

# DREPTUL

LEGISLAȚIUNE — DOCTRINĂ — JURISPRUDENȚA — ECONOMIE POLITICĂ

DIRECTOR: C. G. DISSESCU

PRIM-REDACTOR: V. ATHANASOVICI

REDACTORI: PAUL NEGULESCU, DEM. NEGULESCU, AL. CERBAN, G. MEITANI, G. G. DANIELOPOLU, G. C. CRISTESCU  
SILIU RĂDULESCU

ZIARUL APARE  
JOIA ȘI DUMINECA

REDAȚIA ȘI ADMINISTRAȚIA STRADA DOANNEI, 20

REDACTOR-ADMINISTRATOR  
B. P. RADULESCU

## ABONAMENTELE

se fac pe an și pe jumătate de an  
la 1 Ianuarie și 1 Iulie

Dela 1 Iulie până la 1 Sept. ziarul nu apare

GRIGORE G. PĂUCESCU  
FONDATOR-PROPRIETAR

**Un număr: 50 bani**  
Un număr vechiu 1 leu

## COSTUL ABONAMENTULUI

Pe an, 40 lei; pe jumătate an, 20 lei  
*Studenții plătesc pe jumătate*

Pentru străinătate se adaugă timbrul postal

## S U M A R :

*O scurtă ochire asupra regimului ipotecar german, de d-l D. Alexandresco.*

*Tribunalul Ilfov, secțiunea III: Societatea anonimă pe acțiuni Adevărul cu Ministerul de interne.— Adnotație de Paul Negulescu.*

## O SCURTĂ OCHIRE

ASUPRA

### REGIMULUI IPOTECAR GERMAN

ADMIS PRIN NOUL COD CIVIL DIN 1896, APLICABIL ÎN TOATĂ GERMANIA, CU ÎNCEPERE DELA 1 IANUARIE 1900.

În Germania, regimul ipotecar este astăzi cărmuit de art. 873 urm. și 1113 urm. din noul cod civil.

După acest cod, ale cărui dispoziții avem să le trecem foarte repede în vedere, ipoteca este un drept real, care nu ia naștere decât prin înscrierea ei în registrul funciar (*Grundbuch*) (art. 873), și care conferă creditorului dreptul de a urmări și vinde imobilul ipotecat, pentru plata creanței sale.

Ea conferă, ca și în codul nostru, un drept de preferință și de suită în mâna terților.

Ipoteca poate fi constituită pentru garantarea unei creanțe viitoare sau condiționale (art. 1113 § 2). Mai mult încă, însăși ipoteca poate fi condițională sau cu termen (art. 158 urm.).

O fracțiune dintr'un imobil nu poate fi ipotecată decât atunci când este o parte indiviză dintr'o proprietate (art. 1114); de unde rezultă că proprietarul exclusiv al unui fond nu poate să greveze numai o parte din acest fond, iar un coproprietar nu poate să greveze decât partea sa întregă.

Nu se poate constitui o ipotecă asupra uzufruc-

tului unui imobil, după cum aceasta este cu puțință în dreptul nostru (art. 1750, 2<sup>o</sup>), ci numai asupra însăși substanței imobilului<sup>1)</sup>.

Dreptul proprietarului de a-și ipoteca imobilul său este inalienabil. În consecință, este nulă convenția prin care proprietarul s'ar obligă, față de un creditor, de a nu-și înstrăina fondul, sau de a-l greva de alte sarcini (art. 1136).

Ipoteca se întinde la produsele dezlipite de pământ și alte accesorii ale fondului, precum și la prețul locațiunii sau arendărei, când imobilul este închiriat sau arendat. Ea se întinde, de asemenea, la toate prestațiile periodice de care fondul se folosește, în virtutea unui drept constituit. Dreptul creditorului ipotecar consistă, în asemenea caz, în a urmări și vinde fructele și celelalte prestații datorite proprietarului (art. 1120—1126).

La caz de asigurarea imobilului și accesorilor ipotecate, în folosul proprietarului, sau al posesorului cu titlu de proprietar, ipoteca se întinde asupra creanței ce există contra asigurătorului, această garanție încetând decâteori lucrul asigurat a fost reclădit sau înlocuit printr'o despăgubire bănească<sup>2)</sup>.

Când o creanță este garantată printr'o ipotecă înscrisă asupra mai multor fonduri (ipotecă solidară, *Gesamthypotek*) fiecare imobil garantează creanța întreagă, creditorul putând după a sa voință (*nach seinem Belieben*) să urmărească creanța

1) Vezi Ernst Barre, *Bürgerliches Gesetzbuch und Code civil, vergleichende Darstellung des deutschen und französischen Gesetzbuchs* (ed. din 1897). § 61, p. 89 urm.

2) Cpr. art. 1721 din codul nostru, adaos după art. 10 din legea ipotecară belgiană. Vezi explic. acestui text în *Cr. judiciar* din 1910 No. 31.



sa, în totul sau în parte, asupra fiecăruia din fondurile ipotecate (art. 1132)<sup>3)</sup>.

Ipoteca garantează nu numai creanța asigurată, dar încă dobânzile ei legale, precum și cheltuielile de denunțare și de urmărire (art. 1118).

Creditorul primește, în genere, o scrisoare ipotecară (*Hypotekenbrief*), dacă eliberarea acestei scrisori n'a fost exclusă (art. 1116).

Decâteori eliberarea unei asemenea scrisori n'a fost exclusă de părți, creditorul nu dobândește ipoteca decât prin darea ei de către proprietarul fondului (art. 1117), etc.

Ipoteca se stinge fie prin realizarea judiciară, adică vânzarea imobilului ipotecat, fie prin ștergerea ipotecei operată în registrul fonciar, după cererea proprietarului, fie, în fine, prin stingerea creanței ipotecate.

Ipoteca poate fi cedată. Odată cu transmiterea creanței, ipoteca trece la noul creditor; însă creanța nu poate fi transmisă fără ipotecă, nici ipoteca fără creanța garantată (art. 1153).

Ipoteca legală și cea judiciară nu există în codul german, ci numai cea convențională<sup>4)</sup>.

În acest cod nu există nici privilegiul vânzătorului de mobile sau de imobile neplătite<sup>5)</sup>, nici acel al copărtașilor, nici acel al împrumutătorului care a dat bani pentru dobândirea unui imobil, etc.<sup>6)</sup>

Codul german a înființat însă ipoteca proprietarului, pe care n'o cunoaște nici dreptul francez, nici dreptul nostru, și aceasta în scopul de a se înlesni creditul fonciar.

Ipoteca proprietarului sau asupra sine însăși (*Eigentümerhypothek*) există atunci când creanța

3) Vezi asupra ipotecei solidare, Ernst Barre, *op. cit.*, § 64, p. 95.

4) Vezi E. Barre, *op. cit.*, § 59, *ab initio*, pg. 87. Iată cum se exprimă acest autor: «Die gesetzlichen Hypoteken... haben in das Grundbuchrecht des B. G. keine Aufnahme gefunden. Ebenso wenig die gerichtlichen Hypoteken des französischen Rechts», etc.

5) Privilegiul vânzătorului neexistând în dreptul german, vânzătorul nu va fi garantat, la caz de neplată, decât prin acțiunea în reziliere (art. 346 urm.). Cpr. Er. Barre, *op. cit.*, § 58, *in fine*.

6) Er. Barre, *op. cit.* și *loco supra cit.* — Printre privilegiile particulare asupra mobilelor, existente în dreptul nostru, numai privilegiul locatarului asupra mobilelor locatarului sau arendașului, a fost reglementat de codul german. Câștirile datorite și acele ale anului curent și anului următor, sunt garantate printr'un privilegiu asupra mobilelor locatarului sau arendașului. Acest privilegiu nu se întinde însă asupra mobilelor femeii, copiilor, nici asupra celor cari aparțin terților ori sublocatarilor. Mobilele cari, după art. 715 Pr. civ., nu pot fi urmărite, nu sunt de asemenea supuse acestui privilegiu (art. 559). Locatorul primează pe orce alt creditor, în ceea ce privește locațiunea ultimului an curent, locatarul având însă facultatea de a exclude privilegiul, dând o siguranță (*durch Sicherheitsleistung*) (art. 562, 563) Privilegiul locatarului este deci mult mai restrâns în dreptul german decât în dreptul nostru.

Un alt privilegiu particular asupra mobilelor este acel al creditorului amanetar (art. 1208 urm.). Pactul comisoriu (*lex commissoria*) este nul în dreptul german (art. 1229), ca și în dreptul nostru (art. 1689 C. civ. și 488 C. com.). Vezi în această privință articolul ce am publicat în *Dreptul* din 1910, No. 26. Mai vezi asupra pactului comisoriu sau contractului pignorativ, studiul interesant al d-lui Sebastian Radovici, publicat tot în *Dreptul* din 1910, No. 38.

pentru siguranța căreia ipoteca fusese constituită n'a luat naștere; când creanța se stinge sau când creditorul renunță la ipotecă (art. 1163, 1168, 1170 C. civil). În aceste cazuri, ipoteca nu se stinge, ci este dobândită proprietarului fondului grevat, iar stingerea creanței nu are nici o înrîurire asupra ipotecilor egale sau inferioare în rang. Ipoteca înființată printr'o scrisoare ipotecară (*Hypotekenbrief*), de care s'a vorbit mai sus, aparține tot proprietarului, până la remiterea titlului creditorului<sup>7)</sup>.

Iată care este utilitatea acestei ipoteci. În caz de a se vinde imobilul ipotecat după cererea unei părți interesate, proprietarul înscris asupra însuș lucrului său, poate să ia din prețul adjudecării o sumă egală cu aceea a creanței stinse. El poate să menție inscripția nu numai în folosul său, sau al creditorilor săi ipotecari, ci încă s'o cedeze unui terțiu<sup>8)</sup>.

Independent de această ipotecă, codul german mai are încă o ipotecă, numită de siguranță sau de garanție (*Sicherungshypothek*) (art. 1184—1190). Această ipotecă este supusă inscripției (art. 1184), nu însă predării unei scrisori ipotecare. «*Bei der Sicherungshypothek ist die Erteilung des Hypotekenbriefes ausgeschlossen*», zice art. 1185 din codul civil.

Debitorul unei creanțe rezultând dintr'o obligație la purtător, dintr'o cambie (*Wechsel*), sau dintr'o altă făgăduință scrisă, susceptibilă de strămutare prin gir (*oder aus einem anderen Papiere, dass durch Indossament übertragen werden kann*) poate să constituie o ipotecă de siguranță. În aceste cazuri ipoteca se consideră ca o ipotecă de siguranță, chiar dacă această calificare nu figurează în registrul fonciar (*Grundbuch*).

Scrisorile ipotecare nu pot fi puse în circulație, iar inscripția în *Grundbuch* nu este necesară spre a operă cesiunea creanței<sup>9)</sup>.

În fine, vom menționa alături de ipotecile de mai sus, pe care le-am semnalat sub diferitele lor forme, o altă desmembrare a proprietății imobiliare, cunoscută sub numele de *datorie fonciară* (*Grundschuld*) (art. 1191 urm.), care face abstracție de persoana debitorului. Aceasta este o sarcină stabilită asupra unui imobil, care conferă aceluși în drept facultatea de a primi o sumă de bani din produsul acestui imobil. Cu alte cuvinte, pe când ipo-

7) Vezi asupra acestei ipoteci specială dreptului german, împrumutată dela legea prusacă din 5 Mai 1872, Er. Barre, *op. cit.*, § 65, p. 97 urm., precum și G. C. Stoicescu, *De l'hypothèque sur soi-même considérée comme instrument de crédit* (teză pentru doctorat, Paris, 1909).

8) Vezi Weiss, *Tr. théorique et pratique de droit international privé*, IV, p. 235, 236.

9) Vezi Er. Barre, *op. cit.*, § 66, p. 99 urm.



teca presupune o persoană debitoare, datoră fonciară presupune un fond debitor<sup>10)</sup>.

Cam acesta este, în trăsături generale, sistemul ipotecar german, admis prin codul din 1896. N'am insistat mult asupra lui; am spus însă, credem, de ajuns, pentru a arăta, în multe părți, originalitatea lui.

D. ALEXANDRESCO

10) Vezi asupra acestei instituții, Er. Barre, *op. cit.*, § 67, p. 100, 101; Weiss, *op. cit.*, IV, p. 236, 237, nota 2; Pand. fr., v<sup>o</sup> *Privil. et hypothèques*, 14051 urm., etc.

## JURISPRUDENȚA ROMANA

### TRIBUNALUL ILFOV, SECȚIUNEA III

*Audiența dela 30 Septembrie 1910*

Președinea d-lui V. Dimitrescu, judecător de ședință

Societatea anonimă pe acțiuni *Adevărul* cu Ministerul de interne

ACT DE GUVERNĂMÂNT.— CE SE ÎNȚELEGE PRIN ACTE DE GUVERNĂMÂNT.— DEFINIȚIA LOR.— DEOSEBIREA LOR DE CELELALTE ACTE ADMINISTRATIVE.— ART. 4 DIN LEGEA DELA 12 IULIE 1866.

1<sup>o</sup> Prin acte de guvernământ se înțelege o categorie de acte de autoritate, care prin natura lor sunt sustrate oricărui control judecătoresc. Tribunalele nu pot să le judece legalitatea, și prin urmare nu pot acorda daune particularului vătămat printr'un asemenea act.

2<sup>o</sup> Deși legea din 25 Martie 1910 nu vorbește de asemenea acte, ele sunt recunoscute prin art. 4 din legea din 1866 pentru împărțirea atribuțiunilor Consiliului de Stat.

Tribunalul,

Asupra acțiunii intentată prin petiția înregistrată la No. 9249 din 1909, de către societatea anonimă pe acțiuni «*Adevărul*» în contra direcției g-le a căilor ferate române, direcțiunei g-le a poștelor și Ministerului de interne prin care cere a se condamna solidar aceste direcțiuni la plata valorii a 20720 de foi ale ziarului «*Dimineața*» destinate vânzării în provincie în dimineața zilei de 9 Martie 1909, foi care au fost oprite, precum și 5000 lei cu titlu de daune-interese.

Având în vedere că reclamanta chemând la interogator pe directorul general al căilor ferate române, acesta a recunoscut că s'a depus la biroul de expediție al căilor ferate române 27 pachete de ziare cari au fost oprite de la expediție în seara zilei de 9 Martie din ordinul d-lui prim-ministru; iar ministrul de interne chemat la interogatoriu a declarat că: «interogatoriul raportându-se la un act de guvernământ, nu poate da nici un răspuns»;

Având în vedere că prin jurnalul de 1 Iunie 1910, tribunalul a admis proba cu martori pentru a se dovedi că, în orașul Buzău, s'a confiscat în ziua de 9 Martie 1909, ziarul «*Dimineața*», de către agenții administrativi în executarea ordinului Ministerului de interne, și în al

doilea rând că s'a depus spre expediție la căile ferate pachete cu ziarul «*Dimineața*»;

Având în vedere că din depunerile acestor martori cari au fost ascultați de către d-l magistrat-stagiatar, nu rezultă întru nimic că ziarul a fost confiscat în orașul Buzău, ci din contră martorii afirmă că pachetele au fost reținute în gara de nord din ordinul Ministerului de interne în seara zilei de 9 Martie, pentru a nu fi expediate de cât cu trenurile de dimineața, fapt care confirmă în totul răspunsul la interogator al directorului general al căilor ferate române;

Având în vedere că în ședința de la 30 Septembrie a. c. Ministerul de interne prin avocatul său declară că-și asumă singur răspunderea acestui act, în urma cărei declarațiuni, reclamanta renunță a mai ține în instanță pe direcția generală a poștelor cât și pe direcția generală a C. F. R. restrângându-și acțiunea numai în contra Ministerului de interne;

Având în vedere că este constant că în seara zilei de 9 Martie 1909, Ministerul de interne a oprit expedierea ziarului «*Dimineața*» pentru provincie, atât la poștă cât și la C. F. R.; că însă Ministerul de interne alegând că acest act constituie un act de guvernământ pentru care nu poate da nici un răspuns, este necesar a se ști care este esența actului de guvernământ și dacă, fiind considerat ca atare, intră sau nu în competența instanțelor ordinare de judecată;

Considerând că puterea executivă după cum este primită, ca guvern sau ca administrație, are două atribute diferite în Stat: acela de a guvernă și acela de a administra. A guvernă este a pune în aplicare principiile mari constituționale, a asigura funcțiunea marilor puteri publice, raporturile guvernului cu Camerele și acele ale Statului cu puterile străine, este acțiunea largă de a îndruma Statul pe calea propășirii sale interne și a asigura relațiunile sale externe. A administra este a veghea la aplicarea legilor, a reglementa raporturile cetățenilor cu administrația și a diferitelor administrații între dânsese, nu este cu alte cuvinte de cât complinirea și puterea vitală a acțiunii guvernamentale.

Ceeace domină în actul de guvernământ este caracterul său politic. Constituția prescrie principii pentru a determina modul și spiritul în care acțiunea guvernamentală să se exerciteze, modalitatea aplicării acestor principii este acțiunea guvernamentală, care nu depinde de cât de puterea politică în numele căreia se guvernează, de opinia publică și de Camera care poate retrage încrederea guvernului sau, în unele cazuri, a-l da judecăței conform legii responsabilității ministeriale.

În sistemul reprezentativ și sub principiul responsabilității ministeriale, un guvern are nevoie de a fi lăsat cât mai liber în sfera acțiunii sale guvernamentale și dacă în unele împrejurări în vederea unor mari necesități publice ar lua măsuri care să lezeze interesele pri-



vate, aceste măsuri scapă oricărui control al instanțelor de judecată. A decide altfel, ar fi a lăsa puterea judecătorească să facă o periculoasă incursie pe terenul politic, ar fi a produce o confuzie în principiul separației puterilor, sau a crea o putere nouă în Stat, care ar amenința pe toate celelalte.

Considerând, de almintrelea, că existența actelor de guvernământ este recunoscută în mod implicit de însăși Constituțiunea noastră, care declarând că consiliul de stat este desființat, lasă în competența Curții de casație a se rosti asupra conflictelor de atribuțiuni; că, prin conflicte de atribuțiuni nu s'a putut avea în vedere de cât actele de guvernământ când vin în conflict cu celelalte acte; căci actele de administrație, conform art. 8 al legii din 12 Iulie 1866 pentru împărțirea atribuțiilor consiliul de stat desființat, dă în competența jurisdicțiunii obișnuite toate actele de administrație care ereau în competența consiliului de stat;

Considerând că, de asemenea, art. 74 din legea Inaltei Curți de casație și justiție din 25 Martie 1910, dă în competența tribunalului actele administrative de autoritate, iar în cursul desbaterilor parlamentare d-l ministru al justiției a declarat categoric că prin acte de autoritate a înțeles actele administrative propriu zise și a exclus și actele de gestiune și pe acelea de guvernământ;

Considerând, în ce privește criteriul unui act de guvernământ, că vechea doctrină se mărginea a cerceta dacă este dictat de un interes politic (discursul lui Vivien, raportorul legii organice a consiliului de stat francez din 3 Martie 1849); iar jurisprudența modernă temându-se de consecințele grave ale acestui principiu care legitimă arbitrariul, a căutat a cerceta și natura actului în sine, care trebuie să fie din acelea pentru cari puteri generale au fost conferite guvernului în misiunea să d'a governa; că, deși acest criteriu este departe de a fi precis și întreaga doctrină nu parvine a da o definiție satisfăcătoare, totuși s'a reușit a se clasă aceste acte în câteva grupuri pe cari jurisprudența în mod invariabil le-a consacrat ca acte de guvernământ. Printre acestea, pe lângă actele pur constituționale de raporturi dintre guvern și Cameră, și altele privind relațiile externe, intră și oarecari acte de siguranță internă în care se numără: declararea stărei de asediu, dispozițiunile luate în Franța în privința membrilor fostei familii domnitoare, măsurile luate pentru combaterea epidemiei și a foametei;

Considerând, însă, că ori cât de liberală ar fi tendința doctrinei de a restrânge aceste acte, nu se poate ca în organizarea societății moderne cu complexitatea intereselor diverse și ale nevoilor organice ale fiecărui popor, această enumerare să fie limitativă;

Că, dar, urmează a examina în speță dacă actul ministrului de interne român, care a întârziat de a transmite la țară un număr de gazete, socotite de d-sa că ar

conține vești incendiare, este sau nu un act de siguranță internă care poate să intre în categoria actelor mai sus enumerate;

Considerând că, în ce privește mobilul, este indiscutabil că a fost dictat de un interes politic de cea mai înaltă ordine: siguranța interioară a Statului, siguranță care cu puțin timp înainte a fost atât de grav periclitată prin revolta aproape generală a populației rurale, toamai aceia căreia urmă să-i parvie acea gazetă socotită că ar conține vești amenințătoare ordinii publice;

Considerând, în ce privește natura actului, că nu s'ar putea susține că nu este în raport cu misiunea guvernului pentru care are puterile cele mai largi însăși dela lege. Conservarea integrității Statului și ordinea socială este prima datorie care îi incumbă unui guvern. Nici un ministru patriot și conștient de răspunderea sa, în momentul când ororile și nenorocirile unei răscoale din ajun sunt încă recente, n'ar putea stă impasibil atunci când crede că se aruncă sămânța unei noi revoluțiuni. Constituția cât și legile care o complinesc, sunt menite a asigura buna ordine în Stat și nimeni nu se poate prevală de un drept câștigat în contra ordinii publice. Dacă Constituția garantează drepturile cetățenești, exercițiul abusiv al acestor drepturi ori și când se poate stăvilii, căci almintrelea constituția cea mai liberală în loc să conducă la libertate, ar conduce la anarhia cea mai completă;

Considerând că, în speță, guvernul a avut date în mod expres puterile cele mai întinse, puțin timp mai înainte când a fost vorba de măsurile ce trebuiau luate pentru potolirea revoltei țărănești, puteri date de însăși Corpurile legiuitoare, dovadă votul Camerei din 1907 care-l autoriză să declare chiar starea de asediu dacă va crede că este oportun;

Considerând, dar, că acest act întrunește în totul caracterele unui act de guvernământ, se cuvine a-l numără printre acele acte de siguranță internă pe care le recunoaște toată jurisprudența modernă ca acte de guvernământ;

Considerând că, în ce privește obiecțiunea reclamantei că știrile publicate în gazetă erau drepte și nu erau tendențioase, nu se pot examina de această instanță nefiind în căderea sa de a judeca actele de guvernământ;

Că, despăgubirile care se cer nu se pot acorda, de oarece art. 998 cod. civil pe care se întemeiază prevede delictul civil, adică faptul ilicit care cauzează altuia prejudiciu; dovedind însă că faptul este licit, nu mai poate fi vorba de daune: (quid suo jure utitur neminem laedit);

Considerând că, cu toate acestea, chiar în ipoteza că actul guvernului nu ar fi un act de guvernământ, ci numai un act de pură administrație, care ar fi în competența acestei instanțe a-l judeca, încă acest act fiind în conformitate cu legea, nu poate da loc la nici o despăgubire;



Considerând într'adevăr că prin art. 7 din legea telegrafo-poștală din 19 Iulie 1892, se zice că poșta nu se însărcinează cu distribuirea corespondenței deschise, care este contra ordinii publice sau bunelor moravuri;

Considerând că prin expresia «corespondență», nu se înțelege numai scrisorile sau cărțile poștale scrise de mână, căci condiția ca să fie scrisă cu mâna nu există în lege; ci se înțelege în termenul său generic, astfel orice fel de imprimare, scrisori, foi volante, anunțuri precum și ziare, cu condițiunea ca să fie deschise; că dacă ar fi existat vreun motiv pentru a face vre-o excepție pentru foi imprimate sau ziare, această excepție ar fi trebuit să fie prevăzută formal;

Considerând că nu se poate pretinde că prin acest articol se violează art. 24 din Constituție, căci prin această dispoziție nu se oprește apariția, vinderea sau chiar distribuirea unui ziar; ci pur și simplu Statul având monopolul expedierii corespondenței, a voit să refuze a servi de organ de transmitere în contra chiar a intereselor sale de competență care este ordinea socială;

Considerând, de alminteri, că inconstituționalitatea unei legi nu se poate opune instanțelor de judecată, cari au misiunea nu de a judeca o lege, ci a o aplica și interpreta, alminteri ar fi a se da puterii judecătorești o autoritate politică care ar fi contrarie principiului separațiunii puterilor. Puterea legislativă resumă Statul în întregime, pe când celelalte autorități nu sunt de cât organe particulare și nu s'ar putea admite ca partea să judece întregul;

Considerând că, în ce privește oprirea ziarului la biroul de expediție C. F. R. și această măsură ereză legală; căci art. 3 p. 41 l. a. din regulamentul de transport al C. F. R., declară că sânt excluse dela transport, obiectele a căror expediție este interzisă pentru motive de ordine publică; că, pe de altă parte, art. 1 mai declară că sânt excluse dela transport obiectele debitului poștal printre care și ziarele, și dacă până în ziua de 9 Martie 1909, aceste pachete de ziare se transportau ca maculatură, după recunoașterea chiar a reclamantului, această toleranță putea oricând să fie revocată fără arătare de motive, ca fiind în contra acestui regulament;

Considerând că s'a mai obiectat că acest regulament, chiar dacă a fost făcut în baza unei legi, nu poate fi lege și nu poate conține dispoziții contrarii constituției;

Considerând că un regulament făcut pe baza unei legi are putere de lege, că chiar dacă este privit ca simplu regulament din momentul ce reclamantul l'a acceptat primind acest mod de transport, câștigă puterea de lege între părțile contractante, ca orice convenție particulară, deci și această obiecțiune este neîntemeiată;

Considerând că în fine s'a mai obiectat că ministrul de interne nu putea să ordone oprirea ziarului direcției căilor ferate care ereză sub dependența altui departament;

Considerând însă că această măsură este luată în interesul ordinii publice, acțiunea guvernului este solidară

și inițiativa încubă de drept ministrului de interne, obiecțiunea este neîntemeiată;

Considerând dar că în rezumat actul ministrului de interne de a fi oprit să se transmită în seara de 9 Martie 1909, ziarul «Dimineața» este un act de guvernământ, care intră în dreptul exclusiv al guvernului de a-l exercita și cererea de daune care este bazată pe un fapt licit devine nefondată; că chiar dacă ar fi considerat ca un act de autoritate administrativă este făcut pe baza unei legi și a unui regulament care a avut putere de lege, deci și din acest punct de vedere actul guvernului fiind legal, cererea de daune devine nefondată.

Pentru aceste motive, redactate de d-l judecător Victor Dimitrescu, respinge acțiunea.

Semnați : V. Dimitrescu, C. H. Rosetti, N. Petrescu-Comnen.

*Adnotațiune.* — Sentința tribunalului Ilfov, ce ne propunem a analiza, este foarte interesantă din cauza problemelor de drept public ce ea coprinde.

Chestiunea pusă înaintea tribunalului ereză de a se ști, dacă măsura luată de Ministerul de interne, prin care a oprit expedierea prin poștă a unui număr de foi din ziarul *Dimineața*, constituie un act de guvernământ, pentru care Ministerul nu răspunde de daune, sau este un simplu act de autoritate, față de care o cerere de daune poate fi admisă, dacă se dovedește ilegalitatea actului.

Tribunalul admite că măsura luată în speță de Minister ar constitui un act de guvernământ. Să vedem ce se înțelege prin asemenea acte.

În legea din 1 Iulie 1905, prin care se modifică legea de organizare a Curții de casație, se spune că Inalta Curte nu poate să censureze actele de guvernământ. Cu ocaziunea discuțiunii ce a avut loc în Parlament, s'a arătat ce se înțelege prin aceste acte, s'a arătat că nu s'a căutat să se dea o definițiune acestor acte, și s'a lăsat puterii judecătorești dreptul de a le defini.

Până la legea din 1905, nu găsim nici o legiuire în care să se vorbească de acte de guvernământ. Legea din 25 Martie 1910 suprimă dispozițiunea din legea citată; ea nu ne mai vorbește deloc de acte de guvernământ, care ar fi sustrate controlului instanțelor judecătorești.

Cu ocaziunea discuțiunii acestei legi în Senat, d-l ministru al justiției a arătat că actele de autoritate, adică actele prin care autoritatea administrativă ordonă sau interzice ceva administrațiilor, se împart în două categorii: acte de guvernământ și acte administrative de autoritate.

D-sa crede că aceste acte de guvernământ implică prin natura lor o putere absolută și discreționară pentru autoritatea administrativă, pentru că sânt acte referitoare la ordinea publică, la siguranța Statului, acte fără de care viața pentru Stat nu este cu puțință.

«Aceste acte sânt scoase de sub controlul oricărei jurisdicțiuni, chiar și în țările, cum este Franța, care au un Consiliu de Stat, adică o instanță administrativă su-



perioară, cu misiunea de a controla actele de administrație. Actele acestea sunt în afară de orice control, chiar și în acele țări. Prin urmare, este drept să ne întrebăm ce au să devină și la noi? Răspunsul ni-l dă legea dela 1866, precum foarte bine a constatat-o d-l Cămărășescu.

«Art. 4 din legea dela 1866, rezervă autorității administrative asemenea acte și adaugă că, dacă întâmplător asemenea acte ar fi aduse într'un fel sau într'altul înaintea instanțelor judecătorești, autoritatea administrativă are dreptul de a ridica ceea ce se numește conflictul de atribuțiuni».

Cu alte cuvinte, după d-l ministru al justiției, cu toate că s'au suprimat dispozițiunile din legea dela 1905, teoria actelor de guvernământ continuă să existe, în baza legii din 13 Iulie 1866.

Să examinăm textul art. 4 din zisa lege. Acest articol se exprimă astfel: «Ministrii, prefecții sau părțile interesate, când vor crede că o chestiune, care se tratează în prima instanță înaintea unei judecătorei, este de atribuțiunea administrativă, vor putea cere trimiterea afacerii autorității competente. Dacă judecătoria va respinge cererea, sau dacă judecătoria va admite cererea și va fi dat apelatie contra hotărîrii sale, autoritatea administrativă competentă va putea să se adreseze la Curtea de casație pentru a cere regularea conflictului».

Nicăeri, în acest articol, nu se vorbește de acte de guvernământ. Se vorbește numai de delimitarea sferelor de atribuțiuni ale puterilor executivă și judecătorească, și se arată că, în cazul când una din aceste puturi ar încălca atribuțiunile celeilalte, se poate ridica conflictul de atribuțiuni înaintea Curței de casație.

De pildă, cineva se plânge că a fost impus la o patentă sau foncieră prea mare și se adresează tribunalului pentru a fi scăzut; pentru a obține o autorizație de construcție, se adresează autorităților judecătorești; un candidat eșit la concurs, cere tribunalelor ca să oblige pe ministrul justiției să-l numească în magistratură. Iată exemple în care se poate invoca cu succes conflictul de atribuțiuni. Cu alte cuvinte, autoritățile judecătorești sunt oprite de a se amesteca în atribuțiunile autorităților administrative.

Codul penal, în art. 108 și urm., pune de asemenea îngrădiri pentru a asigura principiul separațiunei puterilor.

În Franța, este adevărat că se susține că art. 26 din legea dela 24 Mai 1872 (astfel conceput: «les ministres ont le droit de revendiquer devant le tribunal des conflits les affaires portées à la section du contentieux du conseil d'Etat et qui n'appartiendraient pas au contentieux administratif») ar vorbi despre actele de guvernământ. Dar acolo acest articol nu face decât completează art. 47 din legea dela 3 Martie 1849, și acest articol este coprins în legea organică a Consiliului de Stat, sub titlul IV, «Des formes de procéder». În legea din 26 Octombrie 1849

pentru organizarea trib. de conflicte, acest articol devine 28 și este pus sub cap. V, «Des revendications formées en vertu de l'art. 47 de la loi du 3 mars 1849».

În această lege se vorbește despre conflictele de atribuțiuni pozitive și negative, ce se pot deferi tribunalelor de conflicte, și apoi ni se vorbește despre aceste revendicări, ce pot face miniștrii înaintea Consiliului de Stat, atunci când socotesc că afacerea dusă înaintea Consiliului nu aparține contenciosului administrativ. În acest articol nu ar mai fi vorba de conflicte de atribuțiuni, ce ar exista între autoritățile administrative și judecătorești, ci între tribunalele administrative și puterea guvernamentală.

Dar, în afară de această considerațiune, raportorul legii, Vivien, arată că acest text de lege se referă la actele de guvernământ<sup>1)</sup>.

În Franța, se explică de ce era nevoie de a se considera o serie întreagă de acte în afară din legalitate. Acolo există contenciosul de anulațiune, adică posibilitatea pentru un particular de a cere anularea unui act administrativ ilegal, care-i aduce o vătămare. La noi, când s'a dat Curței de casație acest contencios, s'a declarat prin lege, că înalta Curte nu poate anula actele de guvernământ a căror legalitate ea nu putea să o cunoască.

Sunt împrejurări în cari este nevoie să se ia măsuri de siguranță generală. Dacă aceste măsuri ar fi anulate de un tribunal, ar putea rezulta un adevărat pericol pentru Stat.

Legea din 1910 a suprimat contenciosul de anulațiune. Curtea de casație nu mai poate anula actele de autoritate, nu mai este nevoie în asemenea împrejurări să se scoată din legalitate seria de acte denumite de guvernământ. Iată pentru ce legiuitorul din 25 Martie 1910, prin art. 74, stabilește că particularul vătămat în drepturile sale printr'un act administrativ de autoritate, poate să ceară daune înaintea tribunalelor ordinare. Legiuitorul vorbește în mod general de *acte administrative de autoritate*. Or, actele de guvernământ sunt o categorie de acte de autoritate. Și, dacă se vorbește despre totalitate, fără să se facă nici o excepție, nu-i este permis interpretului să schimbe sensul legii și să scoată din legalitate actele de guvernământ.

Legiuitorul din 1910 a socotit că, de oarece contenciosul de anulațiune nu mai există, acțiunea puterii executive nu mai poate fi stânjenită, căci posibilitatea de a plăti daune nu poate fi socotită ca atare. S'a adus o pagubă unui particular printr'un act administrativ ilegal, păgubașul va primi despăgubire, dar actul rămâne și își va produce efectele.

Ne găsim exact în situațiunea Belgiei, unde nu există contencios de anulațiune, unde tribunalele nu acordă decât daune sau refuză aplicațiunea actului ilegal și unde conflictele de atribuțiuni se judecă de Curtea de casație. În Belgia nu se admite teoria actelor de guvernământ.

1) Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, II, p. 33 și urm.



Prin urmare, în sistemul nostru de legislație, nu se mai poate vorbi de acte de guvernământ. Explicațiunile, ce d-l Toma Stelian, ministru al justiției, a dat în Parlament, nu pot să aibă decât o valoare doctrinală, mai ales că d-sa nici nu s'a preocupat de interpretarea art. 74 din legea ce se desbătea, ci a căutat să interpreteze art. 4 din legea dela 1866.

D-l ministru al justiției, în discuțiunea ce a avut loc în Senat, cu ocaziunea votărei art. 74, a arătat ce înțelege d-sa prin acte de guvernământ.

«Sunt o categorie de acte de autoritate, care prin natura lor implică 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 e cu putință».

Definițiunea este cât se poate de vagă. Intr'ânsa ar intra o serie de acte, care niciodată în Franța nu au fost socotite ca acte de guvernământ.

D-l ministru observă singur lipsa de precizie e definițiunei sale, și de aceea voește să exemplifice. D-sa arată, ca exemple de acte de guvernământ, dispozițiunea luată de autoritatea administrativă de a se opri o reprezentațiune teatrală, care ar fi imorală sau subversivă.

Faptul că s'a oprit o reprezentațiune imorală, niciodată nu s'a socotit ca act de guvernământ, ci ca o simplă măsură polițienească.

În Franța, după încercări infructuoase de a se defini în mod precis actul de guvernământ și a se stabili criteriul după care să se poată distinge un asemenea act de un simplu act de autoritate, s'a ajuns la o enumerațiune a actelor de guvernământ făcută de jurisprudența administrativă sub autoritatea tribunalului de conflicte.

Iată această listă admisă de majoritatea autorilor: 1) acte relative la raporturile puterii executive cu parlamentul, adică decretele de convocarea și prorogarea parlamentului, decretele de dizolvare, decretele de promulgarea legilor; 2) unele măsură de siguranță interioară a Statului, ca decretele stabilind starea de asediu, decretele date în materie de poliție sanitară; 3) actele relative la siguranța exterioară a Statului; 4) faptele de războiu, cu condițiune ca să fie impuse de necesitățile imediate ale luptei; 5) decretele de grație.

Jurisprudența și doctrina franceză admit cu mari restricțiuni aceste acte de guvernământ. Nu se socotesc ca acte de guvernământ măsurile de poliție individuale, cari ar fi luate în contra unor persoane (Vezi Cons. de Stat 19 Febr. 1875; Prințul Napoleon, 20 Mai 1887; Prinții Orleans și Murat; trib. de conflicte, decizia din 25 Martie 1889, citate în Laferrière, II, 35 și urm. și Hauriou, *Droit adm.*, pag. 297, nota 2). Nu sunt considerate acte de guvernământ nici măsurile generale de înaltă poliție, cari ar prezintă un caracter excepțional (Vezi decizia Consiliului de Stat din 2 Aprilie 1886, care socotește drept acte de autoritate simple, deciziunile prefectorale cari interzise-

seră afișarea unor manifeste sedițioase, precum și decizia aceluiaș consiliu din 15 Febr. 1890, Vincent, care nu consideră ca acte de guvernământ lacerățiunea unor afișe electorale operate după ordinul ministrului).

Când este vorba de acte relative la siguranța interioară a Statului, jurisprudența și doctrina sunt foarte severe ele nu admit caracterul de acte de guvernământ decât decretelor stabilind starea de asediu și acelor date în materie de poliție sanitară. Și încă numai măsurile de principiu au caracterul de acte de guvernământ, măsurile de execuțiune nu au acest caracter (Vezi numeroase deciziuni în Hauriou, op. cit., nota 5, pag. 298).

Prin urmare, în Franța, unde există această teorie a actelor de guvernământ, niciodată oprirea unei reprezentațiuni teatrale imorale sau subversive nu poate fi socotită drept act de guvernământ, ci ca un simplu act de autoritate cu caracter polițienesc.

Să examinăm acum speța judecată de tribunalul Ilfov.

Ministrul de interne dă un ordin, prin care oprește transportarea și ducerea la destinațiune a unui număr de exemplare din ziarul *Dimineața*, depuse în regulă la poștă, pe motivul că ar coprinde știri periculoase pentru ordinea publică. Direcțiunea zisului ziar se plânge înaintea tribunalului și cere daune, susținând că actul administrativ ar fi ilegal. Ministrul de interne ridică în prealabil chestiunea că actul său ar fi un act de guvernământ, pentru care nu datorește nici o socoteală, căci tribunalul nu-i poate cenzură legalitatea.

Tribunalul admite finele de neprimire ridicat de minister.

După cele ce am arătat până aci, la noi, nu se mai poate susține că am avea acte de guvernământ, în urma suprimării legii din 1905, dar chiar în sistemul francez, niciodată un asemenea act nu a fost socotit ca atare, căci o măsură individuală nu se poate socoti ca act de guvernământ. Iată ce zice Laferrière (II, pg. 44), cea mai mare autoritate în această materie:

«Nous ne pensons pas que la théorie de l'acte 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 de facultés légales, de dire dans quels cas cet abus dégènera en delit ou en désordre, et de donner aux autorités administratives ou judiciaires les moyens de les prévenir ou de les réprimer. C'est ce que le législateur a fait — ou du moins est présumé avoir fait — en matière de presse, de réunions, d'associations, d'attroupelements, etc. 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 accorder».

În Franța, în 1886, prințul Jérôme Napoleon, făcuse



să se afișeze un manifest politic. Prefectul departamentului Charente, a dat o decizie prin care a oprit afișarea în întregul departament.

Cu tot caracterul politic și cu toată agitațiunea ce această afișare putea să provoace, Consiliul de Stat, în urma unui recurs făcut, a socotit că actul atacat nu este un act de guvernământ.

Revenind la speța noastră, vedem că tribunalul consideră actul ministrului ca fiind luat în aplicarea legii telegrafo-postală, art. 7, și toate actele administrative luate în aplicarea unei legi, chiar în Franța, sunt socotite ca acte administrative simple.

Art. 7 din legea telegrafo-postală prevede că poșta nu să însărcinează cu distribuțiunea corespondenței deschise care este contra ordinii publice sau bunelor moravuri.

În speța de care ne preocupăm, ministerul consideră că articolele coprinse în ziarul *Dimineața* sunt contra ordinii publice și, conform legii, refuză distribuțiunea ziarului.

Direcțiunea poștelor, ca și cea a căilor ferate, fac serviciu de cărăușie publică; ele, potrivit legii, pot să nu distribuie corespondențele deschise pe care le-au primit, dar pe care le socotesc contrarii ordinii publice sau bunelor moravuri, dar dacă o daună rezultă și particularul vătămat se plânge, tribunalul este în drept să examineze dacă într'adevăr se atinge prin acele publicațiuni ordinea publică și bunele moravuri, să acorde daune, atunci când actul a fost nejustificat, deci ilegal, și să respingă cererea în cazul când măsura administrativă a fost bine luată.

Consiliul de Stat din Franța, ca și tribunalul de conflicte dela 1886 încoace, au hotărât în mod constant că deciziunile administrative luate în executarea unei legi, sunt acte de administrație supuse jurisdicțiunii Consiliului, iar nu acte de guvernământ<sup>1)</sup>.

Nu împărțăm vederile tribunalului; considerăm că în noua lege din 25 Martie 1910, nu mai poate fi vorba la noi de acte de guvernământ. Cu toate acestea, trebuie să recunoaștem tăria argumentațiunii, pe care se întemeiază tribunalul pentru a dovedi că actul incriminat este act de guvernământ. Înalta Curte de casație, secț. II, printr'o decizie din 25 Ianuarie 1900 (*Dreptul* No. 16 din 1900, pag. 129) arată că actul de guvernământ se deosebește de cel de administrație numai prin caracterul său politic, așa încât orice act al puterii executive, care ar căpăta în fapt o importanță politică din cauza împrejurărilor momentului, ar fi un act de guvernământ.

Tribunalul nu examinează numai mobilul care a determinat actul, el examinează și natura actului, ca să vadă dacă intră în sfera acțiunii guvernamentale. Din acest punct de vedere, concepțiunea ce are tribunalul despre

actele de guvernământ este mai puțin periculoasă decât cea a Înaltei Curți.

\* \* \*

Într'un stat de drept, în care totul trebuie să fie reglementat de lege, unde nimeni nu trebuie să fie deasupra legilor, nu se poate concepe existența unor acte puse mai presus de legalitate.

Tribunalele, cari sunt chemate să examineze toate actele, atunci când sunt aduse înaintea lor și să vadă dacă sunt conforme cu legea, au acest drept față de toate actele puterii executive. Singura restricțiune adusă de legiuitor este că ele nu au cădere să le anuleze, ci numai să le refuze concursul pentru aplicarea lor și să acorde daune particularului care se plânge că prin actul administrativ i s'a atins un drept.

Când legiuitorul voește să dea puterii executive dreptul de a examina singură anume fapte, el o face în mod expres. Cum, de pildă, prin legea asupra străinilor, prin care se dă dreptul consiliului de miniștri de a expulza pe străinii cari ar compromite siguranța externă sau internă a Statului; prin legile vamală, a monopolului tutunului se dă puterii executive dreptul exorbitant de a condamna la amendă, care în caz de insolvabilitate se transformă în închisoare.

Nu se poate concepe ca administrațiunea să facă acte și contra Constituțiunii și contra legilor, și particularul atins în drepturile sale să nu aibă nici măcar dreptul la daune.

Sistemul preconizat de d-l ministru al justiției și consfințit de tribunal, pleacă dela concepțiunea atotputerniciei guvernului și se ajunge la concluzia că libertatea presei poate fi periclitată, că se pot exproprii bunuri aparținând particularilor, căci oprirea unei gazete și restituirea ei, atunci când ea nu mai are nici o valoare, este o foarte gravă atingere adusă dreptului de proprietate. Și toate acestea fără nici o răspundere din partea autorității care le ordonă.

Cu acest sistem, vom ajunge la arestări și dețineri pe cale administrativă, socotite ca acte de guvernământ și prin urmare fără posibilitate pentru particular de a obține măcar daune.

În Franța, unde teoria actelor de guvernământ există, ea se poate explica prin existența contenciosului de anulare. Particularul are drept a cere și poate obține anularea actului administrativ ilegal. Se exceptează o categorie de acte foarte restrânsă, care nu este supusă contenciosului de anulațiune. Consiliul de Stat și tribunalul de conflicte determină în mod precis sfera actelor de guvernământ.

Cum s'ar putea admite la noi, fără nici o lege, fără nici un interes superior, transplantarea sistemului francez? Și încă sistemul francez fără nici o precizie, care ta-tonează, care ajunge sau poate ajunge la cele mai extraordinare abuzuri.

Într'un număr viitor vom examina unul câte unul actele enumerate de autorii francezi ca constituind acte de guvernământ și vom arăta că la noi, dacă particularul nu are drept la daune, când este vorba de acte ilegale ale puterii executive privitoare la raporturile dintre această putere și parlament, cauza este că nu are nici o dată posibilitatea să aibă vre-un drept, că faptele de războiu sunt cazuri de forță majoră, etc.

PAUL NEGULESCU

1) Vezi deciziunile citate de Laferrière, «Jurid. adm.», II, p. 40.