

DREPTUL

LEGISLAȚIUNE — DOCTRINA — JURISPRUDENȚA — ECONOMIA — POLITICA

APARE ODATĂ PE SĂPTĂMÂNĂ

Director : C. G. DISSESCU

Prim-Redactor : SILIU RĂDULESCU

Consilier la Curtea de Apel din București

COSTUL ABONAMENTULUI
A SE VEDEA PE COPERTĂ

REDAȚIA ȘI ADMINISTRAȚIA
3, STRADELA SF. SPIRIDON, 3

B. P. RĂDULESCU
REDACTOR-ADMINISTRATOR

Tabla de materii pe anul expirat 1929 fiind apărută se trimite D-lor abonați cari au achitat abonamentul, fără altă plată suplimentară.

Acei cari nu au primit-o sunt rugați a o cere, trimițând și costul abonamentului datorat.

George D. Nedelcu.—Principiul constituțional al separației Puterilor și imixtiunea Puterilor executivă și judecătorească.
Bibliografie.

Principiul constituțional al separației Puterilor și imixtiunea Puterilor executivă și judecătorească

Trei sunt Puterile lumii a zis un filosof : tăria, mintea și norocul. Cea mai de căpetenie este norocul. Din calea lui se dau la o parte celelalte Puteri. Soarta amestecă cărțile și noi jucăm.

Puterile Statului nostru sunt tot trei, zice Constituția : Puterea executivă, Puterea legiuitoare și Puterea judecătorească. Cea mai de căpetenie este Puterea judecătorească. Ei i se pleacă celelalte Puteri. Justiția scarmână legile, când sunt încălcite ; de Justiție se sdrobesc actele Puterii executive când aceasta calcă legile ; în ochii justiției se uită și Puterea executivă și Puterea legiuitoare ca să vadă dacă nu le găsește vre-o vină în jocul lor de-a legile.

Pentru a putea veghea, însă, cu autoritate, cenzorul cată să stea cât mai departe de celelalte Puteri, altfel ar putea fi târît în jocul lor. Din această depărtare s'a făcut un principiu. Nicăeri, însă, nu s'a spus cât de mare să fie depărtarea, pentru că nimeni n'a putut-o spune cu mâna pe judecată. Autorii și străini și români, și mai mari și mai mărunți se pierd în conjecturi. De citești pe unul, dai peste celălalt ; de citești pe celălalt dai peste ăstălalt. De citești pe români, dai peste străini : de prin cărți luate și iarăși prin cărți redade, vorba lui Anton Pann.

Germenele principiului distanțării Puterilor publice, ca așezere constituțională, îl găsim, la noi, în Regulamentul organic.

La cap. II „Pentru obișnuita obștească adunare“, în art. 59, Regulamentul organic zice : „Obișnuita ob-

„stească adunare nu va fi însărcinată de acum înainte și cu cuviințe judecătorești, fiindcă acestea, pentru vremea viitoare, se vor da asupra unui osebit Divan, sau asupra unei Inalte Curți, pentru care se va vorbi în alt cap. al acestui Regulament“.

Despărțirea Puterilor o găsim categoric exprimată la cap. VII, „Pentru judecatorii“ în art. 212 al Regulamentului care zice : „Despărțirea Puterilor cărmuitoare și judecătorească fiind cunoscută că este neapărat de trebuință pentru buna orânduială în pricini de judecată și pentru paza dreptăților particularilor, aceste două ramuri de ocărmuire vor fi de acum înainte cu totul deosebite.“

Convențiunea de la Paris din 1858 a încredințat deasemenea prin art. 3, 4, 5 și 7 exercițiul Puterilor publice la anumite organe. Articolul 7 spune : „Puterea judecătorească exercitată în numele Hospodarilor va fi încredințată magistraților numiți de dânsii fără ca nimeni să poată fi lipsit de fireștii săi judecatori.“ Apoi, prin art. 38 a hotărât înființarea unei Curți Inalte de Justiție și de Casație cu misiunea să cerceteze și pările provocate în contra miniștrilor de către Hospodar sau de către Adunare.

Săvârșirea Unirei Principatelor făcând neaplicabile unele articole esențiale din Convențiune, Statutul de la 2 Mai 1864, desvoltător al Convențiunii, a modificat art. 3, 4 și 5 menținând, însă, tot în germene, principiul separației Puterilor.

Constituantul de la 1866 a găsit confundate Puterea judecătorească cu Puterea executivă. Aceste Puteri erau reunite în instituțiunea Consiliului de Stat care făcea oficiul și de jurisdicțiune administrativă și de jurisdicțiune de judecată ; avea, dreptul între altele, să judece, să reformeze și să anuleze actele administrative.

Constituțiunea dela 1866 a pus oapăt acestei confuziuni, desființând Consiliul de Stat.

Prin așezarea noastră Constituțională, dar, principiul separației Puterilor a devenit un principiu fundamental.

Acest principiu deși nu este formal exprimat în Constituțiune, reese din dispozițiunile cuprinse la Titlul III „Despre Puterile Statului“ care determină atribuțiunile fiecăreia din cele trei Puteri și încredințează exercițiul lor la anume organe cu totul distincte.

Raporturile ce trebuiesc să existe între Puterile Statului par stabilite.

O putere nu mai trebuie să impiezeze asupra unei alteia. O jurisdicțiune administrativă nu mai poate fi și jurisdicțiune de judecată ca sub Convențiune. Puterea administrativă cată să facă numai acte administrative. Puterea judecătorească nu are dreptul decât să judece, iar Puterea legiuitoare numai să facă legi.

Accepțiunea principiului separațiunii Puterilor și întinderea de dat în aplicarea lui practică sunt ca fiecare din Puteri să-și exercite atribuțiunile independent una de alta în sfera ei de acțiune.

Chestiunea, însă, a principiului separațiunii Puterilor, la noi, se prezintă sub mai multe înfățișări :

1. Puterea executivă să nu poată fi în acelaș timp și Putere judecătorească cu cădere să examineze și să reformeze sau să anuleze actele administrative ;

2. Actele Puterii administrative să nu poată fi modificate sau anulate de Puterea judecătorească ;

3. Contenciosul judecătoreesc să nu poată proclama decât dacă actul administrativ este legal sau ilegal ;

4. Organele Puterii administrative să nu poată îndeplini și atribuțiuni de Putere judecătorească ;

5. Membrii organelor Puterii judecătorești să nu poată participa la compunerea organelor administrative ¹⁾.

• Orice abatere de la prohibițiunile enumerate mai sus ar constitui o imixtiune de Puteri, o violare a principiului constituțional al separațiunii Puterilor, zic fa-naticii acestui principiu.

Fără a face vre-o incursiune prin scrierile autorilor străini și români, să urmărim ce au gândit legiitorii noștrii, atât cei constituanți cât și cei ordinari, în legiferarea chestiunilor ce ne preocupă. Lăsăm la o parte și pe constituantul belgian, pe care l'a avut în vedere constituantul român la întocmirea Constituțiunii, fiindcă, după cum a spus Constantin Boerescu cu ocaziunea discuțiunii Constituțiunii din 1866, în răspunsul pe care l'a dat la o întrerupere a lui Nicolae Blaremburg, „Belgia nu are nimic a face în cazul nostru, mai întâi fiindcă nu putem admite imitațiunile servile fără să fim socoteală de organizațiunea noastră locală, și al doilea, fiindcă în Belgia, când s'a făcut Constituția, poate că lipsea multe din legile care există la noi ²⁾”

* * *

Asupra primului punct : *Puterea executivă să nu poată și în acelaș timp și Putere judecătorească cu*

1) Organele Puterii legiuitoare sunt excluse din discuțiune fiindcă ele sunt formate din membri aleși de națiune și se conduc de reguli speciale prescrise de Constituție.

2) Blaremburg ins tase asupra instanței cărăia să se atribue conflictele de atribuțiuni prin desființarea Consiliului de Stat și asupra regulamentării, în detaliu, prin Constituție, a organizației Puterii judecătorești, după cum s'a făcut pentru Puterea executivă și pentru Puterea legiuitoare, și anume să se stabilească principiul inamovibilității judecătorilor, publicitatea audiențelor tribunalelor și Curților, etc., „pentru ca să nu fie exuse la vicisitudinile legilor ordinare” (Desbaterile Adunării electivă a României din ședința de la 28 Iunie 1866, Monitorul, jurnal oficial al României, No. 144 din 3/15 Iulie 1866, pag. 446).

cădere să examineze și să reformeze sau să anuleze actele administrative.

Nici o îndoială nu există azi că Puterea executivă nu mai poate fi în acelaș timp și Putere judecătorească, cu cădere să examineze și să reformeze sau să anuleze actele administrative. Textele și spiritul Constituțiunilor au fost și sunt de acord că judecata, cu privire la actele administrative, nu mai poate fi făcută tot de administrație.

Constituțiunile s'au complectat una pe alta :

„Consiliul de Stat va înceta de a exista îndată ce se va vota legea mențată a prevedea autoritatea chemată de a-l înlocui în atribuțiunile sale”, zice art. 131 din Constituția dela 1866.

„Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se poate reînființa”, zice art. 130 din „Constituția dela 1884.

„Autorități speciale, de orice fel, cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se pot înființa”.

„Contenciosul administrativ este în căderea Puterii judecătorești potrivit legii speciale”, zice art. 107 din Constituția de la 1923.

Judecata, dar, a actelor administrative, fie de autoritate fie de gestiune, aparține numai Puterii judecătorești.

* * *

Asupra punctelor două și trei : *Contenciosul judecătoreesc să nu poată anula actele Puterii administrative, ci numai să constate legalitatea sau ilegalitatea lor.*

Asupra acestor chestiuni au fost mișcări oscilatorii.

Constituantul de la 1866 nu este prea vorbăreț asupra lor. Spiritul lui nu se manifestă clar ; textul articolului 131 din Constituție zice numai că Consiliul de Stat va înceta de a exista îndată ce va începe să funcționeze autoritatea chemată să-l înlocuiască în atribuțiunile sale.

Autoritatea chemată să înlocuiască Consiliul de Stat este Puterea judecătorească ; ea „va judeca după regulile ordinare” spune art. 8 din legea dela 1866 pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat.

Ce înseamnă „care va judeca după regulile ordinare” ? Se dă prin aceste cuvinte autorităților judecătorești plenitudinea jurisdicțiunii, adică dreptul să anuleze actele administrative și să acorde daune-interese părții vătămate când constată ilegalitatea actului, sau numai dreptul să acorde daune-interese ?

Pe cale de jurisprudență s'a stabilit că organele judecătorești nu sunt competente să anuleze actele administrative incriminate, aceasta fiind contrariu principiului fundamental al dreptului nostru public.

Neținând seamă de scrupulul constituțional al instanțelor judecătorești, legiitorul ordinar din 1905, pentru ca să înfrângă arbitrarul administrativ, prin legea pentru modificarea legii Curții de casație a atribuit Inaltei Curți contenciosul administrativ, dându-i dreptul să anuleze actele administrative făcute cu călcarea legilor.

În contra lezei din 1905 s'a ridicat legiitorul de la 1910.

„La temelia așezământului nostru politic există un principiu fundamental „principiul separațiunii Puterilor“, a zis legiuitorul din 1910.

„Sistemul legiuitorului din 1905 a nesocotit acest principiu de drept public și a violat texte formale din Constituție privitoare la raporturile dintre Puterile Statului și la funcționarea chiar a Curții de casație;... a subordonat o Putere în exercitarea atribuțiilor ei, altelea, și a făcut ca Puterea executivă să fie cenzurată în actele ei de Puterea judecătorească, și nu de Puterea întreagă judecătorească ci numai de aceia de la Curtea de casație“... A hotărît ca membrii Secțiunii III-a a Inaltei Curți să anuleze actele administrative și să ordone înlocuirea lor cu altele, călcând principiul separațiunii Puterilor și textele formale ale art. 130 și 131 din Constituție, precum și ale legii din 1860 pentru împărțirea atribuțiilor Consiliului de Stat, lege cu caracter constituțional, votată de însăși constituanta ca să completeze Constituțiunea și să-i îndeplinească o dispozițiune expresă“.

„In contra dispozițiilor exprese ale acestei din urmă legi care determină de cine are să fie judecate afacerile de natură contencioasă și căreia i-ar fi fost ușor să spuie că aceste afaceri vor trece la Curtea de casație dacă ar fi înțeles aceasta, legiuitorul din 1905 dând dreptul secțiunii III a Inaltei Curți nu numai să anuleze actul, dar să-l și reformeze, să-l refacă și să ordone autorității administrative cum trebuie să-l facă, a substituit-o autorității administrative de la care emană actul; a subordonat Puterea executivă în capul căreia se găsește Capul Statului secțiunii a III-a a Curții de Casație, făcând din aceasta cea mai înaltă autoritate în Stat, unica autoritate necontrolată și necontrolabilă de la care ar depinde întreaga viață politică a Statului“¹⁾.

Legiuitorul din 1910 desființând sistemul legii din 1905 a trimis cercetarea actelor administrative în cestiune la instanțele judecătorești ordinare care aveau să judece, conform principiilor generale ale dreptului, numai legalitatea sau ilegalitatea actelor, și să acorde sau nu daune interese după cum s'ar fi cauzat sau nu pagube prin actul săvârșit.

Acest sistem a durat până a venit legiuitorul din 1912. Acest legiuitor, pentru motivul, între altele, că judecarea proceselor privitoare la conflictele dintre particulari și Puterea publică cere o mare celeritate, a socotit că e bine să fie date tot în căderea Curții de casație, dupe cum a făcut legiuitorul din 1905.

În deosebire de legiuitorul din 1905, însă, și respectând principiile constituționale privitoare la separațiunea Puterilor pe care le întronase legiuitorul din 1910, a admis sistemul în care „Curtea de casație nu anulează actul administrativ ci proclamă numai care este situațiunea de drept într'un anume litigiu, și obligă

„administrația să intre în legalitate. Dacă administrația refuză să execute obligațiunea, Inalta Curte o poate condamna la daune cominatorii“.

Și prin sistemul acesta ca și prin sistemul legii din 1910 imixtiunea de Puteri a fost înlăturată.

Lupta de peste jumătate de secol dintre legiuitori pentru triumful principiului separațiunii Puterilor a luat sfârșit prin intervenirea constituentului de la 1923. Acest constituent a înfruntat principiul constituentilor de la 1866 și 1884 opunându-le pericolul arbitrarului autorităților administrative.

Și cu credința că prin introducerea contenciosului de anulare se înlătură arbitrarul administrativ, constituentul de la 1923, prin articolul 107 al noii Constituții a călcat peste principiul pe care unii îi credeau sfânt, și a reinviat anularea actelor administrative de către Puterea judecătorească, adică amestecul unei Puteri în atribuțiunile altele: a substituit justiția administrației.

Principiu pentru principiu.

Parafrazând un cântec al bisericii creștine ortodoxe de la Sfânta înviere a Domnului, și înlocuind cuvintele: „cu moarte pre moarte călcând și celor din morminte viață dăruindu-le“, prin cuvintele: „cu principiu peste principiu călcând și celor vătămați în drepturile lor protecțiunea legilor asigurându-le“, vom rechema, la fiecare dreptate făcută, amintirea că fără constituentul de la 1923 cei vătămați prin acte administrative nu și-ar fi putut vedea restabilite drepturile lor, dupe cum se amintește că fără Iuda Escariotul, care a vândut pe fiul Domnului, misterul nu s'ar fi împlinit și omenirea n'ar fi fost salvată.

* * *

Asupra punctului patru: *Organele Puterii administrative să nu poată îndeplini și atribuțiuni de Putere judecătorească.*

Din urmărirea celor petrecute în constituantele de la 1866 și 1884 se vede clar că legiuitorii noștri, bărbați de Stat cari nu erau străini de ceia ce se scrisese asupra principiului separațiunii Puterilor și aveau în degete chestiunile de ordin constituțional, n'au fost stăpâniți de alt gând decât să desființeze Consiliul de Stat, să determine autoritățile cari aveau să-l înlocuiască în atribuțiunile lui — autorități judecătorești cari vor judeca după principiile generale de drept — și să declare că Consiliul de Stat cu atribuțiuni de contencios administrativ nu se mai poate reinființa¹⁾. Cu alte

1) Articolele 7, 8 și 10 din legea pentru împărțirea atribuțiilor Consiliului de Stat în care se oglindește spiritul constituentului de la 1866 au următoarea cuprindere:

Art. 7 al. 1: Toate cauzele deferite Consiliului de Stat, ca instanță superioară a consiliilor județene sau permanente, prin art. 26 al legii rurale, se vor judeca de Curțile de apel respective, cu recurs în Casație pentru cauză de incompetență și de exces de putere.

Art. 8. Celelalte afaceri de natură contencioasă ce Consiliul de Stat judecă, sau pe temeiul legii sale constitutive, sau în temeiul unei legi speciale, se vor judeca de instanțele judecătorești după regulile ordinare.

Art. 10. Toate afacerile pendinte Consiliului de Stat, se vor deferi de către oșebiiții miniștri, tribunalelor sau curților competente, după distincțiunile legii de față.

1) Vezi discursurile ministrului justiției Toma Stelian pronunțate cu ocaziunea discuțiunii generale asupra proiectului de lege din 1910 pentru modificarea legii Curții de casație în ședințele Adunării deputaților de la 22 și 23 Februarie și ale Senatului de la 17, 18 și 20 Martie 1910.

cuvinte preocuparea lor a fost ca Puterea executivă să nu mai poată fi și Putere judecătorească cu cădere să reformeze sau să anuleze actele administrative, și ca Puterea judecătorească să nu se poată substitui Puterei executive și să-i anuleze actele, ci numai să constate legalitatea sau ilegalitatea actelor, obligând autoritatea administrativă să plătească despăgubiri în caz când ar fi cauzat daune particularilor.

Acestea au fost imixtiunile de Puteri ce i-au neliniștit pe constituanții de atunci și mai târziu pe legiuitorii noștri ordinari. Numai aceste imixțiuni fiind vizate de constituanți, numai ele sunt de ordin constituțional, și numai la ele s'a redus principiul constituțional al separațiunii Puterilor noastre publice.

Chestiunea ca organele Puterii executive să nu poată îndeplini și atribuțiuni de Putere judecătorească, *cu căderi altele decât cele vizate de Constituție*, eșind din sfera constituționalității, rămâne pentru noi o chestiune de pură teorie și de legislațiune ordinară.

Constituanții n'au făcut să între această chestiune în cadrul constituțional, fiindcă, după cum a spus Constantin Boerescu în constituanta de la 1866, au trebuit „să țină socoteală de organizațiunea noastră locală și de legile cari existau la noi“.

În adevăr, la noi existau legi cari în chestiunea ce ne ne preocupă constituiau o imixtiune de Puteri și cărora constituanții de la 1866 și 1884 le-au lăsat mână liberă.

Există legea „pentru tocmeli de lucrări agricole și executarea lor“ dela 18 Martie 1866 care prin art. 12 și 14 dădea în competența primarilor și consiliilor comunale judecarea „tuturor părilor provenite din neîndeplinirea contractelor pentru lucrări agricole și executarea lor imediat“, cu dreptul de recurs la judecătoria de plasă.

Există legea pentru tocmeli agricole din 23 Mai 1882, în vigoare la votarea Constituției din 1884 care a menținut deasemenea prin art. 20, 24, 25, 27 și 32, cu privire la contractele agricole, competența judecătorească a primarilor cu drept la apel la judecătoria de ocol, deși primarii erau și agenți ai Puterii executive.

Tot sub constituanta dela 1884 există legea poliției rurale din 25 Decembrie 1868 dupe care (art. 1, 2, 33 — 36, 103 și 116) primarii aveau competență judecătorească, cu și fără apel, și cu dreptul de a pronunța chiar și amenzi fără apel.

Constituanții chiar dela 1866 și 1884 au dat ființă legilor electorale din acei ani cari acordau, cea din anul 1866 prin art. 37., iar a doua prin art. 40 și 44, consiliilor comunale atribuțiuni judecătorești, și anume să judece contestațiunile și reclamațiunile în contra înscrierilor sau omisiunilor din listele electorale, cu dreptul de apel și recurs în Casație.

Mai există codul de procedură criminală de la 2 Decembrie 1864 care prin art. 141 și 142 acorda polițaiilor și subprefecților competența de a judeca o serie de contravențiuni, injuriile verbale, afiptele, gravurile etc., contrarii bunelor moravuri, precum și acțiunile celor ce făceau meseria de ghicitori.

Aceste dispozițiuni deși erau abrogate de art. 9 dela Cartea I „Despre judecătoriile de plăși“ din codul de procedură civilă dela 1 Decembrie 1865 care dădea în competența judecătoriilor de plăși atribuțiunile subprefecților și polițaiilor prevăzute de art. 141 și 142 citate, constituantul de la 1866 știa că polițaiii și subprefecții vor fi investiți din nou cu competența lor din procedura criminală fiindcă știa că legea de organizare judecătorească din 1865 care înființase judecătoriile de plăși nu se aplicase, în ce privește aceste judecătorii, și că nici nu s'ar fi putut aplica curând din lipsă de mijloace financiare.

În adevăr, după câteva luni a intervenit legea din 25 Aprilie 1867 cu următoarea cuprindere:

Art. I. „Până la instituirea judecătoriilor de plăși și plaiuri, subprefecții, iar în orașe polițaiii sunt competenți a exercita atribuțiunile lor, judecând fără apel sau cu apel la tribunal, conform legilor în vigoare civile sau penale care regulează atribuțiunile judecătoriilor de plăși și plaiuri și procedura lor“.

Art. II. „Pentru orașul București și Iași, se vor înființa judecătorii de plăși, conform legii, servindu-se de fondurile tribunalelor polițienești care rămân desființate“.

Abia în anul 1868 s'au putut înființa judecătorii de plasă în orașele de reședință ale județelor și în plășile unde erau târguri sau porturi, satele rămânând, însă, tot sub jurisdicțiunea subprefecților.

În anul 1875 s'au desființat judecătoriile de cl. III, adică cele de prin orașele, târguri și porturi, iar atribuțiunile lor s'au dat din nou subprefecților și polițaiilor, conform legii din 1867.

Jurisdicțiunea de judecată a acestor agenți ai Puterii executive și ofițeri de poliție judiciară auxiliari ai procurorului, cărora Vasile Boerescu, ministrul justiției și ad interim la Interne în anul 1869, prin circuli le trimetea instrucțiuni asupra misiunii lor între cari și aceia „de a judeca contravențiunile de simplă poliție și a pronunța pedeapsa închisoarei“, a dănuit până în anul 1879, când, prin legea judecătoriilor comunale și de ocoale, s'a înființat în fiecare comună rurală și în târgurile nereședințe de judecătorie de ocol câte o judecătorie comună compusă din primarul comunei ca președinte și doi jurați aleși dintre locuitori, grefier al judecătoriei fiind notarul comunei.

Trecerea jurisdicțiunii de judecată dela un agent al Puterii executive, la un organ în care factorul principal era primarul, tot un agent al Puterii executive, nu constituia un fapt extraordinar; Constituția îl îngăduia. Ceiace pare extraordinar este că prin înființarea justiției comunale, în contra prescripțiilor legii de organizare judecătorească din 1865 care zicea că: „Justiția se va da de: *judecătoriile de plăși*, de tribunale, de Curțile cu jurați, de Curțile de Apel și de Curtea de casație“ (art. 3), Eugeniu Stătescu, ministrul justiției de atunci, avea credința că „a realizat principiul constituțional al separațiunii Puterilor, principiu solemn proclamat de Constituțiunea din 1866“, după cum scria el în expu-

nerile de motive cari au însoțit atât legea din 1879 cât și aceia „pentru judecătorii de pace” din 1896 când a reinstalat justiția comunală desființată în 1894 de ministrul justiției Al. Marghiloman.

Eugeniu Stătescu nu numai că n'a realizat principiul separațiunii Puterilor, dar a violat el însuși Constituțiunea și a fost în acelaș timp și neconsecvent.

N'a realizat principiul separațiunii Puterilor prin devestirea subprefecților de atribuțiunile judecătorești, fiindcă a investit cu aceste atribuțiuni pe primari, alți agenți ai Puterii executive.

S'a făcut vinovat de neconstituționalitate căci a admis judecătorii-jurați aleși de locuitorii satului. A proclamat astfel principiul electivității judecătorilor, schimbând temelia constituțională a organizării justiției care este numirea: „Domnul numește sau confirmă în toate funcțiunile publice” zice art. 93 din Constituțiune. Funcțiunea judecătorească este o funcție publică.

Eugeniu Stătescu a fost și neconsecvent fiindcă în anul 1887, într'o expunere de motive cu care a însoțit proiectul de lege ce întocmise în acel an „pentru reforma judecătorească”, a combătut cu înverșunare, pe tema neconstituționalității, electivitatea judecătorilor preconizată de un proiect de lege elaborat în anul 1881 de o comisiune parlamentară.

Adevărul este că greșelele altora se văd mai ușor.

Alexandru Marghiloman, în anul 1894, desființând judecătoriile comunale și întronând judecătoriile de pace la sate, a căzut și el în contravențiune. A prescris prin noua lege a judecătorilor de pace anomalia ca în caz de lipsă a judecătorului să se poată delega grefierul sau ajutorul de grefă de la tribunal ca să înlocuească pe judecător în toate atribuțiunile lui. Ministrul Marghiloman n'a putut vedea că nimeni nu poate fi investit cu atribuțiuni judecătorești și nu are dreptul de a judeca dacă nu este numit judecător și dacă nu a depus jurământul cerut de lege pentru exercițiul funcției.

Pare că a fost un făcut ca pentru justiția dela sate să se cadă din vină în vină.

Vina lui Marghiloman a văzut-o Eugeniu Stătescu și a corectat-o, criticând-o cum trebuie, în anul 1896 când a înlăturat legea Marghiloman și a reînființat judecătoriile comunale. Această instituție și hibridă și neconstituțională a durat până la 1908 când ministrul justiției Toma Stelian a pus lucrurile la punct, făcând ca justiția la sate să intre în Constituție.

Astăzi, justiția propriu zisă, adică Puterea de a da fiecăruia ceiace este al său, și de a pedepsi (fără însă de a putea și recompensa, după cum face justiția divină), se împarte de organele Puterii judecătorești întocmite conform legei de organizare judecătorească și curățate de anomalii sau pete constituționale.

Starea de lucruri, însă, de mai înainte ca unele din organele Puterii executive să aibă și atribuțiuni judecătorești, s'a perpetuat. Constituantul dela 1923 a respectat moștenirea lăsată de precedesorii săi.

Pretorii în comunele rurale, autorități polițienești în comunele urbane și diferite comisii și comitete,

sau servicii administrative constituite ca prime instanțe sau instanțe de apel au fost și sunt îndrituiți de diferite legi administrative să judece infracțiuni sau reclamațiuni, cu drept de apel sau de recurs la instanțele Puterii judecătorești.

Citez ca exemplu comisiunea migrațiunilor instituită de legea pentru reglementarea migrațiunilor din 29 Aprilie 1925. O citez fiindcă este cea mai vastă comisiune căreia printr'o lege „pentru protegurea muncii”, i se va da dreptul să judece infracțiuni.

Comisiunea e compusă din:

- 1) Directorul general al siguranței generale a Statului;
- 2) directorul poliției generale și de frontieră;
- 3) un delegat al administrației generale a Statului din ministerul de interne;
- 4) directorul serviciului statistic din ministerul de interne;
- 5) un delegat al Marelei Stat Major;
- 6) un delegat al ministerului de externe;
- 7) un delegat al ministerului de industrie și comerț;
- 8) un delegat al direcțiunii generale a serviciului sanitar;
- 9) un delegat al direcțiunii generale a asistenței sociale;
- 10) un delegat al serviciului maritim român;
- 11) un profesor de drept internațional public de la una din Universități, numit de ministru;
- 12) un delegat al ministrului de finanțe;
- 13) câte un delegat al Uniunii Camerei de comerț și industrie, al Uniunii Camerilor de agricultură și al Camerei de muncă din București, acesta însă dintre salariați. Sunt membrii de drept în Comisiune: directorul general al muncii și directorul serviciului plasării și al migrațiunilor (art. 54).

Această comisiune, în afară de avizele ce este datorată să dea în materie de sancțiuni pentru amenzi de pronunțat pe cale de deciziune ministerială, cu drept de apel la tribunal, asupra infracțiunilor prevăzute de art. 44 și următoarele din legea pentru reglementarea migrațiunilor, va fi competentă să judece infracțiunile prevăzute de art. 23 și 24 din proiectul de lege „pentru protegurea muncii indigene”, depus de ministerul muncii, sănătății și ocrotirilor sociale pe biroul Adunării deputaților la 21 Ianuarie anul acesta 1930, și să pronunțe amenzi de la 5.000 până la 40.000 lei, transformabile în închisoare în caz de insolvabilitate, cu drept de apel la tribunal și drept de recurs.¹⁾

Nimic de zis, Constituția a dat „carte blanche” în această privință.

Dar, dacă Constituția a fost îngăduitoare nu este un cuvânt să se abuzeze de această îngăduință, să se calce peste cele mai elementare principii de organizare judecătorească și să se permită fiecărei instituțiuni ca să-și creeze judecători proprii pentru infracțiunile prevăzute în legea ei organică.

Avem o justiție bine organizată. Organele Puterii judecătorești sunt la îndemâna tuturor pentru ca infractorii de orice categorie să poată fi trimiși înaintea

1) Dreptul de recurs a fost introdus în proiectul de lege în urma avizului Consiliului legislativ, sect. III cu No. 90 din 17 Dec. 1929 care zice: „Consiliul socotește că este necesar a se prevedea prin lege dreptul de recurs în casare de oarece, conform art. 103 din constituție, acest drept e de ordin constituțional”.

lor. Sunt prescrise anume condițiuni pe cari trebuiesc să le însușească acei cari vor să obție exercițiul dreptului de a judeca. Membrii comisiunilor administrative ce au și atribuțiuni judecătorești, presărate prin diferitele legi, sunt eterogeni. Asemenea comisiuni vin în contradicție cu prescripțiunile legilor organice judecătorești.

Nu se poate zice de aceste comisiuni că sunt jurisdicțiunile speciale care, conform art. 40 și 101 din Constituție, intră în cadrul Puterii judecătorești. Ele nu constituiesc de cât o substituie a unor organe sporadice în locul celor anume destinate pentru distribuirea justiției. Asemenea substituiri nu ar trebui să aibă loc decât pentru motive bine justificate.

Dacă aceste comisiuni intră în constituționalitate, nu intră, însă, în legalitatea ordinară. Din acest punct de vedere chestiunea aparține cenzurei Consiliului legislativ. Acest purgatoriu al proiectelor de legi are obligațiunea să examineze coordonarea legilor nu numai cu concepțiile și principiile Constituției dar și cu dispozițiunile legilor și regulamentelor în vigoare.

Caveant consules.

* * *

Asupra punctului al cincilea: *Membrii organelor Puterii judecătorești să nu poată participa la compunerea organelor administrative.*

Chestiunea delegațiunilor membrilor organelor Puterii judecătorești în compunerea organelor administrative a făcut, la noi, în ultimele luni, vâlvă mare; a pasionat atât lumea judecătorească cât și lumea politică. Sunt abia câteva zile de când amândouă aceste lumi, ostenind, au închis discuțiunea.

Organele Puterii judecătorești arătate de art. 1 din legea de organizare judecătorească sunt: judecătoriile, tribunalele, Curțile de apel, Curțile cu jurați și Inalta Curte de casație.

Jurisdicțiunea pentru infracțiunile comise de militari este organizată prin deosebită lege.

În afară de aceste organe, mai exercită Puterea judecătorească și jurisdicțiunile speciale înființate în conformitate cu art. 101 din Constituție. Despre aceste jurisdicțiuni speciale face vorbă și art. 2 din legea Curții de casație zicând că sentințele lor vor fi pronunțate cu recurs la Inalta Curte ca și deciziunile Curților de apel.

Intrebările cari se pun sunt:

Membrii organelor Puterii judecătorești pot lua ei parte prin delegațiune la formarea și a altor organe în afară de cele enumerate de legea de organizare judecătorească? Bunăoară, pot fi ei delegați prin legi cu îndeplinire de funcțiuni sau sarcini administrative, sau să facă parte din comisiuni ori comitete cu îndatoriri de administrațiune sau de control, sau să intre în compunerea jurisdicțiunilor speciale, ori a comisiunilor administrative în materie disciplinară?

Prin asemenea delegațiuni date membrilor organelor Puterii judecătorești se poate zice că Puterea judecătorească impietează asupra celei executive; că se face

un amestec între aceste două Puteri; că se strică raporturile dintre Puterile Statului și că astfel organele Puterii judecătorești în loc de a împărți justiția face administrație?

Prin asemenea delegațiuni se calcă principiul constituțional al separațiunei Puterilor. Sunt ele oprite de Constituție? Legile cari le prescriu sunt ele constituționale sau nu?

Nu știu să se fi adus chestiunea înaintea instanțelor judecătorești și să i se fi dat vreo interpretare într'un fel sau în altul. Nu cunosc în această privință decât o singură părere cu marca oficialității. Această părere formează o opinie separată la avizul No. 150 din 23 Decembrie 1929 dat de secțiunea I-a a Consiliului legislativ asupra proiectului de lege pentru Statutul personalului Regiei autonome a Poștelor, Telegrafelor și Telefoanelor, trimis în cercetarea Consiliului cu adresa ministerului comunicațiilor No. 72385 din 11/XII/1929.

Opinia separată are următoarea cuprindere:

„Proiectul prevede în art. 61 și urm. că diferitele comisiuni disciplinare să fie prezidate de magistrați, de la Curtea de Casație, Curtea de apel sau Tribunal.

„Proiectul nu face sub acest raport decât să mențină un sistem care, mai ales după război, s'a introdus în toate administrațiile; chiar Consiliul legislativ a lăsat nerelevate, în câteva legi și regulamente atari dispozițiuni în vederea utilității ce prezintă.

„Totuși acest trecut tolerat nu autoriză perpetuarea sistemului care nu numai că e formal interzis de principiul constituțional al separațiunei Puterilor, dar e și condamnat prin aceea că sustrage pe magistrați de la ocupațiunile lor.

„Că mai mult, în timpul din urmă, cererea de a se renunța la acest sistem a pornit chiar din partea magistraților, căci chiar Curtea de Casație a manifestat dorința ca magistraților să nu li se mai dea însărcinări cu caracter administrativ.

„Este prin urmare de dorit a se căuta să se intre în legalitate renunțându-se la această dispozițiune și înlocuind serviciul pe care îl pot face magistrații cu alte persoane competente, între care pot fi în primul rând magistrații pensionari, etc., etc.

Sistem formal interzis de principiul constituțional al separațiunii Puterilor, zice opinia separată.

Ce se înțelege prin *principiul constituțional al separațiunei Puterilor*? Cred că nu se poate înțelege altceva decât că Puterile Statului să-și exercite atribuțiunile independent una de alta, și în speță că organele Puterii judecătorești să nu facă administrație.

Repet cuvintele: organele Puterii judecătorești să nu facă administrație. *Organele.*

Se face confuziune între *organele* Puterii judecătorești cari sunt Corpurile constituite și îndrituite să exercite Puterea judecătorească, și *membrii* acestor organe cari pot să nu aibă și exercițiul Puterii. Se privește magistratul numai sub o singură imagine, sub întruparea Puterii judecătorești, iar nu și sub imaginea de funcționar al Statului, de magistrat desbrăcat de

Puterea judecătorească pe care nu o are decât când lucrează ca organ al ei.

Un magistrat numai prin faptul că este magistrat nu are totdeauna și exercițiul Puterii judecătorești. De exemplu: magistratul care n'a depus încă jurământul (art. 74 și 78 din legea de organizare judecătorească); magistratul în concediu (art. 239); magistratul care n'a căzut la sorț ca să compună secția vacanțelor (art. 222); magistratul suspendat din funcțiune (art. 176), etc.. Toți acești magistrați nu au exercițiul funcțiilor lor.

Magistratul delegat să intre în compunerea unui organ al Puterii executive fiind desbrăcat de Puterea judecătorească, prin o asemenea delegațiune nu se poate zice că această Putere exercită atribuțiunile Puterii executive, că face administrație, căci magistratul nu este delegat ca Corp constituit al Puterii judecătorești ca să facă administrație, ci ca un funcționar al Statului care prin cultura și educațiunea lui profesională întrunește într'o mai mare măsură condițiunile să îndeplinească anumite sarcini. Nu poate fi vorba, dar, de un amestec între Puterile executivă și judecătorească, de o violare a principiului constituțional al separațiunilor Puterilor.

Se mai face o confuziune: se confundă principiul constituțional al separațiunii Puterilor publice, cu principiul incompatibilității dintre funcțiunile publice.

De ordin constituțional sunt numai incompatibilitățile referitoare la membrii familiei regale, ei neputând fi miniștrii (art. 95 din Constituție) și cele privitoare la deputați și senatori, ei neputând primi o funcțiune salariată de Stat fără a pierde mandatul de reprezentanți ai națiunii (art. 46 din Constituție).

Toate celelalte incompatibilități intră în câmpul legilor ordinare care le poate întinde sau restrânge, după voință.

În ce privește funcțiunile din ordinea judecătorească, legea de organizare judecătorească din 1865 nu prescrie nici o incompatibilitate între aceste funcțiuni și celelalte funcțiuni publice.

Incompatibilitățile prevăzute de legea de organizare judecătorească, acum în vigoare, se datoresc legii din 1890, care nu admite decât compatibilitatea cu profesoratul dreptului la facultate. Legea din 1909 a fost mai darnică în compatibilități: le-a întins și la funcțiunile de inspector judecătoresc, secretar general, și director în ministerul justiției, magistrații putând fi delegați cu îndeplinirea acestor funcțiuni fără să-și piarză posturile. Această compatibilitate a respectat-o și legea de organizare din 1913, iar legea din 1924 a modificat-o în sensul că numai consilierii Curții de Casație și primii președinți ai Curților de apel pot fi delegați să îndeplinească în ministerul justiției funcțiunile de secretar general. Această din urmă lege, apoi, mai prevede o serie de prohibițiuni pentru magistrați, prohibițiuni care nu figurau în legile anterioare.

Prin derogare la dispozițiunile legilor de organizare judecătorească, legi organice administrative au prescri-

delegări de magistrați prin diferite comisiuni, comitete, jurisdicțiuni speciale, etc.

Dacă e util sau nu e util, dacă e bine sau rău ca magistrații să ia parte în compunerea și a altor organe în afară de cele enumerate de legea de organizare judecătorească, nu este timpul să discutăm acum. Utilitatea de multe ori poate să nu fie decât iluzorie. Nici rațiunea nu ne este de mare folos, în această privință. Rațiunea nu este o doctrină, a zis un scriitor francez, este o desfășurare a simțului critic. Prin rațiune totul se justifică și totul se distruge, fiindcă totul se discută de când lumea e lume, cu argumente de forță egală.

Chestiunea este dacă evolutivele compatibilități din legile de organizare judecătorească, cari, în legea din 1865 nu avea alt frâu decât exercițiul profesiei de negustor, și delegările de magistrați rânduite de legile administrative, sunt oprite de Constituție, dacă înfrânge frământatul principiu constituțional al separațiunii Puterilor.

Texte formale în Constituție care să deslege chestiunea nu există. Exisă, însă, spiritul Constituției.

Evocăm acest spirit, deși trăim într'o epocă în care progresul civilizațiunii a mers așa de repede încât a făcut să scadă valuta spiritului sau a principiilor constituționale la zero. Un exemplu viu îl avem zilnic înaintea ochilor cu activitatea administrativă a subsecretarilor de Stat. În ce scop constituantul a înființat pe subsecretarul de Stat, cum l'a înțeles el când l'a plămadit și ce a făcut din el legiuitorii ordinari din ultimii 10 ani, de s'ar scula din mormânt constituantul să vadă, ar repeta cuvintele românului: „unde dai și unde crapă”¹⁾.

Și avem cu toate astea o Constituție scrisă, adoptată după debateri contradictorii pe cari le putem citi în tot momentul²⁾. Dar dacă am fi avut numai o Constituție cu caracter consuetudinar?

Cu ocaziunea discuțiunii asupra Constituției din 1923, unul din membrii Senatului a propus un amendament după care instanțele judecătorești numai atunci ar fi putut să înlătore o lege ca neconstituțională când ar fi contrazis *un text formal și imperativ* al Constituției.

Text imperativ, iar nu principii — materie, nu spirit.

Spiritul nu mai este nemuritor. Au trecut timpurile când se credea spiritul independent de materie. Demnitatea materiei înainte de toate, fiindcă omul din materie e eșit.

Spiritul Constituției, însă, în chestiunea noastră, se

1) Vezi articolul *Subsecretarii de Stat* din Revista „Dreptul” No. 4 de la 27 Ianuarie 1929: „Studiu asupra înființării subsecretarilor de Stat în țara noastră și a scopului în care au fost înființați”, precum și articolul *Principii în organismul vieții Statului* din „Dreptul” No. 30 de la 29 Septembrie 1923, de *George D. Nedelcu*.

2) Dacă chestiunea valabilității actelor administrative semnate de subsecretarii de Stat ar fi adusă înaintea instanțelor judecătorești, poate că subsecretarii de Stat ar intra în Constituție.

arată de tot vizibil; se arată în chip de porumb, ca să întrebunțez o expresiune bisericească. Il putem pipăi ca pe o materie, ca și pe un text imperativ al Constituției.

Legea pentru împărțirea diferitelor atribuțiuni ale Consiliului de Stat desființat prin Constituție conține următoarea dispozițiune în art. IX: „În locul consilierului de Stat ce era membru al Comitetului de lichidare, se va numi un Consilier al Curții de casație“.

Ce era acest Comitet de lichidare?

În legea pentru regularea proprietății rurale din 14 August 1864 găsim la Cap. IV. „Despre Casa de despăgubire“ două articole: art. XXXV care zice: „Se instituie în orașul București un comitet central sub numele de *Comitetul de lichidare al obligațiunilor comunale rurale*“, și art. XXXVI care spune că: Acest Comitet se compune din: a) Ministrul de Finanțe, b) un membru al Consiliului de Stat c) Un membru al Curții de Conturi.

Acest comitet de lichidare în care legea pentru împărțirea atribuțiunilor Consiliului de Stat trimetea un consilier de Curte de Casație, avea în atribuțiunile sale: să mănuiască anumite fonduri provenite din vânzarea pământurilor de pe moșiile Statului, din vânzarea porumbului și meiului de rezervă, etc.; să schimbe titlurile de despăgubiri cuvenite proprietarilor în obligațiuni comunale rurale; să tragă la sorț aceste obligațiuni pentru ca cel mult în 15 ani obligațiunile să se poată stinge, etc. etc. Despre toate operațiunile comitetului de lichidare, ministerul de finanțe avea îndatorirea să comunice, la începutul fiecărei sesiuni, Puterilor legiuitoare o expunere lămurită (art. XXXVIII — LIII).

Dupe cum vedem, un membru al Curții de casație era și membrul unui așezământ care, între altele, mănuia și bani publici.

Că legea pentru împărțirea atribuțiunilor Consiliului de Stat făcea parte din Constituție, că era trup frânt din trupul Constituției, se vede din cele petrecute în constituanta de la 1866: Constantin Boerescu cu ocaziunea discuțiunii articolului 131, devenit 130, din Constituție a zis: „Adunarea a votat desființarea Consiliului de Stat, prin urmare din momentul ce s'a sancționat Constituția, Consiliul de Stat nu mai există. „Dar la Consiliul de Stat sunt aproape 600 procese rurale cari nu se pot judeca decât de dânsul. Prin urmare, dacă vom desființa Consiliul de Stat imediat, fără să prevedem și autoritatea care are să-l înlocuiască în atribuțiunile sale, toate acele procese vor rămânea pendinte, cea ce va aduce o mare perturbare în interesele locuitorilor. Ministerul a și luat măsuri să se facă un proiect de lege destinat a deslega dificultatea; până atunci, însă, Consiliul de Stat trebuie să urmeze a funcționa“.

Președintele Consiliului de miniștrii, Lascăr Catargi, a răspuns: „iau angajamentul ca mâine să viu cu un proiect pentru desființarea Consiliului de Stat și să nu votați Constituțiunea până ce nu veți vota proiectul Consiliului de Stat“. (Ședința Adunării

elective a României din 28 Iunie 1866, Monitorul, jurnal oficial al României, No. 144 din 3/15 Iulie 1866, pag. 649.

La votarea legii pentru desființarea atribuțiunilor Consiliului de Stat, ministrul finanțelor, Ion Brătianu, a atras atențiunea Adunării: „Este un membru de Stat care face parte din Comitetul de lichidare, deaceia aș dori să se puie un articol adițional în care să se zică că îl va înlocui unul din membrii Curții de casație“.

Apoi, raportorul Constituției, Aristid Pascal, a „redijat“ dupe cererea ministrului justiției I. Cantacuzin, articolul IX reprodus mai sus (Ședința din 29 Iunie 1866, Monitorul No. 146 din 6/18 Iulie 1866, pag. 659 - 660).

Constituantul de la 1866, dar, care a discutat pe larg chestiunea separațiunii Puterilor, n'a considerat delegarea unui Consilier de casație într'un comitet cu atribuțiuni administrative și financiare ca o impietare a Puterii judecătorești asupra Puterii executive, ca o atingere adusă principiului constituțional al separațiunii Puterilor.

Aceleași sentimente le-a avut și constituantul de la 1884. Aceste sentimente se văd și din legea electorală de la 1884, care ca să garanteze libertatea exercițiului dreptului de vot, a prescris ca biourile electorale să fie prezidate de magistrați (ai Curților de apel și ai tribunalelor, art. 78), fără a se obiecta că, dându-se magistraților atribuțiuni electorale, se răstoarnă principiul constituțional al separațiunii Puterilor. Legea electorală a fost votată concomitent cu Constituția. Constituanta a lucrat atunci, alternativ, când ca constituantă, cu majoritatea cerută pentru revizuirea Constituțiunii, când ca Adunare ordinară, cu majoritatea obișnuită. Măsura de a se delega magistrați la biourile electorale a fost luată de însași membrii constituantei.

Satis verborum.

Să lăsăm, dar, preoții justiției să meargă acolo unde sunt chemați ca să reverse lumină și să propovăduiască simțământul dreptății și conștiința datoriei, iar Corpul judecătoresc să fie mândru când vede că lumea îi cheamă sau aleargă la dânsii și se descoferă înaintea lor.

5 Februarie 1930.

GEORGE D. NEDELCU

Consilier permanent
la Consiliul legislativ.

Bibliografie

E. Cristoforeanu: Despre Contractul de Transport, cartea cuprinde:

Transportul de persoane.

Transportul cumulativ, internațional și aerian.

Cu un extras din Convenția dela Berna din 23 Octombrie 1924 asupra transporturilor de mărfuri, persoane și bagaje și o tablă generală a materiilor din cele 3 cărți cu indicele alfabetic respectiv.

Editura „Curierul Judiciar“ S. A. Str. Artei, 5.