții de casație 17 Febr. 1912, art. 107 Constituție).

130. — §. *Bugetul* adică prevederea sau estimatiunea veniturilor și cheltuelilor anului viitor este un act administrativ. Bugetul Statului se votează numai de adunarea deputaților, conf. art. 114 din constituția dela 29 Martie 1923, dar cu toate acestea este un act administrativ, căci face aplicațiunea unor legi preexistente, adică a legilor de organizare a serviciilor. Caracterul legii este de a crea o regulă nouă de drept cu respectul principiilor constituționale, pe câtă vreme caracterul actului administrativ este de a face aplicațiunea unei legi preexistente.

Bugetul este un act administrativ de autoritate, în sensul că nici un venit nu se poate percepe și nici o cheltuială nu se poate face de cât în marginile cifrelor stabilite prin buget, dar bugetul constituie un ordin, o înjocțiune pentru administratorii cari trebuie să procedeze conform bugetului. Bugetele comunelor și județelor se alcătuiesc de consiliile comunale și județene.

Bugetul trebuie să cuprindă toate datoriile certe, lichide și exigibile, faptul că nu le conține oprește pe administratori să facă plata. Legea și principiile generale stabilește însă ca să fie trecute în buget ca fiind cheltueli obligatorii datoriile exigibile, faptul de a nu le fi trecut constituie o ilegalitate, de aceea art. 5 § III lit. h. din legea Curței de casație din 19 Februarie 1912 dă drept particularului care ar avea în contra unui județ, comună sau stabiliment public o creanță certă lichidă și exigibilă constatată printr'un titlu executor să ceară dela casație ca să se ordone înscrierea în buget. Această dispozițiune nu este decât o aplicațiune a principiului general pus la litera f, din acelaș articol și paragraf.

Inalta Curte de casație prin decizia 2 din 1923 a stabilit, cu drept cuvânt, că se poate cere pe această cale și modificarea bugetului Statului.

Bugetul fiind un act administrativ se poate face printr'înșul suprimarea unei funcțiuni ? Inalta Curte de casație, secția

III (complectul ardelean) prin decizia 742 din 20 Iunie 1923 a „stabilit că „autoritățile publice prin bugetul anual, aprobat nu „mai de cameră, nu pot fixa și repartiza cifra cheltuelilor lor „de administrație decât în limitele și cu respectul drepturilor conșințite prin legile ordinăre“.

Acest principiu, că bugetul Statului este un act administrativ care nu poate modifica legile existente, admis de ambele complete ale secțiunii a 3-a, constituie un mare progres față de jurisprudența ce exista la noi înainte de legea din 1 Iulie 1905 asupra Curții de casație, care consideră că creditorii unei comune pot urmări bunurile din domeniul ei privat, dar nu pot sechestra și popri ca măsură asiguratoare veniturile acestei averi de oarece fuseseră trecute în buget, căci administrațiile publice nu pot achita datoriile certe, lichide și exigibile de cât prin înscrierea în buget<sup>1)</sup>, potrivit legeri comptabilităței. Soluțiunea era eronată, căci, chiar prin urmărirea unui bun din domeniul privat și vânzarea lui, se priva comuna de un venit trecut în buget. Pe de altă parte art. 98 din legea consiliilor județene permițând să se urmărească și să se poprească excedentele bugetare implicit recunoștea creditorilor dreptul de a urmări veniturile domeniului privat trecute în buget, căci excedentul unui an expirat devine capital pentru anul următor și veniturile lui sunt trecute în buget. Or, urmărind capitalul implicit se urmăresc și veniturile trecute în buget.

Faptul trecerei în buget constituie numai un act de autoritate care nu poate atinge drepturi câștigate<sup>1)</sup>.

Legiuitorul din 1 Iulie 1905, a stabilit principiul pe care îl găsim formulat și astăzi în art. 5 § 3 lit. h. din legea Curții de casație.

131.—4) *Decretele* sunt actele făcute de Rege în calitate de șef al puterii executive ; ele nu au un caracter definitiv, putând

1) In acest sens C. Apel Buc. s. I No. 221 din 22 Iunie 1904; C. Ap. Buc. II, No. 279 din 17 Iunie 1904.

2) Asupra acestei chestiuni, care interesează numai din punctul de vedere istoric al chestiunei, vezi o foarte frumoasă hotărâre a trib. Prahova II, *Dreptul* 56/904, pag. 402, confirmată de Curtea de Apel Buc. III, prin deciziunea din 29 Sept. 1904.



fi sau o măsură generală<sup>1)</sup>, sau o măsură de aplicațiune individuală, cum ar fi un decret de numire într'o funcțiune; ele sunt destinate să asigure aplicațiunea legilor, ele trebuie făcute în conformitate cu legea.

Cuvântul de decret, *decretum*, vine din limba latină, unde înseamnă deciziune.

În Franța în perioada revoluționară, adunările constituționale și legislative făceau decrete supuse sancțiunii regale. Sub consulat și imperiu prin decrete se înțelegeau actele făcute de consul sau de împărat cu concursul consiliului de Stat.

Promulgarea și sancțiunea legilor se face potrivit art. 37 din constituția din 1923 prin decret de promulgare a cărui formulă solemnă este dată prin decretul din 1 Iulie 1866.

Decretul, trebuie să fie contrasemnat de ministrul competent; căci actul Regelui nu poate avea tărie, dacă nu e contrasemnat de un ministru care prin aceasta devine răspunzător (art. 87 Const.). Constituția din 1923, ca și cea în 1866, ne spune că actul regal trebuie să fie contrasemnat *de un ministru*. Această expresiune ar putea face să se creadă că semnătura or-cărui ministru e suficientă. Convențiunea dela Paris din 7 August 1858, prin articolul 15, precum și decretul din 23 Febr. 1859, arată că actul Șefului puterii executive trebuie contrasemnat de ministrul competent și aceasta e practica admisă în toate țările constituționale.

În caz de schimbare de guvern, președintele de consiliu, care se retrage, contrasemnează decretul prin care se investeste noul președinte de consiliu.

Ministrul propune Regelui spre semnare decretul, printr'un raport, în care arată considerațiunile care necesitează facerea decretului.

132.—5). *Deciziuni* sunt acte administrative, prin care o autoritate administrativă ia o măsură relativ la un caz individual

---

1) Vezi decretul 2210 din 3 Iunie 1921 pentru emiterea foilor de drum gratuite pentru transporturi militare; decretul 420 din 9 Iunie 1921 pentru fixarea prețului lucrărilor de măsurătoare și parcelare exesutate de Direcția Cadastrului.

ce i s'a supus spre rezolvare, sau ia o măsură cu caracter general. Deciziunile fac, ca toate actele administrative, aplicațiunea legilor și regulamentelor.

6) Jurnale ale consiliului de miniștri prin care se iau diverse deciziuni cu caracter general, și apoi ca o consecință a principiului solidarității ministeriale, consiliul examinează proiectele de legi propuse de miniștri și autoriză prin jurnal prezentarea proiectului de lege înaintea parlamentului. Consiliul de miniștri exercită atribuțiuni de tutelă administrativă, etc. Constituțiunea din 1923 spre deosebire de constituțiunea din 1866, organizează instituțiunea consiliului de miniștrii (art. 93).

7) Procese verbale ale consiliilor județene și comunale cuprind de asemenea deciziuni administrative.

133. — Actele acestea desemnate sub numele de decrete și deciziuni se mai numesc și *acte de administrațiune pură*; ele sunt acte prin care administrațiunea caută să facă în tot momentul aplicațiunea legilor, de pildă numirile și revocările funcționarilor, exercițul tutelei administrative, diverse autorizațiuni, declarațiunile de utilitate publică în materie de expropriere pentru cauză de utilitate publică, diverse ordine, circulări către funcționarii făcând parte din ierarhie.

Făcând asemenea acte, autoritatea administrativă urmărește interesul general pe care voiește să-l satisfacă. Urmărind acest interes, autoritatea administrativă are o largă putere de apreciațiune, ea poate să facă sau să nu facă actul, ea nu este ținută în, activitatea sa, ca să respecte interesele particularilor. Așa de pildă, ea poate să acorde sau să nu acorde unui stabiliment de utilitate publică autorizațiunea de a accepta un legat (art. 811, 817 c. civ., art. 10 din legea pentru persoanele juridice din 6 Februarie 1924), poate sau nu să facă o expropriere, poate să expulzeze pe un strein, poate să fixeze locul unei hale pentru vânzarea cărnei, a legumelor și poate să o desființeze, poate să transforme o stradă într'o fundătură, poate, exercitând dreptul de tutelă să aprobe sau să nu aprobe un contract ce voiește să încă cu un particular stabilimentul supus tutelei.

Iată acte în care se ating interese, diverși particulari pot să sufere pagube, însă ei nu pot să invoace violarea unui drept. Aceste acte, în care autoritatea administrativă are libertate de apreciațiune se numesc *acte discreționare*.

Însă asemenea acte nu pot fi făcute de cât de autoritatea competentă și cu respectarea formalităților cerute de lege.

Aceste acte nu pot vătăma drepturile particularilor, căci aceștia pot cere înlăturarea actului ilegal conform art. 107 din Constituția din 1923 și a art. 5 § 3, lit. f, din legea Curții de casație. De pildă dacă primăria dă unui particular dreptul de a instala un fierăstrău mecanic în ocolul 2, în contra regulamentului asupra industriilor insalubre, care prevede că asemenea industrii nu pot funcționa de cât în ocolul 3, proprietarii vecini sunt îndrituiți a cere anularea autorizării ca fiind ilegală și aducându-le o turburare în exercițiul dreptului lor de proprietate<sup>1)</sup>. De asemenea când autoritatea administrativă destitue un funcționar, trebuie să îndeplinească toate formalitățile cerute de lege<sup>2)</sup>.

134. — Une-ori legea stabilește că pentru exercitarea unor anumite drepturi, particularul are nevoie de o autorizațiune sau de un act din partea autorității publice. Aceste dispozițiuni sunt luate pentru ca autoritatea publică să examineze, dacă nu cumva particularul înțelege să exercite dreptul său în contra interesului general și ast-fel să se stabilească armonizarea intereselor. De pildă un proprietar voiește să construiască o clădire pe locul său, el ar putea să construiască or-cum, însă interesul colectivității, interesul tuturor orașenilor, cere ca această construcțiune să îndeplinească anume condițiuni pentru ca astfel și siguranța vecinilor și estetica orașului să nu sufere. De aceea legea stabilește că nimeni nu are drept să construiască pe locul său mai înainte de a fi obținut autorizarea de construcțiune dela autoritatea comunală respectivă. Un cetățean voește să plece în streinătate, este

1) Cas. III, decizia 1057 din 20 Iunie 1923.

2) Cas. III, (complectul ardelean) decizia 733 din 19 Iunie 1923; Cas. III, decizia 891 din 25 Sept. 1923.

dreptul lui de a circula cum voiește și unde voiește, el are dreptul de liberă circulațiune, derivând din libertatea individuală. Dar Statul are interes ca un infractor să nu părăsească țara pentru a evita pedeapsa și de aceea poliția frontierei nu lasă pe un cetățean să părăsească țara fără o autorizare din partea autorității administrative, autorizare care se numește *pașaport*; nu numai atât, Statul, care e dator să dea protecțiune și sprijin supușilor săi în străinătate, prezintă, prin acest pașaport, pe cetățeanul român, atât autorităților streine cât și autorităților diplomatice și consulare ale Statului nostru. Iată de ce legea asupra organizării poliției generale a Statului, precum și regulamentul asupra serviciului de poliție la punctele de frontieră stabilesc că trebuie pașaport pentru intrarea sau ieșirea din țară.

Orice particular are libertatea de a face comerț; el poate deci vinde mărfurile sale în țară sau străinătate. Interesele generale pot la un moment dat să reclame prohibirea exportului unui articol. Autoritățile competente stabilesc măsuri în acest sens, sau pot să stabilească anume condițiuni și autorizațiuni pentru a putea efectua exportul. Particularul, care îndeplinește condițiunile stabilite de lege, are dreptul să ceară liberarea autorizațiunii de export.

Iată diverse ipoteze, în care particularul, pentru a-și putea exercita drepturile sale, are nevoie să ceară autorizare de la autoritatea administrativă.

Autoritatea administrativă, sesizată prin cererea scrisă a solicitantului, este datoare să examineze cererea și să o rezolve, fie admitând-o în întregime, fie admitând-o numai în parte, fie respingând-o. Ea poate însă să ia o atitudine pasivă, nerespuzând nimic la repetatele cereri ale solicitantului. O asemenea atitudine este cu desăvârșire blamabilă, ea e mai prejudiciabilă pentru drepturile particularilor de cât o deciziune de respingere. De aceea legiuitorul din 17 Februarie 1912 a stabilit, prin art. 5 § 3, lit f., prin art. 31 lit a, alin. 2, prin art. 39 al. 5 și art. 63 din legea Curții de casație, că refuzul autorității administrative de a soluționa o cerere bazată pe lege, constituie un refuz de serviciu, datorit legalmente și a dat drept particularului vă-

tămat printr'un asemenea procedeu să se adreseze cu recurs la înalta curte.

În expunerea de motive a legii Curței de casație, ministrul justiției de atunci zicea : „*Proiectul nostru consideră refuzul de a rezolva o cerere bazată pe un drept ca o violafune a legii, care pune anume îndatoriri funcționarilor publici*”. Procederea administrațiunei se aseamănă cu tagada de dreptate.

Constituțiunea din 29 Martie 1923, prin art. 107, stabilește că cel vătămât prin reaua voință a autorităților administrative de a rezolva o cerere privitoare la un drept, se poate adresa instanțelor judecătorești.

Potrivit legii Curței de casație, cererea particularului va fi examinată de înalta Curte, care va determina modalitățile în care trebuie dată autorizarea, obligând administrațiunea să dea aceea autorizare. Cu această ocaziune înalta Curte intră în fondul afacerii și dă o hotărâre de fond. Ministrul, în expunerea de motive, ne arată că înalta Curte face cu această ocaziune un act de *contencios de plină jurisdicțiune*.

Legea Curții de casație (art. 39 *in fine*), stabilește că autoritatea administrativă este în culpă, dacă nu se dă nici un răspuns la cererea particularului în interval de 30 zile dela înregistrarea cererii și particularul are dreptul de a face recurs în contra acestui refuz, de a soluționa în termen de 30 zile de când s'a stabilit că autoritatea este în culpă. Legiuitorul a voit ca rezolvarea chestiunilor administrative să se facă repede, și de aceea pe de o parte forțează pe administratori ca sub amenințarea unor asemenea acțiuni, să soluționeze cererile, iar, pe de altă parte, obligă pe particular să facă recursul în termen de 30 zile.

Faptul a nu fi făcut recursul în termen, nu constituie pentru particular o decădere de a mai face o altă cerere ; el a pierdut numai dreptul de a face recurs față de prima cerere, pe care a omis să o atace cu recurs în termen. În adevăr art. 39, stabilește termenul înăuntrul căruia urmează să se facă recurs, nu stabilește că, dacă nu se face recurs, situațiunea juridică va rămâne definitiv aceiaș ; nefăcând recurs, nu însemnează că particularul

recunoaște în mod definitiv că autoritatea administrativă are drept să se poarte în mod abuziv cu dânsul. De pildă el cere liberarea unui pașaport și administrațiunea ne dând nici un rezultat cererei, el nu face recurs în termen, dar prin această particularul nu însemnează că a pierdut dreptul de a cere pașaport sau că administrația a dobândit dreptul de a nu-i mai soluționa o cerere ulterioară și că el nu mai are dreptul de a se adresa Curței de casație pentru a cere ca să se oblige administrațiunea să soluționeze cererea în mod legal. De aceea nu putem admite soluțiunea dată de înalta Curte s. III, prin decizia din 28 Ianuarie 1925, care socotește inadmisibil recursul făcut în contra cererei reiterate, când dela înregistrarea primei cereri a trecut mai mult de 60 zile. Realitatea vieții și spiritul de legalitate, care a domnit la facerea legii din 1912, ne dovedesc că nu aceste considerațiuni au fost avute în considerațiune de legiuitor.

În adevăr, un proprietar face cerere conform cu legea și regulamentele comunale ca să fie autorizat să construiască pe locul său. Trec 2 luni dela înregistrarea cererei și particularul nu face recurs, căci el în interval trata vânzarea, construcțiunea ce proiectase fiind prea costisitoare. Noul cumpărător ia asupra sa și onorariul arhitectului și contractul cu antreprenorul ; el face o nouă cerere primăriei de a-i libera autorizațiunea de construcțiune, iar, în urma refuzului, în termen, va face recurs. Acest recurs este el tardiv, i se va opune cumpărătorului pretinsa decădere a vânzătorului sau pentru dânsul va naște un drept nou, de și este un succesor particular? A respinge cererea în asemenea condițiuni de bază art. 39, este da textului o interpretare cu adevărat judaică, fără a-l pune în legătură cu art. 5 § 3 lit. f, cu art. 31 și cu spiritul care se degajează din lucrările preparatorii ale legilor din 1905 și 1912. Nu se poate susține că proprietarul a pierdut dreptul de a mai cere autorizare de construcțiune și că această decădere e opozabilă și noului achizitor. După noi, acei cari susțin că prin nefacerea recursului în termen, particularul suferă o decădere, fac o confusiune, ei consideră chestiunile de drept public cu mentalitatea cu care s'ar trata o problemă de drept privat. În adevăr, în materie de drept

privat moștenitorul pierde dreptul de a mai primi succesiunea cu beneficiu de inventar, în cazul art. 712, adică el suferă o decădere pentru că sunt în joc interesele și drepturile creditorilor succesiunii, pe câtă vreme în materie de drept public interesele colectivității cer ca toți funcționarii să-și facă datoria potrivit legilor și regulamentelor în vigoare. Or, între aceste îndatoriri este și aceea de a examina și soluționa o cerere bazată pe un drept, o cerere legală. De aceleași considerațiuni este condus legiuitorul când pedepsește pe judecătorul care comite delictul civil de tăgadă de dreptate. Or, refuzul de a soluționa o cerere este tot o tăgadă de dreptate, pe care însă o comite administratorul.

Colectivitatea nu are interes ca particularul să fie vexat, nesocotit, împiedecat în activitatea sa de funcționarii puși tocmai ca să ajute pe individ, să-i sprijine activitatea, căci progresul individual constituie progresul colectivității; ea nu poate să aibă interes ca un cetățean să fie decăzut din drepturile sale publice din cauza unei infracțiuni la obligațiunile legale comasă de un funcționar.

Autoritățile Statului trebuie ca în activitatea lor să procedeze în mod legal, respectând drepturile particularilor și nu se poate concepe ca administrațiunea să dobândească un drept de a procede ilegal prin neglijență sau lipsă de interes a unui particular sau că particularul să sufere o decădere, de drepturi publice, o *capitis diminutio*, fără nici o condamnare și numai prin faptul că nu a făcut recurs în termen.

Legea din 1 Iulie 1905, care a introdus pentru prima oară acest principiu a pornit dela ideia ca să pună un capăt abuzului administrativ, forțând administratori să lucreze în mod legal de teama de a nu fi chemați înaintea casei și pentru ca această teamă să fie mai eficace, a stabilit un termen scurt pentru facerea recursului. Acesta e spiritul de care s-a călăuzit întreaga lege; legiuitorul din 1905, nu a înțeles nici de cum să stabilească decăderi de drepturi pentru particulari, avantajând arbitrariul administrativ. Particularul are un drept, garantat de constituție, dreptul de liberă circulațiune, și ca o consecință a acestui drept, el poate să călătorească și în țară și în streinătate. Când voințe

să plece în streinătate, el trebuie să ceară liberarea unui pașaport, care nu i se poate refuza, dacă nu este condamnat la o pedeapsă privativă de libertate sau dacă nu este sub acuzare de a fi făptuit o crimă sau delict. Dacă el face cererea de a i se libera un pașaport pentru streinătate și administrațiunea e de rea voință și nu o soluționează și el neglijează, poate din lipsă de interes, să facă recurs, însemnează că e decăzut din dreptul de a mai cere pașaport ?

Legiuitorul cunoaște și alte decăderi, anume decăderi procedurale cum e perimarea. De pildă, am un drept, pentru valorificarea căruia în caz de contestațiune trebuie să mă adresez justiției printr'o acțiune ; însă dacă las în părăsire acțiunea  <sup>timp</sup> de 2 ani, se perimă acțiunea, dreptul însă rămâne neatins, și se poate face o nouă acțiune, dacă dreptul nu e prescis.

Considerațiunea, pentru care se admite perimarea, este că legiuitorul voiește să nu eternizeze procesele ; el pleacă dela ideea că acel care abandonează instanța un anumit termen, este presupus că renunță la acțiune, dar ~~în~~ nimeni nu presupune că el înțelege să renunțe chiar la dreptul său prin faptul că nu uzează de instrumentul pus de legiuitor la îndemâna sa pentru a-și valorifica dreptul. Aceleași considerațiuni găsim și în cazul nostru. Legiuitorul voiește să depărteze arbitrariul și incuria administrativă cu ajutorul cetățenilor care suferă de pe urma acestor rele deprinderi ; el cere ca particularul să intenteze repede recursul și îl consideră că renunță la cerere dacă nu face recurs în termen ; dar el nu e considerat că a renunțat la dreptul de a reveni cu o nouă cerere, el nu a renunțat la acel *jus perseguendi*, dreptul de a urmări și înaintea administrațiunii și înaintea justiției dreptul său.

Articolul 39 este de altfel pus în capitolul II, *despre procedură* și dispozițiunile sale sunt pur procedurale și deci decăderea, dacă urmează să o considerăm astfel, este o decădere procedurală, care nu atinge întru nimic dreptul însuși. Articolul 5 și 31 stabilesc dreptul, iar art. 39 arată modul procedural cum se exercită acest drept.

Dacă am presupune că art. 39 stabilește o decădere de drep-



turi, am ajunge la adevărate rezultate absurde. În adevăr să presupunem că un cetățean face o cerere la o administrație. Aceasta imediat ordonă anchetă, face cercetări, care necesitează mai bine de 60 zile, apoi încetează orice activitate și nu dă nici un răspuns solicitantului. Poate petiționarul să se adreseze Curței de casație? Evident că nu, în sistemul că art. 39 ar prevedea o decădere de drepturi; căci în acest caz dreptul lui e stins. S'ar putea zice de unii că petiționarul ar avea drept de a face recurs în termen de 30 zile de când administrațiunea a încetat de a mai lucra. Soluțiunea nu e nici logică, nici juridică, căci administrațiunea nu-și pierde nici o dată dreptul de a lucra și apoi cum se poate prelungi un termen fixat de lege. Legiutorul spune formal că recursul, introdus 60 zile după înregistrarea cererei, este tardiv și nu se poate, după împrejurări, să prelungim acest termen.

De asemenea, dacă mai înainte sau după expirarea celor 60 zile, administrațiunea ar da o deciziune, putea-va oare petiționarul să atace cu recurs această deciziune și în ce termen?

Curtea de casație III<sup>1)</sup> prin decizia 2 din 1 Ianuarie 1924, stabilește că, dacă administrațiunea soluționează cererea după intentarea recursului, recursul intentat rămâne fără obiect, iar particularul recurent poate să facă recurs în contra deciziunii administrative. Dar în ce termen?

Faptul pretins dăunător era refuzul tacit al administrațiunii de a soluționa cererea; această inactivitate a administrațiunii este un *fapt, nu un act juridic*. Legea stabilește instrumentul procedural prin care cetățeanul ajunge să înfrângă reaua voință a administrațiunii, făcând-o să reintre în legalitate. Și după ce în art. 5 § III, lit. f, și 31 lit. a, alin 2, stabilește dreptul particularului de a se plânge la casație contra refuzu-

1) Iată consideranțele curței: Având în vedere că ilegalitatea unui act administrativ de autoritate atacat pe calea contenciosului administrativ nu poate fi examinată de cât cu caracterul ce îl înfățișează și urmările ce poate avea la data când partea, socotindu-se vătămată prin el, l'a atacat pe această cale, judecata recursului neputându-se extinde și la cercetarea actelor, care s'ar putea substitui ulterior actului pretins dăunător, susceptibil de a face obiectul unui nou recurs; având în vedere că ministerul posterior recursului a rezolvat cererea, respingând-o.

lui administrației de a soluționa o cerere, în art. 39, ult. al., arată modalitățile și termenul în care poate face recurs.

Dar se poate întâmpla ca administrația să ia o decizie, să admită, în total sau în parte, sau să respingă cererea, — se înlocuiește adică faptul printr'un act juridic.

Art. 39 din legea Curții de casație (alin. final) stabilește că, în cazurile date în competența secțiunii a III-a și prevăzute de art. 5 § 3 lit f, se va putea or când face recurs în casație. *Fiind vorba de un interes general, și anume ca legalitatea să domnească, nu se poate concepe ca să se stabilească o îngrădire, câtă vreme nu apar alte interese care să facă pe legiutor să admită excepțiuni la acest principiu.* Aceste excepțiuni sunt arătate de legiutor tot în art. 39 alin. final. De pildă legiutorul a fixat un termen de 30 zile dela publicarea în Monitorul Oficial, pentru recursurile ce ar putea face funcționari inamovibili în contra actelor administrative ilegale prin care au fost înlocuiți, mutați sau puși la retragere. Pentru ce un termen așa de scurt? Pentru considerațiunea că funcționarul face parte dintr'un serviciu public, pentru că este un principiu necontestat, că activitatea unui serviciu public nu trebuie întreruptă, pentru că mai toate legile organice stabilesc că funcționarul inamovibil, care ar lipsi nemotivat 30 zile, este socotit demisionat (legea învățământului secundar și superior), căci serviciul trebuind să funcționeze regulat, autoritatea superioară va numi un alt funcționar în locul celui înlocuit sau absent. Toate aceste considerațiuni au făcut pe legiutor să socotească că funcționarul inamovibil, care lasă să treacă mai mult de 30 zile dela actul administrativ, care l'a înlocuit, mutat sau pus la retragere, nu înțelege să mai reclame funcțiunea, renunță la dânsa.

Tot considerațiuni de ordin general au făcut pe legiutor să stabilească excepțiune și pentru cazul când particularul voeste să facă recurs în contra refuzului administrației de a-i soluționa o cerere bazată pe un drept. Legiutorul voieste ca să înlătore cât mai repede starea de neglijență în care se complac unii administrațori, care nu voiesc să țină seamă de drepturile particularilor și de aceea îl obligă pe particular să facă recurs

în termen scurt. În afară de aceste excepțiuni, regula generală este că recursul se poate face oricând.

Acestea fiind principiile care guvernează materia, să examinăm speța rezolvată în mod foarte juridic de înalta Curte. Particularul a făcut recurs în termen în contra refuzului administrațiunii de a soluționa o cerere bazată pe un drept, recursul e sorocit, are loc o amânare și la ziua fixată pentru judecată, mai bine de un an dela înregistrarea cererei la minister, ministerul prezintă deciziunea prin care soluționează cererea, respingând-o. Curtea de casatie, cu drept cuvânt, zice că particularul are drept să atace cu un nou recurs deciziunea dată de minister, căci primul recurs are un obiect limitat, determinat.

Este evident că recursul, fiind îndreptat în contra deciziunii, va putea fi făcut ori când, conform principiului general pus în art. 39. Particularul nu se mai plânge că nu i se soluționează cererea, el se plânge contra deciziunii, și excepțiunea stabilită de art. 39 se referă numai la recursul în contra refuzului de a soluționa o cerere.

A admite că particularul trebuie să facă recurs în termen de o lună dela darea deciziunii, este o soluțiune care violează principiile de drept, căci, judecând astfel, *se creiază, iar nu se aplică legea*, de oare ce legea stabilește că nu se mai poate face recurs după 60 zile dela înregistrare. Or, cum se poate explica că se dă posibilitatea de a face recurs și după un an dela înregistrare? Cum se poate *înlătura principiul general pus în art. 39, care ne spune că, în materie de contencios administrativ, se poate face recurs ori când?*<sup>1)</sup> Pe de altă parte cum se aplică excepțiunea stabilită în acelaș articol, la alte cazuri de cât acele prevăzute de lege, căci art. 39 e legat de art. 5 III lit. f, și de art. 31? În fine aplicațiunea nu se face cum zice legea. Legiutorul din 1912, stabilește un termen de 60 zile, dar împărțit în două perioade. Prima perioadă de 30 zile este un termen acordat administrațiunii pentru a studia cererea. Recursul făcut înăuntrul acestui termen ar fi *prematur*. După expirarea acestei perioade,

1) Cas. III *Jurispr. rom.* 1924, p. 183, decizia 397, din 5 Martie 1924.

particularul are drept ca, în termen de 30 zile, să facă recurs. Înalta Curte însă socotește că poate prelungi sau scurta prima perioadă, adică, în loc de 30 zile, ea poate să fie de 2, 3, 4 luni, un an, etc., după cum se pronunță administrația, sau poate să fie numai de o zi, dacă administrația s'a pronunțat imediat, iar celălalt termen rămâne neschimbat de 30 zile.

De și chiar în dreptul privat există principiul că excepțiunile sunt de strictă interpretare și că ele nu se pot întinde, mai ales când e vorba de decăderi, la cazuri neprevăzute de lege, totuși excepțiunea devine regulă în sistemul pe care îl combatem și se schimbă sistemul organizat de lege, căci nu se poate susține, dacă admitem că ar fi vorba de o decădere, că particularul poate să facă recurs mai înainte de expirarea termenului de 30 zile, de și administrațiunea s'a pronunțat a doua-zi după înregistrarea cererei, căci recursul ar fi prematur, administrația având dreptul de a-și modifica sau retracta deciziunea înăuntrul acestui termen. Și iarăși nu se poate admite ca termenul de gândire acordat administrațiunii să poată fi prelungit la infinit după dorința administrațiunii.

Nu se poate concepe ca un termen de recurs să fie prelungit sau scurtat, după voința intimatului. Legiuitorul din 1912 a voit să stăvilească abuzul administrativ și soluțiunea, ce combatem, intronează tocmai acest abuz.

Dacă însă se aplică adevăratele principii, ce rezultă din lege, ajungem la concluziunea că recursul se poate face ori când contra deciziunii administrative, atâta vreme cât pot să dovedesc că mi se violează *un drept*, căci recursul acesta ca și orice acțiune este mijlocul de a urmări în justiție un drept al meu, *jus persequendi in judicio quod sibi debetur*, dar în acelaș timp trebuie să dovedesc că am și *un interes*, căci nu pot să fac recurs, dacă nu pot să dovedesc că prin această acțiune urmăresc un rezultat util pentru mine (*interes direct și personal*).

În mod excepțional, recursul în contra refuzului tacit de a soluționa o cerere bazată pe un drept trebuie făcut după expirarea unui termen de 30 zile dela înregistrarea cererei și într'un interval de 30 zile după expirarea acestui period. Particularul

care a lăsat să treacă acest period poate face o nouă cerere și înăuntru termenului poate face recurs.

135. — Particularul, care nu a făcut recurs în termen în contra refuzului administrațiunei de a-i soluționa o cerere bazată pe un drept, poate să facă acțiune înaintea instanțelor ordinare și să ceară daune ?

Tăcerea administrațiunei, refuzul tacit de a soluționa o cerere bazată pe un drept, este asimilată de legea din 1912 cu tăgăda de dreptate ; acest fapt ilegal pe care îl face administratorul poate să-mi cauzeze un prejudiciu. De pildă, cer un pașaport, având nevoie urgentă pentru a pleca în streinătate să încheiu o afacere de unde pot să câștig o sumă importantă. Administrația nu-mi dă nici un răspuns timp de 2—3 luni. Afacerea se pierde din această cauză. Am dreptul să cer înaintea tribunalelor ordinare repararea prejudiciului suferit din cauza actului ilegal săvârșit de administrație. Acest drept îl exercit pe baza art. 998 c. civ.

Legea din 17 Februarie 1912, a recunoscut particularului vătămat în dreptul său printr'un act de autoritate să ceară ca înalta Curte să con state că actul e ilegal și, odată constatată ilegalitatea, să invite administrațiunea să raporteze sau să modifice actul, reintrând în legalitate. Dar nu a ridicat, însă dreptul particularului, care ar dori să obțină numai daune, să se adreseze tribunalelor.

Ceeace legiuitorul a prohibit, este faptul de a se introduce înaintea tribunalelor o acțiune directă în anularea unui act administrativ de autoritate, particularul are însă dreptul să ceară daune și, dacă cu ocaziunea procesului se invoacă un act de autoritate, particularul poate să ridice excepțiunea de ilegalitate (art. 35 *in fine* din legea *Curții de casație*).

Dacă am făcut recurs, care mi s'a respins, ca tardiv, situațiunea nu se schimbă întru nimic, căci faptul administrațiunei tot ilegal rămâne. Dacă însă administrațiunea apărându-se dovedește că nu se poate da decât o hotărâre de respingere, căci reclamantul se află sub o acuzațiune penală, sau că este strein, atunci evident că deciziunea Curții de casație, prin care respinge

cererea, închide reclamantului calea acțiunii în daune, de oarece se stabilește că refuzul de soluționare era legitim.

136. — 8) Prin *procesele-verbale*, autoritățile administrative constată infracțiunile la legi și regulamente făptuite de către particulari. Codul de procedură penală prin art. 14 stabilește că agenții polițienesti, anume determinați, sunt și ofițeri de poliție judiciară și, în această calitate, dresază procese verbale pentru constatarea infracțiunilor la legea penală. Procesele verbale în acest caz arată împrejurările în care s'a descoperit faptul reprob de lege, timpul și locul, probele ce ar veni în sarcina celor bănuiți. Aceste acte constituie deci instrumente probatorii (art. 16 — 20, 46 — 48 c. pr. pen.), care nu au valoare înaintea instanțelor judecătorești decât până la proba contrarie.

În materie de contribuțiuni directe prin procese verbale se constată drepturile Statului față de particulari.

În materie de contribuțiuni indirecte prin procese verbale se constată infracțiunea și se pronunță pedeapsa (art. 90 legea vămilor, art. 88 legea monopolului tutunului, art. 272 din legea unificării administrative; une ori însă pedeapsa se pronunță de o altă instanță administrativă (art. 210 legea vămilor<sup>2)</sup>).

137. — 9) *Prin acte de executare*, cum de pildă somațiunea, prin care se face injoncțiune unui particular de a face un anumit act, de pildă de a dărâma un imobil construit fără autorizare, de a opri o construcțiune începută fără autorizare, de a curăța niște latrine care infectează vecinii, etc.

Dacă particularul nu se supune, autoritatea face lucrarea în comptul său, sau întrebuintează forța publică.

Când este vorba de încasarea contribuțiunilor, amenzilor și taxelor datorate Statului, județelor sau comunelor, se procedează conform legii pentru urmăriri, care prevede prin art. 9 procedura de urmăriri, precum și actele care se fac de agenții administrativi: somațiune, procesul verbal de sechestrare, actul de li-citațiune.

138. — Orice act administrativ trebuie :

1) Vezi No. 120, pag. 330.

1. Să emane dela o autoritate administrativă sau dela un corp administrativ care are dreptul de a lua deciziuni producând efect juridic. Astfel Regele, Miniștrii, prefectii primării, consiliile județene, comunale, etc. Câte o dată aceste autorități deleagă puterea lor, sau parte dintr'însa, altor funcționari, delegațiunea însă trebuie să fie expresă și în marginile legii ; așa ministrul poate delega parte din puterile sale secretarului general și directorilor (leg. din 19 Aprilie 1892 pentru organizarea administ. centrale a minist. de interne etc.), primarul poate delega parte din puteri ajutoarelor de primar sau, după proiectul de unificare administrativă (art. 61 și 62), membrilor delegațiunei permanente ; prefectul poate delega puterile sale directorului de prefectură (art 91 din legea pentru organizarea autorităților adm. exterioare dependente de ministerul de interne dela 1 Noembrie 1892). Cu alte cuvinte legea stabilește cum se face și cui se poate face această delegațiune de putere.

2. Să aibă forma scrisă. Dacă deciziunea emană dela un corp deliberant, ea e consemnată într'un proces verbal, dacă emană dela un singur administrator, ea poartă numele de decret (act regal) sau deciziune, ordonanță, etc.

3. Să fie datat și semnat pentru ca astfel să se poată constata, dacă persoanele, care au făcut actul, erau competente la acea epocă.

Pe lângă aceste formalități, care trebuie să existe neapărat în orice act administrativ, sunt unele cari mai înainte de a fi săvârșite, au nevoie de unele măsuri pregătitoare necesare pentru a facilita lucrarea administrației și o lumina în ceea ce privește chestiunea asupra căreia este chemată să se pronunțe. Așa de pildă, în o mulțime de cazuri, autoritatea administrativă nu poate lua o deciziune mai înainte de a fi cerut avizul unor consilii sau comisiuni administrative.

Aceste avizuri nu sunt însă obligatorii pentru autoritatea administrativă care decide ; ea poate să urmeze sau să nu urmeze părerea comisiunei, dar actul administrativ, care s'ar face fără ca în prealabil să se fi luat avizul corpului determinat de lege este un act anulabil.

Uneori însă legiuitorul dă un caracter de obligativitate acestor avizuri, autoritatea de deciziune nu poate să facă actul de cât în conformitate cu avizul. Avizul prin el însuși nu este un act care să producă efecte juridice, el e un act care intervine în raporturile dintre autoritățile administrative, restrângând mai mult sau mai puțin libertatea de deciziune a autorității superioare.

Așa de pildă, în legea de organizare a ministerului de instrucțiune (art. 47 — 49), avem consiliul permanent care e chemat să-și dea avizul în toate materiile arătate în art. 48. În aceste cazuri deciziunea ministrului poartă formula *avizînd pe consiliul permanent de instrucțiune* însă avizurile sunt numai *consultative*; în legea pentru unificarea administrativă, art. 373, avizurile ce dă consiliul administrativ superior, leagă ministrul de interne care dă deciziunea, adică el nu poate să dea deciziunea decât conform cu acel aviz.

139. — Actele administrative de ordinar sunt acte simple, adică coprind o singură operațiune juridică, producând efecte juridice. Sunt însă acte, care pot fi descompuse în mai multe operațiuni juridice, producând fiecare efecte juridice. Să luăm de pildă exproprierea pentru utilitatea publică. Constatăm într-o expropriere mai multe operațiuni juridice, producând fiecare efecte juridice deosebite. Avem : 1) declarațiunea de utilitate publică ; 2) *ancheta de commodis et incomodis*, organizată de legea de expropriațiune pentru cauză de utilitate publică prin art. 3 — 11 ; 3) transferul de proprietate dela expropiat la expropriant, care se face sau prin bună înțelegere (art. 15), sau prin hotărârea tribunalului (art. 13 și 14) supusă recursului, art. 27 și urm.); 4) stabilirea prețului care, în caz că nu s'a ajuns la înțelegere, se stabilește de o comisiune de arbitraj (art. 40 și urm.), a cărei hotărâre e supusă apelului (art. 53) și recursului (art. 54) ; 5) plata prețului, 6) trimiterea în posesie.

Iată deci un act administrativ, care se poate desface în mai multe operațiuni, unele de natură administrativă, altele de natură juridică și care produce fiecare efecte juridice.



Un asemenea act se poate numi un *act complex*.

Fiecare din aceste operațiuni juridice pot fi atacate în justiție în mod deosebit pentru că fiecare produce efecte juridice care pot fi dăunătoare pentru un particular. De pildă, declarațiunea de utilitate publică, care potrivit art. 1 din lege se pronunță de puterea legiuitoare, când este vorba de exproprieri în vederea unor lucrări de interes general, de consiliul județean sau comunal când este vorba de lucrări județene sau comunale, sunt acte administrative de autoritate. Declarațiunea de utilitate publică, deși făcute de parlament, constituie tot un act administrativ, căci nu face de cât aplicațiunea unei legi existente, a legii pentru exproprieri. Actul are numai *forma de lege*, dar încolo este un act administrativ de autoritate și am văzut că și bugetul Statului, care de și votat de adunarea deputaților este tot un act administrativ, după cum tot acte administrative sunt și legile pe care le face parlamentul exercitând tutela administrativă, în conformitate cu legile organice administrative.

Aceste acte însă trebuiesc făcute în conformitate cu legile pe care le execută și, dacă ele sunt abătute dela legi, violând un drept al unui particular, ele pot fi înlăturate sau anulate de autoritățile judecătorești.

Când o catedră universitară rămâne vacantă, legea învățământului secundar și superior din 1912 stabilește că ministerul este obligat să facă publicațiune în monitorul oficial. Această publicațiune produce efectele juridice, căci, numai după ce a apărut publicațiunea, acei, care s'ar afla în condițiunile legii, pot să-și arate titlurile și lucrările pe baza cărora solicită să li se încredințeze catedra vacantă, la apariția ei începe să curgă termenul, înăuntrul căruia se pot face înscrierile. Acest act deci trebuie făcut în mod legal, el va trebui să arate numele catedrei așa cum e stabilit în lege și să arate termenul legal înăuntru căruia se poate face înscrierea. Dacă de pildă catedra vacantă este de filologie romanică și publicațiunea indică o catedră de filologie română, sau dacă legea prevede un termen de 2 luni și în publicațiune se prevede un termen de 3 luni, evident că unii din candidați au putut fi prejudiciați, ei au fost informați eronat prin ac-

ful administrativ așa în cât nu au putut să-și exercite drepturile lor.

Un act de asemenea natură este ilegal, el nu poate să producă efecte.

După ce a expirat termenul de înscriere se numește comisiunea de examinare a candidaților. Această comisiune joacă rolul unei comisiuni de experți, cheamă să se pronunțe asupra valorii candidaților; ea este o comisiune administrativă cu o competență determinată de lege și de regulamente. Rapoartele, încheerile și concluziunile ce comisiunea ar formula, nu sunt acte atributive sau modificatoare de drepturi, ea este un organ de informațiune pentru autoritatea care are dreptul de deciziune.

Senatul universitar, unit cu colegiul profesoral al facultății respective, care este chemat să examineze dacă comisiunea a procedat în conformitate cu legile și regulamentele școlare, aprobă sau nu aprobă concluziunile comisiunii și face propunerea ministrului de a numi sau a nu numi pe candidatul propus de comisiune.

Ministerul este ținut, în deciziunea pe care o dă, de hotărârea senatului, el poate să nu numească pe candidatul propus de senat, dar nu poate să numească pe un altul. În cazul când nu voiește să dea numire candidatului propus el trebuie să dea o deciziune motivată.

Deciziunea senatului este un act care produce efecte juridice, el poate să înlătore concluziunile comisiunii, el poate să ia o deciziune, care limitează dreptul de deciziune al ministrului; el reprezintă ideea de autonomie a Universității față de ministru care reprezintă interesele învățământului în general. Or ideea de autonomie însemnează că în numirile de profesori, organele universitare au cuvântul deciziv, universitatea, prin profesorii ei de diverse specialități, reprezintă știința și interesul general, că atunci când e vorba de a numi profesori universitari, ei să fie numiți pe considerațiuni științifice de oameni de știință, iar nu pe considerațiuni politice de oameni politici.

Se poate face recurs în contra procesului verbal al Senatului

universitar sau numai în contra deciziunii ministrului care aprobă concluziunile procesului verbal.

Inalta Curte de casație s'a pronunțat în sensul că toate actele separate, care constituiesc actul complex al numirii, nu pot fi atacate cu recurs decât o dată cu deciziunea ministerială sau decretul regal de numire<sup>1)</sup>.

†140. — Actul administrativ este un act juridic, adică o manifestare de voință, producând efecte juridice.

Actul administrativ este totdeauna o manifestare de voință, fie că considerăm un regulament sau o deciziune, adică acte administrative de autoritate, fie că ne preocupăm de un contract de închiriere, adică de un act de gestiune.

Manifestarea de voință însemnează că autorul actului voiește să producă un efect juridic, care să modifice o situațiune juridică existentă sau să creeze o situațiune juridică.

Manifestările de voință sunt totdeauna manifestări de inteligență, după cum foarte bine arată Gaston Jéze, însă manifestările de inteligență nu sunt totdeauna manifestări de voință. Astfel profesorul care își face cursul manifestă inteligența, dar nu manifestă voința de a face un act juridic, adică conferința făcută nu constituie un act juridic.

Manifestările de voință se fac în baza unei puteri legale cu care este investit acela care își manifestează voința. Altmintrelea dacă nu are această putere, actul nu are nici o valoare, nu produce nici un efect juridic. Această putere legală, cu care este investită acel care face actul, se numește competență. Așa de pildă un proces verbal prin care se constată o infracțiune la legea vamală, dresat de 2 agenți vamali, dintre care unul era destituit în momentul dresării actului, este un act *act inexistent*, întru cât legea cere ca actul să fie făcut de 2 agenți (art. 201 legea vamală).

141. — Profesorul G. Jéze, critică împărțirea actelor administrative în acte de autoritate și acte de gestiune; el împarte actele juridice de orice natură ar fi ele în 4 categorii: 1) unele au

1) Cas. III, deciziile 787, 788 și 789 din 27 Iunie 1923.

un caracter impersonal, general; ele creiază o situațiune juridică obiectivă. Așa avem legile, regulamentele, ordonanțele și deciziunile cu caracter *general*. In toate aceste acte efectul juridic voit este creațiunea unei situațiuni juridice generale, impersonale, permanente, modificabile printr'un act similar; aceste acte nu sunt susceptibile de o renunțare generală, absolută din partea unui cetățean; 2) alte acte creiază o situațiune juridică individuală, de pildă decretul de numirea unui funcționar, cu proces-verbal prin care se constată o infracțiune la legea vamală și se condamnă la amendă un individ conform art. 90 leg. vămilor. Conținutul juridic, efectul juridic se raportă la o singură persoană. Unele din aceste acte sunt unilaterale, adică cuprind numai o singură manifestare de voință, cum de pildă condamnarea la amendă prin procesul verbal vamal, altele însă cer o manifestare de voință bilaterală spre ex. un act de închiriere, în care cele 2 manifestări de voință sunt determinate una prin alta. Proprietarul voiește să dea folosința imobilului și să devie creditor de chirie, chiriașul voiește să aibă folosința imobilului și să plătească pentru aceasta chiria, pe câtă vreme în actul unilateral, manifestarea de voință a unui individ, sau a mai multor lucrând în acelaș sens, produce efectul juridic.

Și actele unilaterale și actele contractuale au ace'asi natură juridică. Singura diferență este din punctul de vedere *formal*, căci, în actul unilateral, efectul juridic este produs printr'o manifestare unilaterală de voință, pe câtă vreme în actul contractual sunt manifestări de voință, care se condiționează una pe alta și rezultatul este obținut, dacă manifestările de voință sunt concordante și *dacă fiecare din părți urmărește efecte juridice diferite, fiecare parte voiește să producă efecte juridice distincte.*

Natura actului nu este modificată prin calitatea autorului actului. Astfel Parlamentul când acordă o recompensă națională, face un act creator de o situațiune juridică individuală. In formă este o lege, dar nu trebuie să ne preocupăm de partea formală, ci de conținut, de efectul juridic voit.

---

1) G. Jéze, *Principes généraux de droit adm.*, p. 19.

Trebue să distingem de actul contractual acordul de voințe necreator de situațiuni juridice individuale. Acest acord, acest concurs de voințe se întâlnește ori de câte ori actul juridic necesitează colaborațiunea mai multor voințe individuale. De exemplu legea este un acord de voințe din partea majorității deputaților, apoi a Senatului și în fine a Regelui. Legea nu produce efecte juridice de cât dacă toate aceste voințe au fost de acord. Cu toate acestea legea nu este un contract, căci manifestația de voință a deputaților sau senatorilor se produce în acelaș sens, toți urmărind acelaș efect juridic.

3) *Actul-condițiune* este o manifestare de voință, care are ca obiect de a pune un individ într'o situațiune juridică impersonală sau de a face posibil exercițiul unei puteri legale.

Așa de pildă actul consiliului de miniștri, prin care acordă naturalizarea unui individ, conform legei din 24 Februarie 1924, este o manifestare de voință, având ca obiect de a pune pe individul naturalizat în situațiunea juridică generală de cetățean român. Când Regele, în urma propunerii ministrului, numește pe X procuror de tribunal, avem o manifestare de voință având ca obiect de a pune pe X în situațiunea juridică generală, impersonală de procuror. Aceste manifestări de voință sunt condițiuni necesare pentru a creia aceste situațiuni juridice, sunt acte-condițiuni. *Deliberațiunea unui consiliu comunal* autorizând un procuror de a face un act juridic, de pildă o vânzare, o închiriere, este un act condițiune. O sentință judecătorească prin care se pronunță un divorț, sau se declară un comerciant în stare de faliment, este de asemenea un act-condițiune, căci dă unui individ o situațiune juridică legală, un statut legal de falit sau de divorț.

Intentarea unei acțiuni este un act condițiune, căci face posibilă pentru judecător exercitarea competenței sale legale.

*Actul-condițiune* se distinge de *actul creator de situațiune juridică individuală* din punctul de vedere al conținutului. În actul-condițiune, conținutul juridic nu este crearea unei situațiuni juridice individuale. Situațiunea juridică în care va fi plasat individul există deja; mai mult, această situațiune este o

situațiune generală și impersonală, iar nu o situațiune individuală.

Actul condițiune nu creiază deci situațiunea juridică în care va fi investit individul. Spre exemplu numirea unui funcționar nu creiază situațiunea juridică cu care va fi investit individul numit. Această funcțiune există deja, ea a fost creiată și organizată prin legi și regulamente. Numirea funcționarilor nu face decât să investească un individ determinat cu puteri și obligațiuni generale organizate de legi și regulamente și totalul acestor puteri și îndatoriri constituie funcțiunea.

Tot asemenea este și în cazul hotărârei declarative de faliment. Legea organizează situațiunea legală a falitului, sentința nu face de cât să investească pe un individ cu acest statut legal, sentința nu creiază această situațiune legală.

Când actul-condițiune formează condițiunea pusă de lege pentru a se putea exercita o competență legală, une-ori ea formează manifestarea de voință necesară pentru ca o competență legală să poată să se exercite. De pildă, în materie de expropriere, după ce s'a făcut declarațiunea de expropriere, consiliul județean are dreptul să ia o deciziune stabilind proprietățile ce urmează a se cumpăra (conf. art. 11 din legea de expropriere), dar nu are obligațiuni de a face actul. Alte ori actul-condițiune este condițiunea pentru că o competență *trebuie* să se exercite. De pildă acțiunea regulat făcută obligă pe judecător să dea o hotărâre. Un administrator, căruia un cetățean îi cere o autorizațiune în condițiunile legii, are *datoria* să-i dea, acea autorizare.

Când e vorba de *act-condițiune* nu ne preocupăm nici de autorul actului, nici de forma actului. Actul condițiune poate să fie făcut de Parlament, de pildă *bugetul*, care dă posibilitatea miniștrilor să facă diverse acte juridice, să cumpere furnituri, să facă contracte de lucrări, căci miniștrii nu pot să facă cheltueli de cât dacă au credite deschise.

Dar *actul-condițiune* poate să fie făcut și de un simplu particular, de pildă vânzarea este și un act bilateral creator de situațiuni juridice individuale, căci creiază unele situațiuni juridice individuale (obligațiunea de a cere prețul, obligațiunea de a

remite lucrul), dar în acelaș timp este și un act-condițiune căci aplică unui individ o situațiune juridică generală și impersonală, aplicându-i situațiunea legală de proprietar cumpărătorului, situațiunea legală de creditor vânzătorului.

Vânzarea este deci pentru unele efecte juridice un act creator de situațiuni individuale, iar pentru alte efecte un act-condițiune.

Forma deci a actului, este indiferentă, actul-condițiune poate să fie când un act unilateral, când un act bilateral sau contractual, une ori avem manifestarea de voință a unui singur individ, alte ori avem un acord de voințe.

4) *Actul jurisdicțional* este o manifestare de voință, în exercițiul unei puteri legale, care are de obiect de a constata o situațiune juridică sau fapte.

Esența actului jurisdicțional este deci de a constata o situațiune juridică sau fapte, făcute de un anumit individ investit de lege cu dreptul de a face asemenea constatări, care să aibă *puterea de adevăr legal*. Depinde deci de legislator ca o anumită constatare să fie un act jurisdicțional. O sentință în materie civilă este deci un act jurisdicțional, căci judecătorul constată de pildă situațiunea juridică de vânzător și de cumpărător, constată că X are situațiunea de vânzător, că Y are situațiunea de cumpărător, constată că X are situațiunea de creditor al prețului și aceste constatări el le face cu forță de adevăr legal; judecătorul, în materie represivă, constată fapte pentru a examina decă prezintă caracterele enumerate de lege pentru a constitui o infracțiune.

Profesorul Jéze, ca și alți autori<sup>1)</sup>, combate clasificățiunea care împarte actele juridice în acte de putere publică și acte de gestiune pentru considerațiunea că ea se conduce după *forma actului*, după *numărul autorilor actului*; ea consideră ca *acte de putere publică actele unilaterle* și bagă în această categorie și legile și regulamentele, lăsând la o parte conținutul juri-

1) G. Jéze, *Principes généraux du droit administratif*, ediție II, p. 19 și urm.: L. Duguît, *Traité de droit constitutionnel*.

dical actului, precum și efectele juridice voite și produse. Vechea clasificare ne spune Jéze era dominantă de faptul care părea extraordinar *civiliştilor* care, în *mod ocazional*, se ocupau de dreptul public, că efectul juridic se producea în aceste acte zise de putere publică numai prin manifestarea de voință a unei singure părți. Acest fenomen, cu care civilişti nu erau obișnuiți, nu putea să se explice, după părerea lor, de cât prin natura supraomenească a Statului. Dar și în dreptul privat găsim cazuri în care efectul juridic este produs printr'o voință unilaterală, de pildă în gestiunea de afaceri, în delict civile, quasi-delict.

142. — În sitemul legislației noastre, teoria aceasta nu poate fi susținută, căci am văzut deja că legiuitorul nostru și în 1905, și în 1910, și în 1912 cu ocaziunea modificărilor aduse legii Curtea de casație a admis această clasificare a actelor administrative în acte de autoritate și acte de gestiune, pe care constituantul din 1923 a consfințit-o.

Dar vom arăta în paginile următoare că critica ce se aduce acestei clasificări nu este justă și că, din contra, clasificarea propusă nu ajută întru nimic la clarificarea diferitelor probleme de drept public.

Statul este un organism social, el are organe care voiesc în numele lui și care își manifestează voința după anumite norme. Persoanele fizice, care exercită atribuțiunile acestor organe, sunt desemnate după anumite reguli. Aceste persoane sunt ajutate în activitatea lor de agenți sau funcționari. Aceste organe, acești funcționari pot face și acte de putere publică și acte de gestiune. Un ministru, funcționar de autoritate, face acte de gestiune când face contracte relative la funcționarea serviciului : furnituri, cumpărări sau închirieri de imobile, etc.

În virtutea dreptului de a comanda, organele Statului sau funcționarii fac acte prin care ordonă ca cetățenii în mod general sau un singur cetățean să facă anumite fapte, adică o regulă, un ordin impersonal, general sau un ordin individual. Conținutul acestui act este manifestarea de voință a agentului competent că anume cetățeni să facă sau să nu facă anume fapte sub



amenințare de constrângere și în scop de a produce anume efecte juridice.

În actul de autoritate nu ne preocupăm de partea formală, cum zice Jêze, dar de conținut ; este vorba de un ordin, Statul face uz de dreptul de a comanda, avem un act de autoritate. Că asemenea acte sunt manifestări unilaterale de voință, aceasta este foarte natural întru cât ordinul exclude ideia unui acord de voințe.

Actele de gestiune cuprind și ele o manifestare de voință din partea organului sau a funcționarului, dar, în aceste acte, acei care-și manifestează voința, nu uzează de dreptul de comandă, căci ei nu voiesc să *impue* o anumită stare juridică ; ei vroiesc de pildă ca Statul să devină proprietarul unui imobil, în care să funcționeze un serviciu public, în schimbul unei sume de bani, cerută de proprietarul imobilului și care, de bună voie, admite aceasta.

Asemenea acte sunt manifestări bilaterale de voință, adică și cumpărătorul și vânzătorul sunt absolut de acord asupra condițiilor vânzării.

143. — Noțiunea actului administrativ de putere publică sau a actului de autoritate, astfel cum am expus-o, nu este o creațiune a dreptului francez sau a dreptului nostru. Găsim această distincțiune dintre actele de autoritate și cele de gestiune și în dreptul public german.

Primker<sup>1)</sup>, vorbind de chestiunea responsabilității Statului zice : „cea mai bună îndrumare pentru soluționarea problemei „se găsește în teoria îndoitei personalități a Statului, care distinge Statul considerat ca fisc, având bunuri și fiind subiect de „raporturi de drept privat și Statul considerat ca guvern, subiect „de drepturi de putere publică. Statul se prezintă ca fisc, când „posedă proprietăți fonciare, construcțiuni publice, domenii, pă- „duri, când face împrumuturi, când încasează venituri, când „vinde tutun, sare, când stabilește o loterie, când e antreprenor

1) *Verhandlungen* III, p. 28 ; G. Mayer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, p. 149.

„de cale ferată, de telegraf, telefon, când face contracte și acte juridice necesare administrațiunii, utilizării și dezvoltării serviciilor. Din contra, dreptul de a distribui, justiția, serviciul poștii, suveranitatea în materie financiară și militară, dreptul de pace și de război, formează noțiunea Statului în sensul strâns „de guvern“. Or, în Germania prin expresiunea *fisc* se înțelege Statul ca parte contractantă, prin opoziție la Statul putere publică.

Alți autori<sup>1)</sup> disting de asemenea actele de autoritate numite *Regierungshandlungen* de actele în care Statul apare ca un subiect de drept privat.

Cele dintâi își găsesc justificarea lor în autoritatea pe care legea o dă funcționarului (*Amtsgewalt*).

În Italia, Giorgi<sup>2)</sup>, distinge actele îndeplinite *jure imperii* și actele îndeplinite *jure gestionis*.

Această distincțiune corespunde întocmai cu clasificarea actelor în *acte de autoritate* și *acte de gestiune*<sup>3)</sup>.

În Belgia se opune Statului persoană morală. Statul persoană politică. Statul lucrând ca persoană civilă exercită drepturi civile și este supus regulilor de drept privat<sup>4)</sup>. Actele făcute de State-persoane politice sunt acte de autoritate sau de comandament, actele făcute de Stat-persoană morală sunt acte de gestiune.

În Anglia, administrațiunea nu se bucură de nici o prerogativă; ea este supusă dreptului comun. Legea reglementând diferitele raporturi ce există între Stat și particulari sau între particulari. Cum zice Dicey, toți funcționarii, dela primul ministru până la gardiști și agenți de percepție, sunt supuși la aceeași responsabilitate, ca și orice cetățean pentru orice act făcut fără justificare legală. Colecțiile de jurisprudențe sunt pline de

1) Piloty, citat de Michoud în *Revue du droit public*, 1895 II, p. 24.

2) *Dottrina dei corpi morali*; La dottrina delle persone giuridiche.

3) În acelaș sens se pronunță și jurisprudența. Casația din Turin decizia din 16 Martie 1883, Sirey 1884, 4, 6. Curtea de Apel din Luca din 24 Mai 1888 și Casația din Florența din 27 Iunie 1889, raportate de Bertolini, *Delle garanzie della legalità in ordine alla funzione amministrativa*, p. 235.

4) Cas. belgiană, 3 Martie 1892 în Dalloz, 1892, 2, 514.

spețe, în care se văd funcționari condamnați la daune pentru acte comise în exercițiul funcțiunii lor, dar abuzând de puterile pe care legea le conferea.

Englezii au crezut multă vreme că ei nu au drept administrativ. Astfel Dicey (*Introduction à l'étude du droit constitutionnel* p. 285 și urm.), afirmă acest lucru. Această credință pleacă dela ideea eronată, luată din Tocqueville, că drept administrativ înseamnă *arbitrar administrativ*. Iată cum se exprimă Dicoy: Le terme droit administratif est un de ceux qui n'ont pas d'équivalents dans la terminologie juridique anglaise. Les mots *administrative law* qui sont la traduction la plus naturelle, n'ont aucun sens pour les juges et les avocats anglais. Și cu toate acestea în Anglia, ca și în toate țările, există servicii publice, aceste servicii sunt supuse la reguli speciale. Or, totalitatea acestor reguli speciale formează dreptul administrativ. Astăzi, ne afirmă profesorul Jèze, Dicey nu mai crede ca *drept administrativ* și *arbitrar* sunt sinonime și admite că există principii de drept administrativ în legislația engleză. De altfel autorii germani, care au studiat legislația engleză, au reușit să formuleze principiile dreptului administrativ englez, așa Redlich, *Le gouvernement local en Angleterre* 2 vol. (trad. în franțuzește). Hatscheck *Englische Verwaltungsrecht*, Gneist, *Das englische Verwaltungsrecht*.

În Statele-Unite ale Americii de nord, ne spunea Dicey în 1902, că sistemul dreptului administrativ și chiar și principiile pe care repauzează sunt total necunoscute. Cu toate acestea de mai bine de 20 ani în multe universități a început să se studieze dreptul administrativ și Frank J. Goodnow, profesor la Columbia University<sup>1)</sup> a publicat principiile dreptului administrativ ale Statelor-Unite. Opera tradusă în franțuzește de profesorul Jèze (Paris 1907).

144. — Dacă examinăm un act de autoritate, constatăm următoarele caractere:

1. Că un asemenea act emană dela Stat, județ, comună și

1) Vezi de același autor *Comparative administrative Law*, 2 vol.; *Municipal Home Rule*; A study in administration New-York, 1903; Floyp Mechem. *The Law of Public officers* (Dreptul funcționarilor publici).

stabilimente publice, care au dreptul de a comanda. Stabilimentele de utilitate publică, societățile civile și comerciale, ca și particulari, nu au dreptul a face astfel de acte de comandament<sup>2)</sup>.

2. Că actul coprinde un ordin de a face sau a nu face ceva, care este *executoriu* prin el însuși. Unele acte sunt executorii imediat, sau executarea lor începe dela termenul arătat chiar în act. Așa de pildă regulamentele făcute de puterea centrală, decretul regale, deciziunile ministeriale. Alte acte devin executorii după expirarea unui anumit termen înăuntrul căruia se poate face apel la o autoritate superioară. Așa de pildă legea pentru unificarea administrativă a comunelor și județelor, stabilește prin art. 374 actele consiliilor comunale și județene, ale primarului și prefectului, care sunt supuse examinării unei autorități superioare, fie ca instanță de control, fie ca instanță de judecată sesizată de un apel, și care trebuie să se pronunțe în termen de o lună.

Actul administrativ de autoritate devine însă executor prin publicare. Această publicare pentru actele autorității centrale se face prin Monitorul Oficial și prin afișare, când e vorba de măsuri generale, impersonale, iar când e vorba de un act cu caracter individual, prin notificări sau somațiuni. Când actul se face prin decret regal, deși e vorba de un act cu caracter individual, se face publicarea în Monitorul Oficial, spre exemplu decretul de numirea și revocarea funcționarilor.

Când e vorba de comune și județe, actele cu caracter general se publică în Monitorul Comunal (comune urbane) sau Județean, sau se afișează la Casa comunală, iar în comunele rurale prin citirea lor în auzul obștei chemată pentru aceasta și afișarea la primărie (art. 270 din legea unific. adm.), iar când e vorba de acte cu caracter <sup>inormal</sup> ~~general~~, prin notificări și somațiuni (vezi și art. 374 leg. pentru unificarea adm.).

Execuțiunea actelor administrative se poate suspenda, însă numai față de un individ, care a făcut recurs la casație și a cerut

1) Cu toate acestea vezi decizia Cas. III, No. 868 din 24 Mai 1922 prin care se admite că Eforii Spitalelor Civile (stabiliment de utilitate publică) pot, cu ocaziunea numirii unor externi, face acte de autoritate. Vezi capitolul VII, No. 173, unde e discutată această chestiune.

și obținut conform art. 68 alin. 3 și 4 din legea Curții de casație, suspendarea actului administrativ, care se acordă de președinte secția 3-a casației, în condițiunile arătate în lege.

Actele de gestiune nu sunt executorii, ele sunt subordonate actelor de autoritate, care le precedează sau le urmează, căci în principiu orice act de gestiune e precedat de un act de autoritate. De pildă, bugetele, acte de autoritate, precedează și autoriză facearea mai multor operațiuni de gestiune.

În timpul executării chiar, actele de gestiune sunt subordonate actelor de autoritate. Așa de pildă în maerie de concesiune, a unei linii de tramway de pildă, autoritatea comunală poate să modifice organizarea serviciului, poate să modifice orariul, să ordone înmulțirea vagoanelor. În schimb însă este datorare să dea despăgubiri concesionarului pentru pagubele, ce ar rezulta în urma acestor modificări<sup>1)</sup>.

În principiu, actele de gestiune nu se pot executa de cât dacă fiind făcute sub forma autentică, au fost investite cu formula executorie, conf. art. 20 din legea autentificării. Această regulă suferă excepțiunea în 2 cazuri :

a) autentificarea nu e necesară pentru contractele de închiriere ale bunurilor Statului și cu toate acestea conform legii de urmărire (art. 3), arendașii se pot urmări pentru sumele datorate ;

b) a doua excepțiune privește contractele de întreprinderi de lucrări publice unde, după art. 36 din decretul dela 1 Decembrie 1892, pentru întreprinderi de lucrări publice, administrațiunea poate să rezilieze fără ca contractul să fi fost autentic și investit cu formula executorie sau să fi intervenit o sentință judecătorească.

Actele administrative se bucură deci de *privilegiul execuțiunei prealabile*, adică sunt considerate ca investite cu formula executorie, administrațiunea având dreptul să le execute, iar dacă particularul se socotește vătămat prin această executare, reclamațiunea pe care ar face-o nu poate suspenda executarea.

1) Vezi pag. 246 și urm.

Aşa, când e vorba de executarea creanţelor Statului, judeţelor, comunelor, provenite din impozite, amenzi, venituri domeniiale şi orice alte taxe sau venituri, ce se urmăresc conform legii pentru urmăriri, debitorul urmărit poate face contestaţiune contra măsurilor de urmărire, însă odată cu contestaţiunea trebuie să consemneze suma pentru care e urmărit sub pedeapsa de nulitate a contestaţiunii; legea timbrului şi înregistrării din 24 Februarie 1900 (cu modif. din 1901, 1903, 1905, 1906, 1907, 1910, 1916, 1918, 1920 şi 1921), prin art. 58, stabileşte că plata taxei pretinsă de agentul fiscal nu se va suspenda în nici un caz, ci se va executa îndată, rămânând ca fiscul să restituie ceea ce va fi perceput mai mult.

Acest principiu rezultă din chiar natura Statului. Trebuie ca puterea executivă să nu fie continuu întreruptă în activitatea sa.

Am arătat însă că acel care face recurs, conform art. 5 § 3, lit. f din legea Curţii de casaţie, poate cere dela preşedintele Curţii de casaţie suspendarea executării, conf. art. 68 din leg. Curţii de casaţie.

3. Actele de autoritate sunt revocabile, adică un regulament, o ordonanţă, o deciziune pot fi raportate, adică retrase de autorul lor anulate su modificate de superiorul ierarhic.

*Acela care retrage sau modifică actul, urmăreşte să suprimе, pentru viitor, efectele juridice ale actului, fie în total, fie în parte, dar nu poate să le suprimе pentru trecut.*

Am arătat deja, că nu se poate concepe o lege irevocabilă, căci, după cum foarte bine zice profesorul Jéze, este absurd politiceşte acel legiuitor, care ar vroi să închiză generaţiunile viitoare în cadrul instituţiunilor, care corespundeau cu mentalitatea timpului când au fost înfăptuite, dar care nu mai corespund cu ideea acelei generaţiuni viitoare, nici în ce priveşte noţiunile de justiţie, nici ca organizare socială, nici ca principii morale. Dicey <sup>1)</sup> crede că revoluţia franceză din 1848 a ieşit din dificultatea ce e-  
vista pentru a se modifica charta constituţională. Acest principiu că generaţiunea prezentă nu poate lega conduita generaţiunilor succesive, este admirabil formulat de constituţia fran-

ceză din 1791, în art. 1 din titlul 7 : *L'assemblée nationale déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa constitution*. Am discutat această chestiune p. 117 și urm., arătând că promisiunile impersonale de scutiri de impozite nu leagă juridicește Parlamentul viitor, dar îl leagă din punct de vedere moral.

Este evident că, dacă leg uitorul unei epoce ar vroi să impue voința sa altei epoce, legislațiunea sa nu ar avea nici o valoare juridică ; căci e zadarnic să vrei a lua garanții în contra poporului însuși ; legiuitorul poate însă să îngrădească, cu anumite forme ce trebuiesc îndeplinite pentru a se putea face modificarea unei legi fundamentale, așa cum vedem în art. 129 și 130 din constituția noastră din 1923, care creiază o *procedură de abrogatiune* ca toate constituțiunile de tip rigid.

Abrogarea unei legi, a unui regulament, adică a unor dispozițiuni generale impersonale, nu poate să producă efecte pentru trecut. Tot ceea ce s'a făcut în trecut, în conformitate cu legea sau regulamentul, rămâne câștigat<sup>1)</sup>.

Situațiunea *juridică individuală*, nu poate însă să fie modificată prin lege sau regulament sau prin orice alt act administrativ. Drepturile private nu pot fi atinse de parlament fie că face o lege, fie că face aplicațiunea unei alte legi, adică lucrează ca autoritate administrativă autorizând guvernul sau un stabiliment public în anume cazuri definite de lege, să facă un anumit act juridic.

De pildă, legea din 18 Aprilie 1909, autoriză comuna București să constituie o societate comunală de tramway, nu ne interesăm în ce condițiuni. Potrivit acestei legi, statutele societății au fost făcute de consiliul comunal și aprobate de consiliul de miniștrii și pe baza lor s'a făcut subscripțiunea și s'a constituit societatea.

Prin jurnalul consiliului de miniștrii No. 905 din 11 Iulie 1911, s'au anulat statutele societății de tramway, care funcționă în mod regulat la acea epocă.

Jurnalul consiliului de miniștrii era *illegal*, căci un act ad-

<sup>1)</sup> Vezi asupra acestei chestiuni Jéze, *op. cit.*, p. 88 și urm. Asupra neretroactivității legilor, vezi No. 39.

ministrativ legal făcut, este raportabil atâta timp cât pe baza lui nu s'a creiat o anume situațiune juridică individuală. Autoritatea administrativă poate, *mai bine informată*, să revie și să ia o altă hotărâre, *atrăgând* vechile dispozițiuni, dar, ca și legea, actual administrativ nu poate să producă efecte în trecut, adică nu poate să considere că, ceeace s'a făcut potrivit cu starea legală anterioară, este neregulat făcut și că efectele juridice produse de acele acte, legale în acele momente, sunt acum socotite ca nule.

Prin legea din 18 Dec. 1911, se modifică legea din 18 Aprilie 1909. Or, legea din 1909 era un act administrativ sub formă de lege, prin care se autoriză comuna să facă un anumit act juridic și în acelaș timp se recunoștea personalitatea juridică societăței înfăptuită pentru a lua concesiunea tramway-ului. Din acest punct de vedere era o lege numai asupra acestui punct.

Legea din 1911 căută să modifice o stare juridică individuală creiată pe baza legii din 1909. Și legea din 1911 ca și legea din 1900 sunt acte administrative, întru cât prima face aplicațiunea unui principiu pus în legea comunală și anume că concesiunile urmează să fie aprobate de parlament, este adică o lege de tutelă, iar legea din 1911, care caută să modifice legea din 1909, este o lege de aceeaș natură. Or, actele administrative nu pot atinge drepturi câștigate. Constituția Statelor-Unitede are o dispozițiune prin care oprește în mod categoric orice modificare a unei situațiuni juridice generale, care ar aduce atingere la obligațiuni contractuale<sup>1)</sup>.

Prin urmare legea din 1914, ca act administrativ, este ilegală pentru că aduce atingerea unui drept născut din contractul făcut, în mod legal, conform legii din 1909<sup>2)</sup>.

145. — Autoritățile administrative locale sau speciale pot

1) Constituția Statelor Unite, art. I, secția '0, § 1: *Nici un Stat nu va putea să facă o lege aducând atingere unui drept născut din contract.*

2) În acest sens Jèze în *Revue du droit public* 1908, p. 259 și urm.; acelaș în *Revue du droit public* 1910, n. 53 și urm.; Larnaude, consultațiunea în afacerea Tramwayului București în *Dreptul* 1912. p. , care însă judecă legea ca neconstituțională; Jèze în *Revue du droit public* 1912; Casatia rom. I decizia din 1912, *Dreptul* 1912; Petre Missier în *Dreptul* 1912; S. Rosenthal în *Pandectele române* 1922. p.



face singure diverse acte, însă aceste acte sunt supuse controlului autorităților administrative superioare care pot să le modifice sau să le refuze aprobarea și prin urmare validarea lor. Acest control administrativ este necesar pentru a putea avea unitatea de vederi, necesare pentru administrațiunea țării.

Am văzut că serviciile publice sunt de 2 categorii ; unele sunt investite cu personalitatea morală, iar altele nu au această calitate. Controlul administrativ față de cele dintâi ia numele de *tutela administrativă*, față de cele de al doilea se numește *control ierarhic*.

*Controlul ierarhic* se exercită asupra tuturor funcționarilor, care fac parte din ierarhie. Prin ierarhie trebuie să înțelegem ordinea, subordinațiunea și legătura care există între diversele autorități administrative de aceeași categorie. Ierarhia descinde dela autoritatea superioară până la autoritățile cele mai inferioare prin o serie de grade. Fiecare ministru e șeful ierarhiei în departamentul său ministerial. Prin mijlocul ierarhiei, acțiunea plecând dela centru se transmite printr'un lanț neîntrerupt de agenți până la cei mai inferiori.

Ideia de subordinațiune și de comandament, care există în orice ierarhie, presupune o putere disciplinară din partea superiorului asupra inferiorului, precum și dreptul pentru superior *in casu da instrucțiuni inferiorului, în a îi aproba acțiunea, în a îi modifica sau anula actele, substituind acțiunea sa acțiunii subordonatului* <sup>1)</sup>.

1) Pradier-Fodéré, *Précis de droit adm.* (ed. VII) p. 22; Haurion, *Précis de droit adm.* (a 4-a ed.) p. 240. Acest principiu este adevărat numai pentru funcționarii făcând parte din ierarhie. Une-ori legea stabilește ca o anumită categorie de funcționari să fie controlată, când face anumite acte de altă categorie de funcționari. In cazul acesta funcționarii, care exercită numai atribuțiuni de control, nu au căderea de a face actul. De pildă art. 199 din legea vămilor stabilește că constatarea în materie de contrabandă neflagrantă se face numai de agenții vamali, prealabil autorizați de procuror, și asistați de un agent de poliție judiciară. Art. 201 legea vamală stabilește, în mod general, care sunt agenții competenți a instrumenta în materie de infracțiuni vamale flagrante și enumără în primul rând pe agenții vamali, ca având mai mare experiență, iar în materie de contrabandă neflagrantă, pe care, cu drept cuvânt, legiuitorul o consideră mai dificilă, el da dreptul de a instrumenta numai agenților vamali, iar procurorul sau judecătorul de instrucție, prin autorizarea pe care o dau precum și prin asistența lor sau unui alt agent de poliție judiciară, satisfac cerințele art. 13 din constituție, a art.

Controlul ierarhic se exercită asupra tuturor actelor administrative ale agenților făcând parte din ierarhie.

146. — *Tutela administrativă* se exercită de anumite organe determinate de lege asupra unor anumite acte limitativ specificate în lege, făcute de serviciile publice dotate cu personalitatea juridică, cum de pildă : județul, comuna, camera de comerț, etc.

Autoritatea superioară, care exercită tutela, examinează actul ce a făcut un consiliu comunal, de pildă. Ea face această examinare și din punctul de vedere al interesului local și din punctul de vedere al interesului general. Dacă socotește că actul făcut de consiliul comunal este contrariu intereselor comunei sau interesului general, autoritatea tutelară va înapoia actul consiliului comunal cu observațiunea de a îl modifica ; autoritatea tutelară însă nu are aceleași drepturi, pe care le are un superior ierarhic față de subalternul său, adică ea nu poate să modifice actul, ci numai să-l aprobe, sau să-l anuleze ; ea nu poate să controleze orice act, ci numai pe acele determinate de lege, căci legiuitorul a înțeles să acorde serviciului public dotat cu personalitate, stabilimentul public, o oare-care autonomie, adică i-a dat dreptul de deciziune cu limitățiunile prevăzute de lege, când deciziunea sa pentru a deveni lucrătoare are nevoie de o anumită aprobare.

Deosebirele, ce există între tutela administrativă și între controlul ierarhic sunt :

a) Tutela administrativă se exercită numai față de stabilimentele publice, adică față de serviciile publice dotate cu personalitate, pe câtă vreme controlul ierarhic se exercită față de au-

---

35 și urm. pr. pen. întru cât aceste texte cer ca perchizițiunile domiciliare să nu se facă decât cu ștrea și autorizarea parchetului și în prezența unui agent de poliție judiciară. De aceia nu putem admite principiul. pus în decizia 1972 a curții de casație secția III (complexul ardelean) din 31 Octombrie 1924, care stabilește ca întru cât procurorul are dreptul de a autoriza pe agenții vamali, să facă perchiziții, și de a asista, el sau un alt agent de poliție judiciară, la aceste perchizițiuni și instrumentari, *a fortiori*, el are dreptul de a face constatarea faptelor și de a încheia procesul verbal de contrabandă. După noi, concluziunea este lipsită de orice temei : procurorul nu este superiorul ierarhic al agentului vamal, care să își poată substitui acțiunea sa acțiunei subordonatului ; legea nu îi dă dreptul de a instrumenta, ci numai de a asista.

toritățile administrative lipsite de personalitate și în genere față de toți agenții administrativi ;

b) Superiorul ierarhic, când exercită controlul său, poate să aprobe, să anuleze sau să modifice actele subalternilor; pe câtă vreme, în exercițiul tutelei administrative, autoritatea tutelară nu poate de cât să aprobe sau să anuleze actele stabilimentelor publice supuse tutelei ; ea nu poate să modifice actele lor.

Dacă autoritatea tutelară, apreciază că trebuie să se aducă unele modificări actului, ea restituie actul stabilimentului public, arătând modificările ce ar trebui introduse (art. 270 al. 2 din legea pentru nuificarea administrativă). Numai în cazul art. 240 al. 2 din proiectul de lege pentru unificare administrative se prevedea că autoritatea de control poate să înscrie în bugetul unei comune sau unui județ, o cheltuială obligatorie, după ce în prealabil a restituit bugetul, trimis spre aprobare, cu observațiune, și autoritatea locală, nu s'a conformat. Aceasta e singurul caz în care autoritatea tutelară are drept să modifice actul autorității supuse tutelei.

c) Controlul ierarhic este de drept comun, adică actele subordonaților sunt supuse totdeauna controlului superiorilor ierarhici ; pe câtă vreme tutela administrativă nu se presupune, trebuie să fie un text de lege care să arate că, pentru anume categorii de acte făcute de un anume stabiliment, este necesară o autorizare din partea autorității superioare anume determinată ; ea este deci excepție, regula generală fiind capacitate.

Cu cât legiuitorul voiește să dea o libertate de acțiune mai mare autorităților locale, voind astfel să desvolte viața locală, cu atâtă dreptul autorității tutelare este mai restrâns.

Cu drept cuvânt, d. Leonte Moldoveanu, raportorul în Adunarea deputaților a proiectului de lege pentru unificarea administrativă zice în raportul său (Aprilie 1925) : „Pentru ca descențializarea să fie însă efectivă, urmează, ca serviciile locale să fie scoase de sub tutela paralizantă a Statului și deci de sub influența anonimă și neresponsabilă a biurocrației”.

„Inițiativa trebuie să fie liberă, acțiunea nestânjenită, iar deciziunea să își producă efectele fără întârziere”.

După aceea, însă tot în raport se înșiră actele care, după proiect, sunt supuse controlului tutelar, și arătate în art. 215, 216, 217, 219, 220 Vedem acolo că până și închirierea unui imobil mai mare care de și se face prin licitațiune, totuși rezultatul acestor licitațiuni din orașele-municipii sunt supuse aprobării ministerului de interne. Or, cum cadrează această dispozițiune cu declarațiunea de principii arătată mai sus?

d) Când este vorba de control ierarhic, toate autoritățile din ierarhie până la ministru au dreptul să examineze și să controleze actul. De pildă actul unui subprefect poate să fie controlat de prefect sau de ministru, *pe câtă vreme când este vorba de tutelă administrativă, legea determină care anume autoritate trebuie să exercite controlul.*

e) Controlul ierarhic este exercitat de autoritățile administrative care fac parte din aceeași ierarhie până la ministru, care e șeful ierarhiei din departamentul său ministerial; pe câtă vreme tutela administrativă este exercitată de autoritățile anume determinate de lege (art. 215, 216, 217, 219, 220, 223, 270 din legea pentru unificarea administrativă).

Mulți autori critică denomițațiunea de tutelă administrativă, căci nu există nici o asemănare între această instituțiune și tutela din dreptul civil. În adevăr, conform codului nostru civil, tutorele lucrează în numele și în locul minorului, pe câtă vreme stabilimentul public supus tutelei face toate actele prin organele sale legale însă unele acte au nevoie pentru ca să fie valabile de o aprobare prealabilă din partea autorităților superioare. anume desinate prin lege.

Actul stabilimentului public supus tutelei nu este complet până ce nu are aprobarea autorității tutelare; *față de terții actul împreună cu aprobarea formează un singur act.* Actul tutelar, aprobarea este un act făcut de autoritatea superioară în exercitarea dreptului de supraveghere, ca atare el nu poate fi atacat de autoritatea supusă tutelei (art. 5 § 3 lit. f No. 2, legea Curții de casație), nu poate fi atacat nici de particularul care tratase

că comuna în vederea unui contract, a cărui aprobare a refuzat-o ministerul. Actul tutelar al ministrului nu e atacabil.

147. — Actele făcute de stabilimentele publice în principiu sunt executorii prin ele înși-le, numai în mod excepțional ele sunt supuse tutelei, adică au nevoie pentru a deveni lucrătoare, pentru a fi executorii, de aprobarea autorității tutelare. (Art. 203 din legea pentru unificarea administrativă).

Deciziunile consiliilor județene și comunale sunt deci de 2 categorii : 1) unele sunt *executorii* prin ele înși-le, ele se numesc în Franța, *deliberațiuni reglementare, ele constituiesc dreptul comun* ; 2) alte deciziuni sunt supuse aprobării tutelare.

Deciziunile executorii sau reglementare sunt anulabile pentru cauze determinate de lege, sau nule de drept (art. 205, 206 și 207 din legea pentru unificarea administrativă)

Nulitatea de drept și anulara se pronunță sau din oficiu, sau după cererea părților interesate de către prefect, când privește încheierile consiliilor comunale, afară de municipii, și de ministrul de interne când e vorba de județe și municipii.

Autoritățile respective trebuie să se pronunțe în termen de o lună de când i s'a adus la cunoștiință actul sau încheierea, sau de când au fost sezise cu cererea de apel (art. 208 și 374 din legea pentru unificare administrativă) ; legea însă nu prevede o sancțiune pentru cazul când s'ar întârzia cu soluționarea.

Am arătat într'un studiu publicat în *Dreptul*, din 1923 în care făceam critică proiectului depus de d. General Văitoianu care în articolele 70, 230, 321 și 322 coprindea aceleași dispozițiuni ca și în textul, cum e astăzi modificat. Și arătam că legiuitorul ar trebui să ia ca model articolul 35 din legea pentru organizarea comunelor urbane din 31 Iulie 1894, care, după ce stabilește că ministerul trebuie să se pronunțe în termen de 30 zile, adaugă că, după trecerea acestui termen, încheierile consiliului comunal devin executorii. Or, legiuitorul din 1925 nu a pus, nu se știe din ce împrejurări, această dispozițiune (căci art. 210 nu este explicit, el se referă mai mult la cazul prevăzut de art. 203, alin. 2 ; iar art. 374 nu prevede nici o sancțiune) și, nepunând-o, a zădărnicit întreaga viață comunală, căci potrivit art. 204 din lege,

autoritățile comunale și județene trebuie să trimeată copie după deliberările consiliilor la ministerul de interne pentru județe și municipii și la prefectură pentru celelalte comune. Și ministrul sau prefectul urmează să se pronunțe în termen de 30 zile dela comunicarea deliberațiunii sau dela primirea cererei de anulare.

Dar, dacă autoritatea investită cu dreptul de anulare nu se pronunță în termen, ea poate să se pronunțe și mai târziu și autoritatea locală trebuie să aștepte soluționarea, căci, până la soluționare, executarea deliberațiunii e suspendată<sup>1)</sup>.

Dar ceea ce constituie o atingere mai gravă așa zisei autonomii comunale și județene este dispozițiunea din art. 206 privitoare la *nulitatea de drept*, care stabilește că *autoritatea de control poate să anuleze ori când deliberările consiliilor comunale și județene, dacă sunt nule de drept*. Legiuitorul consideră mai grave cazurile de nulitate de drept, decât cazurile de anulabilitate. În primul caz legiuitorul consideră în culpă întregul consiliu, sau cel puțin majoritatea care a decis, în cazul de al doilea culpa privește pe un singur consilier comunal; de aceea primele pot fi propuse sau opuse la orice epocă, pe câtă vreme anulabilitatea se prescrie, dacă nu se face cerere într'un anumit termen.

Legiuitorul din 1925, în loc să urmeze legea din 31 Iulie, 1894, pentru comanele urbane care declară nule de drept, ca și legea franceză din 5 Aprilie 1884, deliberațiunile asupra obiectelor streine de cadrele consiliului comunal, sau luate afară din adunarea sa legală, precum și deliberațiunile contrarii legilor și regulamentelor generale de administrațiune publică (art. 33), legea din 1925 adaogă între cazurile de nulitate de drept și deliberațiunile consiliilor județene și comunale, *prin care s'ar fi aprobat direct sau indirect orice întreprinderi, furnitură sau concesiune unuia din membrii consiliului*, precum și *acelea care sunt contrarii ordinii și siguranței Statului*.

Prima măsură va aduce o mare nesiguranță contractelor, și de aceia mulți se vor teme de a face asemenea contracte, care e-

---

1) *Dreptul* 1923, No. 30 din 14 Oct. 1923, p. 234. Asupra interpretării art. 63 și 65 din legea din 5 April 1884 din Franța, vezi Felix Moreau în *Revue du droit public* 1912, pag. 230 și urm. și 649 și urm.

ventual ar putea fi anulate pe motiv că un consilier ar avea un interes indirect în acea afacere. Această dispozițiune cu atât mai mult nu trebuia pusă în lege cu cât în art. 205 lit. a, combinat cu art. 207, se prevedea că sunt anulabile deliberările chestiunilor la care au participat consilieri, în care ei sau rudele lor, sau aliații până la al 4-lea grad inclusiv, au un interes direct sau personal.

Și atunci care este sensul acestui adaus ?

Un consilier comunal poate să facă o transacție cu comuna de o valoare importantă de zeci de milioane conform art. 217, căci dacă comuna are de pildă un buget de 300 milioane, o transacție pentru o valoare mai mică de 30 milioane nu e supusă tutelei ; consilierul nu trebuie să ia parte la ședința consiliului și transacția în asemenea condițiuni nu poate fi anulată de minister, pe câtă vreme dacă s'a dat pe bază de licitațiune, o furnitură de 100.000 lei unui om care are legături de afaceri cu un consilier comunal, contractul se poate anula ori când, chiar în timpul executării și executarea acestui contract poate fi suspendată mai înainte de a se pronunța anularea (art. 210).

Se poate oare pentru fapte de imoralitate mai mare, adică atunci consilierul a luat parte la ședință și are un interes direct să se admită *anulabilitatea* incheie aci, iar când nu a luat parte și el nu are de cât un interes indirect să se declare *nulitate de drept* ? E o lipsă de seriozitate puțin obicinuită.

Ultima dispozițiune, aceea care declară nule de drept toate dispozițiunile contrarii ordinei și siguranței Statului, e așa de largă, așa de vagă, în cât într'înșa intră sau pot intra foarte multe deliberări, ce nu plac politicianilor locali.

Legea însă dă o garanție, căci ministrul de interne trebuie să ceară avizul consiliului administrativ superior care reorganizat ar putea deveni un organ foarte util, stabilind o atmosferă de imparțialitate, de obiectivitate, în acest control al activității autorităților locale ; însă și acest organ nu poate să cunoască adevărata situațiune, căci trebuie să ia faptele așa cum sunt arătate de agenții administrativi, care au făcut constatarea și au raportat.

O interesantă chestiune ar fi aceea de a se ști dacă și actele supuse tutelei administrative, după ce au fost aprobate de autoritatea tutelară, ar mai putea fi anulate prin căile procedurale în cazurile prevăzute de art. 205, 206, 207, 208 din lege.

Textul legii nu face nici o îndoială, art. 205, 206, 207, 208 au un caracter general, ele fac parte din capitolul II intitulat : *validitatea deliberărilor consiliilor comunale și județene*. Așa în cât deliberațiunile consiliilor comunale și județene *sunt supuse toate unui control din partea autorității superioare cu drept de anulare în cazurile prevăzute de art. 205, 206, 207*, iar unele din aceste deliberațiuni *mai sunt supuse și unei autorizări prealabile, unei aprobări exprese din partea autorității tutelare desemnată de lege*.

Se poate întâmpla ca autoritatea tutelară, care a dat aprobarea, și a făcut ca actul să devie perfect și executoriu, să constate că s'a înșelat, sau că circumstanțele s'au schimbat, sau că măsura e criticabilă. Și, în acest caz, raportează deciziunea de aprobare.

Câtă vreme pe baza actului, care s'a anulat sau căruia i s'a retras aprobarea tutelară, *nu s'a creiat o situațiune juridică individuală*, măsura autorităților de control sau de tutelă oprește ca *pentru viitor actul să nu mai producă nici un efect*. În acest caz, nimeni nu se poate pretinde vătămat, afară numai de interesele comunale sau județene care pot suferi de pe urma unor asemenea măsuri.

Din contră, dacă, în urma acordărei aprobărei actului administrativ, s'a creiat o situațiune juridică individuală, retragerea aprobărei sau anularea actului ar aduce o atingere acestei situațiuni juridice create în mod regulat, *dacă ar produce efecte în trecut*.

Interesul social cere ca relațiunile, ce se stabilesc între oameni, sau între oameni și stabilimentele publice, mai ales cele care au un caracter economic, să aibă stabilitate. Prescripțiunea, introdusă și în dreptul român, corespunde tocmai acestei necesități de stabilitate, de aceea jurisconsultii romani o numeau *patrona generis humani*.



În baza actului administrativ, aprobat în mod legal, tot ceea ce s'a produs în mod regulat, trebuie să fie socotit ca regulat făcut. De pildă autoritatea comunală, autorizată în regulă, a făcut o transacțiune prin care stinge un proces, ce intentase contra unei persoane. Autoritatea tutelară nu mai poate să revie asupra autorizărei date, căci în urma aprobărei date, s'a încheiat actul de transacție care face să se nască o situațiune juridică nouă în profitul persoanei, care a făcut transacția cu comuna; este un *drept câștigat* pentru acesta, care îi dă dreptul de a cere menținerea acestei situațiuni juridice. În acele condițiuni, retragerea aprobărei este imposibilă din punctul de vedere juridic, întrucât s'a creiat o situațiune juridică nouă protejată de legi. În sensul acesta găsim în Franța deciziunea consiliului de Stat din 2 Martie 1877 în acord cu concluziunile comisarului guvernului David în afacerea Institutului catolic din Lille. „Le principe de la „révocabilité des actes de tutelle administrative comme de tous „les autres actes administratifs en général, zice David, pour exister *ab initio*, n'est pas illimité dans son application. Il s'arrête „naturellement à l'exécution même de ces actes devant les droits qui en sont sortis<sup>1)</sup>”. În afacerea Abbé Blank, consiliul de Stat printr'o deciziune din 16 Februarie 1912 spune: „Par l'arrêté attaqué (du 7 Mai 1909) le préfet a rapporté son précédent arrêté du 10 Avril 1907, portant approbation de la délibération du „conseil municipal et du bail intervenu en execution de cette délibération și mai departe: *il n'a pu, sans méconnaître des droits „acquis, revenir, par un retrait pur et simple, sur une approbation régulièrement intervenue*”<sup>2)</sup>.

În consecință nu se poate în mod legal face retragerea autorizărei. Un asemenea act, dacă s'ar face, este ilegal și cel vătămât în dreptul său, printr'o asemenea retragere, poate să se adreseze Curței de casație s. 3-a conform art. 5 § 3, lit f.

Dacă deci în această ipoteză nu se poate face retragerea aprobărei, se poate oare anula actul însuși conform art. 205

1) Conseil d'Etat, Recueil 1387. p. 221.

2) Rec. 1912, p. 224. Vezi și decizia din 24 Febr. 1912. (Pech).

combinat cu 207 sau 206, adică se poate oare proclama nulitatea deliberățiunei ?

Superiorul ierarhic am văzut că are dreptul de a anula toate actele făcute de inferior, or de câte ori găsește de cuviință. Când e vorba însă de stabilimente publice, acest drept există, însă este limitat. Acest drept îl stabilește și îl limitează art. 205, 206, 207 din legea pentru unificarea administrației, când este vorba de județe și de comune.

Or, jurisprudența consiliului de Stat din Franța, ca și a Curții noastre de casație, admite că dacă un act juridic, făcut de un agent administrativ subordonat puterii ierarhice, a investit pe un individ, în mod regulat și definitiv, cu o situațiune juridică, autoritatea superioară nu mai poate să raporteze sau să anuleze actul în virtutea *dreptului de anulațiune ierarhică*<sup>1)</sup>.

Așa de pildă, un director de minister, în limitele puterilor conferite lui, angajează un grădinar pentru grădinile și parcurile depinzând de acea direcțiune, stabilind salariul și durata contractului. Ministrul nu mai poate să anuleze actul.

Nulitatea nu se poate pronunța de cât numai pentru viitor și într-un cât nu atinge *drepturi câștigate*.

Când e vorba de stabilimente publice supuse tutelei administrative, autoritatea tutelară și autoritatea de control, căci se poate să fie separate, au drepturi limitate ; autoritatea de control poate să anuleze actul făcut de stabilimentul public numai în cazurile prevăzute de lege, dar această anulare este o anulare administrativă, care nu poate să atingă drepturi câștigate.

De pildă comuna Moreni (Prahova), face în 1921 o transacție cu un exploatator de petrol, care cumpărase un teren asupra căruia comuna formula anumite pretențiuni. Proiectul de transacție este trimis spre aprobare la ministerul de interne, unde se fac toate formalitățile și se publică în Monitor decretul regal de

---

1) Consiliul de Stat în decizia din 14 Iunie 1912, afacerea Wulliet (Recueil, 1912 p. 659) zice : la ministre ne peut sans méconnaître des droits acquis, revenir, par une annulation pure et simple sur une décision régulièrement prise. Dès lors le sieur W. est fondé a soutenir que la décision attaquée est entachée d'excès de pouvoir. In acelaș sens, decizia diu 2 Martie 1877. Institut catholique de Lille (Recueil 1877, p. 221).

aprobarea al transacției, care consistă în faptul retragerii apelului de către comună în schimbul unor sume de bani.

Primarul retrage apelul și comuna încasează suma.

În anul 1922, primarul este înlocuit, prefectul ca autoritate de control dă o hotărâre prin care anulează încheerea consiliului comunal prin care se autoriză primarul să facă transacția pe baza acestei decizii, ministerul de interne prezintă Regelui un decret de retractare și Primăria pe aceste baze cere redeschiderea dosarului și continuarea judecăței. Nu s'a putut însă ajunge să se discute valabilitatea unei asemenea operațiuni, căci Curtea a respins cererea comunei ca nesusținută.

Noi credem că în speță decizia de anulare nu putea produce nici un efect față de terțiul care a tratat și încheiat cu comuna, anularea produce efecte numai atâta timp cât nu s'a făcut un act juridic, care a investit în mod regulat o persoană cu anumite drepturi; căci, în acest caz, în fața deciziei autorității de control avem dreptul câștigat al terțului, care nu poate fi anulat pe această cale, *ci numai pe cale judecătorească*.

Căci, dacă ar fi să admitem interpretarea dată de minister în 1922, am ajunge la soluțiuni în adevăr inadmisibile, care ar sdruncina cu desăvârșire creditul comunelor. În adevăr să admitem că o comună dă o concesiune de tramway unei persoane în mod regulat, cu respectarea tuturor formelor legale și concesionarul constituie o societate anonimă, care investeste importante capitaluri. După 7—8 ani, căci nulitatea de drept se poate cere și pronunța or când, prefectul conform art. 203 anulează deliberațiunea consiliului comunal care a autorizat pe primar să semneze contractul de concesiune pe motiv că unul din consilierii comunali din acea epocă ar fi avut interese în acea concesiune, ca aprobându-se concesiunea lui X, în mod indirect se aprobă acelu sau acelor consilieri, cari devin acționari împreună cu grupul lor politic.

Am arătat deja că chestiunea s'a pus astfel în 1911, când consiliul de ministrii a anulat statutele societății de tramway și parlamentul a votat o nouă lege de autorizare și noi statute (vezi No. 144). Instanțele judecătorești nu au judecat actul din acest

punct de vedere; ele au socotit legea-decret din 1911 ca o lege propriu zisă, și au declarat-o neconstituțională<sup>1)</sup>.

În asemenea ipoteze, dacă deciziunea de anulare ar vroi să se aplice concesionarului, acesta poate să atace actul înaintea Curții de casație, ca fiind un act abuziv; un act, care violează drepturi câștigate. În orice caz, particularul vătămat în drepturile sale pentru asemenea deciziune are drept de recurs, conform art. 103 *in fine*, de și legea nu o spune, ea e neconstituțională din acest punct de vedere, căci nu admite dreptul de recurs în casare.

Particularul are drept la daune (art. 207 aliniat final) în orice caz.

Noi credem că, pentru a salvarda drepturile private și a respecta art. 107 alin. 2 constituție, anularea nu se poate cere de cât înaintea instanțelor judecătorești, pe cale contradictorie, dacă a existat fraudă.

Noi nu putem copia pur și simplu texte din dreptul public francez, care admite existența tribunalelor administrative, pe câtă vreme la noi am admis sistemul englez, contenciosul administrativ fiind numai de competența tribunalelor judecătorești. În Franța potrivit art. 66 din legea din 5 Apr. 1884 anularea se pronunță de prefect în consiliul de prefectură, care e un tribunal administrativ și există recurs la consiliul de Stat, pe câtă vreme la noi hotărârile prefectului nu pot să atingă drepturi câștigate.

148. — Funcționarii administrativi am arătat că fac 2 feluri de acte: acte de autoritate și acte de gestiune. Aceste acte

1) Vezi sentința trib. Ilfov II din 2 Februarie 1912 *Dreptul* 1912, pag. 90; Cas. I din 28 Iunie 1912 *Dreptul* 1912 pag. 524 în acelaș sens vezi consultațiunile prof. Larnaud în *Dreptul* 1912 pag. 457; C. G. Dissescu; *Dreptul* 1912; Jéze în *Revue du droit public* 1912 pag. 138 în sens contrariu, vezi P. Missir *Dreptul* 1912 pag. 97, 490; pledoaria d-lui S. Rosenthal în *Dreptul* 1912 și în *Pandectele române* 1922, pag. Nu înțelegem cum s'a discutat dacă legea din 1911 era o lege anticonstituțională; ea nu era o lege, ci o lege-decret, adică un act de tutelă administrativă, care facea un tot cu actul comun i. Pe de o parte se anula actul pe baza căruia se constituise societatea, adică Statutele, de către autoritatea de control, iar pe de altă parte se retractă de către autoritatea tutelară, parlamentul, aprobarea data, dându-se o altă aprobare, în alte condițiuni.

trebuie să fie făcute legal, trebuie să fie făcute cu respectarea normelor juridice. Dar se poate întâmpla ca agenții administrativi, în activitatea lor, să comită acte neregulate, care nu respectă adică în totalitate cerințele legii, une-ori violând legea pe o chestiune de principii, alte-ori pe o chestie de formă. Aceste acte, a-bătute dela lege și făcute de administratori, pot une-ori să atingă numai interesele unora, în alte împrejurări ele pot să atingă drepturile câștigate ale altora.

Am arătat că, într'un Stat de legalitate, trebuie să existe domnia legilor și ca consecință actele făcute cu nerespectarea legilor, trebuiesc înlăturate. Prin urmare sancțiunea nerespectării cerințelor legii în înlăturarea unui act juridic nu ar putea fi decât nulitatea actului. Dacă am aplica acest principiu, teoria nulităților ar fi foarte simplă. Astfel era dânsa în primele timpuri ale dreptului roman, unde actul făcut cu nerespectarea legii nu avea valoare în ochii legii, nu producea nici un efect juridic (Gaius III, 176, Dig. IV, 2, 21. 4; Dig. 24, 1, 11, 9).

Materia nulităților a început să se complice mai ales în secolul II al erei creștine, grație dreptului pretorian. Pretorul în judecățile ce pronunță ținea seama de echitate; el ținea seama de valoarea intereselor în joc și atunci căuta să înlătore rigiditatea principiilor stabilite de dreptul civil. Un act juridic, făcut cu formalitățile cerute de codul civil, era un act valabil după dreptul civil și pretorul nu putea să-l anuleze, cu toate că constata că o mare nedreptate se comite, că, printr'un asemenea act, un minor este înșelat, dar pentru a remedia această stare de lucruri, provocată de marea rigiditate a formelor juridice, pretorul a acordat minorului lezat, printr'un act juridic valabil, o *in integrum restitutio*; în alte împrejurări a acordat *exceptio doli mali*. Și de atunci a existat în dreptul roman pe lângă *nulitatea civilă*, care opera de plin drept, în mod automatic, și o nulitate care trebuia cerută în justiție și care se acorda de judecător.

Acest dualism al nulităților s'a conservat în dreptul francez și a trecut și în legislațiunea napoleoniană<sup>1)</sup>.

Legea pentru unificarea administrativă ca și celelalte legi recunoșc : 1) acte *inexistente*, care nu au nevoie de nici o constatare ; 2) *actele nule de drept*, care nu au aparența legală, dar au un viciu originar așa de profund, în cât nulitatea lor poate să fie pronunțată ori când se descoperă existența acestui viciu, acest viciu neputând fi acoperit prin trecerea timpului ; 3) *acte anulabile*, care cuprind anume viciji de fond sau de formă, pe care legiuitorul nu le consideră așa de esențiale, care pot fi invocate numai de persoanele cari au interes, *într'un anumit timp*, înaintea autorității, de care poate să le anuleze și *din oficiu*, însă înăuntru termenului (art. 207 legea pentru unificarea administrativă).

Când tratăm importanta chestiune a actelor juridice, trebuie deci să examinăm condițiunile de fond și de formă pe care legiuitorul le stabilește, să cercetăm ce influență poate să aibă nerespectarea unei condițiuni asupra validității actului, cine poate să invoace viciul, lipsa cerințelor legii, dacă neregularitatea comisă trebuie să fie invocată într'un anumit timp, căci altmintrelea se acoperă.

Când examinăm actele juridice din acest punct de vedere și voim să întocmim o teorie a nulităților în dreptul administrativ, trebuie să socotim că avem față în față, în această materie, mai multe categorii de interese. Avem mai întâi *interesele generale*, adică interesele colectivității, reprezentate prin Stat, *interesele regionale, locale sau speciale* reprezentate prin județ, comună sau stabilimentele publice, *interesul individual*, adică interesul particularilor, al administrațiilor.

Legea trebuie să țină seamă de aceste interese și să le concilieze. Uneori ea declară inexistența actului, alte ori numai nulitatea actului, alteori numai anulabilitatea față de anumite per-

---

1) Japiot, *Des nullités en matières d'acte juridiques* (964 pagini), Paris, 1909 ; Alcindor *Essai d'une théorie des nullités en droit administratif*, Paris 1912 ; N. Dascovici *Revocabilitatea și nulitatea actelor judiciare, administrative și politice* Buc. 1919 (144 pag.).

soane, alte ori toată sancțiunea nu e de cât o pedeapsă pentru funcționarul care a făcut actul; căci legiuitorul are în vedere importanța interesului social sau individual cari se găsesc în prezență. De ordinar legiuitorul fixează singur sancțiunea ce înțelege să dea nerespectării regulei puse de dânsul. În materia de drept public, considerațiuni de ordin politic, economic, social poate să facă pe legiuitor să admită o sancțiune mai energică sau mai puțin energică, să admită un termen mai lung pentru recurs, să dea judecătorului drepturi mai mari sau mai mici. Considerațiuni de asemenea natură au făcut pe legiuitorul din 1912, în dorința de a înlătura arbitrariul din administrație, să dea înaltei Curți drepturile cele mai întinse și să admită că *recursul se poate face oricând* (art. 39). Chiar când legiuitorul nu a stabilit nici o sancțiune, totuși nerespectarea formelor și a condițiilor stabilite de lege, atrage nulitatea actului; căci aceste forme, aceste condițiuni, sunt garanțiile particularilor contra abuzurilor posibile ale administrațiunei. Și, în această privință, credem că e necesar să arătăm concluziunile comisarului guvernului, Romieu, înaintea consiliului de Stat francez în afacerea Quatrebarbes (Receuil 1892 p. 564), admise de consiliu și consfințite printr'o jurisprudență constantă: „En effet, toute personne qui a qualité pour former un recours pour excès de pouvoir est fondé, par la même, à relever devant le conseil d'Etat toutes violations des formes, même edictées dans un intérêt général.

Serviciile publice sunt destinate să satisfacă interesele generale, agenții publici, care sunt organele de concepțiune sau de execuțiune al acestor servicii, în activitatea lor, urmăresc realizarea acestor interese, satisfacerea nevoilor de interes general, dar fiecare în limita atribuțiunilor date de lege, întrebuintând numai mijloacele puse de lege la dispoziția lor, întrebuintând formele prescrise de lege. Respectând toate aceste norme, ei nu ating drepturile consfințite de lege în favoarea particularilor; când însă, prin nerespectarea condițiunilor, se aduce o atingere

unui drept particular și administrația și particularul pot să aibă interes să se reintre în legalitate<sup>1)</sup>.

Când voim deci să examinăm un act administrativ dacă este făcut regulat sau neregulat, trebuie să examinăm mai întâi dacă funcționarul, care l'a făcut, era sau nu competent, apoi dacă în facerea actului a întrebuițat formele cerute de lege și apoi dacă a întrebuițat numai mijloacele puse de lege la dispoziție. De pildă un primar face un contract de furnitură de piatră necesară pentru pavaj cu proprietarul unei cariere. Primarul este funcționar competent, însă pentru a se face contract, legea cere mai întâi licitațiune publică, al cărui rezultat se aprobă de consiliul comunal; primarul este însă ținut să facă contract, dacă nu are fonduri prevăzute în buget, căci conform legii compatibilității nici o cheltuială nu se va putea angaja de cât în marginile creditelor prevăzute prin buget (Art. 41 și 202 legea compt. publice).

Respectarea regulilor de competență, de formă, de mijloace este cerută și de interesul public și de interesul particularului. În adevăr, Statul are interes ca să nu se facă confuziune de atribuțiuni, ca adică un funcționar, care trebuie să aibă anumite atribuțiuni, să nu facă acte, care, în mod legal, trebuie să fie îndeplinite de alt funcționar.

De pildă, un administrator financiar, un percepător fiscal sunt funcționari însărcinați cu încasarea dărilor datorite Statului, prin urmare dacă un cetățean plătește o dare către administratorul financiar sau către percepător, după natura afacerii și obține o chitanță regulată pentru plata impozitului, el este legal achitat, chiar dacă acel funcționar nu face vărsământul sumelor încasate, ci și le apropiează. Statul va da în judecată și va urmări pentru delapidare de bani publici pe acel funcționar, dar plata făcută este opozabilă Statului.

---

1) Ast-fel o autoritate comunală care refuză să dea autorizare de îngrădire sau de construcțiune unui proprietar, sub motiv ca imobilul e supus alinierii, comite un act abuziv; ea trebuie sau să exproprieze, sau să dea autorizare Cas. III decizia 1230 din 2 Noembrie 1923 (comuna Ploești); 1324 din 14 Noembrie 1923 (comuna București); 1325 din 14 Noembrie 1923 (comuna Craiova).



Dar, dacă un particular face plata impozitelor datorate Statului către prefectul județului, sau către comisar, nimeni nu ar sta la îndoială să răspundă că plata nu are nici o valoare față de Stat și că particularul care a făcut plata și are o chitanță liberată de prefect, sau comisar, în formă administrativă, poate să ceară numai restituirea sumei plătite dela acel care deținea funcțiunea de prefect sau comisar, în momentul când a primit plata.

Uneori particularul are interesul să se prevaleze de lipsa de competență a agentului, care a instrumentat.

În general, se poate zice că un funcționar nu are altă competență decât aceia pe care i-o dă legea. Legiuitorul fixează fiecărui agent o anumită sferă de activitate,; fiecare agent are deci atribuțiunile precizate și determinate de lege.

Această sferă de activitate constituie competența agentului, adică prin competență înțelegem căderea unei autorități de a cunoaște o anumită materie. Competența aceasta privitoare la materii se numește competența *ratione materiae*, dar competența poate să fie și teritorială, adică să se exercite asupra unei circumscripțiuni teritoriale, competența *ratione loci*.

*Regulele, condițiunile puse de lege, privitoare la exercitarea competenței agenților publici, sunt de ordine publică*; ele sunt dictate de interesul general. Actul administrativ, făcut de un funcționar incompetent sau care nu e investit în mod legal cu funcțiunea publică, în general se poate zice că nu are nici o valoare juridică, că actul trebuie socotit ca inexistent din punctul de vedere al interesului general. Cu toate acestea interesul terților cere uneori ca asemenea acte să fie validate după cum vom vedea când vom vorbi despre administratori de fapt. În principiu, însă un act administrativ este inexistent, când nu întrunește elementele de fapt pe care le presupune natura sau obiectul actului și fără de care nu se poate concepe un asemenea act. Actul nu, din contră, întrunește aceste elemente necesare, dar este lovit de *ineficacitate*, căci violează o dispozițiune legală.

Astfel este inexistent un act semnat numai de Rege, fără a

fi contrasemnat de ministrul respectiv (art. 87 Constituție); este inexistentă o decizie ministerială prin care se face o numire de funcționar pentru care legea cere un decret regal; este inexistent un proces verbal pentru constatarea unei contrabande neflagrante, dresat de 2 agenți de poliție judiciară, când legea cere ca el să fie făcut de 2 agenți vamali în asistența unui agent de poliție judiciară (art. 199 legea vămilor din 6 Aprilie 1916). Făcut în asemenea condițiuni, actul nu poate să producă nici un efect juridic, particularul vătămat printr'un asemenea act poate să se prevaleze de această inexistență la orice epocă căci această neregularitate nu se prescrie nici nu se ratifică<sup>1)</sup>; el poate să o invoace sau pe cale de acțiune sau pe cale de excepție. Instanțele judecătorești în Franța admit că executarea unor asemenea acte constituie simple mijloace de fapt, care angajează responsabilitatea agentului<sup>2)</sup>.

În asemenea condițiuni, aceste acte neputând produce efecte juridice, nu este necesar ca o autoritate publică să proclame inexistența.

Astfel, consiliul de Stat din Franța a declarat neadmisibil un recurs format în contra unei deciziuni de refuz de pensiuine, dată de un șef de cabinet al unui ministru, întru cât această deciziune nu constituie un act administrativ, întru cât funcționarul nu avea nici o calitate pentru a lua astfel de deciziuni (Consiliul de Stat, deciziunea din 21 Februarie 1890 în afacerea Mimioux, Rec. 1890, p. 201); alte ori însă a admis recursul proclamând nulitatea actului administrativ (Récueil 1908 p. 9). La

1) Ast-fel consiliul de Stat din Franța prin decizia din 13 Mai 1881 (Brissy,—Recueil 1881, p. 493) hotărăște că decizia Preșidentului Republicii, necontrasemnată de ministru prin care refuză să reintegreze un individ în cadrele Legiunii de onoare, este inexistentă, că de și ministrul posterior comunicărei ce sa făcut celui interesat, a declarat ca accepta responsabilitatea deciziunii prezidențiale, această declarațiune nu poate să aibă nici o valoare întru cât a intervenit după ce actul căpătase un caracter definitiv prin comunicare și întru cât această deciziune avea un vițiu radical, *nici o ratificare ulterioară nu poate să înlature această nulitate originală.*

2) Tribunalul de conflicte, decizia Pimen din 22 Aprilie 1910 (Rec. 1910 p. 324); Casația fv. II 3 Dec. 1902, în gazette des Tribunaux, 3 Dec. 1902; nota prot, Chevegrin în Sirey, 1904 3,57; Jéze, Responsabilité personnes des fonctionnaires.

noi, une-ori legea declară unele acte, făcute în anumite condițiuni, ca fiind radical nule, sau *nule de drept* (art. 206 din legea pentru unif. adm.), însă nulitatea se pronunță de autoritățile de control, prefect sau ministru de interne. Nulitatea de drept se pronunță îndată ce existența cauzei de nulitate este cunoscută, ea se pronunță ori-când, adică nu se acoperă prin prescripție sau ratificare. După cum foarte bine zice Alcindor, administratorii nu pot face de cât ceea ce legea le permite, conducându-se în activitatea lor după lege<sup>1)</sup>

La noi, înalta Curte de casație, în secțiuni unite, prin deciziunea 20, din 15 Mai 1924, stabilește adevăratele principii în această materie: „Considerând că, în drept, dispozițiunile prescise de o lege de ordine publică și *privitoare la competența agenților imputerniciți de a instrumenta și la formele indispensabile pentru existența actului constatator al infracțiunii, constituiesc forme substanțiale sau esențiale*, a căror lipsă sau omisiune cu ocaziunea dresării unui asemenea act, atrage nulitatea actului, *chiar dacă legea nu ar pronunța formal o asemenea nulitate*”<sup>2)</sup>.

Înalta Curte face deci deosebire între *condițiunile substanțiale sau esențiale* și condițiuni care *nu sunt substanțiale*. Faptul că într'un act nu se găsesc condițiunile esențiale sau substanțiale face ca actul să nu fie un act juridic, un act administrativ, ci un simplu fapt.

Or, o condițiune substanțială este ca actul să fie făcut de agentul administrativ pe care legiuitorul l-a însărcinat cu facearea acestor categorii de acte, adică cu alte cuvinte de agentul competent.

Un funcționar de fapt, a cărui numire este neregulată poate să facă acte valabile? De pildă un primar se găsește într'un caz de nedemnitare; a fost de pildă condamnat la o pedeapsă infamantă, sau este neeligibil, căci nu este cetățean român. Numirea acestui primar a fost neregulată făcută. În mod legal, el nu a

1) Alcindor, *Essai d'une théorie des nullités en droit administratif*.

2) *Pandectele române*, 1924, I p. 284 și urm.

putut fi primar, el este numai un funcționar de fapt, dar nu de drept.

Decizia dată conf. art. 78 din leg. pentru unificarea administrativă, prin care s'ar anula numirea acestui primar, declară nulă și alegerea sa în consiliu comunal; ea este o constatare că numirea nu a putut avea loc și s'ar părea că, conform principiului *quod nullum est ab initio nullos producit effectus*, toate actele juridice făcute de acest primar sunt nule.

Am arătat însă că legiuitorul, când urmează să stabilească principiile sancționatoare ale condițiilor de el puse pentru înfăptuirea actelor publice, ca și judecătorul care examinează o asemenea problemă, trebuie să puie în cumpănă, de o parte, interesul general care cere nulitatea tuturor actelor făcute de acest primar și, de altă parte, interesul privat care cere ca aceste acte să fie validate. De pildă, acest primar a celebrat căsătorii; cum s'ar putea ele declara nule, fără a se produce o adevărată perturbare socială în localitate? În ipoteza că soțul a murit, așa că nu s'ar mai putea valida aceste acte, s'ar produce adevărate nenorociri pentru unele familii. Iată de ce se admite de jurisprudența franceză că actele făcute de funcționarul de fapt, întrucât interesează drepturi private, demne de interes, sunt valabile, dacă investirea acestui funcționar a fost *plausibilă*, adică publicul credea că funcționarul era regulat numit, dacă el funcționa în localul public, în mod public, dacă celelalte autorități îl considerau ca fiind funcționar regulat, dacă terțiul nu știa că se găsește în imposibilitate legală de a ocupa funcțiunea, adică era de bunăcredință.

Iată considerațiuni care diferențiază un funcționar de fapt de un usurpator <sup>1)</sup>.

Legea stabilește, când e vorba de județe și de comune, or-

1) Când investitura nu era plausibilă, avem afăce cu un *usurpator*, ale cărui acte nu au absolut nici o valoare. Într'o comună rurală fiul primarului celebrează o căsătorie; această căsătorie e radical nulă, căci în acest caz nu se mai găsește nici una din considerațiunile care ar fi putut face pe un om rațional să creadă ca acela care oficiază este primar.

Vezi în această privință G. Jeze, *Principes généraux de droit adm.* p. 450 și urm.; Léon Ledoux, *Essai d'une théorie sur la fonction de fait* în *Revue générale d'administration*, 1910 II, pag. 397 și urm. III p. 22 și urm.

gane de deliberațiune și deciziune : consilii județene și consilii comunale și organe de execuțiune, prefectii și primarii (art. 10, 11, 12 din legea pentru unificarea administrativă). Primarul nu poate să încheie un contract, de pildă o vânzare, de cât fiind autorizat de consiliu și această hotărâre a consiliului fiind aprobată de autoritatea tutelară. Cu alte cuvinte manifestarea de voință o dă consiliul (art. 215 legea unif. adm.), iar primarul, încheind actul, execută voința consiliului.

Potrivit cu legea, el nu poate să exprime voința acestei persoane juridice care e comuna și prin urmare contractul făcut în asemenea condițiuni nu coprinde manifestarea de voință a comunei. Primarul nu a putut să lucreze, în acest caz, de cât ea un *negotiorum gestor*<sup>1)</sup>.

Legea stabilește pentru facerea unui act administrativ anumite formalități pe care le crede necesare pentru interesul general sau pentru apărarea intereselor particulare. Respectarea acestor forme este garanția particularului contra abuzurilor posibile din partea funcționarilor. *Condițiunile esențiale* cerute pentru existența ori cărui act administrativ sunt : 1) *forma scrisă*, care este cerută pentru existența actului, *ad solemnitatem*, iar nu *ad probatinem* ; 2) *ca actul să fie datat și semnat*, căci numai astfel se poate determina, dacă agentul care a făcut actul era competent în momentul confecționării actului. În afară de aceste condițiuni absolut necesare, legea cere unele acte și alte formalități sau condițiuni pentru facerea unui act valabil. De pildă, legea impune anume condițiuni ministrului pentru a putea destitui un funcționar, de pildă un raport motivat, făcut de un superior ierarhic, o deciziune a unei instanțe disciplinare, etc. Or, nerespectarea acestor condițiuni impuse de lege, atrage nulitatea actului de destituire. În sensul acesta se pronunță cas. III<sup>2)</sup>. Administrațiunea poate lua o hotărâre ilegală de înlocuiri, însă

1) Vezi pag. 314 și urm.

2) Cas. III decizia 891 din 25 Sept. 1923; cas. III (compl. ardel.) decizia 733 din 19 Iunie; Cas. III, decizia 736 din 1 Mai 1922; Cas. III, decizia 865 din 24 Mai 1922; 866 din 24 Mai 1922;

Vezi admirabilul studiu al prof. G. Jéze asupra chestiunii în *Principes généraux de droit administratif* p. 50 și urm.; Alcindor, *Essai d'une théorie des nullités en droit administratif*.

posterior procedează conform legii și dă o nouă decizie conformă cu legea. Negreșit, că destituirea se consideră făcută prin ultima deciziune, prima fiind fără valoare<sup>1)</sup>.

Une ori legea cere ca autoritatea de deciziune să ia avizul unei comisiuni consultative. Acest aviz nu leagă însă autoritatea administrativă; cu toate acestea faptul de a nu fi luat avizul, constituie o violare a formelor cerute de lege, ceea ce atrage nulitatea actului. Legiuitorul se preocupă de interesul general, el consideră că părerea comisiunii, compusă din oameni competenți, va fi de natură să arate administratorului adevărata soluțiune și legală și conformă cu interesele generale, în orice caz îl va ajuta în găsirea unei soluțiuni mulțumitoare.

Alteori legea impune părerea comisiunii în sensul că deciziunea administratorului trebuie să fie conformă cu avizul. Așa glăsuște art. 373 din legea pentru unificarea administrativă. Toate vânzările, arendările, închirierile, furniturile, se fac prin licitațiune publică, conform legii comptabilității, în condițiunile arătate prin art. 215 și 221 din legea pentru unificarea administrativă. Presupunem că un primar ar închiria un local aparținând primăriei prin bună învoială, violând astfel legea. Actul e ilegal și toți acei care au dreptul de a lua parte la licitație și care au interes, pot cere dela instanțele judecătorești anularea actului ca fiind făcut în violarea legii. Legiuitorul când a stabilit această dispozițiune a avut în vedere interesul general, a vroit să înlăture fraudele din partea agenților publici, să salvgardeze averea publică<sup>2)</sup>.

Când este vorba de nulitate, ea nu are loc deplin drept; căci actul nul întrunește condițiunile necesare existenței sale, dar legea este ineficace, căci violează o dispoziție a legii, de aceea chiar când legea declară că actul este *nul de drept*, este nevoie ca o autoritate publică să constate această nulitate (art. 206 leg. pentru unificarea adm.). Nulitatea se poate pronunța uneori și de o autoritate administrativă, însă competența generală și neli-

---

1) Cas. III, decizia 825 din 16 Mai 1922.

2) G. Jèze, *principes*, p. 65-66.

mitată o au instanțele judecătorești, atunci când prin asemenea acte se ating drepturi private.

Foarte adesea ori se poate întâmpla ca, pe baza unui act neregulat făcut, să se întemeieze un act regulat. Dacă judecata anulează primul act, urmează oare că trebuia să anuleze și pe cel de al doilea ? De pildă un funcționar a fost destituit în mod neregulat, în locul lui a fost numit, în mod regulat, un alt funcționar. Oare anulându-se actul administrativ de destituire se anulează și actul de numire ?

Inalta Curte de casație<sup>2)</sup>, chiar sub imperiul legii din 1905, nu a admis această soluțiune; ea a socotit că administrațiunea din moment ce destituise pe un funcționar era obligată ca să completeze, în condițiunile legii, personalul, așa în cât serviciul public să nu sufere; pe de altă parte funcționarul nou numit este regulat numit, el nu are nici o vină în actul neregulat făcut de administrație, actul neregulat de revocare nu constituie un element esențial în actul de numire<sup>3)</sup>; cerințele sociale reclamă o cât mai mare stabilitate, o cât mai mică perturbare.

Când însă există o legătură strânsă între cele 2 acte, anularea unuia atrage după dânsa și anularea celuilalt. Așa se întâmplă în caz de permutare a unui funcționar inamovibil. Dacă se anulează decretul de permutare, aceasta însemnează că permutarea nu se putea opera, locul nu fusese vacant. Tot asemenea, un individ, aflându-se într'un caz de nedemnitate sau ineligibilitate, este ales consilier comunal și apoi primar. Anulându-se alegerea de consilier, se anulează implicit și alegerea de primar.

Potrivit legii comptabilităței publice, administratorii sunt oprîți de a face contracte sau angajamente, dacă nu au fonduri prevăzute în buget și nu pot angaja administrațiunea decât în marginea creditelor prevăzute prin buget. Cu toate acestea doctrina și jurisprudența franceză sunt de acord ca contractul făcut de un ministru, în asemenea condițiuni (adică fără să aibă fon-

2) Casație III.

3) Bequet et Laferrière, *Répertoire de droit adm. cuv.*, comptabilité de fait, VII, p. 162; Michoud, *De la gestion d'affaires appliquée aux services publics* în *Revue générale d'Administration* 1891, II p. 12; Hauriou, *Droit administratif*.

duri în buget), cu un terțiu de bună credință, este valabil, numai ministrul este răspunzător.

149. — Potrivit legii Curței de casație, din 17 Febr. 1912 (art. 5 § III lit. f), secțiunea a III-a a acestei înalte Curți judecă recursurile acelorora cari s'ar pretinde vătămăți în drepturile lor *printr'un act administrativ de autoritate, făcut cu călcarea legii* precum și recursurile în contra refuzului autorităților administrative de a rezolva o cerere relativă la un asemenea drept. Aceleași principii găsim formulate și în art. 107 constituție, cu singura deosebire că textul constituțional dă tribunalelor ordinare dreptul de a cunoaște aceste afaceri.

Potrivit legislațiunei noastre actul administrativ de autoritate făcut cu violarea legii nu are valoare, e declarat ineficace de legiuitor și administrațiunea este invitată în sistemul legii din 17 Febr. 1912, să reintre în legalitate, să refacă actul în conformitate cu legea iar, după sistemul constituțional, tribunalele anulează, ca în sistemul legii din 1905, chiar actul administrativ abătut dela lege. (Conform art. 135 din Constituție, până la promulgarea legii speciale bazate pe principiul din prezenta Constituțiune, legile relative la organizarea și judecarea Contenciosului Administrativ, rămân în vigoare).

Și înlăturarea sau anularea actului administrativ de autoritate se poate cere fie că prin facerea actului s'a violat numai o lege privitoare la formă, fie că s'a violat o lege privitoare la fond.

Legea din 17 Februarie 1912, prin art. 39, reglementează dreptul particularului de a face recurs; el voiește prin executarea acestui recurs să se înlătore arbitrariul administrativ, să se asigure domnia legalității. De aceea legea stabilește că dreptul particularului, de a face recurs în contra actelor administrative de autoritate, nu este limitat din punctul de vedere al termenului; legea zice: „*se va putea oricând face recurs în casație*”. Legea însă stabilește o excepțiune în ipoteza că dreptul particularului vine în concurs cu interesul general. În cazul acesta se stabilește o limită dreptului recunoscut particularului. Așa de pildă art. 39 stabilește că funcționarul înamovibil înlocuit, mutat sau pus



la retragere printr'un act administrativ, are drept să facă recurs în termen de 30 zile dela aparițiunea actului în „Monitorul Oficial“. Interesul general cere ca funcțiunea să nu rămâie prea mult timp vacantă, ca serviciul public să funcționeze regulat, căci de cele mai multe ori autoritatea administrativă nu completează locul până nu se pronunță Casația și apoi chiar dacă administrațiunea ar numi în locul vacant, nu este în interesul administrațiunei ca pentru aceleași funcțiuni să se găsească două rânduri de funcționari, din care unii primesc leafă pentru tot timpul cât nu au funcționat. Am arătat (pag. și urm.), considerațiunile care au făcut pe legiuitor să admită un termen și pentru recursurile ce ar face un particular care se plânge că a adresat o cerere administrațiunei și aceasta nu i-a soluționat-o.

Presupunem că un funcționar destituit sau mutat în mod ilegal nu ar face recurs în termen. Ar putea el să se adreseze tribunalelor ordinare pentru a cere daune? Cu alte cuvinte se aplică principiul *quae temporalia ad agendum perpetua ad excipiendum*?

Noi credem că pe cale de excepție se poate invoca ilegalitatea actului oricând, căci, în dreptul administrativ, normele, condițiunile, formalitățile stabilite de legiuitor, sunt de ordine publică, ele sunt edictate în interes general și nu se poate concepe ca o astfel de ilegalitate să se acopere prin faptul că un particular nu a făcut recurs în termen. Un act administrativ făcut de prefectul de Prahova, în contra lui H. în calitate de hangiu, locuind într-o comună limitrofă, care depinde de jud. Buzău și pe care prefectul de Prahova din eroare a considerat-o că face parte din Prahova, este un act fără nici o valoare juridică, căci împărțirea țării în județe este o lege de ordine publică, făcută pentru interesul general și competența funcționarilor este de asemenea mărginită la limitele teritoriale, iarăși într'un interes general, particularul nu poate să susție că voiește ca comuna să fie administrată de prefectul de Prahova, când ea a fost stabilită să facă parte din județul Buzău.

Prefectul de Prahova, voind să facă un act juridic, nu a făcut decât un simplu fapt, care nu poate să aibă consecințe juri-

dice. Un proces verbal de contravenție vamală isbit de nulitate și care a rămas definitiv, de pildă prin neapelare, poate fi discutat pe calea contestațiunii la urmărire.

Particularul va putea deci oricând, cu ocaziunea unei executări, să arate că actul administrativ nu are nici o valoare și că prin urmare trebuie înlăturat.

Art. 385 al. 9. Cod. penal, arată că particularul dat în judecată pentru contravenție la un regulament, poate oricând să exerce ilegalitatea regulamentului.

Art. 35 *alin. final* din legea Curței de casație, ne spune că tribunalele ordinare pot judeca legalitatea actelor administrative de autoritate pe cale de excepțiune.

150. — In toate țările civilizate, particularul găsește un sistem mai bine sau mai rău organizat, care să-i apere drepturile sale contra încălcărilor posibile din partea administrațiunii. Aceste sisteme pot fi reduse la 3 mari tipuri. Unele ajung la restabilirea stărei legale, prin înlăturarea actului ilegal; altele admit că cel vătămat are drept numai la despăgubiri pentru prejudiciul cauzat prin actul ilegal. In unele țări avem tribunale administrative. Considerate ca făcând parte din administrație, căci ele au pe lângă competența de judecată și atribuțiuni cu caracter pur administrativ (vezi leg. Const. de Stat, art. 44, 45 46). Aceste tribunale administrative au singura competența să *judece și să anuleze actele administrative ilegale*. Acest sistem îl găsim în Franța, Italia, Germania, Austria. Un asemenea sistem a existat și la noi, el a fost plicat prin legea de la 11 Febr. 1864, când s'a înființat consiliul de Stat având atribuțiuni de a judeca în materii administrative. Acest înalt tribunal administrativ a dăinuit însă până la 9 Iulie 1866 când acest tribunal a fost desființat. Acest sistem e criticat din punctul de vedere al principiilor<sup>1)</sup>, cari dă puterei executive atribuțiuni cari ar trebui să aparțină numai puterei judecătorești. Cea mai mare parte din doctrină recunoaște însă avantajile enorme pe care le prezintă un tribunal format din cunoscători ai dreptului public, cum e consiliul de

1) R. Jacquelin *Les principes dominants du contentieux administratif*, Paris, 1899, p. 32.

Stat din Franța. Un alt sistem, pe care îl găsim în Belgia nu admite existența tribunalelor administrative; particularul vătămat printr'un act administrativ de autoritate ilegal, poate să se adreseze tribunalelor judecătorești numai pentru a cere daune, dar actul administrativ ilegal continuă să subsiste și să producă efecte. Acest sistem a existat la noi în urma desființării consiliului de Stat, adică dela 9 Iulie 1866 (legea pentru împărțirea atribuțiilor desființatului consiliu de Stat), până la 1 Iulie 1905 (legea Curței de casație) și apoi din 1910 (legea Curții de casație) până la 17 Februarie 1912.

Acest sistem e criticat pentru că nu dă particularilor posibilitatea de a se putea apăra contra abuzurilor administrative. De pildă un funcționar inamovibil este îndepărtat din funcțiune în chip abuziv; el nu are drept în sistemul belgian de cât să ceară daune-interese. Tribunalul apreciind, îi va putea acorda ca despăgubire leafa pe câteva luni sau pe câțiva ani, dar el este un om bogat, pentru dânsul reparațiunea materială nu are absolut nici o importanță, el are mare dragoste pentru cariera ce îmbrățișează, distingându-se ca om de mare valoare.

Jurisprudența noastră admisesese însă că poate să constrângă administrațiunea să procedeze în mod legal condamnând-o la daune cominatorii. Așa de pildă pentru a da autorizațiune de reparațiune, de deschidere de stradă, de construcțiune, instanțele de fond au condamnat ea să plătească daune cominatorii, câte atât pentru fiecare zi de întârziere.

Sistemul anglo-american este opusul sistemului francez. Pe când în Franța administrațiunea este independentă de justiție, în Anglia și America, puterea judiciară, domină. În Anglia, Curtea supremă, în urma cererei unui particular, poate să adreseze funcționarului un ordin de a satisface cererea unui particular printr'un *writ of mandamus*, sau să puie în întârziere pe funcționar de a anula un act printr'un *writ of certiorari*, sau să ordone de a nu mai continua actul, *writ of prohibition*. Autoritatea administrativă poate prezenta un memoriu explicativ. Dacă Curtea nu admite explicațiunea sau dacă administrațiunea nu execută ordinul, Curtea dă o deciziune numită *writ of peremptory mandamus*, la care toți trebuie să se supue, fiind socotiți,

în caz de nesupunere, culpabili de rebeliune, de dispreț al legilor și pasibili de pedepse penale. Având asemenea drepturi, Curtea poate, în mod urgent, să soluționeze procesele administrative.

În Statele-Unite puterea judecătorească are de asemenea un drept de control asupra actelor administrative<sup>1)</sup>.

La noi, legea din 17 Februarie 1912, admite sistemul englez în sensul că instanțele judecătorești au dreptul de a controla acțiunile puterii executive, au dreptul de a da ordine administratorilor de a se conforma stărei legale sub amenințare de a plăti o anumită sumă în caz de nesupunere.

Pe de altă parte, potrivit interpretărei înaltei Curți, constituțiunea ar admite tribunale administrative, cum de pildă toate comisiunile și autoritățile existente pe la toate ministerele, cu această caracteristică că pentru a înlătura proibițiunea constituțională din art. 107, aceste instanțe sunt considerate ca instanțe judecătorești. Astfel sunt considerate ca instanțe judecătorești: agenții vamali (art. 90 leg. vămilor), direcțiunea vămilor (art. 210 leg. vămilor), comitetul agrar, etc. etc.

151. — Dacă examinăm activitatea funcționarilor publici, constatăm că cea mai mare parte nu fac acte juridice, adică manifestări de voință în scop de a produce efecte juridice. Un copist, o dactilografă, un factor poștal nu fac acte juridice. Chiar și un ofițer, care face instrucțiunea trupei, nu face acte juridice, cum nu face nici profesorul când explică, sau când face o experiență. Tot fapt face și funcționarul, care, din eroare, voind să facă un act juridic, a depășit competența sa, actul nu are valoare ca act juridic e un fapt. De pildă prefectul de Prahova face un act pentru care era competent prefectul de Buzău. Unii din acești funcționari lucrează fizicește (un măturător de stradă), alții lucrează intelectualicește, dar și unii și alții nu fac manifestări de voință în scop de a produce efecte juridice, ei au o activitate mai mult sau mai puțin materială.

*Fapte și activități materiale*, iată ceea ce produce cea mai mare parte din funcționari. În săvârșirea acestor fapte de serviciu, funcționarul poate comite erori sau neglijențe, care, dacă

1) R. Jacquelin, of. cit. p. 37 și urm.; Lambert.

nu depășesc limita unui funcționar mediocru, nu schimbă caracterizarea faptului, care rămân considerat tot *fapt de serviciu*. Pe câtă vreme când faptul s'a săvârșit, și personalitatea agentului se relevă prin greșeli de drept comun, prin dol, prin fraudă, prin violență, avem un *fapt personal* al funcționarului. Cu alte cuvinte, în *faptul de serviciu* avem o activitate impersonală, care ne relevă un administrator mai mult sau mai puțin supus erorilor, în *faptul personal* există o circumstanță separabilă de actul administrativ și care e personală funcționarului.

În cazul dintâi o greșeală comisă de funcționar cade în sarcina serviciului, în cazul de al doilea în sarcina funcționarului.

De pildă, un consiliu județean, într'un proces verbal tratează pe un fost prefect drept exeroce; actul acesta constituie un fapt de care răspunde numai funcționarul care l-a făcut, personal. Pe câtă vreme atunci când un administrator prin refuzul său de a-mi soluționa o cerere bazată pe un drept, îmi cauzează un prejudiciu, face un act de serviciu de care este răspunzător atât funcționarul, cât și Statul, care e un vinovat, conform teoriei clasice că are un astfel de prepus (*culpa in eligendo* și *culpa in vigilando*). Statul obligă pe particulari să se supună ordinelor date de funcționari, este deci just ca să-i garanteze contra daunelor cauzate prin faptul că s'au supus. Interesul social cere ca Statul să aibă funcționari capabili și conștiincioși, care să procedeze legal. În orice caz el are riscul activității sale, ca orice patron. Pe de altă responsabilitatea funcționarului este necesară, ea are un 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. (Legea Curții de casație, art. 63 aliniat. 8; constituție, art. 107).

Constatăm deci că cele mai multe fapte materiale nu produc efecte juridice. În fiecare zi mii de copişti lucrează, mii de învățători, profesori, predau cursuri și nu produc nici un efect juridic. Am arătat însă că sunt fapte materiale comise de funcționari, fie ca fapte de serviciu, fie ca fapte personale, care cauzând un prejudiciu patrimoniului altuia, acest prejudiciu trebuie re-

parat fie de patrimoniul administrativ, fie de patrimoniul agentului care a comis faptul prejudiciabil.

Această teorie a fost admirabil demonstrată de Ihering. El zice : când un fap dăunător se întâmplă avem în față 2 persoane, una victimă care nu putea împiedeca dauna, cealaltă provocatorul daunei putea să o înlătore, nefăcând nimic. Victima nu avea nici un beneficiu din această activitate, agentul daunei din contră urma să câștige poate să aibă un profit, un avantaj de orice fel sau chiar numai un agrement de pe urma acestei activități. Iată de ce e just că agentul daunei să aibă riscul acțiunei, activității sale. Ihering înlătură deci ideia de culpă. Această teorie este astăzi admisă de mai toți jurisconșulții moderni, ea a trecut și în jurisprudență și în legislațiune<sup>1)</sup>.

152. — Omul are o activitate continuă căutând să satisfacă diferite scopuri ce-și propune, voiește să se hrănească, voiește să aibă un adăpost în contra intemperiilor, voiește să aibă o haină care să-l ajute a suporta mai bine și căldura și rigurile climatului. Dar omul trăește în societate. In fiecare moment omul își dă seama de dependența sa față de ceilalți oameni. Toată activitatea sa depinde de activitatea altora, adică între oameni există o dependență, o legătură. Această dependență constituie un raport social. Dependența mutuală a oamenilor are diverse cauze. Astfel, pentru a-și satisface nevoile sexuale, bărbatul și femeia se însoțesc. Femeia are nevoie de protecțiune, mai ales în perioada de gestațiune, copiii au nevoie de îngrijire cât timp sunt mici. Iată raporturi, adică dependența unuia față de altul. Aceste dependențe constituiesc fapte, realitate. Dacă aceste fapte sunt îmbrăcate în forma juridică, adică sunt sancționate de legiuitor, avem pe lângă baza reală și o bază juridică și atunci raportul ia numele de *raport juridic*. Raporturile de orice fel ce există între oameni pot fi reduse la 3 mari grupuri :

1. raporturi derivând din necesitatea fiziologică a reproducțiunii ;

2. raporturi de ordin economic, derivând din necesitatea fiziologică a nutrițiunei : proprietatea, obligațiunile ;

1) Capitant, *Cours élémentaire de droit civil*, ediția III, vol. II (1921) p. 368.

### 3. raporturi de ordin moral.

Aceste interese, pe care fiecare om le are de a se hrăni, de a avea un adăpost, de a avea o familie, sunt influențate de alte interese individuale și mai ales sunt subordonate condițiilor vieții sociale. Legiuitorul în numele societății vine și stabilește anumite norme și arată cum ne putem realiza cutare sau cutare interes. Cu alte cuvinte omul nu este lăsat singur apreciator și al valorii interesului ce vrea să realizeze și al mijloacelor pe care trebuie să le întrebuințeze pentru a-l realiza pentru ca să nu turbure viața socială.

Și această intervenție a legiuitorului este necesară pentru ca în societate interesele diverselor persoane pot să vie în conflict. Astfel cineva vrea să ia un lucru, însă acest fapt atinge interesele altei persoane. Interesele ambelor persoane pot să fie identice. Legiuitorul trebuie să intervie și să stabilească care din aceste interese trebuie să se realizeze și care nu, sau cum se pot realiza în mod concomitent. Cu alte cuvinte legiuitorul examinează, apreciază interesele și recunoaște pe unele din ele, pe care le crede necesare pentru dezvoltarea individului și pentru consolidarea vieții sociale. Astfel el recunoaște diversele contracte, etc.

Un interes recunoscut de legiuitor constituie un *drept*. Legiuitorul recunoaște individului posibilitatea de a putea realiza anume interese. Așa în cât se poate defini dreptul ca o posibilitate, o *facultate* recunoscută de lege.

Interesul nerecunoscut de legiuitor nu se poate realiza cu ajutorul organelor și agenților Statului, pe câtă vreme un *drept*, adică un interes recunoscut trebuie să se realizeze, dacă subiectul dreptului vrea, iar dacă alții se opun violează dreptul sau îi împiedică realizarea, organele Statului intervin și fac ca acest drept să fie respectat<sup>1</sup>).

În dreptul administrativ, atunci când e vorba de raporturile dintre administrație și administrați, trebuie să stabilim principiul că or de câte ori interesul ~~general~~ <sup>individual</sup> vine în conflict cu

1) Vezi raportul comitetului delegaților camerei la legea Curței de cașie din 1905, precum și expunerea de motive a legii din 1912. Aceiaș explicație am dat și în ediția II din 1906.

interesul general, interesul general trebuie să predominie. Dar, nici odată, în  *timpuri normale* , interesul general nu trebuie să sugrume, să violeze drepturile indivizilor, adică interesele individuale recunoscute de legiuitor, căci el, când a examinat și a recunoscut un interes, transformându-l în drept, a luat în considerațiune și interesul individual și interesul social. Familia e făcută și în interesul individului, dar și în interesul Statului. Familia face prima educațiune a individului, îi modifică calitățile sale naturale și i le transformă în calități sociale. Individul astfel transformat, este încă modificat de mediul social, dar și dânsul contribuie la transformarea societății. Avem deci o serie neîntreruptă de transformări, de reacțiuni dela individ la societate, și dela societate la individ pe care se bazează dezvoltarea civilizațiunii și care își găsesc în familie punctul de plecare.

Uneori interesul general cere ca dreptul particularului să fie violat, legiuitorul în cazul acesta admite o justă îndemnizare, îi recunoaște dreptul, dar, pentru că trebuie să i-l sacrifice, i-l transformă în bani.

De pildă interesul general cere ca pe locul lui X să se facă un fort, sau să se deschidă o stradă, sau să se facă o altă lucrare de utilitate publică, conform art. 17 al. 3 și 4 din constituțiune<sup>1)</sup>. Legiuitorul constituant nu admite ca această depozedare să se facă de cât cu o dreaptă și prealabilă indemnizare.

Administrațiunea prin actele ce face, poate să atingă interese, dar nu poate să calce drepturi, de cât numai când e autorizată de lege și cu condițiunile stabilite de lege.

Am arătat (pag. 256, No. 83), că drepturile individului se împart în drepturi politice și civile, că drepturile civile se împart în drepturi publice, drepturi de familie și drepturi patrimoniale.

---

1) Art. 17, al. 3 și 4 din constituțiunea dela 1923 diferă de art. 19 din constituțiunea dela 1866, care reducea cazurile de utilitate publică, când se puteau face exproprieri, numai la lucrări pentru apărarea țării, lucrări de salubritate și căi de comunicațiune. Noua constituție a admis un principiu mult mai just și anume ca aceste cazuri de utilitate să fie determinate de legiuitorul ordinar. Interesele sociale se schimbă și nu se poate lega generațiunile viitoare într'o materie ca aceasta în care concepțiunile de morală, de justiție socială pot să varieze dela o generațiune la alta.



*Administrațiunea trebuie să respecte toate aceste drepturi și, dacă face un act prin care le vatămă, actul e ilegal, căci violează legea care consfințește acele drepturi* (art. legea Curții de casație, art. 107 Constituțiune).

În practică, deosebirea aceasta între simple interese și drepturi este foarte delicată. Câteva exemple ne va preciza această deosebire.

Așa de pildă, un regulament de poliție, prin care se interzice proprietarilor de cafenele sau de cârciumi să țină deschise prăvăliile peste miezul nopții, atinge interesele acestor comercianți, dar nu le vatămă nici un drept.

Un chiriaș al cărui contract a expirat, nu mai poate să locuiască în casă fără învoirea proprietarului, căci acesta poate să se adreseze tribunalului și să ceară expulzarea chiriașului.

Chiriașul poate să aibă un interes de a locui în casă, dar nu are un drept. Proprietarul, din contră, are dreptul să se folosească de regimul legal înființat de legiuitor pentru a expulza din imobilul său pe chiriaș.

Legiuitorul poate însă să vie și să declare că, din cauza unor anumite împrejurări economice și politice, prelungește durata contractului, în anumite condițiuni, pe un anumit termen și nu mai permite ca proprietarul să întrebunțeze mijloacele de executare înainte de expirarea termenului, dacă condițiunile puse de lege sunt respectate de chiriaș. În acest caz iată cum un interes a fost transformat în drept. De unde până aci chiriașul nu putea găsi protecțiunea autorităților pentru respectarea interesului său, el va avea această protecțiune pentru că legiuitorul a recunoscut interesul, i-a dat valoare de drept (legile din 1920, 1922, 1923, 1924).

Aceleași situațiuni găsim și când e vorba de un *moratorium* general, acordat de legiuitor. Legiuitorul în acest caz nu modifică termenul stipulat în contract, dar stabilește că creditorul nu va putea întrebunța mijloacele de executare mai înainte de expirarea termenului stabilit de lege. Debitorul, de unde avea interes ca să nu plătească la termen, își vede interesul transformat în drept.

Când ministerul de instrucțiune, publică o catedră universitară vacantă, oricine, care se găsește în condițiunile legii, are dreptul să se înscrie printre candidați și nimeni nu-i poate contesta acest drept, el are un drept eventual la catedra vacantă (adică dreptul de a fi numit în cazul când comisia de examinare îl va considera că este cel mai calificat, dacă senatul universitar a aproba lucrările comisiei și ministrul va face numirea <sup>1</sup>).

Dacă ministrul face o numire ilegală, candidatul, care nu a fost numit, poate cere anularea decretului regal de numire ca fiind ilegal, întru cât s'au violat condițiunile stabilite de lege după care trebuia să se procedeze pentru a se face numirea legală. Aceste condițiuni sunt puse și în interesul general ca recrutarea să se facă cât mai bună, dar și în interesul candidaților.

Legea drumurilor recunoaște administrațiunei dreptul de a modifica sau suprima (declasa), drumurile publice ori de câte ori interesul general cere aceasta. Când se suprimă un drum public, este evident că proprietarul mărginaș suferă un prejudiciu. Are el însă vre-un drept față de administrațiune, în cazul când aceasta suprimă un drum?

Unii autori și jurisprudența franceză consideră că acest drept există numai atunci când prin faptul administrațiunei proprietarul este privat de drepturile care erau conforme cu destinațiunea de interes general, la care domeniul public era consacrat. Așa de pildă, se desființează cu desăvârșire o stradă, așa în cât proprietarii de pe acea stradă nu mai au drept de trecere, credem că cererea de daune pe care ar face-o proprietarii ar fi legitimată, căci trebuie să recunoaștem proprietarilor vecini un *drept sui generis* asupra străzii de a avea ferestre, esire și scurgere, și aceasta având izvorul în situațiunea locurilor, într'un fel de *quasi-contract* <sup>2</sup>).

1) Cas. III, decizia 416 bis din 24 Noembrie 1920 *Pandectele române* 1921 pag. 26, cu o adnotație de d. prof. Em. Antonescu

2) În acest sens se pronunță Cas. civilă franceză la 3 Iunie 1872, Dalloz 72. 1, 235; 30 Iulie 1873, Dalloz 1873, 1, 133; Reg. 12 Noembrie 1889 D. 90, 5, 95, — Vezi adnot. în Dalloz *Code des lois politiques et administratives*, III cuvânt Voirie No. 5152 — 5191. Vezi asupra acestei chestiuni Montsarrat, *Droits des riverains des voies publiques*, în *Revue générale d'Administration* 1911, t. II și III.

Alți autori consideră că proprietarul mărginaș nu are nici un drept asupra drumului public și prin urmare nici o indemnizare nu îi este datorită din cauza suprimării drumului; căci, zic partizanii acestui sistem, administrațiunea când a făcut strada nu și-a luat nici o obligațiune față de particulari de a nu o desființa mai târziu, declasând-o conform art. 10 din legea drumurilor din 11 Februarie 1911, administrațiunea uzează de dreptul său și *qui suo jure utitur neminem laedit*; ea face un act administrativ de autoritate în limitele drepturilor sale stabilite prin lege și deci particularul nu este îndreptățit să ceară despăgubiri. În sensul acesta se pronunță profesorul H. Berthélemy<sup>1)</sup>.

După noi soluțiunea preconizată de profesorul Berthélemy, este cu desăvârșire nedreaptă, când ne arată că, de și terenul străzei în urma declasării a putut să fie vândut și că noul proprietar poate în mod legal să conteste proprietarilor mărginași dreptul de vedere, de lumină, de esire, de scurgere pe motivul foarte simplu că domeniul public neputând fi alienat, nimeni nu a putut avea vre-un drept asupra lui; că cu toate aceste pagube suferite aceștia nu au drept la nici o despăgubire.

Chiar în dreptul roman adagiul *Neminem laedit qui suo jure utitur* nu are o aplicațiune absolută, astfel Ulpian în Digeste, cartea 39, titlul 2, leg. 26, ne spune că dacă un proprietar, săpând adânc un puț, face să se dărâme zidul vecinului, este dator să-l despăgubească. Într'un alt loc Ulpian (Dig. 39, 3, 1 § 12) ne spune că dacă un proprietar a lucrat *animo vicini nocendi* și a cauzat un prejudiciu vecinilor, e dator reparațiune.

Iată deci, că chiar Romanii admiteau limitări în exercitarea dreptului, un exercițiu abuziv putând angaja răspunderea aceluia care uzează de dreptul său.

Dacă am considera că adagiul *qui suo jure utitur neminem laedit* ar avea o aplicațiune absolută, am restrânge cazurile de responsabilitate numai la actele expres prohibite de lege, ceea ce ar însemna că această responsabilitate devine inutilă, căci atunci când legea oprește un act, ea stabilește și sancțiune pentru caz

1) *Traité élémentaire de droit administratif*, ediția 10, Paris, 1923 p. 477.

de violare a prohibițiunii<sup>1)</sup>. Această regulă nu însemnează de cât că acela care exercită dreptul său cu prudență și cu atențiune nu este responsabil. Intreaga teorie a abuzului de drept este întemeiată pe aceste considerațiuni<sup>2)</sup>.

Or, în speță comuna construind stradă, pavând-o, canalizând-o, luminând-o, a îndemnat publicul să construiască. Cei cari au construit, au luat în considerațiune acest îndemn al comunei de a construi; au construit tocmai în condițiunile arătate de comună, crezând că vor avea neconținut dreptul de lumină, de vedere, de ieșire prin stradă, căci numai astfel se pot folosi de proprietățile lor. Dacă comuna schimbă traseul și declasează stradă, aceasta însemnează că autoritățile comunale cred că colectivitatea va avea un avantaj de pe urma schimbării traseului. La acest avantaj, care poate fi real, corespunde o daună sigură pentru proprietarii mărginași ai stradei declarate. Este deci just că întreaga colectivitate care profită de pe urma stabilirii noului traseu să aibă și riscul acțiunii sale și să suporte consecințele ei dăunătoare, comuna abuzează de dreptul său când suprimă cu desăvârșire strada. Să presupunem însă că administrațiunea micșorează sau închide o stradă, transformând-o în fundătură. Proprietarii mărginași putea-vor cere despăgubiri?

După noi, din momentul ce strada rămâne suficient de largă așa în cât proprietarii mărginași pot să aibă vedere, lumină, ieșire și scurgere, ei nu se pot plânga că sunt împiedecați în exercițiul dreptului lor de proprietate. Autoritatea comunală nu s'a angajat ca să nu modifice starea de lucruri existentă și este suficient că ei se pot folosi de proprietățile lor.

Să presupunem că pe strada transformată în fundătură, proprietarul unei cafenele sau unei băcănii își vede clientela diminuată, el suferă o pagubă însemnată, dar nu poate cere nici o despăgubire<sup>3)</sup>.

Domeniul public fiind inalienabil, nu poate fi supus nici

1) Colin et Capitant, *Cours élem. de droit civil* II (a 3-a ediție) p. 383.

2) Saleilles, *De l'abus du droit* în *Buletin de la société d'études législatives*, 1905; Ripert în *Revue critique de législation*, 1906.

3) C. Ap. București II *Dreptul* 1/88; C. Buc. I *Curier. Jud.* 30/92; trib. Putna *Dreptul* 37/92; Apel Buc. *Dreptul* 30/83.

unui drept de servitute. Orice folosință pe care o are un proprietar și care nu e conformă cu destinațiunea de interes general, la care domeniul public este consacrat, nu constituie de cât o simplă toleranță, pe care administrațiunea poate să o retragă fără să fie obligată să dea vre-o despăgubire proprietarului. De pildă proprietarul are o scară care dă în stradă, o bancă, un balcon. Administrațiunea poate să-i retragă concesiunea, să nu-i mai tolereze de a avea astfel de lucruri, care nu intră în destinațiunea drumului public, fără ca proprietarul să aibă vre-un drept de despăgubire<sup>1)</sup>.

Iată deci cum interese pot fi atinse fără ca administrațiunea să aibă vre-o răspundere.

---

1) Cas. rom. I 322/91 în Buletin 1891 p. 927; Trib. Dorohoi *Dreptul* 25/91

## CAPITOLUL VI.

### SECȚIUNEA III.

# ACȚIUNEA PUTERII EXECUTIVE ÎN TIMPURI DE CRIZĂ.

153. Imprejurări de fapt, care pot crea starea de criză. — 154. Organele politice ale Statului chemate să vegheze la salvagardarea intereselor generale au datoria să înlăture pericolul care a creiat starea de criză. Rolul puterii executive. Actele de guvernământ privitoare la siguranța ordinii publice și alte cerințe de ordine superioară. — 155. Actul de guvernământ nu este supus nici unui control jurisdicțional. Motivele pentru care nu poate să fie controlat. — 156. Particularul vătămat printr'un act de guvernământ, nu poate cere daune. — 157. Actul de guvernământ privitor la siguranța și ordinea publică și alte cerințe de ordine superioară poate fi o măsură ilegală; e o măsură de legitimă apărare a Statului. Teoria necesității se justifică prin dreptul de conservare al Statului. — 158. Caracterele acestui act de guvernământ. — 159. Actele de executare trebuie să fie făcute în limitele actului de guvernământ; ele pot fi atacate cu recurs dacă depășesc aceste limite. — 160. Fapte comise în executarea unui act de guvernământ. Fapte de război. — 161. Critica definiției date de legiuitorul din 17 Febr. 1912. Definițiunea ce propunem pentru actele de guvernământ din această categorie. Oportunitatea măsurii trebuie să fie examinată de organele politice. Actul de guvernământ e o măsură provizorie. — 162. Caracterul actului de guvernământ după constituțiunea din 29 Martie 1923. Posibilitatea de a obține daune pentru prejudiciul cauzat printr'un act de guvernământ ilegal, dar numai după ce pericolul a fost înlăturat. — 163. Examinarea actului de guvernământ de către Parlament. Consecințele ratificării sau ale neratificării. — 164. Organele care pot face acte de guvernământ. — 165. Doctrina și jurisprudența față de actele de guvernământ. — 166. Legislațiunea de criză. — 167. Jurisprudența română față de actul de guvernământ înaintea legii din 17 Febr. 1912. — 168. Jurisprudența română față de actul de guvernământ sub imperiul legii din 1912. — 169. Decrete legi. — 170. Deciziunea Curței de casație s. I. din 15 Februarie 1919. Critica acestei deciziuni. Decretele legi sunt condiționate de actul de guvernământ, care creiază în mod provizoriu un nou regim juridic. — 171. Decretul lege în legislațiune comparată. — Decretul-lege și constituțiunea din 1923.

153. — Am vorbit până acum de actele de guvernământ, care se întâlnesc în viața normală a unui Stat, adică când ordinea și liniștea domnesc în niterior și când, în exterior, Statul întreține bune raporturi cu celelalte State.

Se poate însă întâmpla, că această stare de lucruri să se turbure, că relațiunile dintre 2 State să devie iritante, că pretențiuni reciproce să aducă o stare de nemulțumire în ambele țări în cât să se ajungă la declararea de război.

De asemenea se poate întâmpla să existe o stare de lucruri nemulțumitoare, faptul că mai multe persoane caută să exploateze, exagerând nemulțumirile, poate să facă ca la un moment populațiunea dintr'o regiune să nu mai vroiască să recunoască ordinea stabilită, să nu mai recunoască organizarea de Stat.

Dar, împrejurări naturale pot contribui de asemenea să turbure liniștea organismului social. De pildă, o secetă mare poate distruge recoltele, amenințând cu foamete. Și foametea este cel mai rău sfetnic: mari turburări, revoluțiuni, au fost provocate din cauza foametei. Se pot întâmpla deasemenea puternice cutremure de pământ, care să devasteze o întreagă regiune, inundațiuni puternice, care să amenințe sau să distrugă sate și orașe, incedii și uragane, adică deslănțuiri, ruperi de echilibru ale forțelor naturii, de asemenea boli molipsitoare foarte grave pot amenința colectivitatea, etc.

154. — Organizarea de Stat are 2 organe politice menite să vegheze la salvagardarea intereselor generale; să asigure existența și integritatea Statului, să apere colectivitatea de tot ceea ce ar împiedeca-o în desvoltarea ei.

Dintre aceste organe unul are o *activitate intermitentă* și a nume parlamentul, celălalt are o *activitate continuă*, de tot momentul, puterea executivă, guvernul.

În caz de pericol, când ambele puteri funcționează, este evident că trebuie să se stabilească o colaborare între aceste 2 puteri pentru găsirea mijloacelor de combatere a acestui pericol.

Am arătat că puterea executivă are atribuțiuni determinate prin constituție și ea nu are alte atribuțiuni (art. 91 constituție).

Puterea legislativă nu are atribuțiuni limitate. Constituțiunea determină atribuțiunile puterei executive și ale puterei judecătorești, iar puterea legislativă are plenitudinea drepturilor, care nu sunt conferite celorlalte puteri, ea poate, în limitele constituțiunei, să ia toate măsurile ce crede de cuviință pentru interesul colectivității.

În consecință, puterea legislativă pentru înlăturarea pericolului va lua măsurile necesare printr'o lege, iar guvernul, *prin acte administrative*, va executa legea.

Am spus însă că parlamentul este, după constituție, un organ cu activitate intermitentă. Să presupunem că pericolul apare într'o perioadă de intermitență, provocată, fie prin faptul închiderii sesiunei, fie prin faptul dizolvării lui, presupunem că pericolul este de așa natură, în cât orice întârziere ar putea fi fatală.

În asemenea condițiuni, este necesar ca cealaltă putere politică a Statului, puterea executivă, care are la îndemână toată puterea Statului, fiind depozitara forței publice, să ia măsurile cerute de împrejurări pentru a apăra interesele Statului.

155. — Actul, pe care guvernul îl face, în asemenea împrejurări, este un *act de guvernământ*. Printr'un asemenea act, guvernul poate să depășească puterile lui constituționale, cu toate acestea actul nu poate fi declarat ilegal și ca consecință nu poate da loc la despăgubiri în profitul celor păgubiți printr'un asemenea act și aceasta pentru motivul că măsura a fost luată într'un interes general, pentru apărarea Statului, pentru apărarea colectivității și, în asemenea condițiuni, interesul general trebuie să domine interesele și drepturile particularilor : *salus reipublicae suprema lex*, colectivitatea are interesul și dreptul să se menție, chiar cu sacrificarea unora din membrii săi.

Să presupunem că un Stat strein ne declară război și intră în țară, într'un timp când parlamentul nu funcționează. Dacă guvernul ar aștepta convocarea parlamentului, ar face o crimă contra țării, căci prin întârziere, se poate împiedica apărarea țării ; guvernul e dator ca imediat să declare starea de război și,



procedând astfel, el face un *act de legitimă apărare pentru Stat*<sup>1)</sup>. Și cu toate acestea, conform constituțiunei, puterea legislativă are singură căderea de a declara război întru cât acest act nu e arătat ca fiind dat în căderea puterii executive și art. 91 ne spune că puterea executivă nu are alte drepturi de cât acele care-i sunt date prin constituție.

În împrejurări asemănătoare presupunem că isbucnește o mișcare, o răsvrătire, într'o regiune a țării; guvernul nu trebuie să aștepte convocarea parlamentului, ci, de urgență, să proclame starea de asediu, căci, dacă guvernul, respectuos față de drepturile parlamentului, conferite prin art. 128 din constituție, ar convoca parlamentul și ar aștepta întrunirea lui, mișcarea, care la început ar fi fost ușor de potolit, s'ar întinde foarte mult, ordinea publică ar fi poate compromisă, ar fi nevoie poate de o represiune sângeroasă.

Este deci o datorie din partea guvernului de a proceda cu energie, de a declara starea de asediu, de a restabili ordinea<sup>2)</sup>.

1) Această teorie că actul de guvernământ este un act de legitimă apărare pentru Stat, am susținut-o înaintea Senatului cu ocaziunea discuțiunei legii Curtii de casatie în Ianuarie 1912.

Felix Moreau în *Traité de droit administratif* p. 136 și 1103 are aceeași părere.

2) *Starea de asediu* este de 2 feluri: 1) *Starea de asediu efectivă sau militară*, adică situațiunea unei cetăți în timp de război, când este învestită de inamic. Ea se proclamă de comandantul militar, care nu are nici o limită a puterilor sale decât necesitatea de a învinge pe inamic; 2) *Starea de asediu fictivă sau politică*, se poate aplica în caz de război unor teritorii, dar el se aplică mai ales în regiunea mișcărilor politice de o mai mare importanță. Acest regim de stare de asediu a fost reglementat în Franța prin legile din 9 August 1849 și din 3 April 1877. La noi, legea din 10 Decembrie 1864 organizează regimul legal al stărei de asediu conform cu legea franceză din 1849:

Cu punerea în aplicare a constituțiunei din 1866 implicit s'a desființat și legea din 10 Dec. 1864, căci art. 129 declară abrogate toate legile contrarii constituțiunei, iar art. 127 ne spune că constituțiunea nu poate fi suspendată nici în total, nici în parte. Or, legea asupra stărei de asediu suspendă constituțiunea, deci este abrogată conf. art. 129 și nici legiuitorul ordinar nu poate suspenda constituția.

Cu toate acestea și în 1907 și în 1916 s'au votat legi prin care se autoriza puterea executivă să declare starea de asediu în coprinsul legii din 10 Dec. 1864.

Declararea stărei de asediu are de efect înlocuirea regimului de stat civil, care e regimul normal, printr'un altul în care autoritățile militare sunt investite: 1) cu atribuțiunile de poliție necesare pentru menținerea ordinei și siguranței; 2) cu atribuțiuni de a judeca în materie represivă unele crime și

delicte în contra siguranței Statului, în contra constituției, în contra ordinii publice, orcare ar fi calitatea autorilor principali și ai complicilor; 3) regimul stărei de asediu poate să aducă atingere drepturilor și libertăților publice. Așa de pildă se opresc întrunirile și ziarele, adică se aduc atingeri la drepturi stabilite prin constituție: dreptul de întrunire și libertatea presei, suprimându-se cu desăvârșire aceste drepturi sau se introduce un sistem preventiv, și prohibitiv, în sensul că exercițiul acestor drepturi este supus unor autorizațiuni preabile, în locul regimului represiv, admis de constituție.

Regimul stărei de asediu potrivit art. 128 din constituție trebuie să fie declarat și organizat printr-o lege. Cu alte cuvinte, regimul acesta e *legal*, nu este arbitrar. Toate actele făcute în executarea acestei măsuri sunt supuse controlului justiției. În Franța consiliul de Stat a stabilit că recursul pentru exces de putere este admisibil și l'acte incrimine excède réellement la lettre des pouvoirs conférés à l'autorité militaire par l'art 9. Și această jurisprudență se întemeiază și pe considerațiunea că starea de asediu fiind un regim excepțional, trebuie să aplicăm o interpretare strictă și să nu admitem autorițăților militare alte atribuțiuni decât acele recunoscute de lege.

Cu toate că s'a votat o nouă constituțiune și s'a pus în aplicare dela 29 Martie 1923; cu toate că această constituțiune coprinde în art. 137 alin. 3, dispozițiunea formală că: Din ziua promulgării constituției sunt însă desființate acele dispozițiuni din legi, decrete, regulamente, contrarii celor înscrise în prezenta constituție. Or, art. 128 din constituție declară că constituțiunea nu poate fi suspendată nici în total, nici în parte și că, în caz de pericol de Stat, se poate prin lege institui starea de asediu generală sau parțială.

Din citirea acestor texte rezultă clar: 1) că toate legile și decretetele legi privitoare la starea de asediu anterioare constituției au fost abrogate; 2) că pentru a se declara starea de asediu, după 29 Martie 1923, trebuie o lege care să o institue. În asemenea condițiuni, cum se poate explica ordonanța No. 3, dată de comandamentul corpului II armată în 23 Iulie 1924, prin care se înființează starea de asediu, creind cu dela sine putere alte noi delictive?

Înalta curte de casație s. II prin deciziunea 3135 din 5 Dec. 1924, judecând recursul făcut de mai multe persoane condamnate de tribunalele militare pentru că au comis infracțiunea prevăzută și pedepsită de acea ordonanță, stabilește: a) că legea din 14 August 1916, în coprinderea următoare: *In actualele împrejurări excepționale și până la restabilirea păcii europene, starea de asediu va putea fi declarată prin decret regal în coprinsul legii din 10 Dec. 1864, — dă delegațiune puterei executivei de a exercita acest atribut al puterii legislative și aceasta din cauza împrejurărilor excepționale;*

b) că guvernul a proclamat starea de asediu prin decretul 2798 din 14 August 1916;

c) că această stare de asediu a continuat până la începutul anului 1920, când a fost desființată, restabilindu-se starea legală;

d) că în ce privește raza cetății București, starea de asediu a fost reînființată prin decretul regal 4209 din 21 Oct. 1920.

Legiutorul din 1916 a dat delegațiune puterei executive să declare starea de asediu din cauza războiului european, în care intrasem și noi; însă cum acest drept i-l recunoștea în mod provizoriu și numai din cauza împrejurărilor grave, excepționale, legiutorul a adăugat că imediat ce se va termina războiul european și se va restabili *pacea europeană*, această delegațiune acordată încetează.

Or, puterea executivă însăși prin decretul 2939 din 15 Iulie 1920 (Mon. Of. 16 Iulie 1920) ridică starea de asediu, recunoscând prin aceasta că împrejurările grave trecuseră, că *pacea europeană* s'a restabilit.

e) Prin decretul din 21 Oct. 1920 (Mon. Of. 159 din 21 Oct. 1920) se înființează starea de asediu în raza cetății București. Evident că un asemenea

act relativ la *siguranța internă a Statului* este un *act de guvernământ*, care prin natura sa este *provizoriu*, căci nu se poate concepe, într'un Stat organizat, ca guvernul să poată or când va vroi să suspende constituția și această suspendare să fie definitivă. Puterea legiuitoare are și dreptul, are și datoria să examineze în prima sesiune, dacă împrejurări grave, excepționale, au motivat o asemenea măsură și să aprobe sau să condamne dispozițiunea luată.

Or, măsura luată în 1920 nu era legitimată de o urgență extraordinară, căci puterea legiuitoare există, ea putea lua dispozițiunea în caz de nevoie. Nu se poate concepe ca atunci când numai legiitorul are dreptul să ia măsura examinând circumstanțele, puterea executivă să-și aroge dreptul de a face asemenea act, fără nici un control din partea puterii legislative. Puterea legislativă i-a dat o delegațiune specială, pe baza ei s'a făcut un act, s'a constatat apoi că liniștea s'a restabilit și circumstanțele în vederea cărora s'a dat delegațiunea au încetat și în asemenea împrejurări s'a ridicat starea de asediu. Alte împrejurări de natură internă fac necesară o nouă declarare de stare de asediu. Delegațiunea dată fiind epuizată, puterea executivă trebuie să ceară parlamentului o nouă autorizare. Măsura luată deci în Oct. 1920 este ilegală și ea nu a fost ratificată de parlament.

În urma acestor constatări de fapt, înalta curte stabilește mai multe principii, în următoarele considerante:

Considerând că în ce privește legea din 14 August 1916, că o lege nu poate fi abrogată decât tot de autoritatea care o face; că abrogarea poate fi expresă sau tacită; că este tacită când legea nouă coprinde dispozițiuni absolut incompatibile cu legea anterioară; că însă o abrogare tacită a legii nu poate rezulta din împrejurarea că motivele ei sau ordinea de lucruri în vederea căreia a fost edictată au încetat de a mai exista;

Considerând că este cert că legea făcută pentru un timp determinat încetează de drept la expirarea termenului fixat cu precizie printr'o dispozițiune a ei;

Considerând că legea care proclamă starea de asediu nu constituie o lege ordinară, ci prezintă caracterul unei legi politice, căci nu numai că intervine când statul este amenințat de grave pericole și când ordinea și siguranța publică nu pot fi menținute prin alte mijloace, dar prin faptul că atribuțiunile autorităților civile trec în mâinile autorităților militare, se suspendă în mare parte garanțiile libertății individuale prevăzute în constituțiune și alte legi;

Considerând că legea din 14 August 1916 dispune că, în actualele împrejurări excepționale și până la restabilirea păcii europene, starea de asediu va putea fi declarată prin decret regal în coprinsul legii din 10 Dec. 1864;

Considerând că această lege determină durata stărei de asediu și fixează ca limită restabilirea păcii europene;

Considerând că această limită nu se raportează la evenimente de ordin intern, ci la evenimente de ordin internațional și politic, căci legea nu a avut în vedere pentru sfârșitul stărei de asediu încheierea păcii de către statul român cu celelalte state beligerante dușmane: ci restabilirea păcii europene, cea-ce are cu totul un alt caracter și însemnare;

Că în asemenea condițiuni aparține puterii care are dreptul de a face legea să examineze dacă restabilirea păcii europene poate fi privită ca înfăptuită deja, cu toate că tratatul dela Paris din 28 Oct. 1920, relativ la recunoașterea alipirei Basarabiei nu a fost încă ratificat de statele semnatare, că până în prezent Rusia sovietelor nu a încheiat tratate de pace decât cu Polonia, Țările Baltice și Finlanda, că între guvernul român și Rusia nu există raporturi diplomatice și, în caz afirmativ, să declare printr'o lege că termenul pentru existența stărei de asediu a expirat și în consecință că legea din 14 August 1916 a încetat de a mai fi în vigoare.

Considerând că noua constituțiune din 1923, punând principiul că de-

Aceste acte ale guvernului nu pot fi atacate pe nici o cale jurisdicțională. Declarațiunea de război este un act cu caracter internațional, intervenit în raporturile dintre două sau mai multe state prin care se stabilește că raporturile normale dintre aceste state încetează și o nouă stare de lucruri, *starea de război*, în care forța armelor va decide, începe. Este evident că, în asemenea condițiuni, particularii nu pot să ceară dela Curtea de

clararea stărei de asediu se face numai prin lege, n'a înțeles să desființeze starea de asediu declarată prin decretele anterioare promulgării sale, de oarece acele decrete au fost date tot pe temeiul unei legi, aceea din 14 Aug. 1916, care ea a proclamat starea de asediu.

Principiile stabilite de înalta curte se pot rezuma astfel: a) o lege prin care se dă delegațiune puterii executive ca în anumite împrejurări, găsite foarte grave de Parlament, să poată proclama starea de asediu, nu poate să fie abrogată decât printr'o lege. Cu alte cuvinte înalta curte nu admite că legea, prin care se declară în anumite împrejurări starea de asediu, este o lege provizorie, care nu poate să producă efecte decât atâta timp cât împrejurările extraordinare, care i-au dat naștere, dăinuiesc.

b) Că o lege, deși cu caracter provizoriu, deși violând constituția, pe care o suspendă, contrar dispozițiilor ei formale (art. 128 din constituția din 1923) poate să aibă o durată indefinită, depinzând *nu de împrejurări interne*, care o poate legitima, dar de împrejurări internaționale, cum de pildă faptul că în Europa ar exista o stare de război între 2 state cât de îndepărtate, ceea ce nu există, faptul că între noi și Rusia nu ar exista încă relațiuni diplomatice, faptul că tratatul privitor la alipirea Basarabiei la România nu a fost ratificat de statele semnatare. Asemenea acte constituiesc împrejurări excepționale așa de grave, în cât legitimează suspendarea constituțiunei, de și situațiunea internă a îndreptățit guvernul să decreteze pe ziua de 1 Aprilie 1921 trecerea armatei pe picior de pace.

c) Legiitorul constituant din 1866 a socotit că nu se poate acorda puterii executive, acest drept excesiv de a declara starea de asediu și de aceea prin art. 93, când enumără atribuțiunile Regelui ca șef al puterii executive, nu indică și pe acesta, iar prin art. 95 stabilind că Regele nu are alte drepturi decât pe acele care-i sunt recunoscute prin constituție, însemnează că nu are acest drept. Puterea legiuitoare, care are toate atribuțiunile, cari uu sunt recunoscute celorlalte 2 puteri, îi revine deci acest drept, pe care ea l'a exercitat și în 1907 și în 1916. Or, prin legea din 18 Martie 1907, puterea legiuitoare, examinând împrejurările, a dat o lege prin care se spune: *In împrejurările grave prin care trecem, până la restabilirea ordinii și liniștei, starea de asediu va putea fi declarată prin decret regal în copriusul legii din 10 Decembrie 1864*. Or, nimeni nu a pretins că acest drept acordat puterii executive ar fi continuat să subsiste și că în 1916 nu mai era nevoie de o nouă lege întru cât cea din 1907 nu fusese abrogată.

Dar constituțiunea din 1923 declară prin art. 128 că constituția nu poate fi suspendată și că în caz de mare pericol se poate, *numai prin lege*, declara starea de asediu; iar art. 137 ultim alin. declară că toate legile, decretetele, regulamentele și orice acte contrarii celor înscrise în constituție, sunt desființate din ziua promulgării Constituțiunei.

Or, nu încape nici o îndoială că decretul din 21 Oct. 1920 este ilegal și contrariu constituțiunei din 1923, prin urmare desființat.

casafie ca să declare ilegal actul guvernului. Curtea de casație, care este competentă, potrivit art. 5 § III lit. f. din legea acestei înalte Curte, ca să examineze legalitatea unui act administrativ de autoritate, nu poate veni să declare ilegală măsura guvernului, micșorând astfel prestigiul Statului, tocmai când are nevoie de concursul tuturor pentru ca țara să poată ieși învingătoare. De multe ori guvernul ia inițiativa acestei declarări, atunci când constată că opiniunea publică este pentru intrarea în acțiune și face aceasta pentru a evita discuțiunile, ce ar putea avea loc în parlament, și care ar putea fi dăunătoare intereselor militare. Așa s'a procedat, la noi, cu ocaziunea intrării noastre în război, în 1916.

Declararea de război are o serie de consecințe : guvernul ordonă mobilizarea armatei, ordonă rechizițiuni, concentrarea trupelor, facerea de lucrări de apărare. Măsurile de aplicare ale acestor acte pot produce daune. Legea Curței de casație din 17 Februarie 1912, consideră aceste acte drept acte preparatorii ale războiului, care pot prin aplicarea lor legitimă o acțiune în daune, căci legea consideră ca acte de guvernământ chiar *fapte de război*, însă numai când daunele au fost provocate dintr'o *forță majoră*, sau din necesitățile *imediate ale luptei*. Expunerea de motive arată destul de clar aceste principii, asupra cărora vom reveni. Particularul însă nu poate împiedeca aceste măsuri, pe care autoritatea militară le socotește necesare pentru apărarea țării și nici nu poate cere dela Curtea de casație declararea lor ca ilegale, ele fiind consecințele logice ale declarării stărei de război.

Viața unui grup public, a unui Stat, nu urmează întotdeauna un mers regulat, accidente pot să se întâmple, pericole pot să apară și guvernul, care deține forța publică, este dator să apere colectivitatea prin orice mijloace, *fie ele chiar extralegale*, fără să aibă teama că vre-o jurisdicțiune i-ar putea censura activitatea, căci, de și legislatorul caută să puie la îndemâna puterii executive mijloacele necesare pentru a pune capăt crizelor, prin care trece un Stat, însă el nu poate ști nici intensitatea, nici felul crizei și prin urmare nici mijloacele de

care este nevoie pentru a se înlătura criza, care poate să amenințe existența însăși a Statului <sup>1)</sup>).

De aceea legiuitorul nostru constituent nici în 1866, nici în 1923 nu a precizat acest drept al puterii executive de a interveni și a lua măsuri necesare în caz de pericol. El a considerat acest drept ca izvorând din însăși necesitatea, în care se găsește Statul. Constituantul din 1923 a găsit de cuviință numai, să reamintească că aceste acte de guvernământ nu sunt supuse nici unui control jurisdicțional.

Guvernul trebuie să aibă posibilitatea de a lua toate măsurile, ce crede de cuviință, pentru a înlătura și combate flagelurile, care ar putea amenința țara, ca de pildă epidemii, epizotii, inundații, cutremure de pământ, erupțiuni vulcanice și diverse alte cataclisme; el trebuie să ia măsurile dictate de împrejurări pentru a circumscrie, pentru a limita dezastrul, pentru a salva comunitatea, sacrificând în executarea acestor măsuri unele interese, unele drepturi chiar, ale unor particulari. Aceștia nu au însă dreptul de a se plânge și de a cere declararea acestor măsuri ca ilegale, sau de a cere repararea prejudiciului făcut prin actul ilegal. Măsura a fost luată în interesul colectivității, era urgență ca asemenea măsură să fie luată și interesele și drepturile particulare pot fi sacrificate față de interesul suprem al conservării Statului.

Intr'un caz de mare secetă, când populațiunea este amenințată de foamete, actul guvernului, prin care oprește exportul grânelor și a tuturor produselor alimentare, prin care interzice întrebuințarea cerealelor în industrie, prin care ordonă chiar descărcarea vapoarelor încărcate cu cereale în porturile noastre <sup>2)</sup>, constituie un act de guvernământ.

1) Vezi expunerea de motive a legii din 17 Febr. 1912, pentru organizarea Curței de casație precum și discursul ce am pronunțat în Senat cu ocaziunea discuțiunii generale.

2) Proprietarul grânelor, care au fost debarcate, va avea dreptul a le vinde în țară, iar dacă au fost rechiziționate, el va fi plătit, căci nimeni nu se poate îmbogăți în paguba altuia.

Dacă însă, printr'un act de guvernământ, s'a hotărît să se ia lucruri dela particulari pentru a se distruge (în caz de boale contagioase), nu se datorește despăgubire.

În toate aceste acte, ce am enumerat, guvernul are în vedere interesul general și, dacă uneori, calcă legalitatea, aceasta o face din cauza *necesității* și a *urgenței* pentru a asigura ordinea și siguranța și a înlătura ruina colectivității.

În toate aceste cazuri, nu este posibil ca instanțele judecătorești să aducă vre-o știrbire autorității guvernului, declarându-i actele ilegale.

De aceia legea Curței de casație din 17 Februarie 1912, prin articolul 5 § III lit. f. No. 1, declară că înalta Curte nu e competentă de a examina legalitatea acestor acte de guvernământ. Acelaș principiu e proclamat și de constituția din 29 Martie, 1923, prin art. 107 ult. alin.

Instanța judecătorească, neputând examina legalitatea actului de guvernământ, nu poate examina nici consecințele lui păgubitoare, căci, dacă administrațiunea, printr'un act ilegal, îmi cauzează un prejudiciu, am dreptul, potrivit art. 998, c. civ. și urm. să cer dela administrațiune reparațiunea prejudiciului cauzat, dar pentru aceasta trebuie să dovedesc : 1) prejudiciul suferit ; 2) imputabilitatea, adică actul e al administrațiunii ; 3) că administrațiunea, făcând actul, a violat dispozițiunile legii, că adică măsura luată este ilegală.

156. — Or, când e vorba de un act de guvernământ, instanța judecătorească fiind oprită de a examina legalitatea actului, nu poate acorda daune, căci, pentru a acorda daune, ar trebui mai întâi să stabilească că actul e ilegal, deoarece, dacă actul ar fi legal, nu poate produce daune : *qui suo jure utitur neminem laedit*.

În unele cazuri, Statul găsește de cuviință să repare într'o oare-care măsură, prejudiciul suferit de particulari dar, luând o asemenea măsură, el nu consideră că particularul are un drept la despăgubire ; aceste reparațiuni se acordă ca o măsură de *umanitate*, de *echitate*, de cele mai multe ori, această reparațiune e condiționată tot de interesul general. De pildă, legea asupra poliției sanitare veterinare, vorbind despre prejudiciul suferit de proprietarii de vite, cărora administrația le-a ucis vitele, a-

tinse sau bănuite numai a fi atinse de boale contagioase, arată că acei proprietari, care s'au conformat prescripțiilor luate de administrație, vor obține despăgubiri, care se acordă însă ca o *măsură de echitate* și pe cale administrativă.

În urma războiului mondial, s'au produs pagube foarte mari, și cum potrivit tratatelor din Versailles, St. Germain en Laye, Trianon și Neuilly sur Seine, aceste pagube urmau să fie suportate de învinși, s'a făcut la noi un decret-lege No. 3795 din 23 Decembrie 1918, în care se stabilesc normele după care cei păgubiți vor urma să facă declarațiunile și cum se vor face constatările acestor pagube. Acest decret a fost complectat prin decretul 1656 din 30 Aprilie 1919. — Cum însă pagubele stabilite astfel au fost extraordinar de mari și cum învinșii nu au putut să plătească sutele de miliarde franci aur, cât s'ar fi convenit pentru aceste despăgubiri, cum pe de altă parte cota de despăgubiri, ce s'a acordat României în conferința dela Spa, era foarte mică, Statul s'a văzut nevoit să plătească din fonduri proprii celor dăunați cel puțin o cotă. Această cotă s'a fixat avându-se în vedere și interesul Statului. De pildă : s'a dat mai mult la fabricant, s'a dat mai mult pentru instrumente de producție și nu s'a dat nimic pentru locuințe voluptuare, etc.

Am zis că aceste acte, une-ori, sunt făcute conform cu legea, adică legea recunoaște puterei executive posibilitatea de a lua în împrejurări dificile anumite măsuri, a căror gradare e lăsată la aprecierea guvernului, cu obligațiune de a supune aceste dispozițiuni ratificărei parlamentului. Așa, avem art. 4 din legea generală a vămile, care stabilește că guvernul are dreptul să aplice suprataxe sau chiar să oprească importul mărfurilor provenind dintr'o țară, care aplică asemenea măsuri mărfurilor românești.

Tot legea vamală prin art. 12 stabilește că guvernul poate, prin decrete regale, să oprească exportul grânelor și altor produse trebuincioase pentru hrana oamenilor și animalelor.

În ambele cazuri, dispozițiunile sunt provizorii și trebuiesc supuse ratificării Parlamentului, în cea mai apropiată întrunire a sa.



157. — Alte ori însă legea nu a prevăzut un asemenea drept pentru puterea executivă. Așa de pildă, constituția prin art. 128 stabilește că declararea stărei de asediu generală sau parțială se face prin lege. Prin urmare un act de guvern, care declară starea de asediu, violează art. 128 constituție. De asemenea, măsura, prin care guvernul oprește întrebuințarea cerealelor în fabricarea alcoolului, guvernul o va lua în afară din lege.

Când necesitatea cere, guvernul poate lua deci măsuri extra-legale. În dreptul privat, un act ilegal nu poate să producă efecte juridice, pe câtă vreme, în dreptul public, găsim numeroase acte ilegale, care produc efecte juridice. De pildă guvernul declară starea de asediu, fără lege : și prin aceasta creiază o situațiune juridică nouă : oamenii sunt arestați, judecați și condamnați de tribunalele militare pentru infrațiuni, care nu erau pedepsite după legea comună. Guvernul printr'un decret lege modifică o lege sau chiar o dispoziție constituțională, cum de pildă prin decretul-lege 223 din 30 Decembrie 1918, s'a modificat art. 7 și 8 din constituție și actul ilegal și-a produs efecte juridice.

Nu numai atât, actul de și ar trebui socotit ca inexistent, întrucât este făcut de o autoritate incompetentă din punctul de vedere al atribuțiunilor funcționale, poate să fie ratificat și prin ratificare devine lege.

Această *teorie a ilegalității* derivă din dreptul Statului de a se conserva. Guvernul are datoria de a face tot posibilul pentru conservarea Statului și, în caz de necesitate, după cum un individ, care pentru a-și apăra viața, omoară pe acel care îl atacă și este scuzat conform art. 58 c. pen., tot asemenea și guvernul este scuzat de ilegalitatea comisă, fiind socotită ca o legitimă apărare a Statului.

Briand, prim ministru francez, în ședința Camerei dela 29 Oct. 1910, cu ocaziunea grevei lucrătorilor căilor ferate spunea : Si pour defendre l'existence de la nation, le gouvernement n'avait pas trouvé dans la loi de quoi rester maître de ses frontières, s'il n'avait pu disposer à cet effet de ses chemins de fer.

c'est à-dire d'un instrument essentiel de défense nationale, eh ! bien, aurait-il du recourir à *l'illegalité*, il y serait alle.

Ceva mai mult, individul de și are dreptul de a se conserva, dar are și dreptul de a se suprima. Acei care dețin puterea, a căror voință e socotită ca voința Statului, au dreptul și oblițiunea de a comite chiar ilegalități pentru a evita pericolul, pentru a salva Statul. In caz de pericol, în război, de pildă, drepturile cele mai sacre ale omului, cum este dreptul de conservățiune, sunt sacrificate interesului general ; așa soldatul, care ar refuza să execute un ordin de atac cu baioneta, sub motiv că uzează de dreptul său de a-și conserva viața, va fi condamnat la moarte. Cu alte cuvinte, exercitarea unui drept al particularului față de interesul general devine o crimă. Tot asemenea acela, care ar ascunde alimente, sau alte obiecte, de care are nevoie armata, de și uzează de dreptul său de proprietar, va fi pedepșit pentru că urmărește interesul personal, când colectivitatea este în pericol.

Această teorie a *ilegalității*, sau a *necesității* este formulată, în mod lapidar, în adagiul *salus reipublicae suprema lex esto*.

Aceasta e concepția legiuitorului din 1912.

Legiuitorul din 1912 a admis ca o excepțiune acest act de guvernământ, ca o măsură extremă, la care guvernul poate să recurgă, când nu i s'a pus la îndemână arme cu care să lupte în contra pericolelor, ce amenință Statul. In sensul acesta s'au urmat discuțiunile în Senat cu ocaziunea votării legii din 17 Februarie 1912.

Iată cum se exprimă expunerea de motive a legii : „Viața „unui grup politic, a unui Stat nu urmează totdeauna un mers „regulat, accidente pot să se întâmple, pericole pot să apară, și „este necesar să se poată face față pericolelor care amenință „ordinea socială.

„Puterea executivă, care dispune de forța publică, are da- „toria și dreptul să apere societatea și, dacă are nevoie pentru „această de a se îndepărta dela aplicațiunea regulilor ordinare, „care cârmuiesc raporturile dintre particulari și puterea exe- „cutivă, trebuie ca aceasta să o poată face fără frica de inter-

„vențiunea unei jurisdicțiuni oarecare, care ar putea să o împiedice în îndeplinirea operei sale.

„Legiuitorul nu poate în totdeauna să prevadă de ce va avea nevoie puterea executivă pentru a pune capăt crizelor, prin care poate trece un Stat. De aceea este încă nevoie să recunoaștem puterii executive dreptul de a face unele acte, care să nu fie supuse nici unui control jurisdicțional, ci numai Parlamentului și opiniei publice”.

„Dacă acestea nu ar fi definite, dacă sfera lor nu ar fi limitată, negreșit că ele ar constitui un mare pericol pentru libertățile cetățenești. De aceea prima grijă a oricărui legislator conștient este de a stabili o delimitare a acestor acte printr-o definițiune”.

„O asemenea definițiune nu poate avea toată preciziunea științifică pentru că limita între interesul absolut al Statului, care legitimează existența actelor de guvernământ și între interesul particularilor cu care el se ciocnește este, prin firea ei, neprecisă și schimbătoare. De aceea în nici o legislațiune nu se găsește o definițiune a actelor de guvernământ”.

„In proiectul nostru definim actele de guvernământ : măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general și privitoare la ordinea publică, la siguranța Statului internă sau externă sau la alte cerințe de ordine superioară”.

„Din această definițiune rezultă că :

„1. Actele de guvernământ sunt făcute în vederea unui interes general ; 2) că aceste acte fiind privitoare la ordinea publică și siguranța Statului și alte cerințe de ordine superioară, ele au prin natura lor un caracter esențialmente politic. Ceiace însemnează că, pentru a vedea dacă un act este sau nu de guvernământ trebuie să ne uităm la natura lui, iar nu la scopul în care a fost făcut, sau la împrejurările în care s'a produs”.

Legiuitorul din 1912, în definiția, ce dă actelor de guvernământ, ca și explicațiunile ce ne înfățișează în expunerea de motive, caută să cuprindă și actele diplomatice, care au anumite caractere și actele de siguranță ale statului, care au unele caractere comune cu cele dintâi, dar au și diferențieri, căci unele

intervin în viața normală a Statului și sunt opera a 2 voințe suverane, pe câtă vreme celelalte sunt acte care intervin în caz de pericol și intervin în raporturile dintre Stat și supușii lui. La aceste din urmă acte se referă autorul expunerii de motive când ne spune: Viața unui grup politic nu urmează totdeauna un mers regulat, *accidente* pot să se întâmple, *pericole* pot să apară și mai departe: Legiuitorul nu poate prevedea totdeauna de ce va avea nevoie puterea executivă pentru a pune capăt crizelor, prin care poate trece un Stat.

158. — Dacă examinăm, din aceste puncte de vedere, actul de guvernământ, făcut pentru asigurarea ordinii publice, a siguranței Statului, a conservării Statului, a apărării colectivității de diverse pericole și flagele, vedem că el este o măsură, luată de guvern, și având următoarele caractere:

1. Că actul este format pentru salvagardarea Statului, menținerea ordinii publice și apărarea colectivității de diverse pericole, ce ar amenința-o, cu alte cuvinte că este făcut în vederea unui interes general;

2. Că actul trebuie să aibă *prin natura* lui un *caracter esențialmente politic*. Declararea stărei de asediu este un act care, *prin natura sa*, are un *caracter politic*, căci ea instituește un nou regim juridic, ea stabilește alte raporturi între guvernanți și guvernați, ea este un act, care presupune o turburare internă și ea constituie remediul, prin care se poate înlătura această suferință a organismului social.

3. Că asemenea acte nu pot interveni de cât atunci când există un pericol, care turbură viața normală a unui Stat și care pun guvernul în necesitatea de a întrebuița mijloace eroice pentru a salvarda interesele generale, ale Statului; că din cauza acestei necesități guvernul, prin actul său, poate să atingă interesele și drepturile particularilor, violând legea, sau cum zice expunerea de motive, *îndepărtându-se dela aplicațiunea regulilor ordinare, care cârmuesc raporturile dintre particulari și puterea executivă*; că aceste acte fiind socotite ca măsuri de legi-

timă apărare a Statului, *au baza lor juridică în însă-și această necesitate de a se salva Statul*<sup>1)</sup>;

4. Că aceste acte fiind măsuri de apărare, de legitimă apărare a Statului, provocate de o stare de fapt, care turbură în mod grav viața normală a Statului, se cuvine ca măsura de apărare să fie proporționată, potrivită, să fie corespunzătoare stărei de lucruri periculoase pentru Stat.

Căci, după cum un individ, când este atacat trebuie să ia măsuri potrivite, proporționate cu mijloacele atacatorului, tot asemenea și guvernul trebuie să ia măsuri potrivite cu pericolul de care se teme. De pildă, dacă un individ, atacat de un om beat, care îl lovește cu pumnul sau cu palma sau numai îl înjură, scoate revolverul și îl împuşcă, dacă un adult atacat de un mic copil, înarmat cu un lemn sau o piatră, omoară copilul, nimeni nu va admite scuză pentru cel ce s'a apărat, din contră, toată lumea va zice că apărarea a întrebuițat *mijloacele disproporționate*. Tot asemenea, guvernul nu ar putea să declare starea de asediu pentru faptul că un grup de indivizi beți ar fi făcut scandal noaptea pe stradă, spărgând geamuri și turburând liniștea : măsura ar fi disproporționată.

5. Pericolul trebuie să fie iminent, să fie de așa natură în cât măsurile ce trebuiesc luate să nu sufere nici o întârziere de aplicare, să fie cu alte cuvinte *urgență absolută* în luarea hotărârei de a face actul și în aplicarea lui.

De pildă parlamentul fiind în vacanță și o răscoală izbucnește într'o regiune a țării, guvernul trebuie de *urgență* să declare starea de asediu fără a mai aștepta întrunirea parlamentului, care să facă legea conform cerințelor art. 128 din constituție.

6. Aceste acte de guvernământ fiind acte provocate de un pericol grav și a căror existență este legitimată de acest pericol, sunt acte *provizorii*, care durează până ce pericolul dispăre. Acest principiu îl găsim formulat și în art. 12 din legea vămilor.

Actul de guvernământ, fiind un act politic, de o mare gra-

1) Vezi în această privință pe lângă expunerea de motive și discursul, ce am pronunțat în Senat cu ocaziunea discuțiunii legii Desbat. senat. 1912.

vitare, căci presupune existența unui pericol, care turbură viața politică a Statului, trebuie ca să fie adus la cunoștința parlamentului, în sesiunea imediat următoare.

Dacă o întreagă sesiune ar trece, fără ca guvernul să ceară adunării politice, care e parlamentul, aprobarea măsurii luate, fără ca parlamentul să fi discutat, în vr-un chip oarecare, asupra pericolului, care ar fi legitimat măsura guvernului, nu însemnează că *măsura provizorie*, luată de guvern, nu mai are rost, că necesitatea care o provocase, a încetat și că trebuie să reîntrăm în legalitate? Noi credem că răspunsul nu poate fi decât afirmativ și că deci tribunalele trebuie să examineze legalitatea acestor acte.

7. Aceste acte de guvernământ nu sunt supuse nici unui control jurisdicțional (art. 5 § III lit. f. No. 1, leg. Curții de casație), ci numai controlului politic al parlamentului și al opiniei publice. (Parlamentul poate să dea în judecată guvernul sau pe miniștrii vinovați de facerea actului ilegal, conform legii, responsabilității ministeriale din 2 Mai 1879). Bine înțeles însă, că aceste acte au acest caracter, numai când întrunesc condițiunile necesare pentru a fi un act de guvernământ și cât timp starea de lucrări, care a legitimat crearea lor, dănuiește.

Imediat însă ce starea normală de lucruri se restabilește, actul de guvernământ își pierde această calitate și *devine supus controlului jurisdicțional în ceea ce privește legalitatea*. Și aceasta, mai ales, în urma punerii în vigoare a constituțiunii din 1923, care stabilind prin art. 103, că înalta Curte de casație, secțiuni unite, poate judeca constituționalitatea unei legi, *implicit recunoaște că actul de guvernământ ratificat sau aprobat de parlament, care, în acest caz, devine o lege, poate fi și dânsul censurat din acest punct de vedere*.

Și dacă, într'o întreagă sesiune, nu s'a găsit cu cale să se discute cât de puțin asupra unui act de guvernământ, dacă parlamentul nu a dat aprobare actului, este oare vre-un motiv ca actul să aibă o mai mare considerațiune? Este oare admisibil să spunem că, prin faptul discutării și aprobării de către parlament, actul și-a pierdut din calitatea sa, că de unde înainte nu

era susceptibil de nici un control jurisdicțional, devine susceptibil după ce a căpătat aprobarea? După noi, dacă actul a fost aprobat, s'a acoperit nulitatea de ordin constituțional, derivând din faptul că puterea executivă a impietat asupra atribuțiunilor puterii legislative. Toate celelalte violări ale constituțiunei pot fi invocate contra actului ratificat.

8. Actul de guvernământ are un caracter de *generalitate*, el formulează, ca și legea, principii, care urmează să fie executate, aplicate.

Citind textele legii din 1912, care ne vorbește despre actele de guvernământ, găsim și acte de aplicațiune individuală, dar acestea au fost introduse sau dintr'o eroare de metodă enumerându-se ca acte de guvernământ, actele de interpretare și de executare ale convențiunilor diplomatice alături de actele, prin care se iau măsuri pentru salvarea comunității, formând o singură categorie de acte, ca și cum ar avea aceleași caractere și apoi adăogând la urmă expulzarea și extrădarea streinilor, adaos, introdus în proiect, după cererea răposatului Ion Lahovari, pe atunci ministru de externe, cu toată opunerea, ce am făcut, în calitate de redactor al proiectului, căci extrădarea streinilor era deja coprinsă în formula: *tratatele și convențiunile diplomatice*, de oarece extrădarea se face sau pe baza unei convențiuni<sup>1)</sup>, sau, în cazul când o asemenea convențiune nu ar exista, pe baza unui acord special. În nici un caz, ea nu are un caracter politic, ci mai mult judecătorese, având drept scop a face ca rigorile legii penale să le aplice unui delicvent de drept comun. În ceea ce privește expulzarea, ea poate uneori să aibă un caracter politic, când e vorba de expulzarea unor refugiați streini, care ar unelti contra guvernului patriei lor, cu care noi suntem în bune relațiuni, dar poate să aibă și un caracter polițienesc, când guvernul expulzează niște vagabonzi. În orice caz, legea din 7 Aprilie 1881 asupra streinilor conferea guvernului puteri discreționare de a expulza un strein, căci streinul nu are drept de a sta în țară, el e tolerat atâta timp cât nu e vătămător.

1) Vezi Condurachi, *Studiu asupra extrădarei*, Sofia 1915.

Așa încât din acest punct de vedere, actul intră mai bine în categoria actelor discreționare.

Tot act discreționar ar fi și acela prin care guvernul acordă sau refuză drept de azil unui suveran strein, detronat în urma unei revoluțiuni.

Toate aceste acte, ce am enumerat și anume actele privitoare la interpretarea și executarea convențiilor diplomatice la extrădare, la expulzare, intră în categoria actelor, de guvernământ, care se fac în timp normal. Ele nu sunt dictate de nici o necesitate, nu este nici un pericol iminent care să determine acțiunea Statului; actele privitoare la interpretarea convențiilor diplomatice au caracteristica, că, fiind vorba de interpretarea unei convențiuni între 2 state suverane, nu se poate da o interpretare de instanțele judecătorești ale unei singure țări, interpretarea nu se poate face de cât de comun acord de organele diplomatice, iar expulzarea este un act discreționar.

*Față în față cu aceste acte sunt măsurile, pe care Statul le ia în caz de pericol pentru salvagardarea Statului. Aci este nevoie de a limita dreptul guvernului, căci el prin aceste acte poate să atingă drepturile cetățenilor și aceștia nu au, după lege, dreptul de a ataca actul de guvernământ.*

Când e vorba de interpretarea convențiilor diplomatice, guvernul discută în numele Statului cu un Stat strein și se ajunge la interpretarea care convine ambelor State; când însă e vorba de actele pentru apărarea Statului, cel atins în drepturile sale nu are posibilitatea să discute validitatea actului, ci trebuie să se supună.

Aceste acte, presupunând un pericol grav, care amenință Statul, prin natura lor, nu pot fi măsuri individuale, căci, în contra individului, puterea executivă este suficient de înarmată. Ele sunt deci măsuri cu caracter general.

Iată cum se exprimă în această privință Laferrière :

*„Nous ne pensons pas que la théorie des actes de gouvernement puisse s'appliquer à des mesures individuelles, qui seraient reconnues contraires, aux lois. En effet, il est dans la*



„mission du législateur de prévoir l'abus que l'on peut faire des facultés légales, de dire dans quels cas cet abus dégénère en délict ou désordre, et de donner aux autorités administratives ou judiciaires les moyens de le prévenir ou de le réprimer. C'est ce que législateur a fait — ou du moins est presume avoir fait — en matière de presse, de réunion, d'association, d'attroupe-ments, et. Si ce devoir de vigilance n'a pas été complètement rempli, le bon ordre peut certainement en souffrir, comme il peut souffrir de toute erreur et de toute imprévision de la loi ; mais il n'en résulte pas que les autorités publiques puissent s'investir elles-mêmes de pouvoirs que le législateur a omis de leur accorde <sup>1)</sup>).

Cu toate acestea am arătat că s'ar putea, în mod cu totul excepțional, socoti drept act de guvernământ, o măsură individuală luată în vederea necesităților diplomatice și aceasta din cauza că, cum ne spune Laferrière : „quand il s'agit des relations extérieures de l'Etat, le domaine de l'imprévue y est le plus grand, le péril plus soudain, la liberté d'action plus nécessaire <sup>2)</sup>”.

159.—Legiuitorul admite acest credit guvernului și îi dă posibilitatea de a lua toate măsurile, fie chiar extralegale pentru a asigura ordinea și siguranța Statului, amenințate în mod serios. Aceste acte de guvernământ stabilesc anume norme, anume principii, care urmează să fie executate. *Actele de executare* trebuiesc să fie făcute în limitele actului de guvernământ ; dacă ele depășesc aceste limite, particularul lezat poate să le atace cu recurs. De pildă, actul de guvernământ instituind starea de asediu stabilește și competența tribunalelor militare pentru a judeca anumite infracțiuni, actele comandamentelor militare, date în aplicațiunea actului de guvernământ și prin care s'ar lărgi competența acestor tribunale, pot fi criticate din acest punct de vedere înaintea înaltei Curți. Expunerea de motive a legii ne spune clar acest principiu: „Când însă aceste acte nu sunt aplicate

1) E. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative a II-a ed.*, Paris vol. II, p. 44.

2) Idem p. 45.

„cum trebuie, dacă ilegalități se comit cu ocaziunea executărei, „dacă agenții depășesc normele stabilite prin actul de guvernământ, aceste ilegalități pot fi atacate cu recurs“ — și mai departe : „Particularii nu vor putea ataca nici actele de executare „ale actului de guvernământ, de cât dacă depășesc limitele aceluia act”.

160. — De asemenea și faptele, comise în executarea unui act de guvernământ, pot fi socotite ca ilegale, dacă agenții puterii executive depășesc limitele stabilite de actul de guvernământ și prin urmare, dacă actul nu mai poate fi anulat, căci este deja consumat; faptul însă poate fi judecat ca ilegal și Statul condamnat să repare prejudiciul cauzat. Legea citează exemple de acte de guvernământ, dar ne vorbește și de o categorie de fapte, *faptele de război*, care sunt consecințe ale unui act de guvernământ, *declararea de război*; (aceste fapte au creiat stări de fapt : ruini, devastări de culturi, păduri tăiate, etc). Legiuitorul a socotit aceste fapte însă între actele de guvernământ, voind să le limiteze, căci el consideră ca fapte de război, nesusceptibile de a fi censurate de instanțele judecătorești, numai acelea care rezultă dintr'o forță majoră sau din *necesitățile imediate ale luptei*. Prin urmare faptele, care nu ar intra, într'una din aceste categorii, ar putea fi examinate de instanțele judecătorești, care pot atribui daune proprietarilor reclamanți, dăunați, prin asemenea acte. Prin *forța majoră*, expunerea de motive ne arată, ca și doctrina și jurisprudența franceză, că înțelege faptul inamicului, precum și pustiirile făcute cu ocaziunea unei lupte, precum și toate lucrările făcute pe câmpul de luptă (tranșee, dărâmări de imobile, tăieri de păduri, etc.). Nu se socotesc ca fapte de război operațiunile preparatorii ca : aprovizionarea, mobilizarea, concentrarea trupelor, rechiziționarea, facerea de lucrări de apărare într'o regiune, unde nu au avut loc lupte, etc.

161. — Legiuitorul din 1912, voind să determine actele de guvernământ, ne dă o definiție<sup>1)</sup>, care trebuie să recunoaștem,

1) Art. 5, § III, lit. f, No. 1 : Actele de guvernământ adică măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța statului internă sau externă sau la alte cerințe de ordine superioare

nu are un caracter de precizie științifică, ea nu ne dă o adevărată caracterizare a actelor de guvernământ.

Vina trebuie căutată în faptul că s'a format o singură categorie din 2 feluri de acte deosebite prin natura lor. Legiuitorul a ținut seama numai de considerațiunea că și unele și altele, aceste acte nu sunt supuse controlului jurisdicțional. Actele relative la interpretarea și executarea tratatelor diplomatice nu au aceeași natură ca actele privitoare la ordinea publică, la siguranța Statului internă sau externă, cum ar fi declararea stărei de asediu, a stărei de război, etc. Și unele și altele, aceste acte au, prin natura lor, caracter politic, dar actele diplomatice nu presupune nici un pericol grav pentru Stat; pentru ca ele să se înfăptuiască, ele au drept scop menținerea bunelor raporturi cu Statele streine, pe câtă vreme actele privitoare la siguranța Statului presupun timpuri anormale, presupun un pericol care amenință colectivitatea și actul este făcut ca s'o apere. Și unele și altele, aceste 2 categorii de acte, sunt făcute în vederea unui interes general, dar unele au un *mers regulat și sunt definitive*, celelalte sunt *urgente și au un caracter de provizorat*.

Legiuitorul din 1912 a fost călăuzit, în opera sa, de lucrarea marelui jurisconsult E. Laferrière, despre care Jèze ne spune în prefața lucrării sale asupra principiilor generale de drept administrativ: „Enfin Laferrière vint, et le premier en France, „essaya d'apporter de l'ordre et de la methode, d'expliquer les „solutions de la pratique, de degager les principes généraux du droit administratif“.

Or, Laferrière, examinând actele de guvernământ, cercetează mai mult soluțiunile consiliului de Stat, al cărui vicepreședinte era; el nu face o analiză științifică acestor acte pentru a degaja principiile generale cum procedează în alte materii, mulțumindu-se să facă o enumerare.

Dacă deci facem distincțiunile, ce am arătat, dacă lăsăm la

---

cum ar fi: declararea stărei de asediu, faptele de război, care rezultă dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, executarea și interpretarea tratatelor și convențiilor diplomatice cu statele străine, măsurile împotriva epidemiilor, epizootiilor, inundațiilor, foametei, turburărilor interne extrădarea streinilor, expulzarea lor și altele.

o parte actele de guvernământ, care se înfăptuiesc într'o stare de lucruri normale, dacă lăsăm la o parte faptele de război, care sunt consecințe ale stărei de război, precum și expulzarea care e act discreționar, după cum am arătat mai sus și ne preocupăm numai de actele de guvernământ, care presupun o stare anormală, un pericol imediat, credem că pentru această categorie de acte de guvernământ următoarea definițiune ar avea un caracter de precizie destul de mare: *Acte de guvernământ sunt măsurile impersonale, temporare, uneori extralegale, luate, în caz de pericol, de puterea executivă pentru a salvagarda existența sau integritatea Statului, ordinea publică sau pentru a apăra populațiunea de un flagel și în contra acestor acte nu există nici o cale de recurs jurisdicțional.*

Când cu ocaziunea desbaterilor, care au loc asupra plângerii unui particular, care cere dela înalta Curte să constate că un act administrativ este ilegal și deci să invite autoritatea administrativă să-l raporteze, sau cere dela un tribunal daune, provocate din executarea unui act administrativ ilegal, iar autoritatea, citată în instanță, ridică excepțiunea că actul atacat este un act de guvernământ, care scapă de orice control jurisdicțional, judecata, pentru a stabili dacă actul are în adevăr acest caracter, va examina :

1. dacă actul pretins de guvernământ este prin natura sa politic, adică tinde la salvagardarea existenței sau integrității Statului, sau la apărarea populațiunii de un flagel. Prin urmare va considera ca acte, având această calitate : declararea stărei de asediu, declararea stărei de război, interzicerea fabricilor de alcool de a întrebuița porumb sau alte cereale, interzicerea exportului, etc., însă va refuza acest caracter unei măsuri a guvernului, prin care înființează o cameră de comerț, într'un oraș din țară, căci măsura are un caracter economic ; va refuza de asemenea caracterul de act de guvernământ măsurii luate de prefectul poliției de a opri o reprezentație teatrală, sub motiv de imoralitate. O asemenea măsură constituie un act cu caracter polițienesc. Instanța judecătorească va examina în fapt, dacă, în adevăr, spectacolul are acest caracter de

imoralitate. Prin urmare dacă actul are prin natura sa un caracter economic sau de fiscalitate, sau polițienesc, iar nu un caracter politic, va refuza să considere măsura luată drept un act de guvernământ ;

2. dacă a existat și există un pericol, care a făcut necesar un asemenea act.

În spețele pe care le-am examinat, care ar fi pericolul care a determinat pe guvern să creeze o cameră de comerț la Bacău? De sigur că nu a fost vorba de pericol, ci numai de o mai bună reprezentare a intereselor economice ale regiunii, era vorba de un act de organizare a serviciilor publice, de un act administrativ făcut în conformitate cu legea. De asemenea care e pericolul pentru Stat dacă se joacă o piesă imorală? S'ar putea răspunde că prin asemenea reprezentațiuni se demoralizează populațiunea. Răspunsul nostru este că aceasta este afacerea puterei legiuitoare. Ea trebuie să stabilească normele, să instituiască comisiunile de oameni competenți, care să supravegheze spectacolele, să stabilească sancțiunile. Cum foarte bine zice Laferrrière : „Il est dans la mission du législateur de prévoir l'abus „que l'on peut faire des facultés légales, de dire dans quels cas „cet abus dégénère en délit ou en désordre et de donner aux „autorités administrative ou judiciaires les moyens de le pré- „venir... Si ce devoir de vigilance n'a pas été complètement rem- „pli, le bon ordre peut certainement en souffrir, comme il peut „souffrir de toute erreur et de toute imprévision de la loi ; mais „il n'en résulte pas que les autorités publiques puissent s'inves- „tir elles-mêmes de pouvoirs que le législateur a omis de leur accorder“.

Iată înțelepte cuvinte, pronunțate de cel mai mare judecător în materie administrativă, pe care l-a avut Franța, cuvinte inspirate de un puternic sentiment de dreptate și de libertate.

Prin urmare autoritatea publică va trebui să arate pericolul care a necesitat actul de guvernământ. Acest pericol trebuie să fie niște fapte, care, dacă s'ar fi realizat, ar fi consti-

tuit o sdruncinare a ordinii stabilite, o mare mortabilitate, o ruină economică; etc. Și măsura a fost luată pentru a preîntâmpina pricolul. *Mărimea pericolului* însă și *oportunitatea măsurii* nu pot fi examinate de cât de parlament.

De pildă guvernul, declară într'un oraș starea de asediu, dacă au fost turburări în acel oraș și turburări de oarecare importanță, căci faptul că 10 — 20 scandalagii au turburat ordinea nu poate îndreptăți o asemenea măsură. Parlamentul însă va examina, dacă mișcarea populațiunii nu era provocată chiar de vexațiunile administrațiunii, că nu a fost de cât o măsură de protestare, care se putea liniști retrăgându-se măsurile vexatorii, că instituirea stărei de asediu, s'a făcut mai mult în scop politic de partid, căci s'au luat măsuri riguroase contra adversarilor politici, etc. Cu alte cuvinte, parlamentul va examina latura politică a chestiunii;

3) dacă starea normală s'a restabilit, căci în acest caz, actul de guvernământ nu mai trebuie să-și producă efecte, el fiind un act cu caracter provizoriu, menit ca să salvgardeze interesele amenințate ale Statului și pe care guvernul îl face, pentru că puterea legislativă nu se află în funcțiune. Când însă se deschide sesiunea Parlamentului și prin mesaj nu se face nici o mențiune de pericolul, prin care a trecut Statul și de măsurile luate pentru a îndepărta acest pericol, când în tot timpul sesiunii nu se face nici o vorbire de acest act, evident că aceasta însemnează că sau nu a existat de cât un pericol imaginar, sau, de și pericoclul a fost real, însă el a trecut;

4) dacă actul are un caracter de generalitate, etc.

162. — Acesta este spiritul de care a fost dominat legiuitorul din 1912 când a statuat asupra actelor de guvernământ; el a voit să stăvilească arbitrariul puterii executive, căutând să dea o precizare cât mai mare acestei noțiuni. Legiuitorul constituant din 1923 caută să apere drepturile particularilor chiar contra puterii legislative (art. 103 constituție), dându-le acestora posibilitate de a cere înlăturarea legii neconstituționale.

În asemenea condițiuni, logica juridică ar admite că nu mai trebuie să existe acte de guvernământ, că adică puterea exe-

cutivă trebuie să procedeze legal și, dacă face acte ilegale, să repare prejudiciile cauzate.

Aceste principii există în toate țările, unde puterea judecătorească are căderea de a judeca constituționalitatea legilor, cum de pildă în Statele-Unite ale Americii de Nord. Și, trebuie să șotim că, în Statele-Unite, executivul nu depinde de legislativ. căci acolo președintele este desemnat de corpul electoral printr'o alegere cu 2 grade, iar guvernul este numit de președinte, fără amestec al puterii legiuitoare. Și cu toate acestea puterea executivă în activitatea sa este supusă constituțiunii și legilor.

În țările europene însă, puterea legislativă e proeminentă, în sensul că *guvernul e parlamentar*, adică e expresiunea majorității parlamentare, iar parlamentul poate să răstoarne guvernul, dându-i vot de blam; el fixează normele de conducere și pentru puterea executivă și pentru cea judecătorească; el le pune la dispoziție mijloacele financiare, prin votarea bugetului.

În asemenea condițiuni, cum s'ar putea concepe ca toate actele puterii legislative să fie consurate de justiție în ceea ce privește constituționalitatea, iar actele de guvernământ și decretelile legi ale puterii executive să scape de orice control? Constituția din 1923 admite această anomalie, căci ea declară prin art. 107 că puterea judecătorească nu are căderea de a judeca actele de guvernământ precum și acele de comăndament cu caracter militar, după ce prin art. 103 admisesese controlul jurisdicțional al legilor pentru neconstituționalitate, ceea ce ar însemna că puterea executivă devine legislator de prim rang, care poate modifica constituția și legile, pe câtă vreme puterea legislativă rămâne ca o putere secundară, care trebuie să se conformeze constituțiunii. Puterea executivă ar putea suprima sau modifica articole din constituție, cum s'a făcut prin decretul-lege No. 223 din 30 Decembrie, 1918, care a modificat art. 7 și 8 din constituție. Dacă am interpreta aceste texte în mod izolat, am ajunge la acest rezultat absurd, însă adevărata interpretare trebuie să rezulte din examinarea tuturor textelor, din armonizarea lor, din interpretarea unuia printr'altul și, procedând astfel, vom

vedea că legiuitorul constituant departe de a fi voit să introneze ilegalitatea și atotputernicia puterii executive, a vroit, din contră, să asigure triumful legalității.

În adevăr, art. 107 trebuie interpretat în mod armonic cu art. 99, cu art. 103, cu art. 88, alin. 9, cu art. 91, cu art. 128, alin. 1 din constituție.

Articolul 107 ne spune că puterea judecătorească nu are cădere de a judeca actele de guvernământ, dar art. 99 ne spune că partea, vătămată printr'un decret sau dispozițiune semnată sau contrasemnată de un ministru și prin care se violează un text al constituțiunei sau al unei legi poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun, despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat—Art. 128 stabilește că constituțiunea nu poate fi suspendată nici în total nici în parte, art. 88 ne arată că Regele, ca Șef al puterii executive, face regulamentele necesare pentru executarea legilor, fără să poată vreodată modifica sau suspenda legile, art. 91 ne spune că Regele nu are alte puteri de cât acelea care-i sunt date prin constituțiune, art. 92, că guvernul exercită puterea executivă în numele Regelui, iar art. 103 că activitatea puterii legislative poate fi censurată de puterea judecătorească, în ceea ce privește constituționalitatea.

De aici rezultă că actul de guvernământ, care este un act provizoriu, producând efecte, atâta timp cât există pericol, și înlăturând, în acest timp, controlul juridicțional, imediat ce pericolul a trecut, va putea fi examinat din punctul de vedere al legalității și se vor putea acorda daune pentru prejudiciul cauzat, căci prohibițiunea expresă din art. 88 și anume că puterea executivă nu poate modifica și suspenda legile, ca și aceea din art. 128, că ea nu poate suspenda constituția, trebuie înțelese în sensul că în timp normal astfel de măsuri sunt inadmisibile, că dacă legiuitorul admite o suspendare, în caz de pericol grav, aceea suspendare este cu titlul cu totul provizoriu și cu dreptul pentru cel lezat de a obține despăgubiri. Art. 99 este introdus de legiuitorul constituant din 1923 și acest principiu este de sigur admis tocmai pentru a pune în acord art. 107 cu 103, căci dacă



admitem că, într'un moment de pericol, parlamentul se află în funcțiune și el legiferează, iar guvernul execută numai măsurile luate de puterea legiuitoare, particularul lezat în drepturile lui va putea cere daune și dacă i se opune actul puterei legislative, el va putea cere înlăturarea lui pe motiv de inconstituționalitate și va putea obține repararea prejudiciului suferit. Or, art. 99 a voit să stabilească că și daunele cauzate prin actele puterii executive trebuiesc să fie reparate, căci ar fi într'adevăr o soluțiune fenomenală ca un particular să poată obține daune prin faptul că i s'a făcut o regulată aplicațiune a legii, pe câtă vreme să nu aibă nici un drept de despăgubire față de un act al puterii executive. Legiuitorul din 1912 a crezut ca să dea, în mod excepțional, unor acte ale guvernului puterea de lege; el nu și-ar fi închipuit însă că victima unei legi neconstituționale poate obține înlăturarea legii și daune, pe câtă vreme victima unui act de guvernământ să nu aibă acest drept !

Pe de altă parte actul de guvernământ trebuie supus parlamentului spre ratificare în prima sesiune, care urmează după confecționarea actului.

163. — De oarece actul fiind politic, constituind o măsură gravă, care sdruncină starea de legalitate, este neapărat necesar ca el să fie examinat de parlament, organul politic în prima sesiune, care urmează confecționarea actului, căci trebuie să presupunem că parlamentul este gelos ca starea de legalitate să domnească în țară.

Presupunem deci, în prim rând, că parlamentul examinează actul. Trei soluțiuni sunt posibile: 1) Parlamentul, examinând actul guvernului, îl aprobă și îl ratifică. Prin efectul ratificării, actul ste considerat ca fiind opera puterii legislative și atunci el poate fi censurat pentru neconstituționalitate, conform art. 103. Actul din provizoriu cum era ca operă a puterii executive, devine definitiv ca legile. Prin urmare cel vătămat printr'un asemenea act, va putea cere daune și dacă autoritatea chemată în instanță va invoca pentru a se opune la cererea reclamantului textul actului ratificat, adică a legii, reclamantul va putea invoca excepțiunea de neconstituționalitate, în cazul când prin-

tr'insul s'ar viola o dispozițiune constituțională ; 2) Parlamentul examinând actul, refuză ratificarea. În acest caz, toate actele făcute în executarea măsurii guvernului, sunt nule, conform principiului *quod nulum est ab initio nullos producit effectus*.

Prin urmare dacă guvernul a proclamat starea de asediu și parlamentul condamnă măsura luată de guvern, toate condamnățiunile făcute de curțile marțiale, sunt anulate și infractorii de drept comun urmează să fie urmăriți de instanțele judecătorești, conform dreptului comun ; 3) Parlamentul, examinând actul, îl aprobă, dar constată că printr'insul s'au violat principii constituționale și prin votul, pe care îl dă, declară suspendate acele principii constituționale până la modificarea constituțiunei.

În asemenea condițiuni, particularul, vătămat printr'un asemenea act de guvernământ, va putea invoca neconstituționalitatea unei asemenea măsuri, oprite în mod formal de art. 128 din constituția dela 29 Martie 1923 și va putea cere daune conf. art. 99 constituție ; 4) Guvernul nu supune parlamentului actul de guvernământ în tot timpul sesiunei, care urmează facerii actului, și nici o discuțiune nu urmează asupra lui. Aceasta însemnează că pericolul, care necesitase actul, a fost imaginar, sau că, dacă a existat în realitate, nu mai există.

Particularul, vătămat printr'un asemenea act, va putea cere înlăturarea actului ilegal, conform art. 88 și 128 din constituție, care declară că Regele ca șef al puterii executive nu are dreptul de a modifica sau suspenda legile și constituția, a art. 5 § III., lit. f, din legea Curții de casație, precum și a art. 99 constituție, care declară că partea vătămată de un decret sau o dispoziție, semnată sau contrasemnată de un ministru, prin care se violează un text expres al constituțiunei sau al unei legi, poate cere Statului, în conformitate cu dreptul comun despăgubiri pentru prejudiciul cauzat, ceea ce ne spune și art. 33 penultim aliniat din legea Curții de casație.

În rezumat actul de guvernământ, considerat ca o măsură de apărare a Statului în contra unor pericole, care-i amenința existența, integritatea teritoriului sau buna stare a populațiunei,

va fi examinată de puterea judecătorească dacă întrunește sau nu caracterele unui act de guvernământ, dar ea nu-l va examina, din punctul de vedere al legalității, atâta timp cât pericolul, care a necesitat facerea actului, subsistă. — că imediat ce pericolul nu mai prezintă gravitate, particularul poate să ceară examinarea legalității actului și înlăturarea lui, dacă o ilegal, precum și repararea prejudiciului suferit. Bine înțeles că daune nu sunt datorate în cazul când actul a fost luat în limitele puterilor acordate executivului sau prin constituție sau prin legi, sau când, prin ratificarea făcută de parlament, actul, devenind legal, nu poate să fie criticat din punctul de vedere al constituționalității, sau când pagubele au fost provocate printr'o forță majoră: distingerile provocate de inamic într'un război, distrugerile făcute de armata națională cu ocazia unei lupte, fie într'un război, fie într'o revoluție.

Aucoc pretinde că, în actul de guvernământ, ceea ce se oprește este numai recursul în anulațiune, dar că victima poate obține repararea prejudiciului<sup>1)</sup>. La noi textul art. 107 ar justifica această teorie, căci, după ce vorbește de actele administrative de autoritate, ne arată că tribunalele judecă legalitatea acestor acte, putând să le anuleze, ele însă nu au dreptul de a judeca actele de guvernământ.

165. — *Organele care pot face acte de guvernământ.* După cum am văzut aceste acte sunt opere ale puterii executive. Prin urmare guvernul, care exercită puterea executivă (art. 92 constituție, face în primul rând acte de guvernământ. Aceste acte pot să aibă forma sau de jurnale ale consiliului de miniștri sau de decrete regale sau de deciziuni ministeriale.

În Franța, unii autori au susținut că criteriul cel mai bun pentru a distinge actul de guvernământ de actul administrativ de autoritate, ar fi forma exterioară. Astfel s'a susținut în 1875 cu ocaziunea recursului pentru exces de putere, făcut de principele Jôrême Napoléon contra deciziunii ministrului de război, care îl ștersese din lista generalilor de divizie. Ministrul susți-

1) Aucoc, conclusions sub decizia consiliului de Stat din 9 Mai 1867 în Sir. 67, 2, 124.

nea că deciziunea atacată, fiind luată în consiliul de miniştri şi motivată pe consideraţiuni politice, ar constitui un act de guvernământ. Consiliul de Stat însă a respins acest mod de a vedea.

Unii autori ca Batbie, consideră că măsura luată de guvern şi aprobată de parlament devine un act de guvernământ.

Chestiunea formei joacă un rol, când este vorba de actele de guvernământ, prin care puterea executivă îşi exercită atribuţiunile sale faţă de puterea legislativă. De pildă, puterea executivă convoacă, dizolvă, proroacă parlamentul, depune proiectele, promulgă legile prin decrete regale, deschide sesiunile printr'un mesaj, etc. De asemenea actele privitoare la interpretarea şi executarea tratatelor şi convenţiunilor diplomatice sunt acte emanate dela ministerul de externe.

Amnistia şi graţierea nu se pot acorda de cât prin decrete regale.

Cât priveşte însă la actele de guvernământ menite să aperse existenţa şi integritatea Statului, ordinea publică, de un pericol sau să diminueze intensitatea un flagel care ameninţă populaţiunea sau bunurile oamenilor, ele nu au nici o formă precisă. A admite pentru dânsese o anumită formă ar însemna pe de o parte a împiedeca pe reprezentanţii puterei publice oricare ar fi ei să ia imediat măsurile dictate de împrejurări şi pe de altă parte, dacă s'ar stabili că actul este sau nu de guvernământ, după forma ce o are, s'ar da posibilitatea puterei executive să facă acte pe care să le sustragă dela controlul justiţiei îmbrăcându-le într'o anumită formă.

Prin urmare fiind vorba de acte de legitimă apărare a intereselor publice, ele pot fi făcute şi de un primar, de un prefect sau de un comandant militar, care văzând pericolul şi vroind să-l înlătore, nu se mai interesează de starea de legalitate şi prin măsurile, ce ia, de şi violează legea, dar ajunge să înlătore pericolul. De pildă, într'o regiune, izbucneşte un incendiu într'o pădure din apropierea imediată a unei comune. Primarul rechiziţionează lumea cu forţa şi caută să combată focul, între altele tăind şi transportând copacii din imediata apropiere a co-

munei ; un general constatând o mișcare anarhică și revoluționară, în regiunea unde are comandamentul și ne mai având comunicațiune cu guvernul, ordonă starea de asediu din proprie inițiativă și ia măsurile necesare pentru liniștea spiritelor. Iată acte de guvernământ făcute de organe administrative și militare.

Aceste organe însă depind de guvern, care poate să aprobe sau să dezaprobe actul făcut. În cele mai multe cazuri, în regulă generală, actele de guvernământ sunt opere ale guvernului, mai rar, foarte rar, ele însă pot fi făcute și de organe administrative inferioare.

165. — *Doctrina și jurisprudența față de actul de guvernământ.*

Teoria actului de guvernământ o găsim formulată pentru prima oară, în Franța, de Vivien, raportorul legii din 3 Martie 1849, asupra consiliului de Stat care ne dă următoarele explicațiuni asupra art. 47 : „La loi établit un recours indispensable „et sous lequel la juridiction conférée à la section du contentieux „cut été pleine de périls. En effet, la définition du contentieux „administratif proprement dit n'est pas toujours facile. Nous „avons dit qu'il naissait au moment où un droit est méconnu. „Mais la limite qui separe les droits des intérêts n'est pas toujours certaine. D'ailleurs *il est même des droits dont la violation „ne donne pas lieu à un recours par la voie contentieuse. Dans „un gouvernement représentatif, sous le principe de responsabilité, li est des circonstances, où, en vue d'une grande nécessité „publique, les ministres prennent des mesures qui blessent les „droit privés. Ils en repondent devant le pouvoir politique. Les „rendre justiciables du tribunal administratif, ce serait paralyser „une action qui s'exerce en vue de l'intérêt commun et créer „dans l'Etat un pouvoir nouveaux qui menacerait tous les autres. Les mesures de sûretés générales, l'application des actes „diplomatiques, ne rentrent pas non plus dans le contentieux „administratif, bien que des droits privés puissent en être atteints. On ne saurait sans danger les livrés à l'appréciation „d'une juridiction quelconque”.*

Aceste acte, care scapă de orice control contencios, sunt ac-

tele de guvernământ, ele au acest caracter din cauza circumstanțelor sau din cauza scopului politic pentru care au fost înfăptuite. Din această cauză, ele se mai numesc acte politice, sau cum zice Italianii *atti di alta politica*. In acelaș sens, Serrigny<sup>1)</sup> ne spune: „des pareils actes peuvent froisser les droits privés „des citoyens ; mais la raison d'Etat, qui n'est autre que l'intérêt général, l'emporte sur l'intérêt particulier“ ; — iar profesorul Dufour ne spune: „ce qui fait l'acte de gouvernement, c'est „le but qu'on se propose. L'acte qui a pour but de defendre la société prise en elle-même, ou personnifiée dans le gouvernement, „contre ses ennemis intérieurs ou extérieurs, avoués ou cachés, „présents ou à venir, viola l'acte de gouvernement“.

Această teorie, care susține că actul de guvernământ este un act politic după mobilul care a determinat actul, sau după împrejurările în care s'a produs actul, poartă numele de *teoria scopului*, sau a *mobilului*, sau a *rațiunii de Stat*. Acelaș act ar putea fi act de guvernământ sau act administrativ de autoritate, după mobilul, care l'a determinat.

Această teorie a mobilului actului este o teorie periculoasă pentru libertățile cetățenești ; căci, cu o asemenea teorie, se pot legitima toate abuzurile, din moment ce se recunoaște puterei executive dreptul de a face acte, într'un scop politic, care să fie sustrate dela orice control jurisdicțional ; — de oarece, cum se zice în expunerea de motive a legii Curții de casație din 17 Februarie 1912, chiar dacă instanța judecătorească ar examina, dacă într'adevăr puterea executivă a fost determinată de considerațiuni de ordin politic, acest examen nu ar prezenta o garanție suficientă, căci ar fi foarte ușor autorității să dovedească că a fost determinată de asemenea considerațiuni.

Această teorie admisă cât-va timp de consiliul de Stat din Franța, a fost abandonată din 1875, și înlocuită prin teoria, care consideră că *actele de guvernământ au prin natura lor un caracter politic*. Această teorie, a naturii actului admisă de toți

1) Serrigny, *Compétence administrative* I, p. 50.

2) Dufour, *Traité général de droit adm. appliqué* edit. III, V, p. 128.

autorii moderni<sup>1)</sup>, și formulată de E. Laferrière, a fost aceea care a inspirat și pe legiuitorul nostru din 1905 și pe acel din 1912. Această teorie face distincțiune între guvernământ și administrațiune și atribuie caracterul de acte de guvernământ acelor acte, cari au prin ele înșile caracter politic.

În studiul ce am făcut mai sus, asupra concepțiunii legiuitorului din 1912 privitor la actele de guvernământ, am explicat suficient această teorie.

*Teoria negativă sau a neexistenței actelor de guvernământ*  
 Profesorul Berthélémy în tratatul său de drept administrativ (ed. Paris), p. 100, ocupându-se de actele de guvernământ, care intră în categoria : *măsură de siguranță internă a Statului* ne spune : „De deux choses l'une : ou bien ces mesures sont conformes à la loi, et alors nous ne voyons pas qu'il y ait à faire de différence entre elles et les actes d'administration par lesquels on procure l'exécution des lois ; ou bien elles ne sont pas conformes à la loi ; alors nous ne voyons nulle part un principe de droit qui autorise le chef de l'État à les prendre et, si elle sont prises, nous ne voyons aucune règle qui puisse les soustraire au recours en annulation“, și mai departe : „Le seul texte qu'on puisse invoquer à l'appui de la théorie des actes de gouvernement est l'art. 26 de la loi du 24 mai 1872 sur le conseil d'État, texte emprunté à la loi du 3 mars 1849. Cet article dit que les ministres ont le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées devant la section du contentieux qui n'appartiendrait pas au contentieux administratif. Il faut chercher le sens de cette phrase dans les travaux préparatoires de la loi de 1849 puisqu'elle a été empruntée à cette dernière loi ; on trouve alors que le rapporteur, M. Vivien, invoque, pour l'expliquer, cette ancienne et fautive théorie de l'acte de gouvernement que tout le monde repousse aujourd'hui et de là ou argumente comme il suit : ce ne sont pas les affaires d'ordre judiciaire que le ministre a le droit de revendiquer lorsqu'il la

1) Daresté, *La justice administrative* a 2-a ed. p. 218; Aucoc, *Conférences administratives* a 3-a ediție, p. 92; Teissier, *Responsabilité de la puissance publique* p. 135.

„juridiction administrative se dispose a en connaître ; cela montre donc bien qu'il y a ainsi, à côté des affaires administrative, un groupe d'affaires d'une troisième catégorie : les affaires gouvernementales“.

Ces raisonnements peuvent difficilement nous décider. Si l'on admet, en effet, que le législateur, en 1849 et en 1872, a entendu consacrer l'avis de Vivien, on est conduit à accepter la thèse antilibérale qu'aujourd'hui tout le monde condamne.

„Et si l'on prétend au contraire que l'opinion de Vivien ne compte pas ici, ses paroles alors ne doivent être d'ancien poids pour l'interprétation du texte. C'est cette dernière considération que je crois vraie, d'autant plus que, dans les mêmes travaux préparatoires de la loi de 1849, on trouve dans la bouche du ministre de la justice, d'Odillon Barrot une autre explication de l'article dont il s'agit. Le législateur de 1872 n'a nullement entendu adhérer à l'ancienne théorie de la raison d'Etat. S'il a voté tout de même l'article 26, c'est qu'il est facile de tirer de ce texte autre chose que la justification de la doctrine des actes du gouvernement. Si ça concluziune : Cela aboutit à dire : il n'existe pas d'actes de gouvernement“.

Profesorul Gaston Jèze de la universitatea din Paris, critică această părere a d-lui Berthélémy astfel : „Des jurisconsultes, d'une grande autorité demontrent facilement qu'il n'y a pas une autorité gouvernementale, distincte de l'autorité administrative. Mais il ne faut pas en conclure que les actes du gouvernement qui ne devraient pas exister, n'existent pas en réalité et que l'on peut former des recours. Toutes les raisons qu'on invoque pour faire disparaître la théorie sont excellentes ; il n'en reste pas moins que le fait existe et qu'il ne sert à rien de le nier<sup>1)</sup>“.

*Teoria legalității actelor de guvernământ.* Distinsul nostru coleg de la facultatea de drept din București, d. profesor Anibal Teodorescu, plecând de la ideea că aceste acte au caracteristica că „nu pot fi anulate sau reformate de nici un tribunal administrativ sau judecătoresc și nici nu pot da loc la despăgubiri bănești pentru particularii răuinați.

„Aceasta însă nu trebuie să facă a se crede că actele de gu-



„vernământ ar fi acte administrative arbitrare, căci într'un sistem de legalitate nu se poate vorbi de acte arbitrare, iar dacă asemenea acte se fac totuși, nu există nici un sistem pentru a le sustrage contenciosului administrativ. Actele de guvernământ trebuie să fie tot atât de legale ca și restul actelor administrative din care fac parte, ori cât de grave și de excepționale ar fi împrejurările, care le-ar fi motivat.

D-l profesor Anibal Teodorescu, admite deci aceeași teorie ca și profesorul Berthélémy, adică neagă existența actelor de guvernământ, susținând ca și dânsul că într'o stare de legalitate nu pot exista acte ilegale; că actele de guvernământ trebuie să fie tot atât de legale ca și actele administrative, ori cât de grave și de excepționale ar fi împrejurările, care le-ar fi motivat.

Și am văzut critică serioasă, ce profesorul Jêze face teoriei lui Berthélémy: „Il ne faut pas en conclure que les actes de gouvernement qui ne devraient pas exister, n'existent pas en réalité et quie l'on peut former des recours, etc.

Și Jêze ține acest limbaj în Franța, unde nu există nici un text de lege, care să consacre în mod hotărât teoria actelor de guvernământ; căci acolo singurul text, pe care se întemeiază și doctrina și jurisprudența este art. 26 din legea dela 24 Mai 1872, pe care l-am reprodus mai sus. Dar, la noi unde teoria actului de guvernământ a fost consacrată prin legea Curții de casație din 1 Iulie 1905, când d. Toma Stelian, în calitate de ministru de justiție, vorbind în Senat cu ocaziunea discuțiunilor legii pentru organizarea Curții de casație din 1910, recunoaște că actele de guvernământ continuă să subsiste sub imperiul noii legi, care desființează contenciosul de anulațiune al actelor administrative de autoritate; când legea din 17 Febr. 1912 ne vorbește categoric de actul de guvernământ, îl definește, ne dă exemple, ne arată întreaga teorie a acestor acte în expunerea de motive și în debaterile ce au avut loc în Senat, când în fine legiuitorul constituant din 1923, prin art. 107 consfințește teoria că actul de guvernământ nu poate fi judecat (din punctul de vedere al

legalității, bine înțeles) de tribunalele judecătorești, care au căderea de a judeca actele administrative de autoritate.

Expunerea de motive a legii din 1912 ne spune chiar că aceste acte menite să asigure existența și siguranța Statului, sunt determinate de un pericol, care amenință Statul și că puterea executivă care are datoria să apere societatea, se găsește în aceea situație ca și un om, care în caz de legitimă apărare, de și comite o ilegalitate, o infracțiune la legea penală, totuși legea penală îl scuzează. D-l profesor Anibal Teodorescu, consideră că legiuitorul a înțeles greșit teoria actelor de guvernământ. Dar, noi credem că legiuitorul creiază o stare nouă juridică, că el nu este obligat să urmeze construcțiunile și teoriile doctrinale sau jurisprudențiale. În speță el nu inova, el admitea teoria formulată de Laferrière, produs al jurisprudenței consiliului de Stat francez, susținută și de Felix Moreau, Michoud, Bremond, că adică actul acesta de guvernământ privitor la siguranța Statului este politic prin natura lui și este determinat de o necesitate, de un pericol care amenință Statul.

D-l profesor Teodorescu nu recunoaște caracterul de acte de guvernământ, actelor arătate de legiuitorul din 1912. D-sa crede că sunt acte de guvernământ „*acele acte lăsate de lege la aprecierea necondiționată a administrațiunii de a le face sau a nu le face. Să luăm câteva exemple :*

1. Art. 811 și 817 c. civ., impun, între altele, unui stabiliment public sau de utilitate publică obligațiunea de a dobândi „autorizarea guvernului pentru a putea primi o donațiune sau „un logat. Dacă guvernul refuză autorizarea, el uzează de un „drept al său și stabilimentul dăunat nu poate cere nici anula-rea actului, nici daune.

2. „Legea asupra străinilor din 7 Aprilie 1881 dă consiliului de miniștri dreptul de expulzare. Streinul, care ca și naționalul are în general dreptul de a se așeza pe teritoriul Statului nostru și de a circula pe el, odată expulzat, nu se va putea „plânge contra jurnalului încheiat, căci măsura ce se execută „în potrivă-i este cu totul la aprecierea guvernului de a lua sau „nu.

3. „Legea din 20 Decembrie 1909 dă funcționarilor, meseriașilor și muncitorilor Statului județelor și comunelor și stabilimentelor publice dreptul de a se asocia pentru apărarea intereselor profesionale cu condițiunea de a obține mai întâi autorizarea ministrului de care depind. Ei au dreptul în sine de a se asocia în puterea constituțiune, nu-i pot însă exercita de cât subordonat obținerii prealabile a acestei autorizări, pe care ministrul poate, după apreciere, să o acorde sau să o refuze. În acest din urmă caz nimeni nu va fi primit să se plângă, căci actul ministrului e un act de guvernământ.

„Și aceste exemple pot fi înmulțite ori cât.

„După cum se vede, administrațiunea când face actul de guvernământ nu lucrează în afară de lege, ci după lege; de aceea am și intitulat această teorie elaborată de noi, și expusă pentru prima oară în anul 1910, teoria legalității actelor de guvernământ. Astfel concepute, aceste acte nu mai sunt discreționare și în ceea ce privește legalitatea ci numai oportunitatea lor“.

Această teorie a legalității admite că : 1) actele de guvernământ există și că ele sunt de aceiaș natură cu actele administrative de autoritate; 2) că ele trebuie să fie totdeauna legale; 3) că ele nu pot fi censurate de autoritatea judecătorească, conform principiului *qui suo jure utitur neminem laedit.*; 4) că aceste acte sunt sau simple autorizațiuni tutelare sau autorizațiuni administrative date de superiorul ierarhic funcționarilor din ierarhie pentru a se putea asocia, sau unele măsuri discreționare luate de puterea executivă față de streini, care sunt tolați de a sta în țară.

Prin urmare se schimbă cu totul problema. Se susține o teorie aplicându-se la fapte cu totul deosebite de cât acelea pe care le-au avut în vedere și legiuitorii și doctrina franceză și cea română și jurisprudența franceză și cea română și i se dă o nouă bază juridică. După o comunicare verbală, se pare că d. Teodorescu a părăsit această teorie, probabil în urma recunoașterii actului de guvernământ și de constituentul din 1923.

Noi înțelegem foarte bine protestul d-lui profesor Anibal

Teodorescu în contra acestei teorii a necesităţii care legitimează şi actul de guvernământ şi decretul lege şi actele administrative de fapt, dar nu e mai puţin adevărat că trebuie să recunoască că, dacă un particular omoară pe cineva, aflându-se în legitimă apărare, şi este scuzat, trebuie să se admită şi colectivităţii acest drept. Trebuie însă cu puteri unite să luptăm pentru ca să limităm sfera acestei noţiuni, să facem ca legalitatea să domnească în administraţiune; a nega însă existenţa unei întregi categorii de acte şi a da numele de acte de guvernământ unei alte categorii de acte, se poate da naştere la confuziuni în spirite, care poate să fie păgubitoare dreptului cetăţeanului. Şi în această privinţă avem un exemplu tipic în sentinţa tribunalului Putna S. I, din 20 Aprilie 1921<sup>1)</sup>, care având să judece reclamaţiunea făcută de un podgorean, care pretindea că Statul vărsându-i în Decembrie 1916, o cantitate de vin, constatată de o comisiune şi pentru care i se liberase bonuri de rechiziţie, nu mai voieşte să-i plătească de cât o cantitate mult mai mică, constatată de o altă comisiune după 2 ani dela săvârşirea faptului.

Tribunalul admite că măsura guvernului este un act de guvernământ, căci, zice tribunalul: „actele de guvernământ, sunt tot acte de autoritate, emanaţiuni directe ale autorităţii administrative care însă sunt lăsate de lege la aprecierea necondiţionată a administraţiunei de a le face sau a nu le face (An. Teodorescu, care însă sunt lăsate de lege la aprecierea necondiţionată a administraţiunei de a le face sau a nu le face (An. Teodorescu, „drept adm., pag. 220), şi care nu pot fi anulate sau reformate „de nici un tribunal judecătoresc sau administrativ şi nici nu „pot da loc la despăgubiri băneşti pentru particularii dăunaţi. „Prin legea din 17 Februarie 1912, la art. 5, lit. f se specifică : „actele de guvernământ, adică măsurile luate pentru ocrotirea „unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranţa „Statului internă sau externă, sau la alte cerinţe de ordine superioară cum ar fi declararea stărei de asediu, faptele de răs-

1) Tribunalul Putna s. I, *Curier judiciar* 2, 1922, p. 27.

„boi, care ar rezulta dintr'o forță majoră sau din necesitățile imediate ale luptei, etc.“

Cu alte cuvinte tribunalul admite în totul teoria d-lui profesor Anibal Teodorescu, pe care o reproduce întocmai, însă o aplică nu la actele arătate de d-sa, dar la actele și faptele arătate în legea din 1912. Nu numai atât, din pasajul citat se vede că tribunalul după ce citează pasajul întreg din lucrarea d-lui profesor Teodorescu în care se vorbește despre teoria legalității, citează textul legei din 1912, care admite teoria necesității și deci a ilegalității. Prin urmare se invoacă de o dată 2 teorii contrarii.

Mai departe tribunalul adaugă: „Având în vedere că prin „acest text (art. 5 § VI, lit f) se enumără actele de guvernământ și între acestea figurează și fapte de război, care conform legii nu dau drept la despăgubiri și nici la acțiune în justiție, *acte care deci nu sunt discreționare în ceea ce privește legalitatea lor, ci numai în privința oportunității lor*“.

Cu alte cuvinte tribunalul recunoaște ca și d. profesor Teodorescu că actul e perfect legal, dar puterea executivă e liberă să facă sau să nu facă actul și să-i facă când va vroi. Dar, după cum am zis, tribunalul admite teoria, însă o aplică la actele enunțate de lege și atunci luarea și vărsarea vinului proprietate a unui particular este un act perfect legal și administratorul e singur judecător al oportunității măsurii. Dar atunci administrațiunea e liberă să distrugă orice proprietate particulară. Și, în definitiv care e legea care poate să permită asemenea fapte? Aceste acte au scuza necesității, dar nu sunt legale, după cum nu e legal să omori pe cineva, dar ești scuzat dacă ai fost în legitimă apărare. Guvernul a putut lua o asemenea măsură pentru a înlătura pericolul ca trupele noastre să nu bea alcool și să comită apoi excese față de populațiunea noastră, iar în zona de operațiuni, ca chiar trupele de luptă să nu aibă posibilitate de a se îmbăta și a deveni astfel incapabile de rezistență sau elemente de dezordine. Admițând teoria legalității astfel cum e combinată de tribunalul Futna, considerând ca acte de guvernământ cele indicate de legiuitorul din 1912, dar cu carac-

terele arătate de d-l profesor Teodorescu ajungem la legitimarea abuzului, pe câtă vreme în concepția legiuitorului din 1912, actul ilegal e scuzat numai dacă întrunește anumite condițiuni.

\* \* \*

166. — Am examinat până acum starea doctrinei, atât în Franța cât și la noi, asupra actelor de guvernământ.

Să examinăm acum starea legislațiunei. În legea pentru organizarea consiliului de Stat din 11 Februarie 1864, care are ca model legea consiliului de Stat din Franța dela 3 Martie 1849 nu vedem reprodus art. 47, care, după Vivien, admite existența actelor de guvernământ. În art. 45 ne spune că consiliul de Stat *se va pronunța asupra conflictelor de atribuțiuni dintre autoritatea administrativă și cea judecătorească*. Nu găsim deci nici un text de lege în care să se facă mențiune de actele de guvernământ; art. 49 însă ne spune că consiliul va judeca ca prima sau ultima instanță toate cauzele de natură contencioase administrative, câte i se vor atribui prin anumita lege. Probabil, că în această lege specială, care nu s'a făcut, s'ar fi putut vorbi de actele de guvernământ, căci, art. 51, care ne vorbește despre *dreptul particularilor, ale căror interese au fost vătămate prin vre-o măsură administrativă, de a reclama la consiliul de Stat* nu face nici o excepție pentru aceste acte.

Consiliul de Stat a fost desființat prin art. 131 din constituțiunea dela 1 Iulie 1866, devenit art. 130 prin modificarea din 8 Iunie 1884. Potrivit acestei dispozițiuni constituționale s'a votat și promulgat la 9 Iulie 1866 legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale consiliului de Stat, desființat prin constituție. Accastă lege iarăși nu ne vorbește nimic despre actele de guvernământ. În art. 3 se stabilește că toate afacerile de natură contencioase, ce se judecau de consiliul de Stat, se vor judeca de instanțele judecătorești, iar art. 3 și 4 ne spun că conflictele de atribuțiuni, care se judecau potrivit art. 45 de consiliul de Stat se vor judeca de Curtea de casație și art. 4 arată procedura ce

trebuie urmată, când se ridică acest conflict de atribuțiuni și de cine poate să fie ridicat.

Constituțiunea din 1866 legiferă numai pentru timpuri normale. În viața unui Stat însă se pot întâmpla crize politice sociale sau economice de o foarte mare intensitate. În cele mai multe țări s'a căutat să se reglementeze această stare de criză. Așa de pildă Romanii, care pentru timpuri normale, aveau magistraturile cu caracterile lor de anualitate și dualitate, cu dreptul de intercesiune, în timp de pericol numeau un dictator cu drepturi depline, având *potestas maxima et imperium maximum*. Instituțiunea dictaturei însă decade și, în anul 44 a. Chr., ea o desființată prin legea Antoniu. Senatul însă, în caz de pericol, învestește pe consuli cu puteri dictatoriale printr'un senatus consultum numit *senatus consultum ultimae necessitatis și care* începea cu formula *Consules caveant ne quid respublica detrimenti caperet*.

În dreptul modern constatăm că în Anglia nu se admite nici o aparență de dictatură. Din această cauză nu se poate concepe în Anglia ca puterea executivă să ia măsuri contrari legilor. Aceleași principii există și în Statele-Unite ale Americii de Nord.

În Prusia găsim, în constituțiunea din 31 Ianuarie 1850, articolul 63, în cuprinderea următoare: Dacă măsuri urgente trebuiesc luate fie pentru menținerea siguranței publice, fie din cauza unei calamități naționale neprevăzute și, dacă camerele nu sunt reunite, pot fi emise ordonanțe având putere de lege, sub responsabilitatea colectivă a ministerului și cu condițiunea să nu fie contrarii constituțiunii. Ele trebuiesc să fie supuse aprobării celor 2 camere la prima lor reuniune.

Analizând acest text de lege vedem că acest drept de criză, acest drept de necesitate, *notverordnungsrecht* trebuie să întrunească următoarele caractere:

1. Să aibă un caracter politic, adică să fie destinat ca să asigure ordinea publică sau să înlăture o calamitate publică.
2. Parlamentul să nu fie în funcțiune.

3. Măsura să fie luată de întregul guvern, sub responsabilitatea lui.

4. Ordonanțele sau actele să nu fie contrarii constituției.

5. Să existe un caracter de urgență.

6. Măsura are un caracter provizoriu, urmând să fie supusă aprobării parlamentului la prima reuniune.

Sub imperiul constituției din 1866, se face legea din 1 Iulie 1905 care dă în căderea Curței de casație contenciosul de anulațiune al actelor administrative de autoritate, exceptând însă actele de guvernământ. Legiuitorul nu dă o definițiune acestor acte. Din discuțiunile urmate în Cameră și în Senat se vede că legiuitorul a avut în vedere sistemul francez (astfel cum este arătat de Laferrière) care e opera consiliului de Stat. Legiuitorul a crezut că înalta curte va putea să determine natura și condițiunilor actelor de guvernământ.

167. — Înainte de legea din 1905, jurisprudența noastră admitea, în lipsă de orice text, existența actelor de guvernământ. Astfel Curtea de casație II, printr'o decizie din 25 Ianuarie 1900, considera ca un act de guvernământ oprirea unor streini, fără domiciliu în țară și fără căpătâi de a debarca într'unul din porturile noastre întru cât măsura este luată pentru asigurarea siguranței Statului<sup>1)</sup>. Înalta Curte arată că ceea ce deosebete actele de guvernământ de actele administrative de autoritate este *caracterul politic al celor dintâi*.

Înalta Curte face o confuziune, căci ea consideră drept act de guvernământ un act de poliție administrativă. Fiecare Stat are la frontieră agenți polițienesci pentru a examina situațiunea streinilor, care voiesc să intre în țară. Dacă cei care vor să intre sunt oameni fără căpătâi, cari pot fi periculoși, ei pot fi opriți de a intra în țară. Nu numai atât, sunt unele State, care cer dela acei care vor să intre în țară, ca să facă dovadă că posedă oarecare avere, sau că au o meserie, sau că au rude în țară. Acestea toate sunt măsuri de poliție, destinate ca să împiedice

---

1) Buletin 1900, p. 89, *Dreptul* 1900 No. 29, pag. 129.



sporirea numărului delicuenților, sau a oamenilor fără lucru. De unde scoate înalta curte caracterul politic al acestor acte? Numai din dorința de a le considera ca acte de guvernământ și prin urmare pentru a înlătura responsabilitatea Statului. Dar putea să facă același lucru, dacă considera măsura ca un act polițienesc legal, care nu dădea drept la nici o despăgubire. Streinii, oprți să debarce, nu aveau nici un drept de a intra pe teritoriul țării. Faptul că actul a fost luat ca o măsură necesară siguranței statului nu îndreptățește înalta Curte să-l considere ca un act de guvernământ, căci toate măsurile de poliție preventivă sunt destinate să previe crime și delictе, prin urmare să mărească starea de siguranță. Spre ex., poliția arestează mai mulți vagabonzi și constată cu ocaziunea anchetei, că unii sunt dezertori, alții evadați, etc. Oare măsura are un caracter politic?

Secția III-a a înaltei Curți printr'o deciziune din 20 Noiembrie 1909 admite enumerațiunea făcută de Laferrière a actelor de guvernământ.

Legea din 24 Martie 1910 suprimă contenciosul de anulațiune al actelor de autoritate înființat prin legea din 1 Iulie 1905, adică se revine la sistemul ce a existat după legea din 11 Iulie 1866, după suprimarea consiliului de Stat, adică instanțele judecătorești ordinare sunt competente de a judeca legalitatea actelor administrative și a acorda daune pentru repararea prejudiciului cauzat printr'un act administrativ de autoritate ilegal. Din discuțiunea urmată în Senat, se vede că s'a menținut această categorie de acte sustrate dela orice control jurisdicțional. În adevăr, d. Toma Stelian, ministru de justiție, ne spune că: aceste acte de guvernământ implică prin natura lor o putere absolută și discreționară pentru autoritatea administrativă pentru că sunt acte referitoare la ordinea publică, la siguranța Statului, acte fără de care viața pentru Stat nu este cu putință.

„Aceste acte sunt scoase de sub controlul oricărei jurisdicțiuni, chiar și în țările cum este Franța, care au un consiliu de Stat, adică o instanță administrativă superioară, cu misiunea de a controla actele administrațiunei. Actele acestea sunt în afară de orice control, chiar și în acele țări. Prin urmare este

un drept să ne întrebăm, ce au să devină și la noi? Răspunsul ni-l dă legea din 1866. Art. 4 din legea dela 1866 rezervă autorității administrative asemenea acte și adaugă, că dacă întâmplător asemenea acte ar fi aduse înaintea instanțelor judecătorești, autoritatea administrativă are dreptul de a ridica conflictul de atribuțiuni“. (Desb. Senat. ședința 20 Martie 1910). Ca exemplu de act de guvernământ, ministrul justiției ne cita faptul opririi unei reprezentațiuni teatrale imorale.

După noi art. 4 din legea dela 9 Iulie 1866, pe care l-am reprodus mai sus ne vorbește despre conflictul de atribuțiuni, adică când o necesitate judecătorească este sezisată cu judecarea unor chestiuni administrative, sau o instanță administrativă cu judecare unei chestiuni de ordin judecătorec și art. 4 ne spune că miniștrii, prefectii sau părțile interesate când vor crede că o chestiune, care se tratează în prima instanță înaintea unei judecătorii, este de atribuțiunea administrațiunii, vor putea cere trimiterea afacerii autorității competente. Dacă judecata respinge sau admite cererea, partea nemulțumită se va adresa Curții de casație pentru regularea conflictului. În Franța acest conflict de atribuțiuni este dat în judecata tribunalului de conflicte. La noi prin legea din 11 Februarie 1864, pentru organizarea consiliului de Stat, acest drept era conferit consiliului, iar prin legea prin care se împart atribuțiunile consiliului, aceste atribuțiuni sunt conferite Curții de casație.

În acest articol, se vorbește numai de delimitarea sferelor de atribuțiuni ale puterii executive și judecătorești și se arată mijlocul creiat de lege pentru a împiedica ca una din puteri să nu încalce asupra atribuțiunilor celeilalte. De pildă pentru a obține o autorizare de construcție, cineva se adresează tribunalului, pentru a înființa o industrie insalubră, cineva se adresează justiției să-i dea autorizare. Iată cazuri în care se poate invoca conflictul de atribuțiuni.

Prin urmare art. 4 nu vorbește de actele de guvernământ. Prin legea din 1910 se revine la sistemul belgian, care nu cunoaște actele de guvernământ și unde particularul lezat printr'un act ilegal al puterii executive are drept la daune.

În Franța, s'a născut teoria actelor de guvernământ tocmai pentru că actele puterii executive pot fi anulate de consiliul de Stat.

A recunoaște însă puterii executive dreptul de a îndeplini un șir întreg de acte în afară de orice lege, pe de asupra legilor, violând orice drepturi, într-o legiuire, în care cetățeanul nu ar putea obține anularea unui act administrativ ilegal, răpindu-i astfel și nevinovata garanție de a putea cere despăgubiri pentru daunele suferite, ar fi o măsură lipsită de cel mai elementar spirit de liberalism, ne spune cu drept cuvânt ministrul justiției în expunerea de motive a legii din 17 Februarie 1912, criticând legea din 1910.

Dar, dacă examinăm exemplul dat, ca anume oprirea unei reprezentațiuni imorale ar constitui un act de guvernământ, constatăm că el este un act de poliție, care poate fi examinat de justiție și în cazul când oprirea a fost samavolnică, când reprezentarea nu era imorală, ea va atribui daune celui păgubit.

Sub imperiul acestei legi, tribunalul Ilfov, s. III-a, prin sentința din 30 Septembrie 1910, confirmată și de Curtea de apel București IV (decizia 170 din 1911), și de Curtea de cauză I-a, stabilește că oprirea ordonată de ministerul de interne a expediției unui număr de foi ale ziarului *Dimineața* constituie un act de guvernământ<sup>1)</sup>, întru cât are un mobil politic.

Și aci iarăși, instanțele noastre judecătorești au socotit drept act de guvernământ o simplă măsură de poliție. În adevăr, legea pentru organizarea poliției generale a Statului prevede că între obligațiunile poliției este și aceea de a preveni infracțiunile dela legi și regulamente. Când autoritatea polițienească constată că într'un ziar se găsesc informațiuni de așa natură, în cât fiind citite într'o anumită regiune, ar putea să provoace neorândueli, este datoare să oprească expediția acestor foi pentru acea localitate, dar actul e un act administrativ de autoritate de natură polițienească, supus controlului juridicțional. Instanța competente va judeca în fapt, dacă măsura luată de

---

1) *Dreptul* din 1910 No. 68, pg. 543. Ilfov III, sentința din 30 Sept. 1910 cu o adnotație de mine.

administrațiune era justificată și, dacă nu era, va declara actul ilegal, abuziv și ca atare autoritatea administrativă va fi răspunzătoare de daune.

Dacă o asemenea măsură ar fi socotită drept act de guvernământ, atunci presa care nu ar fi favorabilă guvernului ar putea fi paralizată în activitatea ei, căci i s'ar refuza transportul poștal. Serviciul poștal este monopolizat și e un serviciu public și orice serviciu public, fie că e direct exploatat de Stat, fie că e exploatat prin concensionar nu poate să aibă preferințe și nu poate refuza executarea serviciului dacă cel care îl reclamă, îndeplinește condițiunile cerute pentru toată lumea.

Constatăm prin urmare la instanțele noastre judecătorești o tendință pronunțată de a legitima abuzurile administrațiunei, considerând drept acte de guvernământ măsuri, polițienești. Instanțele judecătorești pentru a motiva hotărârile, invoacă mobilul politic al actului, adică se prevalează de doctrina abandonată în Franța din 1875 și care e recunoscută de toți scriitorii ca fiind periculoasă libertăților publice.

Prusia, care se considera la noi, ca o țară puțin liberală, am arătat că avea reglementat prin art. 63 din constituțiunea din 1850 dreptul de necesitate și jurisprudență cum ne arată Laband, aplică cu scrupulozitate principiile. În Austria, art. 14 din constituțiune admite acelaș principiu și stabilește că dacă aceste măsuri ale guvernului nu au fost supuse spre ratificare parlamentului, sesiunea care urmează punerii lor în aplicare, aceste măsuri încetează de a mai avea vreo forță obligatorie.

La noi, fără lege, având o constituție, care stabilește că nu se poate nici constituția, nici legile prin măsurile puterii executive, se proclamă în principiu că măsuri polițienești cu un mobil politic pot să violeze drepturi, căci ele fiind declarate drept acte de guvernământ sunt sacro sancte. Este întronarea abuzului și ridicarea lui la rangul de principiu.

Violarea constituțiunei este la noi o boală a oamenilor politici. Cele mai multe dintre legi sunt anticonstituționale, așa în cât casația în secțiuni unite va avea foarte mult de lucru dacă s'ar face recursuri pe motiv de neconstituționalitate. Această ten-

dintă ce constatăm la oamenii noștri de guvern de a nu cunoaște margini la atotputernicia lor este îngrijitoare. Pentru dânșii legi, constituție, nu însemnează nimic, când voiesc să realizeze ceva. Ce să mai zicem când, chiar autorii constituțiunei din 1923, o violează, câteva luni după punerea ei în aplicare, căci, în 1924, se declară starea de asediu, prin ordonanța generalului comandant al corpului II, violându-se art. 128, al. II, constituție, iar printr'un decret, tot din 1924, se măresc taxele vamale, adică creiază impozite fără lege, contravenindu-se la art. 109 din constituție.

Singura putere, care uneori face obstacol atotputerniciei lor, este puterea judecătorească.

Și puterea judecătorească are și suficientă putere și suficientă autoritate ca să aducă la respectul legalității pe toată lumea.

Curtea de casație printr'o decizie din 20 Noembrie 1907, ne spune că actul de guvernământ nu poate fi decât acela care regulează raporturile guvernului cu Parlamentul, acele care ordonă măsurile de siguranță internă sau externă a Statului și acela care decide de război <sup>1)</sup>. Făcând o asemenea enumerație, înalta Curte nu arată și criteriul după care se diferențiază actul de guvernământ de actele administrative de autoritate.

Această lucrare o face legiuitorul din 17 Februarie 1912. El caută să stabilească normele după care să se poată deosebi actele de guvernământ; el caută să lămurească aceste acte, pentru ca astfel să asigure drepturile particularilor. Am arătat mai sus întreaga economie a acestei legi, în cât e inutil să mai insistăm.

168. — Și acum după ce am examinat principiile fundamentale puse de legiuitorul din 1912, să vedem cum se face aplicațiunea de organele judecătorești.

Înalta Curte de casație s. III, printr'o deciziune din 10 Decembrie 1919 consideră drept act de guvernământ, o măsură,

1) Cas. III, decizia No. 319 din 1907, Curier jud. 1908, p. 196.

prin care guvernul, potrivit legii, organiza un serviciu public înființând o nouă cameră de comerț la Bacău prin restrângerea circumscripțiilor oamenilor de comerț din Iași și Focșani și ca o consecință a acestei noi organizări dizolvă consiliile camerelor din Iași și Focșani și stabilește noi alegeri.

Președintele și mai mulți membri ai dizolvatului consiliu fac recurs și cer anularea decretelor prin care se modifică circumscripțiunile camerelor de comerț precum și contra deciziei ministeriale prin care se dezvoltă consiliul camerei de comerț din Iași și se stabilesc noi alegeri.

„Un asemenea act, zice înalta Curte<sup>1)</sup>, constituie un act de guvernământ, căci, printr'un asemenea act, legiuitorul a înțeles, după cum arată lămurit în articolul de mai sus, măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea și siguranța publică, cum și orice alte dispozițiuni luate spre a garanta interesele superioare ale Statului, căci modificarea circumscripțiilor unor camere de comerț cu toate consecințele ei, precum este dizolvarea adunării vechilor camere spre a se face alegeri în conformitate cu noua stare de lucruri, este o măsură pe care guvernul o ia totemai în vederea reglementării cerințelor și intereselor superioare ale comerțului, etc“.

Or, înalta Curte când se ridică excepțiunea că actul atacat ar constitui un act de guvernământ, trebuia să examineze :

1. Dacă actul atacat este, *prin natura sa politică*. Și ar fi răspuns imediat că este un act cu caracter pur administrativ, prin care se organizează un serviciu public în conformitate cu legea din 10 Mai 1886 asupra camerelor de comerț. Art. 2 din lege spune formal că guvernul va putea înmulți numărul camerelor de comerț și prin decret regal se va determina circumscripțiile și numărul membrilor fiecărei camere.

2. Pentru ca actul să fie de guvernământ trebuia ca el să fi fost determinat de un pericol, să fi fost o situațiune de criză, căci actele de guvernământ privitoare la măsurile de siguranță internă nu sunt acte de timpuri normale. Or, în speța care era

---

1) *Dreptul* 19/920, pag. 220.

pericolul grav, care necesită facerea actului? Și apoi constatăm că, în speță, ministrul, trebuind să facă aplicațiunea legilor, a procedat conform cu legea formând această nouă cameră de comerț.

3. Trebuia să vadă dacă măsura era provizorie și dacă era luată de guvern, în afară de atribuțiunile sale.

Or, măsura era perfect legală și era definitivă în sensul că actul puterii executive nu avea nevoie de nici o ratificare din partea parlamentului.

Chiar dacă legea nu ar fi dat în mod expres guvernului dreptul de a organiza și de a crea noi camere de comerț, doctrina admite că puterea executivă are dreptul de a organiza serviciile publice. Iată ce ne spune Duguit (*Traité de droit constit.* II, p. 469 și urm.) : La compétence du chef de l'Etat pour faire spontanément des réglemens autonomes sur l'organisation et le fonctionnement des services publics est incontestable. Il y a là l'application d'une règle de droit contumier constitutionnel.

Făcând această simplă examinare reiese clar că actul nu poate constitui un act de guvernământ, că el este un act administrativ de autoritate, relativ la organizarea unui serviciu, dar este perfect legal.

Ca o consecință a acestei noi organizațiuni trebuia să se dizolve consiliile camerelor din Iași și Focșani, căci membrii acestor camere fuseseră aleși și de alegătorii cari atuncea făceau parte din acele circumscripții, dar care acum fac parte din circumscripția Bacău. Or, aleșii din Iași și Focșani nu mai pot reprezenta pe alegătorii circumscripției Bacău, care au alți reprezentanți.

Legea din 10 Mai 1866 consideră camerele de comerț ca stabilimente publice, adică servicii publice dotate cu personalitate și supuse tutelei administrative, exercitată de ministrul de comerț și industrie, care are drept să anuleze sau să confirme alegerile (art. 13), să exercite control (art. 18 și 27), are drept să le ceară avizuri (art. 19), aprobă bugetul (art. 30), aprobă regulamentele (art. 28).

Prin decizia 1211 din 11 Noembrie 1921, înalta Curte de ca-

sație s. III, consideră drept acte de guvernământ jurnalele consiliilor de miniștri din August 1921, prin care se proibă la export grâul, secara și derivatele lor, rezervându-le pentru consumul intern, iar disponibilul, dacă va fi, se rezervă Statului, care îi va plăti producătorului pe un preț maximal, exportându-i dânsul; se lasă liber exportul orzului, ovăzului, porumbului, fasolei, care ar depăși consumul intern, dar exportatorul va trebui să dea Statului o cantitate egală cu preț maximal. Statul cedează exportul acestor cereale unei organizațiuni private numite *Sindex* contra unui comision, care reprezintă diferența între prețul maximal plătit și acel al piețelor străine.

Inalta Curte arată că, din expunerea de motive a legii din 17 Februarie 1912 pentru organizarea Curții de casație, rezultă că, prin acte de guvernământ, se înțeleg măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general și care prin natura lor au un caracter politic, adică sunt privitoare la ordinea publică, la siguranța Statului, internă sau externă, sau la alte cerințe de ordin superior. Și apoi adaogă: „că dar întru cât prin *act de guvernământ se înțelege orice act cu caracter general și politic*, urmează a se examina, dacă măsura atacată cu recurs întrunește aceste condițiuni.

O asemenea formulare a actului de guvernământ este foarte periculoasă, căci toate măsurile luate de guvern în materie de poliție, toate măsurile restrictive de libertăți, vor intra toate în această definițiune<sup>1)</sup>.

Am văzut cum Prusienii au reglementat prin constituțiunea lor din 1850 legislațiunea de criză. Acelaș sistem îl găsim și în Danemarca și în Japonia, am văzut că există în Austra-Ungharia. Dar după rășboiul mondial, constituțiunea prusiană din 30 Noembrie 1920, adoptă prin art. 52 aceleași dispozițiuni care

---

1) Inalta curte constată că măsura are un caracter general, constată apoi că are un caracter politic, căci din referatul ministrului de interne care a motivat jurnalele atacate, se arată că exportul grâului trebuie rezervat statului care a contractat cu statul francez vânzarea unei mari cantități, din care numai o mică parte s'a executat, mai trebuia ca Statul să aibă la dispoziție producția grâului pentru a asigura hrana populațiunei cu un preț convenabil și în fine prin exportul grâului, secarei și derivatelor s'ar contribui la ridicarea valutei.



ereau și în constituția din 1850 cu adaosul că guvernul când dă ordonanțe de necesitate, trebuie să obție în prealabil asentimentul unei comisii permanente alese de parlament din sânul său<sup>1)</sup>.

Vezi această decizie în *Curierul Judiciar*, 5/1922 pg. 71 cu o adnot. de D. N. C. Schina; Dreptul 6/1922 p. 49; Pand. rom. 1922, I. p. 151 cu adnotațiuni de d. D. G. Tazlaoanu și M. Cantacuzino.

Considerând, zice curtea, că dacă exportul ar fi liber, Statul nu și-ar putea îndeplini obligațiunile, iar producătorii atrași de prețuri exagerate ar fi vândut totul în streinătate, iar populațiunea ar fi fost expusă foametei; că prin ridicarea valutei s'ar înlătura, în marginile posibilității scumpetea excesivă care apăsă asupra tuturor și cu deosebire asupra celor lipsiți de mijloace, care sunt cei mai mulți; foametea și scumpetea, consecințe ale evenimentelor prin care am trecut, pot turbura liniștea țării și este de datoria guvernelor de a le proveni, iar măsurile luate în acest scop sunt adevărate acte de guvernământ.

*Cartea nu observă că actul de guvernământ nu este un act de timpuri normale, ci un act care intervine în timpuri de criză, când parlamentul lipsind, guvernul este dator să ia de urgență măsurile necesare pentru a salvagarda existența Statului, integritatea teritoriului, ordinea publică, sau a apăra colectivitatea de unele calamități.*

*Trebuia deci să stabilească: 1<sup>o</sup> că țara se găsește într'un mare pericol, 2<sup>o</sup> că parlamentul nu era în funcțiune, 3<sup>o</sup> că era urgența ca să se ia această măsură.*

*Și răspunsul ar fi fost: nu era nici un pericol, parlamentul era în funcțiune, nu era nici o urgență.*

*Trebuie după aceea să stabilească că actul are, prin natura sa, un caracter politic, adică tinde la salvagardarea existenței statului sau a integrității teritoriului, la menținerea ordinii publice sau la înlăturarea unor calamități.*

Oprirea exportului grâului și obligațiunea pentru producători de a vinde Statului tot prisosul de grâu peste consumul intern, pe un preț fixat de stat este o măsură care violează în mod flagrant principiile constituționale căci se admite o expropiere, nu în scop de *utilitate publică*, dar în vedere de *speculațiune*; Statul nu dă o justă și prealabilă indemnizare fixată de justiție ci el fixează prețul ca să poată câștiga mai mult din diferența între prețul fixat și prețul mondial.

Dar, cum se poate susține ca un asemenea act este, *prin natura sa politic*, când este vorba de operațiuni de vindere, cumpărare, de operațiuni cu scop lucrativ.

Un asemenea act este prin natură un *act economic* și în acelaș timp *fiscal*, căci creind un monopol însemnează că s'a creiat un impozit indirect, cea-ce, potrivit constituțiunei, nu e posibil să se facă decât prin lege.

Dar nu numai atât, actul nu ocrotește un interes general.

În adevăr, interesul general cere ca toți locuitorii să contribuie la sarcinile statului într'o măsură, pe care legiuitorul o găsește justă, fie pe baza proporționalității, fie pe baza progresivității. Or, a se lua unei categorii de cetățeni produsul muncii lor pe un preț impus, cu scopul ca Statul să câștige diferența dintre prețul impus și prețul real, constituie un sistem, care nu încurajează producția.

1) C. Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate*, Buc. 1924, p. 104—105.

Constituțiunea cehoslovacă din 29 Februarie 1921, prin art. 55, admite un sistem analog, cu acel prusian. Am văzut că în Anglia nu poate fi vorba de acte de guvernământ, că în Belgia de asemenea, că în Franța există, însă îngrădit foarte serios prin jurisprudența consiliului de Stat și cu toate acestea actul e combătut cu toată energia de doctrină<sup>1)</sup>.

Prin decizia 1333 din 12 Decembrie 1922 Curtea de casație, secția I-a consideră drept act de guvernământ măsura luată în 1916 de direcțiunea generală a vămilor împreună cu comandamentul corpului de grăniceri și inspectoratul jandameriei prin care s'a ordonat ca pe o întindere de un kilometru dela frontieră în interiorul țării să nu pășuneze vitele spre a se împiedica astfel contrabandele<sup>1)</sup>.

În timpul războiului mondial, în perioada neutralității noastre, din cauza lipsei de alimente atât în Germania cât și în Austro-Ungaria se plăteau prețuri considerabile atât pentru cereale cât și pentru vite. Din această cauză foarte mulți proprietari de vite au căutat să profite de prețurile mari ce se ofereau. Guvernul însă a socotit că un export prea mare ar sdruncina întreaga economie națională, căci nu ne-ar mai rămâne vite nici pentru muncile agricole și a hotărât să prohibască exportul vitelor, conform art. 12 No. 2 și 3 din legea generală a vămilor.

Pentru a pune capăt contrabandelor numeroase ce se făceau, ministrul de finanțe a propus și parlamentul a admis modificarea legii vamale din 1905 în sensul de a se agrava contrabanda de export și a se lua măsuri pentru prevenirea contrabandelor.

Potrivit art. 54 și 247, astfel cum au fost modificate în 1916. administrația vămilor și grănicerii, exercită un drept de poliție pe o distanță de 10 km. dela frontieră în interiorul țării și oricine va vroi să pășuneze vite indigene pe o zonă din apropiere

---

1) *Curierul judiciar* din 1 Aprilie 1923, p. 202.

1) Michoud: *Des actes de gouvernement* în *Annales de l'enseignement supérieur de Grenoble* 1889, I p. 263 și urm.; Doucet, *De la notion d'acte de gouvernement et de son application aux matières internationales* Grenoble 1910.

rea frontierei până la 10 km. spre interiorul țării, va trebui să ceară în scris permisiunea biroului vamal celui mai apropiat, arătând numărul vitelor, locul pășunării și durata acesteia, pe câtă vreme legea anterioară scutea de această formalitate pe locuitorii satelor de pe lângă linia de frontieră. Nicăeri însă legea nu face nici o zonă de prohibițiune absolută.

În asemenea condițiuni, măsura de poliție preventivă luată de direcția vămilor, în 1916 de a nu mai permite pășunatul vitelor în zona de un km. era contrarie art. 247 și din vechea lege și după noua lege din 6 Aprilie 1916<sup>1)</sup>.

Dacă acum examinăm actul în mod amănunțit, constatăm :

1. Că el nu e prin natura sa politic, dar că prin natura sa e un act de poliție preventivă vamală. Autoritatea vamală ia, *în limitele prescise de legi*, măsuri pentru a preveni sau a reprimă contrabandele.

2. Că actul invocat violează art. 247 din legea generală a vămilor din 6 Aprilie 1916 ; că autoritatea vamală nu putea să violeze legea prin măsura luată.

1) Cea-ce constatăm în deciziunea aceasta, ca și în toate celelalte, este că înalta curte scapă din vedere că actul de guvernământ ca și decretul-lege sunt măsuri, care sunt luate în timpuri de criză politică sau socială. Trebuie să fie un pericol, care să fi făcut necesar actul de guvernământ. Înalta curte însă consideră : 1. Că actul de guvernământ este un *act normal*, care cuprinde *toate măsurile luate pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică, la siguranța Statului externă sau internă, sau la alte cerințe de ordin superior* ; 2. Că un asemenea act poate să fie făcut și de un agent subaltern ; 3. Și apoi constată în speță, că agentul subaltern, adică directorul vămilor, împreună cu inspectorul grănicerilor și al jandarmilor, luând această măsură au făcut un act (în speță măsura violează art. 247 din legea vămilor) de guvernământ *căci măsura e luată pentru ocrotirea unui interes general privitor la cerințe de ordine superioare*. 4. Că măsura de și nu a fost aprobată nici de guvern, nici de Parlament dela 1916 până în Decembrie 1922, e totuși validă.

Principiile, care se degajază din această deciziune sunt felurite ; cu toate acestea le putem grupa astfel : 1. Legile și constituțiunea, la noi, pot fi oricând modificate prin măsuri luate de puterea executivă pentru ocrotirea unui interes general privitor la ordinea publică sau la alte cerințe de ordin superior. 2. **Nu este nevoie ca măsura să fie luată de guvern, chiar și o administrațiune mai inferioară poate lua o asemenea măsură.** 3. Că în contra unor asemenea măsuri luate de administrație particulară **vătămat** nu are nici un drept de a reclama, calea recursului fiind închisă, ele fiind acte de guvernământ.

3. Că măsura luată de direcția vămilor nu ocroteste un interes general, cum zice înalta Curte, căci această ocrotire trebuie făcută în modul determinat de constituție, căci dacă admitem că toți și fiecare din organele și agenții Statului au dreptul să ia măsuri pentru ocrotirea intereselor generale ale Statului, neținând seama de puterea legiuitoare, am ajunge la o situațiune anarhică.

4. Că pentru a avea un act de guvernământ trebuie în prealabil să existe o stare de criză. Actul de guvernământ ca și decretul-lege sunt acte cu caracter legislativ, prin care se modifică un regim juridic legal de către puterea executivă din cauza că un pericol grav amenința Statul și parlamentul nu este în funcțiune. Or, aci și parlamentul funcționa și nici pericol nu era;

5. Că în asemenea condițiuni, dacă autoritatea vamală considera după votarea legii din 1916 că posibilitatea de a frauda nu este suficient combătută prin textul art. 247, astfel cum ea l'a propus, s'ar fi putut din nou adresa ministerului de finanțe, care ar fi putut sezisa parlamentul cerându-i să modifice textul legii. Aceasta era calea legală.

Din deciziunile, ce am examinat, rezultă că înalta Curte nu a admis principiile arătate destul de limpede de legiuitorul din 17 Februarie 1912 și prin textul legii și prin expunerea de motive și prin desbaterile ce au avut loc mai ales în Senat. În adevăr legiuitorul din 1912 a înțeles că actul de guvernământ este o măsură extremă luată de puterea executivă pentru salvarea Statului sau a colectivității de un grav pericol, un act de legitimă apărare, este un drept de necesitate, un *notverodnungsrecht*, pe care guvernul îl ia în mod provizoiu, în lipsa Parlamentului, fiind constrâns de necesitate; pe câtă vreme înalta Curte socotește că orice măsură, luată în timp normal, dacă e generală și are un caracter politic, este un act de guvernământ, că prin asemenea acte se poate modifica și suspenda constituția și legile, violându-se drepturile particularilor, căci aceste acte de guvernământ nu pot fi controlate de justiție.

Dar atunci ce sens mai au articolele și din constituțiunea veche și din cea nouă care proclamă că nimeni nu poate sus-

penda constituțiunea, că puterea executivă nu poate modifica sau suspenda legile, când se recunoaște și guvernului și autorităților administrative dreptul ca, prin acte de guvernământ, să modifice și să suspende constituția și legile ?

S'ar putea aduce încă un argument în contra teoriei, ce rezultă din deciziunile înaltei Curți. Constituțiunea noastră și cea din 1866 și aceea din 1923, proclamă : 1) principiul separațiunii puterilor ; 2) stabilește guvernul parlamentar ; 3) stabilește că puterea executivă are drepturi limitate, determinate prin constituție ; 4) oprește puterea executivă de a modifica legile ; 5) oprește puterea legislativă de a atinge constituția prin legile ce face.

Art. 103 din constituția din 1923 prevede sancțiunea pentru actul legislativ, care ar viola constituția. În asemenea condițiuni, vom vedea *legi, care și ele căutând să ocrotească* interese generale privitoare la ordinea publică, fiind anulate ca neconstituționale, pe câtă vreme dacă guvernul sau chiar un director al unei administrațiuni ar fi luat o măsură similară, actul și-ar fi produs efecte juridice, căci cel vătămat nu poate să-l atace fiindcă este un act de guvernământ.

## Decrete-Legi

169. — Constituția dela 1866 proclama principiul separațiunii puterilor dând dreptul de a legifera numai puterii legislative, oprind în mod formal puterea executivă de a face acte care să contravină legilor, oprind-o de a încerca să modifice sau să suspende constituțiunea.

Viața normală a Statului poate însă să fie turburată, Statul poate să treacă prin anume crize politice, care să facă ca echilibrul pe care constituțiunea l-a stabilit între cele 2 puteri politice ; guvernul și parlamentul, să fie rupt. În sistemul constituțiunii noastre, Regele este arbitru suprem între cele 2 puteri

în conflict și la neînțelegere el poate sau să aprobe atitudinea guvernului și să dizolve parlamentul, sau să primească dimisia guvernului.

De ordinar, aceste acte se petrec într'o atmosferă normală și schimbarea de guvern, efectuată în urma votului de neîncredere al parlamentului, sau dizolvarea parlamentului și convocarea corpului electoral nu au urmări politice grave.

Se poate însă întâmpla ca dezacordul dintre puterea executivă, cea legislativă să fie profund, ca puterea executivă să voiască să schimbe regimul politico-juridic și atunci stabilește o stare juridică nouă, extra-legală, cunoscută sub numele de lovitură de Stat, dizolvând parlamentul și legiferând pe cale de decrete. Așa s'a întâmplat la noi, în urma loviturii de Stat din 2 Mai 1846. Dacă însă parlamentul are suficient sprijin în opinia publică, se poate să pornească de jos în sus o mișcare revoluționară, care să înlătore guvernul, fie pentru a menține starea juridică anterioară, fie pentru a schimba regimul politico-juridic și a-l înlocui cu altul nou; se poate de asemenea întâmpla ca mișcarea revoluționară pornită de jos în sus, să nu admită nimic din organizarea existentă. Or, cum ar fi. lovitura de Stat sau revoluție, un lucru e cert, că, în urma unei asemenea mișcări sociale, pactul social e sfâșiat și o nouă organizare socială trebuie să apară.

Starea de legalitate, care domină în timpurile normale poate să fie întreruptă și din cauza crizelor internaționale. În timp de război, se caută să se strângă cât mai mult legătura de solidaritate, care unește pe toți membrii comunității, viață juridică și socială nu se întrerupe, dar este dominată de ideea de salvare a Statului: fiecare este dator să contribuie și cu persoana sa și cu averea sa pentru realizarea acestui scop suprem: înfrângerea inamicului.

Parlamentul poate să se găsească în imposibilitate de a se întruni și puterea executivă singură să reprezinte Statul, cum de pildă s'a întâmplat în Belgia în 1914, când, țara fiind invadată aproape în întregime de Germani, Regele și puterea executivă s'a retras la Havre, în Franța, unde nu s'a putut întruni

și parlamentul. Într-o asemenea ipoteză, cine ar putea să ia măsurile necesare pentru reușita războiului, cine ar fi putut chema sub arme cetățeni mai mici de 21 ani, cine ar fi putut să fixeze cheltuelile Statului, cine ar fi putut face împrumuturi în numele Statului pentru nevoile armatei? Dacă puterea executivă nu îndeplinea aceste atribuțiuni ale puterii legislative, prin decrete legi, ea ar fi comis o crimă față de țară, căci o pune în imposibilitate de a mai putea continua lupta.

În expunerea de motive a decretului-lege din 26 Decembrie 1914, guvernul belgian caută să legitimizeze puterea sa de legiferare astfel: constituțiunea proclamând că puterea legislativă se exercită în mod colectiv de Rege și de parlament și întru cât această dispoziție e inexecutabilă din cauza imposibilității de a se întruni a parlamentului, Regele, rămânând singura ramură a puterii legislative, are dreptul de a exercita funcțiunea legislativă, în lipsa celor două camere.

170. — Constituțiunea română din 1866, ca și cea belgiană, după care a fost luată, ca și cea franceză, aparține tipului rigid, adică prevede o procedură specială pentru modificarea ei, arătată în art. 128 (129 și 130 din const. din 1923); ea nu cuprindea ca constituțiunea prusiană din 1850, ca cea daneză și japoneză, dispozițiuni speciale pentru reglementarea stărilor de criză; de aceea înalta Curte de casație s. I. prin deciziunea - din 15 Februarie 1919, stabilește că constituțiunea din 1866 se preocupă și presupune pentru organizarea ce stabilește, *starea de pace, starea normală*, că ea nepreocupându-se de starea de criză, trebuie să admitem, pentru această perioadă, *dreptul de necesitate*<sup>2)</sup>, care consistă în aceea că puterea executivă are dreptul

1) Constituțiunea italiană și cea engleză aparțin tipului flexibil. Constituțiunile de acest tip pot fi modificate de parlamentul obicinuit. Parlamentul italian, prin legea din 22 Mai 1916 asupra deplinelor puteri acordate guvernului, stabilește ca în caz de război guvernul poate să ia prin *decrete având valoare de lege*, măsurile necesare pentru apărarea Statului, protecțiunea ordinii publice, necesitățile urgente și extraordinare ale economiei naționale etc. În Anglia, prin 3 legi, una din 8 Aug. 1914, alta din 28 Aug. 1914 și a treia din 27 Noembrie 1914. (Defense of the Realm consolidation act) se conferă guvernului puteri extraordinare.

2) *Pandectele rom.* 1922, I. p. 5.

să vegheze și, în lipsa reprezentării naționale, să ia, prin decrete-legi, măsurile necesare pentru salvarea și ocrotirea intereselor Statului, în cazul când crede că, prin întârziere, aceste interese ar fi periclitate.

Această teorie, formulată într'un mod așa de general și de absolut, este foarte periculoasă ; căci este greu de închipuit, cum foarte bine zice distinsul meu elev, d. C. Rarincescu <sup>1)</sup>, că legiuitorul constituant să fi admis ca la orice criză politică starea constituțională să înceteze și să revenim la absolutism ; starea de criză nu poate, în mod general și absolut, să întrerupă regimul legalității. Legiuitorul constituant și-a închipuit, din contră, că organizarea pe care o dă țării este definitivă, pentru o lungă perioadă de timp, că în acest interval se pot întâmpla crize, dar că ele vor fi învinse tocmai respectându-se organizarea, pe care el o înfăptuise. Altmintrelea ce seriozitate trebuie să presupunem constituantului care ar zice : „eu fac o constituțiune pentru timpul favorabil, normal, când însă situațiunea va deveni turburată, să facă fiecare cum va putea, căci atunci renunț la organizarea ce am făcut !? În tot acest interval puterea executivă, în lipsă sau chiar în prezența parlamentului, va legifera, cum va crede de cuviință. În realitate însă legiuitorul constituant ne spune formal că opera sa, constituțiunea, nu poate fi suspendată, ea însă din cauza împrejurărilor, se poate întâmpla să nu fie executabilă în unele dispozițiuni. Așa de pildă, parlamentul lipsind, nu se poate legifera, dar puterea executivă care are direcțiunea intereselor generale ale Statului atât înăuntru cât și în afară este datoare să vegheze ca siguranța și ordinea publică să nu fie turburată și să facă tot posibilul pentru ca starea de criză să fie învinsă. În această ordine de idei, puterea executivă poate face acte cu caracter general care să creeze situațiuni juridice noi, adică să legifereze pe cale de decrete-legi, însă nu e admisibil să legifereze în alte materii.

---

1) C. G. Rarincescu, *Decretele legi și dreptul de necesitate*, Buc. 1924 p. 65. Lucrarea e foarte documentată și bine studiată ; ea a fost prezentată ca teză de doctorat și, fiind socotită ca o lucrare de o reală valoare, a fost premiată de facultatea de drept din București.



Actul de guvernământ este tot un act al puterii executive, care intervine în perioada de criză, el este actul principal, care recunoscând starea de criză, stabilește și mijloacele, pe care puterea executivă le crede eficace pentru a înlătura criza. Când o revoluțiune izbucnește în interior, în lipsa parlamentului, guvernul declară starea de asediu politică; când inamicul invadează țara și parlamentul nu este în ființă, guvernul declară starea de război. Acestea sunt acte de guvernământ și pe baza lor, adică pornind dela aceste acte, puterea executivă ia toate măsurile necesare pe cale de decrete legi, adică ordonă chemarea sub drapel a tinerilor, care încă nu au ajuns vârsta stabilită pentru recrutare, fixează veniturile și cheltuelile Statului.

Cu alte cuvinte *decretele-legi*, care intervin după ce actul de guvernământ a creiat în mod provizoriu un nou regim juridic, declarând starea de asediu sau de război, sunt acte menite să completeze sau să modifice legislațiunea, care nu corespundea noului regim stabilit în mod provizoriu.

În asemenea condițiuni, aceste decrete-legi, sunt, ca și actele de guvernământ, supuse la anumite norme juridice; ele nu pot să fie opera arbitrară a puterii executive. Prin faptul că există o criză, nu însemnează că starea de legalitate a încetat, însemnează numai că, pe timpul cât va dura criza, unele dispozițiuni constituționale nu pot fi executate, dar încolo starea de legalitate continuă să existe și deci tribunalele vor face aplicațiunea legii, ținând seama de împrejurări.

Numai când o criză interioară, foarte violentă, caută să răstoarne ordinea de lucruri stabile și e pe cale să întroneze un nou regim politico-juridic și când lupta pentru înfrângerea vechiului regim este aprigă, nu mai poate fi vorba de a menține starea de legalitate, atunci nici instanțele judecătorești nu mai au nici ele aspectul senin al timpurilor normale; ele devin un instrument în mâna învingătorului, menit să sancționeze anume măsuri, pe care acesta le crede necesare pentru asigurarea și consolidarea situațiunei. În masele populare, chiar această paradă de justiție are o mare considerațiune. Cât durează această

stare de lucruri, neapărat că forța decide ; dar, imediat ce se restabilește ordinea, regimul legalității își reia domnia.

171. — Pentru a ne face o idee completă despre această problemă a legislațiunei timpurilor de criză, cred că este util să examinăm sistemele întrebuintate și în alte țări.

Vom începe cu sistemul întrbuințat de Englezi în timpul războiului mondial.

În Anglia starea de legalitate nu poate să fie suspendată de guvern fără consimțământul parlamentului. Declarațiunea drepturilor din 13 Februarie 1689 oprește în mod formal guvernul de a lua singur o astfel de măsură. Parlamentul englez care are drepturile cele mai depline, ne fiind îngădit de o constituțiune rigidă poate conferi guvernului cele mai mari puteri, poate suspenda legile dând drept guvernului de a legifera.

În Anglia starea de asediu politică<sup>1)</sup> se proclamă printr'o lege, care suspendă *Habeas corpus*.

Această măsură poate fi însă socotită insuficientă și de aceea în 1914 s'au făcut 3 legi pentru apărarea Statului : Legea din 8 August 1914, cea din 28 August 1914 numite *defence of the Realm acts* și o alta din 27 Noembrie 1914, *Defence of the Realm consolidation act*.

În virtutea acestor legi, se dă drept guvernului că, în timpul războiului, să ia măsuri pentru a ocroti siguranța publică și apărarea Regatului, având dreptul a stabili și sancțiuni pentru infractori și a organiza competența organelor de judecată civile or militare. Se dă prin urmare puterei executive dreptul de a legifera, însă numai pentru chestiunile privitoare la siguranța publică și apărarea Regatului și numai pentru durata războiului<sup>2)</sup>.

În Franța, guvernul Briand depune în parlament, la 15 Decembrie 1916, un proiect de lege, prin care se autoriza guvernul

1) Starea de asediu fictivă sau politică nu ridică tribunalelor civile dreptul de a judeca pe civili, consiliile de război având dreptul de a judeca numai pe militari, ea permite numai arestarea și deținerea preventivă, fără judecată, a persoanelor periculoase. C. Rarincescu, op. cit.

2) G. Jéze, *L'exécutif en Angleterre* în *Revue de droit public* 1917 p. 24 și urm.

ca, până la încetarea ostilităților să ia toate măsurile ce vor fi comandate de necesitățile apărării naționale, mai cu seamă în ceea ce privește producțiunile agricole și industriale, aprovizionarea armatei și a populațiunei.

Acest proiect a fost viu combătut în parlament. Chiar raportorul legii în Cameră, d. Violette l-a criticat ca constituind o violare a constituțiunei în sensul că o asemenea lege, dacă ar fi votată, ar însemna că puterea legiuitoare dă o delegațiune completă de a legifera puterei executive, ceea ce nu e posibil, căci constituțiunea delegând dreptul de a legifera parlamentului, aceasta nu poate în sistemul constituțional francez să delege la rândul său acest drept. Legea constituțională fixează care este organul competent de a face un anumit act, acest organ nu poate să investească la rândul său un alt organ: *delegata potestas non delegatur*.

Din această cauză guvernul a retras proiectul de lege.

Cu toate acestea au existat în Franța legi speciale care au conferit guvernului pentru anumite materii un drept de legiferare. Așa putem cita legea din 5 August 1914 asupra moratoriului prin care se autoriză guvernul de a proroga prin decrete scadențele efectelor și valorile negociabile, a suspenda prescripțiunile și perimările; apoi legea din 10 Februarie 1918, asupra aprovizionărei, care autoriză guvernul ca, prin decrete, să reglementeze sau să suspende fabricațiunea, circulațiunea, dețențiunea sau consumațiunea produselor, care servesc la alimentațiunea oamenilor sau animalelor, stabilind și sancțiuni pentru aceea care ar contraveni acestor decrete.

Asemenea legi erau foarte regulate, ele stabileau principiile și puterei executive i se permitea o mai largă putere, ca pe cale reglementară să facă aplicațiunea principiilor stabilite în lege.

Aceste decrete nu puteau fi luate de cât pe timpul războiului și 6 luni după încetarea ostilităților și trebuiau supuse spre ratificare parlamentului în prima lună dela promulgare.

În Elveția, consiliul federal, adică guvernul, a cerut parlamentului din cauza situațiunei periculoase, în care se afla republica, fiind înconjurată din toate părțile de beligeranți, ca să l

învetească cu puteri extraordinare pentru a face față împrejurărilor.

Legea din 3 August 1914 acordă consiliului federal dreptul de a lua măsurile necesare siguranței, integrității și neutralității Elveției, a salvagarda creditul și interesele economice ale țării și în particular a asigura alimentațiunea publică.

Pe baza acestei legi, consiliul federal a dat o serie de decrete cu caracter legislativ.

Puterea legislativă nu putea să acorde o asemenea autorizare generală întru cât constituțiunea elvețiană ca și cea franceză, ca și cea română aparține tipului rigid, adică constituțiunea nu poate fi modificată de cât cu anumită procedură, de o anumită adunare. În Elveția, modificarea constituțiunii nu poate fi făcută de cât în urma unui *referendum popular*, adunarea federală având o putere delegată nu putea la rândul său să delege această putere.

Dar, consiliul federal prin decretul ce le-a făcut a violat chiar principiile constituționale.

Gaston Jèze, savantul profesor de drept administrativ dela universitatea din Paris ne arată mai multe spețe judecate de instanțele elvețiene<sup>1)</sup>.

Printr'o deciziune din 14 Decembrie 1915, tribunalul federal a admis valabilitatea unor asemenea acte întemeindu-se pe necesitatea politică, căci cum spunea procurorul general Burkhardt: Au moment où la situation politique risque de cesser d'être simplement menaçante pour devenir tragique, on n'a pas entendu sacrifier le pays à la légalité. C'est le bon sens même qui plaide pour la *necesité politique*.

Robert Hoerni susține această teorie a dreptului de necesitate<sup>2)</sup>, spunând că aceasta e un drept natural, superior dreptului scris, decurgând dintr'un drept nescris, care ne spune că Statul nu poate să rămână dezarmat în fața unor pericole gra-

---

1) G. Jèze, *Les pleins pouvoirs en Suisse* în *Revue de droit publique* 1917, p. 224.

2) R. Hoerni, *De l'état de nécessité en droit public fédéral suisse* Genève, 1917 citat de C. Rarincescu *op. cit.*

ve și urgente, căci respectarea legalității nu poate fi o cauză de periclitare a existenței naționale: țara și interesele generale nu pot fi sacrificate observării unor texte. În Italia, statutul nu prevedea o dispozițiune specială pentru modificarea lui. Cu alte cuvinte în Italia avem o constituțiune flexibilă, parlamentul având dreptul să o modifice când crede de cuviință. În timpul războiului, parlamentul italian a votat legea din 22 Mai 1916, prin care dă drept guvernului ca, în timpul războiului, pe cale de decret să ia măsurile necesare pentru protecțiunea ordinii publice și necesitățile urgente și extraordinare ale economiei naționale și a angaja cheltuelile necesare<sup>1)</sup>.

În Germania legea deplinei puteri din 4 August 1914 acordă *Bundesrath-ului* dreptul de a ordona în timpul duratei războiului orice măsuri, care ar putea remedia starea economică. Aceste măsuri însă trebuiesc supuse *Reichstag-ului* la prima sa reuniune spre examinare.

Legea din 8 Octombrie 1923, votată de parlamentul german dă drept guvernului a lua în domeniul financiar, economic și social măsurile, pe care le va socoti necesare și urgente, putându-se îndepărta chiar dela constituție. Această lege urma să fie abrogată o dată cu retragerea guvernului și cel mai târziu la 31 Martie 1924.

Dacă examinăm legislația de criză din diversele țări constatăm că: 1) cele mai multe țări afară de Prusia, câteva state germane, Danemarca, Cehoslovacia, Austria, Japonia, nu au reglementată de cât starea normală; 2) în perioadele de criză, puterea legiuitoare acordă guvernului dreptul de a legifera pentru cazurile urgente, în care *ordinea publică și siguranța Statului sunt amenințate*; 3) această legislațiune neconstituțională este provizorie, neavând putere de cât atâta timp cât ține criza. Imediat ce situațiunea normală se restabilește decretul legi nu mai au valoare, dacă nu au fost ratificate de parlament; 4) starea de criză este constatată de parlament, când acordă puterii executive drepturi extraordinare, dreptul de a legifera, tot puterea

1) *Revue de droit public* 1917, pag. 209.

legiuitoare limitează și în timp acest drept, fixând durata în care puterea executivă are posibilitatea legiferării pe cale de decrete legi.

172. — La noi, constituțiunea (și cea din 1866 ca și cea din 1923), face parte din tipul rigid, adică pentru a fi modificată are nevoie de o anumită procedură indicată în art. 129 și 130 din const. din 1923, pe de altă parte puterea judecătorească are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor.

În asemenea condițiuni presupunem că în timp de criză parlamentul votează o lege neconstituțională. Va putea oare înalta Curte de casație să înlătore aplicarea legii pe motiv de neconstituționalitate ?

Textul articolului 103 e categoric în sensul afirmativ ; el este confirmat și prin art. 128, care după ce spune că nu se poate suspenda constituția nici în total, nici în parte, adaugă că parlamentul poate, în caz de pericol, să declare starea de asediu, ceea ce însemnează că constituțiunea din 1923 admite un singur caz de suspendare, însă aceasta să fie făcut de puterea legiuitoare. De aci rezultă că, în afară de acest caz, o lege care ar atinge constituțiunea, ar putea fi declarată neconstituțională. De pildă o lege, care ar suspenda în parte sau în total dreptul de proprietate, ar putea fi declarată anticonstituțională ; de asemenea o lege prin care s'r recunoaște administrațiunei active dreptul a judeca și condamna pe particulari ar fi anticonstituțională.

Presupunem că într'o perioadă de criză, parlamentul funcționează cum a funcționat la noi, la Iași din Decembrie 1916 — 1918. Acest parlament are dreptul să ia toate măsurile pentru salvagardarea comunităței, dar imediat ce războiul a încetat, ce starea normală s'a restabilit, imediat ce s'a decretat trecerea armatei pe picior de pace, particularul vătămat printr'o lege anticonstituțională poate cere înlăturarea ei ; el nu putea face aceasta când întreaga comunitate luptă pentru existența ei, când Statul ordonă tuturor oamenilor valizi să-și riște viața pe câmpul de bătalie, când trebuie să existe o unitate de vederi complete. Dar imediat ce pericolul a trecut și starea de război a încetat, drepturile garantate de constituțiune își reiau toată pute-

rea, ele au putut fi numai suspendate în timpul stărei de război sau a stărei de asediu, dar constituțiunea nu a fost desființată.

Puterea executivă nu poate să aibă mai multe drepturi de cât parlamentul. În cazul când parlamentul a autorizat guvernul printr'o lege ca să ia anume măsuri cu caracter legislativ, principiul de drept public, *delegata protestas non delegatur*, ne arată că măsura nu e constituțională, căci legiuitorul constituant a fixat atribuțiunile și nu incumbă legiuitorului ordinar să schimbe ordinea lucrurilor stabilite de constituție. Dar chiar dacă am admite că ar fi valabilă o asemenea delegațiune, trebuie să aplicăm principiul *nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*, neavând dreptul de a face acte neconstituționale, parlamentul nu poate conferi acest drept puterii executive.

Puterea legiuitoare poate deci suspenda constituțiunea prin declararea stărei de război și a stărei de asediu. Acestea sunt posibilități recunoscute de constituție și luând asemenea măsuri, parlamentul este deci în limitele constituționale.

Dacă însă intervin pe neașteptate evenimente grave și parlamentul se găsește lipsă, fie că e dizolvat, fie că se află în vacanță, puterea executivă poate să intervie și să facă ea declararea stărei de război sau a stărei de asediu.

Odată starea de criză constatată, guvernul poate să edicteze noi măsuri, prin care să completeze pe acele deja luate prin primul act, dar toate aceste măsuri trebuie să aibă drept scop înlăturarea crizei politice, care turbură țara, să fie făcute într'un scop politic pentru a apăra existența și integritatea statului, ordinea publică, a asigura alimentația publică, a împiedeca răspândirea boalelor molipsitoare, etc.

Legiuitorul constituant ne vorbește despre actele de guvernământ și am arătat, care sunt caracteristicile acestor acte, decretul legi sunt acte pe care guvernul le ia pentru completarea principiilor stabilite prin actul de guvernământ. Prin urmare decretul-legi trebuie să aibă aceleaș caractere ca și actele de guvernământ.

Un decret lege prin care s'ar ridica dreptul de opoziție în

materie civilă, un altul prin care s'ar desființa dreptul de preferință al creditorului hipotecar, adică s'ar reglementa raporturi patrimoniale dintre particulari sau s'ar desființa drepturi ale particularilor, nu au caracterul politic și prin urmare nu pot avea nici de cum puterea unei legi măcar în mod provizoriu.

La noi s'a făcut un abuz considerabil de decrete-legi; unele dintr'însele nu aveau nici o legătură cu ordinea publică; nu prezentau un caracter de urgență, coprindeau dispozițiuni privitoare la interese private și ceea ce este și mai grav unele au fost edictate chiar în timpul când funcționa parlamentul. Să cităm câteva exemple luate la întâmplare: decretul-lege 611 din 14 Feb. 1919 privitor la sporirea taxelor asupra băuturilor spirtoase; decretul lege 2780 din 6 Iulie 1919 prin care se ridică conferința de limbile greco-latine la rangul de catedră de filologie comparată a limbilor greacă și latină la facultatea de litere a universității din București; decretul-lege 2845 din 6 Iulie prin care se modifică art. 42 din legea învățământului primar, privitor la program; decretul-lege 2837 din 8 Iulie prin care se modifică mai multe articole din legea de organizarea ministerului instrucțiunii; decretul-lege 2899 din 8 Iulie 1919 prin care se modifică art. 237 c. proc. pen.; decretul-lege 3226 din 30 Iulie 1919 prin care se modifică art. 43 din legea teatrelor; decretul-lege 3265 din 6 August 1919, prin care se modifică art. 86 din legea comunelor urbane; decretul-lege 3328 din 8 August 1919, pentru modificarea art. 54 din legea învățământului secundar și superior decretul-lege 3575 din 19 August 1919, pentru adăugirea unui alineat la art. 340 codul procedura penală; decretul - lege 3921 din 12 Septembrie 1919, privitor la modificarea art. 17 din legea academiei de comerț din București; decretul 4514, publicat în Monitorul Oficial No. 158 din 1919 prin care se stabilesc taxe comunale; decretul-lege 2538 din 24 Iunie 1920, prin care se modifică legea de organizare a ministerului muncii din 30 Aprilie 1920; decretul-lege 2553 din 17 Iunie 1920 pentru modificarea legii vămilor; decretul-lege 1420 din 2 Aprilie 1920 pentru regularea raporturilor dintre proprietari și chiriași, etc. etc. Și sunt mii de asemenea de-



crete-legi, în care puterea executivă legiferează materii, care nu se refereau nici la siguranța și ordinea publică, nici nu prezentau vre-o urgență pentru interesele generale. Ceva mai mult unele au fost luate când corpul legislativ funcționa sau urma să fie deschis.

Ușurința cu care s'a legiferat la noi pe cale de decrete legi, suspendarea legilor prin jurnale ale consiliului de miniștri<sup>1)</sup>, faptul că de și avem o constituție rigidă se modifică această constituție de parlamentul ordinar, suspendarea acestei constituțiuni (din 1923) prin ordonanțe date de comandanți militari pe bază de legi și decrete abrogate prin constituțiune (art. 137), violarea constituțiunii la câteva luni după aplicare prin faptul că se creiază noi impozite indirecte, prin faptul măririi taxelor vamale prin decret, contrar art. 110 din constituție, și atunci când parlamentul exista și nu era nici urgență, toate aceste acte nu sunt menite să ne ridice prestigiul. Din contră, asemenea măsuri reușesc să creieze un spirit de nesiguranță foarte dăunător și prestigiului și creditului public.

Inalta Curte are un foarte mare rol, căci ea are căderea să stabilească starea de legalitate, ea poate să facă ca aceste manifestațiuni dictatoriale să dispară, exercitând un serios control asupra actelor puterii executive, atunci când asemenea acte vatămă drepturile particularilor.

Decretul-lege ca și actul de guvernământ este o măsură arbitrară, justificată de o stare de criză, de o necesitate imperioasă, ca atare el nu poate să aibă de cât un caracter provizoriu. Guvernul care îl edictează trebuie să-l supue parlamentului spre ratificare în prima sesiune a Camerei.

Curtea de casație din Roma printr'o decizie din 16 Noiembrie 1922, casând o deciziune a Curței de apel din Neapol zice: La corte d'appello din Napoli ho osservato che non vi e termine perentorio par la presentazione dei decreti-legge alla ratifica del parlamento. E codesta una petizione di principio, nella quale si amieda un pericoloso errore. Non vi e termine, perche non vi

1) Astfel au fost suspendate efectele legii din 30 Iulie 1921 privitoare la încurajarea culturii pământului cu mijloace mecanice.

puo essere, vale a dire, perche non esiste nessuna norma autorizzante il governo a emanare decreti-legge. Ed e precisamente questa la ragione categorica che impone sollicitudine e diligenza nel ripristinare sulla materia che e oggetto del atto illegittimo il governo ditta arbitrariamente una legge, ne exige dai cittadini la osservanza, obligandosi a chiedere il Parlamento la sanatoria del arbitrio consumato. Qualora tale obbligo non adempia nel tempo e nelle circostanze in cui l'adempimento e possibile, i cittadini si possono considerare dispensati dall'obedire a una legge inconstituzionale<sup>1)</sup>.

Curtea de casație din Roma stabilește : 1) că decretul-lege e o măsură arbitrară ; 2) că guvernul, făcând acest act, pretinde cetățenilor observarea, respectarea actului, obligându-se a cere parlamentului ratificarea actului arbitrar ; 3) că îndată ce guvernul nu-și îndeplinește această obligațiune în timpul și în împrejurările în care îndeplinirea e posibilă, cetățenii se pot considera ca scutiți de a asculta de o lege neconstituțională.

Cu ocaziunea modificărei constituțiunei, în 1923, Curtea de casație a cerut ca să se reglementeze și la noi legislațiunea de criză așa cum s'a făcut în Germania și în Cehoslovacia. Parlamentul însă nu a găsit de cuviință să legifereze asupra acestor chestiuni ; a recunoscut numai existența actelor de guvernământ fără să le caracterizeze. Așa în cât urmează să ne conducem tot după principiile legii din 1912. Or, legiuitorul din 1912 a vroit să apere drepturile particularilor contra abuzurilor administrațiunei, dar a recunoscut și Statului dreptul de necesitate, dreptul pentru guvern, organul de veghe, organul de orice moment. deținătorul forței publice, de a întrebuiința toate mijloacele chiar neprevăzute și chiar oprite de lege, pentru a salva Statul în caz de pericol.

Dar pentru un decret-lege ca și pentru un act de guvernământ trebuie :

1) să existe un pericol, adică Statul să se găsească în necesitatea de a recurge la asemenea măsuri. Prin urmare când asemenea pericol nu există, o asemenea măsură este arbitrară, ilegală și justiția nu poate ține seamă.

2) *Imediat ce pericolul a trecut și s'a reintrat în legalitate, actul de guvernământ sau decretul-lege nu mai produce efecte dacă nu au fost ratificate de parlamentul ordinar sau de camerele de revizuire, după natura principiilor ce ele cuprind<sup>1)</sup>.*

Iată cum se exprimă distinsul magistrat, d. I. N. Stambulescu procurorul general al înaltei Curți de casație, cu marea sa autoritate, în lucrarea sa *Principii de drept constituțional* (București, 1924) vorbind despre *dreptul necesității*: „In momente de excepțională gravitate prin care un Stat poate trece, ca: război, turburări grave sau revolte și când parlamentul țării este în imposibilitate de a funcționa, litera constituției poate fi o piedică pentru puterea executivă de a lua măsuri de apărare?

„Dacă guvernul, singur în măsură de a cunoaște și întinderea răului și singur având în mâinile sale forța publică, deci în putința de a lua măsurile de rigoare cerute, spre a salva țara, poate trece peste litera sau spiritul constituției?

„De aci așa zisul drept al necesității.

După cum orice individ, care se vede pe nedrept atacat, are, și dela conștiința sa și dela dreptul pozitiv, facultatea de a se apăra și la nevoie de a suprima viața celui ce îl amenință, tot așa Statul atunci când situația se află în așa pericol, că trebuie luate măsuri de salvare este în drept ca, trecând peste textele și formele rigide ale legii și ale constituției să facă tot posibilul pentru a salva Statul din impasul în care s'ar găsi.

„Să presupunem un atac din partea unui Stat strein, agravat poate și de turburări interne, camerele fiind în vacanțe sau în imposibilitate de a se aduna, ca în caz de cotropire a unei părți importante a teritoriului. E posibil să se pretindă Statului, ca sclavul literii constituției, să privească la nenorocirile ce ar surveni?

1) Legiutorul din 1923, prin art. 133 din constituție, a ratificat decretul-lege din 29 Decembrie 1918, 22 Mai și 12 August 1919, privitoare la încetățenirea Evreilor; iar prin legea din 27 Martie 1920, privitoare la ratificarea, modificarea și abrogarea decretelor legi date între anii 1917 — 1920, s'a ratificat un număr foarte mare de decretul-lege.

„De sigur nu, situația de fapt fiind alta de cât cea normală, în vederea căreia au fost edictate toate regulele, dreptul primordial al societății la viață se inspiră dela dreptul rațiunii, care nu poate cere nici o abnegare supraumană, nici dezinteresare criminală”.

„Se poate zice că, în acest caz; Statul, guvernul se găsește în afară de lege, dar nu calcă legea; căci, ipoteza aceasta nu a fost prevăzută de legiuitor”.

„Abuzul măsurilor excepționale este însă de temut și pentru că puterea executivă este ușor împinsă pe panta ilegalității, d'a governa cu ajutorul decretelor legi, care duc ușor la suprimarea libertăților; trebuie riguros limitat acest drept la strictul necesar și la timpul absolut impus de circumstanțe”.

„Există însă cred pentru a treia putere în Stat, puterea judecătorească, posibilitatea și datoria de a opri asemenea porniri periculoase ale puterii executive, refuzând asemenea decrete dacă nici un motiv grav, nici o urgență, peste care nu se poate trece, nu ar exista în favoarea măsurilor luate”.

„Justiția cu ocaziunea aplicării decretelor este în drept a verifica și urgența și necesitatea unui decret; adică dacă circumstanțele legitimau o asemenea măsură, independent de răspunderea față de Camere și de opinia publică”.

„Ar mai exista și alt mijloc abuzurile decretelor-legi, este d'a pune un termen, înăuntrul căruia, camerele, pe dată ce s'ar reuni, să aibă a se pronunța, dacă ratifică sau nu acele decrete; și simplul fapt al trecerii termenului să aducă anularea lor; ceea ce ar fi de natură a opri guvernele a cădea în acest păcat<sup>1)</sup>”.

Distinsul procuror general al înaltei Curți se preocupă de decretele-legi, aceleași considerațiuni există însă și pentru actele de guvernământ, care se referă la menținerea ordinii și siguranța Statului, și unele și altele sunt făcute sub imperiul necesității, și într'unele și într'altel puterea executivă, lucrând sub puterea evenimentelor, depășește cadrul atribuțiunilor sale și într'un caz și într'altul există pericol că drepturile particula-

1) Pag. 51 și urm.

rilor să nu fie atinse de arbitrariul puterei executive și într'un caz și într'altul este nevoie ca puterea judecătorească să apere drepturile particularilor de atotputernicia puterei executive.

Prin deciziunile sale de speță declarând ca ilegale măsurile abuzive ale administrațiunei înalta Curte face ca autoritățile administrative să examineze serios actele ce fac, și să respecte drepturile particularilor; să se stabilească un regim de legalitate; admițând însă o largă aplicațiune a principiului actelor de guvernământ, lărgind în mod demăsurat sfera acestor acte, lipsite de orice control jurisdicțional, intronăm domnia arbitrariului, asigurăm organelor administrative atotputernicia, slăbind constituția cetățenească, slăbind încrederea în justiție, stabilind ideia că numai influența politică îți dă posibilitatea de a schimba situațiuni juridice prin acte administrative necontrolabile de puterea judecătorească.

Am arătat (pag. 50) că această teorie a decretelor de necesitate s'a dezvoltat în Germania, pe câtă vreme în Franța s'a elaborat doctrina actelor de guvernământ (vezi Otto Mayer, *Droit administratif allemand* I p. 11 și urm.). Noi am luat ambele teorii, creind o teorie proprie, prin care justificăm arbitrariul.

Zicem că actele de guvernământ relative la menținerea ordinii și la siguranța Statului se aseamănă cu decretele-legi, în realitate ele sunt acte superioare. Și unele și altele pot fi făcute de guvern, în caz de necesitate. Dar, întâi puterea executivă face un act de guvernământ, adică declară război, declară starea de asediu pentru a putea combate pericolul ce amenință Statul; în alte cazuri puterea executivă dizolvă parlamentul pentru a întrona dictatură și apoi face legi pe cale de decrete, sau decrete-legi. Actul primordial, actul inițial, este însă în majoritatea cazurilor un act de guvernământ. Se poate însă întâmpla ca acest act să fie regulat făcut, adică să fie opera puterei legislative, adică declararea stărei de război sau de asediu să fie făcută prin lege, însă mai pe urmă, în lipsa parlamentului; puterea executivă completează sau modifică legile necesare pentru menținerea ordinii publice sau pentru creierea serviciilor necesare din cauza crizei.

---

## CAPITOLUL VII.

### TEORIA JURIDICA A FUNCȚIUNEI PUBLICE.

173. Funcționari publici.—Guvernanți.—Funcționari, agenți auxiliari, agenți rechiziționați. — 174. Caracterul juridic al funcțiunei publice. — 175. Teoria profesorului Berthélémy. — 176. Condițiuni pentru numirea în funcțiuni. — 177. Pregătirea profesională a funcționarului. — 178. Statutul funcționarilor. — 179. Stabilitate, inamovibilitate. — 180. Funcționari de deciziune și funcționari de execuțiune. — 181. Jurământul funcționarului. — 182. Raporturile juridice dintre Stat și funcționar; leafa funcționarului. — 183. Ierarhia. — 184. Interzicerea cumulului; incompatibilități. — 185. Mijloace pentru perfecționarea profesională a funcționarilor. — 186. Indatoririle funcționarilor; dreptul disciplinei. — 187. Dreptul de revocare. — 188. Garanțiile funcționarilor față de administrați. — 189. Garanțiile administrațiilor față de funcționari. — 190. Grad și funcțiune; Ofițerii sunt proprietarii gradului; dreptul de a demisiona. — 191. Limita de vârstă. Funcționari de fapt. Uzurpatori. — 192. Dreptul de asociațiune al funcționarilor.—193. Dreptul de pensiuine.—194. Auxiliari și richiziționați.

173. — Am văzut în capitolul IV că sancțiunile publice au drept scop satisfacerea nevoilor de interes general. Cetățenii care concurg într'un mod oarecare și într'o sferă mai mult sau mai puțin înaltă la funcționarea serviciilor publice se numesc *funcționari publici*. Toți acei care dețin și exercită vreuna din atribuțiunile Statului toți cei care exercită o funcțiune socială se numesc deci, într'un sens larg, funcționari publici.

Dar trebuie să facem distincțiuni între *guvernanți* și *agenți*. Și guvernanții și agenții își depun activitatea lor pentru a asigura regulata funcționare a Statului, sau mai bine a serviciilor publice. Guvernanții determină care nevoi de interes general urmează să fie satisfăcut, în ce măsură și prin ce proceduri. Ei sunt ajutați de agenți, care aduc la îndeplinire cele hotărâte de

gubernanți. Ar fi deci gubernanți *colegiile electorale*, adică acei cetățeni, desemnați de constituțiune care potrivit procedurii arătate în legea electorală desemnează pe membrii parlamentului. Membrii colegiilor electorale, își dau votul lor, în cunoștiință de cauză, ascultând pe candidați, care își arată programul de activitate. Prin această desemnare ei arată că preferă o anumită organizare a serviciilor publice, o anumită îndrumare a activității acestor servicii. Ei ar trebui să aibă forța cea mai mare și dacă nu o au, cauza trebuie căutată în lipsa de organizare a alegătorilor.

Toți gubernanții sunt *deputații* și *senatorii* chemați să stabilească normele de conducere a acestor servicii. Tot guvernant este *Regele*, care colaborează cu cele 2 camere la înfăptuirea legilor, (art. 34 constituție), el este un organ de reprezentățiune. Toți gubernanții sunt *ministrii*, care exercită puterea executivă în numele Regelui (art. 92 și 87 din constituție).

Pe câtă vreme agenți sunt acei care colaborează cu gubernanții pentru a asigura regulata funcționare a serviciilor publice astfel cum au fost organizate și îndrumate de gubernanți. Sunt deci agenți: prefectii, consilierii județieni, primarii, consilierii comunali, funcționarii ministerelor, agenții de poliție, profesorii, etc. etc.

Agenții depind de gubernanți, care le determină atribuțiunile și fixează normele după care trebuie să se conducă activitatea lor, fixează obligațiunile administrațiilor și în fine determină statutul legal al acestor agenți.

Și gubernanții și agenții au însă competența limitată de constituțiune și de legi, actele lor nu au valoare de cât dacă sunt făcute în aceste limite, numai atunci aceste acte produc efecte juridice legale. În sistemul nostru constituțional înalta Curte de casație în secțiuni unite este păzitoarea constituțiunii, ea veghiază ca starea de legalitate să nu fie violată.

În acest capitol ne ocupăm numai de agenți, adică de acele persoane, care prin activitatea lor asigură mersul regulat al serviciilor publice.

Legea pentru statutul funcționarilor, prin art. 1, definește

funcționari, ne vorbește de agenți auxiliari, angajați pentru un timp determinat sau pentru o anumită lucrare (art. 2 lit. e din legea pentru statutul funcționarilor din 19 Iunie 1923), iar despre agenții rechiziționați, găsim în art. 5 lit. j și k și art. 6 din legea asupra rechizițiilor din 22 Aprilie 1877, astfel cum a fost modificată la 10 Martie 1915.

Legea pentru statutul funcționarilor, prin art. 1, definește astfel pe funcționarul public: Sunt funcționari publici cetățeni români, fără deosebire de sex, care îndeplinesc un serviciu public permanent (civil sau ecleziastic), la Stat, județ, comună sau la instituțiunile al căror buget este supus aprobării parlamentului, guvernului sau consiliilor județene sau comunale<sup>1)</sup>.

Definițiunea dată de legiuitor este eronată; el consideră ca funcționari publici pe funcționarii stabilimentelor de utilitate publică al căror buget este supus aprobării parlamentului, guvernului sau consiliilor județene sau comunale. Or, faptul că aceste bugete sunt supuse aprobării autorităților publice nu schimbă caracterul unei instituțiuni create din fonduri private de un particular și administrată după normele fixate de fondator. Un fondator poate, printr'un act de fundație, să stabilească că bugetul fundațiunei să fie aprobat de guvern, de consiliul județean sau comunal, dar, prin aceasta, nu poate să transforme instituțiunea privată într'un serviciu public, nu poate să confere administratorilor numiți de dânsul dreptul de a face acte de autoritate, căci numirea funcționarilor publici este un act de autoritate, un act de comandament, pe care nu pot să-l facă particularii. În afară de aceasta nu ne vorbește de avantajile ce primește funcționarul pentru munca depusă (salarii, remiză, titlu onorific, drept la pensiuene).

Definițiunea precisă a funcționarului public ar fi aceea care ar privi pe de o parte la funcționarea unui serviciu public, iar pe de altă parte la o prestațiune de activitate personală pentru a asigura această funcționare.

---

1) Asupra definițiunei funcționarului public, vezi articolul lui G. Jèze în *Revue du droit public* 1914, pag. 143; Nézard, *Théorie juridique de la fonction publique*, Paris, 1901.



*Funcționarii publici sunt acei cetățeni (art. 8 alin. final, constituție), care, fiind numiți de autoritatea competentă în mod legal, prestează în mod permanent o anumită activitate, care nu e exclusiv manuală, în scop de a face să funcționeze un serviciu public în schimbul unei lefe sau tratament plătit periodic, (art. 16 din legea pentru statut).*

Găsim numeroase definițiuni ce se dau funcționarului public, unele nu sunt complete, altele sunt eronate. Caracteristicile esențiale ale funcțiunii publice sunt: 1) o numire regulată; 2) un salariu periodic; 3) permanența serviciului; 4) stabilitatea pentru funcționarii definitivi (art. 6), pentru unii funcționari inamovibilitatea; 5) calitatea de funcționar este dobândită în mod complet în urma depunerii jurământului.

174. — Am arătat că funcțiunea publică nu este un mandat (pag. 121 și urm.), căci funcționarul nu deține puterea dela persoana care l-a numit, sau dela persoanele, care l-au ales, dar dela legea care organizează funcțiunea. Legiuitorul organizează funcțiunea cu atribuțiunile și obligațiunile ce găsește cu cale. Toate persoanele, care se găsesc în condițiunile legii, pot să aspire a exercita această funcțiune, pentru ca însă una din aceste persoane să o exercite în realitate, este nevoie ca să intervie un fapt făcut în conformitate cu legea, un fapt cerut de lege: desemnarea persoanei fizice de către un corp electoral sau de către o singură persoană sau prin sort (jurații, judecătorul desemnat să judece într'o anumită secțiune, sau să prezideze un birou electoral, etc).

Nu se poate face nici o apropiere între raporturile care există între administrație și funcționar și între raporturile care ar exista între doi particulari, în afară de actul de numire, care e un act unilateral de putere publică. Pentru a fi numit în funcțiune nici nu e nevoie de acceptare și de aceea funcționarul numit, chiar fără voia sa, trebuie într'un anumit termen să se prezinte la post sau să demisioneze, căci altminterlea el poate fi înlocuit, sau chiar destituit (art. 45 alin. 2 din leg. poliție). Nu numai atât, în timp cât funcționarul exercită funcțiunea, legiuitorul poate schimba condițiunile fără ca funcționarul să aibă

vre-un drept, de pildă poate mări numărul orelor de serviciu, poate micșora salariul, poate reduce limita de vârstă pentru punerea la retragere din oficiu. Or, un contract nu poate să fie modificat, fără consimțământul ambelor părți, și, dacă una din părți o face, cealaltă poate să ceară executarea contractului și daune, pe câtă vreme când e vorba de funcționar public condițiunile legale pot fi modificate, fără ca funcționarul să poată cere daune. Suprimarea unei funcțiuni făcută prin lege nu dă drept funcționarului suprimat la despăgubiri (art. 3 din legea pentru statut), însă o suprimare făcută pe cale bugetară, adică printr'un act administrativ îl îndrituește să ceară înlăturarea actului administrativ ilegal și daune<sup>1</sup>).

Numirea în funcțiunea publică fiind un act unilateral de putere publică, prin care se determină o anumită persoană ca să exercite, în anumite condițiuni, anumite atribuțiuni determinate de lege, poate fi retras, adică funcționarul poate fi înlocuit, dacă, în condițiunile arătate de lege, nu se arată că funcționarul propus ca să exercite aceste atribuțiuni este inamovibil sau stabil.

Legea pentru statutul funcționarilor publici din 19 Iunie 1923, prin art. 7, stabilește că funcționarii publici *definitivi* cari, nu sunt deja declarați inamovibili prin constituțiune (art. 104) sau prin legi speciale (profesorii, prin legea învățământului secundar și superior, etc.), se bucură de *stabilitate*. Ei nu pot fi transferați, pedepsiți și înlocuiți, de cât în anumite condițiuni prevăzute în legile de organizare ale corpurilor din care fac parte; funcțiunea nu poate fi suprimată de cât prin lege; o suprimare făcută pe cale bugetară e neregulată (art. 3 din legea pentru statutul funcț.). Curtea de casație III, admisesese deja acest principiu prin deciziunile 742 din 1923, 1243 din 23 Noembrie 1923, prin decizia 2 din 1923; ea considera, cu drept cuvânt, că bugetul e un act administrativ, care nu poate să modifice o situațiune juridică creiată printr'o lege. Funcționarul inamovibil nu poate fi transferat nici chiar la alt serviciu identic

---

1) Vezi mai sus pag. 368 și urm., No. 130, în care se arată deciziunile înaltei curți s. III, în acelaș sens.

în aceeași localitate (decizia No. 1236 din 2 Noembrie 1923, Cas. III).

175. — Profesorul Berthélémy împarte funcționarii publice în două categorii : unii cari fac acte de autoritate, de pildă un prefect, un procuror, alții cari fac acte de gestiune, un inginer, un arhitect, de pildă. În primul caz nu se poate face nici o asemănare între raporturile care există între administrațiune și funcționar și între raporturile care ar exista între 2 particulari. În cel de al doilea caz raportul acesta e foarte asemănător cu raporturile de drept civil care ar exista între două persoane din care una își închiriaza serviciile celuilalt<sup>1)</sup>.

Această teorie este criticată, cu drept cuvânt<sup>2)</sup>; ea e imprecisă, căci cei mai mulți dintre funcționari fac și acte de autoritate și acte de gestiune. De pildă un ministru face acte de autoritate, dar face și acte de gestiune (încheie contracte, etc.), un inginer de mine face acte de gestiune, dar face și acte de autoritate, când ordonă anumite măsuri de poliție minieră, un prefect sau un primar fac și acte de autoritate și acte de gestiune. Distincțiunea făcută de profesorul Berthélémy între funcționarii de autoritate și funcționarii de gestiune se bazează pe distincțiunea dintre actul de autoritate și cel de gestiune, el transportă agentului ceea ce legea zice numai despre act.

Funcțiunea publică diferă de funcțiunea privată. În funcțiunea privată avem interese antagoniste între patron și funcționar. Fiecare luptă să câștige cât mai mult, unul are interesul să plătească mai puțin, altul dorește să fie plătit cât mai mult. Statul din contră, nu are interesul să câștige, reducând salariile funcționarilor; el însă voiește ca funcționarii să fie supuși la o disciplină. Funcționarul public este obligat să respecte o anumită regulă disciplinară și în exercitarea obligațiunilor funcțiunei sale și chiar în viața privată<sup>3)</sup>.

1) H. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, ediția X Paris, 1923, pag. 49 — 50. În acelaș sens, Geogin, *L'avancement dans les fonctions publiques*, Paris, 1911; Néard, *op. cit.*

2) L. Duguît, *L'Etat* p. 379 și urm.; G. Jèze, *Principes généraux du droit adm.* a 2-a ediție, p. 27.

3) Larnaude, *Les syndicats de fonctionnaires* în *Revue pénitentiaire*, Iunie 1906; Paul Boncour, *Revue socialiste*, Ianuarie 1906; A. Berthold în

În lupta dintre patron și funcționar vedem intervenind contracte, greve, transacțiuni; patronul nu se interesează de viața privată a funcționarului. Pe câtă vreme condițiunea funcționarilor este stabilită prin lege, ea poate să fie modificată, prin lege, în mod unilateral fără ca funcționarul să aibă vre-un drept, funcționarii nu pot să se puie în grevă în cazul când autoritatea superioară nu ar admite ridicarea salariilor, ei nu pot de cât să demisioneze și să părăsească funcțiunea, după ce li se primește dimisiunea și predau serviciul (art. 12 din legea pentru statutul funcționarilor). Părăsirea serviciului de către funcționari, fie parțială, fie generală, după o înțelegere prealabilă; demisiunile colective sau individuale la aceeași epocă sau la epoci apropiate constituiesc o dezertare dela datorie, care se pedepsește cu destituirea, iar acei cari au pus la cale greva ori părăsirea serviciului se pedepsesc pe lângă destituire, dacă sunt funcționari, și cu închisoare dela 3 luni până la 2 ani și cu amendă (art. 30 și 31 din legea pentru statutul funcționarilor). Vezi pag. 218 — 219 și 251.

Și codul penal prin art. 106 și 107, dar mai ales legea pentru statutul funcționarilor din 23 Noembrie 1923 prin art. 30 și 31 pedepsește concertarea funcționarilor în scopul de a împiedica sau suspenda mersul regulat al unui serviciu public. Legislațiunea pozitivă nu face distincțiune, toți funcționarii sunt ținuți de aceleași obligațiuni, sunt supuși la aceiași disciplină.

Este adevărat că legiuitorul pedepsește mai grav pe acei care ar atinge demnitatea funcționarilor, care execută acte de putere publică (vezi art. 182 din cod. penal), însă aceste categorii și distincțiuni prevăzute de codul penal sunt indiferente dreptului administrativ. Distincțiunea formulată de Berthélémy este deci o generalizare grăbită, neavând bază reală, ne ținând seama de realități.

176. — Constituția noastră prin art. 88, stabilește că Regele ca șef al puterii executive numește în funcțiuni publice. Cu toate acestea sunt unii funcționari, cum de exemplu primarul,

membrii delegațiunii permanente, comunale, care sunt aleși de consiliul comunal (art. 27 și urm. din proiectul de lege pentru unificarea administrativă ; alții cum de pildă decanii facultăților sunt aleși de colegiul profesorilor facultății respective și confirmați prin decret regal (art. 94 din legea învățământului secundar și superior din 1912), alții sunt numiți de ministru, conform decretului-lege 1920 din 4 Mai 1920 ; unii funcționari sunt numiți de delegațiunea permanentă comunală (art. 54 din legea pentru unificarea administrativă), etc.

La numirea în funcțiuni, legiuitorul stabilește anumite condițiuni. Unele din aceste condițiuni sunt *generale*, adică sunt cerute pentru toți funcționarii publici. Aceste condițiuni sunt arătate în art. 5 și 6 din legea pentru statutul funcționarilor din 19 Iunie 1923. Legea formulează următoarele condițiuni generale : 1) calitatea de cetățean român. Prin urmare un străin sau un haimatlos<sup>1)</sup> nu pot fi funcționari publici ; 2) să fie majori (prin legea din 11 Aprilie 1924. majoratul pentru toți Români este de 21 ani) ; 3) să fie sănătoși ; 4) să nu fie suferit vre-o condamnățiune infamantă ; 5) să depue jurământ de credință Regelui și legilor Țării la intrarea în funcțiune. Pentru bărbați se mai cere : 6) ca să fi satisfăcut legea recrutărei ; 7) să se bucure de toate drepturile civile și politice.

Legiuitorul stabilește pentru unele funcțiuni *condițiuni speciale*. Așa de pildă în unele funcțiuni se cere o vârstă mai înaintată, în altele se cere exercițiul drepturilor politice, așa în cămărele, care nu au dobândit exercițiul acestor drepturi (art. 6, aliniat 2 constituție), nu pot fi admise în aceste funcțiuni. Pentru numire în alte funcțiuni, legiuitorul cere dovada de anumite cunoștințe, de pildă o anumită diplomă, sau un examen de cunoștințe profesionale, pentru altele cere, ca un anumit corp să facă recomandarea candidatului către organul care face nu-

1) La noi, și sub imperiul noii legi de naturalizare, a rămas situațiunea de haimatlos (fără patrie) Un strein, care vrea să se naturalizeze trebuie mai întâi a face cerere de naturalizare, să renunțe la cetățenia străină ce are, prin act autentic și apoi să locuiască în țară 10 ani. În tot acest interval până i se dă naturalizarea el e un haimatlos, căci legea pentru dobândirea naționalității române din 24 Februarie 1924, nu admite situația de supus român.

mire. Aşa de pildă, pentru funcţiunea de consilier la Curtea de compturi, adunarea deputaţilor făcea, până la legea din 29 Ianuarie 1895, o listă de prezentare de 3 candidaţi, din care ministrul de finanţe alegea unul şi propunea Regelui decretul de numire. Legea învăţământului secundar şi superior cere pentru numirea de profesor universitar recomandarea senatului universitar unit cu colegiul profesoral al facultăţii respective, etc.

Pentru unele funcţiuni, în care titularul nu face acte juridice, ci numai fapte (vezi No. 151), administraţiunea poate angaja cu contract o persoană ca să exercite acea funcţiune. Aşa administraţiunea poate angaja cu contract chiar un strein ca profesor, ca arhitect, ca grădinar ; poate să facă contract pentru pledarea unui proces cu un avocat, etc. În acest caz avem o adevărată locaţiune de serviciu (art. 2, litera d din legea pentru statutul funcţionarilor).

177. — Funcţionarul public pentru ca să fie util trebuie să aibă o pregătire profesională, căci este incontestabil că dacă comparăm rezultatele obţinute prin activitatea a doi funcţionari de aceeaş inteligenţă din care unul a avut o pregătire profesională, vom constata că funcţionarul pregătit capătă încredere în sine însuşi, are spirit de iniţiativă, cunoaşte chestiunile cu care se ocupă, cunoaşte spiritul legilor, îşi dă seama de rezultatele deciziunilor ce se iau. Din această cauză munca sa va fi spornică, lucrările ce va face vor fi numeroase şi bune. Din contra funcţionarul fără pregătire va trebui să se conducă de precedente, adică va deveni un funcţionar rutinar, neaccesibil progresului ; el nu are o vedere de ansamblu asupra activităţii în tregului serviciu precum şi asupra activităţii tuturor serviciilor publice. Din aceste cauze, el nu are încredere în soluţiunile ce ar putea găsi, el întreabă, caută precedente. Munca sa va fi deci puţin spornică, lucrările sale vor fi inferioare şi calitativ şi cantitativ faţă de lucrările concurentului său. E natural constatarea că administraţiunile, care nu cer o pregătire profesională funcţionarului, trebuie să aibă un personal cu mult mai numeros de cât administraţiunile unde asemenea pregătire este necesară, ele înlocuesc adică calitatea prin cantitate.

Primul congres internațional de științe administrative ținut la Bruxelles în 1910 s'a ocupat de această problemă a preparării funcționarilor publici<sup>1)</sup>.

Congresul internațional, ținut la Bruxelles în 1923, a examinat din nou această problemă. Raportul prezentat de d-l Le-grand, subdirector la ministerul apărării naționale din Belgia, rezumând sistemul preconizat de congresul din 1910, arată că nici o numire de funcționar public să nu se mai facă de cât pe baza de concurs în care, să se ceară candidaților ca să facă dovada unei oarecare culturi generale.

Candidații admiși să facă un stagiu de un an într'o administrațiune, fiind salariați. Candidatul nu va fi numit definitiv de cât după ce a terminat stagiul și a fost recunoscut apt.

Funcționarul care ambiționează să ocupe posturi mai înalte în administrațiune, trebuie să își completeze cultura profesională într'o școală superioară de științe administrative unde se va preda și principiile generale necesare tuturor funcționarilor administrativi dar și cursurile speciale pentru fiecare administrațiune. După un stagiu de 5 ani, funcționarii cari doresc avansarea în gradele mai înalte trec un examen serios, în care candidații trebuie să facă dovada aptitudinilor și cunoștințelor lor și pe baza căruia cei reușiți sunt înscriși în tabloul de înaintare. Pentru înaintare trebuie să se aibă în vedere: *cultura generală, competența profesională, inteligența, judecata, disciplina, ordinea* spiritul de inițiativă, spiritul de deciziune, curajul responsabilității, calitatea de organizator. Școlile administrative trebuie să dea o mare atențiune *desvoltării acestor calități*.

Legea pentru statutul funcționarilor din 19 Iunie 1923, stabilește prin art. 37 că nimeni nu poate fi numit într'o funcțiune publică de cât în baza unui examen de capacitate, că cei reu-

1) Concluziunile finale votate de congres au coprinderea următoare: „Le congrès émet le vœu de réserver à la fin des études moyennes et dans l'enseignement supérieur une place aux questions se rattachant à l'organisation, au rôle et aux attributions des administrations publiques, sans préjudice du stage effectif et pratique qui est nécessaire et doit rester distinct des études préparatives et théoriques proprement dites.

Dans l'opinion du congrès ces cours seraient accessibles aux fonctionnaires de l'administration.

șiși pe baza acestui examen sunt *stagiați* timp de un an. După expirarea acestui termen, acei cari sunt găsiți destoinici de către comisiunea de propuneri și numiri (alcătuită conf. art. 39 și 40 din statut), vor fi declarați definitiv.

Noi credem că educațiunea profesională a funcționarilor ar trebui făcută și înainte și după intrarea în funcțiune. Un tânăr, care dorește să intre în administrațiune, are nevoie de o anumită preparație. Administrațiunea are nevoie ca funcționarii să aibă anumite cunoștințe pentru ca să fie funcționari cu adevărat utili. Or, aceste cunoștințe, candidații nu le pot căpăta în școlile secundare sau comerciale. Este foarte curios că guvernantii au făcut numeroase școli pentru prepararea viitorilor comercianți și nu au căutat să dea o îndrumare viitorilor administratori. Credem că ar fi foarte folositoare o asemenea școală, în care tinerii ar învăța în afară de cunoștințele necesare unei culturi generale și unele cunoștințe profesionale, făcând și practică în administrațiune. Toți funcționarii numiți dintre absolvenții acestor școli și care, prin valoarea lor, ar dovedi că pot să aspire la rolul de conducători, căci au și cultură, și inteligență, și voință, și disciplină, și caracter, se pot prezenta, după un stagiu de 4 — 5 ani, la concursul pentru intrarea în școala superioară de științe administrative care ar servi ca o școală de stat major a administrațiunii. Invățământul special, astfel cum a fost preconizat la congresul din 1910 de d-nii Orban și Genot, a fost înființat în Belgia prin decretul regal din 15 Mai 1913, creindu-se în universitățile Statului o candidatură în științele administrative cu 2 ani de studiu<sup>1)</sup>.

Noi credem că învățământul profesional superior ar trebui predat în școli speciale, unde un personal de elită se va putea ocupa cu educațiunea științifică a studenților. În sensul acesta se propusese, în 1921, de ministrul de interne de atunci, un

1) Programul cursurilor și al examenelor e următorul:

*Examenul I.* — 1. Drept natural. — 2. Istoria instituțiilor administrative ale Belgiei. — 3. Principii generale de drept. — 4. Drept constituțional. — 5. Drept administrativ: parte generală și parte specială. Exerciții practice.

*Examenul II.* — 1. Cod civil, cartea I și a II-a. — 2. Economie politică. 3. Drept administrativ: materii speciale, exerciții practice. — 4. Principii de drept internațional privat. — 5. Noțiuni asupra administrațiunii din Congo.



excelent proiect de lege pentru creiarea unei școli superioare de științe administrative, proiect care a fost admis de Senat, dar a cărei votare s'a amânat la Cameră.

178. — Prin *statut al funcționarilor*, se înțelege complexul sau totalitatea normelor juridice, care fixează situațiunea legală a funcționarilor, determinând drepturile și obligațiunile lor generale.

Aceste norme sunt referitoare la recrutare și la înaintare, (art. 37 — 48), la transferare (art. 49 — 50), la disciplină (art. 51 — 61), la salarii, îndemnizări, pensii, concedii (art. 16 — 23). Aceste norme existau și înainte de legea pentru statutul funcționarilor din 19 Iunie 1923, ele se găseau în legile și regulamentele administrative. Constituțiunea din 1 Iulie 1866, prin art. 131 alin. 5, cerea facerea unei legi speciale *asupra condițiunilor de admisibilitate și de înaintare în funcțiunile administrațiunii publice* cu toate acestea în tot timpul cât a fost în vigoare această constituție nu s'a făcut o asemenea lege. Constituțiunea din 29 Martie 1923 nu cuprinde nici o recomandatiune pentru legiuitorul ordinar în sensul celei arătate, cu toate acestea sub imperiul noii constituțiuni s'a făcut legea din 19 Iunie 1923.

În Italia, prin legea din 25 Iunie 1908 s'a creat un statut al funcționarilor, pe câtă vreme în Franța proiectul de lege asupra statutului și dreptului de asociațiune al funcționarilor din 25 Mai 1909 a rămas înmormântat la cameră. Înă prin legea din 23 Octombrie 1919 s'a dat un statut funcționarilor comunelor cu o populațiune mai mare de 5000 locuitori.

La noi, legea din Iunie 1923 a fost determinată de mișcarea funcționarilor (între anii 1921 — 1923), organizați într'o uniune generală a sindicatelor funcționărești, care alcătuiseră un proiect de statut (76 articole).

Condițiunile stabilite prin statutul din 19 Iunie 1923 sunt generale, aplicabile tuturor funcționarilor, în afară de cei arătați în art. 2 acei cari ocupă funcțiuni politice și electiv, mitropoliții și episcopii, funcționarii corpurilor legiuitoare, specialiștii streini numiți prin contract. Pe lângă aceasta diverse legi de organizare ale serviciilor publice stabilesc condițiuni spe-

ciale, care completează astfel statutul funcționarilor din acele servicii. Așa de pildă pentru corpul judecătoresc avem dispozițiunea din art. 104 constituție și legea de organizare judecătorească, pentru profesorii secundari și superiori avem legea învățământului secundar și superior, etc., pentru funcționarii Curței de compturi legea de organizare a Curței, etc. (art. 4 din statut).

Necesitatea statutului era simțită de funcționari din cauza arbitrarului autorității politice, care se manifestă prin suprimări, licențieri, înlocuiri, transferări, destituiri fără motiv legal. Multe din ministere nici nu aveau legi de organizare al personalului funcționăresc. Astfel chiar ministerul de justiție avea numai un regulament pentru serviciul interior al ministerului, din 9 Martie 1882. Dacă observăm întreprinderile private constatăm că reușita lor se datorește în mare parte satisfacerei colaboratorilor. O remunerație insuficientă, o nesiguranță de situații a funcționarilor, o disciplină despotică sunt vițiuni de organizare, care împiedică desvoltarea oricărei întreprinderi. Aceste defecte devin și mai grave când e vorba de organizațiunile publice; unde, pe lângă alte inconveniente, mai avem și politica de partid<sup>1)</sup>.

179. — Statutul din 19 Iunie 1923 stabilește principiul ca toți funcționarii publici definitivii se bucură de *stabilitate*, (art. 7) iar constituțiunea prin art. 104 stabilește că judecătorii sunt inamovibili; tot inamovibili sunt profesorii universitari și secundari, membrii Curței de compturi, etc.

Prin *inamovibilitate* se înțelege situațiunea legală a unui funcționar, care fiind numit în mod legal nu mai poate fi revocat, suspendat sau transferat, chiar prin înaintare, în contra voinței sale, de cât ca pedeapsă, în urma unei sentințe date de un tribunal disciplinar, anume determinat de lege.

Prin *stabilitate* se înțelege situațiunea legală a funcționarului, care nu poate fi transferat, pedepsit sau înlocuit de cât în cazurile și cu respectarea formelor prevăzute de lege.

---

1) G. Chalenton, *Raport adresat congresului internațional de științe administrative* din 1923.

Funcționarii stabili se bucură de garanții mai mici de cât funcționarii inamovibili, căci funcționarii inamovibili nu pot fi transferați de cât cu voia lor sau ca pedeapsă disciplinară pronunțată de comisia disciplinară, pe câtă vreme cei stabili pot fi transferați *în interes de serviciu*, (art. 50 din legea pentru statutul funcționarilor), însă cu avizul conform al comisiunii pentru propuneri și înaintări și plătindu-li-se transportul.

Pedepsele disciplinare, la funcționarii stabili, se pronunță de comisiunile disciplinare, compuse conform art. 59 și urm., iar pedepsele sunt prevăzute la art. 51 din statut.

180. — Funcționarii de ordin administrativ se împart în 2 categorii: *funcționari de deciziune* și *funcționari de execuțiune*.

Funcționarii de deciziune sau de direcțiune sunt acei cari au conducerea unor servicii sau a unor subdiviziuni ale unui serviciu, sub direcțiunea superioară și controlul funcționarului politic (ministru, primar). Acești funcționari sunt numiți de ministru, la alegere, pe baza notelor obținute din partea superiorilor ierarhici și cu avizul comisiunii de numiri și înaintări, (art. 43); ei trebuie să aibă, cum foarte bine zice Gabriel Chavet, într'un raport făcut la congresul intern, de șc. adm. din 1923 în afară de calități necesare tuturor funcționarilor: l'esprit d'initiative, la maîtrise de soi, un esprit clair, le goût des responsabilités, enfin une certaine autorité, une certaine intensité du développement de la personnalité, grace à laquelle on arrive à persuader, à se faire respecter, écouter et obeir".

Funcționarii de execuțiune sunt recrutați dintre candidații reușiți la examenul de capacitate (art. 37 din statut). Timp de un an ei sunt stagiari. După expirarea acestui termen, acei cari vor fi găsiți destoinici de către comisiunea pentru propuneri de numiri și întăriri, constituită conf. art. 39 și 40 din legea pentru statutul funcționarilor sunt numiți definitivi. Înaintările se fac la vechime și la alegere.

181. — Orice funcționar de rang administrativ sau judecătoresc, trebuie să depună jurământ de credință. Conform art. 127 din constituție, care prevede că nici un jurământ nu se poate impune cuiva de cât în puterea unei legi care hotărăște și

formula lui, legea pentru statutul funcționarilor din 10 Iunie 1923 prin art. 6, stabilește că funcționarii la intrarea în funcțiune sunt obligați a depune jurământ de credință Regelui și legilor Țării. Diverse legi organizatoare de servicii publice cum de pildă legea din 20 Iunie 1923 pentru organizarea administrațiunii centrale a ministerului interne prin art. 42 sau art. 35 din legea dela 13 Februarie 1894 pentru organizarea ministerului afacerilor streine, sau legea de organizare judecătorească, coprind formula jurământului, ce funcționarii acestor servicii trebuie să depue.

Funcționarul public, care va fi intrat în lucrarea funcțiunii sale mai înainte de a fi prestat acest jurământ profesional, poate să fie pedepsit cu o amendă, reprezentând jumătate din salariu pe o lună (art. 163 c. pen.). Calitatea de funcționar nu este căpătată, în mod complet, de cât după prestarea jurământului. Actele făcute de un asemenea funcționar, sunt nule (legea de organizare judecătorească). Constituția, prin art. 81, stabilește că moștenitorul Tronului, în urma morței Regelui, nu poate exercita puterile regale de cât în urma depunerii jurământului a cărui formulă este stabilită prin art. 82 și până atunci puterile constituționale ale Regelui sunt îndeplinite de consiliul de miniștri.

Art. 11 din regulamentul dela 23 Noembrie 1923 pentru aplicarea legii statutului funcționarilor prevede o altă formulă de jurământ de cât cea din art. 6 din lege. Evident că potrivit principiilor, formula arătată de regulament nu are valoare și trebuie să se aplice textul legii.

În legile administrative se stabilește principiul că funcționarul transferat sau înaintat nu mai depune jurământ (vezi art. 26 din legea dela 19 Aprilie 1892, precum și art. 11 alin. penult din regul. din 23 Noembrie 1923 pentru statutul funcționarilor și art. 6 din legea pentru statut).

În urma anexării unui teritoriu la Statul nostru, funcționarii găsiți în serviciu și pe care Statul nostru ar intenționa să-i păstreze, trebuie să depue jurământ de credință înăuntru unui termen ce se fixează de către Rege și legile Țării, altminterlea

ei sunt considerați ca demisionați. Așa s'a procedat față cu funcționarii Unguri și Austriaci, aflați în Ardeal și Bucovina (vezi decretul-lege 2382 din 16 Iunie 1919 în Monitorul Oficial 51 din 21 Iunie 1919).

182. — Intre autoritatea publică și funcționar există anumite raporturi, care dă drept administrațiunei de a cere dela funcționar anumite servicii.

Obligațiunea de *facere, praestare*, pe care o persoană ar avea-o față de Stat, ar putea să aibă ca bază un contract de locațiune de servicii. De pildă, un întreprinzător de lucrări publice care ar contracta cu ministerul de instrucțiune pentru construcțiunea unui local de liceu, este ținut să își îndeplinească obligațiunile derivând din contract. Obligațiunea, pe care un particular o are față de Stat, ar putea să aibă ca bază un raport de putere, derivând din faptul că Statul, ca titular al suveranității, are dreptul să ceară servicii dela locuitorii țării. Așa soldatul, juratul, persoana rechiziționată îndeplinesc îndatoriri de acestea, ordonate de Stat.

Toți aceștia, de și îndeplinesc funcțiuni publice, colaborează la un serviciu public, nu sunt însă funcționari.

Funcționarul, îndeplinind funcțiunea ce i s'a încredințat, nu își face numai îndatorirea de cetățean sau suus, cum își face soldatul sau juratul. Trebuie să intervie o manifestare de voință din partea postulantului, care trebuie să adreseze o cerere autorității în condițiunile arătate de art. 7 din regulamentul din 23 Noembrie 1923, și să treacă un examen de capacitate prevăzut de art. 37 din legea dela 19 Iunie 1923 pentru statutul funcționarilor și art. 73 din regulamentul legii (23 Noembrie 1923). Autoritatea administrativă face numirile numai dintre candidații reușiți. Funcționarul trebuie să depue întreaga sa activitate pentru a putea îndeplini cu scrupulozitate misiunea sa: funcțiunea sa absorbindu-l dela orice altă ocupațiune și chiar legea, în marea majoritate a cazurilor, oprindu-l de a exercita orice altă profesiune. De aceea este just ca Statul să plătească funcționarului o leafă (sau salariu<sup>1)</sup>).

1) Cuvântul salariu vine din latinescul *salarium*, care însemna banii dați soldaților ca să își cumpere sare.

Leafa funcționarului se deosebete însă de salariul lucrătorului ; de aceea noi preferim termenul de *leafă*, întrebuițat de art. 409 c. proc. civ., sau *retribuțiuni* întrebuițat de legea pensiunilor din 23 Februarie 1902, sau *soldă*, întrebuițat în legile militare, aceleia de *salariu*, întrebuițat de statut și de legea pensiunilor din 15 Aprilie 1925 (art. 11 și altele).

În adevăr leafa funcționarului se deosebete de salariul lucrătorului căci :

a) Leafa nu este echivalentul serviciului făcut, în aceeași măsură în care este salariul lucrătorului ; ea nu variază după capacitatea și după munca depusă de funcționar : toți funcționarii de aceeași categorie primind aceeași leafă, fixată prin lege ; ea nu variază nici după cerere și ofertă. Aceste circumstanțe pot servi numai în cece privește înaintarea funcționarilor.

În general, leafa este inferioară adevăratului echivalent al muncii depuse ; *ea este calculată mai mult ca să dea funcționarului posibilitatea de a își susține cu demnitate o situațiune socială, conformă cu rangul ce ocupă*. Statul dă o leafă mai mare aceleia, căruia importanța funcțiunii îi cere o cheltuială mai mare<sup>1)</sup>. În general, funcțiunile cele mai bine plătite nu sunt acelea, care cer cunoștințe mai întinse, ci acelea unde titularul execută cea mai mare putere de comandament sau are cea mai mare răspundere. De pildă, un prefect, un general, un ministru sunt plătiți mai bine de cât un profesor universitar sau un director de laborator.

Astăzi prin faptul că moneda, ce se întrebuițează, nu are nici o stabilitate, lefurile funcționarilor sunt cu totul derizorii. Moneda este o unitate de măsură a valorilor, după cum metru este o unitate de măsură a lungimilor. După cum nu se poate concepe un metru, care să fie când mai lung, când mai scurt, un metru de gumelastic de exemplu, tot așa nu se poate concepe o monedă supusă fluctuațiilor zilnice. Și, dacă socotim că astăzi funcționarii superiori primesc o leafă de 5000 — 6000

---

1) În această privință vezi un admirabil capitol în Ihering, *L'evolution du droit* No. 103.

lei în care se coprink și sporul de scumpete și indemnizările de locuință, dacă socotim că indicele de scumpete a ajuns pentru mai toate articolele aproape la 40 ori mai mult ca în 1916, că deci chiar în interior leul are o valoare de 40 ori mai mică, atunci funcționarul superior primind 6000 lei pentru întreținerea lunară a lui, a soției și copiilor, primește în realitate 125 lei. Or, cum e posibil ca această sumă să-i fie suficientă pentru a își susține cu demnitate o situațiune socială conformă cu rangul ce ocupă <sup>1)</sup>.

b) Leafa funcționarului are caracterul de pensiuă alimentară și de aceea art. 409 c. proc. civ., stabilește că ea nu poate fi cedată sau urmărită de cât numai pentru alimente sau alte creanțe privilegiate întocmai ca și pensiunile alimentare despre cari vorbește art. 408 c. proc. civ.;

c) Leafa funcționarului se compune din 2 părți: una nu-

1) Să luăm de pildă un funcționar superior, însurat și cu 2 copii de 15 — 16 ani, având o leafă de 125 lei aur sau 6000 lei. Să admitem că el plătește numai o chirie de 20 lei pe lună pentru un apartament de 3 — 4 camere, că plătește unei servitoare 20 lei, că cumpără numai 1 kilogram de carne pe zi, cea-ce face 30 lei pe lună, că legumele, grăsimi și altele îl mai costă 30 lei pe lună, că pâinea îl costă încă 30 lei, că, dacă copii urmează la liceul Lazăr, de pildă, el trebuie să mai plătească cam 2000 lei hârtie de fiecare sau 100 lei aur pentru amândoi pentru un an, că pentru cărți trebuie să dea cel puțin 70 — 80 lei, că pentru ghețe, îmbrăcăminte, rufărie pentru el, soție și copii, cheltuiește cel puțin 500 lei aur. Dar se poate întâmpla ca el sau un membru din familie să fie bolnav și atunci îi trebuie doctor; îi trebuie medicamente, pe care le socotim la 100 lei pe an, dar el are nevoie de lemne pe care le socotim la 250 lei pe an, vroește și el să citească un jurnal, reprezentă și aceasta 20 lei pe an; vroește să citească cărți pentru profesiunea lui în limba română și streină, să admitem numai 100 lei, vroește să meargă el, soția și copiii numai de 10 ori la teatru, îl costă 60 lei luând locuri foarte modeste, se duce tot numai de 10 ori cu familia la cinematograful și cheltuiește tot 60 lei; locuind spre periferie, vine la minister și copiii la liceu cu tramvaiul și cheltuiește el, soția și copiii 200 lei aur pe an; dar el trebuie să plătească gaz aerian sau electricitate cel puțin 150 lei pe an, trebuie să plătească apa, serviciu de gunoi cel puțin 60 lei pe an. Din leafă i se oprește impozit 6% și impozit global, reținere pentru pensie 10%, adică el primește numai 104 lei lunar sau 1208 pe an și cheltuiește în condițiuni foarte modeste, 3240 lei pe an. De unde găsește funcționarul 2000 lei aur pe an pentru a își completa bugetul absolut necesar, fără să admitem că s'ar duce vara la băi, că s'ar plimba cu trăsura, că s'ar duce la restaurant?

În condițiunile arătate, funcționarii neprimind o leafă care să reprezinte minimum de existență, problema devine de o gravitate excepțională, care trebuie să intereseze pe orce om serios, care se ocupă de treburile publice.

Trebuie neapărat să socotim că leafa urmează să dea posibilitate funcționarului să trăiască în mod onorabil împreună cu familia sa.

mită propriu zis *leafa* și alta numită *indemnizare de locuință*. La unii funcționari se mai dă și *cheltueli de reprezentare*. Din cauza scăderii valorii leului, se dă funcționarilor un compliment de leafă numită *indemnizare de scumpete* (decretul din 15 Dec. 1918). Pentru servicii deosebite în afară de sediul funcțiunii se dau *diurne* și *cheltueli de transport*.

Aceste indemnizări de locuință și de scumpete fac parte integrală din leafă, însă ele nu intră în calcul pentru fixarea cuantumului de pensiuine.

d) Obligațiunea Statului de a servi mijloace de existență funcționarului nu încetează când acesta este în imposibilitate de a mai continua funcțiunea, fie pentru că a atins o anumită vârstă fie că din cauza serviciului a căpătat infirmități, care îl fac impropriu serviciului. Statul în cazul acesta continuă să dea funcționarului o pensiuine, care are caracterul de pensiuine alimentară, neputând fi urmărită sau cedată ;

e) Leafa e destinată nu numai la întreținerea funcționarului dar și a familiei sale, complimentul necesar oricărei existențe. Din această cauză se recomandă sistemul gradațiilor, care, în mod mecanic, mărește leafa, ce corespund cu mărirea sarcinilor familiare.

182. — Prin ierarhie, am văzut (pag. 402), că se înțeleg raporturile de subordinațiune care există între funcționarii de aceeași categorie, cum de pildă ierarhia militară, funcționarii dintr'un minister formează o ierarhie, etc. Funcționarul superior exercită asupra inferiorului puterea ierarhică, care-i dă dreptul ca să dea ordin inferiorului, să-i anuleze sau să-i modifice actul.

Precăderea se stabilește de asemenea după rangul ierarhic.

Unii funcționari sunt supuși la obligațiunea de a purta un anumit costum, determinat prin legi sau regulamente : preoți, ofițeri, magistrați, agenți de poliție, etc. Unii funcționari tehnici sunt constituiți în *corpuri* (leg. 15 Iunie 1894, org. corpului tehnic).

184. — Un funcționar nu poate ocupa de cât o singură



funcțiune, pentru care trebuie să își depună întreaga sa activitate.

Constituțiunea din 1866 stabilea că se vor face legi pentru a stavili abuzul cumulului (art. 131 No. 3). Potrivit acestei recomandațiuni s'a făcut legea din 1 Iulie 1890, modificată prin legea din 4 Iulie 1891, care stabilește că nimeni nu poate fi investit de cât cu o singură funcțiune retribuită de Stat, județ sau comună cu leafa, diurna sau orice altă indemnizare.

Prin art. 2, 3, 4, 5 și 7 se stabilesc excepțiuni la acest principiu. Așa în art. 2 se stabilește că un funcționar, care ar avea o specialitate științifică, literară sau artistică, poate ocupa și o catedră în învățământul public, în localitatea unde își exercită funcțiunea.

Legea pentru statutul funcționarilor stabilește, prin art. 14 și 15, incompatibilitățile legate de calitatea de funcționar public. Așa nu pot face comerț, nu pot fi arendași; ei nu pot fi funcționari particulari de cât cu autorizarea administrațiunii, nu pot fi deputați sau senatori, etc.

185. — Administrațiunile publice sunt foarte adesea criticate din cauza marilor cheltueli ce necesitează pe de o parte, precum și prin încetineala, formalitățile nesfârșite, rezultatul puțin satisfăcător al activității lor. Am arătat (No. 66) reformele necesare ce se propun pentru a stabili buna funcționare a serviciilor publice. Trebuie să întrebuițăm mijloace care au dat excelente rezultate în industrie. Față de funcționari, pentru a le stimula și desvolta spiritul de inițiativă, pentru a intensifica producțiunea se propun diverse mijloace (prime de încurajare, citațiuni pe întregul serviciu, etc.); se propune crearea de cercuri de studii administrative pentru funcționari serviciului, unde ei să discute problemele curente. În fine trebuie decongestionată administrațiunea centrală, dându-se șefilor serviciilor exterioare dreptul de a statua asupra afacerilor curente, rezervând administrațiunii centrale numai afacerile de o prea mare importanță.

186. — Funcționarul trebuie să își îndeplinească îndatoririle impuse funcțiunii sale. O abatere din partea sa poate fi pedepsită prin pedepse disciplinare, care nu exclude o urmă-

rire penală, în cazul când culpa funcționarului ar constitui o infracțiune pedepsită de lege. Unii autori consideră dreptul disciplinar ca un drept penal special funcționarului, ca o parte a dreptului penal.

După noi, nu se poate face nici o asemănare între dreptul penal și acest drept recunoscut Statului de a aplica pedepse funcționarilor care s'ar abate dela îndatoririle lor.

Dreptul disciplinar derivă și dânsul din lege; căci legea organizează funcțiunea cu atribuțiunile și obligațiunile ce găsește cu cale.

Funcționarul datorește supunere și îndeplinirea obligațiilor care cad în sarcina funcțiunei, ce i-a fost încredințată.

În interesul general, pentru ca să nu se ajungă la dezorganizarea serviciilor, se admite în profitul Statului dreptul de a întrebuița asemenea măsuri disciplinare menite a constrânge pe funcționari să-și îndeplinească obligațiunile lor pentru ca astfel să fie asigurat mersul regulat al serviciilor.

Prin urmare dreptul disciplinar pedepsește pe funcționari pentru neîndeplinirea unor obligațiuni cu caracter civil și pedepsa nu este întemeiată pe ideea de apărare socială. Numai în ce privește pe militari trebuie să recunoaștem că codul justiției militare și codul marinei militare admit pentru infracțiuni disciplinare pedepse privative de libertate.

Orice funcționar are îndatorire :

1. De a îndeplini în mod conștiincios și în conformitate cu legea funcțiunea sa. Această obligațiune poate fi violată prin neîndeplinirea totală sau parțială a sarcinilor care incumbă funcțiunei. Așa funcționarul nu poate să părăsească funcțiunea fără un concediu obținut în conformitate cu legea.

De ordinar, când o autoritate acordă un concediu, ea se îngrijește să înlocuiască pe funcționarul aflat în concediu printr'un alt funcționar.

2. Funcționarul este dator supunere, credință și discrețiune. Funcționarul trebuie să se supue ordinelor date și comunicate în forma legală de superiori ierarhici, relativ la chestiuni de serviciu, care intră în competența sa, pentru că altminterlea nu ar

mai putea exista unitate și ordine în conducerea afacerilor publice. Ordinile date de superior nu trebuie să fie executate decât dacă sunt în conformitate cu legea, limitarea aceasta rezultând chiar din jurământul pe care îl prestează funcționarul la intrarea sa în funcțiune; el nu trebuie să facă acte ilegale, chiar dacă i-au fost ordonate de superiorul ierarhic. El poate să atragă în scris atențiunea superiorului ierarhic asupra ilegalității actului și, în cazul acesta, răspunderea sa este acoperită (art. 99 alin. 3, constituție). Judecătorii nu pot primi nici un ordin în cece privește atribuțiunile de judecată.

3. Autoritatea publică are dreptul să se ocupe și de viața privată a funcționarilor. Funcționarul trebuie să aibă în societate o viață onorabilă (art. 37 din legea de organizare a ministerului de interne, legea de organizare judecătorească).

Un funcționar poate fi pedepsit disciplinar atunci când își calcă una din aceste atribuțiuni.

Pedepsele disciplinare sunt: *avertismentul, prevenirea sau muștrarea verbală sau scrisă; amenda, muștrarea cu pierderea salariului pe cel mult 15 zile sau cenzura, ștergerea după tabloul de înaintare, muștrarea pe cale disciplinară, suspendarea pe timp de 6 luni maximum, punerea în disponibilitate, destituirea sau excluderea.*

Avertismentul, muștrarea simplă sau prevenirea este o pedeapsă disciplinară care consistă în încunoștințarea făcută unui funcționar în scop de a îi atrage atențiunea asupra unei neglijențe comise sau vreunui fapt, care i-ar compromite demnitatea; el poate să aibă forma verbală sau scrisă.

Cenzura, amenda sau muștrarea cu pierderea salariului pe cel mult 15 zile este o măsură disciplinară care consistă în reținerea lefei sau a unei porțiuni dintr'insa. Legea fixează maximum amendei în art. 51 din legea pentru statutul funcționarilor; această pedeapsă este o reprobare formală cu invitațiune expresă de a se îndrepta; ea are totdeauna forma scrisă. Cenzura, în unele legi organice, e mai gravă de cât amenda și de aceea ea atrage după sine și pierderea lefei pe un termen mai lung (1—30 zile art. 47 din legea învățământului secundar. *Punerea în dispo-*

*inabilitate sau suspendarea* este retragerea funcțiunii pe un timp anumit (6 luni sau 2 ani, art. 51 No. 5 și 56 statut). Legile administrative fixează maximul timpului înăuntru căruia un funcționar poate fi suspendat. Funcționarul încetând să mai exercite serviciul pierde și dreptul la leafă, sau la parte dintr'însa în tot timpul cât durează suspendarea. Suspendarea este obligatorie, în cazul când un funcționar este urmărit pentru crime sau delict de drept comun care ar putea atrage pedepse aplicative și infamante. Suspendarea ține atâta timp cât ține și urmărirea penală. În cazul când ar fi condamnați la o asemenea pedeapsă, funcționarul este înlocuit, iar în caz de achitare este reintegrat.

*Transferarea* este numirea funcționarului într'o altă funcțiune, având rang egal, dar situat într'o altă localitate.

*Destituirea sau excluderea* este retragerea funcțiunii pentru totdeauna. Funcționarul destituit nu mai poate fi numit într'o altă funcțiune publică (art. 56 din legea dela 19 Iunie 1923 pentru statutul funcționarilor). Unele legi speciale admit și alte pedepse, cum de ex. retrogradarea, art. 43 și 48 din legea pentru organizarea poliției generale a Statului din 1 Aprilie 1903).

Mustrarea simplă precum și mustrarea cu pierderea salariului pe cel mult 15 zile se pronunță după legea pentru statutul funcționarilor de șeful superior al autorității de care depinde funcționarul, (ministrul, primarul).

Toate pedepsele mai mari se pronunță numai de comisiunile de disciplină. Unele legi organice aduc modificări principiilor generale stabilite în art. 52 din statut. Așa de pildă art. 112 din legea învățământului sec. și sup. stabilește că, în contra profesorilor universitari, ministrul nu poate pronunța nici chiar avertismentul sau mustrarea simplă, dar, în contra profesorilor agregati, el are dreptul de a pronunța avertismentul și amenda, însă numai cu avizul conform al senatului universitar. Toate celelalte pedepse se aplică de comisiunea de judecată.

Legile de organizare în general disting *dreptul de priveghere și dreptul de disciplină*. Unele autorități au numai dreptul de priveghere, adică dreptul de a supraveghea conduita func-

ționarilor și, dacă constată că ei se abat dela îndatoririle lor, pot să-i trimită în judecata autorităților disciplinare. Uneori găsim autorități care cumulează aceste 2 drepturi mai ales pentru pedepsele mici. Așa ministrul de instrucție are numai drept de privileghe față de profesorii universitari ; față de conferențieri el însă are dreptul a le da avertisment; iar preparatorii și asistenții sunt supuși unui drept disciplinar aparținând la autorități ierarhizate de lege. Așa directorul laboratorului poate pronunța avertismentul, decanul poate acorda, cu avizul conform al consiliului facultăței, și amenda ; rectorul sau ministrul pot acorda și censura, ministrul cu avizul conform al Senatului universitar poate pronunța și suspendarea până la 6 luni.

Stabilitatea este proclamată în favoarea funcționarilor administrativi definitivi în mod general (art. 7, art. 51, și urm. din legea pentru statutul funcționarilor), iar inamovibilitatea prin art. 104 din constituție, prin legea de organizare judecătorească, prin legea învățământului secundar și superior. Aceste 2 situațiuni juridice nu sunt însă bine precizate. Așa de pildă art. 182 și 183, ultim alineat din legea de organizare judecătorească din 26 Iunie 1924 ne arată că membrii parchetelor și magistrații provizorii, care se bucură de stabilitate pot fi pedepsiți chiar cu transferarea, suspendarea și înlocuirea pe baza unui raport motivat făcut de un inspector judecătorec în care se arată că magistratul a comis abateri grave. Acastă stabilitate este inferioară aceleia de care se bucură orice funcționar administrativ.

187. — Trebuie în principiu să recunoaștem șefului Statului dreptul de a revoca pe funcționari. Acest drept este însă limitat prin legile de organizare ale serviciilor publice. Sub imperiul legii din 10 Iunie 1923 funcționarii administrativi definitivi nu mai pot fi revocați de cât cu respectarea formalităților cerute de lege și pe baza unor deciziuni a comisiei disciplinare. Un funcționar ales, cum de exemplu un membru al consiliului de administrație al centralei cooperativelor, a cărei alegere e confirmată numai de ministerul agriculturii și domeniilor, poate să fie revocat de ministru pentru abateri dela îndatorire. În sensul acesta se pronunță decizia 811 din 12 Mai 1922 casația III. Tre-

bue să adăogăm că art. 2 din legea pentru statutul funcționarilor stabilește că această lege nu e aplicabilă funcționarilor aleși. Trebuie să adăogăm că dreptul de numire și dreptul de revocare nu sunt totdeauna corelative, așa de pildă sunt unii funcționari aleși și numai confirmați de puterea executivă și care pot fi revocați prin decret regal (art. 62 din legea pentru organizarea comunelor urbane din 31 Iulie 1894), însă, în general, dacă numirea se face prin decret și revocarea trebuie făcută tot prin decret, dacă numirea se face prin deciziunea ministrului sau a unei alte autorități și destituirea se face prin deciziunea autorității, care a făcut numirea; decretul sau deciziunea de revocare trebuie să fie făcută cu respectarea condițiilor stabilite de lege.

Decretul-lege 1920 din 4 Mai 1920 stabilește că numirile în funcțiunile publice, retribuite cu mai mult de 500 lei lunar, se fac prin decret regal, iar cele cu un salariu mai mic se fac prin deciziuni ministeriale.

188. — Statul, cerând dela funcționarii săi îndeplinirea serviciilor, trebuie să le asigure autoritatea necesară. Statul, acordând această protecțiune, s'ar putea foarte bine zice că se proteje el însuși; căci am putea considera toate atacurile îndreptate contra funcționarilor în exercițiul funcțiunii lor ca atacuri îndreptate contra Statului.

Statul își îndeplinește această obligațiune prin dispozițiunile penale coprinse în art. 170 — 179, 182 — 188 c. pen. care pedepsesc ultragiul făcut prin cuvinte, gesturi sau amenințări contra unui funcționar public.

Codul de procedură criminală stabilește prin art. 492 că agenții administrativi ai guvernului nu vor putea fi urmăriți de cât în urma unei deciziuni încuviințătoare a consiliului de Stat. Cum însă consiliul de Stat a fost desființat potrivit art. 130 din constituțiunea din 1866 și a legii din 9 Iulie acelaș an, această dispoziție a rămas fără nici un efect. De altfel art. 27 din constituțiunea veche și 31 din constituția dela 29 Martie 1923, stabilește în mod formal că nu e nevoie de nici o autorizare prealabilă pentru partea vătămată ca să exercite urmăriri contra func-

ționarilor publici pentru faptele sau actele făcute de dânsii în mod ilegal și care au cauzat un prejudiciu particularului. Se exceptă numai miniștrii pentru care există dispozițiuni speciale în art. 98 și 99 constituție și în legea responsabilității ministeriale. Art. 107 alin. 4 din constituția din 1923 confirmă acest drept al particularilor de a cere despăgubiri fie dela autoritatea administrativă, fie dela funcționarul vinovat.

Pentru urmărirea penală a magistraților privitoare la infracțiuni comise în exercițiul funcțiunii, avem o procedură specială arătată în art. 493 c. pr. pen.

Magistrații nu sunt răspunzători civilmente de erorile făcute de dânsii în exercițiul funcțiunii lor; ei nu pot fi urmăriți de cât pe calea acțiunii recursorie și în cazurile arătate de art. 305 și urm. pr. civ.<sup>1)</sup> Miniștrii au responsabilitatea politică penală și civilă.

189. — Autoritatea publică, acordând funcționarilor puterile necesare pentru îndeplinirea misiunii lor, ei nu trebuie să abuzeze de această putere în detrimentul particularilor sau ale intereselor generale. Legea penală, în primul rând stabilește garanții prin pedepsele ce edictează în contra funcționarilor care își calcă atribuțiunile lor. Așa prin art. 147 — 157, 158 — 160. c. pen., se pedepsesc funcționarii, care abuzează de puterea încredințată lor; prin art. 123 și urm. și prin art. 136 plăsmuirea sau falsul săvârșit de un funcționar se consideră ca un delict special; prin art. 108 și urm. se pedepsesc abaterile grave dela datorie, consistând în însușire de calități pe care funcționarul nu le are; primirea de mită e pedepsită de art. 144 c. pen.; susținerea de acte publice de art. 203 și urm. violarea secretului scrisorilor de art. 156 c. pen.

Când cineva impută un fapt unui funcționar relativ la atribuțiunile lui, dovada faptului imputat, în cazul când funcționarul i-ar intenta proces în calomnie, se poate face și cu martori, pe câtă vreme când e vorba de un simplu particular, dovada trebuie făcută numai prin acte scrise emenate dela partea căreia

1) Cas. I, 319/903 din 18 Iunie 1903; Curtea Buc. I, decizia 107/1902.

se impută, prin hotărâri judecătorești sau acte autentice (art. 296, c. pen.).

Delictele ce poate comite un funcționar se pot împărți în două categorii: *delicte profesionale* și *delicte neprofesionale*. Delicte profesionale sunt acele care cer ca element esențial că agentul delictului să fie un funcționar public (art. 108, 144, 147 — 157 c. penal), pe câtă vreme delicte neprofesionale sunt acele care sunt pedepsite, oricine ar fi autorul infracțiunii, însă calitatea de funcționar constituie o calitate agravantă (art. 123, 124, 165 c. penal).

O altă garanție a particularului în contra abuzurilor de putere ale funcționarilor este dreptul recunoscut de legea din 17 Februarie 1912 pentru Curtea de casație (art. 63 alin. 6), după care, particularul are pe lângă dreptul de a cere înlăturarea actului administrativ de autoritate ilegal și dreptul de a cere ca administrațiunea să fie obligată, în caz de refuz de a se conforma deciziunii casației, să-i plătească daune pentru fiecare zi de întârziere, iar administrațiunea, care ar plăti aceste daune, are recurs pentru întreaga sumă contra administratorului recalcitrant (art. 63 alin. 8 din legea Curței de casație). Constituția din 1923 stabilește mai larg acest principiu al responsabilității prin art. 107 dând drept particularului vătămat să se adreseze direct în contra funcționarului vinovat.

Administrațiunea răspunde pentru toate actele ilicite și prejudiciabile comise de funcționari în exercițiul funcțiunii lor. Această responsabilitate este întemeiată pe art. 33 alin. penultim din legea Curții de casație din 17 Februarie 1912 și pe art. 99 și 107 din constituția din 1923, pe art. 998 și 1000 c. civ).

Legea din 1912 stabilește prin art. 33 că daunele interese, care ar putea rezulta din asemenea acte (administrative de autoritate), sau fapte, se vor judeca de Curtea de apel în circumscripțiunea căreia s'a îndeplinit faptul. Constituția prin art. 99 ne spune că orice parte, vătămată printr'un decret sau o dispoziție, semnată sau contrasemnată de un ministru, care violează un text al constituțiunii sau al unei legi, poate cere Statului despăgubiri bănești pentru prejudiciul cauzat, iar art. 107 arată că



funcționarii, cari au făcut acte ilegale, sunt răspunzători față de particularul vătămat. Viața socială ar fi imposibilă, dacă particularul ar putea fi, în continuu, vătămat în drepturile sale prin acte administrative ilegale. Legislațiunea engleză acordă particularului dreptul de a cere despăgubiri numai dela funcționarul vinovat, căci Statul nu poate să facă rău, *the king can't do wrong* (vezi pag. 11 nota 2 și pag. 159). Dacă, și la noi, am acorda victimei numai un asemenea drept, i-am da un paliativ insuficient, căci funcționarul poate să nu ofere garanții de solvabilitate. De aceea legiuitorul nostru a admis ambele responsabilități.

Funcționarul administrativ răspunde, însă această răspundere există oare și pentru greșelile cele mai ușoare, când el procedează conform tradiției administrative, când el face fapte de serviciu? A admite că responsabilitatea lui e angajată chiar pentru fapte de serviciu<sup>1)</sup>, că el răspunde de o culpă cât de mică, ar însemna că voim să dezorganizăm serviciile, căci funcționarii fiind ținuți la o responsabilitate prea mare vor avea teamă de a îndeplini cu celeritate necesitățile serviciului, căci nu se poate cere tuturor funcționarilor de a fi niște oameni modeli de a nu comite absolut nici o culpă în îndeplinirea serviciului. Și interesul general cere ca acțiunea administrativă să fie promptă.

Legea pentru statutul funcționarilor prin art. 13 stabilește că funcționarii, cari săvârșesc fapte depășind limitele mandatului lor, sau a sferei lor legale de atribuțiuni, sau comit abuzuri de putere și dacă, prin asemenea fapte, prejudiciază pe un particular, sunt răspunzători bănește (vezi art. 28 din regulamentului legii pentru statut).

Pentru judecători, art. 305 proc. civ., stabilește o excepțiune. Judecătorii nu sunt răspunzători de cât în cazurile limitativ arătate de art. 305; ei au răspunderea numai în mod excepțional. Acțiunea, ce se poate intenta contra lor, în aceste cazuri, este supusă la regulile deosebite de procedură (*acțiunea recursorie ci-*

1) Vezi capitolul VI, No. 151, p. 429 și urm. unde facem distincțiunea între fapte de serviciu și fapte personale.

*vilă*), instanța competente de a o judeca fiind Curtea de apel (pentru judecătorii de ocol și membrii tribunalelor) și Curtea de casație (consilierii dela curțile de apel și dela Casație. Vezi art. 308 pr. civ.).

Codul de proc. penală prin art. 493 și urm. stabilește excepțiuni analoage pentru judecarea infracțiunilor la legea penală comise de un judecător sau de un ofițer de poliție judiciară în exercițiul funcțiunei sale.

Funcționarul este răspunzător :

a) Când refuză sau neglijează să dea urmare cererei unei persoane atunci când era dator să facă aceasta. De pildă, cineva cere dela grefierul unui tribunal o copie, grefierul refuzând această cerere de și este obligat de art. 1816 c. civ. persoana prejudiciată prin acest refuz poate chema în judecată pe grefier care a făcut oferta reală. Dacă i se refuză cererea și dacă el suferă pagube din această cauză, are drept la despăgubiri. De asemenea în cazul art. 63 alin. 8 din legea Curței de casație, precum și în cazul art. 99 și 107 constituție.

b) Funcționarul este răspunzător atunci când prin greșeala comisă s'a abătut dela îndatoririle sale față de Stat, când a lucrat cu rea credință. Vezi de pildă legea pentru autentificarea actelor din 1 Septembrie 1886, art. 21 ; legea asupra responsabilității ministeriale din 2 Mai 1879, art. 4. Eroarea săvârșită nu exclude responsabilitatea de cât dacă e scuzabilă.

Pentru a evita asemenea erori, nu se poate cere ca funcționarii să întrebuinteze îngrijirea, diligența pe care codul civil o cere în executarea contractelor, căci, pe când un particular poate să se gândească mult timp, funcționarul trebuie să lucreze repede, chiar cu riscul de a se înșela <sup>1)</sup>.

c) Sunt unii funcționari, care exercitând funcțiunea publică au dreptul de a aresta, de a constrânge prin forță pe cei cari nu ar respecta legile. Acordând atari drepturi acestor funcționari, Statul le stabilește limitele înăuntru cărora să exercite aceste drepturi, stabilește formele și condițiunile în care poate să

1) Otto Mayer, Le droit administratif allemand I. p. 296 și urm.

dispună de libertatea indivizilor. Nerespectarea acestor condițiuni și formalități atrage după sine responsabilitatea funcționarului. Așa de pildă, judecătorul de instrucție, dacă nu procedează la audierea martorilor în conformitate cu art. 71, 72 și 73 proc. pen. este supus la răspundere pe calea acțiunii recursorii civile (art. 74 pr. pen.). De asemenea neobservarea formalităților prescrise pentru mandatele de înfățișare de aducere, de depunere și de arestare dă drept părții vătămate de a intenta acțiune recursorie contra judeului instructor (art. 114 pr. pen.). Vezi și art. 304 pr. pen., art. 99 și 100 c. pen.

În rezumat, nu se poate cere dela un funcționar o diligență prea mare. Tot ce se poate cere, este ca el să-și îndeplinească serviciul ca un om cu o inteligență mediocră. În afară de aceasta de multe ori greșelile comise fac parte din tradiția serviciului și nu se poate imputa funcționarului că a fost fidel tradițiunii<sup>1)</sup>. Curtea de casație a stabilit că faptul unu factor poștal, însărcinat de șeful său să ducă de urgență o recipisă la ministerul de finanțe, care a rănit pe cineva printr'un accident de bicicletă, constituie o greșeală de serviciu<sup>2)</sup>.

Laferrière ne spune: „Si l'acte dommageable est impersonel s'il révèle un administrateur plus ou moins sujet à erreur, et non l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences, l'acte reste administratif et ne peut entraîner la responsabilité personnelle du fonctionnaire.“

Trebue deci să facem distincțiune între faptă și act funcțional, eroare de serviciu de o parte și fapt personal, eroare personală de altă parte.

De pildă un inspector financiar procedând la o anchetă într'un serviciu încheie un proces verbal dar cu această ocaziune el tratează în public de hoț pe un funcționar. Funcționarul este dat în judecată pe baza procesului verbal, care e un act funcțional pentru inspector, și este achitat. Funcționarul poate să

1) Otto Mayer loc. cit., Laferrière, *Traité de jurid. adm.* (a 2-a ed) I, p. 647 și urm.; Haurion, *Précis de droit adm.* p. 269; Jacquelin, *Principes dominants du contentieux administratif* p. 115 și urm.

2) Casație II, decizia 258 din 17 Martie 189.) (Buletin p. 430)

dea în judecată pe inspector pentru cuvintele rostite, care constituiesc o culpă personală a inspectorului.

Funcionarul va putea da în judecată și va putea cere despăgubiri dela Stat pentru că a fost pe nedrept acuzat, dar nu va putea cere dela inspector asemenea despăgubiri, de cât dacă dovedește că a lucrat în mod abuziv, pasionat.

Jêze<sup>1)</sup> susține că funcionarul nu e răspunzător de cât atunci când eroarea arată o rea intențiune și când avem *culpa lata*.

Hauriou susține că deosebirea dintre culpa lata și culpa levis nu rezolvă problema, căci culpa poate să fie gravă și cu toate acestea să nu fie răspundere, dacă funcionarul nu a avut o intențiune străină îndeplinirii serviciului și dacă a lucrat în mod impersonal conform cu tradiția serviciului<sup>2)</sup>.

Legea pentru statutul funcționarilor din 19 Iunie 1923 limitează această răspundere, ce s'ar părea generală, așa cum e stabilită de art. 99 și 107 din constituția dela 29 Martie 1923. După această lege funcionarul răspunde ca garant față de administrație, care ar fi chemată în instanță pentru daune de particularul vătămat, numai în cazurile :

- a) Când funcionarul făcând actul ar fi depășit limita competenței sale, adică sfera atribuțiilor sale legale ;
- b) Când săvârșește un abuz de putere (art. 147 — 157, c. pen.). Ceeace incontestabil e o agravare a primului caz.

Art. 107 din constituție dă drept particularului la o acțiune directă în daune contra funcionarului, pe care nu a prevăzut-o legea pentru statutul funcționarilor.

Art. 4 din legea pentru responsabilitatea ministerială din 2 Mai 1879 stabilește că ministrul este răspunzător civilmente în cazul când cu *rea credință ar fi cauzat o daună Statului sau*

1) Revue de droit public 1909. p. 274.

2) Principes de droit adm., 1921, p. 372. În acelaș sens se pronunță și prof. Duguit *Traité de droit constitut.* III, pag. 280. Dl. prof. Anibal Teodorescu se realizează la părerea profesorului Duguit. Vezi *Noțiuni de drept administrativ român.* 1923, p. 267, admite responsabilitatea funcionarului și pentru *culpa levis*, cerând funcionarului diligența unui *bonus pater familias*.

unui particular expunând astfel Statul la daune. Prin urmare se cere *elementul intențional*.

Art. 99 din constituție cere însă pentru executarea unei asemenea acțiuni (care se face conform dreptului comun), autorizarea prealabilă a unuia din camere<sup>1)</sup>.

Cu toate acestea unele legi speciale prevăd o responsabilitate mai mare pentru funcționar. Așa de pildă legea din 6 Martie 1897, pentru organizarea finanțelor Statului, declară răspunzător pe administratorul financiar al județului de gestiunea perceptorilor și a șefilor de secțiuni.

190. — Funcționarii publici, în urma legii pentru statutul funcționarilor din 19 Iunie 1923, nu mai sunt revocabili *ad nutum*: ei se bucură de stabilitate; numai funcționarii stagiați sunt revocabili.

Un funcționar stabil sau unul inamovibil nu pot fi destituiți de cât cu observarea formalităților și în cazurile anume prevăzute de lege. Cu toate acestea presupunem că un ministru ar face să intervină un decret regal de revocare al unui funcționar inamovibil, fără să respecte formalitățile cerute de lege. Funcționarul poate face recurs și să ceară ca să se constate ilegalitatea măsurii, obligându-se administrațiunea să-i recunoască gradul și vechimea și să-i plătească salariul până la re-integrare<sup>2)</sup>. Acest drept este categoric arătat în art. 63 alin. untepenultim din legea Curții de casație.

*Ofițerii au proprietatea gradului lor*, ne spune art. 1 din legea poziției ofițerilor din 16 Mai 1866, în conformitate cu art. 119 din constituția dela 1866 și art. 120 din constituția din 1923. Aceasta înseamnă :

1. Că ofițerii sunt inamovibili în ceea ce privește gradul lor, nu și în ce privește funcțiunea ce li se încredințează. Un funcționar inamovibil nu poate fi nici destituit, nici transferat *ad nutum*, pe câtă vreme ofițerul nu poate fi destituit, dar poate fi

1) Oswald de Kerchove de Datrechen, *Mémoire sur la responsabilité ministérielle en Belgique*; Al. Deze, în *Dreptul*, 1900, p. 203 și urm.; C. G. Disescu, *Dreptul public român*. Vom vorbi pe larg despre responsabilitatea politică, penală și civilă a ministrilor în cartea II-a.

2) Cas. III. deciziile 86) și 865 din 24 Mai 1922.

mutat, dându-i-se o altă funcțiune a gradului în orice corp sau serviciu ;

2. că chiar dacă un ofițer a părăsit armata, el se intitulează ca și cum s'ar afla în activitate, cu gradul ce i-a fost conferit. O persoană, care a ocupat o funcțiune civilă, de pildă judecător sau director de minister, nu mai poate, o dată ce s'a retras din funcțiune, să se intituleze judecător sau director ; el poate cel mult să reamintească că a exercitat, odinioară acea demnitate.

Am arătat deja marea nedreptate ce s'a făcut ofițerilor prin legea din 17 Februarie 1912, căci un ofițer, ilegal pus la retragere, nu are dreptul să ceară de cât rectificarea pensiunii, pe câtă vreme, în baza legii din 1905, el putea cere și reintegrarea.

Legile administrative cunosc și alte categorii de funcționari unde gradul este independent de funcțiune. Așa legea din 15 Iunie 1894 pentru organ. corpului tehnic stabilește grade (inspector general, inginer șef, ing. ordinar) independente de funcțiuni. Un inspector general, sau un inginer șef, poate să fie director de serviciu într'un minister, sau director tehnic la o comună.

Legea învățământului secundar și superior din 1912 admite gradul de *privat docent*, care conferă celui abilitat posibilitatea să exercite diferite funcțiuni în universitate, cum de ex. conferențar, șef de lucrări, asistent, etc.

Legislațiile din Ardeal și Bucovina<sup>1)</sup> grupează pe funcționari în clase, iar înăuntru claselor în grade. Incadrarea în clase s'a reglementat prin normele de salarizare și încadrare ale consiliului diriginte din 1 Iulie 1919, după care funcționarii publici sunt grupați în 5 categorii : funcționari, manipulanți, diurniști, subofițeri ș. ordonațe, garda financiară. Funcționarii se încadrează în 11 clase, clasele se împart în grade, clasele I—IV fără grade, clasa V cu 2 grade, a VI — XI cu 3 grade. În fiecare clasă s'a stabilit salariul anual. Prin decizia ministerului din 12 Decembrie 1920 s'a desființat gradul al 3-lea din clasa VIII și a IX precum și gradele 2 și 3 și clasele X și XI.

1) V. Onișor, *Tratat de drept administrativ român*, Cluj, 1923, p. 277.

Funcționarul are posibilitatea să părăsească funcțiunea, însă trebuie să aducă la cunoștința administrațiunei această intențiune de a demisiona, de a părăsi serviciul. Administrațiunea trebuie să primească dimisia. Altmintrelea, adică dacă funcționarul părăsește funcțiunea fără încunoștiințare și fără ca demisiunea să-i fie primită, riscă să fie destituit pentru părăsirea serviciului (art. 12 din legea pentru statutul funcționarilor), și să fie condamnat și la despăgubiri în cazul când, din cauza unei părăsiri neașteptate, Statul a suferit un prejudiciu. Ofițerul care ar părăsi serviciul, fără ca dimisia să-i fie primită, se pedepsește ca dezertor conform art. 227, cod. just. militare.

Autoritatea administrativă poate să refuze pentru moment dimisiunea ca un omagiu adus funcționarului care voiește să se retragă, sau când necesitățile serviciului ar cere prezența acelei funcționar; ea nu poate însă să perziste în refuzul său, căci funcționarul nu a înțeles să-și robească persoana. (Legea pentru statutul funcționarilor în art. 12 stabilește că administrațiunea trebuie să se pronunțe în 15 zile).

191. — Legea stabilește o anumită vârstă când funcționarul nu mai e socotit apt de a putea îndeplini cu succes atribuțiunile funcțiunei. O dată ajunsă această vârstă, funcționarul este pus la retragere în mod automatic. Investirea sa, regulată la origină, este perimată prin ajungerea termenului, prin împlinirea vârstei; din funcționar de drept, el devine funcționar de fapt.

Legea de organizare judecătorească stabilește o anumită vârstă pentru încetarea funcțiilor judecătorești. Judecătorul care ar continua să judece mai departe, după ajungerea termenului face acte care pot fi anulate. Actele făcute nu au valoare juridică, căci funcționarul investit nu mai îndeplinește condițiunile legii. Și am văzut că numai pentru considerațiuni de interes general, ca siguranța terților, creditul public să nu fie atins, se consideră valabile aceste acte<sup>1)</sup>.

Legea pentru statutul funcționarilor; prin art. 22, stabilește

1) Vezi capitolul VI, No. 148, pag. 421.

vârsta de 60 ani pentru scoaterea la pensie din oficiu a funcționarilor administrativi.

Funcționarul, care face acte, adică manifestări de voință în scop de a produce efecte juridice, trebuie să fie mai mult în condițiile legii de cât un funcționar care nu face de cât fapte. Așa un prefect, un judecător, trebuie să îndeplinească condițiile legii, căci altminterlea actul făcut nu produce efecte juridice, devine un simplu fapt. De aceea un judecător nu poate rămâne în funcțiune nici un moment după ajungerea vârstei de retragere din oficiu, pe câtă vreme un profesor poate.

În caz de criză politică sau socială, găsim funcționari de fapt, adică care nu au o investiție legală, dar au o investiție plausibilă; actele îndeplinite de acești funcționari de fapt sunt în general, recunoscute valabile față de terți.

În perioada revoluționară, unii indivizi, prin forță și în-crăsneală, pun mâna pe putere și, în asentimentul general, prin exercițiul public al funcțiilor, dobândesc investiția plauzabilă necesară pentru validitatea actelor. Astfel a fost la noi guvernarea exercitată de guvernul provizoriu instituit în urma proclamării revoluțiunii din 1848. Aceste guverne de fapt sunt necesare pentru că împiedică anarhia.

Guvernanții de fapt nu sunt uzurpatori, în sensul că ei au o investiție care își are baza în asentimentul majorității care găsește în această organizare o apărare în contra elementelor extremiste, anarhice.

Cu timpul, această stare de fapt se transformă într'o stare de drept, într'un guvern regulat. Astfel s'au petrecut lucrurile în Rusia. Prin o lovitură de forță, Bolșevicii au pus mâna pe putere în Octombrie 1917, a urmat apoi o guvernare de fapt, care s'a transformat într'o guvernare de drept.

În dreptul public există principiul *delegata potestas non delegatur*. Fiecare funcționar ține autoritatea, puterea, dela lege în scop de a exercita pentru interesul general, iar nu pentru a dispune de dânsa. El nu poate să se desărcineze trecând altuia puterea; el nu poate să facă acest lucru de cât atunci când legea îl autoriză și nu poate să dea delegațiune de cât acelor pe



care legea îi desemnează. Exercițarea funcțiunii publice este deci esențialmente personală și, în caz de împiedecare, legea stabilește agenți competenți pentru a exercita funcțiunea în locul agentului împiedecat. Jurisprudența administrativă franceză socotește că un act de vânzare, care trebuia să fie făcut de primar sau delegatul lui legal, fiind făcut de un mandatar propriu zis desemnat de primar, este inexistent<sup>1)</sup>.

Mandatul propriu zis fiind imposibil în dreptul administrativ, nici ratificarea nu e posibilă, căci, cum foarte bine observa G. Jéze, ratificarea este tot un mandat, însă dat după săvârșirea faptului<sup>2)</sup>. Așa zisul mandatar este un uzurpator și actul uzurpatorului un poate să fie ratificat. Agentul competente poate să facă din nou actul, care nu are valoare de cât din acel moment. Spre exemplu o căsătorie săvârșită de un mandatar al primarului e inexistentă, dacă el însă o săvârșește din nou, are valoare din acel moment.

Numai parlamentul printr'o lege ar putea valida actele săvârșite de uzurpatori.

Legea penală prin art. 164 și 207 pedepsește pe funcționarul de fapt și pe uzurpator<sup>3)</sup>.

Astfel un funcționar suspendat sau destituit sau un funcționar numit pe un termen, ce a expirat, dacă continua să exercite funcțiunea după ce au fost înlocuiți sunt pedepsiți (funcționar de fapt) cu închisoare dela 2 luni la 1 an.

De asemenea oricine, neavând calitate, face acte administrative sau judecătorești și pedepsește cu închisoare dela 6 luni la 2 ani (uzurpator).

Astfel în Franța un consiliu municipal fiind dizolvat, a fost numită o comisiune interimară. Un ajutor de primar, susținând că dizolvarea e ilegală și prin urmare numirea comisiunii inte-

1) E. Laferrrière, Juridiction adm., II-a, ed. a II, p. 502. In acelaș sens se pronunță Consiliul de Stat (afacerea Mimieux) la 21 febr. 1890, Recueil 1890, p. 201.

2) G. Jéze, Principes généraux du droit adm. a II-a ed. p. 504; Esmein, *Droit constitutionnel* a 5-a ediție, p. 616 și urm., p. 722.

3) Vezi în capitolul VI, No. 148 deosebirile dintre funcționarul de fapt și uzurpator.

rimare neregulată, a continuat să exercite funcțiunile. Curtea de casație a decis că i se aplică art. 197, c. pen. francez (164 penal român<sup>1)</sup>)

Profesorul Garraud, cu drept cuvând, consideră că uzurpatorul sau funcționarul de fapt pentru a fi pedepsiți trebuie să fie conștienți de ilegalitatea comisă. Legea pedepsește o uzurpațiune de puteri, când ea constituie un fel de rebeliune a funcționarului destituit sau suspendat, ea presupune o voință anumită din partea agentului.<sup>2)</sup>

Funcționarii de fapt sau uzurpatorii nu pot să invoace în profitul lor faptul că au ocupat în mod neregulat funcțiunea. Prin urmare ei nu vor putea cere salarii, etc. Dar dacă, prin activitatea lor au adus un câștig patrimoniului administrativ, trebuie să le recunoaștem dreptul la *actio de in rem verso*, spre ex. în timp de ocupație inamică un cetățean desemnat de ceilalți locuitori să gereze afacerile comunei, plătește o rechizițiune de bani cerută de inamic. Este just că acest funcționar de fapt să-și primească sumele date de el pentru folosul colectivității.

Dacă funcționarul de fapt sau uzurpatorul s'a amestecat în mânuirea banilor publici, el este, prin acest fapt, declarat de lege ca *compatibili de fapt* (art. 23 din legea comptabilității generale a Statului) fiind obligat să se prezinte un compt pentru gestiunea sa de fapt, prezentând piese justificative pentru toate operațiunile de încasări și cheltueli. Gestiunile de fapt sunt supuse aceluiași jurisdicțiuni ca și gestiunile legale.

192. — Legea din 20 Decembrie 1909 în contra sindicatelor, asociațiunilor profesionale a funcționarilor Statului, județelor comunelor și stabilim. publice, oprește pe funcționari, meseriași, muncitori, adică toți salariații Statului, județelor sau comunelor de a participa la orice asociațiune profesională fără o prealabilă autorizare din partea autorității de care depind. Contravenienții sunt pedepsiți cu destituirea.

1) Casația fr. 26 febr. 1842, Sir 1842, 1, 962; Cas. 12 Mai 1894 Dalloz 1838, 1, 548.

2) *Traité de droit pénal* IV, No. 1243.

Legea adaugă că funcționarii, meseriașii și muncitorii enumerați, nu se pot pune în grevă, sub pedeapsă de destituire; iar art 2 pedepsește cu închisoare (1 lună — 2 ani) pe provocatorii de greve muncitorești.

D-l profesor N. Basilescu a criticat această lege ca neconstituțională întru cât viola art. 27 din constituțiune care garantează cetățenilor dreptul de asociațiune. Or, acest drept era de fapt desființat întru cât legea recunoaște șefului ierarhic un drept discreționar de a încuviința sau nu participarea la o asociațiune profesională<sup>1)</sup>.

Legea pentru statutul funcționarilor din 19 Iunie 1923 prin art. 24 și urm., recunoaște funcționarilor dreptul de a se asocia pentru promovarea intereselor culturale, economice și profesionale.

-Aceste asociațiuni pot obține personalitate juridică prin lege dată în urma avizului consiliului administrativ superior.

Ele pot fi dizolvate în condițiunile și cu formele arătate de art. 28.

Dreptul de grevă, adică posibilitatea de a înceta lucrul într'un serviciu public în urma unei înțelegeri prealabile, am văzut că nu era îngăduit sub imepriul legii din 1909: el este prohibit și de legea pentru statutul funcționarilor din 1923 prin art. 30 și urm.

Legea din 1923 consideră ca delict faptul de a fi uneltit sau pus la cale o grevă funcționărească, adică întinde dispozițiile art. 2 din legea din 1909 care pedepsea numai pe provocatorii de greve de meseriași și pe provocatorii de greve de funcționari.

Am arătat deja (pag. 219 și 251) considerațiunile care fac ca o asemenea grevă să nu fie admisibilă. Funcționarii cooperează la un serviciu public. Or, funcționarea unui serviciu nu trebuie întreruptă. De aci urmează că funcționarii nu trebuie să facă nimic care ar putea împiedeca sau opri

1) N. Basilescu, *Pentru drept și libertate* 1909; Maxime Leroy, *Syndicats et services publics*, Paris, 1909; G. Jèze în *Revue du droit public*, 1910, p. 46; 1911, p. 294.

regulata funcționare a serviciilor, ar paraliza activitatea Statului, ar fi un adevărat act revoluționar.

193. — Am arătat că leafa funcționarului este în general mai mică de cât adevărata valoare a muncii depusă de funcționar, ea de abia dă posibilitate funcționarului să trăiască cu familia sa și să-și susție rangul social ce ocupă. Funcționarul nu poate economisi de cât foarte puțin, așa în cât la încetarea funcțiunii fie că a atins limita de vârstă, fie că a dobândit infirmități incurabile în timpul și cu ocaziunea serviciului, el ar fi în imposibilitate de a-și continua existența în mod demn: iar, dacă funcționarul ar muri, văduva și copiii săi ar fi în mizerie. Pentru a evita aceste neajunsuri, pentru a nu expune pe acei care și-au sacrificat întreaga lor existență în serviciul Statului, să devie muritori de foame, s'a imaginat o instituțiune economică de asigurare în profitul funcționarilor.

În tot timpul cât funcționarul exercită funcțiunea și primește leafa, i se face la fiecare leafă lunară o reținere care se varsă la Casa pensiunilor. Aceste rețineri care reprezintă o adevărată primă de asigurare se capitulează și la retragerea din serviciu a funcționarului se servește din acest capital și din veniturile lui o pensiuine fostului funcționar și familiei sale.

La noi unii oameni politici susțin că pensiuinea nu constituie un drept pentru funcționar și că ea ar constitui, cel puțin pentru o parte, o liberalitate din partea Statului, un ajutor întru cât reținerile efectuate nu constituiesc o sumă suficientă pentru a putea plăti toate pensiunile constatate și înscrise mai trebuie ca Statul să verse în fiecare an din veniturile generale bugetare câte o sumă destul de importantă pentru ca să poată rade față plăților.

După noi, pensiuinea este un drept și chiar aceste sume cu care Statul contribuie, nu pot fi socotite ca o liberalitate, ele nu sunt altceva decât o remunerațiune pentru un serviciu anterior efectuat și din care Statul nu a plătit funcționarului de cât o parte în timpul serviciului.

S'ar putea zice că între Stat și funcționar se încheie în mo-

mentul intrării în funcțiune un contract aleatoriu de asigurare asupra vieții. În adevăr, după legea generală de pensii din 15 Aprilie 1925 se fac rețineri funcționarului timp de 10, 15, 20, 25 sau 30 ani. După expirarea unui asemenea termen se naște un drept la pensie în favoarea funcționarului, dar care nu poate fi exercitat decât dacă funcționarul are vârsta de 57 ani sau a căpătat o infirmitate care îl face impropriu serviciului.

Dacă funcționarul are 35 ani de serviciu poate să iasă la pensie la o vârstă mai mică de 57 ani. (Articolul 2).

Prin urmare legea română prevede ca vârstă de pensie 57 ani, iar ca număr de ani de serviciu 35 ani. Este suficient ca un funcționar să îndeplinească una din acele condițiuni pentru a putea ieși la pensie.

Dacă însă termenul servit este inferior de 35 ani, atunci funcționarul trebuie să aibă și vârsta de 57 ani. Dreptul la pensie se pierde prin dimisiune, dacă funcționarul nu are cel puțin 25 ani serviți (art. 3); el are însă dreptul de a își completa 25 ani, reintrând în serviciu.

Cu alte cuvinte, din momentul intrării în serviciu, funcționarul are un drept supus unei condițiuni suspensive, faptul că el va trăi cel puțin 10 ani și că în tot acest interval va servi Statul. Dreptul său devine definitiv după îndeplinirea acestei condițiuni, însă el nu poate exercita dreptul său de cât dacă are vârsta de 59 ani. Dacă el moare înainte de a ajunge la această vârstă, legea recunoaște văduvei și copiilor dreptul de a beneficia imediat<sup>1)</sup>.

---

1) Dimitrie Sturdza în expunerea de motive a legii pensiunilor din 1902 și în discursurile roștite în Adunarea Deputaților și în Senat cu ocazia discuțiunii legii (Desbat. Adunării dela 24 Febr., 13 și 14 Martie 1902; Senat 1, 15, 17, 19 Mart. 1902).

1) Chiar în Occident, sub vechiul regim, pensiunile constituiau favoruri din partea Șefului Statului. În Franța, legislațiunea revoluționară s'a preocupat să ajute pe funcționarii care trebuiau să părăsească serviciul din cauza vârstei înaintate, însă sub forma de gratificări. Mai târziu s'au creiat în diverse servicii case private de asigurare mutuală, care au dat rezultate rele, cu toate ajutoarele ce dădea Statul. Tocmai în 1831 s'a organizat o casă pentru pensii militare și în 1853 pentru pensiunile civile punând în sarcina bugetului Statului pensiunile, fără să se preocupe de relațiunea dintre pensiunile servite și reținerile făcute (Berthélémy, *Droit adm.* 1923, p. 71).

La noi spre finele veacului al XVIII (1780—1785) Alexandru Ipsilante

Funcționarul riscă să piardă toate reținerile făcute dacă moare sau părăsește serviciul mai înainte de ajungerea termenului fixat prin lege, adică mai înainte de a ajunge vârsta de 57 ani sau mai înainte de a fi servit 25 ani.

Înființă în Muntenia o instituțiune numită *Cutia milelor* cu scopul de a ajuta diferite persoane scăpătate, cum de pildă boeri săraci, fete de boeri în vârstă de măritat, văduve, orfani, etc. Cum la noi boierimea era o nobleță administrativă, unde titlurile nobiliare se refereau la diferite funcțiuni, este incontestabil că prin acordarea acestor pensii se ajutau în cea mai mare parte foștii funcționari sau familiile lor și numai în cazul când ar fi fost în lipsă.

Cu administrațiunea acestei case, Ipsilante însărcinase o epitropie, compusă din mitropolit și câți-va boeri. Alexandru Moruzi desființă această epitropie și institui în locu-i *marea vornicie de cutie*.

Casa acestei instituțiuni era alimentată prin contribuțiuni forțate determinate de Ipsilante în hrisovul de înființare și care, după Dionisie Fotino, (Istoria generală a Daciei, traducere de Sion, II, p. 273) se urca la suma de 65.000 lei. Pe lângă aceasta or-cine făcea testament, trebuia să lase o parte cutiei milelor, căci, în caz contrariu, nu se ținea în seamă testamentul (Condica Ipsilante, *pentru trimerie* § 5; Condica Caragea, partea IV, III § 24. Vezi și legiuirea munteană asupra obșteștei epitropii din timpul regulamentului organic, publicată în edițiunea din 1847 a Regulamentului la pag. 411 și urm.).

Aceste ajutoare de dedeau însă fără nici o normă, nimeni nu putea să pretindă vre un drept; erau liberalități care se făceau nu pentru că aceia care solicitau serviseră în funcțiuni publice, dar pentru că erau nevoiași.

În perioada regulamentară se face legea *asupra indemnizației și compensației pentru scutelnici și asupra pensiunilor ce au se da boierilor și cucoanelor văduve peste despăgubire și asupra pensiunilor, ce se vor da slujbașilor obștești*.

Prin art. 27 și urm. din această lege se stabilește că funcționarii care au servit un anumit interval de timp (8, 16 și 24 ani) au dreptul să primească o pensie proporționată cu leafa ce a primit ca funcționar și cu timpul servit. Această pensie era considerată ca o *răspătire* căci Statul dedea tot fondul pensiunilor, lefurile funcționarilor ne fiind supuse la nici o reținere. Prin legea dela 2 Iulie 1851 se stabilește că pensiunile de retragere sunt drepturi. Printr'o lege din 1852 se stabilește o reținere de 5% asupra tuturor lefurilor funcționarilor cu o leafă mai mare de 200 lei lunar. Legea din 11 Martie 1853 acordă drept la pensie și funcționarilor cu o leafă mai mică de 200 lei lunar. Legea din 9 Aprilie 1863 mărește reținerea la 10%.

Legea din 14 Februarie 1868 regulatează în mod complet această materie; ea centralizează toate fondurile într'o singură casă a pensiunilor. Această lege desființează termenele de 8 și 16 ani și stabilește că funcționarul civil are drept la pensie după 20 ani serviți, militarul după 18 ani, când le recunoaște  $\frac{1}{2}$  din retribuțiunea de mijloc ce va fi primit în ultimii 5 ani. Dacă funcționarul a servit 30 ani în serviciul civil sau 25 ani în armată are drept la o pensie egală cu  $\frac{3}{4}$  din leafa ce va fi primit în ultimii 4 ani.

Fondul pensiunilor se compune, după noua lege din subvențiile Statului, din reținerile de 10% asupra lefilor și pensiunilor și din reținerea pe jumătate a lefei în cea d'întâi lună a intrării în funcțiune.

Legea din 1868 stabilește că toți copiii fie fete fie băieți, au drept la pensia părintelui lor până la majorat spre deosebire de regulamentul organic, care admitea fetelor dreptul de a primi pensie până se măritau.

Reținerile făcute, în cazul acesta, aparțin Casei pensiunilor.

Dacă funcționarul a servit mai puțin de 5 ani cu rețineri de pensie, și a fost pus la retragere din oficiu pentru cauză de boală contractată în timpul, însă nu din cauza serviciului, dar care îl pune în imposibilitate de a mai îndeplini vre un serviciu public, are drept la un ajutor unic, în condițiunile specificate în art. 26, legea pensiunilor și care poate fi egală cu leafa pe un an sau 2 ani, fără accesorii. Aceste ajutoare se vor servi trimestrial.

Urmașii funcționarului, care a încetat din viață mai înainte ca acesta să fi împlinit 10 ani de serviciu cu rețineri la pensie și nu au avere, vor avea drept la ajutorul care i-ar fi cuvenit soțului sau autorilor lor. Văduva fără copii minori va primi jumătate din ajutorul ce s'ar fi cuvenit soțului, iar dacă are mai mulți copii minori, întregul ajutor. Un orfan minor ia 50 la sută din ajutorul cuvenit părintelui, iar 2 sau mai mulți, întregul ajutor.

În legea din 15 Aprilie 1925 există deci principiul că familia funcționarului (soția și copiii minori) au drept la o pensie, căci este just ca după moartea funcționarului, văduva și copiii lui să nu fie lipsiți de orice mijloace de existență, mai ales că leafa funcționarului este inferioară adevăratei valori a muncii depuse, așa că funcționarul nu poate economisi nimic; leafa de abia îi ajunge ca să întrețină conform rangului social, ce ocupă.

Pentru ca femeia să aibă drept la pensie în caz de deces al soțului, trebuie ca celebrarea căsătoriei să fi avut loc înainte de regularea la pensie a soțului, având vârsta de 57 ani. Dacă

La 1 Iulie 1889 s'a promulgat legea pentru pensiunile militare, iar la 10 mai 1890 s'a pus în lucrare legea pentru pensiunile funcționarilor civili și eclesiastici.

Prin legea din 22 Febr. 1902 s'a revenit la sistemul legii din 1868 și s'au centralizat toate casele de pensii la ministerul de finanțe.

Această lege a fost modificată prin legea generală de pensii din 27 Martie 1909, modificată în unele puncte prin legile din 1910 și 1912.

Până la legea din 15 Aprilie 1925 se aplica în Ardeal legea LXV din 1912, pusă în aplicare la 1 Ianuarie 1913. (V. Onișor, *Drept administrativ*, 1923, pag. 289).

însă soțul e mai mic de 57 ani, dar a eșit la pensie fie pentru infirmități, fie pentru vechime de serviciu, ea are drept la pensie numai dacă a convețuit cel puțin 10 ani cu soțul.

Văduva unui funcționar cu drept la pensie, dacă ea însăși are drept la pensie ca fostă funcționară, nu va putea cumula cele 2 pensii, va avea însă dreptul la pensia cea mai mare (art. 25).

Se socotește timp util pentru regularea drepturilor la pensie numai durata de serviciu pentru care s'a făcut rețineri precum și acea pentru care legea autoriză a vărsa ulterior reținerile (art. 4). Timpul efectiv de mobilizare din perioada de război se va socoti îndoit în calculul pensiei.

Nu se socotește timp util : 1) timpul petrecut în concedii care ar trece peste a 20-a parte din timpul servit cu retribuțiune. Acest timp de concedii se calculează adunându-se din fiecare an timpul ce trece peste 2 luni de concediu, afară de concediile ce au fost acordate pentru însărcinări sau studii de perfecționare cu obligațiune de a continua serviciul, sau pentru îndeplinirea unui mandat legislativ ; 2) timpul de disponibilitate pentru ofițeri, de cel mult 6 luni, acordat o singură dată pentru caz de boală.

Condițiunile pentru acordarea pensiunilor sunt mai favorabile pentru funcționarii următori : locotenenții-coloneli, coloneli și generalii demisionați, dacă au 30 ani de serviciu, mecanicii conducători de locomotive dacă au 25 ani în această funcțiune și în aceea de fochist. Acestor funcționari nu li se mai cere să aibă vârsta de 57 ani. Ofițerilor li se socotește ca ani de serviciu pentru pensie și anii de școală dela depunerea jurământului însă, mai puțin un an corespunzător serviciului militar obligator al tinerilor cu termen redus.

Reangajații și jandarmii vor putea fi înscrși la pensie la 45 ani ofițeri inferiori și pot regula drepturile la pensie la 50 ani, maiori la 54, iar locotenenți-coloneli la 56 ani.

Femeia funcționară având cel puțin un copil poate demisiona după 15 ani de serviciu, dar nu poate primi pensia de cât la vârsta de 57 ani.



La moartea funcționarului se naște concomitent dreptul la pensiuine atât al văduvei cât și al copiilor. Nu se poate zice că copiii moștenesc acest drept numai la moartea mamei. Legiuitorul a stabilit astfel pentru că așa se întâmplă în majoritatea cazurilor, muma trăind împreună cu copii; *statuit de eo quod plerumque fit*. Ca dovadă că copilul are un drept propriu este că pensiuinea variază după cum funcționarul decedat lasă sau nu copii și apoi dacă copiii nu locuiesc cu muma, au drept la o parte din pensiuine. Chiar dacă căsătoria a avut loc după regularea la pensiuine a fostului funcționar și prin urmare soția nu are drept la pensie, dacă din această căsătorie s'au născut copii, ei au drept la pensie (art. 25 combinat cu 18).

Funcționarii județeni și comunali beneficiază de această lege, ne spune art. 1 alin. 2.

Constatarea, transmiterea și rectificarea drepturilor de pensie se fac de *comisiunile regionale* de pensiuine care funcționează câte una în fiecare circumscripțiune de Curte de apel (în orașul de reședință al Curței). Aceste comisiuni se compune dintr'un consilier al Curței de apel, ca președinte, care va fi ales de complotul Curței, un delegat al ministerului de finanțe, un delegat al Casei pensiuinilor, un delegat al ministerului de rășboi și un delegat al consiliului județean din localitate. Comisiunile regionale vor putea fi înlocuite, după un an dela aplicarea legeri, prin comisiuni județene, în urma propunerii consiliului de administrație al casei pensiuinilor, printr'un jurnal al consiliului de miniștri (art. 35). Comisiunile regionale trebuie sezisafe de cererea funcționarului, care voiește să se retragă de bună voie, sau de cererea administrației în caz de infirmitate sau de limită de vârstă.

Comisiunile regionale judeca fără citarea părților după actele prezentate. Hotărârile vor fi motivate. Hotărârile comisiunilor se vor putea ataca cu apel înaintea comisiunei centrale de pensiuine în termen de 60 zile dela comunicare. Comisiunea centrală are sediul în București și este compusă dintr'un consilier al înaltei Curți de casație ca președinte, ales de secțiunile I-a și II-a ale înaltei Curți întrunite, un delega tal consiliului de ad-

ministrație al Casei generale de pensii, un delegat al ministrului de finanțe, un membru al consiliului superior administrativ și un delegat al ministrului de război.

Cererea de apel va trebui să fie motivată, ea va putea fi însoțită de un memoriu, ea va fi adresată președintelui comisiunii și va arăta domiciliul. Nearătarea motivelor atrage de drept nulitatea cererii.

Comisia judecă fără citarea părților. Deciziunile comisiunii centrale pot fi atacate cu recurs în termen de 30 zile libere dela comunicarea înaintea Curței de casație secția III-a, ea va fi motivată, sub pedeapsa de nulitate. Inalta Curte va judeca numai în drept după citarea părților și desbaterei orale, ea va putea judeca și în absența părților, după motive sau memorii. Deciziunea casației e fără drept de opoziție.

În caz de casare pricină se trimite înaintea comisiunii centrale, care e obligată să se conformeze deciziunii înaltei Curți

Dacă se constată că actele ce au avut în vedere comisiunile au fost eronate sau false, se admite a se face revizuire în termen de 60 zile dela descoperirea erorii sau falșului, după cererea pensionarului sau a Statului. Cererea se judecă de comisia centrală.

Administrațiunea generală a pensiunilor formează o instituție deosebită, care funcționează pe lângă ministrul finanțelor, purtând numele: Casa generală de pensii a funcționarilor publici.

Această casă e condusă de un consiliu de administrație, compusă din 13 membri numiți prin decret regal pe termen de 4 ani, după propunerea ministrului de finanțe (art. 45).

Directorul general al Casei se numește de ministru de finanțe după propunerea consiliului de administrație.

Consiliul delegă un membru din sânul său, care împreună cu președintele și cu directorul general formează comitetul de direcție, ale cărei atribuțiuni vor fi fixate de consiliul de administrație.

Consiliul de administrație supraveghează și controlează ad-

ministrația și bunul mers al Casei, se ocupă de întrebuințarea fondurilor (art. 50).

Casa generală a pensiunilor e persoană morală, ea e reprezentată prin directorul general (art. 51). Ea prezintă prin ministrul de finanțe bugetul anual spre aprobare adunării deputaților; ea prezintă în fiecare an un bilanț<sup>1)</sup>.

194. — Funcționari *auxiliari* sunt persoanele angajate pentru un timp determinat sau pentru o anumită lucrare pentru ca prin activitatea lor să asigure funcționarea unui serviciu public. Legea pentru statutul funcționarilor prin art. 2 (lit e) ne spune că acești auxiliari nu intră în prevederile legii statutului.

Administrațiunea recurge la acești auxiliari în mod ocazional, temporar; ei au o situație excepțională; ei nu fac parte din cadrele funcționarilor. De pildă Statul pentru a face recensământul are nevoie de un personal numeros, dar care nu-i este necesar de cât pentru această lucrare. Pentru acest scop angajează persoane, care să ajute personalului statistic permanent pentru efectuarea lucrărilor recensământului. Raportul juridic care există între Stat și auxiliari este un raport de *locatiune de serviciu*.

Cum se distinge un funcționar propriu zis de un auxiliar? Consiliul de Stat din Franța admite că instanța de judecată trebuie să se conducă după intențiunea părților, care rezultă mai ales din modul cum a fost angajat auxiliarul<sup>2)</sup>.

*Rechiziționarii* sunt persoanele obligate sub amenințare de constrângere, de puterea publică, să dea o anumită activitate personală pentru un serviciu public. Situațiunea rechiziționatului are la bază constrângerea. Legea determină cazurile, în care se pot face rechizițiuni de persoane, autoritățile competente

1) Asupra noii legi a pensiunilor se va citi cu folos *Expunerea de motive a legii*—precum și articolul d-lui profesor Traian Lalescu în *La Roumanie nouvelle*, anul I. No. 2 (din 8 Mai 1925).

Asupra dreptului de pensiune în general a se consulta A. Zeuceanu, *Legea generală de pensiuni comentată și adnotată*, București, 1905; Perriquet, *Etat des fonctionnaires et pensions civiles*, Paris.

2) Cons. d'Etat 15 Febr. 1907 (Recueil 1907, p. 160); Trib. de confl. 16 Noembr. 1901 (Rec. 1901, p. 810); Jéze, op. cit. p. 391.

pentru a face rechizițiuni, formalitățile ce trebuiesc îndeplinite, activitățile ce pot fi rechiziționate, indemnizările la care au dreptul cei rechiziționați.

Legea asupra rechizițiunilor militare din 6 Aprilie 1906 stabilește în art. 5 lit. f, (devenit j prin legea din 10 Martie 1915), că se pot rechiziționa de armată, în caz de mobilizare totală sau parțială (art. 1), călăuze, conductorii pentru trăsuri, precum și oameni trebuincioși pentru toate lucrările ce diferitele servicii ale armatei au executat, iar litera k ne arată că se poate rechiziționa și îngrijirea bolnavilor și răniților pe la locuitori, adică se încredințează răniți sau bolnavi pe la locuitori cu obligațiunea de a-i îngriji.

În principiu, toți indivizii, fără deosebire de sex, de vârstă, de naționalitate pot fi rechiziționați.

Legea rechizițiunilor din 1915, prin art. 6 stabilește un drept mai larg, dând drept de a rechiziționa orice fel de activități, ori ce persoană nemobilizabilă mai mică de 50 ani, indiferent de sex și naționalitate. Se pot cere prestațiuni de serviciu pensionarilor publici până la vârsta de 65 ani pentru a înlocui pe funcționarii mobilizați. De asemenea se pot cere până la 65 ani prestații de serviciu dela specialiști nemobilizați ca : ingineri, chimiști, etc. Scutiri (art. 213).

Numeroase legi administrative prevăd de asemenea posibilitatea de a rechiziționa persoane. Situațiunea unui rechiziționat se poate asemena uneori cu aceea a funcționarului, căci și unul și altul prestează activitatea lor pentru un serviciu public; dar, de și numirea în funcțiune, ca și actul de rechiziționare sunt acte unilaterale de putere juridică, însă în orice rechizițiune găsim următoarele elemente : a) o anumită prestație temporară și ocazională pe care o persoană de orice naționalitate, cu o limită foarte largă de vârstă și fără deosebire de sex este obligată să o dea ; b) pentru un serviciu public ; e) sub amenințare de constrângere.

Profesorul Jèze consideră și pe martor ca un rechiziționat, căci și el se găsește în aceeaș situație <sup>1)</sup>.

1) Jèze, *op. cit.*, p. 398.

BIBLIOGRAFIE :

H. Berthélémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, Paris, (a 10-a ediție) 1923; Hauriou, *Précis de droit administratif* a V ediție; V-te G. d'Avenel *La reforme administrative*, Paris, 1901; Paul Laband, *Le droit public de l'empire allemand*, vol. II (trad. Gandilhon et Lacuire, 1901); Otto Mayer, *Le droit administratif*, I trad. franceză, (Paris, 1903), De Fooz, *Droit administratif belge*, I (Paris-Tournai, 1859); A. Giron, *Droit administratif de la Belgique* a II-a ediție; C. G. Disescu, *Curs de drept public român*; A. Esmein, *Elements de droit constitutionnel*, a 7-a ediție; Aurel Oncul, *Dreptul administrativ român*, Viena 1900; A. Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, Paris, Rousseau 1899 (teză), Chante Grellet et Pichat, *Des fonctionnaires publics*, Paris 1900; Laferrière, *Traite de juridiction administrative*, a 2-a ediție, I; Duguitt, *Traité de droit constitutionnel* vol. II și III, Paris, (a II-a ediție, 1921-23); Maxime Leroy, *Les transformations de la puissance publique*; Cahen, *Les fonctionnaires, leur action corporative*, 1911; Chardon, *Le pouvoir administratif* a 2-a ediție, 1912; Anib. Teodorescu *Noțiuni de drept administrativ*, (a 2-a ed.) 1915; A. Lefas, *L'Etat et les fonctionnaires*, 1913; G. Jèze, *Principes généraux du droit administratif*, ed. II, 1914; Demartial, *Le statut des fonctionnaires*; Sibert, *Situation juridique des fonctionnaires anglais*; Ch. Georjin, *L'avancement dans les fonctions publiques*, 1911 (teză); lucrările congreselor internaționale de științe administrative, ținute la Bruxelles în 1910 și 1923; Berthold, *La Reforme administrative*, în lucrarea la *Politique republicaine*, Paris, Alcan, 1924.

## CAPITOLUL VIII

### CENTRALIZARE ȘI DESCENTRALIZARE

195. Centralizare. — 196. Descentralizare. — 197. Desconcentrare. — 198. Regionalism. — 199. Necesitatea administrațiilor locale și speciale. — 200. Centralizare și decentralizare au în vedere modul de organizare al serviciilor publice. — 201. Foloasele descentralizării. — 202. Istoricul descentralizării la noi. — 203. Foloasele descentralizării. — 204. Principiile actualului proiect de lege pentru unificare administrativă.

195. — Omul trăește în societate, el nu se poate dezvolta decât în societate ; mediul social face educațiunea individului, îi modifică calitățile naturale și i le transformă în calități sociale ; individul astfel transformat contribuie și dânsul, cât de puțin ca să modifice societatea, societatea astfel perfecționată lucrează din nou asupra individului. Avem deci o serie de influențe dela societate la individ și dela individ la societate, pe care se bazează dezvoltarea civilizațiunei.

Societatea omenească, organizată sub forma de Stat, are interes ca să fie puternică, pentru ca să poată rezista față de alte State, ea caută prin guvernanți, să îndrumeze și să conducă indivizi, însă acești guvernanți nu trebuie pe de o parte să împiedice libera dezvoltare a activităților individuale; ar pe de altă parte, ei trebuie să respecte principiile de disciplină socială, de solidaritate socială.

Aceste interese ale colectivității sunt satisfăcute prin servicii publice.

De realizarea unora din aceste interese depinde buna stare progresul colectivității considerată în totalitate sau a unei porțiuni dintr'însa.

Intr'un Stat sunt nevoi care interesează pe toți cetățenii Statului, sunt altele care preocupă numai pe locuitorii unei comune, sau ai unui județ, sau numai pe o anumită categorie de cetățeni. Prin urmare interese generale, interese regionale sau locale și interese speciale. De pildă facerea unui pod peste un râu, care trece printr'un oraș, este o chestiune de interes local, pe câtă vreme problemele de organizarea magistraturei sau armatei sunt de interes general.

Când un Stat este astfel organizat în cât satisfacerea intereselor locale sau speciale se face prin servicii publice, depinzând direct de puterea centrală și ai căror titulari sunt numiți de dânsa, atunci se zice că Statul este centralizat. Prin urmare prin *centralizare* trebuie să înțelegem situațiunea unui Stat, în care autoritățile locale și speciale sunt menite de puterea centrală și depind direct de dânsa.

Dacă am numi, cum fac autori italieni, puterea centrală *centrul major*, prin opoziție la autoritățile județene sau comunale numite *centrul minor*, am putea zice că, într'un sistem centralizator, centrul major este acela care ia deciziuni și dă direcțiune, iar centrul minor nu face de cât raportează și execută ordinele primite dela centru.

196. — Când însă îngrijirea și rezolvarea intereselor locale sau speciale sunt încredințate la autorități, ai căror titulari sunt aleși de corpul electoral, atunci avem *descentralizare*. De pildă, dacă pentru facerea unui pod sau orice altă chestiune de interes local, autoritatea locală nu poate să ia nici o măsură, ci trebuie să raporteze numai la centru și să aștepte măsurile ce se vor crede de cuviință a se lua, avem un sistem de centralizare; dacă însă autoritatea locală, aleasă de cetățeni are drept de inițiativă și de deciziune pentru a satisface asemenea nevoi, avem un sistem de descentralizare.

*Pentru ca să se procedă la descentralizarea unor subdiviziuni teritoriale sau a unor servicii speciale, trebuie mai întâi să se recunoască acestor subdiviziuni sau servicii personalitatea morală; li se recunoaște un patrimoniu dându-li-se astfel posibilitatea de a avea mijloace pecuniare proprii.*

Unele persoane morale administrative, cum sunt județele și comunele, au pe lângă patrimoniu și exercițiul unor drepturi de putere publică, astfel au drept de poliție, dreptul de a stabili impozite, de a avea un domeniu public, de a expropria, etc.

Aceste drepturi suverane, ce exercită comunele și județele, nu sunt drepturi originare, ci derivate; ele dețin aceste drepturi dela Stat, care le-a făcut această concesiune și care le-o poate retrage.

197. — Când se acordă unei autorități locale sau speciale, ai cărei titulari sunt numiți de puterea centrală, dreptul de a lua anume decizii, nu se poate zice că avem descentralizare, cu toate că s'ar putea acorda o oare-care autonomie acelei autorități. In cazul acesta avem o diminuare a sistemului de centralizare. Această formă micșorată de centralizare poartă numele de *deconcentrare*.

De pildă, printr'o lege se măresc atribuțiunile de deciziune ale prefectului, funcționar numit de puterea centrală; avem în acest caz o deconcentrare. Prin legea învățământului secundar și superior, universitățile au fost recunoscute ca persoane morale și li s'au acordat oare-care drepturi de deciziune, oare-care autonomie, dar, întru cât numirile de și se fac pe baza recomandărilor organelor universitare, dreptul de deciziune de a face sau nu face numirea candidatului recomandat aparține ministrului, nu avem descentralizare, ci deconcentrare.

198. — In sistemul centralizării, am văzut că toate chestiunile de interes local sau special se rezolvă de autoritatea centrală; autoritățile locale fiind însărcinate să raporteze autorităților centrale care decid. Or, este evident că un administrator local cunoaște mai bine nevoile speciale localității de cât funcționarii din minister, prin urmare și deciziunea, pe care ar putea să o ia, ar satisface mai bine interesele locale. Autoritatea centrală din contră are nevoie de explicațiuni, căci ea nu cunoaște chestiunea, de aci o corespondență administrativă care întârzie rezolvarea. Apoi autoritatea locală, ocupându-se numai de interesele localității a cărei administrațiune i-a fost în-



credințată, lucrează, soluționează mult mai repede și mai bine de cât puterea centrală, care se ocupă de administrațiunea întregei țări. Trebuie să ne conducem într'o organizare administrativă serioasă de următoarele directive: 1) suprimarea intermediarilor inutili; 2) independență și responsabilitate mai mare pentru toți funcționarii administrativi. Prin deconcentrare ajungem la simplificarea serviciilor. Din acest punct de vedere regiunea poate să joace un rol foarte mare. Deja o mulțime de servicii sunt împărțite în regiuni *specializate*; spre exemplu: avem regiuni la căile ferate, în învățământul primar, regiuni vamale etc. În capul acestor regiuni se află un șef cu drept de a rezolva o serie întragă de chestiuni. Tot regiuni specializate sunt și regiunile economice, circumscripțiile camerilor de comerț. Alături însă de regionalismul specializat avem și regionalismul unitar, bazat pe împărțirea țării în mari circumscripțiuni, având caracteristice pronunțate, particularități, formând mai ales grupări economice. Aceste regiuni, având anumite organe de conducere, ar avea sarcina de a supraveghea dezvoltarea vieții comunale și județene, de a supraveghea toate serviciile tehnice din regiune. Regiunea va putea coordona eforturile pentru desăvârșirea marilor lucrări de interes general. O foarte bună organizare a regiunilor găsim în proiectul de reformă administrativă din 1921 (proiectul Argetoianu).

Scopul regiunii, după acest proiect „de a deconcentra unele atribuțiuni exercitate de puterea centrală și a înlesni aplicarea legilor, având de obiect serviciile administrative și serviciile de igienă, asistență și prevedere socială, precum și pentru a da o mai mare impulsie și dezvoltare intereselor locale de ordin economic și cultural, interese care trec peste limitele teritoriale ale județelor“.

Organele regiunii, după proiect, erau consiliul regional compus din delegați ai consiliilor județene și președintele regiunii ca reprezentant al puterii executive, el exercita tutela asupra județelor și comunelor.

199. — Când vorbim de centralizare și de descentralizare, înțelegem moduri de organizare ale serviciilor publice admini-

strative, locale sau speciale. Statul este centralizat sau descentralizat după cum serviciile publice locale sau speciale sunt direct dependente față de puterea centrală și fără drept de inițiativă sau se bucură de oare-care autonomie în rezolvarea afacerilor locale, titularii lor fiind aleși de localnici. Când însă Statul lasă ca unele servicii publice să fie exploatare de particulari, nu se poate zice că avem o măsură de descentralizare. De pildă, dacă într'un Stat exploatarea drumurilor de fier ar fi concesionată la societăți private, nu se poate spune că acea țară e descentralizată în ceea ce privește căile ferate, căci serviciul concesionat nu e un serviciu administrativ ai căror titulari să fie desemnați de cetățeni. Serviciul concesionat depinde de administrațiune în ceea ce privește organizarea serviciului<sup>1)</sup>, dar încolo este o întreprindere condusă de capitaliști. Existența unor asemenea întreprinderi dovedește o puternică inițiativă privată, cum de ex. în Statele Unite, Franța, Anglia.

200. — Unii autori admit o centralizare și o descentralizare politică. După noi expresiunile de centralizare și de descentralizare trebuiesc întrebuințate numai când e vorba de organizarea administrativă a unui Stat și de stabilit raporturile între puterea centrală și serviciile administrative locale și speciale. Intr'adevăr raporturi politice sunt numai acele care interesează unitatea unui grup de oameni, care formează un tot complet, având o viață socială autonomă<sup>2)</sup>. Or, când vorbim în dreptul administrativ de descentralizare nu înțelegem ca subdiviziunile teritoriale ale Statului să aibă o autonomie complectă, ele nu au de cât dreptul de a își rezolva unele chestiuni de interes local. Prin centralizare politică a unui Stat, nu s'ar putea înțelege de cât un Stat unitar, iar printr'un Stat descentralizat politicește un Stat federal.

Ceea ce constituie în drept un Stat unitar este existența unei singure suveranități, care face legea și care comandă la toți cetățenii, pe câtă vreme într'un Stat federativ alături de suveranitatea Statului, există și alte suveranități secundare ale fie-

1) Vezi No. 76—81, pag. 241 și urm.

2) Hauriou, *Droit adm.*, p. 4.

căruia din Statele particulare. Fiecare din aceste State are suveranitatea sa particulară în virtutea căreia face legi, are un guvern propriu. Un Stat unitar poate fi descentralizat, de pildă Anglia; iar într'un Stat federal, serviciile administrative ale fiecărui Stat federat pot fi centralizate sau descentralizate<sup>1)</sup>.

201. — In centralizare și descentralizare putem avea diverse gradațiuni. Sunt unele State, unde descentralizarea poate fi completă, adică autoritățile locale sau speciale pot rezolva singure toate chestiunile de ordin local sau special; sunt însă altele unde asemenea chestiuni sunt rezolvate tot de autoritățile locale, dar măsurile luate pentru ca să devie lucrătoare au nevoie de aprobarea puterii centrale. Există deci un control pe care autoritatea centrală îl exercită asupra autorităților locale sau speciale, învestite cu personalitate, control cunoscut sub numele de tutelă administrativă. In acest sistem, în principiu, autoritatea locală are dreptul să facă acte valabile, legea însă prevede actele, care pentru a deveni lucrătoare, au nevoie de aprobarea puterii centrale, care poate, fără justificare, să refuze. Când această tutelă este prea puternică, viața locală este paralizată; căci actul autorității locale neputând produce efecte juridice, dacă nu este aprobat de centru, organizarea se aseamănă într'un sistem pur centralist, în care autoritatea locală propune autorității centrale o anume lucrare și așteaptă deciziunea<sup>2)</sup>. O asemenea organizare este numită de unii autori *etatism administrativ*. Când însă dreptul de tutelă este redus la câteva acte numai, care sunt de o importanță deosebită pentru Stat, de pildă controlul asupra actelor cu caracter polițienesc, căci actele cu caracter politic sunt cu totul excluse din competența consiliilor comunale și județene; când Statul se preocupă numai de interesele generale, lăsând rezolvarea afacerilor locale cu caracter economic, autorităților locale, ne apropiem de o adevărată descentralizare, mai ales și când exercitarea tutelei încează de a fi arbitrară și devine jurisdicțională.

202. — Până în a II-a jumătate a secolului al XIX-lea miș-

1) Vezi mai sus pag. 15.

2) Vezi paragr. privitor la tutelă din capitolul VII.

careea de descentralizare era foarte puțin însemnată la noi. Cu toate acestea orașele la noi din cele mai vechi timpuri au avut personalitatea morală, căci găsim orașe posedând averi ca moșii, vii<sup>1)</sup>; autoritățile comunale exercitau atribuțiuni de suveranitate, judecând pe locuitori<sup>2)</sup>, dadeau autenticitate actelor făcute de particulari<sup>3)</sup>, adunau și răspundeau fiscului dările cuvenite din partea orașului<sup>4)</sup>, repartizând impozitele între locuitori, adică făcând *cislă*, țineau un registru de toți proprietarii din oraș<sup>5)</sup>, priveghiau ca orașul să fie îndestulat<sup>6)</sup>. Unele orașe ca de pildă Câmpulungul aveau privilegii speciale consacrate într-o cartă, despre care găsim făcându-se mențiune în mai multe documente<sup>7)</sup>. Un misionar catolic publică în al XVII-lea veac (1679 — 1688) *Historica relatio de statu Valachiae* în care ne vorbește de un Andrei județ al Câmpulungului<sup>8)</sup>. Autoritatea comunală era încredințată unui magistrat numit *județ* (în Moldova *șoltuz* dela germanul *schulteis* primar de sat) care exercită atribuțiuni administrative-judecătorești și unui consiliu numiți *părgari*, cuvânt corupt dela *bürger* — cetățeni. Județele sau ținuturile (Moldova) nu au avut însă personalitate, ele erau numai subdiviziuni teritoriale. Cu toate acestea unele ținuturi ca Vrancea, Tigheciul și Câmpulungul din Bucovina se bucurau de o autoritate destul de largă, ne spune Dimitrie Cantemir<sup>9)</sup>.

Cu toate acestea vechiul nostru drept cunoștea situațiunea

1) Vezi documentul 97 din anul 1635 în *Arhiva Istorică a României*, I, p. 79.

2) Documentul din 1679, Aprilie 27 în *Arhiva istorică a României*, I, pag. 60.

3) Documentul 144, *Arhiva istorică a României*, I, p. 105, (4 Oct. 1591)

4) Documentul 82 din 1638, *Arhiva istorică a României*, I, p. 70.

5) Doc. 272, *Arhiva istorică a Rom. I.*

6) Doc. 10, *Arhiva istorică a Rom. I.*

7) *Magazinul istoric pentru Dacia*, V, p. 331 și urm.

8) *Historica relatio de statu Valachiae*, publicată mai întâi de Engel, *Geschichte der Wallachey*, apoi în *Magazinul istoric pentru Dacia*, V, p. 33 și urm. Andream judicem campilongensem virum catholicum qui multis principibus in suo officio fideliter inservivit et quia quotannis mutatur iudex a populo Campilongi, fuit ille iterum confirmatus, noluit princeps. Asupra legerei județul i vezi Ionescu-Gion, *Istoria Bucureștilui*, p. 734.

9) *Descrierea Moldovei*, vezi și Th. Codrescu, *Uricarul IV*, p. 325.

oraşelor proprietate particulară<sup>1)</sup>, ai căror proprietari aveau drept la anumite dări din partea oraşenilor. Unele oraşe aveau privilegii cum de pildă Câmpulungul, Câmpina<sup>2)</sup>, etc.

Regulamentele organice atât al Munteniei (cap. IV anexa 2), cât şi al Moldovei (cap. III anexa 2), se ocupă de organizarea oraşelor. Pentru orşele slobode legiuitorul stabileşte o organizare inspirată de ideile de descentralizare. Autoritatea comunală era reprezentată prin sfatul oraşenesc, ales de locuitori bărbaţi majori de 25 ani, şi posedând o anumită avere.

Atribuţiunile sfatului oraşenesc *privesc numai la economia oraşului* ne spune art. 36 din Regulamentul Valahiei. Actele sfatului erau supuse tutelei care era excesivă.

Convenţiunea din Paris din 1858 admite prin art. 46 ultim aliniat ca un deziderat descentralizarea comunală.

Prin legea comunală din 1 Aprilie 1864 ca şi prin legea pentru consiliul judeţean din 2 Aprilie 1864, se recunoaşte personalitatea juridică şi satelor creindu-se comuna (art. 1: „Toate satele, oraşele şi oraşelele României vor forma pe viitor comune independente“). Se împart comunele în rurale şi urbane. Prin legea pentru consiliile judeţene se atribue şi judeţelor personalitate morală, dându-i şi o oarecare autonomie.

Constituţia din 1866 formulează dezideratul că toate legile comunale şi judeţene se vor face pe baza descentralizării.

Legile din 1866, 1872, 1883, 1886 pentru judeţe, ca şi legile

1) În Moldova mai ales găsim numeroase oraşe proprietate particulară alături de oraşele slobode sau libere. Dar şi în Muntenia constatăm existenţa oraşelor proprietate particulară. Aşa de pildă Ploeşti, fondat ca oraş de Mihai Viteazul. Vezi documentul din 7 Ianuarie 1610, (Xenopol, Ist. Rom. III, p. 412), în care se vorbeşte de această fondare, arătându-se că moşia şi satul Ploeşti aparţineau la 3 fraţi, boierii Manole, Neculcea şi Pătraşcu; că Mihai dorind să facă oraş în acel loc a dat drept schimb proprietarilor moşia Băicoi. Alexandru Ipsilante a dăruit acest oraş vornicului Ienake Moruzi (vezi hrîsovolul lui Mihai Şuţu din 1783 prin care se confirmă dania făcută de Ipsilante, Condica Domnească XII, fila 84). Craiova a fost de asemenea dată în stăpânire particulară de Nicolae Vodă Caragea. În urma protestărilor energice ale oraşenilor, însuşi Domnitorul Caragea anulează donaţiunea (Condica domnească IX, fila 144. Vezi şi hrîsovolul din 1783 al lui M. Şuţu, Cond. domn. XII, fila 42).

2) Vezi hrîsovolul din 1783 al Domnitorului Mihai Şuţu, (Condica Domnească XI, fila 2. Arhiva Statului).

din 9 Aprilie 1874, 5 Noembrie 1882 și Mai 1887 pentru comună mărească sau micșorează întru câțva atribuțiunile acestor autorități locale, fără să aibă vre-o influență asupra dezvoltării acestor organisme pe care legiuitorul le ține într-o stare de independență, de lăncezeală.

În ultima decadă a secolului trecut, se manifestează un curent de centralizare foarte pronunțat. Astfel, prin legea pentru consiliile județene din 1894, se desființează comitetul permanent și mai toate atribuțiunile se dau prefectului (art. 109), delegațiunea județeană creiată în locul desființatului consiliu neavând de cât atribuțiuni foarte neînsemnate. În legea pentru organizarea comunelor urbane din 31 Iulie 1894 de asemenea se poate observa tendințe spre centralizare.

Prin legile din 19 Decembrie 1902 pentru modificarea organizării poliției comunale ca și prin legea din 1 Martie 1903, pentru desființarea accizelor<sup>1)</sup> și înființarea fondului comunal, tendința aceasta de centralizare se manifestează puternic.

Potrivit acestor legi administrațiunile comunale nu mai au poliție comunală pentru a aduce la îndeplinire dispozițiunile regulamentare comunale, iar veniturile cele mai importante pe care comunele și le procurau din accize percepute la bariere, în urma legii se percep direct de Stat și se distribuie comunelor. De sigur că perceperea la barieră prezintă inconveniente foarte mari, fraude erau posibile, vexațiuni la intrarea în oraș, barierele

1) Prin legea aceasta se desființează barierele, iar nu accizele cum se exprimă legiuitorul; căci prin *accize* se înțeleg taxe asupra obiectelor de consumațiune și, dacă legiuitorul prin art. 1 spune că se desființează toate taxele comunale, ce se percepeau asupra obiectelor la intrarea lor în comună, prin art. 3, el înființează taxe asupra a 38 articole de consumațiune, care se percep tot în profitul comunelor. Rezultatul este deci, că, în loc să avem taxe percepute la bariere, perceperea se va face la vamă, adică la intrarea mărfurilor în țară, odată cu taxele vamale, sau la locul de producțiune; avem însă tot taxe asupra obiectelor de consumațiune, percepute tot în profitul comunelor.

Legea aceasta lovește în autonomia comunală, căci răpește independența financiară a comunelor. Pentru a procura comunelor mijloace în locul taxelor abrogate, se înființează prin această lege un fond comunal, care se administrează de ministerul de Finanțe; taxele create prin această lege se percep de agenții statului, se centralizează și apoi se rapartizează între toate comunele. Comunele depind deci financiarmente de Stat. Vezi art. 110 Const. din 1866 și 111 Const. 1923. Vezi G. Pietraru în *Revista de drept și sociologie* 1903, Aprilie—Mai, p. 5 și urm.

împiedecau libera circulațiune, încurajau protecționismul local, necesitau mari cheltueli de percepere. Toate acestea au făcut pe legiuitorul român ca imitând pe legiuitorul belgian din 1860, (lege modificată în 1862) să desființeze barierele stabilind impozite indirect generale asupra unui număr de 38 articole de consumațiune, percepute la locul de producție sau la vamă, a cedat o zecime din cele 3 zecimi de percepere asupra contribuțiunilor directe, mai creind încă o jumătate zecime. Și veniturile tuturor acestor impozite le-a centralizat la ministerul de finanțe, repartizându-le între comune conf. art. 22. Tot tendință centralizatoare constatăm și în legea din 1 Mai 1904 pentru organizarea comunelor rurale.

Organizarea autorităților locale și raporturile lor cu autorități centrale este încă aceeași în toate teritoriile românești unite cu patria mamă. Așa de pildă, în Ardeal, conform legii ungare, comunele urbane se împart în comune urbane sau rurale făcând parte din județe sau comitate și municipii sau orașe libere. Municipiile sunt orașe mai importante recunoscute de lege ca atare și care nu sunt subordonate autorităților județene; nefăcând parte din județ, ele sunt subordonate numai puterii centrale. În Bucovina găsim orașele cu Statut asemănătoare cu municipiile.

În Basarabia comuna are denumirea de *voloste*, care nu e altceva de cât unitatea locală, *parohia*, adică gruparea locuitorilor de aceeași credință religioasă<sup>1)</sup>, având o adunare comunală compusă din șefii de familie, care posed o casă și din funcționari comunali. Organul executiv îl reprezintă *starosta* (primarul) ales de consiliu. Orașele au un consiliu comunal compus din 30 — 72 membrii (legea din 16 Iunie 1870) după numărul populațiunei, numit *gorodskaia uprava* și un primar *gotova*, a cărui alegere e confirmată de guvern. Consiliul comunal are atribuțiuni destul de largi.

Proiectul de reformă administrativă votat de senat la 29 Iunie 1921 reglementează organizarea și funcționarea județelor

1) V. Onișor, *Drept adm.* p. 138.

și comunelor. Proiectul împarte comunele în rurale, urbane și municipii. Municipiile sunt orașele cu o populațiune de cel puțin 50.000 locuitori, ele nu sunt subordonate autorităților județene, ci numai autorităților regionale, care exercită tutela administrativă sau dreptul de anulare ca și față de județe. Proiectul creiază regiunea, formată din mai multe județe, ca o unitate administrativă în scop de a deconcentra o parte din atribuțiunile puterii centrale, înlesnind aplicarea legilor.

203. — In orice țară sunt 2 categorii de interese: unele care au un caracter cu totul general privind totalitatea cetățenilor, întreaga colectivitate, cum bunioară: facerea legilor, raporturile Țării cu streinătatea, supraveghează și distribuțiunea justiției, organizarea armatei, ordine publică și siguranța Statului; altele însă sunt speciale unei anumite localități spre exemplu îndestularea comunei cu articole alimentare de prima necesitate, înfrumusețarea comunei, facerea unui pod peste un râu, facere de parcuri și grădini, aducerea apei, a luminei, ridicarea gunoaielor, și curățitul străzilor, canalizarea, buna stare sanitară a comunei, îngrijirea de săracii din comună, dezvoltarea simfului artistic prin creierea de muzee locale, orchestre comunale, dezvoltarea culturală prin creierea de școli de adulți, de biblioteci, creierea de școli de meserii, etc.

Este incontestabil ca interesele comune întregii colectivități nu pot fi încredințate de cât puterii centrale. Numai astfel putem avea unitatea Statului, numai astfel un Stat poate fi puternic și în măsură de a impune inamicului din afară sau dinăuntru. E celebra frază invocată de partizanii centralizării: *au même instant le gouvernement veut, le ministre ordonne, le préfet transmet la maire exécute, les régiments s'ébranlent, les flottes s'avancent, le toxin sonne, le canon gronde: la France est debout*“.

Puterea centrală are agenți pe toată întinderea teritoriului, care o reprezintă și execută ordinele.

Dar, pe de altă parte este de netăgăduit că descentralizarea administrativă, adică dreptul acordat autorităților locale sau



speciale de a rezolva interesele de ordin local sau special are o importanță capitală :

1. Ea dă posibilitate ca interesele pur locale să se desvolte în mod natural, adică conform moravurilor localnicilor și în măsura trebuințelor lor.

2. Descentralizarea face să se nască spiritul de inițiativă individuală, pe câtă vreme centralizarea transformă pe cetățeni în administrați incapabili de orice viață politică, sau, cum zice Tocqueville, centralizarea întreține în corpul social o somnolență administrativă, ea face să se nască spiritul de clientelă, de protecțiune, inimic al oricărei idei de independență.

3. Centralizarea face să se nască funcționarismul. În adevăr într'un sistem de centralizare, puterea centrală are nenumărați agenți în toate unghiurile țării. Administrațiunea așteaptă totul dela acești funcționari ; acțiunea Statului se întinde din ce în ce mai mult în toate sferile de activitate și la această continuă întindere de atribuțiuni corespunde o dezvoltare a funcționarismului.

4. Descentralizarea face să se nască în cetățeni spiritul de libertate și interesul pentru binele obștesc, pe câtă vreme într'un Stat centralizat, cetățenii de și își aleg singuri guvernul, cu toate acestea fiindcă șeful Statului dispune de o autoritate considerabilă, înzându-se la toate manifestațiunile vieții publice se poate zice că, într'un asemenea Stat, libertatea aproape nu există, sau, în orice caz, există foarte puțin, manifestându-se numai în zilele de alegere, când și atunci influența guvernului e covârșitoare. În Anglia, Germania, Elveția, Statele Unite, Suedia s'au dezvoltat foarte mult libertățile locale.

Sistemul acesta al libertăților locale face ca o națiune să se desvolte în toate direcțiunile, după cum zicea marele Gladstone : „Plus les années s'accumulent sur moi, plus j'attache „d'importance aux institutions locales. C'est par elles que nous „acquérons l'intelligence, le jugement, l'expérience, que nous „nous rendons aptes à la liberté“.

„L'habitant de l'Amérique, zice Tocqueville, s'attache à sa commune parce qu'elle est forte et indépendante ; il s'y inte-

resse parce qu'il concourt à la diriger. Dans cette sphère bornée, qui est à sa portée, il essaie de gouverner la société, il s'habitue aux formes sans lesquelles la liberté ne procède que par révolutions ; il se pénètre de leur esprit, prend gout à l'ordre, comprend l'harmonie des pouvoirs, rassemble enfin des idées claires et pratiques sur la nature de ses devoirs et sur l'étendue de ses droits“.

5. Ca o consecință a unei atari stări de lucruri într'un Stat centralizat, vedem mai totdeauna desvoltându-se militarismul.

204. — Proiectul de lege pentru unificarea administrativă depus pe biroul parlamentului în 1923 de ministerul de interne de atunci, d. general Văitoianu, a suferit radicale modificări mai întâi în comisiunea de administrațiune generală județeană și comunală, apoi în secțiunile senatului. Avem asupra acestui proiect de lege expunerea de motive a ministrului, avem raportul d-lui Constant. Georgescu, raportorul comisiunei de administrațiune al Camerei, avem raportul d-lui C. Dumitriu, raportorul comitetului de delegați ai Senatului precum și raportul d-lui Leonte Moldoveanu în numele comitetului delegaților Camerei. Toate aceste expuneri și rapoarte nu corespund de loc cu textele proiectelor, care după cum vom arăta, sunt centralizatoare, mai ales ultima redacție care pare că va rămâne definitivă ; ele critică centralizarea, laudă binefacerile descentralizării, de și textele ce urmau să explice erau vădit centralizatoare.

Așa de pildă, ce sens are să vorbești de descentralizare în expunerea de motive, când consiliul comunal nu avea dreptul, după primul proiect, să închirieze nici măcar un chiosc de ziare sau un loc cât de mic fără aprobarea autorității tutelare (art. 239). Și în articolele 110, 117, 233, 240, 241, 267 se înșiră actele supuse tutelei ; ele sunt excesive. Și mai centralizatoare de cât în legea din 31 Iulie 1894<sup>1)</sup>.

Proiectul de lege astfel cum a fost votat de senat este centralizator în sensul că pune autoritățile locale cu totul la dispoziția puterii centrale. Astfel primarul, de și reprezentant al in-

1) Vezi articolul, ce am publicat în *Dreptul* din 14 Oct. 1923, pag. 233 și urm.

tereselor locale, este și reprezentant al intereselor generale și, în această calitate, trebuie să execute ordinele primite dela centru, putând fi îndepărtat, dacă nu a executat ordinele date de autoritatea centrală. Din moment ce se admite comuna ca un organism cu o oarecare independență trebuie ca titularii să fie deosebiți. În Franța, unde sistemul acesta al confuziunii există, se aduc serioase critice, arătându-se că de multe ori interesele pot fi deosebite, comuna aflându-se chiar în proces cu Statul. Primarul a fost ales de concetățeni pentru a conduce gospodăria comunei, autoritatea centrală trebuie să aibă alți agenți în comună pentru a îi executa ordinele. De aceea art. 78 admitând că primarul poate fi îndepărtat, dacă nu execută ordinele centrului aduce o gravă știrbire principiului de autonomie comunală, căci un primar, capabil și priceput poate să fie destituit oricând, dându-i-se ordine care nu ar putea fi executate de cât în prejudiciul orașului și dacă primarul voiește să apere interesele orașului ce administrează, răspunzând ministrului și arătându-i inconvenientele, sau dacă, se dau ordine primarului, a căror executare, din cauza împrejurărilor locale, necesitează întârziere, ministrul găsește ocaziune în această întârziere și desărcinează pe primar. Desărcinarea se poate face și dacă primarul sau membrii delegațiunii permanente au săvârșit acte contra ordinii, siguranței și unității Statului. Formulă foarte vagă. *Primarii și membrii delegațiunii îndepărtați devin neeligibili o perioadă de timp ce se fixează de ministrul de interne.* Înainte chiar de a se pronunța asupra destituirei sau îndepărtării, ministrul, pentru comunele urbane nereședințe de județ, și prefectul, pentru comunele urbane nereședințe și comunele rurale, pot suspenda pe primar și pe membrii delegațiunii permanente (art. 79). Legea nu determină termenul cât va ține această suspendare.

Este adevărat că, pentru destituire, ministrul va lua avizul conform al consiliului administrativ superior, însă și consiliul se bazează pe arătările de fapt făcute de minister. Dar, când e vorba de suspendare nici ministrul, nici prefectul nu au nevoie de nici un aviz.

Ar fi fost mult mai serios, dacă se prevedea că, pentru abateri grave determinate de lege, primarul să poată fi dat în judecata consiliului superior administrativ, care să poată pronunța suspendarea sau destituirea, după cercetările făcute de consiliu. Nu înțelegem de asemenea sensul art. 78 primul și al doilea aliniat, care stabilesc că primarul și membrii delegațiunii permanente nu pot fi îndepărtați de consiliu de cât pentru motive anume determinate de lege. Or, din moment ce primarul și membrii delegațiunii sunt aleși de consiliu ca executori ai hotărârilor și, întru cât primarul și membrii delegațiunii, nu mai au încrederea consiliului, care le dă un vot de blam, ei nu mai pot funcționa. Interesele comunei cer ca să existe acord între consiliu și primar.

Dizolvarea consiliului se face iarăși prea ușor, conform art. 274 de către prefect pentru comunele urbane nereședințe și comune rurale și de ministru pentru comunele reședințe și municipii.

Ar trebui și aici ca să existe o instanță de judecată, consiliul superior administrativ care să judece în contradictoriu acuzațiunile ce se aduc consiliului și dizolvarea să se admită numai pentru cazuri precis arătate de lege.

Comuna este o autoritate publică, însă fără caracter politic, este o autoritate locală, care are caracterul mai mult de *grupare economică*. Pentru acest motiv, consiliile comunale nu pot fi dizolvate de puterea centrală în foarte multe țări <sup>1)</sup>.

Proiectul de lege stabilește prin art. 17 și 101 compunerea consiliilor județene și comunale: 1)  $\frac{3}{5}$  consilieri aleși de către toți alegătorii județeni sau comunali cu vot universal, egal, direct, secret, obligator, prin scrutin pe listă și cu reprezentarea minorității; 2) până la  $\frac{2}{5}$  consilieri de drept, iar, în comune-

1) De aceia nu găsim la locul lor manifestățiunile naționaliste făcute în raportul comitetului delegaților secțiunilor Camerei, față de minorități, vorbindu-le de caracterul național-unitar al Statului nostru, de și în textul proiectului în art. 398 se admite o aplicațiune a art. 8 din tratatul minorităților. De asemenea socotim și inoportune și inexacte afirmațiunile aceluiaș domn raportor făcute în ședința Camerei din 26 Mai 1925, afirmând ostilitatea Sașilor față de Români.

numai, se adaugă *consilieri femei cooptate în număr proporțional cu populația*: 7 în comunele mai mari de 250.000 loc., 5 în comunele mai mari de 100.000 loc., 3 în comunele de peste 50.000 loc. și în celelalte comune numai 2. Am criticat în studiul ce am făcut în Dreptul (din 14 Oct. 1923), arătând că sistemul prezentat de d. Argetoianu care admitea femeile și ca alegătoare și ca eligibile este singurul serios.

Sunt consilieri de drept cei arătați în art. 19 pentru comune și 103 pentru județe. Numirea acestor consilieri este foarte bună, ei pot să aducă în desbaterile consiliului lumini prețioase. Am susținut în studiul critic ce am făcut proiectului din 1923 ideia de a avea consilieri de drept, dar nu în proporție așa de mare pe care o admite proiectul votat de senat.

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

În adevăr, pe lângă faptul că primarul poate fi revocat sau suspendat, activitatea sa e limitată printr'o tutelă excesivă, el neavând nici măcar dreptul să închirieze un imobil al comunei după ce a ținut licitațiune, nu poate să vândă sau să schimbe un imobil al comunei. Și aprobarea trebuie să o ceară prefectului, afară de municipii, care o cer ministerului. Ori, se poate admite ca întreaga populație a orașului să admită un schimb avantajos, dar dacă un prefect nedestoinic se opune, schimbul nu se admite. Dar când e vorba de tutela exercitată de minister, ea e foarte rea. Reproducem din raportul d-lui Leonte Moldoveanu: „Dacă principiul Statului național unitar a fost menținut în proiectul de față, nu e mai puțin adevărat că cel de al doilea principiu, al descentralizării și-a găsit *deplina sa aplicațiune*.

„În adevăr, concentrarea în mâinile Statului a tuturor serviciilor publice nu mai putea dăinui pentru că ea a suferit, cat peste tot locul orice inițiativă și energie locală și a produs

„o biurocrație inertă și abuzivă din cauza neresponsabilității sale, iar în domeniul economic a paralizat toate întreprinderile cu caracter politic, după cum recunoaște doctrina administrativă modernă.

La noi, ca și în Franța, biurocrația a covârșit totul, stălcind bunele intenții și sugrumând inițiativele folositoare.

„Viața de după război, mai ales, a scos în relief slăbiciunile biurocratice cu lucrările întârziate, incomplete și viciate.

„Pentru ilustrare amintesc gospodăria mărfurilor importate de Stat și dezastrul suferit și cunoscutele abuzuri biurocratice ocazionate de aplicarea diferitelor regimuri de export reclamate de nevoile momentane ale țării.

„Redusă în gândire, fără claritate în concepție, fără perspectivă în vederi și fără energie în acțiune, biurocrația este o piedică în progresul țării.

„Viața locală, județeană și comunală, este în funcție de birou și această dependență aduce descurajare și stagnare, fără consimțământul administrațiunii centrale tutelare, dar această tutelă este înceată și șovăitoare.

„Aprobarea bugetelor se face la centre; comunele nu pot închiria bunurile lor, nu pot vinde, nu pot primi donațiuni de cât cu autorizarea puterii tutelare.

„Este posibil ca directorul serviciului comunal din ministerul de interne să poată examina și cunoaște mai bine de cât consiliul comunal respectiv actele, care interesează comuna?

Nu se poate o critică mai violentă a principiilor cuprinse în proiect.

În adevăr s'ar părea, din citirea acestui raport, că proiectul părăsește ideia tutelei exercitată de autoritatea centrală. Din contra, proiectul menține în totul tutela așa cum era prevăzută în legea din 31 Iulie 1894. Proiectul, cum fusese prezentat mai întâi, în unele puncte era mai centralizator, maximul de concesiune a fost că s'a revenit aproape la normele legii din 1894. Și vânzarea și arendarea și închirierea și schimbul și ipoteca și transacțiunile și renunțările sau recunoașterile de drepturi, cumpărările de imobile pentru uzul public, partajul voluntar,

etc., trebuiesc autorizate de autoritatea tutelară (art. 215, 216, 217, 219, 220).

Tutela administrativă trebuie desființată, căci nu are nici un sens să se creadă că un funcționar din administrația centrală să cunoască situațiunea din întreaga țară în cât să poată, cu folos pentru binele obștesc, să decidă că rău a fost închiriat un imobil în Turnu-Severin sau Cernăuți, că rău face consiliul din Târgu-Mureș când voiește să stingă un proces printr'o transacție, etc.

Administrația centrală aprobă sau infirmă actul autorității comunale după stăruințele politicianilor locali, sau alte influențe lăaturalnice. Prin urmare interesele obștești ale orașului sunt sacrificate intereselor personale ale unor persoane influente.

În locul acestei tuteli ilogice, să se organizeze un control serios și un drept bine definit pentru autoritatea centrală de a cere anularea actelor făcute de județ sau comună înaintea consiliului superior administrativ. Acest consiliu, alcătuit în așa fel în cât să inspire încredere tuturor, ar trebui să judece în fond cererea ministerului față cu reprezentanții comunei sau județului.

În rezumat după proiect, comuna nu are nici o libertate de acțiune; nu mai vorbim de județ, căci astfel cum e alcătuit proiectul cu prefectul ca prezident al comisiunii permanente, cu dreptul lui de a se amesteca și împiedeca toată activitatea și a consiliului județean și a comisiunii permanente lasă întreaga autoritate prefectului numit.

Din 1864 avem o așa zisă viață comunală și județeană, dar ea nu a dat nici un rezultat din cauza împrejurărilor puțin prielnice și a împiedecării oricărei vieți locale. Vedem astăzi deosebirea mare ce există între viața comunală dela noi și cea din Ardeal.

Este adevărat că cea mai mare vină o are politicianismul, care vitiind totul, a vitiat și această încercare de autonomie comunală și județeană, întreprinsă încă din timpul lui Cuza.

Proiectul de lege din 1925, dacă se va înfăptui așa cum se

află redactat, va întări și mai mult puterea politicianilor, împiedicând orice activitate serioasă comunală. Dacă însă se va crea un control jurisdicțional înaintea consiliului superior administrativ, pentru toate actele și abaterile organelor administrative, comunale și județene, legea ar putea da rezultate foarte bune.

Tratat de drept administrativ, 1935

Tratat de drept administrativ

### Bibliografie:

*Lucrări generale:* Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif* (a 2-a edit.) IV p. 145—177; M. Duerocq, *Cours de droit administratif* (a VII ed.) I p. 95 și urm.; H. Berthélemy, *Traité élém. de droit adm.* a 10 edit., 1923 p. 98 și urm.; Hauriou, *Precis de droit administratif*; C. G. Dissescu, *Drept public român III* p. 830 și urm.; L. Duguit, *Traité de droit constitutionnel*.

*Lucrări speciale* Odillon Barrot, *La centralisation*; Dupont White, *L'individu et l'Etat*; de acelaș, *La centralisation* Aucoc, *Les controverses sur la descentralisation*; C-te de Lucay, *La descentralisation*; Deschanel, *La descentralisation*, 1895; Leroy Beaulieu, *L'administration en France et en Angleterre*; P. Flourens, *Organisation administrative de la France et de la Belgique*; Boutmy, *Le gouvernement local et la tutelle en Angleterre*; Joseph Barthélemy, *Les tendances de la législation administratives depuis un quart de siècle* în *Revue de droit public*, 1909 p. 114; Hauriou, *Etude sur la descentralisation* 1892 și în *Repertoire de droit administratif* de Béquet et Laferrière; Henri Le Brun, *Essai de descentralisation politique et administrative* (Paris, 1902); Autesserre (Jean), *Des origines, de la ature et des effets de la centralisation administrative*, Paris, 1901 (teză); Lallemand, *Rapport au nom de la commission de reorganisation administrative* 1901; rapoartele d-lor C. Dimitriu, Const. Georgescu și Leonte Moldoveanu făcute la Cameră și Senat asupra proiectului de lege pentru unificarea administrativă.



## ADDENDA ET CORRIGENDA

---

- La pag. 45 ultimile 2 rânduri se va citi: Statul are interes ca drepturile sale să nu fie precis limitate.*
- La pag. 88 ultimile 2 rânduri de text se citesc astfel: Bluntschli definește Statul un grup omenesc compunând o persoană organică, etc.*
- La pag. 134 rândul 17 de sus în jos se va citi ordine în loc de oridne.*
- La pag. 473 rândul 5 de sus în jos se va citi: Ce raisonnement peut difficiliment nous décider. Si l'on a dit que le législateur, en 1849 et en 1872, a entendu consacrer l'avis de Vivien, on est conduit a accepter la thèse antilibérale que tout le monde condamne.*

Et si l'on prétend au contraire que l'opinion de Vivien ne compte pas ici, ses paroles alors ne doivent être d'aucun poids pour l'interprétation du texte. C'est cette dernière considération que je crois vraie, d'autant plus que dans les mêmes travaux préparatoires de la loi de 1849, on trouve dans la bouche du ministre de la justice, Odillon Barrot, une autre explication de l'article dont il s'agit. Le législateur de 1872 n'a nullement entendu adhérer à l'ancienne théorie de la raison d'Etat. S'il a voté tout de même l'art 26, c'est qu'il est facile de tirer de ce vote autre chose que la justification de la doctrine des actes de gouvernement. Cela aboutit à dire: il n'existe pas d'actes de gouvernement.

---

## TABLA ANALITICĂ \*)

**Abuz de drept**, pag. 436.

**Act administrativ** pag. 323, 327, teoria generală a —, pag. 344; diviziunea actelor administrative 346; interesul diviziunii 350; condițiuni de formă 384; acte simple și acte complexe 384; diviziunea actelor administrative în acte de gestiune și de autoritate e criticată de G. Jéze 388; admisă de legiuitorul român 392; diviziunea propusă de G. Jéze; acte creind situațiuni juridice obiective 388; subiective 389; acte condițiuni 390; acte jurisdicționale pag. 392; anularea actelor administrative ilegale, pag. 4. 6.

**Acte de autoritate** acte făcute de Stat în calitate de putere publică pag. 157; 327; 350; pot fi acte regulamentare 359; bugetul 368; decrete 369; procese-verbale 383; act de executare 383; caracterele actului de autoritate 396; emană de la o autoritate publică 396; sunt executorii 397; sunt revocabile 399.

**Acte de gestiune**, acte făcute de Stat cu referire la patrimoniul lui, pag. 157; 327.

**Acte de discreționare**, pag. 371.

**Acte administrative în formă de lege**, pag. 43; când parlamentul face aplicațiunea unei legi preexistente pag. 181; 355; ilegale pag. 400.

**Acte administrative de natură juridică**, pag. 327.

**Acte de comandament militar**, pag. 50; nu sunt supuse nici unei limitațiuni juridice 50; vezi *comandament militar*.

**Acte de guvernământ** pag. 50, 323, 324, 325, săvârșite în timpuri de criză pag. 440; caracterele esențiale 453; nu sunt supuse controlului jurisdicțional 455; în concepțiunea legii din 1912 pag. 459; controlul politic al actelor de guvernământ pag. 456; organele cari pot face 468; doctrina față cu actul de guv. 470; starea legislațiunii pag. 479; jurisprudența 486; instanța judecătorească nu poate examina legalitatea actului 448.

**Acțiunea administrativă**, pag. 356; caracterele esențiale ale acțiunii administrative 357; spontană, promptă, continuă și energică 357.

**Administrațiunea** pag. 49; 323; militară 50;

**Agenți administrativi** se deosebesc de organe prin faptul că sunt dependenți de ele 200; competența agenților este specială 201, 512.

**Amnestie**, dreptul de amnestie în materie politică și de drept comun 331;

**Anularea actelor ad-tive** pag. 407.

**Aristotel**, menționează în opera sa principii separațiunii puterilor, pag. 169.

**Asociațiunile**, regimul asociațiunilor cu scop lucrativ, fără scop lucrativ 275; definiția legii din 1924 pag. 280; lichidarea asociațiunilor, 280; adunarea generală poate schimba scopul societăței modificând statutele și obținând autorizarea tribunalului pag. 307; aceasta atinge principiul specialității pag. 307. **Asociațiuni profesionale**, dreptul

\*) Această tablă analitică este datorită distinsului nostru elev, d. C. Rarincescu, doctor în drept.

- funcționarilor publici de a face parte pag. 547.
- Asediu**, declararea este un act de guvernământ pag. 442; efectivă 442 nota 2; politică sau fictivă 443; starea de asediu în România 443; jurisprudența curței de casație 443 și urm.
- Atribuțiuni**, conflictul de atribuțiuni este dat în competența Curței de Casație pag. 197.
- Autorizarea**, necesară stabilimentelor publice pentru primirea donațiilor, legatelor, 285; 301; 308.
- Berthélémy**, susține pe nedrept că ideea de personalitate a Statului este necesară numai atunci când este vorba de a reprezenta Statul ca subiect de drepturi patrimoniale, pag. 129; admite că funcționarii de gestiune se pot pune în grevă 252, nota; personalitatea juridică a statului este un aspect al proprietății colective pag. 261; neagă existența actelor de guvernământ 472; admite diviziunea funcționarilor de gestiune și autoritate 516;
- Bichat Marie-François Xavier** fondează doctrina vitalismului pag. 58.
- Blakstone** împarte drepturile în absolute și relative pag. 41;
- Bluntschli**, definiția sa asupra Statului p. 88.
- Brinz** susține că într-o fundațiune titularul drepturilor este însăși averea pag. 282 nota.
- Bugetul** este un act administrativ pag. 368.
- Calimah**, sub imperiul codului Calimah se recunoaște existența persoanelor juridice, 256.
- Casare**, dreptul de recurs, vezi *recurs*.
- Clase sociale**, pag. 76; clasa sacerdotală 77; în antichitate pag. 77; în Mexic, India 78; biserica creștină Cruciatele 79; aristocratică 80; burgheză 82; principiile fundamentale ale clasei burgheze 83; proletară 85;
- Comandament militar**, acte de comandament cu caracter militar 338.
- Comercializare**, legea din 1924 stabilește o regie cointeresată pag. 239; caracterele esențiale 240.
- Comisiunea europeană a Dunărei**, înființare, organizare și atribuțiuni, pag. 103 și 104 notă.
- Competență**, agenților administrativi 418; este de ordine publică pag. 418.
- Comte Auguste**, numește principiul suveranității cea mai mare mistificare pag. 111;
- Concesiunea**, natura juridică 241; contract de drept public ori act unilateral de drept public 241; Curtea de Casație franceză consideră în mod greșit concesiunea ca un contract pag. 243; caetul de sarcini conține două feluri de clauze legale și contractuale pag. 244; clauzele reglementare privitoare la organizarea și exploatarea serviciului public concesionar pot fi modificate prin un act administrativ reglementar 245; când concesionarul suferă pierderi neprevăzute Statul poate să-l despăgubească, 248; încetarea concesiunii pag. 252.
- Consiliu comunal** pag. 571;
- Consiliu de stat**, constituția din 1866 îl suprimă pag. 213.
- Contencios administrativ** organizat în România prin legile de la 1 Iulie 1905 și 17 Februar 1912 pentru organizarea Curței de Casație pag. 9; în România este de competența autorității judecătorești pag. 184; poate fi dat în competența tribunalelor ordinare ori unor tribunale speciale administrative pag. 427; sistemul englez, 428; în Statele Unite, 429.
- Convențiunea de la Paris din 1858** principiile conținute referitoare la organizarea politică a Principatelor Române pag. 205.
- Cumul**, legea cumulului din 1 Iulie 1890 stabilește că nimeni nu poate ocupa de cât o singură funcțiune retribuită de Stat, județ ori comună pag. 529.
- Daune**, Statul răspunde de daunele cauzate prin un act administrativ ilegal 159 și urm.
- Deciziuni administrative** pag. 370.
- Decretul**, act făcut de rege ca șef al puterii executive, pag. 370.
- Decret-lege**, putere de lege, deși este un act ilegal pag. 46; Acte cu caracter legislativ făcute de puterea executivă 181; Inalta Curte de casație română admite că se poate prin decrete-legi modifica chiar constituția pag. 187; teo-

- ria generală 494; consecință a stărilor de criză 495; intervine după ce actul de guvernământ creiază în mod provizoriu o nouă situație juridică 498; în România 505; condițiile și împrejurările în cari se pot emite 507; Ratificare 506.
- Deputat**, urmărirea penală introdusă contra unui deputat înainte de deschiderea parlamentului nu poate fi suspendată decât după o cerere expresă a acestuia pag. 178 nota.
- Decentralizare administrativă**, interesează pe toți cetățenii la viața publică 23; în ce consistă 559; avantajile 568.
- Deconcentrare administrativă** 23; deconcentrarea serviciilor publice dându-li-se o oarecare autonomie pag. 229; pag., 560.
- Dacey** crede în mod eronat că Englezii nu au drept administrativ pag. 398.
- Dictatura proletariatului** introdusă în Rusia de bolșevici a dat rezultate funește 148; concepțiunea marxistă a fost abandonată în părțile ei fundamentale 150.
- Diplomatic**, actele diplomatice nu sunt acte administrative propriu zise, 333; sunt acte de guvernământ 335.
- Disciplinar**, pedepsele disciplinare cari se pot aplica funcționarilor 531.
- Donațiunile de imobile** făcute de stat unui stabiliment public 296.
- Drept**, noțiunea de drept 3; drepturi civile 256.
- Drept administrativ**, principiile esențiale 16; obiectul 17; caracterele 17, definițiunea 48; 51.
- Drept public**, principiile cari îl cărmesc sunt altele de cât cele ale dreptului privat 15; criteriul de distincțiune dintre dreptul public și privat 40; interesul distincțiunii 43; definițiunea 47.
- Duguit** nu admite ideea de suveranitate și personalitate a Statului ce sunt niște simple ficțiuni pag. 129; caracterele serviciului public după Duguit, 227; consideră serviciul public ca un element constitutiv al Statului 230; neagă personalitatea și suveranitatea Statului 230, 231.
- Dunărea**, regimul de drept internațional 102 nota; diversele tratate și convențiuni 103, 104.
- Esmein**, definiția asupra Statului 89; combate teoria lui Duguit, care neagă
- ideea de personalitate și suveranitate a statului 132.
- Evreii din România** au fost naturalizați prin decretele legi din 29 Decembrie 1919; 12 August 1919; ratificate prin art. 133 din Constituția din 1923; pag. 97; clausele tractatului de la Paris din 9 Decembrie 1919 privitoare la Evreii din România 98.
- Executiv**, atribuțiunile 182; aplică legile 182; decrete-legi 182; atribuțiuni judecătorești în materie de tutelă administrativă, contravențiuni vamale 182; aceste atribuțiuni judiciare constituiesc o violare a Constituțiunii pag. 182; dubla activitate, a guvernă și administra pag. 321; atribuțiuni în timpuri normale 328; în timpuri de criză 499; în Franța 500; Elveția 500; Germania 502; România 504
- Fapt de serviciu**, greșeala funcționarului pentru fapt de serviciu pag. 430.
- Faure F.** critică înființarea sindicatelor de funcționari pag. 131.
- Fayol Henry** preconizează introducerea în organizarea și gestiunea serviciilor publice a metodelor industriale private 224.
- Fayolisme**, doctrina lui Fayol 225.
- Funcțiune**, separațiunea funcțiilor Statului; legislativă, executivă, jurisdicțională 167.
- Funcționari de autoritate și gestiune**, distincția Prof. Berthélémy 516.
- Funcționar auxiliar**, 556.
- Funcționar de fapt**, valabilitatea actelor, 420, teoria 545.
- Funcțiunea publică**, natura juridică 122; mandat 122; persoanele fizice cari lucrează în numele statului sunt organele lui 126; teoria generală 511; caracterele esențiale 514; natura juridică 514.
- Funcționarii publici**, stabilitate și inamovibilitate 515; condițiuni generale de numire 518; speciale 518; capacitate profesională 519; funcționari de deciziune și de execuțiune 524; jurământul 525; obligațiuni 531; pedepse 531; revocarea 534; dreptul de asociațiune 547; pensiunea 549.
- Fundațiunile** pag. 281; consituitirea și regimul juridic 281 și urm.
- Gerber** consideră Statul ca titular de drepturi de dominațiune și titular de drepturi patrimoniale 128.

- Gierke**, definiția asupra Statului 89; titlularul dreptului într-o fundațiune 282 nota; consideră personalitatea juridică a asociațiunilor ca o realitate 259; responsabilitatea persoanei juridice față de culpa reprezentanților ei 316.
- Grevă** constituie pentru funcționarii unui serviciu public concedat un fapt ilicit 259; indemnul la grevă a funcționarilor constituie un delict 259; funcționarii și agenții unui serviciu concedat 251; 252 nota, 5-7.
- Hauriou**, după el activitatea administrației se manifestează sub trei modalități: acte de autoritate, acte de gestiune publică și acte de gestiune privată 347.
- Hugo Gustav** unul din fondatorii Școlii istorice, teoria lui asupra formațiunii dreptului 209.
- Ierarhic**, control ierarhic asupra funcționarilor din ierarhie 402.
- Ierarhic**, funcționarii sunt organizați în ierarhie pag. 529.
- Ihering**, distinge raporturile juridice după scop. 40; susține că într-o fundațiune beneficiarii sunt titulari ai drepturilor 283.
- Ilegalitate**, teoria ilegalității derivă din dreptul statului de a se conserva 46; pag. 450.
- Ilegalitate**, excepțiunea de ilegalitate poate fi invocată înaintea tribunalelor ordinare 427.
- Inamovibilitate**, a magistraților, principii generale pag. 193; nu este realizată în mod complet la noi pag. 195; a funcționarilor publici 515, 523.
- Inalienabilitatea**, teritoriului statului pag. 106.
- Instituțiuni juridice**, acte și fenomene sociale reglementate de drept 35; diferențierea pag. 37.
- Jellinek**, teoria asupra auto-limitațiunii statului pag. 7; 130; consideră persoanele morale ca realități sociale juridice 260.
- Jéze G.** critică diviziunea actelor administrative în acte de gestiune și autoritate pag. 389.
- Judecătoresc**, caracteristica puterii judecătorești pag. 176; puterea judecătorească este considerată de unii autori ca fiind o ramură a executivei 177; constituțiunea română o recunoaște alături de celelalte două pag. 177; caracterele puterii judecătorești 179; face uneori acte cu caracter legislativ 187; alteori cu caracter administrativ 188.
- Jurământ**, depus de funcționarii publici la intrarea în funcțiune 525.
- Jurisdicțiune**, înființarea prin lege a unei instanțe de jurisdicțiune pag. 183.
- Kant**, teoria asupra statului 42.
- Krause**, unul din fondatorii școlii organiciste pag. 59.
- Laband**, susține că suveranitatea consistă în dreptul de a comanda și că nu este necesar ca statul să nu fie comandat spre a fi considerat ca un stat suveran 115.
- Laferrière**, actele de guvernământ nu pot fi de cât actele cu caracter general 457; formulează teoria actelor de guvernământ după caracterul lor politic pag. 471.
- Larnaude** contestă statelor federate dreptul de a fi considerate ca adevărate state, intru cât suveranitatea consistă în dreptul de a comanda și a nu fi comandat pag. 115; critică concepția lui Duguit care neagă personalitatea și suveranitatea statului pag. 131.
- Legalitate**, evoluția regimului de legalitate în Anglia, Franța și România 12 nota 2. Statul modern este un stat legal 138; principiul legalității residă la baza legislațiunii române pag. 463 și urm.
- Legea**, caracterele esențiale 138.
- Legiferare**, dreptul de legiferare exercitat de puterea executivă prin delegare din partea parlamentului este constituțional 339.
- Lilienfeld**, adept al teoriei organizației 59.
- Locke** admite pentru prima oară în concepția Statului existența a trei puteri distincte: legislativă, executivă și federativă pag. 169.
- Magistratură**, recrutare și înaintare 190; sistemul elecțiunii 191; numirei, cooptării 192; inamovibilitate 193.
- Mănăstiri**, stabilimente de utilitate publică 292; legea din 17 Decembrie

1833 pentru secularizarea averilor nu a afins personalitatea lor juridică pag. 233.

**Marx Karu** se ridică în opera sa contra clasei capitaliste burgeze și proclamă lupta de clasă pag. 85.

**Matriarhat**, pag. 71; Români au cunoscut matriarhatul pag. 72 nota 1.

**Metoda**, în studiul dreptului administrativ trebuie să fie cea experimentală pag. 10.

**Milerand** nu admite greva funcționarilor unui serviciu public concedat 251, nota.

**Miniștrii** nu pot fi urmăriți de cât cu autorizarea unei majorități de 2/3 din una din camere. 189.

**Ministere**, creiarea se face prin lege 233.

**Ministerul public** face parte și din organizațiunea administrativă și din cea judecătorească 190; membrii sunt numai stabili 195.

**Minorități**, principiul minorităților etnice reglementat prin diverse tratate de pace 143; clauzele tratatului dela Paris din 19 Decembrie 1919 relativ la protecțiunea minorităților aduce grave atingeri suveranității statului român 147.

**Montesquieu**, formulează în mod magistrat principiul separațiunii puterilor din stat 171.

**Național**, dobândirea cetățeniei de național român 91; obligațiunile supușilor naționali 95; drepturile 95, 97.

**Naturalizare**, natura juridică 92; contract de drept public? 93; critica acestei teorii 93, 94; act discreționar de putere publică 94.

**Neceșitate**, dreptul de. 50; ca bază a decretelor legi 182; obligațiunea statului de a apăra ordinea publică în caz de neceșitate 446.

**Nulitatea** actelor administrative 406; teoria nulităților în dreptul public 414, 415.

**Operațiuni**, materiale administrative 429.

**Opinia publică**, ca organ de exprimare a voinței națiunii 120.

**Ordonanțe administrative**, pag. 367.

**Organe**, raportul dintre organele statului 173; separațiunea completă crează conflicte insolubile 173.

**Organizarea administrativă** în principatele Române 563; proiectul de reformă administrativă votat de Senat în 29 Iunie 1921 pag. 567; proiectul de unificare administrativă din 1925 pag. 561.

**Patriarhat**, pag. 72.

**Parlamentar**, caracterele regimului parlamentar 188.

**Personalitate**, capacitatea de a avea drepturi și datorii 253; jurisconsulții romani considerau statul ca persoană morală 256 nota 1; este un atribut esențial al Statului 126; cuprinde drepturi de persoană publică și drepturi patrimoniale 127; Duguit neagă personalitatea Statului 119; Statul are o singură personalitate 134.

**Persoană juridică**, legea din 6 Februarie 1924 pag. 262, 267; legea din 1924 nu face nici o distincțiune din punct de vedere al acordării personalității juridice între asociațiuni cu scop de interes general și stabilimentele publice 258; persoane juridice de interes public și de interes privat, importanta distincțiunii 276; cu scop lucrativ 277; constituite conform codului de comerț 283; capacitatea persoanelor morale publice streine 298; capacitatea stabilimentelor publice streine 298; societățile comerciale 300; actele ilicite săvârșite de reprezentanții persoanelor juridice 318.

**Planul** susține că ideea de personalitate morală este un aspect deosebit sub care se poate prezenta stăpânirea bunurilor 231.

**Politice**, acte cu caracter politic 337.

**Populațiunea**, ca element constitutiv al statului națiunii străine 91 dobândirea cetățeniei de național 91, pierderea cetățeniei de național 92 și 93, populațiunea rezatului Român 93.

**Primar**, atribuțiunile după proiectul de modificare administrativă din 1925 pag. 570.

**Procese-Verbale**, administrative pag. 383.

**Puchta**, teoria asupra distincțiunii drepturilor publice și private 42.

**Puterile statului** emană de la națiune 168, ideea de delegațiune 168, origina în dreptul roman 168 nota 1, în antichitatea greacă 163, în evul mediu statul contractual 168, principiul suve-

veranității și reprezentăției a rămas dominant în dreptul francez 169.

**Războiul**, pag. 69, declararea stărei de războiu 446, faptele de războiu acte de guvernământ pag. 459.

**Rechizițiuni** 556.

**Recurs în casare**, de ordin constituțional 185, soluțiune eronată a Curței de Casație română pag. 185, pentru refuz de a soluționa o cerere 373, termenul de recurs 345, particularul de căzut din termen poate face recurs la instanțele ordinare ? pag. 382.

**Referendum popular** pag. 111 ; reforma administrativă pag. 21.

**Regiune**, necesitatea împărțirii unui stat în regiuni administrative 23.

**Regalitate**, rolul regalității în sistemul constituțional român 199.

**Regele**, puterile 198, 328.

**Regia**, exploatarea unui serviciu în regie directă 236, regia interesată 239.

**Reglemente**, dreptul puterii executive de a face reglemente 359, cine face 360, de administrațiune publică 362, polițienesci 364, fiscale 365.

**Regulamentul organic**, principiile conținute relativ la constituția politică a Principatelor Române 205.

**Responsabilitatea persoanei juridice** 315, teoria lui Savigny, Gierke 316, penală a persoanelor juridice 319, a statului pentru erorile judiciare 161 și și urm., a funcționarilor 336.

**Retractul unui act administrativ** nu poate produce efecte de cât pentru viitor 399 și 409.

**Retragere**, punerea în retragere pentru limita de vârstă 543 ;

**Roguin** distinge dreptul public de cel privat după titularul raportului juridic 41.

**Rousseau**, doctrina asupra suveranității 110 ; contractul social 53, critica 57.

**Salariul funcționarilor publici**, caractere 527.

**Sanțiuni**, sancțiunea dreptului p. 47.

**Savigny** distinge raporturile juridice după scopul ce-l urmăresc 40 ; teoria asupra formațiunii dreptului 210 ; teoria ficțiunii persoanelor juridice 258 ; persoana morală nu este responsabilă de culpa agenților ei 316 ;

**Schelling**, unul din fondatorii școlii organiciste 59.

**Sclavia**, aparițiunea sclaviei pag. 73 ; la romani 73 nota.

**Senatul**, în unele țări joacă rolul de înaltă curte de justiție pentru judecarea miniștrilor 175, nota.

**Separatiunea puterilor și a funcțiilor**, pag. 166. **Montesquieu** distinge trei puteri : legislativă, executivă și de a distribui justiția 167 ; cum trebuie înțeleasă 172 ; aparițiunea principiului în țara noastră, 201 nota ; în regulamentul organic 202 ; art. 12 ; din legea generală a vâmlor constituie o flagrantă violare a principiului separatiunii 182 ; pe nedrept Curtea de Casație Română declară constituționale asemenea dispozițiuni 183.

**Serviciu public**, teoria generală 215 ; e destinat pentru satisfacerea intereselor generale 217 ; trebuie să funcționeze neîntrerupt 218 ; caracterele esențiale pag. 220 ; criteriul de diferențiere al serviciului public ; generalitate și necesitate, 227 ; serviciile publice generale județene și comunale 229 ; trebuie să fie creiat ori suprimat prin lege 231, 234.

**Sighele** demontrează existența unei psihologii colective 263.

**Sindicalismul**, după Duguit, este menit a alcătui structura juridică a statului viitor 130, 131 ; critica acestei concepțiuni 132 ; într'o asemenea organizare individul va fi oprimat de conducătorii sindicatului 133.

**Specialitate**, principiul specialității funcționale limitează capacitatea stabilimentelor publice și de utilitate publică la atribuțiunile desemnate de lege ori statute 304, 308.

**Spencer Herbert**, unul din principalii fondatori ai teoriei organicești asupra Statului 59.

**Soviete**, guvernarea sovietelor ruse o tentativă de aplicațiune a teoriilor colectiviste 87 ;

**Stabiliment public**, definiția 271 ; diferența față de stabilimentele de utilitate publică 287 ; liberalitățile făcute 294 ; capacitatea stabilimentelor publice străine 298 ; gestiunea 311 ; organele 312 ; responsabilitatea 315.

**Stabiliment de utilitate publică**, definiție 275 ; funcționare, lichidare 279 ;

- regimul juridic 301; liberalitățile făcute 303.
- Stabilitatea** magistratilor cari compun ministerul public 195; funcționarilor 515, 523.
- Stat.** noțiunea 53; formațiunea societății primitive 51; teoria contractuală a lui J. J. Rousseau 53, 57; teoria organică sau organicistă asimilează Statul unui adevărat organism 59; critica teoriei organicești 80; fenomenele vieții sociale sunt condiționate de trecut și influențate de viitor 62; evoluțiunea istorică 68; definiția Statului, după Bluntschli 88; Gierke 89; Esmein 89; elementele constitutive 90; continuitatea și personalitatea statului 137 și urm. — Definiția științifică 142; rolul în materie economică, școala individualistă literală și socialistă 148; critica acestor teorii 150, 151.
- Statutul desvoltător al Convențiunei de la Paris din 1864**, principiile conținute relativ la organizarea politică a Principatelor-Române 207.
- Statutul funcționarilor**, legea pentru din 19 Iunie 1923, pag. 512, fixează situațiunea legală a funcționarilor, drepturi, datorii 522.
- Sufragiu**, dreptul de — este exercițiul dreptului de suveranitate 121.
- Suveranitatea**, element constitutiv al Statului 109, definiția 109, 110, de drept divin 110, națională 111, internă externă 115, caracterele 116, conținutul dreptului de suveranitate 116, consacrată în constituțiunea română 120, exercițiul prin delegațiune 120.
- Technica juridică**, formularea și interpretarea principiilor juridice 36, tehnica legislativă, jurisprudențială și doctrinală 36, 37.
- Teritoriul**, element component al Statului, 100. regatului român, 101, caracterele juridice ale teritoriului 105 și urm.
- Teodorescu Anibal**, teoria legalității actelor de guvernământ 473.
- Thomasius Christian**, in sec. XVIII, reduce dreptul la un principiu negativ 33.
- Tratatul din 9 Decembrie 1919 dela Paris**, privitor la protecțiunea minorităților etnice 147.
- Tribunale administrative** în România constituie o violare a constituțiunei, care dă cunoașterea contenciosului administrativ în sarcina instanțelor judecătorești 340.
- Tutela administrativă**, pag. 403, deosebiri față de controlul ierarhic 403, principiile prevăzute în proiectul de unificare administrativă din 1925 privitoare pag. 573.
- Ulpian** divide instituțiunile juridice, unele fiind de drept public, altele de drept privat 38, criteriul lui de distincțiune, natura interesului pag. 39.
- Vivien** formulează în Franța cel dintâiu teoria actului de guvernământ, criteriul de distincțiune fiind mobilul sau scopul politic al actului.





# TABLA DE MATERII

	Pag.
Introducere . . . . .	5

## CARTEA I. — PRINCIPII GENERALE

### CAPITOLUL I. — NOȚIUNEA DE DREPT

No. °	Pag.
1. Norme etice . . . . .	31
2. Norme juridice . . . . .	32
3. Raporturi juridice. Instituțiuni juridice . . . . .	33
4. Raporturi sociale, economice, politice și rolul Dreptului . . . . .	35
5. Technica juridică . . . . .	36
6. Instituțiile juridice de drept privat și de drept public. Diferențiere. Definiția lui Ulpian . . . . .	37
7. Criteriul de diferențiere dintre dreptul public și privat după Savigny, Ihering, Roguin . . . . .	40
8. După Blackstone, Kant, Puchta . . . . .	41
9. Interesul distincțiunii . . . . .	43
10. Definițiunea dreptului public ca știință. Definițiunea dreptului administrativ . . . . .	47
Bibliografie . . . . .	52

### CAPITOLUL II. — NOȚIUNEA DE STAT

11. Societatea omenească. Societatea primitivă . . . . .	53
12. Formațiunea limbii, descoperirea focului . . . . .	54
13. Teoria contractului social. Critica acestei teorii, domesticirea animalelor, întrebuințarea plantelor . . . . .	57
14. Teoria organicistă sau organică (Teoria vitalismului). Critica acestei teorii . . . . .	58
15. Fenomenele lumii organice sunt condiționate numai de prezent și de trecut. În societatea omenească viitorul joacă un mare rol. Popoarele au un ideal . . . . .	63

No.	Pag.
16. Noțiunea de Stat. Horda, clan, trib.	68
17. Cum s'a format ideea de autoritate. Războiul, mijloc de progres al omenirii.	69
18. Familia matriarhală; familia patriarhală.	71
19. Bogați și săraci. Sclavia.	73
20. Luptele între clasele sociale pentru cucerirea puterii politice. Clasa militară.	75
21. Clasa sacerdotală.	77
22. Clasa aristocratică.	80
23. Burghezimea.	82
24. Dictatura proletariatului.	85
25. Diverse definițiuni date Statului.	88
26. Fapte ce găsim în orice formațiuni de Stat.	90
27. Elementele constitutive ale Statului. Populațiune.	91
28. Cum se dobândește calitatea de român.	91
29. Obligațiunile și drepturile naționalilor.	95
30. Cum se dobândește naționalitatea conform tratatului din 9 Dec. 1919 și a tratatelor din St. Germain en Laye și Trianon. Conflicte posibile. Tratatul dela Roma din 6 Aprilie 1922.	97
31. Populațiunea României.	95
32. Teritoriul.	100
33. Caracterele juridice ale teritoriului: inalienabilitate, indivizibilitate, egalitate.	105
34. Suveranitate.	109
35. Caracterele suveranității.	115
36. Puterea statului se exercită prin delegațiune. Critica sistemului admis de constituțiune.	120
37. Personalitatea statului.	126
38. Continuitatea și perpetuitatea Statului.	137
39. Statul modern este un stat de legalitate.	138
39 bis. Definițiunea Statului.	141
40. Principiul minorităților.	143
41. Rolul Statului.	148
42. Responsabilitatea Statului.	157
Bibliografie.	163

### CAPITOLUL III. — PRINCIPIUL SEPARAȚIUNII PUTERILOR ȘI AL FUNCȚIUNILOR

#### Organe și autorități.

43. Funcțiunile statului: de a legifera, de a supraveghea executarea legilor, de a distribui justiție. Organ sau putere.	166
44. Principiul separațiunii puterilor la Greci și la Romani; teoria lui John Locke asupra separațiunii puterilor.	169
45. Teoria lui Charles-Louis Secondat de Montesquieu.	170
46. Relațiunile ce existau între puterile legislativă, executivă și judecătorească. Sistemul constituției franceze din 1791 și al constituției americane.	172
47. Colaborarea puterilor.	174
48. Caracteristica funcțiunii judecătorești.	176
49. Urmare. Organul care distribue justiția constituie o putere deosebită.	177

No.	Pag.
50. Există oare o corespondență exactă între funcțiune și organ sau putere?	180
51. Cum se apără o putere în contra ingerințelor celorlalte puteri; raporturile puterii executive cu celelalte puteri	188
52. Recrutarea și înaintarea în magistratură	190
53. Urmare. Inamovibilitatea	193
54. Conflicte de atribuțiuni	196
55. Instituțiunea regalității	197
56. Autorități publice, — competența, — principiul specialității	200
57. Istoricul separațiunei puterilor la noi; constituțiunea din 1866	201
Bibliografie	214

**CAPITOLUL IV. — SERVICIU PUBLIC. — CONCESIUNI**

58. Interes general. Nevoi de interes general satisfăcute de administrațiune	215
59. Nevoi de interes general satisfăcute de un particular	216
60. Cum se satisfac interesele generale. Proceduri de drept privat. Serviciii publice	217
61. Definiția serviciului public	217
61 bis. Servicii ale statului având caracter privat	218
62. Serviciile publice satisfăcute de particulari	219
63. Caracterele serviciilor publice satisfăcute de administrațiune	220
64. Impărțirile afacerilor administrative între serviciile publice	221
65. Organizarea și funcționarea serviciilor publice	222
66. Reforme propuse pentru o bună funcționare a serviciilor publice. Fa- yolism, Taylorism	223
67. Criteriul după care putem cunoaște un serviciu public	226
68. Diferitele drepturi ale serviciilor publice. Deconcentrarea serviciilor publice. Stabilimente publice	228
69. Servicii publice naționale, județene, comunale	229
70. Serviciul public trebuie să lucreze în conformitate cu legea	229
71. Serviciile publice după profesorul L. Duguit	230
72. Creiarea și organizarea serviciilor publice	231
73. Suprimarea unui serviciu public	234
74. Consecințele suprimărei	235
75. Moduri de exploatare ale serviciilor publice: regia directă, regia interesată, concesiunea	236
76. Concesiunea	241
77. Drepturile concesionarului	247
78. Obligațiunile concesionarului	249
79. Condițiunea funcționarilor și lucrătorilor unui serviciu public concedat. Au drept de grevă?	249
80. Cum încetează o concesiune	252
Bibliografie	252

**CAPITOLUL V. — PERSOANE MORALE DE DREPT ADMINISTRATIV**

**Persoane morale politico-teritoriale. Stabilimente publice și  
stabiliment de utilitate publică.**

81. Persoane. Persoană morală. Personalitate	253
82. Persoane politico-teritoriale	254
83. Drepturi politice și drepturi civile: drepturi publice, drepturi de familie, drepturi patrimoniale	256

No.	Pag.
84. Teoria ficțiunii legale a lui Savigny . . . . .	257
85. Teoria realității a lui Gierke . . . . .	259
86. Teoria realității sociale . . . . .	260
87. Teoria persoanei morale, proprietate colectivă personificată. Teoria profesorului Berthélemy. Combaterea teoriei. Sistemele admise de legiuitori în ultimul timp. Teorii <i>moniste</i> și <i>dualiste</i> . . . . .	260
88. Concilierea acestor teorii . . . . .	252
88 bis. Teoria juridică a organului . . . . .	265
89. Sistemul admis de constituție și de legea din 6 Februarie 1924 . . . . .	267
90. Persoanele politico-teritoriale; caracteristicile acestor persoane morale . . . . .	268
91. Stabilimente publice . . . . .	271
92. Stabilimente de utilitate publică . . . . .	275
93. Persoane juridice de interes privat . . . . .	275
94. Deosebiri între persoanele morale de interes public și persoanele morale de interes privat . . . . .	276
95. Urmare . . . . .	277
96. Urmare. Asociațiuni sau corporațiuni . . . . .	279
97. Urmare. Fondațiuni . . . . .	281
98. Urmare . . . . .	283
99. Persoane morale fără scop lucrativ; urmărind satisfacerea unor interese egoistice . . . . .	285
99 bis. Deosebire între stabilimente publice și stabilimente de utilitate publică . . . . .	287
100. Cum se recunoaște un stabiliment public de un stabiliment de utilitate publică. Stabilimentele publice subsidiare . . . . .	288
101. Subvențiuni acordate stabilimentelor de utilitate publică. Afectațiune . . . . .	294
101 bis. Persoane morale străine . . . . .	298
102. Stabilimentele publice și cele de utilitate publică nu pot primi o liberalitate fără a fi autorizate, conf. art. 811, 817, c. c. și 10 din legea asupra persoanelor juridice din 6 Februarie 1924 . . . . .	301
103. Stabilimentul trebuie să existe în momentul deschiderii succesiunii . . . . .	302
104. Liberalități făcute la săraci dintr'o comună . . . . .	304
105. Principiul specialității . . . . .	304
106. Urmare . . . . .	305
107. Urmare . . . . .	308
108. Capacitatea stabilimentelor publice . . . . .	311
109. Gestiunea de afaceri făcută de un funcționar care depășește atribuțiunile funcțiunii . . . . .	312
110. Responsabilitatea persoanelor administrative . . . . .	315
Bibliografie . . . . .	320

## CAPITOLUL VI. — ACTELE PUTERII EXECUTIVE.

### Secțiunea I. Noțiuni generale.

111. Noțiuni generale. Activitatea puterii executive . . . . .	321
112. Acte de guvernământ și acte administrative . . . . .	322
113. Acțiunea puterii executive în timpuri normale. Acțiunea puterii executive în timpuri de criză . . . . .	325
114. Acte administrative de autoritate și acte administrative de gestiune . . . . .	327

No.

Pag.

**Secțiunea II. Acțiunea puterii executive în timpuri normale.**

115. a)	Acte prin care se stabilesc raporturi între puterea executivă și cea legislativă. Raporturile guvernului cu parlamentul	328
116. b)	Raporturile guvernului cu puterea judecătorească. Decrete de amnestie și grațiere	330
117. c)	Acte privitoare la raporturile internaționale	332
118 d)	Actele de comandament militar	338
119. e)	Dreptul de legiferare exercitat de puterea executivă prin delegațiune	339
120. f)	Acte de natură judecătorească făcute de puterea executivă	340

**CAP. VI. SECȚIUNEA II. (Urmare). — ACTELE PUTERII EXECUTIVE.**

**Activitatea puterii executive în timpuri normale.**

**Teoria actului administrativ.**

121.	Act administrativ, materii administrative	344
122.	Actele administrative se împart în acte de autoritate și acte de gestiune	345
123.	Impărțirea actelor administrative după profesorul Hauriou. Sistemul legiitorului român.	347
124.	Caracteristicile actului de gestiune făcut de administrație	349
125.	Interesul distincțiunii dintre actele de autoritate și cele de gestiune	350
126.	Actele administrative de autoritate	354
127.	Acțiunea administrativă	356
128.	Impărțirea actelor administrative de autoritate. Regulamente	358
129.	Urmare. Ordonanțe	367
130.	Urmare. Buget	368
131.	Urmare. Decrete	369
132.	Urmare Deciziuni ale consiliului de miniștrii, procese-verbale ale consiliilor județene și comunale	370
133.	Urmare. Acte de administrație pură; acte discreționare	371
134.	Urmare. Refuzul administrațiunii de a soluționa o cerere legală	372
135.	Urmare. Dreptul de a se adresa tribunalelor pentru a cere daune	382
136.	Urmare. Procese-Verbale	383
137.	Urmare. Acte de executare	383
138.	Ce trebuie să cuprindă un act administrativ	383
139.	Acte administrative complexe	385
140.	Caracterele actului administrativ	388
141.	Impărțirea actelor administrative după profesorul G. Jéze	388
142.	Critica teoriei profesorului Jéze	393
143.	Actele de autoritate și gestiune în diverse legislațiuni	394
144.	Caracteristicile actului de autoritate	396
145.	Tutela administrativă. Control erarhic	401
146.	Deosebiri între tutela administrativă și controlul erarhic	403
147.	Actele făcute de stabilimentele publice. Deciziuni executorii și deciziuni supuse tutelei	406
148.	Teoria nulității în cece privește actele administrative	413
149.	Actul administrativ de autoritate poate fi atacat direct înaintea curței de casație, conform legii din 1912. Constituția din 1923. Actul	

No.	Pag.
	de autoritate poate fi înlăturat oricând înaintea tribunalelor.
	Quae temporalia ad agendum, perpetua ad excipiendum . . . 425
150. Sancțiunea actului administrativ ilegal în legislațiunea străină . . .	427
151. Fapte administrative . . . . .	429
152. Deosebire între drept și interes . . . . .	431
 <b>CAPITOLUL VI. — SECȚIUNEA III.</b> <b>ACȚIUNEA PUTERII EXECUTIVE ÎN TIMPURI DE CRIZĂ.</b>	
153. Imprejurări de fapt care pot crea starea de criză . . . . .	440
154. Organele politice ale Statului, chemate să vegheze la salvarea intereselor generale, au datoria să înlătorească pericolul care a creat starea de criză. Rolul puterii executive. Actele de guvernământ privitoare la siguranța ordinii publice și alte cerințe de ordine superioare . . . . .	440
155. Actul de guvernământ nu este supus nici unui control jurisdicțional. Motivele pentru care nu poate să fie controlat . . . . .	441
156. Particularul vătămat printr'un act de guvernământ, nu poate cere daune . . . . .	448
157. Actul de guvernământ privitor la siguranța și ordinea publică și alte cerințe de ordine superioare poate fi o măsură ilegală; e o măsură de legitimă apărare a Statului. Teoria necesității se justifică prin dreptul de conservare al Statului . . . . .	450
158. Caracterele acestui act de guvernământ . . . . .	453
159. Actele de executare trebuie să fie făcute în limitele actului de guvernământ; ele pot fi atacate cu recurs dacă depășesc aceste limite . . . . .	458
160. Fapte comise în executarea unui act de guvernământ. Fapte de război . . . . .	459
161. Critica definițiunii date de legiuitorul din 17 Febr. 1912. Definițiunea ce propunem pentru actele de guvernământ din această categorie. Oportunitatea măsurii trebuie să fie examinată de organele politice. Actul de guvernământ e o măsură provizorie . . . . .	459
162. Caracterul actului de guvernământ după constituțiunea din 29 Martie 1923. Posibilitatea de a obține daune pentru prejudiciul cauzat printr'un act de guvernământ ilegal, dar numai după ce pericolul a fost înlăturat . . . . .	463
163. Examinarea actului de guvernământ de către Parlament. Consecințele ratificării sau ale neratificării . . . . .	466
164. Organele care pot face acte de guvernământ . . . . .	468
165. Doctrina și jurisprudența față de actele de guvernământ . . . . .	470
166. Legislațiunea de criză . . . . .	479
167. Jurisprudența română față de actul de guvernământ înaintea legii din 17 Febr. 1912 . . . . .	481
168. Jurisprudența română față de actul de guvernământ sub imperiul legii din 1912 . . . . .	486
169. <i>Decrete legi</i> . . . . .	494
170. Deciziunea Curții de casație S. I, din 15 Februarie 1919. Critica acestei deciziuni. Decretele legi sunt condiționate de actul de guvernământ, care creiază în mod provizoriu un nou regim juridic . . . . .	496
171. Decretul-lege în legislațiune comparată . . . . .	499
172. Decretul-lege și constituțiunea din 1923 . . . . .	503

CAPITOLUL VII. — TEORIA JURIDICĂ A FUNCȚIUNII PUBLICE

No.	Pag.
173. Funcționari publici. Guvernanți. Funcționari, agenți auxiliari, agenți rechiziționați . . . . .	511
174. Caracterul juridic al funcțiunii publice . . . . .	514
175. Teoria profesorului Berthélémy . . . . .	516
176. Condițiuni pentru numirea în funcțiuni . . . . .	517
177. Pregătirea profesională a funcționarului . . . . .	519
178. Statutul funcționarilor . . . . .	522
179. Stabilitate. Inamovibilitate . . . . .	523
180. Funcționari de decizie și funcționari de execuție . . . . .	524
181. Jurământul funcționarului . . . . .	524
182. Raporturile juridice dintre Stat și funcționar; feafa funcționarului . . . . .	526
183. Ierarhia . . . . .	529
184. Interzicerea cumulului; incompatibilități . . . . .	529
185. Mijloace pentru perfecționarea profesională a funcționarilor . . . . .	530
186. Indatoririle funcționarilor; dreptul disciplinei . . . . .	530
187. Dreptul de revocare . . . . .	534
188. Garanțiile funcționarilor față de administrați . . . . .	535
189. Garanțiile administrațiilor față de funcționari . . . . .	536
190. Grad și funcțiune. Ofițerii sunt proprietarii gradului. Dreptul de a demisiona . . . . .	542
181. Limita de vârstă. Funcționari de fapt. Uzurpatori. . . . .	544
192. Dreptul de asociațiune al funcționarului . . . . .	547
193. Dreptul de pensie . . . . .	549
194. Auxiliari și rechiziționați . . . . .	556
<i>Bibliografie</i> . . . . .	558

CAPITOLUL VIII. — CENTRALIZARE ȘI DESCENTRALIZARE

195. Centralizare . . . . .	559
196. Decentralizare . . . . .	560
197. Deconcentrare . . . . .	561
198. Regionalism . . . . .	561
199. Necesitatea administrațiilor locale și speciale . . . . .	562
200. Centralizarea și decentralizarea au în vedere modul de organizare al serviciilor publice . . . . .	563
201. Folosele descentralizării . . . . .	564
202. Istoricul descentralizării la noi . . . . .	564
203. Folosele descentralizării . . . . .	569
204. Principiile actualului proiect de lege pentru unificare administrativă . . . . .	571
<i>Bibliografie</i> . . . . .	577
<i>Addenda et corrigenda</i> . . . . .	578
<i>Tabla analitică</i> . . . . .	580

