

Centrul de studii și cercetări de drept privat – CSCDP
Centrul de cercetări juridice fundamentale
Facultatea de Drept
Universitatea din Craiova

REVISTA DE ȘTIINȚE JURIDICE
NR. 2/2018

Coordonator număr:
Lect. univ. dr. Mădălina Cristina Dănișor
Director Proiect Național de Cercetare
„Premisele și consecințele juridice ale Marii Uniri”



Vol. 33 (2/2018)

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**
Copyright © 2018 **S.C. Universul Juridic S.R.L.**
Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin
S.C. Universul Juridic S.R.L.

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al
S.C. Universul Juridic S.R.L.

REDACȚIE: tel./fax: 021.314.93.13
tel.: 0732.320.666
email: redactie@universuljuridic.ro

DEPARTAMENTUL tel.: 021.314.93.15
DISTRIBUȚIE: fax: 021.314.93.16
email: distributie@universuljuridic.ro

www.universuljuridic.ro

ISSN: 1454-3699

Principiile de publicare sunt postate pe site-ul revistei:
<http://drept.ucv.ro/RSJ>
Materialele pot fi trimise în vederea publicării pe adresa:
rsj@universuljuridic.ro

REVISTA DE ȘTIINȚE JURIDICE

Redactor-șef:

Prof. univ. dr. **SEVASTIAN CERCEL** – Decan al Facultății de Drept,
Universitatea din Craiova

Editor executiv:

Prof. univ. dr. **LUCIAN BERND SĂULEANU** – Facultatea de Drept,
Universitatea din Craiova

Secretar de redacție:

Lect. univ. dr. **MATEI DIACONU** – Universitatea din Craiova

COLEGIUL ȘTIINȚIFIC:

- Prof. dr. **Patrick Charlot** – Universitatea Bourgogne din Dijon, Franța, Director al Școlii Doctorale și al Centrului de Studii și Cercetări Juridice și Politice
- Prof. univ. dr. **Yan Laidie** – Universitatea Bourgogne din Dijon, Franța
- Prof. univ. dr. **Nicolas Queloz** – Fost decan al Facultății de Drept, Fost Președinte al Asociației Criminologilor de Limbă Franceză
- Prof. univ. dr. **Flavius Baias** – Universitatea din București, Decan al Facultății de Drept
- Prof. univ. dr. **Dan Claudiu Dănișor** – Director Școala Doctorală a Facultății de Drept a Universității din Craiova
- Prof. univ. dr. **Gabriel Boro** – Rector al Universității „Nicolae Titulescu” din București
- Prof. univ. dr. **Eugen Chelaru** – Universitatea din Pitești
- Prof. univ. dr. **Ion Dogaru** – Universitatea din Craiova, membru corespondent al Academiei Române
- Prof. univ. dr. **Ioan Leș** – Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Radu I. Motica** – Universitatea de Vest din Timișoara
- Prof. univ. dr. **Nicolae Popa** – Fost președinte al Curții Constituționale a României, fost președinte al Înaltei Curți de Casație și Justiție
- Prof. univ. dr. **Tudorel Toader** – Rector al Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași
- Prof. univ. dr. **Paul Vasilescu** – Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Florin Streteanu** – Decan al Facultății de Drept, Universitatea „Babeș-Bolyai” din Cluj-Napoca
- Prof. univ. dr. **Lucian Bercea** – Decan al Facultății de Drept, Universitatea de Vest din Timișoara
- Prof. univ. dr. **Mircea Duțu** – Directorul Institutului de cercetări juridice „Acad. Andrei Rădulescu” al Academiei Române
-

COLEGIUL DE REDACȚIE:

- Prof. univ. dr. **Gabriel Olteanu**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Călina Jugastru**, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Daniel Ghiță**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Daiana Maura Vesmaș**, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Adrian Circa**, Universitatea „Lucian Blaga” din Sibiu, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Septimiu Vasile Panainte**, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Dan Constantin Mătă**, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Facultatea de Drept
- Prof. univ. dr. **Viorel Găină**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Lavinia Elena Stuparu**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Mădălin Savu Ticu**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Florin Mangu**, Universitatea de Vest din Timișoara, Facultatea de Drept
- Conf. univ. dr. **Maria Lavinia Tec**, Universitatea de Vest din Timișoara, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Mădălina Cristina Dănișor**, Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
- Asis. univ. dr. **Codruț Nicolae Savu**, Universitatea Transilvania din Brașov, Facultatea de Drept
- Lect. univ. dr. **Carmen Adriana Domocoș**, Universitatea din Oradea, Facultatea de Drept



*Baze de date internaționale recunoscute pentru domeniul științelor juridice
conform ordinului ministrului ECTS nr. 6560/2012
Revista de Științe Juridice este indexată în EBSCO, HeinOnline și Index Copernicus*

CUPRINS

Introducere	
<i>Mădălina-Cristina DĂNIȘOR</i>	9
Atașamentul istoric pentru forma unitară a statului român și problemele transpunerii sale juridice	
<i>Dan Claudiu DĂNIȘOR</i>	17
Spre o legislație unică de carte funciară sau despre odiseea unificării regimului român de publicitate imobiliară	
<i>Marian NICOLAE</i>	44
Considerații privind unificarea legislativă a României în perioada 1918-1928	
<i>Sevastian CERCEL</i>	78
Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv	
<i>Cristian IONESCU</i>	90
Protecția dreptului de proprietate prin jurisprudența constituțională în perioada interbelică	
<i>Sebastian RĂDULEȚU</i>	124
Marea Unire, premisă a uniformizării Dreptului penal	
<i>Tudorel TOADER, Marieta SAFTA</i>	158
Păstrarea valorilor juridice și morale tradiționale ale poporului român în administrația publică românească	
<i>Verginia VEDINAȘ</i>	170
Legislația privind organizarea și unificarea corpului de avocați în perioada interbelică	
<i>Lucian SĂULEANU</i>	182
Căile de atac în legislația procesual civilă: evoluție, actualitate și perspective normative	
<i>Ioan LEȘ</i>	191
Noul cod de procedură civilă – între continuitate și reformă	
<i>Daniel GHIȚĂ</i>	206

Convențiile internaționale și unificarea reglementărilor naționale în materia proprietății industriale <i>Edmond Gabriel OLTEANU</i>	216
Libertatea de creație de la marea unire și până în prezent <i>Gheorghe GHEORGHIU</i>	220

CONTENTS

Introduction <i>Mădălina-Cristina DĂNIŞOR</i>	9
The Historical Attachment to the Unitary Form of the Romanian State and the Issues of Its Juridical Transposition <i>Dan Claudiu DĂNIŞOR</i>	17
Towards a Unique Real Estate Registry Legislation or about the Odyssey of Unifying the Romanian Regime of Land Registration <i>Marian NICOLAE</i>	44
Considerations about Romanian Legislative Unification in the Period between 1918-1928 <i>Sevastian CERCEL</i>	78
The Completion of the Romanian Unitary National State – a Historical Objective Process <i>Cristian IONESCU</i>	90
The Protection of the Property Right in the Constitutional Jurisprudence during the Interwar Period <i>Sebastian RĂDULEŢU</i>	124
The Great Union, Premise for the Unification of the Criminal Law <i>Tudorel TOADER, Marieta SAFTA</i>	158
Preserving the Traditional Legal and Moral Values of the Romanian People in the Romanian Public Administration <i>Verginia VEDINAŞ</i>	170
The Legislation regarding the Organization and the Unification of the Bar Association during the Interwar Period <i>Lucian SĂULEANU</i>	182
The Legal Remedies in the Civil Procedural Legislation: Evolution, Actuality and Normative Perspectives <i>Ioan LEŞ</i>	191
The New Civil Procedure Code between Continuity and Reform <i>Daniel GHIŢĂ</i>	206

International Conventions and the Unification of National Legislation regarding the Industrial Property <i>Edmond Gabriel OLTEANU</i>	216
The Creative Freedom in the Period between the Great Union and the Present-Day <i>Gheorghe GHEORGHIU</i>	220

PREMISELE ȘI CONSECINȚELE JURIDICE ALE MARIII UNIRI

INTRODUCERE

Lect. univ. dr. Mădălina-Cristina DĂNIȘOR
Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale



Acest volum este rezultatul Proiectului de cercetare care a avut ca temă Premisele și consecințele juridice ale Marii Uniri¹. El cuprinde contribuțiile științifice ale participanților la Conferința² cu aceeași temă, desfășurată la Facultatea de Drept a Universității din Craiova în perioada 5-7 octombrie 2018. Cercetătorii care au contribuit la lucrările acestui volum au abordat într-o manieră proprie chestiunea premiselor și a consecințelor acestui moment istoric cu o mare încărcătură emoțională pentru România modernă, iar perspectiva istorică, tipică unui astfel de demers, a reprezentat doar pretextul pentru analiza juridică a procesului de unificare legislativă. Pentru juriști, metoda de interpretare istorică are o specificitate aparte. Odată cu revizuirea constituțională din anul 2003, art. 1 alin. (3) obligă la interpretarea valorilor pe care Legea fundamentală le desemnează ca supreme „în spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurilor Revoluției din decembrie 1989”. Istoria devine astfel normativă. Acesta este motivul pentru care modul în care s-a realizat unificarea legislativă, urmare a unificării politice, este determinant pentru elaborarea legislației actuale. Profesorul Cristian Ionescu a realizat un studiu detaliat al celor mai importante momente și acte juridice care au influențat Marea Unire³.

Istoria este normativă și dintr-o altă perspectivă, una deterministă, având în vedere faptul că multe dintre problemele sistemului actual se datorează, într-o anumită măsură, modului în care s-a realizat unificarea legislativă, sau, mai degrabă a faptului că o veritabilă unificare nu s-a realizat pe fundamentele corecte. Premisele juridice ale Marii Uniri trebuie căutate în contextul geopolitic în care aceasta s-a

¹ Contract direct de cercetare *Premisele și consecințele juridice ale Marii Uniri*, proiect național nr. 19C/28.09.2018, finanțat de Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale și de Centrul de Studii și Cercetări de Drept Privat Ion Dogaru, Universitatea din Craiova, director Lect. univ. dr. Mădălina-Cristina Dănișor.

² Conferința a fost organizată sub egida Facultății de Drept a Universității din Craiova, Academiei de Științe Juridice și Academiei Oamenilor de Știință din România.

³ C. Ionescu, *Desăvârșirea unității statale și naționale a României – un proces istoric obiectiv*.

realizat. Faptul că statul român modern s-a înfăptuit prin opoziție față de marile imperii care au ocupat teritoriile românești, a determinat cu necesitate ca România să fie un stat unitar, care să înglobeze sub o singură putere politică și constituantă toate teritoriile românești și populațiile locuitoare. „Ca urmare, caracterele juridice ale acestei unități sunt construite contra acestui imperialism, nu ca urmare a construirii unei logici interne, care ar fi trebuit să ia în calcul structurarea verticală a puterii în vederea împiedicării abuzării de ea, astfel încât puterile locale și puterea centrală să se limiteze reciproc, iar libertatea noastră să fie garantată de încă o separație, verticală, care să o completeze pe cea orizontală”⁴.

Dacă este adevărat că un stat nu poate să privească spre viitor fără să își cunoască și să își asume propria istorie, nu este mai puțin adevărat că circumstanțele se schimbă și nu trebuie să rămânem prizonierii conjuncturilor în care s-a scris istoria. În plus, neînțelegerea pe deplin a consecințelor juridice ale anumitor filosofii aplicate societății ne poate duce la consecințe păguboase pentru viitor. Un astfel de obstacol în calea modernizării statului român în perioada actuală îl reprezintă atașamentul față de forma unitară a statului. Constituanta a scos de sub puterea de revizuire forma unitară a statului român, fapt ce exclude deschiderea oricărei discuții despre o altă formă de împărțire pe verticală a puterilor. România este un stat unitar descentralizat. Descentralizarea este cea care ar trebui să ofere comunităților locale mijloacele necesare de a face față puterii centralizate. Dar dacă unitatea politică este înțeleasă ca identitate și unitate etnică, națională, lingvistică etc., atunci diversitatea este sacrificată în numele menținerii statului român între granițele actuale. Prin instituirea unor mecanisme de protecție a drepturilor și libertăților persoanelor, care țin de descentralizarea puterii, nu este compromis caracterul unitar al statului. Profesorul Dan Claudiu Dănișor susține: „Dar, ca orice atașament prea intens, și atașamentul față de un principiu care structurează puterea publică, poate fi periculos. [...] Atașamentul pentru statul unitar devine, din punct de vedere juridic, un atașament excesiv față de centralizarea puterii, care reprezintă o amenințare la adresa libertății-autonomie, tipică pentru democrațiile liberale moderne. Nu trebuie, desigur, să renunțăm la unitatea politică a românilor, dar trebuie să înțelegem că ea nu este pusă sub semnul întrebării de discutarea necesității separației verticale a puterilor”⁵.

Consecințele juridice pe care le-a antrenat Marea Unire nu au avut întotdeauna un impact pozitiv asupra unificării legislației, mai ales din cauza faptului că legislația nu a fost unificată în jurul unor principii sănătoase, coerente și clare în vederea constituirii unui sistem normativ. În unele cazuri, ce s-a realizat a fost

⁴ D. C. Dănișor, *Atașamentul istoric pentru forma unitară a statului român și problemele transunerii sale juridice*.

⁵ *Idem*.

mai degrabă o extindere artificială a legislației și practicii dintr-o provincie la restul noului stat. Profesorul Sevastian Cercel observă această particularitate a procesului de unificare și subliniază că „legile de unificare apar în realitate ca fiind vechile legi românești extinse pe întreg teritoriul țării, care cuprind anumite dispoziții tranzitorii pentru provinciile unite”⁶. În fapt, unificarea s-a realizat prin două metode, așa cum subliniază profesorul Cristian Ionescu: „Prima metodă a constat în extinderea aplicării unor legi deja în vigoare în vechiul Regat pe întregul cuprins al țării. Cea de-a doua metodă, s-a înfăptuit prin elaborarea unor acte normative noi care au înlăturat reglementări paralele”⁷.

Premisele unificării legislative în materie funciară au fost distorsionate și din cauza circumstanțelor nefaste ale primului război mondial, care au zădărnicit orice încercare de modernizare a sistemului de publicitate imobiliară. Cu toate acestea, deficiențele sistemice în materie funciară au supraviețuit timpului, au depășit momentele de restricte și s-au perpetuat, reverberând până în prezent. Procesul de unificare a cărților funciare pare să nu reușească de se dezbăreze de trecutul său, deoarece continuăm să ne confruntăm cu aceleași probleme și ne dovedim incapabili să le surmontăm. Așa cum afirmă profesorul Marian Nicolae, „Din păcate, obiectivele stabilite prin această lege [Legea nr. 93/1933 pentru organizarea cadastrului funciar și pentru introducerea cărților funduare în Vechiul Regat și Basarabia] n-au putut fi realizate, deoarece lucrările cadastrale au fost lente și cu rezultate minime, fiind sistate în preajma celui de-al doilea război mondial. Mai mult decât atât, ceea ce nu este doar regretabil, ci revoltător, nici până în prezent România nu a reușit să realizeze un cadastru național și nici să introducă un sistem unitar de carte funciară”⁸. Și în această materie se constată atașamentul față de principiile care guvernau anumite instituții în momentul adoptării lor, precum și riscul la care se expune legislația actuală în situația în care nu înțelege să se conecteze la exigențele realității actuale. Profesorul Marian Nicolae sintetizează foarte elocvent nevoia de adaptare: „Credința oarbă în niște clișee sau așa-zise principii juridice de mult apuse, pur arbitrare, cum este cazul principiului autonomiei de voință ori al principiului efectului translativ de drepturi al convențiilor, adoptat printr-o gravă eroare istorică de Codul Napoleon, este, s-a văzut și se vede, devastatoare în lumea reală. De aceea, revenirea la principiile juridice sănătoase, în deplin acord cu lumea reală și exigențele acesteia este, după părerea noastră, absolut necesară, chiar dacă ea reprezintă un deziderat tot mai greu de atins pentru legiuitorul nostru contemporan, adeseori orb și, din păcate, prea comod”⁹.

⁶ S. Cercel, *Considerații privind unificarea legislativă a României în perioada 1918-1928*.

⁷ C. Ionescu, *op. cit.*

⁸ M. Nicolae, *Spre o legislație unică de carte funciară sau despre odiseea unificării regimului român de publicitate imobiliară*.

⁹ *Idem*.

Printre premisele noii legislații unificate ca urmare a Marii Uniri se numără și stadiul de evoluție al legislației în celelalte țări din Europa, datorat în principal ideilor liberale și moderne care animau spiritele vremii. Adoptarea unui Cod penal unic a răspuns acestei nevoi de modernizare și s-a fundamentat pe principiile unui drept penal liberal: principiul legalității incriminărilor și pedepselor, principiul umanismului dreptului penal etc. Profesorii Tudorel Toader și Marieta Safta subliniază această influență: „S-a arătat cu privire la Codul penal din 1936 că a fost influențat în special de concepția școlii penale neoclasice; argumentul esențial a fost întemeiat pe considerentul conform căruia era mai indicat ca noua legiuire penală să urmeze o cale străbătută de majoritatea codurilor europene adoptate după primul război mondial și nu una neexperimentată de practica legislativă (ca un comentariu de doctrină- concepția pozitivistă a lui E. Ferri nu fusese experimentată în practică, întrucât Codul penal Italian din 1921 al cărui inspirator era, rămăsese la stadiul de proiect)”¹⁰.

Viitorul României moderne nu este legat doar de unificarea legislativă internă, ci și de modul în care vom reuși să ne integrăm ordinea juridică în cea europeană. Experiența unificării legislative ca urmare a Marii Uniri ne poate fi utilă în procesul de unificare a legislației la nivelul Uniunii Europene. Aceasta este și concluzia la care ajung profesorii Toader și Safta: „Nu ne putem împiedica să nu observăm la Centenar, la 100 de ani de la înfăptuirea Marii Uniri, ne aflăm într-o paradigmă asemănătoare, ce a unificării dreptului penal, de această dată la nivelul Uniunii Europene unde, tot mai vizibil, se construiește un drept penal european. Așa cum, cu 100 de ani în urmă, era greu de conceput ca într-un stat unitar «legile cari asigură ordinea publică și liniștea obștească să difere de la o provincie la alta», tot astfel în prezent este greu de conceput integrarea europeană fără norme comune în materie penală [...]”¹¹.

Procesul de unificare europeană se structurează în jurul principiilor construcției europene și înglobează valorile comune europene. Acest «patrimoniul comun de valori» este cel care fundamentează procesul de unificare și de codificare a dreptului administrativ, așa cum sugestiv este afirmat de Doamna Profesor Verginia Vedinaș: „Constatăm conștientizarea, la nivelul Uniunii Europene, a rolului administrației în buna funcționare atât a fiecărui stat, cât și a Uniunii, în ansamblul său, condiționată de nevoia de performanță a personalului, în general, a funcționarilor publici în particular, la baza căreia se află formarea acestora, inclusiv sub aspectul celei continue”¹².

¹⁰ T. Toader, M. Safta, *Marea Unire, premisă a uniformizării dreptului penal*.

¹¹ *Idem*.

¹² V. Vedinaș, *Păstrarea valorilor juridice și morale tradiționale ale poporului român în administrația publică românească*.

Principiile de integrare europeană a legislațiilor naționale trebuie să ghideze procesul de unificare și de modernizare constantă care trebuie înfăptuit prin politica legislativă. Acesta este și apelul pe care îl face profesorul Ioan Leș în studiul dedicat acestui volum: „Un sistem judiciar modern ar trebuie să conducă la simplificarea procedurilor judiciare, inclusiv a celor legate de exercitarea căilor de atac, iar nu la complicarea lor continuă, abordare contrară chiar unor recomandări europene”¹³. Aspiratia către valorile europene este susținută și de profesorul Daniel Ghiță: „legiuitorul român a urmărit crearea unor mecanisme procesuale care să corespundă exigențelor impuse de Convenția europeană a drepturilor omului și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Reforma a însemnat integrarea în noul cod a unor soluții oferite de literatura juridică și de practica judiciară, dar și instituirea unor mecanisme procesuale cu caracter de noutate care au provocat *ab initio* numeroase dispute teoretice”¹⁴.

Marea Unirea și unificarea legislativă care i-a urmat este consubstanțială adoptării unei noi Constituții. Așa cum subliniază profesorul Sevastian Cercel, „adoptarea Constituției din martie 1923 a constituit momentul cel mai înalt al operei de uniformizare instituțională și legislativă a României întregite. Se încheia o primă etapă în drumul ales în anul 1918, care punea temelie trainică afirmării unui sistem politic instituțional al României Mari”¹⁵.

Trebuie remarcat totuși că unele dintre principiile de bază ale Constituției de la 1923 au fost utilizate pentru ca unificarea legislativă să se facă, în anumite domenii, în contra modernității și a idealurilor sale. Este vorba despre filosofii corporatiste care au fost interpretate, de exemplu, pentru a da naștere unei legislații discriminatorii în materia profesiei de avocat. Înțelegerea etnică a filosofilor corporatiste a condus la practici de excludere a unor membri ai barourilor. Aceasta este poziția profesorului Lucian Săuleanu care expune sintetic situația: „În afara momentelor în care profesia de avocat a dat dovadă de unitate imediat după 1 Decembrie 1918, fiind cunoscut că avocații au modelat arhitectura României Mari prin pozițiile deținute, precum și demersurile de unificare legislativă a profesiei la care am făcut trimitere, totuși trebuie amintite și momentele mai delicate ale avocaturii din România interbelică, precum românizarea barourilor, care a încins spiritele în adunările generale din 1937 când se adoptă moțiunea *numerus nullus* ori formarea Grupului Avocaților Democrați, în fapt comuniști, urmată de epurarea avocaților după 1945 prin arestarea sau excluderea acestora, cu efecte dramatice pentru profesia de avocat”¹⁶.

¹³ I. Leș, *Căile de atac în legislația procesual civilă: evoluție, actualitate și perspective normative*.

¹⁴ D. Ghiță, *Noul Cod de procedură civilă - între continuitate și reformă*.

¹⁵ S. Cercel, *op. cit.*

¹⁶ L. Săuleanu, *Legislația privind organizarea și unificarea corpului de avocați în perioada interbelică*.

Puterea politică nu a fost întotdeauna cea care a dat direcția în vederea modernizării României, deci a înțelegerii și protecției în sens liberal a drepturilor și libertăților publice ale persoanei. De exemplu, în materia dreptului de proprietate, a cărui garantare are pentru filosofia liberală o funcție politică, modernizarea și liberalizarea s-a realizat mai degrabă printr-o practică jurisdicțională, jurisprudența creatoare și protectoare a instanțelor și a Curții de Casație fiind determinante. Consacrarea jurisprudențială a garanțiilor și protecției unor drepturi este tipic liberală. În aceste regimuri, legislația reprezintă, de cele mai multe ori, o consfințire a practicii jurisdicționale. Profesorul Sevastian Cercel subliniază importanța practicii pentru unificarea dreptului privat: „Dacă în domeniul dreptului public și dreptului penal soluțiile normative nu întârzie să apară, în domeniul dreptului privat este menirea jurisprudenței să asigure interpretarea și aplicarea unitară a legilor (în spiritul principiilor constituționale din 1923, după adoptarea acesteia)”¹⁷.

Premisele unificării legislative în materia dreptului de proprietate rezidă în jurisprudența Curții de Casație. Astfel, impunerea înțelegerii dreptului de proprietate în sens liberal și, în consecință, protecția sa adecvată, s-a realizat pe cale jurisdicțională, prin intermediul jurisprudenței Curții de Casație. O atare jurisprudență a determinat creșterea importanței acordate respectului libertăților publice ale cetățenilor, care a căpătat prioritate, în perioada dinaintea anului 1918, chiar față de intențiile politice din perioada respectivă. Anterioritatea contenciosului libertăților publice realizat de instanța supremă față de celelalte jurisdicții din această parte a Europei a constituit premisele unui adevărat control de constituționalitate, nu doar extrinsec, ci și intrinsec, a legiferării cu privire la drepturile și libertățile fundamentale. Așa cum afirmă profesorul Sebastian Rădulețu în articolul cuprins în acest volum, „(...) judecătorul român, cu contribuția directă a tuturor profesioniștilor participanți la actul de justiție, a reușit să impună celorlalte puteri ale statului respectarea libertăților publice ale cetățenilor, fapt ce a transformat România anilor '30 în singura democrație funcțională din această parte a Europei”¹⁸.

Consecința directă a Marii Uniri asupra unificării legislative în materia proprietății este adaptarea procesului de modernizare la realitatea situației proprietății agrare din România. Modernizarea reală a României nu se putea realiza decât prin coordonarea concepției liberale cu realitatea socială a proprietății agrare, care era încă tributară concepțiilor specifice în materie din perioada medievală. S-a dovedit că prevederile constituționale de protecție a dreptului de proprietate (art. 19), care nu permiteau decât limitări punctuale determinate de cauze de utilitate publică, „au devenit o piedică în calea realizării unei reforme agrare pe cale legislativă.

¹⁷ S. Cercel, *op. cit.*

¹⁸ S. Rădulețu, *Protecția dreptului de proprietate prin jurisprudența constituțională în perioada interbelică.*

Potrivit Constituției, exproprierea nu se putea realiza decât pentru cauză de utilitate publică, prin aceasta înțelegându-se lucrările de comunicații, de salubritate publică și de apărare a țării. Dat fiind acest sens extrem de restrictiv al noțiunii de utilitate publică, orice încercare de adoptare a unei legi de expropriere era sortită eșecului, fiind împotriva prevederilor constituționale. Singura posibilitate de realizare a unei reforme agrare era modificarea Constituției potrivit procedurii complicate prevăzute de art. 128¹⁹. Modernizarea legislației în materia protecției drepturilor persoanelor, realizată prin intermediul jurisprudenței, este o realizare notabilă, așa cum concluzionează profesorul Sebastian Rădulețu: „Chiar dacă unele decizii, adoptate în perioade istorice foarte grele, sunt discutabile din punct de vedere al principiilor, pe ansamblu acest adevărat drept jurisprudențial a reprezentat o evoluție surprinzător de modernă pentru acea perioadă. Curtea a interpretat în mod evolutiv dispozițiile constituționale, permițând extinderea sferei de aplicare a acestora la diferite alte drepturi cu conținut patrimonial”²⁰.

Modernizarea cunoașterii în perioada formării statului român a determinat adoptarea unei legislații unitare care să răspundă nevoii de protecție juridică a creațiilor umane. Vechiul Regat a avut în materia protecție drepturilor de proprietate intelectuală un avânt considerabil față de țările care administrau provinciile istorice românești, adoptând *Legea privind brevetele de invențiune* încă din anul 1906. Așa cum arată profesorul Gabriel Olteanu, „la momentul Unirii de la 1 Decembrie 1918 niciuna dintre țările care administrau provinciile românești nu semnaseră sau aderaseră la Convenția de la Paris și mai exista legislație specifică în Imperiul Austro-Ungar (1852). Așadar, Legea română a brevetelor de invenție, apreciată în literatura franceză drept progresistă, a fost cea care și-a extins aplicarea în etape: legislația de drept privat românească a fost extinsă în Basarabia în anul 1928, în Bucovina în 1938, iar în Transilvania în anul 1943”²¹. Efervescența creatoare din acest moment istoric este subliniată și de profesorul Gheorghe Gheorghiu: „Marea Unire a constituit un moment important pentru energiile creatoare ale nației române, concretizat în opere de cea mai mare diversitate în domeniile literar, artistic și științific, muzică, teatru s.a., dar și în domeniul tehnic: invenții, desene și modele industriale, mărci comerciale”²².

Ceea ce demonstrează toate contribuțiile la acest volum este faptul că juriștii au o perspectivă aparte asupra istoriei, una dependentă de metoda proprie cercetării juridice. Juriștii nu se rezumă niciodată la analiza faptelor, ci creează o cunoaștere care este prin ea însăși normativă. A scrie despre drept înseamnă a crea dreptul.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem.*

²¹ G. Olteanu, *Convențiile internaționale și unificarea reglementărilor naționale în materia proprietății industriale.*

²² Gh. Gheorghiu, *Libertatea de creație de la Marea Unire și până în prezent.*

Este motivul fundamental pentru care orice analiză a evoluției istorice reprezintă din punct de vedere juridic o trasare a viitorului. Analiza juridică a premiselor și consecințelor juridice ale Marii Uniri este, așadar, una care ne poate arăta cum trebuie să evolueze dreptul românesc actual. Volumul care urmează trebuie lecturat având în vedere această perspectivă normativă asupra istoriei naționale.

ATAȘAMENTUL ISTORIC PENTRU FORMA UNITARĂ A STATULUI ROMÂN ȘI PROBLEMELE TRANSPUNERII SALE JURIDICE

Prof. univ. dr. Dan Claudiu DĂNIȘOR
Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale

Abstract

The attachment of the Romanians to the unitary form of the state is a historically explicable attachment, considering the context in which the Romanian state came into being. But, like any attachment which is too intense, the attachment to a principle that structures public power can be dangerous. This study argues why we must operate a change of perspective, moving from the analysis of the historical context to a legal perspective. From this change of perspective, it results that the attachment to the unitary structure of the state may seem a refusal to structure political power based on a vertical separation of powers, which, like the horizontal one (among the legislative, the executive and the judicial power) constitutes a guarantee of individual freedoms. The attachment to the unitary state becomes, from a legal standpoint, an excessive attachment to the centralization of power, which represents a threat to the freedom-autonomy, typical for modern liberal democracies. We must not, of course, give up the political unity of the Romanians, but we must understand that it is not questioned while discussing the need for a vertical separation of powers.

Keywords: *union; form of state; unitary state; federalism; regionalization; decentralization; separation of powers; vertical separation of powers; political unity; guarantee of freedoms.*

România a parcurs 100 de ani de evoluție de la Marea Unire din 1918, care a reprezentat, cred, cel mai fast moment din istoria națională a românilor. 100 de ani plini de realizări, dar și de încercări pentru poporul român. România a intrat în familia selectă a democrațiilor liberale, este membră a celei mai puternice organizații militare din istoria omenirii, Organizația Tratatului Atlanticului de Nord, și

membă a celei mai novatoare organizații internaționale, Uniunea Europeană. Dar aceste succese au fost precedate de experiențe devastatoare făcute pe libertatea românilor de regimurile totalitare, fasciste și comuniste, pe care le resimțim și astăzi. Am parcurs un secol zbuciumat: un război mondial, în bună măsură ideologic, din cauza căruia am pierdut o parte a teritoriilor pe care le câștigasem în 1918, un război «rece», mai teribil din multe puncte de vedere decât unul clasic (mai ales că era vorba nu doar de armate și economie, ci și de modul însuși de gândire) și două revoluții, una socialistă și alta anti-comunistă. Consecința juridică a acestor frământări a fost că dreptul românesc a fost obligat să se tot revoluționeze. Dreptul constituțional în primul rând. Am rămas atașați însă de unele principii, pe care nimeni nu a îndrăznit să le pună sub semnul întrebării. Unul dintre aceste principii a fost caracterul unitar al statului român. Indiferent că au fost liberale, de inspirație fascistă, comuniste sau post-comuniste, constituțiile României au garantat caracterul unitar al statului român. Evaluarea consecințelor juridice ale acestui atașament necondiționat față de forma unitară a statului formează obiectul studiului care urmează.

Și. Unitatea statului român ca reacție contra imperialismului

Statul unitar român s-a format în bună măsură contra dorinței marilor puteri europene. Acestea au admis unirea Țării Românești și Moldovei în 1859 mai degrabă pentru că nu au dorit ca vreuna dintre ele să mai domine exclusiv principatele, decât pentru a constitui un stat românesc. Forma acestei uniri nu era, în viziunea marilor puteri, statul unitar. Românii au făcut politica faptului împlinit, alegând același Domnitor în ambele principate și încercând să construiască, pornind de aici, o adevărată unire. Un proces dificil. Dar nu mă voi lansa aici în analiza istoriei acestuia. Ceea ce mă interesează este că unitatea statului a fost afirmată contra imperialismului marilor puteri. Ca urmare, caracterele juridice ale acestei unități sunt construite contra acestui imperialism, nu ca urmare a construirii unei logici interne, care ar fi trebuit să ia în calcul structurarea verticală a puterii în vederea împiedicării abuzării de ea, astfel încât puterile locale și puterea centrală să se limiteze reciproc, iar libertatea noastră să fie garantată de încă o separație, verticală, care să o completeze pe cea orizontală.

Tipul de formă de stat construit de români a fost, în consecință, definit din punct de vedere juridic «opozitional» și «extrinsec», spre deosebire de tipul de stat construit în Europa occidentală, care s-a definit în primul rând «substanțial» și «intrinsec», pe baza unei opoziții față de sistemul feudal și față de metafizica religioasă. Sistemul constituțional feudal era un sistem care «parcelase» puterea politică și dreptul în raport de proprietatea pământului, de stăpânirea feudelor.

Puterea statului modern european occidental apărea deci ca o putere de centralizare «anti-feudală». În țările române care se uneau în 1959 nu existase un astfel de feudalism. Opoziția față de care se construia deci centralizarea puterii și caracterul unitar al formei de stat era *externă* societății românești, era construită ca o cerință de *independență* față de o putere străină. De aceea, caracterul unitar al statului a fost perceput ca un aspect al independenței față de imperiile care ne dominaseră, nu ca o centralizare a puterii politice față de «autonomiile» locale. Când afirmă caracterul unitar și indivizibil al statului, constituțiile românești afirmă, de fapt, *independența* statului român și imposibilitatea desprinderii din statul unit a vreunei dintre provinciile unite, pentru a fi atașată unei puteri străine.

Suntem așadar în prezența a două forme de «unitate» a statului. Aceste forme depind de sensul centralizării puterii. În Europa occidentală, centralizarea modernă a puterii s-a făcut contra sistemului feudal bazat pe puterea «patrimonial-seniorială». Guvernămintele feudale erau descentralizate atât de mult din punct de vedere politic încât puteau fi categorisite ca «parcelate». Din punct de vedere juridic, acest tip de sistem se manifestă ca prevalență a dreptului local, dependent de seniori și cutumiar. Prin opoziție, guvernămintele moderne sunt «centralizate». Există o preocupare permanentă pentru limitarea acestui centralism, care, atunci când devine excesiv, este perceput ca un pericol pentru libertățile individuale, dar aceasta nu neagă, ci, dimpotrivă, pune în lumină, caracterul centralist al puterii statelor moderne. Faptul că puterea statelor moderne europene occidentale s-a creat contra sistemului feudal, care construiseră un sistem care se centraliza doar prin război sau prin contractele de infeodațiune, marchează istoria ulterioară a sistemului în două sensuri: tendința centralistă se înscrie în natura sa și lupta pentru descentralizare trebuie să fie permanentă. Forma juridică a acestei centralizări este absolutismul legislativ, adică sistemul în care legea primează asupra oricăror surse alternative ale dreptului. Forma sa politică, chiar dacă poate varia din unghiul de vedere al caracterului unipersonal sau colegial, este concentrarea puterii într-un singur centru de comandă. Când utilizez termenul «centralizare» mă refer la sinteza celor două perspective, adică la un sistem în care legea, ca sursă formală prioritară a juridicității aplicabilă pe întreg teritoriul unui stat, emană de la o autoritate politică unică.

Statul modern a apărut, ca formă aparte de putere politico-juridică, atunci când toate puterile politice intermediare legate de feudalitate au fost suprimate. Rezultă că toate colectivitățile locale sau teritoriale, de regulă foste feude, nu mai au, propriu-zis, o putere autonomă față de puterea politică a statului. Chiar în statele regionalizate sau federale puterea colectivităților intermediare este încadrată de stat. De aceea, este greu de acceptat că statele federate ar fi state suverane în sensul autentic al termenului. În statele unitare, acest centralism politic absolut este mai evident, colectivitățile locale neavând decât vocație administrativă, principiul liberei

administrări nepunând în discuție monopolul *politic* al statului. Centralismul este, așadar, temperat de federalism, dar el rămâne în ADN-ul statului modern.

Centralizarea puterii presupune instituirea unei legături politico-juridice directe între stat și subiecții săi. Eliberarea țăranilor dependenți a creat această premisă, căci puterea centrală (monarh sau guvern colegial) a eliminat din structura «verticală» a exercitării puterii nivelul intermediar al seniorilor feudali, construind o categorie nouă de subiecți, direct dependenți de ea. Această legătură directă între *stat* și *cetățean* este ideal-tipică pentru constituția modernă. Dar această dependență directă face ca protecția asigurată de nivelurile intermediare să fie, la rândul ei, eliminată. Este motivul pentru care din faptul că puterea statelor moderne este prin natură centralistă rezultă că este necesară structurarea ei verticală în vederea garantării libertății. Separarea verticală a puterilor este, la rândul ei, ideal-tipică pentru acest tip de stat. În consecință, un stat care nu cunoaște un fel sau altul de separație verticală a puterii, care să o partajeze între un centru și niște «autonomii» locale, în vederea garantării libertăților cetățenilor situați în spațiul acestor «autonomii», nu este un stat modern.

În spațiul cultural al Europei orientale, în care erau cuprinse și țările române în secolul al XIX-lea, procesul de centralizare nu are același sens. Feudalismul din această arie culturală, cel românesc fiind inclus, a fost diferit de cel occidental în foarte multe privințe, mai ales în ce privește raporturile dintre stat și biserică și jocul dialectic între centralizarea și descentralizarea puterii politice. Din punct de vedere istoric, putem „emite ipoteza că măsura în care o societate este afectată de criza de adaptare a structurilor sale feudale dă seama de măsura în care ea este înscrisă, datorită modului în care concepe puterea și politicul, într-un proces de inovare controlat printr-o dinamică de diferențiere a sistemelor, de construcție a unui spațiu public și de generalizare a unei puteri ierarhice și birocratice. Invers, societățile civile [...] mai puțin marcate de criza feudală, mai apte să se auto-regleze în jurul unui centru necontestat, au fost mai ferite de o astfel de dinamică”¹. De asemenea, societatea europeană orientală, bazată pe creștinismul ortodox, care a servit drept suport al unui „regim politic apropiat de cezaropapism [regim de unitate a puterii temporale și religioase], nu va pregăti nici calea formării unui sector temporal autonom, nici, în consecință, calea unei raționalități statale”².

Este motivul pentru care România, chiar dacă a luat ca model pentru prima sa Constituție modernă, cea din 1866, Constituția Belgiei din 1831, nu a urmat modelul nici în ce privește autonomia cultelor religioase, nici în ce privește autonomia locală, nici în ce privește caracterul politic al cetățeniei. În ce privește

¹ B. Badie, *Contrôle culturel et genèse de l'État*, Revue française de science politique, 31e année, n°2, 1981, p. 333.

² *Idem*, p. 334.

forma de stat, statul român este declarat *indivizibil*, prevedere care nu se regăsea în Constituția belgiană. Explicația este istorică și conjuncturală: Constituantul român marca astfel unirea Principatelor Române într-un singur stat ca fiind *irreversibilă*. Dar consecințele juridice ale acestei dispoziții sunt departe de a se limita la o simplă declarație politică. Juridic vorbind, un stat este indivizibil când o singură putere politică se exercită pe întreg teritoriul. Aceasta înseamnă că legiuitorului îi este interzis să dea comunităților locale orice atribuție care le-ar conferi suveranitate. Federalismul este exclus, iar descentralizarea trebuie să se înscrie în cadrul stabilit de indivizibilitate. Este motivul juridic pentru care cerința basarabenilor, formulată la 27 martie 1918 de Sfatul Țării, ca unirea cu România să fie așezată pe principii federaliste (Basarabia să aibă propriul Parlament, care să aprobe bugetele locale și să numească toate organele administrației locale; provincia să fie reprezentată proporțional cu populația în Parlamentul României³), nu a fost luată în considerare.

Art. 2 al Constituției României stipula că „teritoriul României este nealienabil”, principiu care nu se regăsește în legea fundamentală belgiană. Conținutul acestei interdicții, prezentă și în Constituțiile din 1923, 1938, 1965 și 1991, este conturat de Curtea Constituțională în 1997, când arată că sunt incompatibile cu acest principiu practicile „de abandonare a unor teritorii, de pierdere a acestora prin prescripție, precum și înstrăinările de teritorii”⁴. Esența acestor interdicții este că teritoriul nu poate fi trecut sub nicio formă, în totalitate sau în parte, sub suveranitatea unui alt stat existent sau care s-ar constitui prin acest act însuși.

Un efect al indivizibilității statului și inalienabilității teritoriului este că secesiunea unei părți a teritoriului nu este permisă. Teritoriul nu poate fi cedat unei populații pentru a forma un nou stat sau pentru a-l alipi unui stat străin. Inalienabilitatea funcționează deci și în raport cu proprii cetățeni, nu numai în raport cu un stat străin. Prevederea constituțională a marcat o evoluție diferită a sistemului românesc față de sursele sale de inspirație.

Este evident că această modalitate de a contura normativ forma de stat este dependentă de înțelegerea unității statului ca independență și inalienabilitate, deci prin opoziție *externă*. Diferențele mari între Constituția României din 1866 și modelul său belgian în ce privește raporturile centru-periferie rezultă din acest tip de înțelegere. Constituția Belgiei era preocupată de autonomia locală. De aceea, ea stabilea principiile pe care legiuitorul urma să le respecte când reglementa instituțiile provinciale și comunale:

1^o alegerea directă, cu excepțiile prevăzute expres de Constituție;

2^o atribuirea competenței consiliilor provinciale și comunale cu privire la tot ce ține de interesul provincial și comunal, fără a afecta aprobarea actelor lor în cazurile și potrivit procedurii stabilite în lege;

³ *Idem*, p. 318.

⁴ Decizia nr. 73/1997, M. Of. nr. 75 din 29.04.1997.

- 3^o publicitatea ședințelor consiliilor în limitele prevăzute de lege;
- 4^o publicitatea bugetelor și conturilor;
- 5^o intervenția Regelui și a puterii legislative pentru a împiedica consiliile să-și depășească atribuțiilor și pentru ca ele să nu afecteze interesul general.

Instituind aceste principii, Belgia stabilea raporturi clare și limite precise ale raporturilor centru-periferie. În schimb, Constituția României din 1866 era eliptică în materie, stabilind doar că legile vor avea la bază descentralizarea administrației „mai completă” și independența comunală. Prevederile vagi și imprecise au dat naștere la un regim centralist, care s-a accentuat constant, în virtutea legilor din 1892 și 1903 Ministerul de interne exercitând o putere imensă asupra autorităților locale. Criticii sistemului arătau că centralizarea și «funcționarismul» anulasera nobilele principii ale Constituției⁵, dar trebuie să remarcăm că aceste principii nu prea erau reglementate, din păcate constituentul român părăsind în această problemă modelul belgian, deși proiectul Comisiei Centrale din 1859 reproducea exact textul belgian, iar Divanul ad-hoc ceruse aproximativ aceleași principii⁶.

Dar ar trebui, oare, odată ce societățile europene care tind spre instaurarea unei constituții moderne sunt diferite, să fim în prezența mai multor modernități, sau putem subsuma totuși această diversitate sub unele principii comune? Eu cred că evoluția comună a acestor spații politico-juridice, care au cunoscut realități istorice diferite, poate fi discernută dacă operăm un al doilea tip de contextualizare, pe lângă cea istorică, contextualizarea culturală. România împărtășește cu Europa occidentală cultura modernă. Dacă înțelegem acest lucru, atunci vom înțelege de ce statul român, deși își construiește unitatea nu contra parcelării feudale a puterii, ci contra imperialismului, trebuie să fie atent totuși la procesele de descentralizare, dacă nu chiar de federalizare, a puterii politice. Pe lângă interesul istoric inerent acestei viziuni, „importanța ei constă în ideea potrivit căreia multe dintre problemele guvernământului modern sunt determinate de condițiile prezente în epoca creării sale. Aceasta se aplică, de asemenea, originilor instituționale ale sistemului guvernamental. Forma și ordinea instituțională creată în momentul nașterii organizației constituie un factor predominant și determinant în viața ulterioară a acesteia”⁷. Dacă unitatea statului român a fost creată contra unor puteri externe și înțeleasă ca independență și inalienabilitate a suveranității și teritoriului, ar trebui ca statul român să nu fie preocupat de separarea verticală a puterilor în vederea

⁵ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, I, ed. a II-a, București, 1906, p. 229-230, 321-324.

⁶ I. C. Filitti, *Izvoarele Constituției de la 1866 (originile democrației române)*, București, Tipografia Ziarului Universul, 1934, pp. 68-69.

⁷ S. Groenveld, P. Wagenaar, Fr. van der Meer, *La centralisation pré-napoléonienne dans les régimes Décentralisés: le cas de la république néerlandaise*, *Revue Internationale des Sciences Administratives* 2010/1 Vol. 76, pp. 51-52.

garanțării libertăților ? Eu cred că nu, iar dorința românilor de a construi un stat modern o probează. Dar, pentru ca această separare a puterilor să poată fi fructificată în mod apropiat, trebuie să depășim ideea că orice discuție despre regionalizare sau federalizare este o discuție despre alienarea suveranității naționale. Devine deci esențial să recadrăm, mai întâi, înțelesul unității și mai apoi să vedem ce sens juridic are descentralizarea și, mai ales, federalismul.

§2. Unitatea poporului, indivizibilitatea lui și forma unitară a statului

Unitatea statului este în viziunea istoriografiei românești o consecință necesară a unității poporului: un popor unitar din punct de vedere etnic, lingvistic, cultural etc. trebuie să fie organizat într-un stat unitar. Problema protecției minorităților este, într-o astfel de înțelegere, o problemă de toleranță. Poporul dominant, cel care își organizează statul într-o formă unitară, tolerează o oarecare diversitate. Într-o astfel de viziune, statul este «al nostru», al etniei române, celelalte etnii fiind tolerate, fiind așa-zise «naționalități conlocuitoare». Dar ele nu sunt fundament al statului, doar poporul «român» este fundamentul acestuia. Această viziune este împărtășită de o bună parte dintre juriștii români.

Acest tip de înțelegere promovează un colectivism spiritualist care nu se împacă deloc cu ideile individualiste ale modernității. Potrivit acestora, toți oamenii sunt egali. Politic vorbind, aceasta înseamnă că ei sunt «cetățeni», independent de afilierile lor identitare, etnice, lingvistice, religioase etc. Fundamentul statului modern este «comunitatea cetățenilor», nu vreo comunitate etnică, lingvistică, religioasă etc. În această viziune, unitatea poporului înseamnă indivizibilitatea sa, adică, din punct de vedere juridic, interdicția de a crea regimuri juridice diferite persoanelor în raport de criteriile de apartenență la grupurile primare de identificare, care sunt exact cele care ar sta la baza unității poporului în viziunea istorică descrisă anterior. Unitatea poporului înseamnă din punct de vedere juridic egalitatea cetățenilor săi, indiferent de etnie, limbă, religie și alte afilieri de această natură.

Viziunea istorică intră, deci, în contradicție cu cea juridică în ce privește conceptul de unitate a poporului. Din punct de vedere juridic, din unitatea poporului nu derivă în mod necesar caracterul unitar al statului. Diferența fundamentală provine din faptul că viziunea istorică este centrată pe autonomia grupului față de un oponent extern, în timp ce viziunea juridică este centrată pe protecția egalității și, mai general, pe protecția drepturilor și libertăților individuale. În viziunea istorică este promovat atașamentul necondiționat pentru statul unitar, orice tentativă de a-l pune în discuție echivalând cu un atentat la identitatea națională, în timp ce în viziunea juridică este promovat atașamentul necondiționat pentru protecția libertăților individuale și egalității în drepturi ca garanție a acestora, lipsa

separației verticale a puterilor trebuind să fie considerată un atentat la libertate. În România a fost întotdeauna privilegiată prima viziune față de cea de a doua. În consecință, normele constituționale privind forma de stat și egalitatea în drepturi au fost «citite» de juriști în grilă istorică, ceea ce a creat multe probleme, având în vedere că cele două viziuni sunt contradictorii. Ar trebui, pentru a rezolva aceste contradicții, să vedem care este sensul juridic al federalismului, regionalizării și descentralizării, ca forme de organizare a statului.

§3. Federalismul, regionalizarea și descentralizarea ca garanții ale libertății și evoluția regimului constituțional românesc

Forma de stat este, din punct de vedere juridic, subsumată ideii de limitare a puterii. Gradul acestei limitări dă seama de alegerea unei forme de stat particulare. Federalismul, cea mai accentuată formă a acestei limitări, are două sensuri: unul politic sau hamiltonian⁸, care se concretizează în teoria și practica statului federal, și altul integral sau global, proudhonian⁹, care aplică principiul federal societății însăși. În primul sens, federalismul este o formă de stat, în al doilea sens, federalismul este un anti-etatism.

Cele două înțelegeri nu pot fi separate într-un tot, căci federalismul politic nu este decât „un simplu mijloc instituțional și strategic în vederea realizării societății federale”¹⁰. Scopul ambelor federalisme este împiedicarea tendințelor totalitare ale puterii. Federalismul *politic* adaugă separației puterilor, așa cum o teoretizase Montesquieu (adică orizontală, funcțională și situată pe planul puterii centrale) o separație verticală, care echilibrează raporturile dintre puterea centrală și comunitățile teritoriale care constituie statul, căci puterea centrală, chiar separată funcțional, poate să devină oprimentă sau totalitară¹¹. Din punct de vedere juridic, această separație verticală a puterii se transpune ca pluralism juridic, ca ordine juridică ce este obligată să ia în considerare diversitatea. Mijlocul structural al acestui pluralism juridic este federalismul. Aceasta presupune suprapunerea pe același teritoriu a două ordini juridice, una a statului centralizat, statul federal, a cărui comunitate națională este bazată pe cetățenii desprinși de grupurile primare de identificare,

⁸ The Federalist Papers, No. 1 October 27, 1787 – No. 85 Mai 28, 1788; traducere franceză: Le Fédéraliste (Commentaire de la Constitution des Etats-Unis, par A. Hamilton, J. Jay et J. Madison), Paris, V Giard & E. Brière, 1902.

⁹ P.-J. Proudhon, Du principe fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la Révolution, Paris, E. Dentu, 1863.

¹⁰ G. Héraud, *Un anti-étatisme: le fédéralisme intégral*, Archives de philosophie du droit, Tome 21 «Genèse et déclin de l'Etat», Paris, Sirey, 1976, p. 167.

¹¹ Vezi D.C. Dănișor, Drept constituțional și instituții politice, vol. II – Statul, Craiova, Simbol, 2018, pp. 266-316.

cealaltă a comunităților locale, mai mult sau mai puțin axate pe criteriile obiective de apartenență, cărora li se recunoaște capacitatea de a crea, sau de a păstra și dezvolta, propria ordine juridică. Aceste comunități se constituie ca state, care se asociază pentru a forma statul federal: statele *federate*. Dreptul constituțional federal și dreptul derivat creat de federație sunt dependente, în diverse moduri, de comunitățile teritoriale și de statele federate. Federalismul este un *pluralism juridic teritorial*. El poate, sau nu, să fie însoțit de o unitate etnico-lingvistică a grupurilor teritoriale. Așadar, el rămâne «modern», căci, spre deosebire de imperii, care au practicat, la rândul lor, diversitatea, dar în forma etnico-lingvistică, această diversitate nu este în cazul federalismului decât motivul inițial al organizării verticale a repartiției competențelor și ordinii juridice, scopul fiind unitatea națională, construită pe baza unor valori simbolice, care asigură dorința de a trăi împreună și de a construi un viitor comun, indiferent de diferențele comunitare. Federalismul politic are deci drept cauză finală construirea națiunii «civice», a națiunii bazată pe viziunea voluntaristă, care rămâne unitară. El nu se opune unificării politice, ci îi asigură un cadrul compatibil cu pluralismul.

Federalismul *integral* se construiește nu doar contra tendințelor totalitare ale puterii centralizate, ci și contra totalitarismului poporului însuși. Proudhon scria în acest sens că „federația devine astfel salvarea poporului; căci ea îl salvează, divizându-l, de tirania moravurilor sale și de propria lui nebulie”¹². Este vorba, așadar, de o separare a «puterilor» în cadrul societății «civile» însăși. „Federalismul proudhonian pleacă de la o viziune foarte amplă asupra fenomenelor de putere într-o societate; el se atașează divizării și separației tuturor puterilor”¹³. Statul nu este decât unul dintre aceste fenomene de putere. Nu neapărat cel mai important, căci el nu este decât o «formă», care este alimentată cu impuls de la nivelul societății «civile». Puterea «reală» este situată la acest nivel, și aici trebuie căutat principiul limitării tendințelor sale totalitare. Proudhon este conștient de acest adevăr: „Contra cataclismului conștiințelor eu nu cunosc – scria el – alt remediu decât divizarea maselor, nu doar prin intermediul statului, comunelor și corporațiilor, ci și prin biserici, sinagogi, consistorii, asociații, secte, școli. Aici, unitatea, departe de a face obstacol în calea pericolului, îl agravează și mai mult. [...] La federația politică trebuie adăugată federația industrială; la federația industrială cea a ideilor, și astfel se poate rezista tuturor practicilor [totalitare]. Federația este digul contra furtunilor populare”¹⁴. În această viziune, totalitarismul nu este doar politic, nu se aplică doar statelor, ci și social, aplicându-se maselor. Sunt «totalitare» toate structurile

¹² *Du principe fédératif*, Librairie M. Rivière, 1959, p. 348, citat din P. Rolland, *Théorie proudhonnienne du fédéralisme et l'Europe d'aujourd'hui*, Raison présente, n°114, 2e trimestre 1995 «Foucault et le projet critique», p. 61.

¹³ P. Rolland, op. cit., pp. 61-62.

¹⁴ *Du principe fédératif*, op. cit., p. 411.

sociale *unitare*, chiar dacă sunt atașate unei ordini politice respectuoase față de drepturile omului. Toate structurile sociale tind să se *autonomizeze*. Toate sunt, în acest sens, totalitare. De aceea, puterea lor trebuie repartizată, separată și, în acest fel, limitată. Federalismul integral este, astfel, nu doar un anti-etatism, ci și un anti-totalitarism social. El nu este o formă de comunitarism, căci repudiază și structurile colective însele, dacă ele impun individului o identitate particulară. „Federalismul este singura doctrină care surmontează contradicțiile etatismului. Totalitarismului și particularismului, el le substituie sinteza lor deschisă – sau sinteza, cum o scrie Alexandre Marc –. Aceasta nu este altceva decât pluralismul, concepție care nu neglijează nici serviciul întregului, nici pe cel al părților, ci, dimpotrivă, le conciliază, purificându-le, și pe unul și pe celălalt, de sistematizarea lor monistă, adică maniacă. Unde etatismul juxtapune deviațiile, federalismul unifică, într-o dialectică suplă, două polarități naturale: centripetul și centrifugul, disciplina socială și autonomia subiecților, ordinea și libertatea. Federalismul ia act de multiplicitatea grupurilor sociale și le recunoaște tuturor aceeași valoare. În loc să pună statul-națiune pe un piedestal, sau mai degrabă pe un altar, îl face să revină la locul său în cadrul clasificării colectivităților, adică la cel al unei colectivități politice (sau «teritoriale») printre altele, care se situează aproximativ între continent (care îl înglobează) și regiune sau provincie (care îl compune); din alt punct de vedere, alături de diferitele colectivități politice, figurează colectivitățile «sectoriale»: economice, sociale, culturale etc.”¹⁵.

Consecințele politice ale acestui tip de federalism sunt, pe de o parte, depășirea naționalismului și deschiderea către o integrare a statelor naționale într-o entitate politică mai largă, o federație continentală (care nu este neapărat un stat), cum tinde să devină, de exemplu, Uniunea Europeană și, pe de altă parte, surmontarea naționalismului intern, prin valorizarea comunităților teritoriale, indiferent dacă acestea sunt bazate pe o identitate particulară sau nu. Din punct de vedere social, consecința este dizolvarea treptată a politicului în social. Puterea revine în societate și își recapătă caracterul *mutual*. Ea nu se mai bazează doar pe acte unilaterale. Federalismul proudhonian face contractul social «real», căci puterea, fiind integral federativă, va fi întotdeauna fondată pe contract și, astfel, limitată. „Ceea ce constituie esența și caracterul *contractului federativ* este că în acest *sistem de contracte*, șefii de familie, comunele, cantoanele, provinciile sau statele, nu numai că se obligă sinalagmatic și comutativ unele față de altele, ci își rezervă în mod individual, încheind pactul, mai multe drepturi, libertate, autoritate și proprietate decât abandonează” (s.n.)¹⁶. Din punctul de vedere al subiectului de drept, federalismul integral „trimite la o ontologie care înțelege să privească omul ca «persoană»,

¹⁵ G. Héraud, *op. cit.*, p. 171.

¹⁶ P.-J. Proudhon, *op. cit.*, p. 319.

adică în același timp ca pe o ființă singulară și ca pe una socială, depășind individualismul¹⁷.

În 1923, când România Mare își construia o noua constituție, federalismul politic a părut de neconceput pentru poporul român și clasa politică românească. Era firesc, până la un punct, dacă luăm în considerare circumstanțele istorice ale creării statului român, de care aminteam mai sus. Autonomia provinciilor istorice românești, care se desprindeau din imperiile vecine pentru a se uni cu România, era concepută doar prin opoziție *externă*, iar unirea trebuia marcată ca fiind *irreversibilă*. Dar nevoia de federalism s-a concretizat totuși în modul conceperii reprezentanței naționale, care a fost făcută mai degrabă prin raportare la ceea ce am numit mai sus federalism integral. Astfel, Constituția din 1923 lua în calcul și norma reprezentarea, „alături de diferitele colectivități politice, [a] colectivităților «sectoriale»: economice, sociale, culturale etc.”¹⁸. Art. 70 din noua Constituție dispunea că „membrii camerelor de comerț, de industrie, de muncă și de agricultură, întruniți în colegii separate, aleg din sânul lor câte un senator de fiecare categorie și pentru fiecare circumscripție electorală. Aceste circumscripții electorale speciale se fixează de legea electorală, numărul lor neputând fi mai mare de șase”, iar art. 71 dispunea că „fiecare universitate alege, din sânul său, prin votul profesorilor săi, câte un senator”. Astfel, deși art. 1 din Constituție păstra atașamentul pentru forma unitară a statului, dispunând că „Regatul României este un Stat național unitar și indivizibil”, sistemul constituțional românesc nu excludea cu totul ideile federaliste. Diversificarea criteriilor reprezentării era dublată de o reprezentare a comunităților teritoriale în Senat, căci art. 69 dispunea că „membrii aleși în consiliile județene și membrii aleși în consiliile comunale urbane și rurale, întruniți într-un singur colegiu, aleg, prin vot obligator egal, direct și secret, câte un senator de fiecare județ”. Dar noua Constituție a României Mari nu a îndrăznit să adopte federalismul politic, deși basarabeni, cum am văzut, ceruseră acest lucru, iar Primul-ministru român promisese respectarea acestei cereri chiar înainte de votarea unirii în Sfatul Țării. Aceasta trădează o neînțelegere a acestei forme de federalism, perceperea ei ca o amenințare la adresa unității naționale.

În ce privește regionalizarea, ea s-a lovit întotdeauna în România de înțelegerea etnică a raporturilor între centru și comunitățile locale. De fiecare dată când este pusă în discuție, problema autonomiei locale se metamorfozează din una care privește partajul vertical de competențe în una care privește autonomia etnică a minorității maghiare, care este majoritară într-o parte a teritoriului Transilvaniei. Este motivul pentru care nici majoritatea română nici minoritatea

¹⁷ Vl. Constantinesco, Brève note sur l'article d'O. Beaud: Fédéralisme et fédération en France, histoire d'un concept impossible, Annales de la Faculté de droit de Strasbourg, N°. 4-2000, p. 74.

¹⁸ G. Héraud, *op. cit.*, p. 171.

maghiară nu înțeleg faptul că autonomia locală este o garanție a libertății individuale, fiind transpunerea verticală a principiului separației puterilor. Teama de autonomia etnică a minorității maghiare poate fi justificată, dar consecințele ei depășesc cu mult limitele conflictului istoric dintre români și maghiari în zona Transilvaniei, afectând profund modul în care este înțeles spațiul public și, pornind de aici, garantarea universalistă a drepturilor și libertăților. Forma unitară a statului nu împiedică, în principiu, regionalizarea. Există mai multe state unitare europene care au introdus o astfel de regionalizare. România nu o face pentru că aici nu se înțelege clar că această atenuare a centralismului este o garanție a libertății tuturor, nu doar a minoritarilor maghiari.

Singura opțiune care rămâne este cea a descentralizării. În 1866, în Constituția adoptată pentru a rezolva problemele sistemice create de domnia lui A.I. Cuza, această descentralizare nu a fost reglementată prea bine, cum am arătat mai sus. În 1923, s-a ivit ocazia ca ea să fie aprofundată. Aș spune că statul român a avut obligația să o facă, având în vedere că România primea, odată cu teritoriile alipite, și importante minorități naționale. Întrebarea este dacă noua Constituție a încadrat normativ apropiat o astfel de descentralizare.

Descentralizarea trebuie făcută în două sensuri. Primul presupune transmiterea unor competențe de la centru către unitățile teritoriale în beneficiul unor organe alese de acestea și care funcționează relativ autonom față de puterea centrală. Al doilea presupune participarea reală a comunităților locale la formarea și exercitarea puterii centrale. Am văzut că o parte dintre senatori erau aleși prin vot indirect de către consilierii locali, ceea ce satisfacea a doua cerință. Însă prima cerință era departe de a fi satisfăcută. Art. 108 din Constituția din 1923 rămânea la fel de carent în materia descentralizării ca și echivalentul său din 1866, lăsând competența de reglementare în domeniu legiuitorului, căci el dispunea că „instituțiunile județene și comunale sunt regulate de legi”. Este adevărat că se dispusesese că „aceste legi vor avea de bază descentralizarea administrativă”, dar Constituția nu detalia deloc această descentralizare, singura garanție constituționalizată fiind alegerea membrilor consiliilor județene și comunale. Consecința a fost că statul român nu a cunoscut o reală descentralizare în perioada dintre cele două războaie mondiale.

Din păcate, această neînțelegere în ce privește miza reală și consecințele alegerii formei de stat a persistat și în 1991. Constituția României post-comuniste a declarat forma unitară a statului nerevizuibilă, eliminând orice posibilitate de discuție asupra introducerii vreunei forme de federalism politic, a eliminat influențele pe care teoriile federalismului integral le avuseseră asupra Constituției din 1923, eliminând diversitatea criteriilor de reprezentare, a exclus reprezentarea comunităților locale în Senat, stabilind votul direct pentru alegerea senatorilor, a enumerat limitativ unitățile administrativ teritoriale, făcând ca introducerea regionalizării să

fie o problemă de revizuire constituțională, adică una procedural deosebit de dificilă, și nu a definit deloc descentralizarea și autonomia locală. Revizuirea din 2003 nu a rezolvat niciuna dintre aceste probleme. Mai mult, deși a introdus o competență a Curții Constituționale care soluționează, de acum, conflictele juridice de natură constituțională dintre autoritățile publice, ea nu a deschis calea sesizării acesteia și autorităților locale, deschidere care ar fi fost firească în cazul în care puterile centrale încalcă autonomia locală garantată constituțional. Autonomia locală este, în aceste condiții, o simplă iluzie. Mă voi ocupa pe scurt de problemele pe care le ridică aceste neajunsuri ale organizării constituționale românești, probleme care rezultă nemijlocit din neînțelegerea necesității separației verticale a puterilor pentru garantarea libertății individuale.

§4. Interzicerea revizuirii caracterului unitar al statului și interzicerea discutării avantajelor federalismului politic

Constituția României din 1991 a instituit anumite limite materiale ale competenței autorității constituante derivate, deci ale revizuirii. Ele sunt reglementate de art. 152(1) și privesc „caracterul național, independent, unitar și indivizibil al statului român, forma republicană de guvernământ, integritatea teritoriului, independența justiției, pluralismul politic și limba oficială”. Dispozițiile constituționale care reglementează aceste materii „nu pot forma obiectul revizuirii”. Ele nu pot fi discutate. Nu este vorba de a impune o finalitate a revizuirii, ci de a exclude dezbateră. Procedul nu este, în mod evident, democratic, căci în democrație orice poate fi, în principiu, dezbătut. Constituția României din 1991, reglementând anumite limite materiale ale competenței de revizuire, opune stabilitatea statului, rezultat al stabilității Constituției, democrației, care în mod natural are tendința de a bulversa sistemul. Limitele materiale ale competenței de revizuire sunt, în consecință, limite ale democrației. De aceea, ele trebuie privite cu prudență.

Ce natură trebuie să aibă aceste limite materiale? O primă idee am lansat-o cu altă ocazie¹⁹: ele trebuie să rezulte din opoziția fundamentală între sistemul nou creat ca urmare a unei revoluții și sistemul răsturnat prin aceasta. Opțiunea este firească, deoarece poporul revoluționar nu se manifestă, de regulă, pozitiv, ci negativ: el neagă un sistem, nu cere neapărat în mod clar un fel precis de sistem pentru viitor.

Sunt limitele materiale impuse de Constituția României din 1991 astfel de limite? Unele, da. De exemplu, pluralismul politic și independența justiției. Dar celelalte

¹⁹ D.C. Dănișor, *Considerații critice asupra limitelor competenței de revizuire a Constituției României*, Revista de drept constituțional nr. 1/2018, pp. 119-138. Considerațiile ce urmează reproduc o parte a acestui text.

limite enumerate de art. 152(1) din Constituție nu verifică această condiție. Trăsăturile statului român instituite ca limite materiale ale revizuirii nu erau transpuse în 1991 diferit față de cum erau reglementate de constituțiile comuniste, nu erau, deci, create în baza voinței poporului român revoluționar de a se opune dictaturii totalitare comuniste.

Evident, aceste limite trebuie, pentru a fi valid introduse ca limite ale dezbaterei democratice, să se bazeze pe altceva. O variantă ar fi caracterul indiscutabil prin natură al acestor probleme. De exemplu, ceea ce poate fi indiscutabil într-o democrație este regula însăși a democrației, potrivit căreia suntem de acord doar asupra faptului că trebuie să soluționăm pașnic și procedural disputele dintre noi; în rest, totul poate fi discutat. Caracterul democratic al statului, înțeles în sensul acesta procedural, ar putea fi declarat în mod valid limită materială a competenței de revizuire. O altă dispoziție care ar putea fi considerată prin natură indiscutabilă într-o democrație liberală modernă este cea referitoare la caracterul național al statului, dacă națiunii i se dă un sens «civic», nu identitar. Independența statului poate, de asemenea, să fie stabilită ca limită a revizuirii, căci acest caracter al statului este intrinsec legat de existența sa ca stat. Integritatea teritoriului poate părea, de asemenea, indiscutabilă.

În schimb, nu pot fi considerate prin natură indiscutabile, indiferent cât am forța limitele noțiunii, caracterul unitar și caracterul indivizibil al statului. Înseamnă că, pentru a fi valid introduse ca limită materială a competenței de revizuire, ele ar trebui să se sprijine pe o altă idee fundamentală decât cele două analizate mai sus. Trebuie să recunosc, însă, că mie îmi scapă această idee. Singura motivație ar putea fi istorică. Or, istoria, indiferent cât de clară ar fi (ceea ce nu este întotdeauna cazul), nu poate constitui prin ea însăși un motiv de limitare a evoluției viitoare a unei comunități politice. Caracterul unitar și indivizibil al statului român poate avea o semnificație istorică importantă pentru poporul român, având în vedere modul formării acestuia, dar acest fapt în sine nu poate justifica blocarea oricărei posibilități de discuție despre federalism. De exemplu, ce se va întâmpla dacă Republica Moldova va decide unirea cu România cu condiția adoptării unui sistem federal, cum, de altfel, a mai făcut-o înainte de Marea Unire, cel puțin într-o primă fază? Vom refuza unirea pentru că nu putem revizui caracterul unitar al statului? Nu este vorba, așadar, de opțiunea actuală (statul român poate fi declarat în mod valid ca fiind unitar și indivizibil), ci de blocarea oricărei opțiuni diferite pentru viitor, indiferent de circumstanțe. Or, este evident că în anumite circumstanțe această opțiune ar fi de dorit să rămână deschisă.

În concluzie, este clar că unele dintre limitele materiale ale competenței de revizuire introduse de art. 152 din Constituția din 1991 nu întrunesc niciuna dintre condițiile necesare unei astfel de limitări. Ele au fost introduse conjunctural,

motivate istoric, nu juridic, și pot avea efecte perverse asupra modului de evoluție a societății românești. Validitatea lor juridică este deci discutabilă.

Limitarea materială a revizuirii caracterului unitar al statului a fost introdusă pentru a exclude orice dezbatere care ar privi federalismul politic. Să fie însă federalismul politic un atât de mare pericol pentru statul român încât să nu putem să dezbaterem cu privire la el? Acest tip de federalism a fost în centrul dezbaterii în timpul procesului de adoptare a Constituției Statelor Unite ale Americii. În acest spațiu cultural, centralizarea puterii nu a fost făcută contra feudalilor din interior, ci contra imperiului britanic, deci contra unei puteri externe. Similitudinea cu situația României din momentele celor două etape ale unirii este evidentă. Cauza externă a centralizării puterii politice nu i-a determinat însă pe americani, cum i-a determinat pe români, să eludeze dezbateră cu privire la garanțiile pe care puterile intermediare și colectivitățile teritoriale le constituie în beneficiul libertăților individuale. Dimpotrivă, dezbateră centrală în procesul de adoptare a Constituției din 1787 a fost cea între federaliști și anti-federaliști. Dezbateră nu purta însă în primul rând asupra formei de stat, ci purta asupra problemei fundamentale dacă spațiul public – politic – ar trebui să fie, cum ar fi vrut anti-federaliștii, un spațiu în care „selecția preferințelor era obiectul unui proces guvernamental; preferințele [...] trebuind să fie dezvoltate și formate *prin intermediul sistemului politic*” (s.n.)²⁰ sau, cum susțineau federaliștii, politica ar trebui să fie doar un proces al conflictului și negocierii între diversele grupuri sociale, în care indivizii sosesc cu interese predeterminate, pe care vor să le promoveze prin intermediul exercițiului puterii, sistemul politic răspunzând, ca un mecanism, alegerilor care sunt făcute *în afara sa*, iar binele comun fiind doar agregarea intereselor particulare, echilibrul forțelor în competiție fiind asigurat de funcționarea normală a unui fel de «piață politică», a cărei «lege a concurenței» este Constituția. Pentru că cea de a doua concepție s-a impus în Statele Unite, sistemul juridic, chiar când are ca sursă puterea politică, nu are ca scop principal proiectarea binelui comun, ci protecția drepturilor, care sunt doar interese preexistente procesului politic, protejate din punct de vedere juridic. Așadar, mijloacele de protecție a drepturilor, sintetizate în conceptul de stat de drept (*Rule of Law*) prevalează față de mijloacele de exercitare a puterii, sintetizate în conceptul de democrație. În această concepție, drepturile omului nu sunt *rezultatul* procesului politic, ci *premișa* lui. Drepturile omului nu sunt cantonate în spațiul privat, conturând autonomia subiecților *față de* puterea politică, ci ele sunt esența spațiului public, conturând imposibilitatea autoizolării puterii politice față de interesele juridic protejate ale subiecților.

²⁰ St. Bernatchez, *L'État de droit aux États-Unis: le débat entre les fédéralistes et les anti-fédéralistes*, Revue Québécoise de droit international, hors-série juin 2015, Mélanges en l'honneur de Jacques-Yvan Morin, p. 248.

Polarizarea federalism/anti-federalism nu este făcută pe baza dezbaterii cu privire la organizarea statului, ci pe baza dezbaterii cu privire la raporturile dintre drepturile și libertățile fundamentale și puterea politică. Federalismul presupune că oamenii pot instrumentaliza puterea, în timp ce puterea nu îi poate instrumentaliza pe ei. Anti-federaliștii cred, dimpotrivă, că puterea politică, în numele binelui comunității, poate instrumentaliza drepturile oamenilor. Democrația înseamnă, cum zicea Benjamin Franklin, doi lupi și un miel care votează meniul. Statul de drept înseamnă că mielul este dotat cu procedurile necesare contestării votului pentru a-și apăra libertatea. Concepția federalistă este centrată pe protecția drepturilor, nu pe exercițiul puterii. Federaliștii sunt «de partea mielului». Structura centralizată a statului reflectă democrația. Pentru ca democrația să nu poată pune la vot drepturile oamenilor, trebuie ca puterea centrală să fie limitată. Prima cale a acestei limitări este *Rule of Law*. A doua cale este federalismul. Federalismul politic este o limită a democrației politice. El este o formă de protecție a individului contra puterii poporului însuși. El împiedică puterea poporului, înțeles ca întreg organic, ca națiune, să devină opresivă față de libertățile individuale. Este ceea ce spunea Benjamin Constant când afirma că „prin libertate înțeleg[e] triumful individualității, atât asupra autorității care ar vrea să guverneze prin despotism, cât și asupra maselor care reclamă dreptul de a aservi minoritatea majorității. [...] Atunci când autoritatea comite asemenea acte (uzurpatoare), nu contează deloc din ce sursă susține ea că provine, individ sau națiune; dacă ar fi națiunea întreagă, mai puțin cetățeanul pe care îl oprimă, ea nu ar fi, prin aceasta, mai legitimă” [s.n.]²¹. Pentru ca o astfel de națiune să fie baza puterii politice și a statului, trebuie ca puterea poporului însuși să fie separată în corpuri intermediare, situate între națiune și individ, pentru a fi limitată. Federalismul politic este tehnica acestei separări. El nu este decât o garanție a libertății.

Nu cred că statul român ar trebui să interzică orice dezbateri pe tema federalismului astfel înțeles, erijând unitatea statului în limită materială a revizuirii Constituției. De fapt, federalismul nu se opune unității politice, ci se opune instrumentalizării indivizilor, posibilă prin tehnica atomizării sociale, a lăsării individului singur în fața puterii covârșitoare a națiunii și a statului.

§5. Nerevenirea la reprezentarea în Senat a intereselor economice și sociale și problema corupției

Cum am văzut mai sus, Constituția României din 1923 a introdus unele idei ale federalismului social, diversificând criteriile reprezentării în Senat. Ideea centrală a

²¹ Citat din P. Lemieux, *Du libéralisme à l'anarcho-capitalisme*, iBooks după ediția apărută la P.U.F., Paris, 1983.

acestei reforme constituționale era că diversitatea intereselor oamenilor și a criteriilor pe baza cărora ei își construiesc identitatea este incompatibilă cu reducerea reprezentării la reprezentarea politică. În consecință, reprezentarea intereselor politice ar trebui completată cu reprezentarea în Senat a intereselor economice, sociale și culturale²².

În timpul dezbaterilor pentru adoptarea Constituției din 1923, această configurare a Senatului era legată de rolul lui de corp ponderator, care însemna că el trebuie să limiteze tendințele puterii politice de a instrumentaliza sistemul legislativ și, prin el, drepturile oamenilor. Rolul Senatului de corp ponderator era clar afirmat de Mitropolitul primat cu prilejul dezbaterii proiectului de Constituție: „Păreră mea este că Senatul, fiind un corp ponderator – trebuie să fie [...] ca o sită mai deasă decât a Camerei, încât proiectele de legi să le cearnă mai bine, cu sânge rece, cu calmitate, cu înțelepciune bătrânească [...]. Deci, nimic mai cuminte decât să se creeze în Senat un anumit și proporțional număr de [...] reprezentanți ai bisericii, ai culturii, ai justiției, ai armatei, ai comerțului, ai industriei și așa mai departe”²³.

Idea era ca superioritatea și neutralitatea Senatului să rezulte, de data aceasta, din diversificarea criteriilor reprezentării. Politicul nu poate, în această concepție, să monopolizeze legiferarea, căci legiferarea este o funcție a societății (nu doar a statului) și întregul organism social, în toată diversitatea sa, trebuie să participe la exercițiul ei. Camera deputaților ar reprezenta, în această optică, unitatea națiunii, iar Senatul diversitatea ei. „Senatul trebuie să reprezinte în reducere viața statului, sub toate formele sale, adică locală și specială”²⁴, susținea Vintilă I. Brătianu în 1921. Diferența de natură a reprezentării în cele două Camere poate fi rezumată astfel: Camera deputaților reprezintă indivizii, în timp ce Senatul reprezintă „celelalte elemente constitutive ale națiunii, anume toate aceste interese și toate aceste grupuri sociale, fie cu caracter economic, fie cu caracter

²² Pentru dezvoltări, vezi D.C. Dănișor, *Drept constituțional și instituții politice vol. II – Statul*, Craiova, Simbol, 2018. Vezi, de asemenea, Dan Claudiu Dănișor, Sebastian Rădulețu, George Gîrleşteanu, Mădălina Nica, Sonia Drăghici, Mădălina Putinei, *Raportul colectivului de Drept constituțional și instituții politice al Universității din Craiova privind revizuirea Constituției Românei*, 2013, consultabil la adresa

https://www.ucv.ro/pdf/media/stiri/2013/Raport_revizuire.pdf.

²³ Discursul Mitropolitului primat dr. Miron Cristea, cu prilejul dezbaterii proiectului de Constituție (Ședința Senatului din 9 martie 1923) în D.S., Ședința din 9 martie 1923, p. 600-603, citat după Gh. Buzatu (coordonator), *Discursuri și dezbateri parlamentare (1864-2004)*, vol. 2, Mica Valahie, 2011, ediție digitală realizată de elefant.ro.

²⁴ V. I. Brătianu, *Nevoile statului modern și Constituția României Mari*, în *Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor*, Humanitas, București, 1990, p. 64. Ediția reproduce lucrarea Noua Constituție a României (23 de prelegeri publice organizate de Institutul Social Român), Tiparul Cultura Națională, București, 1923.

cultural"²⁵. Națiunea cetățenilor, concepută deci individualist, după tradiția liberală, este completată de o națiune a corpurilor sociale intermediare.

Constituția din 1923 preia ideea, diversifică criteriile de reprezentare și integrează reprezentarea grupurilor economice, sociale și culturale în puterea legislativă, asigurând astfel participarea directă a corpurilor intermediare la legiferare. În felul acesta, era evitată și propunerea din Anteproiectul țărănist de a completa exercitarea prin reprezentare a suveranității cu exercitarea directă a acesteia, în forma plebiscitului și inițiativei populare. Guvernământul rămânea astfel reprezentativ și se ferea de populism.

Dacă Senatul trebuia să rămână diferit de Camera Deputaților, această diferență trebuia să fie împăcată cu universalitatea votului, care se impunea în numele cererilor din ce în ce mai decise de trecere către un regim democratic autentic. Mircea Djuvara propunea, după modelul belgian instituit prin revizuirea din 1921, ca, „dacă baza alegerii (Senatului) va fi tot votul universal, ceea ce este incontestabil că trebuie să fie, candidații [...] să aparțină unor anumite grupe de oameni, care să îndeplinească anumite condiții de capacitate”²⁶. Universalitatea votului ar fi fost făcută compatibilă cu specializarea reprezentării prin specializarea candidaturilor. Totuși, Constituția din 1923 nu optează pentru această soluție, ci pentru specializarea corpului electoral însuși în cazul unei părți dintre senatori, ceea ce face ca sistemul să nu fie coerent coordonat cu universalitatea votului, chiar dacă Mircea Djuvara încerca să acrediteze această idee, afirmând că în cadrul instituțiilor socio-profesionale reprezentate în Senat „corpul electoral [...] este cât mai larg și democratic constituit”²⁷.

Ceea ce s-a obținut în practică prin integrarea organizațiilor profesionale în Senat a fost mai degrabă o politizare a acestora decât o specializare a legiferării. Odată ce Senatul funcționa în continuare după regula deciziei unilaterale și a majorității, era greu să fie transpuse în sânul lui metodele de decizie tipice organizațiilor profesionale, în primul rând negocierea ca bază a deciziilor normative, cum sunt, de exemplu, contractele colective între patronate și sindicate²⁸. Pentru a obține deci o reformă reală a Senatului, bazată pe reprezentarea intereselor socio-profesionale, ar fi trebuit modificată natura însăși a legiferării. Cum nu a fost cazul, criticii sistemului au considerat că era vorba doar de o manipulare a opiniei publice. Ei au subliniat, în susținerea ideii etatizării vieții sociale, că de fapt Camerele de comerț, industrie, agricultură și muncă nu erau decât forme de

²⁵ M. Djuvara, *Puterea legiuitoare*, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor, Humanitas, București, 1990, p. 159.

²⁶ *Idem*, p. 165.

²⁷ *Idem*, p. 165.

²⁸ V. Madgearu, *Reforma Parlamentului*, în Constituția din 1923 în dezbaterile contemporanilor, Humanitas, București, 1990, p. 178.

organizare create de stat, care nu reprezentau viața asociativă reală a profesiilor și categoriilor sociale care urmau să fie reprezentate, în mod specializat, în Senat.

Cu toate defectele, sistemul nu trebuie respins *a priori* și nici pe baza considerațiilor istorice. Din punct de vedere juridic, el poate fi făcut operațional și poate asigura un fel de federalism, în lipsa federalismului politic, sau poate fi utilizat ca o completare a unei forme sau alteia a acestuia.

Constituantul român din 1990-1991 nu l-a luat în calcul, deși a existat o tentativă de a-l aduce în discuție. În timpul dezbaterii proiectului de constituție, a existat un amendament care încerca o specializare a dreptului de a depune candidaturi pentru Senat. Această propunere, făcută de domnul deputat Ion Hopulete (F.S.N.), era formulată în următorii termeni: „Senatul este alcătuit din 130 senatori aleși conform alin. 1 [prin vot universal direct], la propunerea administrațiilor locale, minorităților etnice, cultelor, asociațiilor culturale și științifice, instituțiilor profesionale din apărarea și siguranța statului, precum și a partidelor politice, după cum urmează:

- 65 la propunerea administrațiilor locale a județelor;
- 15 la propunerea organizațiilor minorităților etnice;
- 7 la propunerea cultelor;
- 12 la propunerea asociațiilor culturale și științifice;
- 8 la propunerea instituțiilor de apărare și siguranței statului;
- 23 la propunerea partidelor politice”²⁹.

Comisia a respins amendamentul cu o motivare surprinzătoare – încălcarea votului direct. De fapt, votul rămânea direct, dar o parte dintre candidaturi erau propuse și susținute de alte structuri sociale decât partidele politice. Specializarea dreptului de a depune candidaturi, ca și alte cerințe ale candidaturilor, cum este vârsta, care era deja aprobată de Constituantă, nu înseamnă o restrângere a universalității și caracterului direct al dreptului de a vota. Constituanta nu s-a pronunțat asupra acestui amendament, pentru că, printr-o ciudată evoluție a dezbaterilor, s-a trecut de la amendamentul nr. 484 la discutarea directă a chestiunii reprezentării minorităților naționale (amendamentul nr. 490), iar amendamentul de care discutăm se afla la poziția nr. 485, nefiind astfel nici măcar pus în discuția Adunării.

A rezultat un bicamerism inefectiv, căci dacă singura formă de reprezentare în ambele Camere ale Parlamentului este reprezentarea politică, tipul de scrutin este același, votul este direct și alegerile se petrec în același moment, mulți s-au întrebat, pe bună dreptate, de ce mai este necesară o a doua Cameră. În 2003, cu prilejul revizuirii Constituției, reforma bicamerismului a distrus de fapt bicamerismul. Iată ce scria Ioan Vida, unul dintre susținătorii ideii bicamerismului în

²⁹ *Geneza Constituției României - 1991, Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă Monitorul Oficial, editor coordonator D. Ionciă, București, 1998, p. 615.

Constituanta din 1990-1991: „În urma revizuirii constituționale, Parlamentul României s-a transformat dintr-un Parlament bicameral în, practic, trei parlamente unicamerale. Actualul art. 75 din Constituție stabilește că fiecare cameră are o anumită *competență decizională*, cealaltă cameră fiind o simplă *Cameră de reflecție*, fără nicio putere de decizie în procesul legislativ. De asemenea, cele două Camere acționează ca un Parlament unicameral atunci când se întrunesc în *ședință comună* și decid asupra proiectelor de lege ori asupra altor probleme ce le sunt date în competență prin Constituție [...]. În concluzie, revizuirea din anul 2003 a Constituției României a fost un pas înapoi față de textul adoptat de Adunarea Constituantă originară”³⁰. Senatul rămâne, așadar, în sistemul constituțional românesc actual o replică fidelă a Camerei Deputaților, iar specializarea funcțională a Camerelor înseamnă distrugerea bicamerismului, nu raționalizarea lui. Aceste ezitări de a relua și îmbunătăți tradiția românească a unei Camere superioare care reprezintă alte interese decât cele politice și centralizatoare a dus la respingerea masivă a ideii însăși de bicamerism, prin referendumul consultativ din 2009: 72,32% din votanții prezenți.

Ce efecte are respingerea ideii de Senat care ar reprezenta, pe lângă interesele politice, interesele economice, sociale și culturale? Eu cred că cea mai importantă consecință este menținerea problemei corupției reprezentării politice ca problemă centrală a sistemului social românesc. Lupta contra corupției, absolut necesară, trebuie să identifice și să trateze cauzele acestui fenomen, nu doar efectele. După părerea mea, reacțiile situate doar în domeniul politicii penale tratează doar efectele, nu cauzele.

Eu cred că cea mai profundă cauză a caracterului central al corupției este modul în care este concepută inter-relația spațiu public-spațiu privat, care este reflexul modului înțelegerii raporturilor statului de drept cu democrația, adică a raporturilor dintre drept ca sistem de protecție și drept ca sistem de proiectare.

Statul de drept și democrația par, la prima vedere, radical diferite. Primul concept semnifică limitarea puterii, cel de al doilea exercitarea ei. Primul este juridic, al doilea este politic. Cum remarca Habermas, „suntem obișnuiți să considerăm dreptul, statul de drept și democrația ca subiecte care țin de discipline diferite. Astfel, știința dreptului tratează despre drept, iar știința politică despre democrație, prima considerând statul de drept dintr-un unghi de vedere normativ și cea de a doua dintr-un unghi de vedere empiric. [...] Statul de drept și democrația ne apar ca două entități total diferite. Există motive întemeiate pentru aceasta. [...] Bineînțeles, aceste motive empirice, care explică tratamentul «academic» distinct al celor două entități, nu semnifică deloc că, dintr-un unghi de vedere

³⁰ I. Vida, *Comentariul art. 62 din Constituție*, în, I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.) *Constituția României – Comentariu pe articole*, C.H. Beck, București, 2008, p. 601-602.

normativ, putem avea stat de drept fără democrație”³¹. Cele două fenomene sunt indisolubil legate, cel puțin în cultura europeană modernă. Aceasta pentru că, odată ce statul creează dreptul prin intermediul unei puteri politice schimbătoare, fără să mai fie limitat de vreun drept superior acesteia, cum era cazul când era acceptat un drept care nu își avea originea în voința umană, un drept «natural», garantarea autonomiei subiecților de drept impune ca această putere politică să fie legitimată prin participarea egală a acestor subiecți la formarea puterii care îi va constrânge prin normele pe care le creează. Dreptul, care este în același timp un mijloc de constrângere și un mijloc de protecție, este legitimat prin democrație, iar democrația este legitimată prin drept. Doar astfel legile create de puterea politică pot fi, cum gândea Kant, considerate în același timp ca legi de constrângere și ca legi de libertate. „Acest dublu aspect face parte din concepția noastră despre dreptul modern: noi considerăm validitatea unei norme juridice ca echivalentul declarației potrivit căreia *statul* garantează în același timp impunerea efectivă a dreptului și determinarea legitimă a dreptului” (s.n.)³².

Descrierea acestui raport dintre drept și democrație este valabilă însă doar într-un anumit spațiu cultural: cel în care, în amonte, am optat deja pentru etatism, adică am acceptat că statul decide care este societatea bună și folosește dreptul pentru a o realiza. De aceea, acest tip de înțelegere a raporturilor dintre drept și democrație este valabil doar în Europa continentală. Acest sistem se edifică, pe de o parte, în jurul modului în care statul «stăpânește» ordinea juridică, adică o produce și o instrumentalizează pentru a obține un rezultat *determinat de el*, într-un spațiu public *autonom* față de interesele private și, pe de altă parte, în jurul autonomiei subiecților în spațiul lor *privat*. Statul de drept este, în această arie culturală, o *teorie a statului* care, pusă în practică, garantează o sferă de autonomie *privată* indivizilor. Democrația este o *teorie a statului* care, pusă în practică, garantează efectivitatea libertății autonome prin libertatea participare. Dar statul de drept astfel conturat nu consideră drepturile oamenilor ca fiind constitutive pentru spațiul politic (public) însuși, care rămâne doar un spațiu *al puterii*. De aceea, evoluția lui depinde de evoluția legitimării și exercițiului puterii, adică, în Europa modernă, de evoluția către democrație și a democrației. Din cauza opțiunii pentru etatism, oricât de atenuat ar părea felul acestuia, spațiul public și spațiul privat rămân distincte, chiar dacă sunt în dependență reciprocă. Cetățeanul este altceva decât omul care își afirmă interesele private: el trebuie să devină, când pășește în spațiul public, un om «virtuos». Problema centrală a acestui tip de stat de drept este, în consecință, cea a *corupției*. Particularii, pentru a-și afirma interesele private

³¹ J. Habermas, *Interrelations entre état de droit et démocratie*, traduit de l'allemand par Elsa Collomp, *Actuel Marx* 1997/1 n° 21, pp. 17-18.

³² *Idem*, p. 19.

(egoiste), contra interesului public (bazat pe virtute), renunță la virtuțile care trebuie să-i caracterizeze, încercând să instrumentalizeze puterea, încercând să-i facă pe reprezentanții acesteia să renunțe, la rândul lor, la aceste virtuți, corupându-i.

În sistemul caracterizat ca «*Rule of Law*», în care spațiul public este o arenă în care interesele particulare concurează pentru a se afirma, corupția există, desigur, dar ea nu are caracterul central din sistemul descris mai sus. Acolo, interesele particulare nu sunt *private* și distincte de interesul *public*. Instrumentalizarea spațiului public pentru a obține satisfacerea intereselor *particulare* este de esența sistemului politic, care este un cadru de negociere între grupurile de interese. Așadar, este firesc ca acestea să influențeze puterea politică, cu condiția ca această influență să fie făcută «transparent» și în anumite limite procedurale. A influența decizia publică nu înseamnă neapărat a o corupe; lobby-ul nu se confundă cu traficul de influență. Democrația nu creează un spațiu public autonom în care puterea alege societatea bună.

Diferența fundamentală față de democrația care separă spațiul public de spațiul privat este că omului nu i se cere să se împartă în «cetățean virtuos» în spațiu public și «om situat, egoist» în spațiul privat. Particularii își poartă interesele cu ei când pătrund în spațiul public, nu li se cere să le lase la ușa acestuia. Interesele se limitează, desigur, dar se limitează *reciproc*, nu pentru că deasupra lor ar exista un *interes public superior*, care nu ar rezulta din «ciocnirea» intereselor particulare. Practic, în această viziune, nu există interese *private*, ci doar *particulare*. Orice interes *particular* poate deveni *general*, utilizând puterea publică, cu condiția ca el să respecte regulile concurenței politice, trecând deci prin faza *publicizării* lui. Interesul public este doar o mijlocire între interesele particulare și interesul general. Și cum dreptul este întotdeauna această mijlocire între general și particular, „voința generală este identificată cu dreptul”³³, nu cu voința politică. Avem de a face cu o dezvoltare în trei timpi, nu cu o opoziție. Interesul particular intră în concurență în arena politică cu alte interese particulare, se transformă în interes public, care, dacă reușește să câștige competiția, devine, prin exercițiul democratic al puterii, interes general, «drept». Problema acestui tip de stat de drept nu este corupția, ci facțiunile, adică distrugerea pluralismului social real (și a pluralismului juridic real) prin constituirea unui (unor) grup(uri), care, când preiau puterea, distorsionează concurența. Societatea de acest tip funcționează normal doar dacă politica la vârf, care constituie inevitabil impunerea unei facțiuni (care poate fi, desigur, constituită ca partid), nu are nici importanța nici intensitatea pe care o are *micro-politica*, adică cea care are ca rezultat faptul că subiecții, pe de o parte, „își rezolvă problemele prin intermediul unei «reglări», destinată să mențină un cadru

³³ S. Hoffmann, *Prefață* la Laurent Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat*, Paris, PUF, 1985, p. VIII.

echitabil pentru concurența afacerilor, concurența grupurilor și pentru exercițiul drepturilor și, pe de altă parte, prin intermediul *litigation*: de unde importanța enormă a avocaților (*lawyers*)”³⁴.

Statul de drept și democrația sunt într-o inter-relație profundă în ambele sisteme, dar tipul acestei relații depinde de opțiunea fundamentală pentru separarea sau unitatea spațiului public și spațiului privat. Regimurile care le separă sunt centrate pe putere, chiar dacă pentru a o limita; regimurile care le unifică sunt centrate pe drepturi, chiar dacă le acomodează cu prezența unei puteri care se vrea din ce în ce mai autonomă. O teorie unitară a statului de drept ar presupune depășirea polarizării între etatism și anti-etatism. Federalismul social, cel transpus în ideea că alte interese decât cele politice trebuie reprezentate direct, cel puțin în una dintre Camerele Parlamentului, încearcă această întrepătrundere a spațiului public și spațiului privat. Dacă interesele economice, sociale și culturale sunt reprezentate adecvat în Parlament și, în consecință, sunt luate în considerație când este format guvernul, când sunt adoptate legile și stabilite politicile publice, de ce ar mai fi problema corupției o problemă centrală? Motivele acesteia sunt, dacă nu excluse, evident atenuate, dar nu prin tratarea efectelor, ci prin tratarea cauzelor. Federalismul social este o opțiune de rezolvare a problemei corupției într-un spațiu cultural în care opțiunile fundamentale sunt tradițional construite în spațiul politic. România se află într-o astfel de situație și se poate baza pe propriile tradiții democratice pentru a rezolva problema. Nu trebuie decât să privească, desigur critic și constructiv, în propria istorie juridică.

§6. Excluderea reprezentării în Senat a comunităților locale și problema realității bicamerismului

În 1923, Marea Unire ar fi putut da naștere unui federalism politic. Nu s-a întâmplat, deși cereri în acest sens au existat. Dar, cum am văzut, s-a realizat o formă de descentralizare care funcționa cel puțin într-un sens: cel al reprezentării comunităților locale în Senat. În 1990-1991, cu prilejul adoptării Constituției, au existat unele idei de introducere a unui Senat care să reprezinte comunitățile teritoriale, chiar de introducere a unor senatori de drept, dar acestea au fost respinse de Constituanta din 1991, ca și de cea din 2003. Astfel, în Tezele Proiectului de Constituție din 1991, erau prezentate trei variante de Senat. În prima variantă, „Senatul se compune din senatori, desemnați prin sufragiu indirect, de către consiliile colectivităților locale”. A doua variantă ar fi presupus votul universal direct pentru ambele Camere, dar pentru Senat scrutinul ar fi fost uninominal, în timp ce pentru Camera Deputaților ar fi fost utilizat scrutinul de listă. În fine, a treia variantă ar

³⁴ *Idem*, p. IX.

fi presupus, pe lângă votul indirect pentru Senat, un număr de senatori de drept. Propunerea Comisiei era următoarea: „reprezentării cultelor, în condițiile stabilite de legea electorală; Președintele Academiei Române; foștii președinți ai corpurilor legiuitoare, pe durata unui singur mandat; 3 reprezentanți ai armatei, desemnați de Consiliul Suprem de Apărare a Țării; câte un reprezentant al fiecărei minorități naționale nereprezentată în Parlament, în condițiile prevăzute în legea electorală”. Comisia de redactare a proiectului a părut că susține varianta alegerii indirecte, dar respinge varianta senatorilor de drept. De altfel, în Tezele prezentate Adunării Constituante prima variantă propusă era aceasta. Raportorul Comisiei de redactare a proiectului, domnul Ioan Vida, susținea ca „senatorii să fie desemnați de consiliile comunităților locale, prin vot indirect” și adăuga: „În cazul în care s-ar renunța la aceste modalități diferite de desemnare a membrilor celor două Camere, între acestea nu ar exista nici o deosebire. Senatorii și deputații s-ar confunda, iar existența a două Camere paralele, identice, ar fi lipsită de orice logică a democrației și a dreptului constituțional”³⁵. Cu privire la senatorii de drept, poziția Comisiei a fost că această categorie „este rodul unei concepții vetuste, care nu se mai poate concilia cu principiile democrației moderne”³⁶.

Ideea alegerii indirecte a senatorilor a avut o susținere largă în timpul dezbaterilor³⁷. După dezbateri, deși au existat și unele opinii care susțineau alegerea ambelor Camere prin vot universal direct³⁸, Comisia își păstra poziția inițială, susținând alegerea indirectă. Astfel domnul Vasile Gionea susținea, în numele Comisiei: „În această privință au fost puține glasuri care s-au exprimat că și senatorii trebuie să fie aleși ca deputații [...]. Acest sistem nu este acceptat însă de Comisia pentru redactarea proiectului de Constituție. Și atunci rămâne posibilitatea alegerii în două feluri pentru Senat: unii susțin că trebuie să fie ales prin vot indirect, de către colectivele administrației locale și să reprezinte interesele acestora, iar alții să fie ales prin scrutin uninominal”³⁹.

Cu toată insistența Comisiei, Constituanta, printr-o logică ciudată a votului, nu a supus la vot prima variantă propusă de Comisie, cea a alegerii indirecte

³⁵ Geneza Constituției României - 1991, op. cit., p. 453.

³⁶ Idem.

³⁷ M. Enache (F.S.N.; *Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 454), I. Diaconescu (P.N.Ț.; susținea însă un sistem mixt, în care o parte dintre senatori ar fi fost aleși direct și o parte indirect; *Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 457), D. Nicolae (*Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 459), G. Nicolescu (F.S.N.- „20 Mai”; *Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 463), P. Ninosu (F.S.N.; susținea varianta 2, adică vot indirect și senatori de drept; *Geneza Constituției României - 1991 op. cit.*, p. 464).

³⁸ M. Crețu (P.U.N.R.; *Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 458), V. Vaida (*Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 460), I. Predescu (*Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 465), V. Șuța (*Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 466).

³⁹ Ședința din 27 martie 1991, *Geneza Constituției României - 1991, op. cit.*, p. 476.

(deși profesorul Antonie Iorgovan a încercat timid să pună în discuție ceea ce a numit „varianta zero”, adică varianta alegerii indirecte de către consiliile locale⁴⁰), ci doar variantele alternative⁴¹, adoptând soluția alegerii prin vot direct a senatorilor, cu mențiunea că acesta urma să fie uninominal. În Proiectul prezentat apoi de Comisie nici acest caracter al votului nu se mai regăsea, textul făcând trimitere la legea electorală.

Tradiția democratică care data de la începuturile constituționalismului modern românesc rămânea astfel străină noului sistem constituțional post-comunist. Senatul este astăzi în România copia fidelă a Camerei Deputaților, ceea ce distruge orice logică a bicamerismului. De vină este, încă o dată, înțelegerea greșită a raporturilor centru-periferie. Puterea se centralizează în România fără să ofere mijloacele structurale de temperare a abuzurilor posibile, prin separarea verticală a exercițiului său. Dublată de o lipsă a garanțiilor constituționale ale autonomiei locale și de nedefinirea în Constituție a descentralizării, această carență este una dintre cauzele fundamentale ale funcționării defectuoase ale sistemului politic.

§7. Necesitatea detalierii constituționale a raporturilor comunităților teritoriale cu statul

Constituțiile României nu au fost niciodată prea elaborate în ce privește raporturile dintre puterea centrală și autoritățile locale. Ele s-au rezumat la a enunța principiul autonomiei locale și la a garanta alegerea autorităților locale. Evident, nu este suficient pentru a construi o contrapondere locală a puterii centrale a statului. Or, în lipsa oricărei posibilități reale de a discuta opțiunea federală sau regională, din cauza atașamentului excesiv pentru forma unitară a statului, singura modalitate de separare verticală a puterilor rămâne în România instituirea unei autonomii administrative locale reale. Pentru a se constitui într-o garanție a libertăților, autonomia locală ar trebui definită constituțional în mod clar și detaliat. Mai întâi, ar trebui afirmat constituțional principiul liberei administrări a comunităților locale, introducând în Constituție un text care ar putea fi formulat astfel: «Comunitățile locale se administrează liber, în condițiile legii».

În al doilea rând, ar trebui detaliată constituțional autonomia locală. Ea este situată pe mai multe planuri. Pe planul reglementării, autoritățile locale trebuie să aibă anumite competențe normative proprii, pe care să le exercite autonom. Legiuitorul ar trebui să fie obligat constituțional să determine domeniile în care

⁴⁰ Geneza Constituției României - 1991, op. cit., p. 480.

⁴¹ S-a votat mai întâi suprimarea variantei doi (senatori aleși indirect și senatori de drept), care a fost aprobată și s-a adoptat varianta I (alegerea prin vot universal direct și scrutin uninominal); vezi *Geneza Constituției României - 1991*, op. cit., p. 480.

competența de a adopta acte administrative normative aparține *exclusiv* administrațiilor locale. Autonomia comunităților locale nu înseamnă practic nimic dacă acestea nu pot reglementa relativ autonom față de puterea centrală în domeniile care privesc comunitățile locale respective.

Pe planul funcționării administrațiilor locale, autonomia locală înseamnă că organizarea și funcționarea serviciilor autorităților administrației publice locale prin care se realizează autonomia locală este decisă de către acestea, în limitele unor principii generale reglementate prin lege și că trebuie să fie interzisă instituirea oricărei subordonări sau tutele a unei unități administrativ-teritoriale față de alta. Dacă exercițiul unei competente necesită acțiunea comună a mai multor unități administrativ-teritoriale, ele pot fi autorizate, prin lege, să organizeze modalitățile acțiunii lor comune. S-ar evita astfel situațiile în care legiuitorul sau guvernul detaliază nevoile de personal sau de servicii locale, fără a se raporta la necesitățile efective, specifice, ale comunităților respective.

Pe planul constituirii și atribuirii fondurilor publice, autonomia locală se definește ca autonomie financiară, ceea ce trebuie să însemne că statul este obligat să asigure unităților administrativ-teritoriale resursele necesare realizării autonomiei locale, de care acestea pot dispune liber. Legea trebuie să stabilească numai principiile exercițiului acestei libertăți. Ea trebuie să determine întotdeauna partea care revine administrațiilor locale din impozitele și taxele de orice natură. Autonomia financiară locală trebuie să presupună o garantare constituțională a faptului că resursele financiare ale unităților administrativ-teritoriale rezultate din taxe și impozite încasate direct de către ele, în condițiile legii, reprezintă o parte determinantă din ansamblul resurselor proprii și că orice transfer de competențe de la autoritățile centrale către unitățile administrativ-teritoriale este însoțit de atribuirea unor resurse echivalente celor care erau consacrate exercițiului lor de către autoritățile administrației publice centrale. De asemenea, Constituția ar trebui să cuprindă o dispoziție care să garanteze că extinderea competențelor autorităților administrației publice locale sau crearea oricăror competențe noi care au ca rezultat creșterea cheltuielilor unităților administrativ-teritoriale sunt însoțite de determinarea, prin lege, a resurselor financiare necesare exercitării lor efective. În fine, instituirea autonomiei financiare locale ar trebui să presupună impunerea constituțională a obligației statului de a reglementa mecanismele care să asigure egalitatea de șanse a unităților administrativ-teritoriale în ceea ce privește constituirea resurselor proprii.

Autonomia locală presupune o autonomie contractuală a comunităților locale. Constituția ar trebui să cuprindă o detaliere a acesteia. Astfel, ea ar trebui să dispună că autoritățile administrației publice locale pot încheia liber toate contractele necesare realizării legale a misiunii lor. Legea ar trebui să se rezume doar la stabilirea mecanismelor de supraveghere a legalității acestor contracte.

Definirea autonomiei locale în Constituție ar trebui însoțită de o garantare a respectării acesteia de către puterea centrală. Pentru aceasta, ar trebui, după părerea mea, ca Parlamentul să fie singura autoritate legislativă în domeniul autonomiei locale, domeniile autonomiei locale să poată fi reglementate numai prin legi organice, iar Guvernul să nu poată adopta acte prin care să reglementeze autonomia locală sau să îi restrângă exercițiul. Pe de altă parte, ar trebui ca *autoritățile* administrației publice prin care se realizează autonomia locală să poată sesiza Curtea Constituțională pentru ca aceasta să se pronunțe asupra constituționalității legilor prin care este reglementată autonomia locală sau a celor prin care consideră că este restrâns exercițiul acesteia. De asemenea, ar trebui clarificată soluționarea conflictelor de competențe dintre Guvern sau administrația centrală de specialitate, pe de o parte, și organele administrației publice prin care se realizează autonomia locală, pe de altă parte. Logic ar fi ca Înalta Curte de Casație și Justiție să primească prin Constituție această competență.

§8. Concluzie

Atașamentul istoric al românilor față de forma unitară a statului este un atașament explicabil din punct de vedere istoric, având în vedere contextul în care statul român s-a format. Dar, ca orice atașament prea intens, și atașamentul față de un principiu care structurează puterea publică, poate fi periculos. Am argumentat pe parcursul acestui studiu de ce trebuie să operăm o schimbare de perspectivă, trecând de la analiza contextului istoric, la o perspectivă juridică. Din această schimbare de perspectivă a rezultat că atașamentul față de structura unitară a statului poate apărea ca un refuz de a structura puterea politică pe baza unei separații verticale a puterilor, care, ca și cea orizontală (cea între legislativ, executiv și puterea judecătorească) să se constituie într-o garanție a libertăților individuale. Atașamentul pentru statul unitar devine, din punct de vedere juridic, un atașament excesiv față de centralizarea puterii, care reprezintă o amenințare la adresa libertății-autonomie, tipică pentru democrațiile liberale moderne. Nu trebuie, desigur, să renunțăm la unitatea politică a românilor, dar trebuie să înțelegem că ea nu este pusă sub semnul întrebării de discutarea necesității separației verticale a puterilor.

SPRE O LEGISLAȚIE UNICĂ DE CARTE FUNCİARĂ SAU DESPRE ODISEEA UNIFICĂRII REGIMULUI ROMÂN DE PUBLICITATE IMOBILIARĂ

*Prof. univ. dr. Marian NICOLAE
Universitatea din București, Facultatea de Drept*

Abstract

In general, grave deficiencies in the transcriptions and inscriptions registry – a personal system of land registration – are mostly allayed by the system of real estate registry – a real system of land registration – which is based on the cadastral (topographical) identity of immovable goods and their inscription in specific public documents (i.e. Real Estate Registers) and which ensures the integral (complete) integrity of real property transfers or constitutions (rights in rem).

Thus, unlike consensualist legislative types which, under the influence of the 1804 Napoleonic Code, have adopted the real rights translativ or constitutive principle of conventions and contracts, doubled by a personal system of land registration through registers of property transfers and constitutions, the German and Anglo-American legislative types have opted for and, consequently, adopted a real system of land registration, based on the system of real estate registers or, in appropriate cases, land (property) registry.

In Romania, the real estate registry system was initially a regional system of land registration, specific to those provinces which were under Hapsburg and Austro-Hungarian domination. After the Great Union, attempts to extend this system across Romania could only be translated into reality when the Law no. 7/1996 was adopted. To date, there is still no uniform legislation regarding the real estate registry and no single, unitary system of land registration, due to the fact that there is neither a general cadastre, nor are there records for all real estate properties throughout the country.

Keywords: *land registration, real estate registry, personal system of land registration, real system of land registration, legislative unification.*

I. Preliminarii

1. *Precizări prealabile*

In genere, după cum se știe, gravele deficiențe ale sistemului registrelor de transcripțiuni și înscripțiuni¹ – sistem personal de publicitate imobiliară – sunt în cea mai mare parte înlăturate de sistemul cărților funciare – sistem *real* de publicitate imobiliară² – care se bazează pe identitatea cadastrală (topografică) a bunurilor imobile și înscrierea acestora în documente publice specifice (numite cărți funciare sau cărți funduare), și care asigură o publicitate integrală (completă) a transmisiunilor și constituirilor de drepturi reale imobiliare (*iura in re*).

Astfel, spre deosebire de legislațiile consensualiste care au adoptat, sub influența Codului Napoleon de la 1804, principiul translativ sau constitutiv de drepturi reale al convențiilor și contractelor, dublat de un sistem personal de publicitate imobiliară prin registre de transcripțiuni și înscripțiuni imobiliare, legislațiile germanice și anglo-americane au optat și adoptat, dimpotrivă, sistemul real de publicitate imobiliară, bazat pe sistemul cărților funciare sau al registrelor funciare (sau de proprietate)³, după caz.

În România, sistemul de carte funciară a fost la început un sistem regional de publicitate imobiliare, fiind specific provinciilor aflate sub dominația habsburgică și austro-ungară, iar după Marea Unire, deși s-a încercat extinderea lui la nivelul întregii României, acest lucru nu s-a putut realiza decât odată cu Legea nr. 7/1996, însă nici în prezent, deși există o legislație unică de carte funciară, nu există și un sistem unic și unitar de publicitate imobiliară, deoarece nu există un cadastru general și nici nu sunt deschise cărți funciare pentru toate imobilele de pe teritoriul țării.

2. *Standardele sistemului de publicitate imobiliară*

După cum am arătat cu altă ocazie⁴, un sistem modern de publicitate imobiliară (și mobiliară) trebuie să răspundă unor exigențe minime și să întrunească, în mod cumulativ, cel puțin următoarele caracteristici principale:

- *unicitatea*, cât privește modul de funcționare;

¹ Cu privire la registrele de transcripțiuni și înscripțiuni imobiliare, v. M. Nicolae, *Tratat de publicitate imobiliară*, vol. I, *Introducere în publicitatea imobiliară*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2011, nr. 65 sqq., p. 217 sqq.

² Cu privire la alte sisteme de publicitate reală, respectiv la sistemul Torrens, v. M. Nicolae, *Tratat...*, vol. I, cit. *supra* [nota 1], nr. 85, p. 312 sqq.

³ Cu privire la sistemul german și elvețian de carte funciară, v. M. Nicolae, *Tratat...*, vol. I, cit. *supra* [nota 1], nr. 86-87, p. 323 sqq.

⁴ M. Nicolae, *Tratat de publicitate imobiliară*, vol. II, *Noile cărți funciare*, ed. a II-a revăzută și adăugită, Ed. Universul Juridic, București, 2011, nr. 420, pp. 760-761.

- *unitatea* sau, în alți termeni, caracterul uniform al regulilor de publicitate, substanțiale și procedurale;
- *generalitatea*, cât privește sfera de aplicare propriu-zisă;
- *simplicitatea*, în ceea ce privește procedura de înscriere;
- *accesibilitatea*, cât privește accesul efectiv al publicului la registrele de publicitate imobiliară, și, în fine,
- *eficacitatea*, cât privește rostul și finalitatea sistemului însuși.

Prin *unicitate*, înțelegem aici, pe de o parte, existența unui singur sistem de publicitate aplicabil pe un anumit teritoriu, de regulă pe întreg teritoriul țării și, pe de altă parte, necesitatea unor formalități de publicitate imobiliară unice, exclusive pentru toate bunurile imobile, actele sau fapte juridice privitoare la acestea (sau, altfel spus, o singură formalitate de publicitate pentru toate bunurile imobile, actele sau faptele juridice supuse publicității imobiliare).

Prin *unitate* sau caracterul uniform se înțelege faptul că regulile de publicitate imobiliară se aplică în mod unitar, fără excepție, că ele sunt aceleași, indiferent de obiectul lor concret, adică indiferent de natura, felul sau regimul bunurilor imobile supuse formalităților de publicitate imobiliară.

În schimb, *generalitatea*, care se referă la chestiunea caracterului complet sau incomplet al sistemului de publicitate imobiliară, exprimă cerința ca publicitatea imobiliară să fie integrală, să cuprindă toate bunurile imobile, precum și toate actele și faptele juridice generatoare, modificatoare sau extinctive de drepturi, inclusiv raporturile juridice privitoare la starea și capacitatea persoanelor în legătură cu imobilele înscrise în registrele de publicitate.

Cât privește *simplicitatea*, avem în vedere necesitatea ca sistemul de publicitate imobiliară să cuprindă reguli și formalități de publicitate cât mai simple, clare și univoce, care să poată fi ușor și rapid cunoscute, și totodată ușor și rapid aplicate.

Accesibilitatea vizează, ca și unicitatea, două aspecte: întâi, caracterul public, transparent, al sistemului, care să permită oricărei persoane, fără a justifica vreun interes, să poată consulta registrele de publicitate, luând astfel cunoștință de situația juridică formală (*nu* neapărat reală) a oricărui imobil care a fost înscris într-un registru public; apoi, absența unor taxe, tarife sau impozite prohibitive pentru efectuarea formalităților de publicitate imobiliară.

În sfârșit, *eficacitatea* privește rostul și finalitatea sistemului de publicitate imobiliară: cerința ca acesta să asigure nu numai posibilitatea de cunoaștere a situației juridice reale a imobilelor, supuse unor formalități de publicitate imobiliară, și rezolvarea eventualelor conflicte de drepturi concurente asupra aceluiași bun și dobândite de la același autor, ci și consolidarea proprietății imobiliare și garantarea creditului ipotecar imobiliar, prin prezervarea drepturilor reale dobândite de terții achizitori de bună-credință.

Din perspectiva acestor criterii ori repere minimale care este oare situația actualului sistem român de publicitate imobiliară? În mod cert, așa cum am arătat și cu altă ocazie⁵, sistemul român de publicitate imobiliară, cel puțin în forma trasată prin Legea nr. 7/1996 și, desigur, până la Noul Cod civil din 2009, este, indiscutabil, un sistem real de publicitate, bazat pe măsurătorile cadastrale și înscrierea în cartea funciară, care deși era net superior sistemului registrelor de transcripțiuni și inscripțiuni imobiliare, era încă departe de a fi perfect, fiind și rămânând tributatar diverselor concepții și ideologii în materie. Cu toate acestea, mai ales după intrarea în vigoare a Noului Cod civil, acest sistem îndeplinește, cel puțin formal, cerințele și exigențele unui sistem real unic, unitar și modern de publicitate imobiliară, destinat să asigure realizarea cât mai deplină a scopului oricărui sistem de publicitate imobiliară: securitatea (statică și dinamică a) circuitului civil și garantarea creditului ipotecar. Nu este încă – *din păcate!* – și un sistem efectiv, operabil și integral funcțional, deoarece, cum vom vedea, este departe de a fi general aplicabil la nivelul întregii țări.

3. Plan

În prezentul studiu nu vom examina cauzele pentru care astăzi, la o 100 de ani de la Mare Unire, România nu are un sistem unic și unitar de publicitate imobiliară, efectiv operabil și integral funcțional, aceste cauze fiind de altfel bine-cunoscute, ci vom evoca principalele încercări ale legiuitorului, toate eșuate până la Noul Cod civil, de a implementa un astfel de sistem (partea a III-a), după ce vom face un scurt istoric al cărților funciare în vechile provincii românești, rezumând, totodată, în final, principalele caracteristici ale regimului noilor cărți funciare în lumina Noului Cod civil (Legea nr. 287/2010, republicată, cu mod. și compl. ulterioare, citată, în continuare: „NCC”) (partea a III-a), urmate și de scurte observații concluzive (partea a IV-a).

II. Scurt istoric

4. Originea și evoluția cărților funciare transilvănene și bucovinene până la Marea Unire

În țara noastră, respectiv în teritoriile românești aflate sub ocupația habsburgică și austro-ungară, cărțile funciare au fost introduse din inițiativa administrației

⁵ V., în acest sens, M. Nicolae, *Tratat de publicitate imobiliară*, vol. II, *Noile cărți funciare*, Ed. Universul Juridic, București, 2006, nr. 420, pp. 775-778.

austriece în mai multe etape (prin reglementări apropiate, însă distincte), și anume⁶:

⁶ Pentru amănunte, v. I. Papp, P. Balașiu, *Cartea funduară. Colecție de legi, regulamente și formulare referitoare la cărțile funduare din Ardeal*, vol. I, Cluj, 1922, pp. 5-11; V. L. Veniamin, *Drept fonciar comparat*, București, f.a., pp. 133-135; G. Luțescu, *Teoria generală a drepturilor reale*, București, 1947, pp. 803 și 804; Elena Stoica, *Publicitatea dobândirii drepturilor reale imobiliare* (I), în Buletinul notarilor publici nr. 3/1999, pp. 7 și 8. Adde Al. Herlea, *Cărțile de proprietate în Transilvania*, Tipografia „Astra”, Brașov, 1945, p. 59 sqq. În **Transilvania** cărțile de proprietate datează din secolul al XV-lea, fiind contemporane cu cele mai vechi cărți de proprietate din Europa Centrală. În arhivele municipiului Brașov au fost catalogate 57 de registre, dintre care au putut fi identificate 31 tipuri de vechi cărți de proprietate (Al. Herlea, *op. cit.*, p. 28 sqq.), și anume: 1) registrele de evidență fiscale (*registrum taxae*), datând încă din 1475 pentru proprietățile urbane; 2) *Liber super aestimatione domorum* (1573), pentru bunurile urbane clădite; 3) *Liber publicus*, cel dintâi registru având și funcțiuni juridice (1615) în care sunt notate diferite contracte, donațiunile *mortis causa* și publicarea datorilor; 4) registrul înșurărilor (1733), cuprinzând o evidență a pământului tinerilor căsătoriți (*Vorhaube, Heiratsguth, Haubenländer*); 5) *Aestimations Buch über bona immobilia*, reprezentând o carte de estimare a situației juridice a locuințelor onoraților cetățeni și familiilor acelora care au trăit pe aici sau ale acelora care au schimbat viața aceasta cu cea veșnică (1734); 6) *protocollum*, un exemplar mai complex al registrului cunoscut sub numele de «Liber publicus», datând din 1742; 7) *extractul fonciar al caselor în coale singurate*, cuprinzând o evidență a proprietăților organizată pe raioane (*genwand*), care datează din 1753; 8) protocolul public al consiliului orașenesc, cuprinzând o examinare și evaluare a părților de avere «înlauntru și în afară de oraș» (1754-1764); 9) *protocollum funduorum*, care integra însă și o carte funduară în care erau înscrise proprietățile, alături de *protocollum funduorum*, rezervat numai pentru evidența modificărilor acestora (cel dintâi registru purtând acest nume apare la 1763, având și o certă funcțiune juridică, după cum rezultă din cronică înscrisă pe coperta sa: «*Protocollum funduorum rerumque immobiliam in teritorio coronesi jacantium creditoribus in Hyothecam traditorum continuatum in 5-a Martresanni 1763 usque ad 12-den Aprilos anni 1767 per Volyan, G. Himesch u. M. Igelan Senatores et Funduorum Inspectores coronenses*»); 10) *Libri funduales, grundbuch* (cărți funduare), datând cel mai probabil din 1758, care reprezintă precursorile cărților fonciare organizate prin Regulamentul de la 1870; 11) protocoalele despre cumpărarea, vânzarea și hipotecarea realităților (1780-1781); 12) tablouri despre hipotecile prenotate și intabulate în noua carte funduară (1782); 13) registrul măsurătorilor mecanice (1780); 14) protocolul măsurătoarei Iosephiniene, întocmit din ordinul împăratului Iosif al II-lea (1780-1790) cu scopul de a înlesni o reformă a impozitelor fonciare; 15) foile anexe ale măsurătoarei Iosephiniene; 16) cartea funduară cu index alfabetic, apărută după măsurătoarea Iosephiniană, bazată pe înregistrarea topografică a terenurilor; 17) *Extractus laterum et sumarrus*; 18) cartea embaticurilor (1837); 19) registrul topografic cu măsurători (1780); 20) cărțile funduare ale raioanelor (1780), pentru delimitarea teritorială a acestora; 21) cartea de control (1787); 22) registrul coalelor individuale (1789); 23) cartea funduară rectificată (1794), cuprinzând fânețele, straturile de zarzavat și stupinii din hotarul Brașovului; 24) registrul publicațiilor (1820), cuprinzând publicațiile făcute în legătură cu vânzarea proprietăților brașovene; 25) protocolul pentru intabularea datorilor locuitorilor din comunele Satul-Nou, Crisbav, Apața și Vlădeni din anii 1822-1857; 26) cartea funduară a pământului arător (1826), indicând numărul, proprietarul, așezarea, clasa, întinderea și titlul sub care pământurile rurale au fost transmise noului posesor (prin moștenire, donațiuni ș.a.); 27) tabelele de proprietate; 28) registrul avuției publice (1851), cuprinzând inventarul avuției publice fonciare a orașului Brașov, prin deservirea hotarului municipal; 29) însemnările alfabetice; 30) cartea funduară chirilică, «Lagerbuch der gemüse

- în **Transilvania**: în anul **1794** în localitățile grănicerești (Landtafel Patent), în **1870** în celelalte localități „de drept austriac” (în Ardealul propriu-zis), iar din anul **1855** în localitățile supuse dreptului cutumiar maghiar, respectiv în așa-numitele părți ungurene (Banat, Crișana, Satu Mare și Maramureș); sub aspect legislativ regimul funciar a fost reglementat, pe de o parte, de Codul civil austriac, în ceea ce privește aspectele de drept substanțial, și pe de altă parte, în ceea ce privește aspectele de ordin tehnic procedural, de ordonanțele din 1794, 15 decembrie 1855 și din 5 februarie 1870, la care mai trebuie adăugate Legea XXIX/1886, cu modificările ulterioare, și Legile XXXV/1900, V/1909 și X/1913;
- în **Bucovina**, prin legea din **8 martie 1873**, după modelul legii austriece din 23 iunie 1871, inspirată ea însăși din sistemul german⁷.

5. Legea de unificare a dispozițiilor de carte funciară și extinderea sistemului de carte funciară la nivelul întregii României întregite

După Marea Unire de la 1918 s-a încercat extinderea sistemului cărților funciare în întreaga țară. În acest scop s-a adoptat Legea nr. 93/1933 pentru organizarea cadastrului funciar și pentru introducerea cărților funduare în Vechiul Regat și

strufen» (Registrul de proprietate al straturilor) din 1852, reprezentând cea dintâi carte funduară, scrisă în limba română, însă cu litere chirilice; 31) registrul de recensământ agricol (1850).

Publicitatea drepturilor funciare la mijlocul secolului al 19-lea se întemeia, în rezumat, de-o parte, pe un nesfârșit șir de registre care cuprindeau situația juridică a proprietăților funciare libere, din teritoriul de pe «fundus regius», iar de altă parte, pe tablele urbariale și conscripțiile urbariale care reprezentau vagi date asupra stării funciare a teritoriilor aflate în proprietatea nobilimii și date în folosința iobagilor. La acestea se adaugă și registrul avuției publice, care se poate compara cu o carte funduară centrală specială. Locul acestor registre va fi luat, treptat, desigur, de cărțile funduare organizate în baza Regulamentului de Carte funduară din 15 decembrie 1855, introdus în Transilvania prin Ordonanța Ministerului Justiției nr. 264 din 5 februarie 1870 (v., pentru amănunte, C. Negrea, *Legiuirile civile locale rămase în vigoare după extinderea legislației civile a vechiului Regat (Legea nr. 389 din 22 iunie 1943), Cartea I, Introducere. Partea I. Cărțile funciare*, ed. a II-a, Universitatea „Regele Ferdinand I” Cluj, 1946, pp. 51-76).

⁷ Cu privire la regimul juridic al vechilor cărți funciare transilvănene și bucovinene supuse legislației locale anterioare Decretului-lege nr. 115/1938, v., de ex.: Șt. Laday, *Cărțile funduare*, ed. a II-a, Institutul de Arte Grafice Cultura, Cluj, 1927; *idem*, *Codul civil austriac*, vol. I, *cit. supra*, p. 392 sqq.; I. Papp, P. Balașiu, *op. cit., passim*; L. Anca, *Cartea funduară*, Tipografia Fondul cărților funduare, Cluj, 1924; I. Balint, *Transformarea cărților funduare*, Tipografia Fondul cărților funduare, Cluj, 1924; I. Postulache, *Noțiuni de carte funduară*. Tipografia ziarului „Universul”, București, 1938; C. Negrea, *Legiuirilor civile locale*, *cit. supra, passim*; *idem*, *Admisibilitatea și efectele înscrierilor de cărți funciare asupra imobilelor succesoriale (art. 71-77 Reg. cărților funciare)*, PR 1947, IV, pp. 4-10; Al. Ștefănescu, *Notă la dec. civ. nr. 1206/1931 a C. Ap. Tg.-Mureș*, în PR 1932, II, pp. 33-38; L. Teclu, *Transmiterea dreptului de proprietate imobiliară în Ardeal*, PR 1948, IV, pp. 62-64.

Basarabia⁸, prin care s-a urmărit realizarea unui cadastru modern la nivelul întregii țări care să servească ca bază tehnică a cărților funciare⁹. Totodată, s-a prevăzut rămânerea în vigoare a legilor și regulamentelor din ținuturile unite cu România, referitoare la cărțile funduare până la revizuirea și unificarea lor într-un act normativ viitor (art. 75)¹⁰.

Din păcate, obiectivele stabilite prin această lege n-au putut fi realizate, deoarece lucrările cadastrale au fost lente și cu rezultate minime, fiind sistate în preajma celui de-al doilea război mondial. Mai mult decât atât, ceea ce nu este doar regretabil, ci revoltător, nici până în prezent România nu a reușit să realizeze un cadastru național și nici să introducă un sistem unitar de carte funciară.

În ceea ce privește legislația cărților funciare, prin Decretul-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare s-a urmărit crearea unui sistem unitar și unic de carte funciară, prevăzându-se, totodată, abrogarea dispozițiilor art. 35 și 36 din Legea nr. 93/1933 care se refereau la cărțile funduare din Vechea țară și a tuturor dispozițiilor privitoare la regimurile de carte funciară din Transilvania și Bucovina.

În lipsa cadastrului național, Decretul-lege nr. 115/1938 putea fi pus în aplicare numai în Transilvania și Bucovina, ceea ce, după câțiva ani, s-a și realizat.

Astfel:

- În **Transilvania**, legea a fost inițial pusă în aplicare într-o măsură limitată prin Decretul-lege nr. 389/1943 pentru extinderea legislației civile și comerciale

⁸ Publicată în M. Of. nr. 90 din 20 aprilie 1933; cf. Expunerea de motive, avizul Consiliului Legislativ și dezbaterile parlamentare asupra acestei legi reproduse de I. Postulache în anexa la lucrarea *Noțiuni de carte funduară*, cit. *supra*, p. 51 sqq. V. și *Regulamentul pentru aplicarea unor dispozițiuni din legea pentru organizarea cadastrului funciar și pentru introducerea cărților funciare în Vechiul Regat și Basarabia* (M. Of. nr. 120 din 29 mai 1933); *Regulamentul pentru executarea lucrărilor de geodezie, prevăzut la art. 12 alin. II al Legii pentru organizarea cadastrului funciar și pentru introducerea cărților funciare în Vechiul Regat și Basarabia* (M. Of. nr. 219 din 23 septembrie 1933).

⁹ V., pentru amănunte, E. Grințescu, *Cadastrul, cartea funduară și comasarea*, București, Tipografia ziarului „Universul”, 1936; C. Gheorghian, *Cărțile funduare. Câteva observațiuni la Legea pentru introducerea „Cărților funduare”*, București, Ed. „Curierul Judiciar”, 1933 (extras din C. Jud. nr. 25 și 26 din 1933); S. Brădeanu, *Problema introducerii cărților funduare în Vechiul Regat și Basarabia*, Institutul de Arte Grafice „Lucafașul”, București, 1936, pp. 2-5.

¹⁰ Menționăm că potrivit art. 1 din Decretul nr. 1/1919 al Consiliului Dirigent („Gazeta oficială” nr. 6 din 14/27 ianuarie 1919) „Legile, ordonanțele, regulamentele și statutele legale de mai înainte, emenate înainte de 8 octombrie 1918, rămân în interesul ordinii publice și pentru a asigura continuitatea de drept, până la altă dispoziție, în vigoare în mod provizoriu, cu excepțiunile cuprinse în acest decret, cum și în alte decrete, ce se vor da” (s.n., M.N.). Prin actele normative menținute în vigoare s-au numărat și cele din materia cărților funciare. După desființarea Consiliului Dirigent și preluarea administrativă a Transilvaniei de către Guvernul Român, la 2 aprilie 1920, acesta a menținut, la cererea expresă a Consiliului Dirigent, instituția cărților funciare (v. I. Albu, *Noile cărți funciare*, Ed. Lumina Lex, București, 1997, p. 18).

în România de peste Carpați¹¹, care a menținut o parte a legislației funciare locale, iar ulterior, prin Legea nr. 241/1947 pentru punerea în aplicare în Transilvania a legii pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare din 27 aprilie 1938¹², care a înlocuit toate legile, regulamentele și ordonanțele locale privitoare la cărțile funciare în afara celor privind cărțile funciare centrale, pentru căi ferate și canale (art. 47).

- În **Bucovina de Sud**, legea a fost pusă în aplicare prin Decretul-lege nr. 511/1938 pentru punerea în aplicare în Bucovina a legii pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare¹³.

6. Transformarea cărților funciare provizorii în cărți de publicitate funciară prin Legea nr. 242/1947

Sistemul cărților de publicitate funciară s-a organizat ca un simplu paliativ față de nerealizarea obiectivului legislativ interbelic de introducere a cărților funciare în Vechiul Regat.

După cum am arătat¹⁴, după realizarea statului unitar național român la 1 decembrie 1918, cărțile funciare aplicabile în Transilvania, Banat, Covasna, Satu-Mare, Maramureș și Bucovina au fost menținute fără însă a se fi putut unifica cele trei regimuri de carte funciară amintite, care, în unele privințe, aveau o reglementare diferită.

În paralel cu menținerea vechilor cărți funciare, s-a demarat acțiunea pentru elaborarea unei legislații noi, moderne și unitare a cărților funciare pentru întreaga țară. În acest scop în anul **1933** apare Legea nr. 93 pentru organizarea cadastrului funciar și introducerea cărților funciare în Vechiul Regat și Basarabia¹⁵, iar în anul **1938** Decretul-lege nr. 115 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare care, în ideea realizării cadastrului național, a reglementat un sistem unitar și unic de carte funciară, pentru întreaga țară.

În baza Legii nr. 93/1933, s-au efectuat lucrări cadastrale minime – în special în București și o parte din comunele învecinate –, pentru ca finalmente în preajma celui de-al doilea război mondial lucrările să fie sistate din lipsa fondurilor bănești.

În anul 1937 au început și lucrările de întocmire a *cărților funciare provizorii* în București și câteva din localitățile limitrofe în care lucrările cadastrale fuseseră efectuate, însă, aceste cărți funciare n-au ajuns să fie transformate în *cărți*

¹¹ Publicată în M. Of. nr. 142 din 22 iunie 1943.

¹² Publicată în M. Of. nr. 157 din 12 iulie 1947.

¹³ Publicată în M. Of. nr. 240 din 15 octombrie 1938. V. și art. 45 din Legea nr. 241/1947 (care prevede că dispozițiile art. 8, 18 până la 24 inclusiv, 41 și 42 ale acestei legi se aplică și în Bucovina).

¹⁴ V. *supra*, nr. 5 și nota 10.

¹⁵ Publicată în M. Of. nr. 90 din 20 aprilie 1933.

funciare propriu-zise, în conformitate cu prevederile art. 172 sqq. ale Decretului-lege nr. 115/1938.

Această situație a rămas neschimbată până când, după război, cărțile funciare provizorii din București și comunele limitrofe au fost transformate în *cărți de publicitate funciară*, prin Legea nr. 242/1947, creându-se, astfel, un nou sistem – intermediar – de publicitate imobiliară, de aplicabilitate restrânsă, desigur¹⁶.

7. Legislația postbelică în materie de publicitate imobiliară

Prin Legea nr. 59/1974 cu privire la fondul funciar¹⁷, reconfirmându-se obiectivul realizării cadastrului funciar general, s-a prevăzut că, în ceea ce privește organizarea sistemului de publicitate imobiliară și procedura de înscriere a posesorilor de terenuri și construcții, inclusiv a drepturilor reale constituite asupra acestora, în vederea evidenței și opozabilității față de terți, acestea urmează să se stabilească, distinct, printr-o *lege specială* (art. 75). Până în 1989 o astfel de lege n-a apărut.

În aceste condiții, prin fostul art. 98 (abrogat prin L. nr. 169/1997) al noii Legi a fondului funciar nr. 18/1991, republicată, cu modificările ulterioare¹⁸), s-a dispus ca, în termen de 60 de zile de la intrarea în vigoare (20 februarie 1991), Guvernul să prezinte Parlamentului Proiectul legii privind cadastrul general și publicitatea imobiliară, urmând ca până la intrarea în vigoare a noii legi să rămână aplicabile reglementările existente cu privire la evidența terenurilor și publicitatea imobiliară.

8. Legea nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare

Noua Lege a cadastrului și publicității imobiliare¹⁹ a fost adoptată în anul 1996, fiind destinată să pună bazele juridice ale unui cadastru funciar național modern, încă nerealizat, precum și pe cele ale unui sistem unic de publicitate imobiliară de carte funciară, destinat să înlocuiască toate sistemele de publicitate existente. După cum vom vedea și această lege a suferit multiple modificări și completări, generate în primul rând de lipsa de viziune a legiuitorului asupra activității de

¹⁶ V. pentru amănunte, M. Nicolae, *Tratat...*, vol. 1, cit. *supra* [nota 1], nr. 125 sqq., p. 432 sqq.

¹⁷ Publicată în B. Of. nr. 138 din 5 noiembrie 1974.

¹⁸ Legea nr. 18/1991 a fost publicată în M. Of. nr. 37 din 20 februarie 1991 și republicată în M. Of. nr. 1 din 5 ianuarie 1998, dându-se textelor o nouă numerotare, însă, după republicare, a mai suferit și alte importante modificări, cele mai importante dintre ele fiind aduse prin Legea nr. 1/2000 pentru reconstituirea dreptului de proprietate asupra terenurilor agricole și celor forestiere, solicitate potrivit prevederilor Legii fondului funciar nr. 18/1991 și ale Legii nr. 169/1997 (M. Of. nr. 8 din 2 ianuarie 2000) și prin Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente (M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005).

¹⁹ Publicată în M. Of. nr. 61 din 26 martie 1996.

cadastru, dar și asupra construirii și evoluției sistemului propriu-zis de publicitate imobiliară.

9. Noul Cod civil

În materia de publicitate, Noul Cod civil *în afara statuării unor reguli generale privind publicitatea, în art. 18-24 din Titlul preliminar, găsim dispoziții particulare aplicabile mai multor forme de publicitate, atât în dreptul persoanelor²⁰, cât și în dreptul bunurilor. În acest din urmă caz, Noul Cod civil reglementează următoarele trei²¹ forme de publicitate:*

- registrul național notarial al regimurilor matrimoniale, pentru publicitatea convențiilor matrimoniale (art. 334);
- cartea funciară, pentru publicitatea drepturilor imobiliare, a altor drepturi, fapte sau raporturi juridice în legătură cu imobilele înmatriculate și cuprinse în cartea funciară (art. 876-915);
- Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare (în prezent, Registrul Național de Publicitate Imobiliară), pentru publicitatea ipotecilor mobiliare, a operațiunilor asimilate acestora, precum și a altor drepturi mobiliare (art. 2.413-2.419)²².

²⁰ V. art. 200-204 privind înregistrarea persoanelor juridice, art. 283 privind publicitatea căsătoriei.

²¹ Dacă facem abstracție de registrul național al fiducierilor (art. 781 NCC 2009), care a fost suprimat prin art. 83 pct. 14 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a Noului Cod civil, publ. în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011, cu mod. și compl. ulterioare.

De asemenea, nu constituie o formă de publicitate nici „posesia” în materie de bunuri mobile, în ciuda art. 936 NCC care declară, în mod formal și categoric, că, exceptând cazurile prevăzute de lege, „posesia de bună-credință a bunului mobil asigură *opozabilitatea* față de terți a actelor juridice constitutive sau translativ de drepturi reale”, deși, posesia este concepută ca o stare de fapt [art. 916 alin. (1) NCC], iar nu de drept. Indiferent de aceasta, posesia nu poate fi considerată o formă de publicitate pentru simplul motiv că stăpânirea în fapt a unui bun nu este susceptibilă de publicitate, în sensul de a reprezenta o formă sau modalitate de cunoaștere de către terți a situației juridice reale a bunului posedat (v., pentru detalii, M. Nicolae, *Tratat...*, vol. I, cit. *supra* [nota 1] nr. 52, text și nota 1, pp. 181-184). Este motivul pentru care posesia imobiliară creează o simplă prezumție de proprietate în favoarea posesorului (art. 935 NCC).

În schimb, mai pot fi citate ca forme de publicitate, consacrate de NCC, chiar dacă utilitatea lor este discutabilă, registrele naționale notariale ale donațiilor, testamentelor, actelor de revocare ori retractare a unui testament, ale actelor de acceptare expresă și renunțare expresă la o moștenire, autentificate de notarul public, precum și cel al actelor de revocare a procurilor autentice notariale [art. 1.012; 1.046; 1.051, 1.053; 1.109, 1.120 alin. (3); art. 2.033 NCC]. În toate acestea cazuri, publicitatea se face numai în scop de „informare” a terților.

²² Cu privire la organizarea și funcționarea Arhivei Electronice de Garanții Reale Mobiliare, v. O.G. nr. 89/2000 privind unele măsuri pentru autorizarea operatorilor și efectuarea înscrierilor în Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare, publicată în M. Of. nr. 423 din 1 septembrie 2000, cu

Dacă în ceea ce privește necesitatea și rolul publicității imobiliare în general, acestea nu mai fac astăzi obiect de controversă, motiv pentru care socotim inutilă reluarea aici, în acest loc, a acestor probleme, nu la fel stau sau, după caz, ar putea să stea lucrurile în ceea ce privește necesitatea și utilitatea codificării și, eventual, a modificării regulilor în materie de carte funciară?!

Într-adevăr, sub primul aspect – cel al *codificării* regulilor de publicitate imobiliară – chiar dacă un cod civil complet nu poate să omită chestiunea publicității în materia drepturilor reale imobiliare, aceasta poate fi rezolvată fie la nivel de principiu, prin enunțarea obligativității sau neobligativității publicității imobiliare și fixarea doar a efectelor juridice ale formalității de publicitate respective²³, fie prin reglementarea mai amplă ori amănunțită, cvasicompletă, a întregii materii²⁴. Din considerente tehnice și de flexibilitate a reglementărilor Noul Cod civil a optat, ca și Codul civil Carol II din 1940, pentru reglementarea doar a regulilor zise materiale (*i.e.* de drept substanțial), de bază, ale cărții funciare, lăsând pe seama legii speciale procedura de înscriere.

Cât privește însă cel de-al doilea aspect, mult mai important – cel al *modernizării* (*rectius*, perfecționării, consolidării și completării) respectiv al modificării radicale a regimului anterior de carte funciară, stabilit prin Legea nr. 7/1996 –, odată admisă introducerea în cod a regulilor substanțiale de drept tabular (art. 876-915), acesta a constituit, în mod neîndoielnic, încă din anii 1998-1999 când au început lucrările la Cartea III a noului cod, una dintre problemele cele mai arzătoare ale viitoarei codificări (*infra*, nr. 12).

modificările ulterioare, iar cu privire la actualul Registrul Național de Publicitate Imobiliară – succesorul Arhivei –, v. Legea nr. 297/2019 Registrul Național de Publicitate Imobiliară și pentru abrogarea Ordonanței Guvernului nr. 89/2000 privind unele măsuri pentru autorizarea operatorilor și efectuarea înscrierilor în Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare, publ. în M. Of. nr. 1040 din 7 decembrie 2018. Pentru dezvoltări, v. R. Rizoiu, *Publicitatea mobilă prin Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare*, în RRDP nr. 6/2013, p. 144 sqq.; idem, *Ce e prea mult strică: Despre eficiență în sistemele de publicitate (i)mobiliară*, în RRDP nr 2/2018, p. 106 sqq.

²³ V., în acest sens, C. civ. basarabean (2002, 2018). Cf. Proiectul Codului civil al RSR din 1971 (art. 257: „Actele juridice de transmitere a dreptului de proprietate privitor la un imobil sau de constituire ori transmitere a unui alt drept real principal privitor la un asemenea bun, vor fi înscrise, potrivit *dispozițiilor legii*, sub sancțiunea de a nu putea fi opuse celui de al treilea, care a dobândit asemenea drepturi, cu privire la același bun, de la aceeași persoană, și care a îndeplinit mai înainte cerințele legii privitoare la înscriere. Lipsa înscrierii nu va putea fi invocată de cel de al treilea, dacă acesta a cunoscut pe altă cale actul de transmitere sau de constituire a dreptului”).

²⁴ V., în acest sens, Codul civil din 1864, dar și Codul civil Carol al II-lea (1940) care a reglementat într-un titlu distinct – titlul VI, din cartea III, intitulat „Despre cartea funciară” (art. 747-773) – principalele reguli materiale de carte funciară (noțiunea, obiectul, felul înscrierilor, efectele juridice ale înscrierilor și rectificarea acestora), condițiile și procedura de înscriere fiind rezervată legii speciale (în speță, D.L. nr. 115/1938 privitor la unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare).

III. Spre o legislație unică de carte funciară

A. Decretul-lege nr. 115/1938 și unificarea cărților funciare

10. Caracteristicile Decretului-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare

După cum rezultă chiar din titlul său, Decretul-lege nr. 115/1938 a fost conceput ca o lege de aplicație generală la nivelul întregii țări și care, totodată, să realizeze unificarea legislației cărților funciare din regiunile de carte funciară cuprinzând reglementări fragmentare și parțial depășite prin înlocuirea acestora cu o reglementare unitară, completă și modernă²⁵. În linii generale, autorii săi, printre care se numără și reputatul profesor Salvator Brădeanu, au păstrat sistemul de publicitate imobiliară existent în Transilvania, însă au ținut seama și de progresele înregistrate în celelalte legislații europene și, în special, de experiența sistemului aplicat în Alsacia și Lorena²⁶ după anexarea lor în 1871 de către Germania și care a demonstrat nu numai superioritatea incontestabilă a regimului alsacian față de sistemul de transcripțiuni și inscripțiuni, dar și conviețuirea armonioasă a principiilor de drept francez cu principiile de carte funciară²⁷.

²⁵ Este de remarcat că în anul 1938 – data adoptării acestui decret-lege fundamental – în Transilvania erau cunoscute nu mai puțin de 7 «tipuri curente» de cărți funduare: 1) cărți funciare întocmite potrivit Landtafelpatentului din 1794; 2) cărți funciare de localizare (protocoalele funduare); 3) cărți funciare transformate în urma segregării sau proporționalizării proprietății iobagilor de cea a nobilimii, prin procese urbariale; 4) cărți funciare transformate pentru o comună întregă sau numai pentru anumite tarlale în urma comasării; 5) cărți funciare pentru care lucrările de comasare s-au început cu mulți ani în urmă (10-30 ani) fără să se fi făcut și lucrările de transformare; 6) cărți funciare transformate în urma înscrierii posesorilor în cartea funciară pe baza posesiei faptice; 7) cărți funciare definitive, întocmite pe bază de lucrări cadastrale. Toate aceste 7 „tipuri curente” de cărți funciare, identificate de prof. S. Brădeanu, în urma anchetei întreprinse în anul 1938 la instanțele de carte funduară din Transilvania, în calitate de delegat cu organizarea unui serviciu central al cărților funciare în Ministerul Justiției (în speță, Direcția cărților funciare și a cadastrului funciar) erau supuse, după același autor, la trei regimuri de carte funciară diferite: a) regimul de carte funduară din fostele teritorii supuse dreptului civil maghiar (Ordonanța din 1855); b) regimul cărților funduare din fostele teritorii de drept austriac (Ordonanța din 1870); c) regimul de carte funduară al Landtafelpatentului din 1794, din regiunile foste grănicerești, unde nu se terminaseră încă lucrările de transformare a cărților funduare (S. Brădeanu, *Extinderea legislației civile și comerciale a Vechiului Regat în România de peste Carpați*, Ed. „Dacia Traiană”, Sibiu, 1944, pp. 143-144).

²⁶ În legătură cu acest sistem, menținut și după revenirea Alsaciei și Lorenei sub suveranitatea franceză, după primul război mondial, v. M. Nicolae, *Tratat...*, vol. 1, cit. *supra* [nota 1], nr. 87, p. 334 sqq.

²⁷ V., în acest sens, S. Brădeanu, *Către o nouă legislațiune funciară*. București, 1938, pp. 75-78.

Decretul-lege nr. 115/1938 a fost însă pus în aplicare numai în regiunile de carte funciară – Transilvania, Banat, Crișana, Satu Mare și Bucovina de Sud –, celelalte zone ale României aparținând Vechiului Regat rămânând supuse sistemului de transcripțiuni și inscripțiuni imobiliare. Aceasta a făcut ca în România să fie aplicate două sisteme diferite de publicitate imobiliară, ceea ce evident nu a fost și nu este normal pentru un stat unitar.

Decretul-lege nr. 115/1938 cuprinde 194 articole, structurate în 8 capitole: Capitolul I intitulat „Dispoziții generale” se referă la modul de organizare administrativă a cărților funciare ca sistem de publicitate imobiliară (art. 1-10) și la principiile fundamentale ale cărții funciare (art. 11-42); Capitolele II-IV cuprind dispoziții privitoare la regimul înscrierilor care se fac în cartea funciară: *intabularea, înscrierea provizorie și notarea* (art. 43-109); Capitolul V statornicește regulile de procedură (art. 110-138), iar Capitolul VI (art. 139-146) cuprinde normele tehnice cu privire la ținerea cărților funciare; în sfârșit, ultimele două capitole se referă la punerea în aplicare a legii și la procedura de introducere a cărților funciare (Capitolul VII), respectiv, la dispozițiile finale (Capitolul VIII).

B. Legea nr. 7/1996 și noile cărți funciare

II. Caracteristicile Legii nr. 7/1996 a cadastrului și publicității imobiliare

Publicată în M. Of. nr. 61 din 26 martie 1996 și republicată, pentru prima oară²⁸, în M. Of. nr. 201 din 3 martie 2006, Legea nr. 7/1996 reglementează în cadrul aceluiași act normativ două instituții distincte, instituția tehnică a cadastrului și

²⁸ Anterior republicării din 2006, Legea nr. 7/1996 (publicată în M. Of. nr. 61 din 26 martie 1996), a fost modificată și completată prin:

– O.U.G. nr. 291/2000 pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996 (M. Of. nr. 706 din 29 decembrie 2000), aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 308/2001, publicată în M. Of. nr. 312 din 12 iunie 2001;

– O.U.G. nr. 70/2001 pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996 (M. Of. nr. 266 din 23 mai 2001), aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 78/2002, publicată în M. Of. nr. 154 din 4 martie 2002;

– O.U.G. nr. 41/2004 pentru modificarea și completarea Legii cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996 (M. Of. nr. 509 din 7 iunie 2004), aprobată cu modificări și completări prin Legea nr. 499/2004, publicată în M. Of. nr. 1.069 din 17 noiembrie 2004;

– Legea nr. 247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente, publicată în M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005, care a dispus republicarea Legii nr. 7/1996, cu toate modificările și completările ulterioare, dându-se textelor o nouă numerotare (art. II din titlul XII privitor la modificarea și completarea Legii cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996).

instituția juridică a cărților funciare, fiind alcătuită structural din trei titluri, și anume:

- *Titlul I*, intitulat „Regimul general al cadastrului și publicității imobiliare”, cuprinde articolele 1-16 în care se găsesc dispoziții referitoare atât la *cadasturul general*, cât și la *cadastrele de specialitate* organizate de ministere, alte instituții centrale de stat, regiile autonome, precum și alte persoane juridice, precum și prevederi referitoare la lucrările de cadastru și de înregistrare sistematică a imobilelor în cartea funciară;
- *Titlul II*, denumit „Publicitatea imobiliară”, care reglementează în articolele 17-55 *noile cărți funciare*, în aspectele lor esențiale: structură, obiectul și felul înscrierilor; organizarea și conducerea birourilor de cărți funciare; procedura de înscriere în carte funciară; titlul II, la rândul său, este împărțit în două capitole: Capitolul I, intitulat „Evidenta cadastral-juridică” (art. 17-46), și Capitolul II, intitulat „Procedura de înscriere în cartea funciară” (art. 47-55).
- *Titlul III*, intitulat „Dispoziții tranzitorii, sancțiuni și dispoziții finale” (art. 56-69), care conține norme referitoare la documentele prin care se finalizează lucrările de cadastru și se trece la întocmirea noilor cărți funciare (art. 56-63), dispoziții privind faptele care constituie contravenții și infracțiuni (art. 64-65), precum și reguli referitoare la punerea în aplicare a legii și abrogarea unor acte normative (art. 66-69)²⁹.

²⁹ Este de observat că această lege, în forma ei originară²⁹, cuprindea *reglementări preponderent enunțative, cu caracter de principiu*, care fie necesitau prin ele însele, fie reclamau, în mod expres, alte reglementări completatoare, ce trebuiau elaborate separat pentru a facilita ori organiza, după caz, punerea ei în aplicare. Existau, desigur, și *reglementări detaliate*, suficiente aplicării lor, prin ele însele, îndeosebi cele privind efectele înscrierilor și rectificarea acestora, însă aceste dispoziții, în ansamblul reglementării, au fost mult mai puține. De altfel, comparativ cu Legea nr. 93/1933 care conținea 78 de articole, iar Decretul-lege nr. 115/1938, nu mai puțin de 194 de articole, noua lege a cadastrului și publicității imobiliare cuprindea, în total, 72 de articole. Din această cauză, pentru aplicarea Legii nr. 7/1996, era absolut necesară existența unui regulament de organizare și funcționare, ceea ce de altfel s-a și prevăzut (art. 63), spre deosebire de Decretul-lege nr. 115/1938, a cărui reglementare detaliată nu a necesitat adoptarea unui astfel de regulament, chiar dacă și în această lege s-a prevăzut, pentru orice eventualitate, posibilitatea întocmirii regulamentelor necesare pentru aplicarea ei (art. 193).

Pe de altă parte, deși este de proporții apreciabile, Legea nr. 7/1996 prezenta destule *omisiuni*, inclusiv *deficiențe* de conținut și de redactare a textelor, mai ales cu privire la calificarea și regimul înscrierilor de carte funciară, efectele înscrierii actelor și faptelor juridice privitoare la drepturile personale, la starea și capacitatea persoanelor în legătură cu imobilele cuprinse în cartea funciară, procedura de înscriere a dezmembrămintelor dreptului de proprietate ori a dreptului de proprietate dobândit în temeiul uzucapiunii etc. (M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 131, pp. 14-19, nr. 421, pp. 761-766), O parte din aceste deficiențe chiar până la apariția NCC au fost, între timp, remediate, cum se știe (v. M. Nicolae, *op. ult. cit.*, nr. 137 sqq., p. 57 sqq.), dar, per

De reținut, că deși a intrat în vigoare la 90 de zile de la publicarea ei (24 iunie 1996), ea nu a fost de îndată pusă în aplicare, deoarece nu fusese adoptat Regulamentul de organizare și funcționare a birourilor de carte funciară ale judecătoriilor (art. 65), astfel încât nu s-a putut trecere la deschiderea de cărți funciare provizorii, pe de-o parte, iar pe de altă parte a fost controversată și problema supraviețuirii temporare a vechilor sisteme de publicitate, după ce a fost efectiv pusă în aplicare.

Sub primul aspect – *punerea în aplicare a Legii nr. 7/1996 și trecerea treptată la un sistem unic de publicitate imobiliară*, bazat pe cadastrul general și cartea funciară –, **Regulamentul**³⁰, prevăzut de art. 65, deși trebuia să fie întocmit până la data intrării în vigoare a legii (24 iunie 1996), el a fost elaborat și aprobat foarte târziu, după aproape un an și jumătate de la această dată, prin Ordinul ministrului de stat, ministrul justiției nr. 2371/C. din 22 decembrie 1997 și publicat în M. Of. nr. 84 din 23 februarie 1998³¹.

Cu toate acestea, nici după adoptarea Regulamentului (1997), Legea nr. 7/1996 n-a fost pusă în aplicare imediat, ci abia după încă un an și 5 luni de la publicarea lui, prin **Ordinul ministrului de stat, ministrul justiției nr. 1330/C. din 25 iunie 1999** (nepublicat) – despre care putem spune acum, retrospectiv, că a

ansamblu, reglementarea a rămas încă neîndestulătoare, regimul publicității imobiliare fiind grav bulversat prin apariția O.U.G. nr. 64/2010 (*ibidem*, nr. 142, pp. 69-73), pentru a fi, integral și profund reformat abia odată cu intrarea în vigoare a NCC care a restaurat, în cvasiintegralitatea lor, cu unele perfecționări, desigur, vechile principii de carte funciară, statornicite prin Decretul-lege nr. 115/1938. V., pentru amănunte, M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 422 sqq., p. 767 sqq.

³⁰ Avem în vedere fostul Regulament de organizare și funcționare a birourilor de carte funciară ale judecătoriilor, în vigoare până în 2006, când a fost înlocuit cu Regulamentul din 2006 (elaborat de Agenția Națională de Cadastru și Publicitate Imobiliară) și care a rămas în vigoare până în 2014, când a fost adoptat actualul Regulament de avizare, recepție și înscriere în evidențele de cadastru și carte funciară (aprobat prin Ordinul DGANCPPI nr. 700/2014, publ. în M. Of. nr. 809 din 6 noiembrie 2014).

³¹ În această ordine de idei este de semnalat faptul că, în ce privește cel de al doilea act – **Metodologia unitară pentru evidența tehnică, economică și juridică** la care se referea art. 70 din Lege –, nici până astăzi, după republicarea Legii în 2006 și modificarea ei ulterioară, prin O.U.G. nr. 64/2010, nu a fost elaborat, ceea ce ne scutește de orice comentariu. Menționăm, totuși, că ONCGC a elaborat o Metodologie pentru realizarea cadastrului general și a sistemului de evidență cadastrală tehnică, economică și juridică, dar această metodologie nu s-a stabilit în colaborare cu ministerele de specialitate și Ministerul Justiției, așa cum prevedea art. 70, și nici n-a fost publicată în „Monitorul Oficial al României”, Partea I. Precizăm că, finalmente, prin Legea nr. 247/2005, publicată în M. Of. nr. 653 din 22 iulie 2005, art. 70 din Lege a fost abrogat (art. I, pct. 73 din titlul XII), astfel încât, se pare, o asemenea metodologie nu mai este necesară pentru efectuarea lucrărilor de cadastru, fiind suficiente normele tehnice pentru introducerea cadastrului general elaborate de ONCGC și aprobate prin Ordinul ministrului administrației și internelor nr. 534/2001, publicat în M. Of. nr. 744 din 21 noiembrie 2001.

constituit, indiscutabil, adevăratul act de naștere al actualului sistem de publicitate, motiv pentru care conducerea Ministerului Justiției de la acea epocă, în frunte cu dl. prof. Valeriu Stoica, ministrul în funcțiune, merită toate felicitările – s-a dispus ca:

„Începând cu 1 iulie 1999 toate birourile de carte funciară vor trece la înființarea cărților funciare cu caracter nedefinitiv, conform Instrucțiunilor cuprinse în anexele 1-4, ce fac parte integrantă din prezentul ordin.” (s.n., M.N.).

Tot în scopul facilitării punerii în aplicare a dispozițiilor Legii nr. 7/1999 s-a încheiat la 24 iunie 1996 un **Protocol** între Ministerul Justiției, Oficiul National de Cadastru, Geodezie și Cartografie și Uniunea Națională a Notarilor Publici din România (singura instituție ai cărei membri, prin reprezentanți de frunte, în special cei aflați în Vechiul Regat, s-au opus cu vehemență punerii în practică a noului sistem de carte funciară).

Sub al doilea aspect – **controversa asupra domeniului de aplicare imediată a Legii nr. 7/1996** –, după cum am arătat, pe larg, cu altă ocazie³², în opinia noastră, **Legea nr. 7/1996 a intrat în întregime în vigoare la 24 iunie 1996, însă punerea sa în aplicare a fost întârziată**, din motive pe care nu mai are rost să le amintim aici. Esențial rămâne că, pe data punerii sale în aplicare (1 iulie 1999), și-au încetat (sau ar fi trebuit să-și înceteze) activitatea toate cele trei sisteme anterioare de publicitate, atât cel de transcripțiuni și de inscripțiuni, cât și cele bazate pe cartea funciară, respectiv pe cartea de publicitate imobiliară³³. Această opinie a fost împărtășită nu numai de autori de mare prestigiu, inclusiv practicieni

³² V. M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 135, p. 23 sqq. În același sens, v. și autorii citați *infra*, nota 34.

³³ De altfel, cu altă ocazie (v. M. Nicolae, *Notă* la sent. civ. nr. 4203/1995 a Jud. Sector 5 București, în *Dreptul* nr. 11/1996, pp. 109-110) am opinat că în legătură cu intrarea în vigoare a Legii nr. 7/1996 se impune a fi făcute următoarele distincții:

– În regiunile cu carte funciară soluția ar fi aceea a aplicării imediate a noii legi, ceea ce înseamnă că Decretul-lege nr. 115/1938 și Legea nr. 242/1947 devin inaplicabile și că operațiunile de cărți funciare pot fi făcute în condițiile Legii nr. 7/1996 (art. 21 și urm.) în aceleași cărți funciare; oricum, indiferent de soluția adoptată, efectul constitutiv al înscrierilor de carte funciară trebuie considerat înlăturat chiar de pe data intrării în vigoare a Legii nr. 7/1996;

– În celelalte regiuni supuse sistemului de publicitate al registrelor de transcripțiuni și inscripțiuni, sistemul personal de publicitate realizat prin aceste registre trebuie considerat ca abolit, chiar de pe data intrării în vigoare a Legii nr. 7/1996, fiind aplicabile dispozițiile art. 61 alin. 1 din aceeași lege.

Acest punct de vedere și-a dovedit în timp viabilitatea, deoarece în anii 2004-2005 cu ocazia modificărilor aduse Legii nr. 7/1996 s-a optat tocmai pentru soluțiile avansate de noi, pe cale de interpretare, încă din anul 1996. Cf. fostul art. 60 (devenit art. 58, după republicare în 2006) din Legea nr. 7/1996, astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 41/2004 și prin Legea nr. 247/2005.

reputați³⁴, ci și de instanțele noastre judecătorești³⁵, fiind, ulterior, tranșată în mod definitiv de legiuitor, mai întâi prin O.U.G. nr. 41/2004 și apoi prin Legea nr. 247/2005.

³⁴ În același sens, v. și: C. Bîrsan, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. All Beck, București, 2001, pp. 356-357; L. Pop, *Dreptul de proprietate și dezmembrămintele sale*, ed. revăzută și completată, Ed. Lumina Lex, București, pp. 308-312; L. Pop, L.-M. Harosa, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. Universul Juridic, București, 2006, pp. 379-383; Adde Tr. Dârjan, *Distincția dintre acțiunea în executare silită a antecontractului de vânzare-cumpărare și acțiunea în prestație tabulară în dinamica sistemelor de publicitate imobiliară*, în *Dreptul* nr. 7/2002, pp. 113-115; *idem*, *Notă explicativă și aprobativă* la dec. nr. 1731/1999 a C. Ap. Cluj, s. civ., în *Dreptul* nr. 12/2000, pp. 113-116; Cristina Cucu, *Legislația cadastrului și a publicității imobiliare. Comentarii și explicații*, Ed. All Beck, București, 2005, pp. 247-248; Aurelia Rusu, *Notă* sub dec. nr. 21/2005 a ICCJ, SU, în „Publicitatea imobiliară. Cărțile funciare. Practică judiciară”, Ed. Hamangiu, București, 2006, nr. 41, pp. 112-116; *idem*, *Acțiunile de carte funciară. Studiu de doctrină și jurisprudență*, Ed. Hamangiu, București, 2008, în special nr. 48-53, pp. 37-43; Andrea Țuluș, *Notă critică* la dec. nr. XXI din 12 decembrie 2005 a Înaltei Curți de Casație și Justiție, Secțiunile Unite, în RRDP nr. 4/2007, pp. 223-225; D.-C. Ungur, *Legea aplicabilă acțiunilor în constatarea dobândirii prin uzucapiune a dreptului de proprietate asupra unui imobil situat în zona de incidență a Decretului-lege nr. 115/1938, introduse după intrarea în vigoare a Legii nr. 7/1996*, în *Dreptul* nr. 6/2007, pp. 71-82; V. Stoica, *Drept civil. Drepturile reale principale*, Ed. C.H. Beck, București, 2009, nr. 333, p. 420 sqq.

³⁵ V., pentru aplicații practice: C. Ap. Cluj, s. civ., dec. nr. 1731/1999, cit. *supra* [nota 34] (pentru aplicarea fostului art. 60 din Lege); *idem*, s. civ., dec. nr. 1095/2001, în PR nr. 2/2002, III, 100, p. 135 (în privința fostului art. 58 alin. 3 din Lege, devenit art. 56 alin. 3, după republicarea din 2006 a L. nr. 7/1996); *idem*, dec. nr. 2435/2001, în C. Jud. nr. 11/2002, pp. 67-68; *idem*, dec. nr. 1386/R/2004, *apud* Aurelia Rusu, *op. cit.* (2006), nr. 71, pp. 203-208 (rectificarea cărții funciare ca urmare a neconcordanței între starea tabulară și situația reală a imobilului); C. Ap. București, s. a III-a civ., dec. civ. nr. 2592/2001, în *Practică judiciară civilă 2001-2002*, nr. 101, p. 269 (în privința art. 59 din Lege, devenit art. 57 după republicare); C. Ap. Timișoara, s. civ., dec. nr. 1881/2002, *apud* Aurelia Rusu, *op. cit.* (2006), nr. 70, pp. 201-203 (rectificarea cărții funciare în cazul în care mențiunile din cartea funciară nu corespund cu situația reală).

Contra, adică în favoarea aplicării în continuare dispozițiilor Decretului-lege nr. 115/1938 până la definitivarea lucrărilor cadastrului general în fiecare unitate administrativ-teritorială locală (comună, oraș sau municipiu), v. în special: C. Ap. Brașov, s. civ., dec. nr. 699/R/2002, *apud* Aurelia Rusu, *op. cit.* (2006), nr. 15, pp. 48-51 (conform art. 72 din L. nr. 7/1996 și art. 129 din Regulamentul MJ din 1997, principiul efectului constitutiv de drept real al înscrierii în cartea funciară se mai aplică temporar, urmând să-și înceteze aplicabilitatea după definitivarea lucrărilor cadastrale și registrelor de publicitate imobiliară pentru întreg teritoriul administrativ al unui județ); *idem*, dec. nr. 1208/R/2001, *cit. supra* (cazurile de rectificare a cuprinsului cărții funciare); *idem*, dec. nr. 894/R/2002, *apud* Aurelia Rusu, *op. cit.* (2006), nr. 72, pp. 208-209 (aplicabilitatea art. 37 și 38 din D.L. nr. 115/1938); *idem*, dec. nr. 846/R/2003, *ibidem*, nr. 74, pp. 215-215 (caracterul accesoriu al acțiunii în rectificare întemeiate pe art. 34 pct. 1 din D.L. nr. 115/1938); C. Ap. Alba Iulia, s. civ., dec. nr. 1586/2004, *apud* Aurelia Rusu, *op. cit.* (2006), nr. 73, pp. 210-215 (efectele acțiunii în rectificare față de terții dobânditori de bună-credință și cu titlu oneros).

Astfel, conform art. 60 din Legea nr. 7/1996 (devenit art. 58, după republicarea Legii în 2006), astfel cum a fost succesiv modificat prin cele două acte normative (O.U.G. nr. 41/2004 și L. nr. 247/2005):

„(1) În regiunile de carte funciară supuse Decretului-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare sau, după caz, Legii nr. 242/1947 pentru transformarea cărților funciare provizorii din Vechiul Regat în cărți de publicitate funciară, înscrierile privitoare la imobile, cuprinse în cărțile funciare sau, după caz, în cărțile de publicitate funciară, **vor continua să fie făcute în aceste cărți, cu respectarea și în condițiile dispozițiilor prezentei legi.**

(2) În regiunile de transcriptiuni și inscripțiuni imobiliare, până la deschiderea cărții funciare, privilegiile și ipotecile legale, sechestrul, urmărirea imobilului, a fructelor și veniturilor sale, punerea în mișcare a acțiunii penale, precum și acțiunile pentru apărarea drepturilor reale privitoare la imobilele neînscrise în cartea funciară vor continua să fie înscrise în vechile registre de publicitate imobiliară.

(3) În cazul înscrierii unei construcții, a dezmembrării sau alipirii unui corp funciar înscris într-o carte funciară întocmită în baza Decretului-lege nr. 115/1938, precum și pentru înscrierea imobilelor dobândite în temeiul legilor funciare, pentru imobilul desprins **se va deschide o nouă carte funciară, potrivit prevederilor prezentei legi.**” (s.n., M.N.).

De asemenea, conform art. 113 din Regulamentul ANCP1 din 2006, în acord cu prevederile art. 58 din Lege (în forma republicată din 2006):

„(1) Până la finalizarea lucrărilor cadastrale și a registrelor de publicitate imobiliară pe întreg teritoriul fiecărui județ, în localitățile cu regim de carte funciară supuse Decretului-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare sau, după caz, Legii nr. 242/1947 pentru transformarea cărților funciare provizorii în cărți de publicitate funciară, înscrierile privitoare la imobile, cuprinse în cărțile funciare sau, după caz, în cărțile de publicitate funciară, vor continua să fie făcute în aceste cărți, cu respectarea și în condițiile legii.

(2) În cazul imobilelor cuprinse în cărți funciare deschise în temeiul Decretului-lege nr. 115/1938, pentru care s-a întocmit documentație cadastrală, numărul cadastral se va menționa în cartea funciară alături de numărul topografic până la efectuarea următoarei operațiuni care presupune o dezlipire sau o alipire. Ulterior se va indica doar numărul cadastral.

(3) În localitățile cu regim de transcriptiuni și inscripțiuni, până la deschiderea cărților funciare, privilegiile, ipotecile legale, sechestrul, urmărirea imobilului, a fructelor și a veniturilor sale, punerea în mișcare a acțiunii penale, precum și acțiunile pentru apărarea drepturilor reale vor continua să fie înscrise în vechile registre de publicitate imobiliară, potrivit Codului civil și Codului de procedură civilă. Modelul de cerere pentru eliberarea unui certificat de sarcini este prezentat în anexa nr. 13.

(4) În ceea ce privește actele având ca obiect drepturi reale imobiliare referitoare la terenuri situate în zone pentru care nu s-au finalizat încă lucrările cadastrului general se vor avea în vedere prevederile art. 59 din lege, efectuându-se înscrieri în câte o carte funciară conform prevederilor acesteia”.

Prin urmare, conform dispozițiilor legale precitate:

– în *vechile regiuni de carte funciară* înscrierile privitoare la imobile cuprinse în cărți funciare vor continua să fie făcute în aceste cărți³⁶, dar numai cu respectarea și în condițiile prevăzute de Legea nr. 7/1996³⁷, deci cu *înlăturarea definitivă a prevederilor reglementărilor anterioare de carte funciară* (D.L. nr. 115/1938; L. nr. 242/1947), asigurându-se astfel aplicarea uniformă și exclusivă a dispozițiilor actuale de carte funciară cuprinse în Legea nr. 7/1996; sau cum s-a spus, într-un

³⁶ În schimb, în cazul înscrierii unei construcții, a dezmembrării sau alipirii unui corp funciar înscris într-o carte funciară întocmită în baza Decretului-lege nr. 115/1938, precum și pentru înscrierea imobilelor dobândite în temeiul legilor funciare, pentru imobilul desprins **se va deschide o nouă carte funciară**, în condițiile noii legi (art. 58 alin. 3 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006), vechea carte funciară urmând a fi menținută, dacă partea din imobil a fost reînscrisă în aceeași carte funciară, sau închisă, în mod definitiv, dacă toate părțile din imobilul dezmembrat se înscriu în alte cărți funciare.

³⁷ V., în același sens, CC, dec. nr. 576/2010 referitoare la excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 58 alin. 1 din Legea cadastrului și publicității imobiliare nr. 7/1996, publicată în M. Of. nr. 393 din 14 iunie 2010:

„Examinând excepția de neconstituționalitate, Curtea reține că art. 60 din Legea nr. 7/1996, în conținutul ce l-a avut la data intrării în vigoare, prevedea că acțiunile introduse în temeiul art. 22, 23, 27, 28 și 38-40 din Decretul-lege nr. 115 din 27 aprilie 1939 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare, aflate în curs de judecată la data intrării în vigoare a prezentei legi, se vor soluționa potrivit dispozițiilor legale sus-menționate, iar „hotărârile judecătorești prin care au fost admise aceste acțiuni vor fi înscrise în cartea funciară”.

În actuala reglementare, art. 58 alin. 1 din Legea nr. 7/1996, republicată, prevede că „*în regiunile de carte funciară supuse Decretului-lege nr. 115/1938 pentru unificarea dispozițiilor privitoare la cărțile funciare sau, după caz, Legii nr. 242/1947 pentru transformarea cărților funciare provizorii din vechiul Regat în cărți de publicitate funciară, înscrierile privitoare la imobile, cuprinse în cărțile funciare sau, după caz, în cărțile de publicitate funciară, vor continua să fie făcute în aceste cărți, cu respectarea și în condițiile dispozițiilor prezentei legi*”.

Așa fiind, în raport cu conținutul ce s-a dat succesiv articolului sus-menționat, **Curtea constată că se impune să se considere că numai înscrierile ulterioare intrării în vigoare a Legii nr. 7/1996 vor trebui făcute cu respectarea prevederilor acestei legi** (s.n. – M.N.) – *ibidem*.

Este drept, Curtea Constituțională nu precizează când intră în vigoare Legea nr. 7/1996 – chestiune care excedează competenței sale –, dar, pe fond, merită a fi remarcată interpretarea corectă a sensului sintagmei „cu respectarea și în condițiile dispozițiilor prezentei legi”, expresie interpretată de multe ori eronat ca referindu-și fie la dispozițiile procedurale ale Legii nr. 7/1996 (Gh. Vidican, *Discuții în legătură cu interpretarea dispozițiilor art. 17 din Decretul-lege nr. 115/1938*, în Dreptul nr. 8/2007, p. 116 sqq.), fie la dispozițiile legale aplicabile până la data introducerii cadastrului general pe fiecare teritoriu administrativ al unei localități – comună, oraș sau municipiu.

mod destul de sugestiv, după punerea în aplicare a noilor dispoziții legale, vechile cărți funciare nu mai constituie decât „suportul material al înscrierii (intabulării) dobândirii”³⁸, fapt confirmat ulterior, *in terminis*, de noile prevederi ale art. 58 din Legea nr. 7/1996, republicată în 2006³⁹;

– în *regiunile de transcripțiuni și inscripțiuni imobiliare*, până la deschiderea noilor cărți funciare (în condițiile art. 59 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006, sau art. 61 din aceeași L. nr. 7/1996, în forma sa inițială, din 1996), privilegiile și

³⁸ C. Bîrsan, *op. cit.* [nota 34], p. 357. În același sens, Aurelia Rusu, *Notă* sub dec. nr. 21/2005 a ICCJ, cit. *supra* [nota 34], p. 115.

³⁹ În *același sens*, v. D.-C. Ungur, *op. cit.* [nota 34], p. 74 sqq., care arată totodată că noțiunile folosite de legiuitor de „încetare a aplicabilității” și de „abrogare” nu sunt diferite decât în aparență, deoarece „prin abrogare se înțelege încetarea aplicabilității unei legi la o anumită dată prevăzută de legiuitor, iar prin încetarea aplicabilității unei legi se înțelege același lucru. Nu are nicio relevanță în practica judiciară că o lege nu este abrogată, câtă vreme ea nu se mai aplică. Efectul este același în cazul încetării aplicabilității legii și în cazul abrogării, legea nu mai este incidentă situațiilor juridice născute după ce ea își încetează aplicabilitatea” (p. 71). Cât privește chestiunea aplicării Decretului-lege nr. 115/1938, ea este rezolvată, conform acestui autor, chiar de legiuitor, cel puțin în urma modificării „fundamentale” aduse, în anul 2005, Legii nr. 7/1996, în sensul abrogării fie „implicite”, dar neîndoelnic, fie „expres indirecte” (*sic!*) a decretului-lege amintit (*ibidem*, pp. 74-78).

Într-o *altă opinie*, se susține că noile art. 58 și 59 din Legea nr. 7/1996, republicată în 2006, redactate defectuos, trebuie totuși interpretate restrictiv, respectiv în sensul aplicării imediate și generale doar a *dispozițiilor noi de procedură* cuprinse în Legea nr. 7/1996, republicată, iar nu și a celor de drept material, deoarece, altminteri, prevederile art. 69 alin. 2 din Lege ar deveni inaplicabile, fiind preferabilă revenirea (*sic!*) la formulele anterioare (Gh. Vidican, *Discuții...*, cit. *supra* [nota 37], pp. 116-118).

Nu putem fi de acord cu o astfel de interpretare, vădit arbitrară, întrucât, pe de o parte, nu ține seama de principiul *lex posterior derogat priori*, în raport cu care dispozițiile dintr-o lege modificată se interpretează în raport cu textele noi ori modificate, iar nu invers, și, pe de altă parte, din textele citate nu rezultă că legiuitorul a dorit să limiteze aplicarea imediată a dispozițiilor legii noi numai la cele de procedură, ci, dimpotrivă, a urmărit să specifice faptul că vechile cărți funciare ori de publicitate funciară continuă să servească drept suport material pentru viitoarele înscrieri, deoarece noile cărți funciare urmează a fi deschise abia după introducerea cadastrului general în zonele de carte funciară. În plus, contrar opiniei pe care o respingem, nimic nu oprește ca aceași carte funciară să cuprindă înscrieri care să producă alte efecte juridice decât cele prevăzute de legea veche, din moment ce cartea funciară este un simplu document (*instrumentum*), iar nu un act juridic, ale cărui efecte să fie discutabile din punct de vedere al acțiunii în timp a legii civile. Prin urmare, este posibil ca, în temeiul legii vechi, o înscriere să fie constitutivă de drepturi, iar ulterior, prin legea nouă o astfel de înscriere să nu mai aibă acest efect. Este cazul, de altfel, și al Legii nr. 7/1996, care în forma inițială (din 1996) a prevăzut că notarea unor drepturi personale, acte sau fapte juridice are efect informativ (art. 40, în forma originală), iar în forma dată de Legea nr. 247/2005, același text (devenit art. 38, în forma republicată) să prevadă un efect cvasiconstitutiv de drepturi (*i.e.* de opozabilitate *erga omnes*) pentru aceeași categorie de înscrieri, fără a fi nevoie de noi cărți funciare pentru ca să opereze dispozițiile legii noi modificate.

ipotecile legale, sechestrul, urmărirea imobilului, a fructelor și veniturilor sale, punerea în mișcare a acțiunii penale, precum și acțiunile pentru apărarea drepturilor reale privitoare la imobilele neînscrise în cartea funciară vor continua să fie înscrise în vechile registre de publicitate imobiliară, cu efect de opozabilitate față de terți sau în scop pur informativ, după caz.

C. Noul Cod civil și noile cărți funciare

12. Carențele sistemului de publicitate imobiliară, creat prin Legea nr. 7/1996

Chiar dacă, față de forma sa originală din 1996, au intervenit în timp îmbunătățiri substanțiale, ce merită salutate, cu excepția, desigur, a mutilării principiului legalității înscrierilor de carte funciară⁴⁰, totuși, nu se poate vorbi că Legea nr. 7/1996 a răspuns (și răspunde astăzi) tuturor cerințelor unui sistem de publicitate modern unic, unitar și deplin eficace, așa cum îl oferă, de exemplu, sistemul Torrens, sistemul german sau cel elvețian și cum îl oferea, trebuie s-o recunoaștem, vechiul sistem de carte funciară introdus prin Decretul-lege nr. 115/1938.

Într-adevăr⁴¹:

În primul rând, deși se poate, în sfârșit, vorbi de un sistem *unic* de carte funciară, aplicabil pe întreg teritoriul țării, inclusiv în vechile regiuni de carte funciară, după cum o spune în mod expres art. 58 din Legea nr. 7/1996, republicată în 2006 (astfel cum a fost modificat prin O.U.G. nr. 41/2004, Legea nr. 247/2005 și O.U.G. nr. 64/2010), totuși, formalitățile de publicitate imobiliară prin cartea funciară nu au caracter unic, de exclusivitate, pentru toate operațiunile juridice imobiliare, cum ar fi fost logic și foarte practic, de vreme ce, de exemplu:

- imobilele care fac obiectul unei activități miniere sau petroliere se înscriu în documente de evidență specifice (cartea minieră sau cartea petrolieră, după caz);
- contractele de arendare se înscriu în alte registre publice decât cartea funciară;
- chitanțele de plată anticipată a chiriei pe o durată de până la 2 ani inclusiv nu sunt supuse înscrierii în cartea funciară;
- ipoteca asupra ameliorațiilor aduse imobilului trebuie înscrisă, în mod curios, în Arhiva Electronică de Garanții Reale Mobiliare (în prezent, Registrul Național de Publicitate Imobiliară) pentru a asigura conservarea rangului dobândit inițial, în ipoteza în care ar veni în conflict cu garanții reale mobiliare;

⁴⁰ A se vedea M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 137 sqq., p. 57 sqq.

⁴¹ *Ibidem*, nr. 421, pp. 761-766.

- notarea minorității, interdicției judecătorești, declarației de utilitate publică a unor lucrări etc. nu asigură opozabilitatea acestora, astfel încât, în lipsa notării lor, trebuie consultate alte registre publice ori alte documente etc.

În al doilea rând, regulile de carte funciară *nu sunt uniforme*, ci comportă adesea excepții, mai mult sau mai puțin justificate, cum este cazul, de exemplu, al imobilelor din domeniul privat care nu sunt înscrise în aceleași cărți funciare, deși este vorba despre bunuri proprietate privată, ci în cărți funciare speciale, soluție justificată doar pentru imobilele proprietate publică. În plus, și ceea ce este cel mai grav, aplicabilitatea regulilor de carte funciară – de ex. a principiului priorității ori a principiului publicității materiale – depinde nu numai de buna- sau rea-credință a acestuia, ci și de caracterul oneros sau cu titlu gratuit al titlului acestuia, fără a mai vorbi de criteriile de determinare a bunei-credințe, care este apreciată, cum am văzut, când după criteriile subiective (art. 28 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006), când prin prisma unor elemente obiective, în care simpla cunoaștere a cauzei (viciului) care afectează valabilitatea înscrierilor este indiferentă, fiind lipsită, așadar, de efecte juridice (art. 31 alin. 2 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006), dar, mai mult, și ceea ce este de-a dreptul revoltător, în cazul principiului priorității, aplicarea acestuia mai depinde și după cum este vorba de drepturi reale principale ori de drepturi reale accesorii (ipotecă, privilegii imobiliare)⁴², ceea ce este de neadmis, după părerea noastră, dacă dorim să avem un sistem de publicitate coerent, sigur, echitabil, nediscriminatoriu și performant.

În acest context, nu trebuie uitat nici faptul că principiul legalității materiale a înscrierilor de carte funciară⁴³ a fost grav amputat, în 2004, prin eliminarea

⁴² Reamintim că, în sistemul art. 28 din Lege (v. M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 232, pp. 325-328), buna-credință a terțului dobânditor fie nu contează (în cazul dobândirilor prin acte cu titlu gratuit), fie se apreciază cu prea multă ușurință, simpla cunoștință a unei înstrăinări sau constituirii anterioare de drepturi fiind suficientă pentru a atrage rea-credință a terțului achizitor și, pe cale de consecință, pentru a opera decăderea lui din beneficiul înscrierii preferențiale a dreptului său (în cazul dobândirilor prin acte cu titlu oneros). Or, într-un sistem coerent și sever de publicitate, cum ar trebui să fie și sistemul român de carte funciară, simpla cunoștință a unei transmisiuni anterioare n-ar trebui să fie opusă terților achizitori ai aceluiași drept și de la același autor, cu excepția cazurilor de fraudă, adică de viclenie, de rea-credință calificată. De altfel, o asemenea condiție negativă, dacă ar fi aplicabilă și în cazul ipotecilor convenționale (cf. art. 25 alin. 3 și art. 47 alin. 4 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006), ea ar duce, inevitabil, la ruina creditului ipotecar, ceea ce nu este admis nici măcar în sistemele personale de publicitate imobiliară, care prevăd că, în materie de privilegii și ipoteci, buna- sau rea-credință a părților este indiferentă (v. M. Nicolae, *Tratat...*, vol. I, cit. *supra* [nota 1], nr. 76 sqq., p. 233 sqq.), preferința fiind dată în aceste cazuri exclusiv de rangul înscrierii în registrele de publicitate.

⁴³ Cf. M. Nicolae, *op. cit.*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 199 sqq., p. 205 sqq.

obligației registratorului de carte funciară de a cenzura, pe baza înscrisurilor anexate cererii de înscriere, îndeplinirea condițiilor de fond și de formă ale actului juridic având ca obiect înstrăinarea, constituirea, modificarea sau stingerea unui drept real, prevăzându-se, *in terminis*, că acesta va verifica, între altele, numai dacă înscrisul „este încheiat cu respectarea formelor prescrise de lege” [art. 48 alin. 1 lit. c) din L. nr. 7/1996, republicată în 2006] pierzându-se din vedere faptul că, prin obiectul și scopul său, cartea funciară este chemată să garanteze nu numai existența, ci și validitatea drepturilor reale în folosul terților dobânditori de bună-credință și cu titlu oneros. Or, cum mai poate fi atins un asemenea obiectiv, dacă registratorul va fi „obligat”, cu *bună-știință*, să dispună înscrierea unor drepturi dobândite în baza unor acte nevalabile, afectate de vicii grave și manifeste de legalitate, ori încheiate de către titulari care nu aveau cu certitudine capacitatea sau calitatea să dispună ori, după caz să dobândească astfel de drepturi?!

În al treilea rând, cât privește *generalitatea*, principiul publicității integrale asigură existența și funcționarea unui sistem complet de publicitate imobiliară, deoarece sunt supuse publicității, după cum se știe, toate drepturile reale imobiliare, indiferent de izvorul lor, deci, inclusiv drepturile reale dobândite prin succesiune, accesiune imobiliară naturală, uzucapiune, expropriere, vânzare silită, prin hotărâri judecătorești sau prin efectul legii. Mai mult, sunt supuse publicității imobiliare și așa-zisele drepturi personale de folosință – în realitate tot drepturi reale –, actele și faptele juridice privitoare la starea și capacitatea persoanelor și alte raporturi juridice, materiale sau procesuale, privitoare la imobilele înmatriculate în cartea funciară (de exemplu, urmărirea silită a imobilului sau luarea sechestrului asigurător ori judiciar sau notarea acțiunilor judiciare – reale și personale – imobiliare). Totodată, trebuie subliniat, lucru ignorat de multe ori în doctrină sau în practică, că aici nu mai contează natura sau caracterul actului ori faptului juridic în temeiul căruia se solicită înscrierea; de exemplu, este indiferent că este vorba de un act translativ, constitutiv, modificativ, extinctiv sau declarativ de drepturi, material sau jurisdicțional, și nici dacă este vorba de o transmisiune universală, cu titlu universal sau particular.

Sub acest aspect este de observat că, în mod cu totul nejustificat, sunt omise de la înscrierea în cartea funciară operațiuni juridice importante, precum notarea cesiunii creanței ipotecare ori înscrierea ipotecilor colective (*i.e.* a cazului grevării cu aceeași ipotecă a mai multor imobile cuprinse în cărți funciare diferite) și, mai ales, a rămas nereglementată, mai exact „nedezlegată”, problema înscrierii în cartea funciară a posesiei de fapt⁴⁴ care, din perspectiva deschiderii din oficiu a cărților

⁴⁴ V., pentru amănunte, M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 411-414, pp. 743-750. Problema nu este rezolvată nici în prezent. V., pentru detalii și alte soluții, în lumina O.U.G.

funciare definitive, odată cu punerea în aplicare a cadastrului pe un anumit teritoriu – pe un anumit sector cadastral (cf. art. 2 din L. nr. 7/1996, modificat prin O.U.G. nr. 64/2010) – va deveni o chestiune vitală pentru multe persoane, care nu au avut titluri de proprietate ori acestea au fost pierdute, distruse ori devenite nefolosibile.

Tot astfel, problema uzucapiunii tabulare și a celei extratabulare, expres reglementată de fostele art. 27-29 din Decretul-lege nr. 115/1938, a rămas și ea nerezolvată, în Legea nr. 7/1996, deși este evident că datele acestei chestiuni aparent simple nu sunt și nu pot fi aceleași în sistemul registrelor de transcripțiuni și înscripțiuni și, respectiv în cel de carte funciară unde funcționează principiul forței probante a înscrierii, principiul relativității înscrierii și cel al publicității materiale.

În al patrulea rând, spre deosebire de sistemul registrelor de transcripțiuni și înscripțiuni imobiliare, formalitățile de înscriere în cartea funciară au fost mult *simplificate*, foile de carte funciară trebuind să cuprindă numai elementele strict necesare pentru cunoașterea situației juridice tabulare a imobilului înmatriculat. În plus, în funcție de natura și obiectul lor, înscrierile sunt clasificate în intabulări, înscrieri provizorii și notări având fiecare un regim juridic bine determinat. Dacă mai adăugăm sistemul foilor reale de întocmire a cărților funciare și structura tripartită a cărții funciare, care ține seama de obiectul acestor înscrieri, rezultă posibilități sporite de consultare și cunoaștere nu numai ușoară, ci și sigură a acestora.

Pe de altă parte, simplificarea regulilor de carte funciară, atât cele substanțiale cât și cele procedurale nu trebuie să fie făcută în dauna clarității și exactității acestora. Or, sub acest aspect este de remarcat, spre ex., că reglementarea acțiunii în prestație tabulară (art. 27 din Lege) a fost și este neinspirată, fiind criticabilă⁴⁵, deoarece a fost preluată *tale quale* după cea cuprinsă în fostele prevederi ale art. 22-25 ale Decretului-lege nr. 115/1938, neținând-se seama de faptul că, în prezent, Legea nu mai prevede ca o condiție specială pentru intabulare necesitatea existenței unui act distinct de cel obligațional, respectiv „declarația expresă, prin care acel al cărui drept urmează să fie strămutat, grevat, restrâns ori stins, consimte la intabulare” (art. 35 pct. 3 din D.L. nr. 115/1938) – *i.e.* așa-numita *clausula intabulandi* – astfel încât condițiile de admisibilitate a acestei acțiuni trebuie neapărat revăzute, dacă se vrea ca ea să aibă și aplicabilitate practică.

nr. 64/2010 pentru modificarea și completarea Legii nr. 7/1996 (publ. în M. Of. nr. 451 din 2 iulie 2010), aprobată și modificată prin Legea nr. 133/2012, publ. în M. Of. nr. 506 din 24 iulie 2012, V. Stoica, *Înscrierea posesiei în cartea funciară în cadrul înregistrării sistematice și al înregistrării sporadice*, în RRDP nr. 2/2018, p. 159 sqq.

⁴⁵ V. pentru amănunte, M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 353-354, pp. 609-620.

În al cincilea rând, noul sistem de carte funciară asigură, în principiu, atât *accesul* neîngrădit al publicului la cartea funciară, cât și realizarea efectivă a formalităților de publicitate imobiliară, chiar dacă costurile pe care le implică sunt încă destul de mari. Am în vedere atât costurile necesare întocmirii documentației cadastrale, cât și taxele aferente înscrierii propriu-zise. Tocmai de aceea prin legi speciale s-au prevăzut și scutiri de taxe în anumite cazuri (v., de ex., art. 42 din L. nr. 1/2000; art. 51 din Legea nr. 10/2001).

În sfârșit, pe planul *efectelor*, noul sistem de carte funciară asigură atât eficacitatea *erga omnes* a drepturilor reale dobândite sau modificate, prin orice acte sau fapte juridice, în temeiul *principiului opozabilității față de terți* a înscrierii transmisiunii, constituirii ori modificării prin acte juridice a drepturilor tabulare, cât și dobândirea de drepturi reale imobiliare, prin acte juridice cu titlu oneros, de către terții de bună-credință, chiar dacă titularul de carte funciară nu era adevăratul titular al dreptului transmis sau constituit, după caz, prin efectul așa-zisului *principiu al publicității materiale*.

Prin excepție, stingerea drepturilor tabulare nu poate opera decât prin *radierea* lor din cartea funciară (art. 20 alin. 2 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006).

Așadar, în regulă generală, înscrierea în cartea funciară nu este translativă sau constitutivă de drepturi reale, ci asigură numai *opozabilitatea lor față de terți*, ceea ce este ilogic și contrar naturii lucrurilor – un drept real „relativ”, *i.e.* un drept real opozabil *inter partes*, dar inopozabil *erga tertios*, în lipsa înscrierii, este o *contradictio in adiecto*⁴⁶ –, fapt care nu se mai întâmplă însă în cazul stingerii unor astfel de

⁴⁶ Într-adevăr, deși dreptul real este considerat un drept absolut, totuși, în lipsa intabulării, este și rămâne doar un drept relativ, opozabil *inter partes*, ceea ce este inadmisibil. Pe de altă parte, opozabilitatea absolută a unui drept real ocult, nesupus publicității, este stranie, deoarece terții interesați neavând posibilitatea de a-l cunoaște nu sunt în măsură să-l respecte ori încalce în cunoștință de cauză.

În al doilea rând, transferul *solo contractu* a dreptului real este de natură să creeze grave prejudicii securității circuitului civil, deoarece terții interesați, neavând cunoștință de transfer, pot fi ușor fraudăți, prin încheierea de acte juridice subsecvente având ca obiect același bun ori un drept concurent – acte care, în logica lucrurilor, ar trebuie să fie considerate nule în lumina regulilor generale, căci *nemo dat quod non habet*, dar care în logica regulilor de carte funciară actuale, sunt doar inopozabile (cf. art. 25 și 28 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006) – sau, după caz, prin acte simulate (fictive) făcute de proprietarul tabular, dar neînscrise în cartea funciară.

Tot astfel, creditorii proprietarului tabular care, întemeindu-se pe cuprinsul cărți funciare, acordă împrumuturi acestuia, fără a avea grijă să ceară și garanții suplimentare pentru asigurarea plății acestora, riscă să se vadă înșelați de bonitatea aparentă a debitorului lor, care avusese grijă să înstrăineze ori cesioneze deja drepturile tabulare.

În plus, situația creditorilor chirografari ai înstrăinătorului este și mai rea, dacă aceștia nu ar mai putea să urmărească imobilele înstrăinate, dar neînscrise în cartea funciară, ci doar să atace actele de înstrăinare pe calea acțiunii pauliene, ale cărei condiții de admisibilitate sunt mai dificil

drepturi când radierea din cartea funciară este singurul mod de stingere, astfel încât sistemul actual rezultat din modificările aduse Legii nr. 7/1996 în anul 2005 este nu numai defectuos, dar și incoerent, lucru inadmisibil într-un domeniu în care certitudinea, stabilitatea și claritatea trebuie să fie ireproșabile.

Rezultă o situație curioasă. Dacă pentru dobândirea unui drept real *inter partes* nu este nevoie de înscriere, totuși, în cazul stingerii aceluiași drept între același părți radierea este absolut necesară.

O astfel de situație se explică nu prin inabilitatea legiuitorului, ci prin frica ori lipsa de voință a acestuia de a merge până la capăt. Credința oarbă în niște clișee sau așa-zise principii juridice de mult apuse, pur arbitrare, cum este cazul principiului autonomiei de voință ori al principiului efectului translativ de drepturi al convențiilor, adoptat printr-o gravă eroare istorică de Codul Napoleon, este, s-a văzut și se vede, devastatoare în lumea reală. De aceea, revenirea la principiile juridice sănătoase, în deplin acord cu lumea reală și exigențele acesteia este, după părerea noastră, absolut necesară, chiar dacă ea reprezintă un deziderat tot mai greu de atins pentru legiuitorul nostru contemporan, adeseori orb și, din păcate, prea comod.

Nu în ultimul rând, mai trebuie semnalat că de la regula opozabilității față de terți a înscrierii drepturilor tabulare exista, *illo tempore*, o serie întreagă de *exceptii*, adică de ipoteze în care drepturile tabulare pot fi dobândite, modificate ori stinse fără înscrierea în cartea funciară (art. 26 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006),

de întrunit, atunci când este vorba de acte juridice cu titlu oneros (v., de ex., C. Bîrsan, *Efectele obligațiilor*, în „Drept civil. Teoria generală a obligațiilor” de C. Stătescu, C. Bîrsan, ed. a IX-a revăzută și adăugită, Ed. Hamangiu, București, 2008, nr. 257, pp. 356-359).

În al cincilea rând, este de observat că teza transferului *solo contractu* a proprietății, mai ales în materie mobilă (dar și imobilă, în lipsa formalităților de publicitate), este vădit nepractică în caz de faliment al înstrăinătorului (vanzătorului), întrucât cumpărătorul va putea, de asemenea, să revendice bunul oricând contra masei credale.

În sfârșit, și din punct de vedere psihologic, lipsa caracterului translativ sau constitutiv de drepturi al înscrierii în cartea funciară face să slăbească diligența dobânditorului care, știindu-se proprietar, din varii motive – financiare, personale etc. – poate să întârzie vreme îndelungată demersurile necesare în vederea efectuării formalităților de publicitate, fapt de natură să creeze o insecuritate juridică atât în privința sa, cât și în privința altor persoane. Or, necesitatea înscrierii în vederea dobândirii dreptului va fi un motiv suficient de puternic să determine pe dobânditor să îndeplinească cât mai repede formalitățile de publicitate (cf., totuși, art. 54 din L. nr. 7/1996, republicată în 2006, care obligă pe notarul public să ceară *ex officio* înscrierea, chiar dacă partea interesată n-ar solicita ori ar declara, în mod expres, că-și rezervă acest lucru), ceea ce va diminua, în mod considerabil, cazurile de neconcordanță dintre starea tabulară și situația juridică reală, crescând încrederea publicului în acest sistem și, prin aceasta, va duce la scăderea semnificativă a numărului de litigii având ca obiect imobilele cuprinse în cărți funciare. Iată cum formalitatea de publicitate, deși lăsată la îndemâna părților, devine absolut indispensabilă, deoarece atrage ca „sanctiune” imposibilitatea dobândirii dreptului tabular doar în baza actului juridic causal.

unele dintre ele foarte discutabile, în special cazurile de dobândire a drepturilor reale prin *uzucapiunea contra tabulas*, fapt extrem de nociv pentru siguranța titularilor drepturilor înscrise în cartea funciară (a), prin *hotărâri judecătorești*, deși acestea sunt, în principiu opozabile numai *inter partes*, fiind guvernate de principiul relativității lucrului judecat (b) sau prin *vânzare silită*, fără a distinge dacă începerea urmăririi silite a fost sau nu înscrisă în cartea funciară (c), și chiar cele de dobândire „prin efectul legii”, câtă vreme în astfel de cazuri „legea” este tot un act juridic cu caracter individual, iar nu general (d).

Pe de altă parte, eficacitatea unor dispoziții legale cuprinse în Legea nr. 7/1996, republicată în 2006, este discutabilă, din cauza reglementării lor sumare ori lacunare. Astfel, deși sunt reglementate cazurile și efectele înscrierilor provizorii (art. 29) este omisă acțiunea în justificare tabulară despre care se face vorbire doar în Regulament. Tot astfel, în materia acțiunii în rectificare, a fost omisă mențiunea, extrem de utilă în practică, a faptului că hotărârea judecătorească, prin care s-a dispus rectificarea cărții funciare, se va executa și împotriva terților dobânditori ai vreunui drept înscris după notarea acțiunii în rectificare tabulară, așa cum prevedea fostul art. 38 alin. 2 din Decretul-lege nr. 115/1938, iar nu doar a faptului că această hotărâre este „opozabilă” și acestora din urmă, ceea ce ridică chestiunea dacă mai este sau nu necesar un alt proces și împotriva acestora.

În concluzie, se poate spune că, în ansamblu, deși sistemul de publicitate imobiliară, reglementat de Legea nr. 7/1996, este superior vechiului sistem de publicitate al registrelor de transcripțiuni și inscripțiuni imobiliare, el a rămas inferior vechiului sistem de carte funciară, ceea ce este surprinzător și totodată inadmisibil. De aceea, carențele mai sus semnalate, precum și altele similare trebuiau remediate de legiuitor. O bună parte dintre aceste probleme își găsește deja răspunsul și rezolvarea, cum vom vedea imediat (*infra*, nr. 13), în dispozițiile Noului Cod civil în materie de publicitate imobiliară, iar altele fie în modificările și completările legislației speciale în materie, deja operate după apariția NCC (*in special* modificările și completările aduse Legii nr. 7/1996⁴⁷) fie în cele viitoare,

⁴⁷ V. îndeosebi art. 87 din Legea nr. 71/2011 pentru punerea în aplicare a NCC, publ. în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011, cu mod. și compl. ulterioare, în special cele aduse prin OUG. 79/2011; Legea nr. 150/2015, publ. în M. Of. nr. 459 din 25 iunie 2015; Legea nr. 105/2019, publ. în M. Of. nr. 392 din 20 mai 2019.

Din considerente de spațiu nu ne putem opri asupra virtuții reale a acestor modificări și completări succesive ale Legii nr. 7/2019.

Totuși, din perspectiva tematicii aici tratate – necesitatea și introducerea unui sistem unic și unitar de publicitate imobiliară –, semnalăm că în vederea realizării „sistemului integrat de cadastru și carte funciară”, legiuitorul a prevăzut efectuarea lucrărilor de cadastru la nivelul unităților administrativ-teritoriale, de regulă, pe „sectoare cadastrale”, adică pe unități teritoriale

care presupun necesarmente adoptarea – de preferat! – a unei reglementări noi și cvasi-exhaustive destinate operațiunilor de introducere a așa-numitului sistem integrat de cadastru și carte funciară la nivelul întregii țări.

13. Prevederile Noului Cod civil în materie de publicitate imobiliară

a. Precizări prealabile

Sub acest aspect, este de remarcat, mai întâi, cum am arătat deja, că, întrucât dreptul tabular cuprinde atât reguli substanțiale privind obiectul, efectele și regimul înscrierilor de carte funciare, dar și reguli procedurale referitoare la organizarea și funcționarea activității de publicitate imobiliară, precum și la procedura de efectuare a înscrierilor, în principiu, Noul Cod civil nu se referă decât la regulile de drept material, iar nu și la cele de drept procedural, care urmează să fie stabilite prin lege specială. S-a preferat soluția Codului civil Carol al II-lea, dar și a altor coduri civile europene care au adoptat același sistem, precum Codul civil general austriac (1812), cel german (1900), elvețian (1907), grec (1940) sau, mai recent, cel olandez (1992), spre deosebire de Codul civil al provinciei Québec care

delimitate de elemente liniare stabile în timp, precum șosele, ape, canale, diguri, căi ferate etc., urmând ca înregistrarea sistematică a proprietăților în „sistemul integrat de cadastru și carte funciară”, respectiv înscrierea în cartea funciară a acestora, să se facă din oficiu după finalizarea lucrărilor de cadastru pentru fiecare sector cadastral și după expirarea termenului de soluționare a cererilor de rectificare a documentelor tehnice ale cadastrului. Înscrierea făcută în cadrul înregistrării sistematice va reprezenta prima înregistrare a imobilelor în „sistemul integrat de cadastru și carte funciară”, iar efectul constitutiv de drepturi cu privire la un imobil ce a făcut obiectul înregistrării sistematice operează de la data efectuării înscrierii subsecvente ce are la bază acte juridice constitutive sau translative de drepturi reale încheiate ulterior deschiderii din oficiu a cărților funciare, pentru întreaga unitate administrativ-teritorială. V. art. 10-14 din Legea nr. 7/1996, republicată în M. Of. nr. 720 din 24 septembrie 2015, cu mod. și compl. ulterioare.

De la data deschiderii cărților funciare din oficiu, registrele de transcripțiuni și inscripțiuni, cărțile funciare vechi și orice alte evidente de cadastru și publicitate imobiliară se vor înlocui, pentru sectoarele cadastrale respective, cu planul cadastral și noile cărți funciare. Vechile evidente se păstrează în arhiva biroului teritorial de cadastru și publicitate imobiliară și pot fi consultate pentru istoricul formalităților de publicitate, iar identificarea și numerotarea imobilelor cuprinse în titlurile de proprietate emise în baza legilor fondului funciar sau alte acte de proprietate, planuri și alte evidente cadastrale și de publicitate imobiliară anterioare realizării cadastrului general și deschiderii noilor cărți funciare își pierd valabilitatea (art. 15 din Legea nr. 7/1996, republicată în M. Of. nr. 720 din 24 septembrie 2015). Cu privire la noțiunile încă neclare de „înregistrare sistematică” și „înregistrare sporadică” („înscriere provizorie”, în forma originală a L. nr. 7/1996, art. 61), v. V. Stoica, *Înscrierea posesiei...*, cit. *supra* [nota 44], pp. 161, 163-164, 175.

De reținut că până la înregistrarea sistematică, lucrările de înregistrare în cadastru și cartea funciară se fac numai la cererea persoanelor interesate, în cadrul „înregistrării sporadice” (individuale), caz în care înscrierea primară și cele subsecvente nu au efect translativ sau constitutiv de drepturi. V. art. 56 din LPA.

reglementează, în mod complet, într-o carte distinctă, publicitatea mobilă și imobiliară⁴⁸. Această soluție era, de altfel, comandată de specificul codului civil, un corp legislativ eminent alcatuit din norme materiale, iar nu procesuale, a căror prezență care nu poate fi *a priori* exclusă, trebuie să fie totuși una marginală.

Din punct de vedere tehnic, Noul Cod civil cuprinde un titlu întreg – titlul VII (*Cartea funciară*) din Cartea III („Despre bunuri”), la care se adaugă o serie întreagă de dispoziții plasate în alte secțiuni ale codului și care reglementează diferite aspecte de publicitate imobiliară, motiv pentru care după ce ne vom ocupa de conținutul titlului special consacrat cărții funciare (b) vom enumera și aceste dispoziții speciale (c).

b. Principalele prevederi referitoare la cartea funciară

În ceea ce privește conținutul titlului VII, intitulat „Cartea funciară”, al Cărții III din NCC, acesta este structurat în 4 capitole, și anume:

– Cap. I: „**Dispoziții generale**” (art. 876-884), în care se determină obiectul și scopul cărții funciare cu arătarea drepturilor care se înscriu în această carte (art. 876), precizându-se totodată noțiunile de drepturi tabulare, obiect al drepturilor tabulare, inclusiv regimul aplicabil acestuia (art. 877-880), precum și felurile înscrierilor de carte funciară (art. 881-882) și, de asemenea, modul de consultare a acestora (art. 883), ca și procedura de înscriere, rezervată unei legi particulare (art. 884);

– Cap. II: „**Înscrierea drepturilor tabulare**” (art. 885-901), în care sunt reglementate aspecte esențiale legate de momentul dobândirii, modificării și stingerii drepturilor reale imobiliare (art. 885-887), cazurile limitativ prevăzute de lege când drepturile reale se dobândesc, totuși, fără înscrierea în cartea funciară (art. 888), renunțarea la un drept tabular (art. 889), data producerii efectului înscrierilor și conflictul dintre terții dobânditori (art. 890-892), persoanele împotriva cărora se poate face înscrierea – așa-numitul principiu al relativității înscrierilor (art. 893-895) –, acțiunea în prestație tabulară (art. 896-897), înscrierile provizorii (art. 898-899), forța probantă a cărții funciare (art. 900), dobândirea cu bună-credință a unui drept tabular (art. 901);

– Cap. III: „**Notarea drepturilor de creanță, a faptelor și a altor raporturi juridice**” (art. 902-906), care se referă la obiectul notărilor și efectele lor juridice: actele și faptele supuse notării (art. 902-903), intenția de a înstrăina sau a ipoteca (art. 904-905), promisiunea de a încheia un contract viitor, adică antecontractul, și pactele de opțiune (art. 906);

– Cap. IV: „**Rectificarea înscrierilor de carte funciară**” (art. 907-915), rezervat chestiunii, mai delicate, a restabilirii concordanței dintre starea tabulară și situația

⁴⁸ Alte coduri, precum Codul civil spaniol (1889) sau cel basarabean (2002, 2018) lasă, integral, pe seama legii speciale reglementarea publicității imobiliare.

juridică reală extratabulară, reglementând aspecte privind noțiunea rectificării (art. 907), regimul rectificării drepturilor tabulare (art. 908-910), rectificarea notărilor (art. 911), radierea drepturilor condiționale (art. 912), îndreptarea erorilor materiale (art. 913), modificarea descrierii imobilului (art. 914) și răspunderea pentru ținerea defectuoasă a cărții funciare (art. 915).

c. Alte reglementări cuprinse în Noul Cod civil

După cum am menționat, în afara normelor cuprinse în titlul VII special destinat cărții funciare, noul cod conține și alte reguli „speciale” care se regăsesc în diverse materii și se referă la diferite aspecte ale instituției publicității imobiliare precum:

- transmisiunea sau constituirea drepturilor tabulare prin acte *inter vivos* [art. 557 alin. (4), art. 680 alin. (2), art. 688, art. 693 alin. (2)-(4), art. 704 alin. (1), art. 714 alin. (1), art. 756, 780 alin. (2) și art. 781 alin. (2), art. 1.337 alin. (4), art. 1.676, 1.753 alin. (1), art. 1.883 alin. (3), art. 1.952 alin. (3), art. 2.358 alin. (3)];
- dobândirea dreptului de proprietate în temeiul accesii imobiliare artificiale în cazurile anume prevăzute de lege [art. 581-582, 584 alin. (2) lit. a), 585 alin. (1) lit. a), 587, 589] sau al uzucapiunii (art. 930-931) ori asupra unor bunuri viitoare (art. 1.658);
- transmisiunea imobilelor și a altor drepturi reale imobiliare în caz de reorganizare sau de lichidare a persoanelor juridice [art. 242 alin. (3) și art. 249 alin. (4)];
- dobândirea coproprietății asupra despărțiturilor comune (art. 666);
- dobândirea unor drepturi tabulare fără înscrierea în cartea funciară: moștenirile vacante și imobilele „abandonate” [art. 553 alin. (2)], accesiunea imobiliară artificială [art. 577 alin. (2), art. 583, 584 alin. (1)], moștenire [art. 954, 1.059 alin. (1)];
- constituirea ipotecii imobiliare și rangul acesteia (art. 2.377, 2.421);
- ipoteca asupra unei construcții viitoare (art. 2.380);
- proba dreptului de proprietate asupra imobilelor înscrise în cartea funciară (art. 565);
- buna-credință a autorului lucrării pe terenul altuia (art. 586);
- actele de dispoziție făcute de nedemn cu terții de bună-credință [art. 960 alin. (3)];
- stingerea drepturilor tabulare [art. 692, 698, 746 alin. (3), art. 770 alin. (1), art. 1.677, 2.428 alin. (1)];
- efectele față de terți a ineficacității unor acte juridice (art. 1.026, 1.029, 1.648);

- notarea unor situații juridice particulare: hotărârea judecătorească privind actele juridice prin care se pun în pericol grav interesele familiei [art. 316 alin. (1)], locuința familiei [art. 321 alin. (2) și art. 322], convenția matrimonială [art. 343 alin. (4)], calitatea de bun comun a unui imobil (art. 344), bunurile mobile prin anticipație [art. 540 alin. (2)], modificarea sau suprimarea îngrădirilor legale ale proprietății imobiliare (art. 602 alin. 2), clauza de inalienabilitate [art. 628 alin. (3)], contractul de administrare a coproprietății [art. 644 alin. (3), convenția de suspendare a partajului [art. 672 alin. (2) și art. 678 alin. (4)], întoarcerea bunurilor dăruite [art. 1.016 alin. (2)], acțiunea de revocare a donației pentru ingraturitudine (art. 1.026), începerea urmăririi silite a bunurilor care fac obiectul unei simulații (art. 1.291), declarația de rezoluțiune sau reziliere [art. 1.552 alin. (3)], pactul de opțiune la cumpărare [art. 1.668 alin. (2) și (3)], rezerva proprietății (art. 1.684), dreptul de preempțiune asupra unui imobil (art. 1.737), pactul de răscumpărare (art. 1.759), închirierea și arendarea [art. 1.782 lit. a) și art. 1.811 lit. a), art. 1.838 alin. (4)], clauza de insesizabilitate [art. 2.329 alin. (3)] etc.

De reținut că majoritatea dintre textele mai sus amintite nu sunt altceva decât simple aplicații (de regulă, explicite) ale regulilor de carte funciară statornice în art. 876 și urm., motiv pentru care regimul general, de drept comun, al dreptului tabular, este, *in globo*, fixat în Titlul VII (*Cartea funciară*) din Cartea III (*Despre bunuri*) al NCC⁴⁹, care se completează, în principal, cu regulile de ordin procedural referitoare la procedura de înscriere (art. 884 NCC) cuprinse, în special, în Legea nr. 7/1996, republicată (în 2016), cu modificările și completările ulterioare⁵⁰.

14. Funcțiile publicității imobiliare în Noul Cod civil

În general, indiferent de obiectul său, publicitatea este menită să servească mai multe funcții, care variază de la un sistem de publicitate la altul⁵¹. Cât privește publicitatea imobiliară, ca și în sistemul actual, ea este menită să îndeplinească mai

⁴⁹ Pentru dezvoltări cu privire la regimul noilor cărți funciare, în sistemul NCC, v. *ex multis* cercetările de factură monografică: A.-A. Chiș, *Publicitatea imobiliară în concepția noului Cod civil*, Ed. Hamangiu, București, 2012; M. Mîneran, *Comentariile Codului civil. Publicitatea drepturilor, actelor și a faptelor juridice. Cartea funciară*, Ed. Hamangiu, București, 2012; Tr. Dârjan, *Cartea funciară – cartea de identitate a imobilului*, Ed. Hamangiu, București, 2013.

⁵⁰ Aceste reguli necesită un examen critic detaliat și aprofundat, care nu poate fi făcut în acest loc și care oricum nu interesează direct obiectul analizei de față: necesitatea realizării unui sistem unic și unitar și de publicitate imobiliară. V. și nota 47.

⁵¹ A se vedea M. Nicolae, *Tratat...*, vol. I, cit. *supra* [nota 1], nr. 41 sqq.; idem, *Drept civil. Teoria generală*, vol. II, *Teoria generală a drepturilor subiective civile*, Ed. Solomon, București, 2018, nr. 127 sqq., p. 277 sqq.

multe funcții și în sistemul de carte funciară preconizat de Noul Cod civil, și anume:

- 1° funcția de informare a terților (în sens larg) sau, mai exact, de creare a posibilității de cunoaștere a situației juridice (tabulare) a imobilelor înscrise în cartea funciară (art. 876 și 883 NCC);
- 2° funcția de formare sau constituire a unei situații juridice determinate; în principiu, drepturile tabulare (drepturile reale imobiliare înscrise în cartea funciară) se dobândesc, se modifică și se sting „numai prin înscrierea în cartea funciară, pe baza actului sau a faptului care a justificat înscrierea” [art. 885 alin. (1) NCC]⁵²;
- 3° funcția de eficacitate (opozabilitate) față de terți (în sens restrâns); spre deosebire de drepturile tabulare, drepturile personale, precum și alte fapte sau raporturi juridice care au legătură cu imobilele cuprinse în cartea funciară „devin opozabile terțelor persoane exclusiv prin notare, dacă nu se dovedește că au fost cunoscute pe altă cale” [art. 902 alin. (1), teza 1, *in limine* NCC];
- 4° funcția de soluționare a conflictului de drepturi dintre terții dobânditori ai aceluiași drept sau a unui drept concurent, atribuit de același antecesor tabular și cu privire la același imobil [art. 890-892, 902 alin. (1), teza a doua, NCC];
- 5° funcția de dobândire *ex lege* a unei situații juridice noi, specifică sistemului de carte funciară; într-adevăr, sub rezerva unor dispoziții legale contrare, orice persoană care a dobândit cu bună-credință vreun drept real înscris în cartea funciară, în temeiul unui act juridic cu titlu oneros, va fi socotită, prin derogare de principiul *nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet* [art. 17 alin. (1)], adevăratul titular al dreptului tabular înscris în folosul său și nu va mai putea fi evins de *versus dominus* (art. 901 NCC).
- 6° funcția de dovadă a situației juridice a imobilelor înscrise în cartea funciară (art. 565 și 900 NCC).

15. Trăsăturile juridice ale noilor cărți funciare

Principalele trăsături caracteristice ale noilor cărți funciare, în sistemul Noului Cod civil (și L. nr. 7/1996, republicată în 2016, cu mod. și compl. ult.), sunt, în esență, următoarele⁵³:

- 1° orice imobil, proprietate privată sau publică, trebuie să fie cuprins într-o carte funciară⁵⁴;

⁵² Cu privire la acțiunea acestei funcții, v. dispoziția tranzitorie cuprinsă în art. 56 LPA.

⁵³ V., pentru amănunte, M. Nicolae, *Tratat...*, vol. II, cit. *supra* [nota 4], nr. 157 sqq.

⁵⁴ De la această regulă legea prevede și excepții. V., de ex., cazul cărților miniere sau petroliere în care se înregistrează, în condițiile legii, zăcămintele miniere și petroliere, precum și toate operațiunile juridice privitoare la activitățile miniere și petroliere.

- 2° evidența juridică se ține pe imobile, identificate în baza unor măsurători cadastrale, iar nu pe persoane (proprietari);
- 3° cărțile funciară se întocmesc și numerotează pe teritoriul administrativ al fiecărei localități (sat, comună, oraș sau municipiu, după caz) [art. 21 alin. (3) din L. nr. 7/1996, republicată în 2016];
- 4° cărțile funciare se țin într-un singur exemplar;
- 5° cărțile funciare se întregesc, conform legii, cu o serie de documente și registre publice: *registru* de intrare (care stabilește ordinea și rangul înscrierilor), *planul cadastral*, *registru* cadastral al imobilelor (care indică numărul cadastral al imobilelor și numărul de ordine al cărților funciare în care sunt înscrise), *indexul alfabetic al proprietarilor* (titularilor de carte funciară) și *mapa înscrierilor* (în care se păstrează cererile de înscriere și câte un exemplar al înscrisurilor justificative, constatatoare ale actelor sau faptelor juridice supuse înscrierilor) [art. 21 alin. (4) din L. nr. 7/1996, republicată în 2016];
- 6° cartea funciară este un sistem complet de publicitate imobiliară (art. 876 NCC; art. 23 din L. nr. 7/1996, republicată în 2016);
- 7° cartea funciară asigură transmisiunea, constituirea, modificarea sau stingerea drepturilor reale imobiliare, precum și opozabilitatea față de terți a altor drepturi, fapte sau raporturi în legătură cu imobilele înscrise în cartea funciară (art. 885-886, 902 NCC);
- 8° cartea funciară este publică (art. 883 NCC).

V. În loc de concluzii: în România sistemul unic de publicitate imobiliară a rămas în stadiul de speranțe neîmplinite sau de iluzii deșarte?

16. Noul Cod civil a creat numai premisele unei legi unice de carte funciară însă existența și funcționarea unui sistem unic de publicitate imobiliară sunt deziderate încă neîmplinite

Din cele ce precedă rezultă că Noul Cod civil a pus numai bazele juridice ale unui sistem unic și unitar și de publicitate imobiliară, bazat pe evidențele cadastrale și cartea funciară, însă acesta este departe de a fi operațional, dat fiind faptul că, pe de-o parte, lucrările cadastrului general nu sunt finalizate, iar pe de altă parte, întocmirea sistematică a noilor cărți funciare nu este realizată decât acolo unde aceste lucrări au fost terminate și recepționate, înscrierea sistematică fiind condiționată de introducerea cadastrului general în fiecare unitate administrativ-teritorială/sector cadastral.

Până atunci înscrierile se fac numai sporadic, la cerere, în cărțile funciare deschise în baza unor documentații cadastrale provizorii, iar efectele juridice sunt limitate, respectiv efectul translativ sau constitutiv de drepturi este suspendat (art. 56 LPA).

În aceste condiții, dezideratul unioniștilor în existența unui sistem de carte funciară unificat rămâne încă pentru multă vreme un lucru imposibil de realizat!

Căci și în anul de grație 2018, când s-a sărbătorit centenarul Marii Uniri, acest eșec de proporții cosmice părea să nu mai surprindă, nici să miște pe nimeni!...

CONSIDERAȚII PRIVIND UNIFICAREA LEGISLATIVĂ A ROMÂNIEI ÎN PERIOADA 1918-1928

*Prof. univ. dr. Sevastian CERCEL
Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
Institutul de Cercetări Socio-Umane „C.S. Nicolaescu-Ploșor”*

Abstract

In the first decade after the Great Union important progress in all economical, political, administrative, cultural and legislative areas was reported in Romania. From the adoption of laws related to the ratification of the Union to the adoption of the Constitution of the new state, from political debates to firm commitments, a complex process of institutional and legislative standardization was gradually undertaken throughout unified Romania. From an economical standpoint, the industrial development forced the state to intervene in the regulation of relations between work and capital, through adequate measures which were directed at the main actors. On the internal political stage, the National-Liberal Party managed to surpass the popularity crisis it had undergone in the period 1919-1920 and to come into prominence in the first inter-war decade through the development projects of the new state, which were supported through normative acts that established the bases of the legislative unification of Romania.

Keywords: *legislative unification of Romania, the decade of the Brătianu family, 1923 Constitution, laws for the industrialization of Romania.*

Preliminarii

Primul deceniu interbelic aducea pentru România Mare, în plan intern, probleme numeroase și complexe, care impuneau măsuri pentru dezvoltarea statului, modernizarea economiei naționale, dezvoltarea învățământului și a culturii, stabilirea unor raporturi echilibrate între majoritari și minoritari. Se puneau, de asemenea, problema integrării provinciilor unite în cadrul României, inclusiv prin elaborarea unui ansamblu legislativ și adoptarea unei noi Constituții¹. Neagu Djuvara, care

¹ Pentru viața economică și socială în perioada respectivă, M. Mușat, I. Ardeleanu, *România după Marea Unire*, vol. II, Partea I. 1918-1933, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986, capitolul I.

sublinia că înfăptuirea României Mari în decembrie 1918 reprezintă împlinirea unui vis secular al românilor, amintea că țara „se naște cu *dificultăți uriașe* – trebuiau să se adune și să se gospodărească împreună oameni care nu s-au aflat niciodată sub aceeași cârmuire” (s.n. – C.S.)².

În plan internațional, la începutul anului 1919 se deschideau la Paris, lucrările Conferinței de Pace (12 ianuarie), care își propunea reconstrucția Europei și a lumii pe noi baze. În acel moment existau însă conflicte care mai fumegau. În sudul continentului european lua amploare conflictul greco-turc. În centru se menținea starea de tensiune generată de problemele teritoriale și de apariția focarelor de comunism, așa cum este situația în Ungaria, în primăvara anului 1919³. În Rusia, războiul civil continua, iar rezultatul acestuia era greu de prevăzut.

La Conferința de Pace, delegația română, condusă de prim-ministrul I. I. C. Brătianu și, ulterior, de Al. Vaida-Voievod, s-a confruntat cu mari dificultăți, legate de recunoașterea contribuției la război și de acceptarea statutului de aliat de către marile puteri⁴. După îndelungi tratative în anii 1919-1920, Tratatul internațional de pace au consemnat aspecte cardinale pentru istoria națională. Contribuția României la victoria Antantei în Primul Război Mondial și hotărârile de Unire din

Consolidarea statului național român unitar. 1919-1923, Viața economică și socială, pp. 3-39, care subliniază că problema primordială care stătea în fața României postbelice era refacerea economică și menționează, printre altele, că pierderile recunoscute oficial pentru România, prin tratatele de pace, au fost evaluate doar la peste 31 miliarde lei aur, în realitate totalul pierderilor materiale ale României fiind de 72 miliarde lei aur. În Parlament se afirma, cu privire la această chestiune, că România a fost pusă în situația dureroasă de a se întreba dacă a fost de partea învingătorilor sau a învinșilor. Pentru evoluția vieții politice în perioada respectivă, I. Scurtu, în *Istoria Românilor*, vol. VIII. *România întregită*, Academia Română, Secția de Științe Istorice și Arheologie, Ioan Scurtu, coordonator, Petre Otu, secretar, Ed. Enciclopedică, București, 2003, Partea a III-a, capitolul VI, „Decada brătienistă” (decembrie 1918- noiembrie 1928), pp. 221-270. Pentru anumite acte normative adoptate în perioada respectivă, I. Scurtu, Gh. Z. Ionescu, E. Popescu, D. Smârcea, *Istoria României între anii 1918-1944. Culegere de documente*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1982. Articolul reprezintă susținerea autorului din cadrul conferinței naționale organizate de Facultatea de Drept a Universității din Craiova în perioada 5-7 octombrie 2018, cu mențiune că anumite aspecte au fost prezentate și în cadrul altor manifestări științifice dedicate Centenarului Marii Uniri.

² N. Djuvara, *O scurtă istorie a românilor povestită celor tineri*, Ed. Humanitas, București, 2008.

³ Forțele comuniste maghiare, conduse din martie 1919 de Béla Kun, au atacat atât noul stat Cehoslovacia, cât și trupele române din Transilvania. La începutul lunii august 1919 armata română a intrat în Budapesta sub comanda generalului Gheorghe Mărdărescu. A fost cucerită capitala Budapesta, Béla Kun a demisionat și regimul comunist a fost înlăturat. La 14 noiembrie 1919, armata română a părăsit Budapesta, care a rămas sub conducerea armatei naționale ungare. A se vedea și General Marcel Olteanu, *Din amintirile unui luptător*, Cartea Românească, București, f.a., p. 33-38.

⁴ Gh. Iacob, în *Academia Română, Istoria românilor*, vol. II, Marea Unire din anul 1918, Recunoașterea internațională, pp. 244-245. coordonator D. Berindei în colaborare cu D. Rusu, Ed. Academiei Române, Univers Enciclopedic Gold, București, 2018.

anul 1918 de la Chișinău, Cernăuți și Alba Iulia erau recunoscute de marile puteri. La 10 decembrie 1919, Al. Vaida-Voievod semna, la Saint-Germain-en-Laye, Tratatul cu Austria, prin care se recunoștea Unirea Bucovinei cu România. La 4 iunie 1920, delegații României, I. Cantacuzino și N. Titulescu, semnau la Trianon Tratatul cu Ungaria, prin care era recunoscută Unirea Transilvaniei cu România. La 28 octombrie 1920, s-a semnat la Paris un Tratat de către Franța, Marea Britanie, Italia, Japonia și România, prin care era recunoscută Unirea Basarabiei cu România. Prin „Tratatul frontierelor” din 4 august 1920 a fost reglementată granița cu Serbia.

La București, la sfârșitul anului 1919, erau adoptate Legile pentru ratificarea Unirii. În ședințele din 29 decembrie 1919, Adunarea deputaților și Senatul, au adoptat «în unanimitate cu aclamațiuni» aceste legi, promulgate de Regele Ferdinand la 31 decembrie 1919 și publicate în Monitorul Oficial nr. 206 din 1 ianuarie 1920⁵. În *Legea asupra Unirii Basarabiei cu vechiul Regat al României* se prevede că se ratifică, investindu-se cu putere de lege, decretul lege nr. 842 din 9 aprilie 1918, publicat în Monitorul Oficial nr. 8 din 10 aprilie 1918, privitor la Unirea Basarabiei cu vechiul regat al României (...). Sfatul Țării din Basarabia în ședința din 27 martie (9 aprilie) 1918, votând prin 86 voturi pentru, contra 3, fiind și 36 abțineri, următoarea rezoluțiune: „În numele Poporului Basarabiei, Sfatul Țării declară: «Republica democratică moldovenească (Basarabia), în hotarele ei dintre Prut, Nistru, Dunăre, Marea-Neagră și vechile granițe cu Austria, ruptă de Rusia acum o sută și mai bine de ani din trupul vechei Moldove, în puterea dreptului istoric și dreptului de neam, pe baza principiului că noroadele singure să-și hotărască soarta lor, de azi înainte și pentru totdeauna, se unește cu mama sa România». De asemenea, „În numele Poporului Român și al Regatului Lui, M.S. Ferdinand I al României, ia act de acest vot *quasi* unanim și declară la rândul lui Basarabia unită cu România de veci una și indivizibilă”.

În *Legea asupra Unirii Transilvaniei, Banatului, Crișanei, Satmarului și Maramureșului vechiul Regat al României* se prevede că se ratifică, investindu-se cu putere de lege decretul lege nr. 3631 din 11 Decembrie 1918 publicat în Monitorul Oficial cu nr. 212 din 13 Decembrie 1918, privitor la unirea Transilvaniei, Banatului, Crișanei, Satmarului și Maramureșului cu vechiul regat al României (...). Luând act de hotărârea unanimă a Adunării naționale de la Alba-Iulia, am decretat și decretăm: „Art. 1. Ținuturile cuprinse în hotărârea Adunării naționale din Alba-Iulia de la 18 Noiembrie (1 Decembrie) 1918, sunt și rămân deapănate unite cu regatul României”.

În fine, prin *Legea asupra Unirii Bucovinei cu vechiul Regat al României*, se ratifică, investindu-se cu putere de lege decretul lege nr. 3744 din 18 Decembrie

⁵ A se vedea și I. Scurtu, Gh. Z. Ionescu, E. Popescu, D. Smârcea, *Istoria României între 1918-1944. Culegere de documente*, Ed. Didactică și pedagogică, București, 1982, p. 28-30; Tribuna Juridică, Anul II, No. 1 și 2, Duminică, 11 ianuarie 1920, p. 2-4.

1918 publicat în Monitorul Oficial nr. 217 din 19 Decembrie 1918, privitor la unirea Bucovinei cu vechiul regat al României (...) Luând act de hotărârea unanimă a Congresului general al Bucovinei din Cernăuți de la 15 Noiembrie 1918, am decretat și decretăm: „Art. 1. Bucovina în cuprinsul granițelor sale istorice, este și rămâne deapaurarea unită cu Regatul României”.

Viața politică internă: decada brătienistă

După Marea Unire din 1918, viața politică internă a cunoscut mutații profunde, de la dispariția unor partide politice în schimbările profunde existente la sfârșitul războiului mondial, la apariția unor partide noi care au dobândit rapid o largă popularitate. În esență, programele partidelor politice includ rapid măsuri privind reforma agrară, reforma electorală, drepturile și libertățile cetățenești aduse în atenția publicului larg în perioada războiului, iar mișcarea de extindere a structurilor organizatorice pe întreg teritoriu național este inevitabilă. Partidele din Vechiul Regat caută soluții pentru structuri teritoriale în provinciile istorice, iar partidele din Basarabia, Bucovina și Transilvania înțeleg rapid că trebuie să *ajungă* la București.

Semnificativă este, în acest context, dispariția Partidului Conservator de pe scena vieții politice românești, partid care fusese timp de decenii unul din partenerii «rotativei guvernamentale». La începutul anului 1918 partidul se afla la guvernare. Colaborarea cu ocupații și semnarea păcii înrobitoare de la București⁶ au pus în mare dificultate partidul. În contextul reînnoirii generale a vieții economice și politice de după război, partidul și-a pierdut rapid rațiunea existenței sale, ceea ce a determinat ca acesta „să fie îngropat așa de repede, fără ca nimeni să se îngrijească măcar din milă, să vadă dacă acel așa de grăbit îndesat în sicriu nu mai dă cumva semne de viață”, după cum scria Nicolae Iorga, în *Neamul românesc* din 3 noiembrie 1918. În căutarea unor soluții pentru menținerea partidului pe scena politică în noua conjunctură istorică, Al. Marghiloman anunța la 1 decembrie 1918 programul Partidului Conservator-Progresist, care cuprindea „toate reformele (...) absolut indispensabile pentru așezarea nouă a statului român”⁷. În alegerile din

⁶ Pentru perioada martie-noiembrie 1918, a se vedea și G. E. Torrey, *România în Primul Război Mondial*, traducere din limba engleză Dan Criste, Meteor Publishing, București, 2014, „17. Pace, demobilizare, reluarea luptelor (martie- noiembrie 1918), pp. 312-333, care surprinde dificultățile aflate pe masa guvernului în perioada respectivă: „Marghiloman, care făcea naveta între Iași și București, a avut ingrata misiune de a governa o națiune încă ruptă în două. (...) în Valahia, abia dacă guvernă, în Moldova, premierului îi era greu să guverneze. Privit de mulți cu suspiciune, iar de unii ca trădător, autoritatea lui Marghiloman s-a lovit de opoziție, mai ales în armată” (op. cit., p. 317). A se vedea, M. Mușat, I. Ardeleanu, *România după Marea Unire*, vol. II, *Partea I. 1918-1933, Dispariția Partidului Conservator de pe scena vieții politice românești*, pp. 44-55.

⁷ A se vedea, *Manifestul Partidului Conservator-Progresist*, în ziarul *Steagul* nr. 221 din 3/16 decembrie 1918. Președintele partidului era Alexandru Marghiloman, iar printre lideri îi întâlnim

noiembrie 1919 partidul obține numai 16 mandate de deputați, mai puțin de 4% din totalul voturilor, iar la Senat numai 4 mandate. Este înfrânt chiar președintele partidului care candidează în circumscripția electorală Ilfov. La alegerile din mai 1920 insuccesul este zdrobitor, partidul obținând numai 4 mandate de deputați, reprezentând mai puțin de 3% din totalul voturilor. La rândul său, Partidul Conservator-Național, înființat în anul 1908 și avându-l ca lider pe Take Ionescu, devine în apropierea alegerilor din 1919 Partidul Democrat-Unionist și adoptă un nou program. Este important de amintit că acest partid propune, printre altele, votul universal, reforma agrară, impozit progresiv pe venit și succesiune, ziua de muncă de 8 ore, protecția muncii femeilor și copiilor, revizuirea statutului Băncii Naționale⁸. Când în ianuarie 1922 era votată moțiunea de neîncredere în guvern, propusă de Octavian Goga, se sfârșea cariera politică a lui Take Ionescu și activitatea ultimului guvern conservator din istoria României.

Pentru că aici interesează mai ales rolul actorului politic în alcătuirea Legislativului într-o anumită perioadă, prin mecanismele constituționale existente, este important să subliniem că viața politică internă a fost dominată în primul deceniu al României Mari, de Partidul Național-Liberal. Acest partid a reușit să depășească criza de popularitate din perioada 1919-1920 și să se impună în viața politică românească în primul deceniu interbelic prin mesajul său politic și proiectele de dezvoltare a noului stat. Sub conducerea lui Ion I.C. Brătianu, personalitate puternică și cu largă viziune politică, care a condus cu autoritate partidul și guvernele în fruntea cărora s-a aflat, liberalii au asigurat organizarea și dezvoltarea României Unite. După moartea lui Ion I.C. Brătianu, la 24 noiembrie 1927, Regența îl numea în funcția de președinte al Consiliului de miniștri pe fratele acestuia, Vintilă Brătianu. Când acesta demisiona la 3 noiembrie 1928 se încheia «decada brătienistă», o perioadă în care România a realizat importante progrese în toate domeniile: economic, politic, administrativ, cultural și, ceea ce interesează în acest demers, legislativ⁹.

pe Constantin Rădulescu- Motru, Andrei Corțeanu, Grigore Cantacuzino, ge. Constantin Hîrjeu. Ziarul *Steagul* era organul central de presă al partidului.

⁸ Ziarul *Românimea* din 21 octombrie 1919, care era organul de presă al partidului. În alegerile parlamentare din 1919 s-a abținut de la vot, iar în alegerile din mai-iunie 1920 a participat în cartel cu Partidul Poporului, obținând 18 mandate. La 17 decembrie 1921, Take Ionescu depunea jurământul ca președinte al Consiliului de Miniștri, dar o lună mai târziu, în ianuarie 1922, moțiunea de neîncredere în guvern era votată cu o largă majoritate (Dezbaterile Adunării Deputaților, ședința din 17 ianuarie 1922, p. 246). În iunie 1922, când Take Ionescu înceta din viață, partidul se afla în plin proces de descompunere. În noiembrie 1922, Partidul Conservator- Democrat fuziona cu Partidul Național Român, pe baza programului acestuia, a se vedea, Unirea Partidului Conservator Democrat cu Partidul Național Român, în ziarul *Patria*, Cluj, din 23 noiembrie 1922.

⁹ A se vedea, I. Scurtu, în *Istoria Românilor*, vol. VIII. *România întregită*, Academia Română, Secția de Științe Istorice și Arheologie, Ioan Scurtu, coordonator, Petre Otu, secretar, Ed. Enciclopedică, București, 2003, pp. 269-270; I. Scurtu, în *Istoria Românilor*, vol. II, Ed. Academiei Române, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2018, pp. 285-287.

Adoptarea Constituției

În martie 1921, Partidul Liberal, prin cercul său de studii, publică un anteproiect de Constituție, cu o expunere de principii semnată de D. Ioanițescu. Necesitatea unei noi legi fundamentale este formulată clar: „Oricâte greutate s-ar ivi, problema trebuie neapărat abordată, căci numai atunci când la baza Statului nostru va sta o concepție unică și corespunzătoare cu timpul vom putea ajunge repede la unirea și consolidarea noastră internă. Cu constituția cea veche, bazată pe liberalismul de la 1830 și cu patru regimuri deosebite, întocmite după principii distincte, nu vom izbuti să organizăm nimic trainic în acest Stat”¹⁰.

La rândul său, profesorul de drept public de la Universitatea din Cluj a dat publicității un anteproiect de Constituție care îi poartă numele – Proiectul Boilă. În expunerea de motive, autorul aduce o serie de argumente pentru adoptarea unei noi Constituții: „Organizarea nouă și unitară ni se impune prin chiar *actele de unire*. Unirea diferitelor provincii, întâmplată în mod necondiționat în ceea ce privește supunerea lor Puterii Suverane a Statului Român întregit, nu înseamnă că s-a făcut fără precizarea înfăptuirii acestei uniri. În special nu înseamnă că provinciile s-au supus de drept dispozițiilor vechii Constituții. E deosebire între supunerea la Suveranitatea Statului român întregit, care corespunde *Suveranității colective a Vechiului Regat și a provinciilor unite* și între adoptarea organizației, care privește numai viața de Stat și Suveranitatea Vechiului Regat”¹¹.

¹⁰ Pentru o critică a acestui demers, G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, Ed. Casei Școalelor, 1930, vol. I, p. 451: Te-ai fi așteptat, după aceste cuvinte pline de emfază ale expunerii de motive, să vezi în acest ante-proiect idei care să vină să păărăsească complet vechile concepții, „liberalismul de la 1830”, și să dureze pe deantregul, într-o nouă concepție răsărită din chiar nevoia de viață a neamului nostru (...). Și totuși, generația de după război, deși recunoaște (...) necesitatea înfăptuirii acestei noi concepții, ruperea cu trecutul și reîntoarcerea la tradițiile și nevoile proprii neamului nostru, când este vorba s-o realizeze, se arată timidă și necorespunzătoare cu împrejurările.

¹¹ Pentru o analiză a acestui proiect de Constituție, G. Alexianu, *Curs de drept constituțional*, vol. I, p. 452-453. Profesorul Zaharia Boilă, titularul catedrei de drept constituțional de la Universitatea Regele Ferdinand din Cluj menționa: Dacă provinciile unite s-au supus unor dispoziții din vechea Constituție din considerente de supremă necesitate și din înalt spirit patriotic, nu înseamnă că au abordat dreptul lor la o nouă și unitară organizație a Statului român. Ce alt înțeles putea avea hotărârea Adunării Naționale de la Alba Iulia, care a asigurat o autonomie provizorie până la întrunirea Constituantei aleasă pe baza votului universal? Și ce alt înțeles a avut rezoluțiunea Sfatului Țării din Basarabia, care asemenea a cerut întrunirea unei Constituante aleasă pe baza votului universal, renunțând la aceasta numai după ce a văzut că i s-a satisfăcut, fiindcă primul Parlament al României întregite avea toate condițiile unei Constituante. Ce alt înțeles au cele șase principii depuse în hotărârea de la Alba Iulia ca „principii fundamentale la alcătuirea noului Stat român”? Decât aceia că a existat și există datoria factorilor competenți ai Statului român întregit de a satisface fără amânare aceste considerațiuni.

De asemenea, în anul 1922 apare proiectul de constituție elaborat de profesorul Constantin Berariu, de la Facultatea de Drept din Cernăuți. Acesta justifică modificarea legii fundamentale nu numai prin faptul „că noua formație a Statului impune alcătuirea unei noi Constituții”, dar și având în vedere că „însăși Constituția de la 1866 este necompletă, neprevăzând, din cauza împrejurărilor de atunci, toate dispozițiile necesare pentru guvernarea unui Stat independent”¹². Profesorul Berariu susține necesitatea unificării legislative: „Astăzi dibue la noi în nesiguranță legiuitorul, judecătorul, organul executiv, iar asupra națiunii apasă admosfera greoaie psihică, produsă de tocmirea simțului de legalitate și de responsabilitate. Instinctul naiv, doritor de remediere, caută puncte de razim la periferie sau chiar ă n afară de limitele Statului. Criza de drept poate produce o criză de Stat”.

În fine, proiectul partidului țărănesc este în cea mai mare parte opera Profesorului Constantin Stere, iar expunerea de motive care însoțește acest proiect este o reproducere a ideilor exprimate de reputatul jurist în *Viața Românească*³.

La 5 martie 1923 proiectul viitoarei Constituții – elaborat de Partidul Național Liberal condus de Ion I.C. Brătianu –, a fost depus la Corpurile legiuitoare. Președinții Camerei și Senatului afirmă că, potrivit art. 83 din Regulamentul de funcționare a Parlamentului, raportul asupra proiectului se va trimite la tipar, iar după trei zile aveau să înceapă discuțiile publice¹⁴. Constituția a fost adoptată de Adunarea Națională Constituantă a Deputaților în ședința din 26 martie 1923 cu majoritate de 247 voturi pentru, 8 contra și 2 abțineri din totalul de 369 deputați,

¹² Pentru prezentarea proiectului, G. Alexianu, *op. cit.*, vol. I, p. 454-456.

¹³ C. Stere, *Suveranitatea națională și Constituanta*, în *Viața Românească*, 1922, vol. LI, p. 409; *Supremația legii*, în *Viața Românească*, 1922, vol. LII, p. 5; *Garanțiile, drepturile cetățenești în Ante-proiectul de Constituție al partidului țărănesc*, 1922, vol. LII, p. 215. A se vedea și Ion Sprînceană, audient al Institutului Național al Justiției, *Rolul juriștilor basarabeni la consolidarea constituționalismului din România interbelică*. Viziunea lui Constantin Stere față de Constituția României din 1923, în *Unificarea legislației și funcționarea sistemului judiciar după Marea Unire din 1918*. Culegere de articole realizate de audienți INJ și auditori INM, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p.62- 70, care amintește, printre altele, cuvintele lui Nicolae Iorga privind absența lui Mihail Kogălniceanu de la redactarea Constituției din 1866 și, respectiv, absența lui Constantin Stere de la redactarea Constituției din 1923. Pentru o prezentare a acestui proiect de Constituție, G. Alexianu, *op. cit.*, vol. I, p. 458-460.

¹⁴ E. Popescu, *Din istoria politică a României*, Ed. Politică, București, 1983, p. 162, care amintește declarația lui Nicolae Iorga, care considera că liberalii aduceau proiectul de Constituție în dezbaterile unui Parlament care nu avea competența de a vota Constituția. Declara că el va participa la discuția generală și pe articole a proiectului pentru ca țara să cunoască opiniile și convingerile partidului său, dar se va abține de la vot, având în vedere nelegalitatea Corpurilor legiuitoare. În acel moment, partidele de opoziție, în special Partidul Național Român, condus de Iuliu Maniu, și Partidul Țărănesc, condus de Ion Mihalache, declarau că nu recunosc caracterul de Constituantă al Parlamentului și considerau nul și neavenit proiectul Constituției, datorită încălcărilor procedurilor constituționale de revizuire stabilite de Constituția din 1866.

situație certificată de Președintele Adunării Deputaților, M. G. Orleanu, și de secretarul D. Iuca. De asemenea, a fost adoptată de Adunarea Națională Constituantă a Senatului în ședința din 27 martie 1923 cu majoritate de 137 voturi pentru, 2 contra și 2 abțineri din totalul de 194 de senatori, situație certificată de Președintele Senatului, M. Pherekyde, și de secretarul I. N. Cosoiu. Constituția a fost sancționată de Regele Ferdinand I cu Decretul Regal nr. 1360 din 28 martie 1923, contrasemnat de Președintele Consiliului de Miniștri, Ion I. C. Brătianu, și de 14 miniștri, și a fost publicată în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923¹⁵.

Adoptarea Constituției din martie 1923 a constituit momentul cel mai înalt al operei de uniformizare instituțională și legislativă a României întregite. Se încheia o primă etapă în drumul ales în anul 1918, care punea temelie trainică afirmării unui sistem politic instituțional al României Mari. Chiar dacă în timpul dezbaterilor referitoare la adoptarea acesteia, partidele politice de opoziție au contestat vehement cu privire la procedura de adoptare, Constituția a fost, în timp, acceptată unanim și aplicată de toți actorii politici.

Trebuie menționată importanța dispozițiilor din Titlul VIII, intitulat «Dispozițiuni transitorii și suplimentare», art. 131-138. Astfel, art. 131 prevedea: „Sunt și rămân cu caracter constituțional dispozițiunile din legile agrare privitoare la pământurile cultivabile, pădurile și bășile expropriabile în total sau în parte, la

¹⁵ În același Monitor Oficial a fost publicat Raportul nr. 934 din 28 martie 1923 al Guvernului, prezentat M. S. Regelui Ferdinand I pentru aprobarea și sancționarea Constituției votate de Adunările Naționale, semnat de Președintele Consiliului de Miniștri, Ion I. C. Brătianu, și de 14 miniștri. De asemenea, a fost publicat Cuvântul M. S. Regelui Ferdinand I din ziua de 28 martie 1923 la primirea Raportului pentru sancționarea Constituției votate de Adunările Naționale Constituante. Ea abroga implicit Constituția din 1866 cu modificările ulterioare, cu excepția Decretelor-lege nr. 3902/1918, 2085/1919 și 3464/1919, care modificaseră implicit fosta Constituție și care sunt ratificate de noua Constituție. În redactarea inițială, Constituția din 1923 era formată din 138 de articole, grupate în 8 titluri. Constituția din 1923 a fost abrogată expres la data de 27 februarie 1938, prin Constituția din 1938. Ea a fost repusă în vigoare, într-o formă parțială și modificată, prin Decretul Regal nr. 1626 din 31 august 1944 pentru fixarea drepturilor românilor în cadrele Constituțiunii din 1866 și cu modificările Constituțiunii din 29 martie 1923, semnat de Regele Mihai I și publicat în M. Of. nr. 202 din 2 septembrie 1944. Decretul Regal nr. 1626/1944 a fost modificat prin Decretul Regal nr. 1849 din 10 octombrie 1944, publicat în M. Of. nr. 235 din 11 octombrie 1944, modificându-se astfel și Constituția din 1923. O modificare expresă a Constituției din 1923 este realizată prin Decretul Regal nr. 2218 din 13 iulie 1946 privind exercitarea puterii legislative, publicat în M. Of. nr. 161 din 15 iulie 1946. În același Monitor Oficial este publicată și Legea nr. 560 din 15 iulie 1946 pentru alegerea Adunării Deputaților, promulgată prin Decretul Regal nr. 2219 din 13 iulie 1946. Constituția din 1923 a fost abrogată expres la data de 30 decembrie 1947, prin Legea nr. 363 din 30 decembrie 1947 pentru constituirea Statului Roman în Republica Populară Română, promulgată prin Decretul nr. 2299 din 30 decembrie 1947, semnat de Petru Groza, Președintele Consiliului de Miniștri, și publicată în M. Of. nr. 300 bis din 30 decembrie 1947. Informații disponibile pe Portal legislativ, <http://legislatie.just.ro/Public/DetailDocument/15014>.

starea lor juridică, la subsol, la prețuire, la modul de plată etc., așa precum sunt formulate în articolele de mai jos ale fiecăreia din legile agrare și cari articole, în întregul lor, fac parte integrantă din prezenta Constituțiune”. De asemenea, art. 134 prevedea: „Până la facerea unei legi de organizare a Consiliului legislativ prevăzut în aceasta Constituțiune, prezentarea proiectelor de legi înaintea Corpurilor legiuitoare va continua să se facă în conformitate cu legile și regulamentele azi în vigoare”. La rândul său, art. 135 prevedea: „Până la promulgarea legii speciale bazată pe principiile din prezenta Constituțiune, legile relative la organizarea și judecarea contenciosului administrativ rămân în vigoare”.

În fine, dispozițiile art. 137 din Constituția din 1923, care punea bazele constituționale ale procesului de unificarea legislativă, impuneau: „Se vor revizui toate codicile și legile existente în diferite părți ale Statului român spre a se pune în armonie cu Constituțiunea de față și asigura unitatea legislativă.

Până atunci ele rămân în vigoare.

Din ziua promulgării Constituțiunii sunt însă desființate acele dispozițiuni de legi, decrete, regulamente și orice alte acte contrarii celor înscrise în prezenta Constituțiune”¹⁶.

În aplicarea acestor dispoziții constituționale, jurisprudența a clarificat treptat, nu fără dificultate, în ce măsură anumite norme juridice se (mai) aplică într-o anumită materie și provincie¹⁷. Spre exemplu, prin decizia nr. 20 din 19 noiembrie 1925 se stabilea că „Legea din 31 ianuarie 1924, suspendând legile de pensii existente în teritoriile alipite, fără să creeze un alt regim, a violat dispozițiile art. 137 din Constituție și, ca atare, este neconstituțională” (Cas. S. U., în Pandectele Săptămânale – revistă fondată în 1925 de C. Hamangiu, 1925, p. 673).

Soluții adoptate în materia unificării legislative

Unificarea legislativă era considerată o latură importantă a desăvârșirii unității sufletești a națiunii reîntregite. Începând din 1920 a fost promovată și în cadrul unor comisii și subcomisii organizate sub egida Ministerului Justiției, care va elabora primele măsuri în acest domeniu (e.g. cele privind uniformizarea organizării

¹⁶ Foarte importante erau și dispozițiile art. 138 din Constituție: „Actualele Adunări naționale după promulgarea prezentei Constituțiuni pot funcționa până la expirarea mandatului lor legal. În acest timp ele vor trebui să facă, pe baza principiilor din aceasta Constituțiune, legea electorală. Până la facerea acestei legi, decretele-legi electorale rămân în vigoare”.

¹⁷ Constituția din 1923 prevedea competența exclusivă a Curții de Casație și Justiție (art. 103 alin. 1), în secțiile unite, de a judeca constituționalitatea legilor și de a le declara inaplicabile pe cele care sunt contrare Constituției. Pentru organizarea Consiliului Legislativ și critica Legii din 1925, G. Alexianu, *op. cit.*, Vol. II, fascicola II, Ed. Casei Școalelor, 1933, p. 148-157.

judiciare)¹⁸. Dacă în domeniul dreptului public și dreptului penal soluțiile normative nu întârzie să apară, în domeniul dreptului privat este menirea jurisprudenței să asigure interpretarea și aplicarea unitară a legilor (în spiritul principiilor constituționale din 1923, după adoptarea acesteia).

Considerându-se inoportună înlocuirea imediată a tuturor reglementărilor străine aplicabile în provinciile istorice alipite, s-a optat expres pentru păstrarea lor provizorie (Decretul din 13 decembrie pentru Transilvania, Decretul din 17 decembrie 1918 pentru Bucovina). În acest mod, au fost «naționalizate» dispozițiile legale respective, fiind încorporate în sistemul juridic român, ca legi de aplicare locală provizorie, până la adoptarea unor reglementări unitare. În Basarabia unele legiuri din Vechiul Regat au fost introduse parțial chiar în cursul anului 1919, precum: Codul comercial (4 mai 1919), anumite dispoziții ale Codului civil român privind persoanele (4 iulie și 19 noiembrie 1919).

Într-un tablou general, în dreptul public, Constituția din 1923, Legea de organizare judecătorească din 1924, Legea administrativă din 1925, au reușit să asigure treptat unificarea legislației. În schimb, în dreptul privat, unificarea întârzie mai mult timp. La 22 iunie 1943, sub presiunea evenimentelor istorice, Codul civil român de la 1864 a fost extins și în Transilvania¹⁹. În perioada tranziție, a apărut fenomenul dreptului interprovincial sau al conflictelor interprovinciale de legi, care a rezultat din coexistența legislațiilor diferitelor părți istorice intrate în alcătuirea noului Stat, la care s-a adăugat pentru Transilvania opera Consiliului dirigit.

Unificarea prin extinderea expresă a unor legi a continuat după adoptarea Constituției din 1923. Astfel, Codul silvic din 8 aprilie 1910, cu modificările ulterioare, este extins la 17 iunie 1923 pe întreg teritoriul României²⁰. De asemenea, prin Legea din 11 aprilie 1928 „se extind și se aplică pe întreg teritoriul țării”

¹⁸ A se vedea, M. Duțu, *Un secol de stat unitar și drept național (1918-2018). Perspective istorice culturale- științifice*, Ed. Academiei Române, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 44-59.

¹⁹ În „Cuvinte introductive” la lucrarea „Codul civil român coordonat cu textele modificatoare, derogatorii, ori complectatoare, și însoțit de principalele legi uzuale, precum și de dispozițiunile rămase în vigoare în Transilvania și Bucovina”, București, 1947, autorii – Salvator A. Brădeanu, profesor de drept civil la Facultatea de Drept din Cluj, Consilier permanent la Consiliul legislativ, și George N. Luțescu, conferențiar de drept civil la Facultatea de Drept din București, membru al Consiliului legislativ -, menționau: „dispozițiile codului civil au suferit atâtea modificări și au fost obiectul atâtor derogări directe sau indirecte, exprese sau implicite, încât azi, chiar pentru cel mai desăvârșit practician, orientarea juridică nu este lipsită de riscul erorilor. Prin legi speciale, s-au adus multe complectări, fără a se preciza textele a căror aplicare încetează de a mai avea autoritate. În Sfârșit, pentru provinciile realipite la Patria mamă, păstrându-se în vigoare unele legi locale, o dificultate în plus se ridică în calea interpretului”.

²⁰ În partea finală a articolului unic al legii se prevedea că „toate legile, regulamentele, instrucțiunile etc. existente în provinciile alipite sunt și rămân abrogate în întregul lor din ziua promulgării aceste legi”.

dispozițiile din legea asupra burselor de comerț din 14 iunie 1913, cu modificările ulterioare din 1918 și 1921 „cu privire la funcționarea oboarelor, târgurilor, piețelor, rampelor de cereale, mărfuri și animale”.

În alte situații, legile de unificare apar în realitate ca fiind vechile legi românești extinse pe întreg teritoriul țării, care cuprind anumite dispoziții tranzitorii pentru provinciile unite. Pot fi amintite aici: Legea de organizare judecătorească din 26 iunie 1924; Legea de organizare a Curții de Casație din 20 decembrie 1925²¹; Legea din 21 februarie 1923 unifica normele de organizare a corpului de avocați²²; Legea din 4 iunie 1925 pentru unificarea administrativă.

În baza noii Constituții au fost adoptate numeroase legi de unificare în diferite domenii. Pot fi amintite aici: Legea pentru statutul funcționarilor publici din 19 iunie 1923; Legea asupra proprietății literare și artistice din 28 iunie 1923; Legea asupra persoanelor juridice din 6 februarie 1924; Legea pentru dobândirea naționalității române din 24 februarie 1924; Legea pentru unificarea majorității civile din 11 aprilie 1924; Legea apelor din 27 iunie 1924; Legea minelor din 4 iulie 1924; Legea energiei din 4 iulie 1924; Legea accelerării judecăților din 19 mai 1925; Legea contenciosului administrativ din 23 decembrie 1925.

Norme pentru industrializarea României

Constituția din 1923 (publicată în M. Of. nr. 282 din 29 martie 1923) prevedea la articolul 1: „Regatul României este stat național unitar și independent”, iar drepturile și libertățile cetățenilor români erau impuse „fără deosebire de origine etnică, de limbă sau religie”: libertatea conștiinței, libertatea presei, libertatea întrunirilor, libertatea de asociație (art. 5 din Constituție). În acest context constituțional, „toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât prin delegațiune și după principiile înscrise în Constituția de față” (art. 33), iar membrii Parlamentului „reprezintă națiunea” (art. 34).

Parlamentul avea două camere: Adunarea Deputaților și Senatul. Deputații erau aleși de cetățenii români majori (bărbați de peste 21 de ani), iar senatorii proveneau din mai multe categorii: aleși prin vot universal de cetățeni români de peste 40 de ani; aleși de consiliile județene, comunale și urbane (câte un senator pe

²¹ Într-o primă etapă, dispozițiile tranzitorii prevedeau pentru procesele venite din provinciile care au fost sub suveranitatea austriacă sau maghiară, constituirea unor complete de judecată după sistemul acelor țări. Printr-o modificare ulterioară, s-a dispus că toate recursurile sunt judecate după aceleași norme, fiind desființate completele speciale, Curtea redobândindu-și caracterul unitar.

²² A se vedea și C. Vasilescu, *Legea pentru organizarea și unificarea corpului de avocați* (textul oficial), promulgată prin Monitorul Oficial nr. 251 din 21 februarie 1923, cu comentarii, după debaterile parlamentare și expunerea de motive, București, Tipografia Urbană Societate Anonimă, 1923.

judet); aleși de membrii organizațiilor profesionale; aleși prin votul profesorilor (câte un senator de fiecare Universitate); membrii de drept în baza înaltelor funcții deținute în stat și în biserică.

Decretul-lege din 1918 prevedea stabilirea rezultatelor pe circumscripții electorale, fiind aleși cei care întruneau cele mai multe voturi. Prin legea din 1926 s-a introdus centralizarea voturilor pe țară și o nouă modalitate de repartizare a mandatelor: partidul care întrunea mai mult de 40% din voturi primea o primă majoritară de 50% din totalitatea mandatelor în Adunarea Deputaților, astfel încât avea asigurată o majoritate confortabilă în Parlament²³.

Este important de subliniat că în perioada votului cenșitar țărănimea vota în colegiul III, prin delegați, iar în condițiile votului universal aceasta a devenit principala masă electorală. În aceste condiții, partidele politice au trecut la adaptarea programelor și organizării structurilor, iar campania electorală se desfășura cu aceeași intensitate pe întregul teritoriu, la orașe și sate, pentru convingerea alegătorilor.

În plan economic, dezvoltarea industriei a obligat statul să intervină în reglementarea raporturilor dintre muncă și capital, prin măsuri de protecție socială. Se pune problema schimbării caracterului predominant agricol al economiei, ceea ce a determinat promovarea unor mecanisme legislative care să asigure integrarea economică a provinciilor istorice²⁴. Legea economică a fost utilizată pentru a crea instituțiile necesare aprovizionării cu mașini și utilaje și pentru așezarea creditului industrial pe baze cât mai largi.

În perioada 1918-1921 au intrat în vigoare 63 de legi, regulamente, decrete legi sau jurnale ale Consiliului de Miniștrii de mare interes pentru industria țării. Spre exemplu, Legea de încurajare a industriei naționale din 1912 a fost extinsă ca lege de bază la nivelul întregului stat. Ulterior, au fost propuse Parlamentului spre aprobare legile de bază ale industrializării României. În anul 1923 era înființată prin lege Societatea Națională de Credit Industrial, iar în anul următor, în aplicarea articolului 19 din Constituție, erau adoptate legea energiei, legea minelor, legea apelor și legea comercializării. În perioada 1922-1926, în timpul guvernului Ion I.C. Brătianu, legislația elaborată reușește să contureze un program de stat în domeniul combustibilului lichid, cu mai multe obiective esențiale, de la susținerea capitalului național în această materie, până la valorificarea superioară a zăcămintelor, întărirea capacității de apărare a statului și apărarea intereselor românești pe piața mondială²⁵.

²³ I. Scurtu, în *Istoria Românilor*, vol. II, Ed. Academiei Române, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2018, pp. 284-285.

²⁴ A se vedea, N. Păun, în *Economia României după Marea Unire*, vol. I *Macroeconomia*, coord. A. Iancu și N. Pău, Ed. Academiei Române, București, 1918, p. 19-25, pct. 1.3. Legislația și politicile publice.

²⁵ A se vedea și V. Axenciuc, *Unificarea organismului economiei naționale și refacerea economică postbelică a României*, în *Revista de istorie*, 1977, 30, nr. 5, pp. 931-947.

DESĂVÂRȘIREA UNITĂȚII STATALE ȘI NAȚIONALE A ROMÂNIEI – UN PROCES ISTORIC OBIECTIV

*Prof. univ. dr. Cristian IONESCU**
Academia de Științe Juridice din România

Abstract

In this study, based on solid historical and legal documentation, the author argues that the completion of the Romanian unitary national state in 1918 was achieved during a long process of unification: first, the Romanians from the two main countries, Muntenia and Moldova, were united in 1859 in a national state, and then, those from other Romanian historical provinces, which were illegally encroached in the borders of neighbor empires, acted with perseverance for the accomplishment of their national and state unity. The study is divided into four distinct parts. In the first part, the author presents based on documents, testimonies and memoirs, the idea of Romanian national and state unity as an essential coordinate of the history of the Romanian people. The acts of unification of the Romanian historical provinces with the Romanian Kingdom have legal base on the principle of nationalities and their right to free determination, rights recognized by the victorious powers of the First World War as a basis for solving the territorial aspects generated by the dismantling of the Austro-Hungarian Monarchy and the Tsarist Empire. The acts of union, carried out by popular will expressed in large representative national assemblies, were ratified by acts of national sovereignty by the Romanian State and recognized as such by the 1919-1919 Peace Conference in Paris. The second part emphasizes on the constitutive character of the acts of union with Romania, voted by the constituent national assemblies of Bessarabia, Bucovina and Transylvania during 1918. The article contains documentary data and information about the national liberation movement of Romanians from the three provinces of Bessarabia, Bucovina and Transylvania and the actions taken for their unification with the Kingdom of Romania at the end of the First World War. In each of the three Romanian historical provinces, various assemblies in which the participants declare their determination for union were formed. The Moldavian Soldiers' Congress, attended

* e-mail: cristian.ionescu@cdep.ro.

by 800 delegates, represented a large representative body of all social strata and ethnic groups in Bessarabia. The congress delegates voted for the political and territorial autonomy of Bessarabia. The Congress also decided to establish the council of the country, a parliamentary body made up of representatives of all the nationalities existing on the territory of Bessarabia. On 14/27 March 1918, the council of the country adopted a resolution in which was proclaimed solemnly the union of Bessarabia „with the mother Romania”. In Bucovina, the Romanian intellectuals decided to convene without delay a Constituent Assembly to determine the territorial integrity of the province, threatened by the plan of Ukraine to include it in its territory. The Constituent Assembly met on 14/27 October 1918 and decided „the unification of Bukovina with the other Romanian countries in an independent national state...”. On November 15/28, 1918, the General Assembly of Bukovina adopted a resolution in which it decides „the unconditional and eternal unification of Bucovina in its old frontiers until Ceremus, Colacin and Nistru with the Kingdom of Romania”. In Transylvania, 1228 delegates at the Great National Assembly in Alba Iulia received from the ones who had chosen them „faithful” true imperative mandates by which they vowed to vote for the union of this great historical province with Romania. In the third part, the author reviews the treaties regarding Romania concluded at the Paris Peace Conference. At the Conference, the European Powers and US representatives acknowledged, among other things, the principle of coincidence between political and ethnic boundaries. The last part of the study is devoted to the issues of legislative unification, necessary for the consolidation of the Great Union.

Keywords: *nationality principle, ethnic minorities, national state, 1 December 1918, Bessarabia, Bucovina, Transylvania, the completion of the state unity of the Romanians, the 1918-1920 Peace Conference, the plebiscitary character of the unification of the Romanian provinces with the Romanian Kingdom.*

1. Ideea unității naționale și statale – coordonată esențială a istoriei poporului român

Desăvârșirea statului național unitar român la 1 Decembrie 1918, reprezintă un moment istoric de referință pentru lupta necurmată a românilor pentru libertate, apărarea unității și ființei lor naționale, a independenței și suveranității țării, dar și un obiectiv strategic de politică externă, urmărit cu stăruință diplomatică de Regatul României. Coordonată esențială, permanentă a istoriei poporului nostru, lupta statornică a românilor pentru clădirea unității și independenței naționale a

reprezentat un ideal fundamental, obiectiv spre care au năzuit veacuri de-a rândul cele mai înaintate forțe ale societății românești¹. La realizarea statului național au contribuit atât factori obiectivi, cum sunt comunitatea etnică, lingvistică, tradițiile comune, caracterul unitar al obiceiurilor și instituțiilor juridice, existența îndelungată pe același teritoriu, profilul psihologic unic, comunitatea de viață economică și culturală, religia comună, cât și factori subiectivi, între aceștia delimitându-se, în primul rând, conștiința națională cultivată și consolidată de același ideal național.

Prin amplitudinea acțiunilor întreprinse, a eforturilor constante depuse de „Generația Unirii” și a evenimentelor la care aceasta a luat parte, și pe care, de fapt, le-a intuit, promovat și înfăptuit, unirea celor trei provincii istorice românești cu Țara, capătă semnificația de fenomen social și, totodată, național. Marea Unire nu a fost înfăptuită de cineva anume ci de o generație întregă din care au făcut parte soldații și ofițerii Armatei Române, Casa regală, clasa politică românească, clerul, precum și oameni de rând. Dintre politicienii și înalții prelați care au contribuit decisiv la unire se desprind luminoasele figurile ale lui Ion I.C. Brătianu, Iuliu Maniu, Alexandru Vaida-Voevod, Ion Nistor, Pantelimon Halippa, Constantin Stere, I. Gh. Duca, Take Ionescu², Alexandru Marghiloman, Vasile Goldiș, Iuliu Hossu și toți ceilalți, care formează Panteonul Unirii Românilor.

Acțiunile politice și manifestările populare interne care au marcat unirea au demonstrat cu prisosință că desăvârșirea unității de stat a românilor nu a fost un act de conjunctură, un eveniment întâmplător sau un „cadou” oferit României la sfârșitul primului război mondial. Unirea provinciilor istorice românești cu Regatul României „nu a însemnat doar o întregire teritorială, ci și o importantă mutație

¹ Profesorul George Sofronie susținea că „unitatea politico-teritorială a Românilor într-un stat național este expresiunea – în domeniul teoriei și a practicei formării Statelor –, a coexistenței organice a unui complex de factori: a unor factori obiectivi pe de o parte, a unor factori subiectivi, pe de altă parte. Și toți acești factori sunt recunoscuți, – în doctrina contemporană de drept al ginților –, ca îndreptățind acel proces de convergență politică, din care rezultă *Statul național*”. A se vedea G. Sofronie, *Actele de liberă determinare din 1918, fundament juridic al unității naționale*, Tipografia „Cartea Românească”, Cluj, Sibiu, 1944, p. 5.

² Chiar de la începutul primului război mondial, Take Ionescu, profund cunoscător al contextului politic internațional în care urmau să se desfășoare ostilitățile militare, are o premoniție demnă de previziunile nostradamice, pe care o împărtășește viitorului său biograf, Constantin Xenii: „*Acesta e război de cinci ani. Va intra Anglia, va intra Italia, vom intra noi și nu se poate să nu intre și America. Până și Japonia va intra. [...] Război de cinci ani. [...] Da, da. Nu te uita așa. Ține minte. Război de cinci ani. Va fi vai de omenire! Dar de un lucru sunt sigur: că Aliații vor fi definitiv victorioși și că voi vedea cu ochii România Mare. Și vom vedea alte lucruri mari. Vom vedea multe tronuri prăbușindu-se; vom vedea născând atotputernicia Americii, vom vedea preponderența rasei anglo-saxone și vom vedea omenirea făcând un mare pas spre stânga, spre socialismul revoluționar*”. Aceste previziuni, care în timp s-au adevărat, vor fi reluate apoi de Take Ionescu în articolul „Cascada tronurilor” publicat în „La Roumanie” din 16 noiembrie 1914. A se vedea C. Xenii, *Take Ionescu. 1858-1922*, ed. 3. Ed. Universul, București, 1933, p. 264.

de ordin economic, social, politic și moral”³. Animat de cele mai nobile idealuri de dreptate națională, poporul român a urmărit cu statornică preocupare secole de-a rândul, ideea unității sale naționale și statale și a luptat cu arma în mână, ori cu mijloace diplomatice pentru ca această idee să prindă viață.

Pe plan internațional, desăvârșirea unității statale românești s-a desfășurat în condițiile favorabile ale prăbușirii marilor imperii vecine. De altfel, în aceeași perioadă s-au format și alte state unitare și independente pe ruinele monarhiei dualiste austro-ungare: Iugoslavia, Cehoslovacia, Polonia, Austria, Ungaria⁴. De asemenea, din imperiul țarist, intrat în 1917 într-un proces de disoluție, s-au desprins alte state independente Finlanda, Ucraina, Moldova, statele baltice ș.a.. Apariția acestor noi state nu avea nimic conjunctural, ci dimpotrivă era manifestarea unor puternice acțiuni de luptă și revoltă ale popoarelor respective, pentru afirmarea identității lor naționale⁵.

Afirmarea identității naționale la începutul secolului al XX-lea a căpătat un sprijin esențial din punct de vedere teoretic: recunoașterea largă, inclusiv, în cancelariile diplomatice, ca un comandament de drept public, a principiului naționalităților și a dreptului de liberă determinare a acestora, enunțat și fundamentat în perioada anterioară. Iată ce afirma profesorul George Sofronie despre acest principiu: „o națiune conștientă de limba sa, de continuitatea sa de cultură, de unitatea intereselor sale, este îndreptățită – atunci când ea se găsește împărțită între mai multe State sau aservită unei dominații streine, – să tindă spre a forma un *Stat național unitar*, fără ca vreun sacrificiu să i se pară prea mare, spre atingerea acestui scop”⁶. Deși analiza principiului naționalităților nu face obiectul acestui studiu, nu putem să nu adăugăm că principiul în sine are valoare explicativă și pentru raporturile statului cu națiunea existentă pe teritoriul său: statul este rezultatul voinței națiunii îndreptățită să dispună de ea însăși, stabilindu-și corpul politic, forma de guvernământ și regimul politic, inclusiv, ordinea de drept în care înțelege să trăiască și să se dezvolte în viitor⁷. O consecință directă a

³ I. Scurtu, (coord.), *Istoria Românilor, vol. VIII, România întregită (1918-1940)*, Academia Română, Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 49.

⁴ A se vedea, pentru detalii, A. Deac, I. Spălățelu, *Prăbușirea imperiului austro-ungar. Formarea statelor naționale unitare din centrul și sud-estul Europei*, în *Revista de istorie* nr. 3/1979, p. 472 și urm.

⁵ A se vedea C. Ionescu, *Unirea de la 1 Decembrie 1918 – proces istoric obiectiv, rod al luptei românilor pentru libertate și progres social, pentru desăvârșirea unității statale și naționale*, în *Revista Română de Drept* nr. 12/1978, p. 3- 4.

⁶ G. Sofronie, *Actele de liberă determinare din 1918....cit. supra*, p. 13.

⁷ „*Dreptul de liberă determinare a popoarelor*, spunea George Sofronie –, fără a constitui desigur o noutate în formularea sa, – a devenit o lozincă cu deosebire scumpă națiunilor oprimate, în mers spre independența și unitatea națională, în timpul războiului mondial, de la care ele așteptau rezolvarea <chestiunii naționalităților>. ... națiunile vedeau în ideea de auto-

acestui principiu este dreptul națiunilor de a-și trasa granițele politice, potrivit voinței naționale legitime și exprimate prin proceduri plebiscitare pe deplin suverane⁸.

Legițățile dezvoltării istorice au impus astfel cu stringență încheierea procesului de formare a statelor naționale aflate la începutul secolului al XX-lea sub dominația marilor imperii din Europa. Conferința de pace de la Paris, care a pus capăt primului război mondial, a recunoscut dreptul statelor de a-și stabili granițe etnice.

În mișcarea popoarelor europene pentru autodeterminare națională și scuturarea dominației străine se încadrează și lupta românilor din celelalte teritorii românești, aflate sub dominație străină, pentru formarea statului național român unitar. Conferința de pace de la Paris, care a încheiat primul război mondial, în ceea ce privește România, ca și alte state succesoare ale Imperiului austro-ungar, a trebuit să țină seama de realități istorice și naționale, de voința nestrămutată a poporului român și a celorlalte popoare, pentru formarea și desăvârșirea unității lor statale și să le consfințească în tratatul de pace⁹.

Aflat la răscrucea unor imperii acaparatoare, ca și a intereselor marilor puteri europene, capabile să-și impună voința în raporturile cu alte țări mai mici și chiar să facă înțelegeri ilegitime sau compromisuri pe seama acestora, poporul român a opus o eroică rezistență împotriva dominației altor state care și-au pus amprenta pe dezvoltarea sa națională și socială. Condițiile în care s-a format și dezvoltat poporul român în această parte geografică a Europei nu au fost foarte prielnice pentru evoluția sa independentă. Este cunoscută rezistența sa îndelungată în fața nenumăratelor acțiuni ale marilor imperii vecine care urmăreau să acapareze bogățiile sale și să-l îngenuncheze. Siliți să conviețuiască în state separate prin granițe artificiale, românii au păstrat nestinsă flacăra unității lor naționale, limba, religia, comunitatea de cultură, de viață spirituală, obiceiurile și tradițiile. Toate aceste tezaure, care stau la temelia ființei și comunității istorice a unui popor, au fost îmbogățite printr-o continuă legătură între cele trei țări românești, ceea ce a favorizat afirmarea conștiinței de neam.

De nenumărate ori, românii au încheiat între ei legături economice, alianțe politico-militare, au constituit un front comun împotriva primejdiei otomane și pentru o politică a neatârnării. Trebuie să spunem cu tărie că păstrarea acestor

determinare, pe plan internațional, o formulă clară, progresivă și binefăcătoare, în virtutea căreia li se recunoștea în sfârșit dreptul sacru, *de a rupe legăturile nefirești ce le atașează unui sistem politic, pentru a și-l da pe acela care le convine*, pe acela care este conform cu legitimele lor năzuințe naționale". (*Idem*, p. 18).

⁸ A se vedea și I. M. Anghel, *Tratatele de la Trianon și Paris din 1920. Documentele prin care s-a consfințit înfăptuirea ROMÂNIEI MARI*, Ed. Academiei Oamenilor de Știință din România, București, 2018, p. 28-30.

⁹ A vedea A. Deac, I. Spălățelu, *op. cit.*, p. 478.

legături și comunități nu ar fi fost posibilă dacă între toate aceste teritorii, între populația care a locuit de milenii aici nu ar fi existat o strânsă unitate din toate punctele de vedere, determinată și legitimată de o multitudine de factori care și-au pus puternic amprenta asupra caracterului și profilului psiho-social ale românilor.

De-a lungul veacurilor, unii domnitori români, animați de un profund patriotism, au înțeles că o rezistență eficace în calea tendințelor expansioniste ale Imperiului otoman era posibilă numai prin făurirea unui front comun al celor trei țări române – orientare politică constantă ce reliefează puternicele legături între toate teritoriile locuite de români¹⁰. Pentru această politică de strânsă alianță este remarcabilă o scrisoare a domnitorului Bogdan al II-lea al Moldovei care, adresându-i-se lui lancu de Hunedoara, îl încredința de sprijinul său și își exprima dorința ca într-o acțiune unită împotriva turcilor „*Țara domniei mele și Țara domniei tale să fie una*”. Ștefan cel Mare, Petru Rareș, Ion-Vodă cel Viteaz, Neagoe Basarab, printre alții, au continuat cu statornică credință această politică.

Este meritul nepieritor al strălucitului domnitor, strateg și diplomat Mihai Viteazul de a fi realizat – pentru prima oară, de la Burebista și Decebal – unirea tuturor provinciilor românești într-un singur stat liber și independent. Unificarea politică a celor trei țări române pecetluită la Alba-Iulia în 1600 sub sceptrul unui singur voievod, a avut puternice ecouri în marile cancelarii europene, unirea cu Transilvania fiind recunoscută ca atare chiar de Sublima Poartă. Scurta unire a avut răsunet mai ales în conștiința poporului nostru, devenind un simbol care a insuflat lupta acestuia pentru unitate și independență, încercări și planuri întreprinse și de alți voievozi¹².

În secolul al XVII-lea, ideea de unitate, de comunitate a facturii psihice, spirituale, de limbă și de religie ortodoxă, este dezvoltată, argumentată de cronicari care în operele lor au susținut voința de unitate și interesele poporului, au făcut cunoscută lupta lui pentru neatârnamare, pentru eliberare de sub oprimarea Imperiului otoman. S-a constituit, astfel, o solidă bază a dezvoltării conștiinței naționale a românilor, ceea ce va determina o afirmare și mai hotărâtă a luptei lor împotriva tuturor nedreptăților, pentru eliberare națională și înfăptuirea unui singur stat unitar¹³.

Intensificarea luptei naționale și tendințele de unitate politică au devenit și mai evidente odată cu amploarea marilor mișcări sociale și culturale ale

¹⁰ A se vedea *Unirea Transilvaniei cu România – 1918*, Ed. Politică, București, 1978, p. 15.

¹¹ A se vedea M. Costăchescu, *Documente moldovenești înainte de Ștefan cel Mare*, vol. II, Iași, 1932, p. 764.

¹² A se vedea pentru detalii, *Unirea Transilvaniei cu România – 1918*, Ed. Politică, București, 1978, p. 52-53.

¹³ *Ibidem*, p. 62.

românilor¹⁴, din toate cele trei țări românești de la sfârșitul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea. Aspirațiile de unitate culturală și politică se amplifică continuu, se transformă într-o necesitate obiectivă, rezultat firesc al întăririi comunității economice și spirituale. În preajma revoluției de la 1848, animat de cele mai patriotice idealuri Nicolae Bălcescu spunea: „*Tinta noastră, domnilor, socotesc că nu poate fi decât unitatea națională a românilor. Unitatea mai întâi de idei și sentimente, care să ducă apoi cu vremea la unitatea politică, care să facă din munteni, din moldoveni, din bucovineni, din transilvăneni, din bănățeni... un trup politic, o nație românească, un stat cu șapte milioane de români*”¹⁵.

Evenimentele și actele istorice și politice desfășurate în țările române sub semnul revoluției de la 1848 au dat un puternic impuls creșterii conștiinței naționale a românilor, hotărârii lor nestrămutate de a-și făuri unitatea națională în cadrul frontierelor aceluiași stat: România. „*Toate țările locuite de români trebuie să se numească îndeobște România – scria în acest sens ziarul „Constituționalul” – și să formeze un stat, pentru că toate sunt patria românilor și pentru că toți patrioții români, locuitori în dănele formează nația română care să fie una și nedespărțită*”¹⁶. Consensul cvasiunanimității poporului român la asemenea proiecte, a avut însă darul să alarmeze pe cei ce vedeau o primejdie și o amenințare din partea noului stat. Poarta otomană, Rusia țaristă, Austria și mai târziu, Imperiul austro-ungar își simțeau periclitare interesele pe care le aveau în principate și prin urmare nu puteau consimți la asemenea răsturnări, reprimând cu forța armelor mișcările revoluționare¹⁷. Nu o singură dată, Sublima Poartă a negociat ilegitim și a făcut compromisuri teritoriale pe seama românilor, cu alte puteri europene.

Perioada care a urmat revoluției din 1848 avea să confirme că aspirațiile poporului român nu puteau fi înăbușite, că așa cum prefigurau Nicolae Bălcescu și ceilalți revoluționari patrioți, „*România noastră va exista deci. Am această convingere intimă – scria Nicolae Bălcescu lui A. C. Golescu. E orb cine n-o vede*”¹⁸.

Dubla alegere a lui Alexandru Ioan Cuza ca Domnitor al celor două principate românești în ianuarie 1859 a reprezentat primul pas spre realizarea aspirațiilor poporului român de a trăi într-o singură patrie. Era începutul reconstituirii statului geto-dacilor și al celui clădit de Mihai Viteazul în 1600. „Unirea ce mică”

¹⁴ A se vedea, în acest sens, detalii cu caracter istoric și diplomatic în Șt. Pascu, *Marea Adunare Națională de la Alba Iulia, încununarea ideii, tendințelor și a luptelor de unitate a poporului român*, Universitatea „Babeș-Bolyai” Cluj, 1966, p. 51 și urm.

¹⁵ N. Bălcescu, *Opere*, vol. I, *Scrieri istorice, politice și economice 1844–1847*, Ed. Academiei, București, 1974, p. 178.

¹⁶ A se vedea *Cronica Marii Uniri*, în „Magazin istoric” nr. 12/1978, p. 33.

¹⁷ *Desăvârșirea unificării statului național român. Unirea Transilvaniei cu vechea Românie*, (colectiv), Ed. Academiei, București, 1968, p. 37.

¹⁸ *Cronica Marii Uniri*, în Magazin istoric nr. 12/1978, p. 38.

cum era denumită unirea celor două țări surori în 1859 condensa, de fapt, un program revoluționar cu largi perspective politice: înfăptuirea „marii uniri”. În calea realizării acestuia se mențineau însă puternice obstacole. Viitorul întrezărit de Al. P. Ilarian, potrivit căruia „*Românii din Transilvania, în împrejurările de față, numai la principate privesc, numai de aici își așteaptă semnul, numai de aici își văd scăparea*”¹⁹ este pe moment zădărnicit prin formarea în 1867 a monarhiei dualiste austro-ungar, în cadrul căruia Transilvania era anexată – împotriva protestului tuturor românilor – Ungariei. Prin această anexare, precum și prin anexarea altor teritorii locuite de alte naționalități, nobilimea ungară și-a înfăptuit un țel important: crearea unui stat național ungar ale cărei granițe să fie aceleași cu cele ale Ungariei medievale²⁰. Legea naționalităților votată de Dieta de la Budapesta în decembrie 1868 ca și noua lege electorală din 1874 reflectau politica de represiune și deznaționalizare a autorităților maghiare, la care erau supuși românii, slavii, sârbii ș.a. încorporați ilegal în noul stat, cele două documente legislative, ca și întreaga politică a cancelariei imperiale de la Viena, refuzând drepturile acestora²¹. Legile respective au fost folosite în scopul deznaționalizării și asimilării forțate a naționalităților încorporate Ungariei, de către națiunea politică predominantă, din această „asimilare” rezultând o singură națiune: „națiunea ungară unitară și indivizibilă”²². „Maghiarizarea practică prin cele mai diferite mijloace, forme, departe de a duce la rezultatele scontate, a determinat întărirea rezistenței naționale, intensificarea luptei pentru eliberare”²³.

¹⁹ *Ibidem*, p. 41.

²⁰ *Unirea Transilvaniei cu România - 1918*, Ed. Politică, București, 1978, p. 147.

²¹ Noua Dietă a Transilvaniei, convocată la Cluj la 19 noiembrie 1865 și constituită majoritar din reprezentanți ai nobilimii și burgheziei maghiare și a unor pături sociale maghiarizate a votat la 6 decembrie 1865 uniunea Transilvaniei cu Ungaria. Autonomia Transilvaniei a fost desființată. A se vedea *Unirea Transilvaniei cu România - 1918*, Ed. Politică, București, 1978, p. 145.

²² Ideea centrală a legii privitoare la naționalități (Legea XLIV) era axată pe indivizibilitatea națiunii maghiare și pe obligativitatea folosirii limbii maghiare în stat. (A se vedea *Unirea Transilvaniei cu România - 1918*, cit. supra, p. 148. Pentru detalii privind legislația maghiară îndreptată împotriva aspirațiilor naționale ale populației încorporate în statul maghiar, a se vedea *Unirea Transilvaniei cu România - 1918*, cit. supra, p. 146-158; G. D. Iscru, *Istoria modernă a României*, vol. II, Casa de Editură și Librărie „Nicolae Bălcescu”, București, 1998, p. 246-248. În cadrul politicii de maghiarizare, alături de alte acțiuni, merită a fi menționată și acțiunea de maghiarizare a numelor de familie, prin înființarea „Societății centrale de maghiarizare a numelui” (A se vedea G. D. Iscru, *op. cit.* p. 247).

²³ M. Mușat, I. Ardeleanu, *De la statul geto-dac la statul unitar român*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1982, p. 362. Ziarul maghiar „Eayetértés” din 8 iunie 1905 sublinia că „după treizeci de ani de legislație maghiarizantă, maghiarizarea naționalităților este o imposibilitate, o halucinație, care nu face decât să alimenteze și să ațâțe mereu adâncă nemulțumire a naționalităților nemaghiare” (apud M. Mușat, I. Ardeleanu, *op. cit.*, p. 362).

Ridicându-și glasul împotriva compromisului austro-ungar, opinia publică din România a demască esența reacționară a pactului dualist și a întreținut vie conștiința de sine a românilor, dorința lor fierbinte de a se uni. Mișcarea memorandistă, precum și celelalte acțiuni care au întreținut-o au avut darul de a întări credința că aspirațiile și voința întregului popor român nu pot fi înăbușite²⁴.

Proclamarea independenței naționale a României la 9 mai 1877 a permis să se contureze și mai accentuat „marea unire” despre care Cezar Bolliac scria că „*a fost sentimentul național în toate părțile României de când istoria a început a ne spune câte ceva despre Dacia*”.

În noile condiții interne și internaționale de la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului XX, dreptul națiunilor la autodeterminare se făcea tot mai simțit pe măsură ce idealurile de libertate și unitate ale popoarelor subminau tot mai profund imperiile asupritoare. Izbucnirea primului război mondial a surprins imperiile multinaționale în convulsiile destrămării, operațiile militare desfășurându-se pe fondul aspirațiilor legitime ale popoarelor oprimate de a trăi și dezvolta liber și independent.

În condițiile sfârșitului ostilităților militare și ale dezmembrării Imperiului austro-ungar și al celui țarist, când puterile Antantei victorioase porneau la reconstrucția politică a Europei, Președintele american Woodrow Wilson elaborează și lansează programul său de pace într-o Declarație cuprinzând 14 puncte, în care enunța, între alte principii pentru soluționarea problemelor litigioase existente la sfârșitul războiului și încheierea păcii, dreptul naționalităților din monarhia austro-ungară la autonomie (punctul 10 din Declarație)²⁵. Ulterior, în toamna anului 1918, punctul 10 din Declarația președintelui Wilson va fi modificat de

²⁴ A se vedea *Unirea Transilvaniei cu România – 1918*, cit. supra, p. 168.

²⁵ Inițial, puterile Antantei și președintele Woodrow Wilson nu au avut în vedere disoluția imperiului austro-ungar și desprinderea din acesta a națiunilor subjugate, ci menținerea formei sale statale, cu angajamentul că va recunoaște naționalităților supuse, un regim de autonomie. Evenimentele militare și politice din vara anului 1918, precum și lupta națiunilor subjugate din imperiul austro-ungar pentru recunoașterea dreptului acestora la autodeterminare, l-au convins pe președintele american că regimul de autonomie pe care îl preconizase în mesajul său din ianuarie 1918 [punctul 10 din Programul său privind negocierile de pace („Naționalitățile din Austro-Ungaria să se bucure de o dezvoltare autonomă”)] nu putea să satisfacă revendicările legitime ale naționalităților în sprijinul desprinderii lor din imperiu și formării unor state naționale. Chiar Woodrow Wilson recunoștea în septembrie 1918 că „împrejurările se modificaseră atât de repede, încât autonomia pură și simplă era de acum insuficientă, căci drepturile suverane ale cehilor și aspirațiile naționale ale iugoslavilor și românilor erau deja recunoscute”. (Ch. Seymour, *La fin d'un Empire: les debris de l'Autriche-Hongrie*, în „Ce qui se passa reellement a Paris en 1918-1919”, Paris, 1923, p. 83, apud G. Sofronie, *Principiul naționalităților în tratatele de pace din 1919-1920*, Ed. Albatros, București, 1999, p. 60).

acesta, în sensul „independenței complete a popoarelor din Austro-Ungaria”²⁶. În unul din discursurile sale ținute la Conferința de pace, președintele american a afirmat că „aspirațiile naționale trebuie să fie respectate; de acum înainte popoarele nu trebuie să mai fie dominate și guvernate decât pe baza consimțământului lor. Autodeterminarea nu este o simplă frază. Este un principiu imperativ de acțiune, pe care în viitor oamenii de stat nu-l vor putea ignora, decât în detrimentul lor”²⁷.

Dreptul naționalităților la autodeterminare a fost recunoscut și în Rusia după prăbușirea Imperiului țarist. Enunțat și acceptat, în principiu, de guvernul Kerenski în martie 1917²⁸, dreptul popoarelor Rusiei de liberă determinare, de la autonomie până la separațiune, a fost în final recunoscut și de guvernul sovietic, care a adoptat la 2/15 noiembrie 1917 Declarația drepturilor popoarelor din Rusia²⁹. Printre cele patru principii care urmau să stea la baza politicii statului sovietic în problema națională figura și „dreptul popoarelor din Rusia la autodeterminare până la despărțire și formarea unui stat independent”.

Încă înainte de prăbușirea țarismului, Lenin se pronunțase în favoarea dreptului la autodeterminare al popoarelor din componența imperiului³⁰. „Oriunde vedem că există legături *silite* între națiuni, noi, fără să propovăduim câtuși de puțin despărțirea neapărată a fiecărei națiuni, apărăm *fără rezerve* și cu toată hotărârea *dreptul* la autodeterminare politică, adică la despărțire pentru fiecare națiune”³¹.

²⁶ I. Datcu, *Istoria relațiilor internaționale*, Institutul de Drept și Relații Internaționale „Nicolae Titulescu”, București, 1995, p. 190.

²⁷ W. Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques relatifs a la guerre mondiale*, Editions Bossard, Paris, 1919, p. 249.

²⁸ În Declarația voluntarilor militari români, foști prizonieri în lagărul de la Darnița (lângă Kiev), adresată puterilor Antantei, precum și Guvernului provizoriu rus și Sovietului de deputați ai muncitorilor și soldaților din Petrograd, se face un apel către „tânăra democrație rusă” și i se cere sprijinul pentru unirea Basarabiei cu România. „Pentru îndeplinirea acestei cerințe democratice fundamentale – se menționează în declarație –, chemăm în ajutor tânăra democrație rusă, exprimându-i deplină recunoștință, cu atât mai mult cu cât din primele zile ale existenței sale, prin glasul autoritar al Sovietului de deputați ai muncitorilor și soldaților în chemarea sa către toate popoarele lumii și în glasul guvernului provizoriu, în manifestul din martie, a recunoscut în mod solemn dreptul națiunilor la autodeterminare [...] Suntem profund convinși că democrația rusă în acest sens a proclamat în chemarea sa dreptul popoarelor la autodeterminare, fiind și în aceste relații deplină solidară cu democrația Franței, Angliei, Italiei și chiar a Americii” (A se vedea A. Deac, *Dezvoltarea luptei de eliberare socială și națională a poporului român după prăbușirea țarismului*, în *Unirea Transilvaniei cu România – 1918*, op. cit., p.439

²⁹ Marea Enciclopedie Sovietică, vol.8, Ed. Enciclopedia Sovietică, Moscova, 1972, p.46-47

³⁰ În proiectul cuvântării „*Cu privire la politica națională*”, întocmit în 1914, Lenin arăta că „velicorușii reprezintă doar 43% din întreaga populație a țării. Ei formează, în Rusia, mai puțin de jumătate din populație. ... Prin urmare, în Rusia, <alogenii> formează 57% din populație, adică majoritatea ei...”. (Lenin, *Opere complete*, vol. 25, Ed. Politică, București, 1964, p. 70).

³¹ Lenin, *Opere complete*, vol. 25, Ed. Politică, București, 1964, p. 74.

În lucrarea mai amplă, „Despre dreptul națiunilor la autodeterminare”, scrisă în februarie-mai 1914, Lenin recunoaște că „orice mișcare națională tinde spre formarea de *state naționale*” și că, „Prin urmare, dacă vrem să înțelegem ce înseamnă autodeterminarea națiunilor, fără să ne jucăm de-a definițiile juridice «să născocim» definiții abstracte, ci dimpotrivă, analizând condițiile istorice și economice în care au loc mișcările naționale, vom ajunge în mod inevitabil la concluzia: Prin autodeterminarea națiunilor se înțelege despărțirea lor statală de colectivitățile naționale străine, se înțelege formarea unui stat național de sine stătător”³². Aceeași poziție tranșantă în problema dreptului națiunilor la autodeterminare este exprimată de Lenin și în „Cuvântarea cu privire la problema națională” din 29 aprilie/12 mai 1914, unde acesta afirmă: „Noi declarăm că granițele se stabilesc prin voința populației”³³. De asemenea, în tezele pentru lucrarea „Revoluția socialistă și dreptul națiunilor la autodeterminare”, scrisă în ianuarie-februarie 1916, Lenin arăta că „Dreptul națiunilor la autodeterminare înseamnă exclusiv dreptul la independență în sens politic, la liberă despărțire politică de națiunea asupritoare. În mod concret, această revendicare a democrației politice înseamnă deplină libertate de agitație pentru despărțire și soluționarea problemei despărțirii printr-un referendum al națiunii care urmează să se desprindă”³⁴.

În condițiile prăbușirii țarismului și ale preluării puterii de către partidul bolșevic condus de către Lenin, acesta a continuat să susțină principiul autodeterminării popoarelor, dar numai pentru a-și atrage aderenți la ideile sale revoluționare³⁵.

³² *Ibidem*, p. 281. În lucrarea respectivă, Lenin ajunge la concluzia că „tocmai particularitățile istorice concrete pe care le reprezintă problema națională în Rusia fac ca recunoașterea dreptului națiunilor la autodeterminare să fie la noi o necesitate deosebit de imperioasă în epoca prin care trecem” (p. 293-294). Mai mult chiar, Lenin cere „să fie recunoscut dreptul la despărțire pentru toți”, adică pentru națiunile asuprite din imperiul țarist care își afirmă hotărârea de a ieși din cadrul statal rus. (p. 298).

³³ Lenin, *Opere complete*, vol. 31, Ed. Politică, București, 1964, p. 441.

³⁴ Lenin, *Opere complete*, vol. 27, Ed. Politică, București, 1964, p. 263.

³⁵ În memoriile sale, fruntașul basarabean Pantelimon Halippa arată că la recomandarea lui Leon Troțki, s-a întâlnit cu Lenin pentru a-i cere sprijinul în vederea introducerii în Basarabia a învățământului în limba română, cerere care îi fusese respinsă anterior de Kerenski, șeful guvernului provizoriu rus. „Această problemă – scrie în memoriile sale Pantelimon Halippa – o discutaserăm și cu tovarășul Alexandr Kerenski, prim-ministru, căruia i-am cerut să se adreseze primului-ministru de externe al guvernului român de la Iași să ne pună la dispoziție câțiva profesori universitari și pedagogi, care în timpul verii să ni-i pregătească pe profesorii și pedagogii noștri basarabeni și totodată să ne ajute să facem manualele necesare, ca să începem anul școlar 1917-1918 în limba română. Din păcate, Alexandr Kerenski nu ne-a satisfăcut cu răspunsul său, și de aceea ne-am adresat opoziției din primul Congres al Sfaturilor populare. Vladimir Ilici Lenin reprezenta opoziția bolșevică, și el ne-a recomandat în scurte cuvinte: <Procedați cum vă dictează conștiința națională și interesul politic, dar toate faceți-le prin Sfatul Țării Basarabiei> ... (I. Constantin, I. Negri, *Pantelimon Halippa, apostol al Basarabiei. Studii, Documente. Materiale*, Chișinău, 2013, p. 81). Același episod al

Prin această atitudine, Lenin urmărea, de fapt, să valorifice orice posibilitate de destrămarea Imperiului țarist, pentru a-l înlocui mai lesne cu statul sovietic. Stimularea mișcărilor naționale și chiar a încercărilor secesioniste din Imperiul țarist (care vizau, îndeosebi, Finlanda, Ucraina, provinciile baltice și regiunea Caucaz) făcea parte din programul inițiat de social-democratul rus Parvus și prezentat de acesta încă în 1915 Germaniei, aflată deja în război cu Rusia, pe care Lenin l-a acceptat pe deplin și l-a pus întocmai în aplicare³⁶.

Primul război mondial a ridicat în fața poporului român probleme de mare însemnătate pentru însăși soarta sa. Deși acest război a fost purtat în principal de mari puteri europene și a fost expresia intereselor politice ale acestora, poporul român nu a participat la operațiunile militare cu intenții de cucerire și anexiuni teritoriale³⁷. Intrarea României în prima conflagrație mondială în august 1916, după doi ani de neutralitate, s-a datorat dorinței și hotărârii ferme a poporului român de eliberare a teritoriilor locuite de românii aflați sub stăpânirea străină, precum și promisiunii statelor Antantei că dezideratul vital al României – unitatea sa

întâlnirii fruntașului basarabean cu Lenin, pe tema învățământului în limba română, este redat în articolul „Am fost cei dintâi care am înfăptuit Actul reîntregirii neamului nostru în ziarul „Glasul Națiunii”, din 29 noiembrie 1990. A se vedea și Gh. Cojocaru, *S-a întâlnit oare Pan Halippa cu Lenin la Petrograd?*, în „Revista de istorie a Moldovei” nr. 2/2008, p. 1-11. O întâlnire asemănătoare cu Lenin a avut-o la începutul lunii octombrie 1917 și un alt fruntaș basarabean, Gherman Pântea, care îi ceruse lui Kerenski, în numele românilor basarabeni, să aprobe constituirea unui Congres militar moldovenesc care să dezbată viitorul Basarabiei. Întrucât Kerenski a refuzat, Gherman Pântea s-a adresat lui Lenin. Răspunsul acestuia a fost prompt și categoric: „Partidul comunist susține cu toată tăria autodeterminarea tuturor națiunilor din fostul imperiu țarist. Aceste națiuni au dreptul, după părerea noastră, la autonomie și independență, mergând chiar până la despărțirea de statul nostru dacă interesele lor naționale cer acest lucru. Voi ați greșit ducându-vă la Kerenski, căci acest avocatul mărunț și guraliv, care a pus mâna pe putere peste capetele maselor și care doarme în patul fostului țar rus, este ocupat numai cu gloria lui și nu a națiunilor oropsite. Sfatul meu pentru voi este să vă convocați congresul în mod revoluționar, samavolnic și să vă hotărâți soarta voastră după cum vor dori ostașii moldoveni veniți de pe fronturi, care prin suferințele groaznice au căpătat acum mari experiențe și curaj. Voi trebuie să vă smulgeți drepturile voastre cu forța și să nu cerșiți de la un aventurier pe care popoarele îl vor goni în curând de unde este, pentru totdeauna”. (St. Pascu, *Făurirea statului național unitar român*, vol. I, Ed. Academiei, București, 1983, p. 425). A se vedea și C. Gh. Marinescu, *Epopeea Marii Uniri*, Ed. Porto-Franco, 1993, p. 290-291). Îndemnuri similare i-a adresat Lenin în vara aceluiași an, 1917, și unui tânăr ofițer basarabean, Nichita Smochină, căruia i-ar fi spus: „Dvs., moldovenii, nu aveți niciun fel de interese pentru care vă luptați de partea Rusiei, care de veacuri a înrobii poporul vostru”. A se vedea „Magazin Istoric” nr. 6/2000, p. 17.

³⁶ A se vedea pentru detalii, E. Heresch, *Documentele secrete Parvus: Revoluția cumpărată, Biografie cu 57 de reproduceri și documente*, Ed. Meteor Publishing, București, 2018, p. 296.

³⁷ A se vedea A. Deac, *Caracterul constituant plebiscitar al Marii Adunări Naționale de la Alba Iulia din 1 Decembrie 1918*, în „Contribuții la studierea istoriei contemporane a României”, Ed. Politică, București, 1980, p. 11. A se vedea și G. Sofronie, *Actele de liberă determinare din 1918, fundament juridic al unității naționale*, Tipografia Cartea Românească, Cluj, Sibiu, 1944, p. 121-122.

națională și statală – va fi satisfăcut³⁸. Decizia Regatului Român de a se alătura Puterilor Aliate în primul război mondial a fost luată după un acord îndelung negociat pe parcursul a doi ani: Tratatul de alianță, semnat de guvernul român cu Franța, Anglia, Italia și Rusia³⁹.

În proclamația Regelui Ferdinand către țară și armată, de la 14 august 1916, se arată că pentru români războiul „a adus ziua așteptată de veacuri de conștiință națională, ziua Unirii lui. După vremurile îndelungate de nenorociri și de grele încercări, înaintașii noștri au reușit să întemeieze Statul Român prin Unirea Principatelor, prin războiul independenței, prin munca lor neobosită pentru renașterea națională”⁴⁰.

Viguroasa mișcare pentru unirea tuturor românilor într-un singur stat nu mai putea fi oprită. Practic, toate forțele politice din regat, cât și din teritoriile aflate sub stăpânire străină se pronunțau pentru desăvârșirea unității naționale și statale a României. În primăvara anului 1918 populația românească din Basarabia hotărăște în virtutea dreptului său suveran să se unească cu România. Basarabiei, îi urmează în noiembrie același an Bucovina, cedată ilegal de Turcia Austriei în 1775.

Declarația Comitetului Executiv al Partidului Național Român privind autoterminarea românilor din Transilvania, expusă în parlamentul din Budapesta la 5/18 octombrie 1918 de către Alex. Vaida-Voevod în calitate de deputat, a avut un ecou deosebit. Masele populare din Transilvania sub conducerea Consiliului Național Român Central preiau puterea în teritoriile locuite de români și se pronunță ferm pentru unirea lor cu România⁴¹. Printr-o suită de manifestații și demonstrații sociale și politice în primăvara și toamna anului 1918, populația românească din teritorii aflate în componența unor state multinaționale își pecetluiesc hotărârea de a se uni cu România⁴².

În Transilvania, pregătirile în vederea desăvârșirii „Marii Uniri” se apropie de sfârșit. Eminente personalități politice românești, fruntași ai mișcării social-democratice

³⁸ Prin Tratatul de alianță din 4/17 august 1916 încheiat între România pe de o parte și Franța, Anglia, Rusia și Italia, pe de altă parte, care a stat la baza intrării țării noastre în război alături de Antantă, se recunoștea în Articolul III României, dreptul de a se uni cu „teritoriile monarhiei Austro-Ungare” locuite de români. (C. Hamangiu, Codul general al României. Legi uzuale, vol. VIII, p. 1210-1211). A se vedea, în acest sens, și: M. Mușat, I. Ardeleanu, *op. cit.*, p. 448 și urm.; D. B. Funderburk, *Politica Marii Britanii față de România (1938-1940)*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1983, p. 23; S. D. Spector, *op. cit.*, p. 31-33. Articolul IV din tratat prevedea limitele teritoriale care urmau să intre în componența statului român.

³⁹ A se vedea S. D. Spector, *România la Conferința de Pace de la Paris*, Institutul European, Iași, 1995, p. 11.

⁴⁰ A se vedea C. Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României, Acte și documente. 1741-1991*, ed. 3, Ed. C.H. Beck, București, 2016, p. 510.

⁴¹ A vedea *Cronica Marii Uniri*, în „Magazin istoric” nr. 12/1978, p. 17-18.

⁴² A se vedea M. Mușat, I. Ardeleanu, *Viața politică în România, 1918-1921*, p. 16 și urm.; Idem. *De la statul geto-dac la statul român, unitar...*, p. 566 și urm.

devin adevărați tribuni ai poporului, servesc cu profund patriotism interesele naționale ale acestuia. Printre ei, Vasile Goldiș declară într-un interviu acordat presei că „Pământul unde locuiesc românii în majoritate e pământ românesc și fiindcă e un astfel de teritoriu, e firesc să aparțină României, dar nu numai Ardealul, ci și toate teritoriile Ungariei unde românii sunt în majoritate”⁴³. Propaganda națională românească este însoțită de măsuri hotărâte, care vizează apărarea intereselor românilor transilvăneni și contracararea încercărilor de subminare a idealului lor național⁴⁴. În procesul de organizare a luptei românilor pentru „Marea Unire” se constituie gărzile naționale care aveau cu precădere misiunea de a veghea la menținerea ordinii și siguranței publice⁴⁵.

Evenimentele prevestitoare ale desăvârșirii unirii se precipită. La începutul lunii noiembrie 1918 Consiliul Național Român Central trimite guvernului maghiar o notă prin care acesta este anunțat că românii trebuie să preia, „deja de pe acum, întreaga putere de guvernare asupra teritoriilor locuite de români din Ungaria și Transilvania”⁴⁶.

Tratativele dintre delegația guvernului maghiar și cea a Consiliului Național Român Central privind viitorul Transilvaniei, din care a făcut parte și Iuliu Maniu, eșuează, emisarii români respingând propunerile maghiare (cele 11 puncte) care vizau în esență același scop: menținerea Transilvaniei în cadrul statului maghiar. „Națiunea română – declara Vasile Goldiș – pretinde cu tot dreptul independența sa de stat și nu admite ca acest drept să fie întunecat prin rezolvări provizorii care, pe de altă parte, nu oferă nicio garanție care, până la rezolvarea definitivă ar putea asigura ordinea publică, siguranța averii și a vieții pe teritoriile locuite de români”⁴⁷. Este semnificativ că pretențiile guvernului maghiar au fost respinse chiar de către unele personalități cu funcții importante în administrația maghiară⁴⁸.

În aceste condiții, la Alba-Iulia – cetatea unde în 1600 se pusese prima temelie a unității statale a tuturor românilor – se convoacă pentru data de 1 decembrie Marea Adunare Națională Constituantă cu misiunea de a hotărî unirea pentru totdeauna a Transilvaniei cu România.

⁴³ Citat apud *Unirea Transilvaniei cu România – 1918*, cit. supra, p. 543.

⁴⁴ Încercând cu disperare să împiedice unirea Transilvaniei cu România, guvernul maghiar a recurs și folosirea detașamentelor înarmate pentru apărarea „integrității teritoriale a Ungariei” organizând o serie de acțiuni soldate cu victime din rândul populației românești. Așa-numitele „gărzi de oțel”, sau „cavalerii morții” au recurs, nu o dată la asasinat (a se vedea *Unirea Transilvaniei cu România – 1918*, cit. supra, p. 554 și urm.).

⁴⁵ *Desăvârșirea unificării statului național român...* op. cit., p. 375.

⁴⁶ *Cronica Marii Uniri*, în *Magazin istoric* nr. 12/1978, p. 19.

⁴⁷ *Marea Unire de la 1 Decembrie 1918*, Despărțământul București al Asociațiunii „Astra”, București, 1943, p. 36–37.

⁴⁸ A se vedea M. Mușat, I. Ardeleanu, *De la statul geto-dac la statul român unitar*, p. 625.

II. Caracterul plebiscitar ale actelor de Unire cu Țara

În condițiile favorabile ale operațiunilor militare conduse de puterile Antantei, care au avut ca rezultat înfrângerea Puterilor Centrale și ale prăbușirii celor două imperii: habsburgic și țarist, românii din toate teritoriile locuite de ei și în care erau majoritari își manifestă deschis hotărârea de a se „uni cu țara”.

Mișcarea de eliberare națională a românilor din Basarabia s-a intensificat, prin diferite forme de organizare și clarificare a obiectivelor⁴⁹. Partidul Național Moldovenesc înființat în 1917 își fixează în programul său acțiuni în vederea obținerii unei largi autonomii a Basarabiei, inclusiv, legislative. În scurtă vreme se formează diferite comitete, adunări care se pronunță și cer cu stăruință drepturi ce vizau, între altele, afirmarea identității naționale a românilor: învățământ în limba maternă, introducerea grafiei latine, autonomie în cadrul Republicii Federative Ruse etc. Parlamentul ucrainean a emis pretenții teritoriale asupra Basarabiei⁵⁰. În aceste condiții și pe fondul prăbușirii Imperiului țarist ce atrăgea după sine dezorganizarea politică și administrativă a provinciei românești, este convocat Congresul Soldaților Moldoveni la care participă 800 de delegați, ceea ce arată o largă reprezentare nu numai a păturilor sociale ci și a interesului național al acestora⁵¹. Delegații la Congres au votat autonomia politică și teritorială a Basarabiei, cu menținerea acesteia în cadrul Rusiei, care urma să fie organizată ca republică federativă. În cadrul Congresului s-a decis constituirea Sfatului Țării, organism cu caracter parlamentar alcătuit din reprezentanți ai tuturor naționalităților existente pe teritoriul Basarabiei⁵². Noul organism a decis la 28 noiembrie/11 decembrie 1917 că „Puterea înaltă în Basarabia o are Sfatul Țării, care este cel mai înalt așezământ de ocărnuire până la chemarea adunării popoarelor basarabene”⁵³. La 1/16 decembrie 1917 Sfatul Țării a proclamat Basarabia ca Republică Democratică Moldovenească, „care va intra în alcătuirea republicii federative rusești, ca părtaș cu aceleași drepturi”⁵⁴.

În Rezoluția „Sfatului Țării” din 27 martie 1918 se proclamă solemn că „*Republica democratică moldovenească (Basarabia) în hotarele ei dintre Prut, Nistru, Dunăre, Marea Neagră și vechile granițe cu Austro-Ungaria, ruptă de Rusia acum o sută și mai bine de ani din trupul vechei Moldove, în puterea dreptului istoric și*

⁴⁹ Gh. Platon, (coord.), *Istoria românilor*, vol. VII, Tom. II, Academia Română, Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 480.

⁵⁰ *Idem*, p. 482.

⁵¹ *Idem*, p. 482-483.

⁵² *Idem*, p. 484.

⁵³ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 513.

⁵⁴ *Idem*, p. 514.

*dreptului de neam, pe baza principiului că noroadele singure să-și hotărască soarta lor, de azi înainte și pentru totdeauna, se unește cu mama sa România*⁵⁵.

După destrămarea armatei rusești și încheierea păcii de la Brest-Litovsk în februarie 1918, intelectualii români bucovineni, grupați în jurul ziarului „Glasul Bucovinei” decid convocarea neîntârziată a unei Adunări Constituante care să hotărască integritatea teritorială a vechiului ținut românesc, în condițiile în care Ucraina își proclamase deja independența statală, anunțând că noul stat va cuprinde și teritoriile bucovinene (Bucovina nord-vestică cu orașele Cernăuți, Storojineț și Siret)⁵⁶. Adunarea Constituantă s-a întrunit la Cernăuți, la 14/27 octombrie 1918 și a hotărât, între altele, următoarele:

1. *Reprezentanții poporului din Bucovina, întruniți astăzi, în ziua de 27 octombrie 1918, în capitala Bucovinei, se declară, în puterea suveranității naționale, Constituantă a acestei țări românești.*
2. *Constituanta hotărăște unirea Bucovinei integrale cu celelalte țări românești într-un stat național independent și va purcede spre acest scop în deplină solidaritate cu românii din Transilvania și Ungaria*⁵⁷.

Adunarea Constituantă a ales un Consiliu Național format din 50 de membrii, abilitat să constituie, la rândul său un organism executiv cu rol de guvern. Consiliul Național, adoptă *Legea fundamentală provizorie din 12 noiembrie 1918 asupra puterilor Țării Bucovina*⁵⁸. Consiliul Național și-a asumat, în baza hotărârilor luate de Adunarea Constituantă, depline prerogative de reprezentare a voinței suverane a populației bucovinene, inclusiv de putere legislativă și executivă (prin secretari de stat numiți de acesta)⁵⁹.

Fruntașii mișcării naționale a românilor din Bucovina au întreprins puternice manifestări prin care s-au împotrivit tuturor acțiunilor ce vizau fie concesiile teritoriale în favoarea Ucrainei, fie salvarea și reorganizarea monarhiei austro-ungare pe baze federative și rămânerea Bucovinei în cadrul acesteia⁶⁰.

La 15 noiembrie 1918 Congresul General al Bucovinei adoptă o Rezoluție în care se arată: *„Astăzi, când după sfortări și jertfe uriașe din partea României și a puternicilor și nobililor ei aliați s-a întronat în lume principiile de drept și umanitate*

⁵⁵ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 524.

⁵⁶ A se vedea I. Nistor, *Istoria Bucovinei*, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 378-379. A se vedea și Gh. Platon, (coord.), *Istoria românilor*, vol. VII, tom. II, Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 499. Deputații Ucrainei din Parlamentul de la Viena se pronunțau pentru încorporarea Bucovinei, a Galiției orientale și a Rusiei subcarpatice într-o provincie autonomă a Casei de Habsburg. (Gh. Platon, *op. cit.*, p. 499).

⁵⁷ *Idem*, p. 381.

⁵⁸ I. Nistor, *Istoria Bucovinei*, Ed. Humanitas, București, 1991, p. 388.

⁵⁹ *Idem*, p. 388-389.

⁶⁰ A se vedea pentru detalii, Gh. Platon, (coord.), *op. cit.*, p. 499-501.

pentru toate neamurile și când în urma loviturilor monarhia austro-ungară s-a zguduit în temelii ei și s-a prăbușit, și toate neamurile încătușate în cuprinsul ei și-au câștigat dreptul la liberă hotărâre de sine, cel dintâi gând al Bucovinei desrobite se îndreptă către regatul României, de care întotdeauna am legat nădejdea desrobirii noastre.

Drept aceea, Noi, Congresul General al Bucovinei, întrupând suprema putere a țării și fiind investit singur cu putere legiuitoare, în numele Suveranității Naționale Hotărâm: Unirea necondiționată și pe vecie a Bucovinei în vechile ei hotare până la Ceremuș, Colacin și Nistru cu Regatul României⁶¹. Ion Nistor, membru al Congresului General al Bucovinei a rostit cu această ocazie un discurs în care a arătat, între altele, următoarele: „.....Națiunea română este una și nedespărțită de la Nistru până la Tisa. Aceeși obârșie, același grai, aceeași doină, aceleași datini și obiceiuri domină pretutindeni în cuprinsul pământului românesc. Dar vitregia vremurilor a împiedicat pe înaintașii noștri de a crea un stat național unitar, care să cuprindă neamul întreg în hotarele sale etnice. Leagănul copilăriei neamului nostru, Transilvania, a fost cuprins de unguri înainte de o mie de ani și înseși Principatele Române, Moldova și Muntenia, care se înjghebaseră la poalele răsăritene și meridionale ale Carpaților au fost stânjenite în dezvoltarea lor și îngustate prin hotare fără lege....⁶².

Din șirul evenimentelor și acțiunilor care au pregătit unirea Transilvaniei cu România ne referim doar la Circulara Consiliului Central Național Român din 2/15 noiembrie 1918 prin care s-au stabilit condițiile de reprezentare a delegaților la Marea Adunare Națională de la Alba Iulia⁶³. În document se prevede, între alte dispoziții, că

„1. Dispunem, ca în termen de 12 zile, socotite de la datul acestui ordin, să se facă în toate comitatele locuite de români și fără osebite în fiecare cerc electoral din aceste comitate, alegeri de delegați (deputați) cercuali pentru marea Adunare Națională Română, ce are să fie convocată în scurt.

⁶¹ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 558. În procesul-verbal al Congresului General al Bucovinei din 15/28 noiembrie 1918 s-a consemnat că „de la fundarea principatelor române, Bucovina, care cuprinde vechile ținuturi ale Sucevei și Cernăuților, au făcut pururea parte din Moldova, care în jurul ei s-a încheșat ca stat; considerând că în cuprinsul hotarelor acestei țări se găsește vechiul scaun de domnie de la Suceava, gropnițele domnești de la Rădăuți, Putna și Sucevița, precum și multe alte urme și amintiri scumpe din trecutul Moldovei; ... considerând că în 1774, prin viclesug, Bucovina a fost smulsă din trupul Moldovei și cu de-a sila alipită coroanei Habsburgilor;...Congresul General al Bucovinei, întrupând suprema putere a țării și fiind investiți singuri cu puterea legiuitoare, în numele suveranității naționale hotărâm: Unirea necondiționată și pe vecie a Bucovinei, în vechile hotare până la Ceremuș, Colacin și Nistru, cu Regatul României” (C. Ionescu, *op. cit.*, p. 526-527).

⁶² I. Nistor, *op. cit.*, p. 397. A se vedea și Gh. Platon, (coord.), *op. cit.*, p. 505-506.

⁶³ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 544-545.

2. *Fiecare delegat are să fie prevăzut cu credențional, care espune și numele celorlați delegați ai cercului și care credențional au să-l subscrie președintele și notariul actului de alegere, precum și toți bărbații de încredere ai comunelor din cerc*".

În baza credenționalelor, delegații (deputații) la Marea Adunare au primit un mandat imperativ de a se pronunța în legătură cu unirea Transilvaniei cu Regatul Român⁶⁴.

Procesul de unire pe baze naționale a tuturor românilor într-un singur stat s-a încheiat la 1 Decembrie 1918, odată cu adoptarea Rezoluției Adunării Naționale de la Alba Iulia. În art. I din Rezoluție se proclamă solemn că „*Adunarea națională a tuturor Românilor din Transilvania, Banat și Țara Ungurească adunați prin reprezentanții lor îndreptățiți, la Alba-Iulia în ziua de 18 Noiembrie (1 Decembrie) 1918 decretează unirea acelor români și a tuturor teritoriilor locuite de dânsii cu România. Adunarea Națională proclamă îndeosebi dreptul inalienabil al națiunii române la întreg Banatul, cuprins între râurile Mureș, Tisa și Dunăre*”⁶⁵. Rezoluția preciza în art. II că „*Adunarea națională rezervă teritoriilor sus indicate autonomie provizorie până la întrunirea Constituantei aleasă pe baza votului universal*”.

Caracterul provizoriu al autonomiei se datora faptului că numai o Adunare Constituantă larg reprezentativă avea deplină legitimitate să stabilească în mod concret măsurile de autonomie⁶⁶. De altfel, aceeași Rezoluție a fixat cadrul de acordare a autonomiei în art. III pct. 1 (dreptul de a se instrui, administra și judeca în limba proprie, precum și dreptul de reprezentare în Parlament și în administrația publică centrală și locală și în pct.2 al aceluiași articol (autonomie confesională).

Art. III din Rezoluție proclama printre principiile fundamentale ale alcătuirii noului Stat Român, „*Deplina libertate națională pentru toate popoarele conlocuitoare. Fiecare popor se va instrui, administra și judeca în limba sa proprie, prin indivizi din sânul său și fiecare popor va primi drept de reprezentare în Corpurile legiuitoare și la guvernarea țării în proporție cu numărul indivizilor ce-l alcătuiesc*”.

⁶⁴ Credenționalele au fost publicate în lucrarea „*1 Decembrie 1918. Documentele Unirii. Unirea Transilvaniei cu România – 1 Decembrie 1918*”, vol. VIII, E. Științifică și Enciclopedică, București, 1986.

⁶⁵ C. Ionescu, op. cit., p. 554. Referirea la „întreg Banatul” se datora art. IV din Tratatul încheiat de România la 4/17 august 1916 cu Franța, Marea Britanie, Italia și Rusia, prin care puterile Antantei garantau Regatului Român alipirea după război a provinciilor istorice românești la statul român.

⁶⁶ Caracterul provizoriu al autonomiei a fost explicat de Iuliu Maniu în cuvântarea sa rostită la Alba Iulia la 1 decembrie 1918: „.....Onorată Adunare Națională! Când decretăm unirea noastră cu Regatul Român, nu putem lăsa din vedere necesitatea unui timp de tranziție, în decursul căruia va trebui să se concordeze diferențele și particularitățile diferitelor instituțiuni de drept. Schimbări radicale nu se pot înfăptui în câteva zile. Mai ales nu schimbările proiectate în administrație și justiție. De aceea proiectul de rezoluțiune prezentat d-voastră prevede pentru acest scurt timp de tranziție o autonomie provizorie a ținuturilor acum unite cu Regatul Român, ceea ce însă nu atinge faptul necondiționatei noastre alipiri către România...”. (*Marea Unire la 1 Decembrie 1918, cit. supra*, p. 104-105).

Din textul citat rezultă cu claritate și domeniile vieții sociale în care urmau să se aplice măsurile de autonomie: dreptul de instruire și educație în limba maternă, dreptul de a utiliza propria limbă în administrație și justiție, inclusiv, dreptul indivizilor aparținând minorităților naționale de a fi judecați de magistrați recrutați din grupul etnic respectiv, dreptul de a fi reprezentați în Parlament și în sistemul central și local de guvernare proporțional cu ponderea acestora în totalul populației. Totodată, Rezoluția promova în art. III pct.2 o deplină autonomie confesională pentru toate cultele existente în statul român. Problema autonomiei confesionale a minorităților etnice și a învățământului în limba proprie a acestora a fost reluată în cadrul dezbatărilor Constituantei din 1923, între alții, de către Nicolae Iorga⁶⁷.

Autonomia provizorie rezervată prin Rezoluția de la Alba Iulia provinciilor locuite de românii transilvăneni și din Banat, urma să fie asigurată, potrivit art. IX din document, de către un Mare Sfat Național Român, care va conduce „mai departe afacerile națiunii române din Transilvania, Banat și Țara Ungurească” [...] și [...] „care va avea toată îndreptățirea să reprezinte națiunea română oricând și pretutindeni față de toate națiunile lumii și să ia toate dispozițiunile pe care le va afla necesare în interesul națiunii”⁶⁸. Principiile fundamentale pentru „alcătuirea noului Stat Român”, enunțate în art. III din Rezoluția de la Alba Iulia, nu pot fi interpretate ca fiind condiții puse de Adunarea Națională la 1 Decembrie 1918, pentru unirea

⁶⁷ A se vedea pe larg, A. Lascarov-Moldovanu, S. D. Ionescu, *Constituțiunea României din 1923 adnotată cu dezbateri parlamentare și jurisprudențe*, Ed. Tipografiei „Curierul Judiciar”, București, 1925, p. 8-11. În cadrul intervenției sale parlamentare pe marginea art. 1 din proiectul de Constituție, Nicolae Iorga a arătat, între altele, că „Ungaria a pierit, nu prin aceea pe cari îi avea, ci prin acei pe care a crezut că i-a cucerit. S-a sprijinit pe o bază care nu era baza adevărată. Și orice țară încearcă aceasta, așezându-se pe temelii nesigure, nu zic că se cufundă totdeauna, dar se clatină....Eu n-aș cuprinde tratatul de pace în Constituția României; n-aș putea cuprinde nici, să zicem frumoasele hotărâri dela Alba Iulia, de care trebuie să ne ținem, deși nu chiar în forma de acolo.... Prin urmare, părerea mea este că dreptul de autonomie bisericească și școlară al naționalităților, trebuie introdus în Constituția României”. Nicolae Iorga s-a pronunțat argumentat și împotriva autonomiei teritoriale (locale) a minorităților, susținută de deputatul maghiar Șandor Joseph pentru ținutul Maramureș. „Ce spune d. Șandor Joseph despre Maramureș este cu totul altă chestiune. Este autonomia națională locală. Pe aceea n-o putem primi. Iată de ce. Mărturisesc că dacă ar exista o regiune în care din cele mai îndepărtate timpuri să se găsească numai oameni de altă națiune decât a noastră, în care elementele naționale să nu fie amestecate de loc, eu m-aș pleca înaintea evidenței și aș spune: acestea sunt insulele străine în mijlocul poporului nostru și deci să nu ne amestecăm în ele. Dar nu e așa.” (p. 10). „În ce privește pe secui – continuă Nicolae Iorga –, aceștia ocupă regiuni întinse, sunt însă amestecați cu foarte mulți români care vorbesc românește și cu secui, cari dacă nu vorbesc românește, se zic români și se țin de biserica românească. Pe de altă parte, ființa etnică însăși a secuului este frământată de atâta românime, încât n-ai decât să pui alături pe unguri din secuime cu ungurul din Pustă, și ai să vezi deosebirea, n-ai decât să-l pui să vorbească și ai să vezi ce glas se ridică din secuime, care nu este glasul unghurimii autentice”. (p. 10).

⁶⁸ Consiliul Dirigent va fi desființat prin Decretul-lege nr. 1462 din 2 aprilie 1920. Vezi C. Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României....op. cit.*, p. 584.

Transilvaniei cu România. Chiar dacă Adunarea Națională de la Alba Iulia avea caracter constituant, ea nu putea să impună condiții unui stat suveran, cu atât mai mult cu cât se constituise pe teritoriul altui stat. Unirea, ca act de voință constituantă a românilor ardeleni a fost decretată fără condiții⁶⁹. Principiile respective evocau valori constituționale consacrate deja în Legea fundamentală din 1866 și care au devenit automat operaționale pentru toți cei care au devenit cetățeni ai Regatului, român, dar numai după ce prin Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918, s-a luat act de hotărârea de unire a Transilvaniei cu România. Principiile enunțate în art. III din Rezoluție fuseseră refuzate sau încălcate românilor din Transilvania, atât de către regatul Ungariei, cât și de dubla monarhie austro-ungară.

De altfel, prin Decretul nr. 3631 din 11 decembrie 1918⁷⁰ pentru unirea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi din Ungaria, locuite de români, cu Regatul României, s-a decis că teritoriile cuprinse în hotărârea Adunării Naționale de la Alba Iulia „sunt și rămân de-a pururea unite cu Regatul României”, formulare de natură constituțională prin care autoritatea statului român, inclusiv, Constituția din 1866 erau extinse pe teritoriul Transilvaniei, fără nicio altă condiție⁷¹. Adunarea Națională constituantă de la 1 decembrie 1918 nu avea mandat de a impune statului român principii pentru viitoarea sa organizare politică, ca stat național unitar.

Prin Decretul nr. 3632 din 11 decembrie 1918⁷² pentru organizarea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi locuite de români, s-a stabilit că „În mod provizoriu, și până la definitiva organizare a României întregite, însărcinăm conducerea serviciilor publice din ținuturile prevăzute în Decretul-lege nr. 3631 Consiliului dirigent emanat din Adunarea Națională de la Alba Iulia din 18 noiembrie/1 decembrie 1918”⁷³. Prin același act normativ, s-a stabilit ca teritoriile unite cu România să fie reprezentate în Guvern prin miniștri fără portofoliu. Marele Sfat Național se va reuni la 2 decembrie 1918 și, printre ale măsuri, va decide constituirea Consiliului Dirigent – organism înzestrat cu putere legislativă și executivă. Consiliul avea ca sarcină aducerea la îndeplinire a hotărârilor Adunării Naționale, precum și de a prelua și dirija viața de stat și serviciile publice⁷⁴.

⁶⁹ De aceea, susținerea și astăzi de către reprezentanți ai UDMR că Marea Unire de la 1 decembrie 1918 ar fi fost condiționată de respectarea, de către statul român, a principiilor enunțate în art. III din Rezoluția de la Alba Iulia, este ilegitimă.

⁷⁰ Publicat în M. Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918.

⁷¹ A se vedea în acest sens și Titu Onișor, *Alba-Iulia în lumina tehnicii juridice*, Revista de Drept Public, Anul X, 1935, p. 286.

⁷² C. Hamangiu, *Codul general al României*, vol. VIII, p., 1163-1164.

⁷³ Statul român și-a rezervat în administrarea Guvernului, afacerile străine, armata, căile ferate, poștele, telegrafele, telefoanele, circulația fiduciară, vamile, împrumuturile publice și siguranța generală a statului.

⁷⁴ T. Onișor, *Opera legislativă a Consiliului Dirigent*, Revista de Drept Public, Anul XII, nr. 3/1937, p. 313.

Formal, provinciile istorice românești care au hotărât unirea acestora cu statul roman, nu puteau intra imediat și automat în componența acestuia. Pe de altă parte, nu puteau să devină state de sine stătătoare, de vreme ce își proclamaseră solemn prin procedură constituantă, unirea cu România, De aceea, ele au recurs în mod provizoriu la o organizare politică proprie cu caracter temporar.

Pentru Bucovina, a fost adoptat Decretul-lege nr. 3715 din 18/31 decembrie 1918 pentru organizarea Bucovinei prin care, între altele, s-a hotărât ca legislația austriacă să rămână în vigoare⁷⁵. Prin actul normative menționat s-a hotărât ca în guvern să fie cooptați doi reprezentanți ai Bucovinei ca miniștri fără portofoliu. Ministrul delegat al guvernului pentru Bucovina avea dreptul să emită ordonanțe referitoare la administrarea acestei provincii.

În perioada cuprinsă între 1 decembrie 1918 și 13 decembrie 1918, data publicării în Monitorul Oficial nr. 212/1918 a Decretului nr. 3631 emis la 11 decembrie 1918, în Transilvania nu a mai putut fi aplicabil cadrul constituțional stabilit de monarhia austro-ungară, ci dispozițiile cuprinse în Rezoluția adoptată la 1 decembrie 1918. Nu puteau fi operaționale nici prevederile Constituției Regatului român, până la data intrării în vigoare a Decretului nr. 3631/2018, prin care s-a luat „act de hotărârea unanimă a Adunării Naționale din Alba Iulia”⁷⁶.

Actul Unirii Transilvaniei cu România a însemnat „unirea într-un singur stat a tuturor Românilor”, cum spunea Vasile Goldiș... „ea este o cerință a istoriei fiindcă neamul românesc de la zămisirea sa și până astăzi, a rămas unul și același etnicește nedespărțit, posedând în aceleași margini geografice, pământul lui Traian. Deși îmbucătățirea lui sub diferite dominațiuni străine a fost o nedreptate istorică, această nedreptate se înlătură astăzi. Dar Unirea tuturor Românilor într-un singur stat este totodată și o pretențiune a civilizației românești”⁷⁷. În cuvântul său rostit în fața celor 1228 de delegați la Marea Adunare Națională, Iuliu Maniu a ținut mai întâi să prezinte temeiurile și legitimitatea Actului de unire a Transilvaniei și ale celorlalte provincii istorice românești cu Regatul Român: „Este de ajuns să pun în vederea Onoratei Adunări Naționale, că unirea tuturor românilor într-un singur regat și într-un nedespărțit Stat este nu numai un ideal sfânt, izvorât din trecutul nostru și din Comoara vieții noastre sufletești, ci este și un drept indiscutabil al nostru, în baza ființei noastre naționale unitare. Noi, Fiii Națiunii Române de pretutindenii suntem de aceeași obârșie, de aceeași fire, cu o singură și unitară limbă

⁷⁵ C. Hamangiu, *Codul general al României*, vol. VIII, p. 1178. A se vedea și I. Nistor, *op. cit.*, p. 405-406.

⁷⁶ Transilvania nu se putea uni cu România, fără un act legitim de suveranitate națională din partea statului român.

⁷⁷ Citat din I. Clopoțel, *Revoluția din 1918 și unirea Ardealului cu România*, Cluj, 1926, p. 136-137.

*și cultură și suntem încălziiți de aceleași tradiții sfinte și de aceleași aspirații mărețe*⁷⁸. În aceeași expunere, Iuliu Maniu aduce un alt argument de forță pentru legitimitatea unirii: „Dar îndeosebi, noi Români din Transilvania, Banat și Ungaria, suntem în drept și avem datoria să pretindem această unire, pentru că aici a fost leagănul românismului. Nu se poate, ca o crudă barbarie să ne forțeze, ca însăși Vatra Neamului Românesc, leagănul aspirațiilor românești, să fie despărțit de trupul întregii Națiuni deja unite!”⁷⁹.

În cuvântarea sa, Iuliu Maniu nu putea ocoli un subiect delicat: raporturile populației etnice românești majoritare cu minoritățile naționale care urmau să dobândească după unire calitatea de cetățeni români. „Noi, Onorată Adunare națională, privim în înfăptuirea unității noastre naționale un triumf al libertății omenești. Noi nu voim să devenim din oprimați, oprimatori, din asupriți asupritori. Noi voim să întronăm pe aceste plaiuri libertatea tuturor neamurilor și a tuturor cetățenilor. Noi propunem decretarea unirii cu Regatul României a întregii Transilvanii, a întregului Banat și a întregului teritoriu locuit de Români al Ungariei. Pe aceste teritorii locuiesc însă și alte neamuri, cu alte însușiri și alte tradiții. Noi nu voim să răpim individualitatea etnică nici ființa națională a acestor neamuri. Noi nu vroim să răpim limba nimănui, ci vrem ca fiecare om să aleagă liber limba și credința în care vrea să trăiască atât în viața lui particulară cât și în legătură cu viața de Stat”⁸⁰.

Drepturile legitime ale provinciilor istorice de a se uni cu România au fost puternic susținute în primul rând pe temeuri etnice în cadrul Conferinței de pace de către Ion. I. C. Brătianu. În Memoriul prezentat de acesta la Conferința de pace, referitor la situația etnică din Transilvania se preciza următoarele: „Ca descendenți ai populației dace romanizate prin colonizarea lui Traian, românii reprezintă în Transilvania, față de maghiarii cuceritori și de sașii colonizatori, elementul etnic autohton.

Platoul transilvănean în care s-au stabilit de aproape două mii de ani a fost rezervorul etnic al națiunii române. De acolo, din Transilvania, au descins necontenit, în decursul secolelor, importante contingente care au consolidat structura etnică a poporului român pe ansamblul teritoriului pe care s-a dezvoltat, între Dunăre, Tisa și Nistru.

⁷⁸ *Marea Unire de la 1 Decembrie 1918, cit. supra*, p. 98. În legătură cu argumentarea istorică și juridică a actelor de unire a provinciilor românești cu regatul român, a se vedea și C. Gh. Marinescu, *Epopoea Marii Uniri*, Ed. Porto-Franco, Galați, 1993, p. 342-343.

⁷⁹ *Idem*, p. 100. În legătură cu contribuția lui Iuliu Maniu la organizarea Marii Adunări Naționale de la Alba Iulia de la 1 decembrie 1918, a se vedea N. Josan, *Considerații pe marginea prezenței lui Iuliu Maniu la Marea Adunare Națională de la Alba Iulia din 1 Decembrie 1918*, în „Annalele Universitatis Apulensis, Seria Historica”, nr. 2-3, 1998-1999.

⁸⁰ *Marea Unire de la 1 Decembrie 1918, cit. supra*, p. 102.

*Acest fapt, pe deplin confirmat de istorie, explică cum, în ciuda tuturor vicisitudinilor prin care a trecut ca și azi, elementul etnic cel mai important al țării ca număr, întindere, soliditate și vitalitate*⁸¹.

Adunările reprezentative care au hotărât unirea provinciilor istorice românești cu Regatul României au avut un necondiționat caracter constituant, întrucât au exprimat voința politică a populației majoritare românești din teritoriile respective de a se uni cu restul națiunii române și a desăvârși, împreună cu aceasta, un stat național unitar organizat, pe cât a fost posibil în condițiile Conferinței de pace de la Paris, în granițe etnice⁸².

Votul plebiscitar al forurilor în care s-a hotărât în mod legitim și suveran unirea teritoriilor locuite de români și Declarațiile de unire au fost promulgate prin Decrete-Legi, ratificate, ulterior, de corpurile legiuitoare⁸³. S-a consfințit, astfel, și pe cale juridică, voința suverană a națiunii române de a trăi în cadrul aceluiasi stat. Încă de la început, autoritățile românești au ținut să facă cunoscut că „în fruntariile noului stat minoritățile naționale se vor bucura de aceleași drepturi ca și românii”⁸⁴.

⁸¹ I. Ardeleanu, V. Arimia, M. Mușat, (coord.), *Desăvârșirea unității național-statale a poporului român. Recunoașterea ei internațională. 1918. Documente interne și externe*. vol. V, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p. 483. Referitor la populația maghiară, în același memoriu se arată că numărul secuilor, populație veche și stabilă era la acea dată de 460 000 de persoane, iar maghiarii, 500 000 de persoane (*op. cit.*, p. 484). Potrivit datelor statistice maghiare, numărul sașilor era de 234 000 de persoane

⁸² Caracterul constituant al adunărilor populare care au decis Marea Unire înfăptuită în 1918, a fost recunoscut și în cadrul Conferinței de Pace de la Paris, marile puteri recunoscând că unirea provinciilor istorice românești cu România s-a realizat prin voința politică a reprezentanților națiunii exprimată chiar înainte de stabilirea prin tratatele de pace încheiate la Paris a noilor granițe statale ale României. Într-un studiu publicat în Revista de Drept Public din 1935, Titu Onișor scria că „Marea Adunare de la Alba-Iulia, din 18 Noiembrie/1 Decembrie 1918, a îmbrăcat, mai presus de orice îndoială, caracterul de adunare constituantă. Alcătuită din reprezentanți ai Românilor din teritoriile aflate sub imperiul Marelui Sfat Național Român – reprezentați pe categorii profesionale și sociale pe de-o parte, pe circumscripții electorale pe de alta - ea a fost, în mod cert, icoana juridică a vrierii întregii suflări românești din Transilvania. [...] Urmează în mod necesar că și documentul care concretizează acolo, va avea caracter de constituție” A se vedea, Titu Onișor, *Alba-Iulia în lumina tehnicii juridice*, în Revista de Drept Public, anul X, 1935, p. 281.

⁸³ A se vedea Decretele-legi nr. 3631/1918 (M. Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918) privind Unirea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi din Ungaria, locuite de români, cu Regatul României și nr. 3744/1918 (M. Of. nr. 217 din 19 decembrie 1918) relativ la Unirea Bucovinei cu Regatul României, ratificate prin Legile (promulgate cu Decretele nr. 5451 din 31 decembrie 1919 și nr. 5452 din 31 decembrie 1919) pentru Unirea Transilvaniei, Banatului, Crișanei, Satmarului și Maramureșului cu România și, respectiv pentru Unirea Bucovinei cu România (ambele publicate în M. Of. nr. 206 din 1 ianuarie 1920). Aceste decrete legi și legi sunt publicate în *Codul general al României* de C. Hamangiu, vol. VIII, p. 1161-1162 și 1176 și vol. IX-X, p. 253-254.

⁸⁴ A se vedea, pentru detalii, I. M. Oprea, *Apărarea suveranității naționale a României la Conferința păcii de la Paris, (1919–1920)*, în „Revista de istorie” nr. 12/1978, p. 2178 și urm.

De altfel, așa cum s-a declarat și în Parlament de către Ștefan C. Pop, ministru de stat, *„Hotărârile de la Alba-Iulia referitoare la minorități le garantează drepturi pe care nu le-au cerut nici aliații, nici Conferința de pace”*⁸⁵. De asemenea, în programul primului guvern parlamentar după război, se declara că *„Tuturor minorităților naționale li se vor asigura puțința de a-și dezvolta limba și cultura și de a uza într-o largă măsură de drepturile limbii lor. Aceste drepturi vor fi determinate prin legi fundamentale a căror creare va trebui să aparțină programului de muncă al corpurilor legiuitoare”*⁸⁶.

Printre principiile fundamentale cuprinse în Rezoluția Adunării Naționale de la Alba Iulia figura și *„Deplină libertate națională pentru toate popoarele conlocuitoare”*⁸⁷. Acest angajament solemn a fost respectat întocmai de către toate guvernele din perioada interbelică, precum și de guvernantul socialist până la prăbușirea regimului politic comunist. Constituția din 1991 a preluat și valorificat acest principiu.

Într-o intervenție făcută de Ion I.C. Brătianu, în calitate de prim-ministru, în cadrul Conferinței de pace de la Paris (31 mai 1919) se afirma solemn că *„... guvernul regal, de acord cu reprezentanții Transilvaniei, Basarabiei, Bucovinei, au hotărât, deopotrivă, să asigure pe cuprinsul noului regat drepturile și libertățile minorităților, printr-o largă descentralizare administrativă de natură să garanteze populațiilor alogene libera lor dezvoltare în ce privește limba, învățământul și exercitarea cultului lor.*

De o manieră generală, România este gata să accepte orice dispoziție pe care statele care fac parte din Liga Națiunilor ar admite-o pe propriul lor teritoriu în această privință.

În alte condiții, România nu ar admite în nici un caz intervenția guvernelor străine în aplicarea legilor sale interne”. Într-o altă intervenție, Ion I.C. Brătianu declara că *„România înțelege să recunoască cele mai mari libertăți minorităților etnice sau confesionale”, dar „nu ar subscrie la stipulațiuni care i-ar limita drepturile de stat suveran”*⁸⁸. Discursul eminentului om politic și patriot român, exprimă și astăzi un exemplu de demnitate, patriotism și îndemn pentru respectarea suveranității statale, care ar trebui urmat în continuare.

Poziția lui Ion I.C. Brătianu va fi susținută și de Iuliu Maniu în dezbaterile parlamentare din Camera Deputaților pe marginea semnării Tratatului de pace de

⁸⁵ „Monitorul Oficial” (Dezbaterile Adunării deputaților), I, nr. 11 din 14 decembrie 1919. În aceeași ședință, reprezentantul slovacilor în Adunarea deputaților declara că *„în teritoriile încorporate la România Mare ale Ungariei de odinioară, drepturile minorităților au fost garantate în toate privințele și sunt respectate”.*

⁸⁶ „Monitorul Oficial” (Dezbaterile Adunării deputaților), I, nr. 14 din 30 decembrie 1919.

⁸⁷ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 555.

⁸⁸ I. Scurtu, coord., *Istoria românilor*, cit. supra, p. 11.

către România. „*Noi, onorată Cameră – a spus cu acea ocazie Iuliu Maniu – nu numai pentru aceasta am stat cu toată loialitatea ca un zid la spatele guvernului care reprezenta în mod oficial aspirațiile române, dar și pentru că aveam convingerea, și avem și azi, că guvernele dlui Brătianu au reprezentat o cauză dreaptă o cauză sfântă înaintea areopagului european. Și că atunci când a susținut integritatea aspirațiilor noastre și demnitatea națională și-a făcut o mare datorie, o datorie sfântă pentru țară și pentru neam, și că ar fi făcut o mare greșală dacă ar fi făcut altfel*”⁸⁹.

Ion I. C. Brătianu va relua într-un larg expozeu prezentat în ședința Adunării Deputaților din 16 și 17 decembrie 1919 întregul istoric al intrării României în primul război mondial și a poziției statului român față de puterile Antantei cu care țara noastră s-a aliat. Cu această ocazie Brătianu a subliniat, între altele că „*noi nu am intrat în război ca un stat care aveam nevoie, pentru considerente de vreun ordin momentan sau de interese materiale, de a rupe starea de pace în care se desfășurau progresele noastre. Statul român în raport cu puterile sale era unul din cele mai prospere din Europa dinainte de 1914 și progresele sale, comparate cu acele ale oricărui alt stat european, puteau face mândria noastră și da dreptul la încredere într-un viitor puternic al statului și al neamului întreg care era în jurul lui... Ziceam, dlor, noi nu eram un stat care ne agităm și care turburăm munca rodnică și pacea celorlalți, pentru că cu munca noastră pașnică, în fiecare 10 ani regatul dobânda un spor de un milion în populația sa, și-și întreia bugetul, fără a spori impozitele, pentru că în curs de 10 ani situația țăranimii ara astfel, încât băncile populare, care acum 20 de ani nu existau, ajung la 200 milioane capital; pentru că școlile rurale se îndoiseră; pentru că la ordinea zilei erau problemele cele mai mari și mai fecunde ale completării organizării noastre sociale și politice, adică reforma agrară prin expropriere și reforma electorală care trebuia să ducă la sufragiul universal*”⁹⁰ În același discurs, Brătianu declara în fața deputaților că „*Noi nu am intrat în război ca niște solicitanți nepoștiți. Noi am intrat în război ca niște aliați doriți și ceruți!*”⁹¹

Desigur, prevederile cuprinse în actele de unire, declarațiile guvernului român, precum și atitudinea tolerantă a poporului nostru față de minorități, au avut darul de a atrage, de la început, adeziunea unora dintre ele la actul unirii⁹².

⁸⁹ I. Ardeleanu, V. Arimia, M. Mușat, coord., *Desăvârșirea unității național-statale a poporului român. Recunoașterea ei internațională. 1918. Documente interne și externe, noiembrie 1919 – ianuarie 1920*, vol. V, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p. 384.

⁹⁰ *Idem*, p. 332.

⁹¹ *Idem* p. 338.

⁹² A se vedea, în acest sens, M. Mușat. I. Ardeleanu, *op. cit.*, p. 639 și urm.; Șt. Pascu, *op. cit.*, p. 386 și urm.; *Unirea Transilvaniei cu România –1918*, p. 635 și urm. Declarații de adeziune la actul de unire a provinciilor istorice românești cu Regatul României exprimate de reprezentanți ai

Istoricul act al unirii nu a găsit sprijin în rândul reprezentanților minorității etnice maghiare, aspect recunoscut și de Ion I. C. Brătianu la Conferința de pace de la Paris⁹³. Explicația acestei rezerve nu este greu de găsit. Minoritatea maghiară, îndeosebi elementele nobilimii și ale marii burghezii au decăzut din statutul medieval de „națiune dominantă” acordat de regatul maghiar după înfrângerea războaielor de la Bobâlna din 1437, în raport cu românii⁹⁴. După sute de ani de dominație socială și națională, maghiarii din Transilvania au pierdut pozițiile economice, sociale și politice privilegiate acordate de regatul maghiar și apoi garantate de monarhia dualistă. Această stare nouă de lucruri a minorității maghiare din Transilvania nu avea cum să fie acceptată de aceasta. Dimpotrivă, reprezentanți ai guvernului maghiar și ai minorității maghiare din Transilvania, unită deja cu România, înalți prelați ai Bisericii catolice au încercat din răzputeri să obțină sprijin din partea puterilor învingătoare în război, pentru a se împotrivi Marii Uniri. Într-un memoriu înaintat la 8 septembrie 1919 de trei episcopi maghiari din Transilvania Conferinței de pace de la Paris, se afirma că după unirea

unor minorități naționale sunt publicate în I. Scurtu, L. Boari (coord.), *Minoritățile naționale din România. 1918-1925*, Arhivele Statului din România, București, 1995, p. 119, p. 128, p. 129-130, 164-166. A se vedea și declarațiile făcute de reprezentanții evreilor, rutenilor, slovacilor, rutenilor, musulmanilor, precum și cele făcute în numele deputaților bănățeni în Adunarea Deputaților, în lucrarea I. Ardeleanu, V. Arimia, M. Mușat, coord., *Desăvârșirea unității național-statale a poporului român. Recunoașterea ei internațională. 1918. Documente interne și externe*, vol. V., Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986, p. 329-330 și 369-371. Nu toate minoritățile naționale și-au exprimat formal adeziunea la actele de unire cu Regatul Român. În legătură cu atitudinea minorităților naționale față de unirea Transilvaniei cu România, a se vedea și C. Golner, I. Covaci, A. Deac, *Aderarea naționalităților conlocuitoare la Actul unirii Transilvaniei cu România*, în *Unirea Transilvaniei cu România – 1918*, Ed. Politică, București, 1978, p. 635-667.

⁹³ S. D. Spector, *România la Conferința de Pace de la Paris*, Institutul European, Iași, 1995, p. 110-111. „România, a susținut primul-ministru român, a luptat ca să-și impună voința națională asupra minorității maghiare din Transilvania. Era sigur, de aceea, că dacă maghiarilor li s-ar fi cerut să voteze în favoarea unirii cu România, nu se prea putea aștepta ca ei să procedeze astfel...”.

⁹⁴ Nostalgia „națiunii dominante” persistă și astăzi și s-a exprimat chiar și în cadrul Adunării Constituante din 1991 când reprezentanți ai UDMR s-au opus includerii în textul Constituției a caracterului național al statului român. A se vedea, *Geneza Constituției României. 1991. Lucrările Adunării Constituante*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 1998, p. 71, p. 80-81. Aceeași opoziție s-a manifestat și cu prilejul revizuirii Constituției în 2003. A se vedea M. Constantinescu, M. Amzulescu, *Cum s-a revizuit Constituția României*, Ed. Pământul, București, 2005, p. 124, p. 258. În cadrul dezbaterilor parlamentare organizate pentru revizuirea Constituției în 2003 reprezentantul grupului parlamentar al UDMR în Camera Deputaților a spus următoarele: „Astfel, caracterul național al statului, credem că a fost depășit de însăși istoria, devenind anacronic. Este cunoscut că noi am criticat sintagma „stat național” și în 1991, rămânând consecvenți în această opinie, fiind o categorie politică istorică care și-a îndeplinit rolul ei istoric, devenind nepotrivită într-o Constituție modernă și putem preciza că nici nu apare în legile fundamentale din Europa, în statele din Europa”. (M. Constantinescu, M. Amzulescu, op. cit., p. 204).

Transilvaniei cu România „ungurii sunt victimele celei mai sălbatice persecuții și gem sub efectele terorismului naționalist, care face uz de toate mijloacele unei supremații fără scrupule”⁹⁵

Minoritatea maghiară a trebuit să accepte un regim de egalitate juridică deplină cu românii (în regatul maghiar având statut de naționalitate oprimată), considerați, de delegația Ungariei la Conferința de pace de la Paris, ca fiind o „rasă inferioară”. Alte minorități naționale erau interesate în garantarea unui tratament egal cu națiunea română și în recunoașterea identității fiecărei minorități naționale.

Minoritățile naționale au fost reprezentate în Parlament și au participat la dezbaterile proiectului de Constituție adoptat în 1923, toate exprimând cerințe care vizau în mod direct garantarea unor drepturi specifice pentru minoritățile etnice⁹⁶.

III. Recunoașterea internațională a actelor de unire a provinciilor românești cu România

Pe plan internațional, unirea tuturor românilor în cadrul aceluiași stat a avut un ecou favorabil. La Conferința de pace s-au recunoscut drepturile istorice ale țării noastre asupra teritoriilor alipite, faptul că dezmembrările teritoriale la care au fost supuse de-a lungul veacurilor țările române, au fost arbitrare și ilegite, rezultat al politicii de forță a marilor imperii, al politicii de compromisuri și cedare de teritorii românești pe seama statelor mici, nesocotirii tratatelor care garantau suveranitatea, independența și integritatea teritorială a uneia sau alteia dintre cele trei țări române.

Conferința de pace de la Paris, deschisă la 12 ianuarie 1919 își propusese ca obiectiv armonizarea intereselor și percepțiilor diferite și uneori contradictorii ale marilor puteri învingătoare, să țină seama de doleanțele statelor mai mici și să

⁹⁵ A se vedea Memoriul întocmit de Consiliul Dirigent în legătură cu drepturile legitime ale românilor asupra Transilvaniei și pentru combaterea unor încercări ale capilor bisericii maghiare de a acuza guvernul român pentru faptul că ar duce o politică naționalist-șovină față de naționalitatea ungară, în *Desăvârșirea unității național-statale a poporului român....op. cit. supra*, p. 406. În același memoriu, Consiliul Dirigent atrăgea atenția puterilor Antantei, reprezentate la Conferința de pace, că „[...] deși populația românească din Transilvania la Adunarea de la Alba Iulia, ținută la 1 decembrie 1918, a hotărât unirea cu regatul român, sprijinită pe dreptul de autodeterminare, care unire a fost întărită prin declarațiunea făcută de sașii și șvabii din Transilvania și recunoscută ca dreaptă de Conferința Păcii, totuși vechii aderenți ai habsburgilor reacționari cred că pot să întoarcă o stare de lucru, care a fost tocmai una din pricinile de căpetenie ale războiului”. *Idem*, p. 403.

⁹⁶ A se vedea cuvântările rostite în Parlament cu prilejul dezbaterii proiectului Constituției din 1923 de reprezentanții minorităților germane, șvabe, maghiare și evreiești în C. Ionescu, *op. cit.*, p. 623-632.

consacre juridic situația nouă din punct de vedere politic, teritorial și etnic, ce s-a creat la sfârșitul primului război mondial⁹⁷.

Tratatul de pace – prin care s-au recunoscut și garantat noile frontari ro-mânești – erau expresia juridică și politică a noilor realități existente în lume la sfârșitul primului război mondial, a raportului de forțe ce avea să stea la baza ordinii internaționale consacrate de Conferința de pace de la Paris⁹⁸.

Tratatul de pace încheiat între Puterile Aliate și Asociate și Austria prevedea în art. 59 că: „*Austria renunță în ceea ce o privește, în favoarea României la toate drepturile și titlurile asupra părții fostului Ducat al Bucovinei cuprinsă dincoace de frontariile României, astfel precum vor fi fixate ulterior de Principalele Puteri aliate și asociate*”⁹⁹.

Un text cu un conținut similar – referitor la Transilvania – îl găsim și în art. 45 din Tratatul de pace între Puterile Aliate și Asociate și Ungaria: „*Ungaria renunță în ceea ce o privește în favoarea României la toate drepturile și titlurile asupra teritoriilor fostei monarhii austro-ungare situate dincolo de frontariile Ungariei astfel cum sunt fixate în articolul 27, Partea II, (Frontarii ale Ungariei) și recunoscute prin prezentul Tratat sau prin orice alte Tratamente încheiate în scop de a regula afacerile actuale ca făcând parte din România*”¹⁰⁰. Alte prevederi interesând România au fost incluse în Tratatul din 28 octombrie 1920 încheiat între Anglia, Franța, Italia și Japonia pe de-o parte și România pe de altă parte, „*prin care se recunoșteau granițele de atunci ale României*”¹⁰¹.

O importanță deosebită prezintă Tratatul privind minoritățile naționale încheiat la Paris la 9 decembrie 1919, prin care România își asumă o seamă de angajamente privind drepturi ale minorităților naționale¹⁰². Art. 2 din tratat stipula că „*Guvernul*

⁹⁷ A se vedea C. Botoran, V. F. Dobrinescu, *Confirmarea internațională a actelor de Unire din 1918*, în I. Scurtu, (coord.), *Istoria Românilor, vol. VIII, România Întregită (1918-1940)*, Academia Română, Ed. Enciclopedică, București, 2003, p. 3.

⁹⁸ A se vedea: C. Botoran, *România în sistemul Tratatelor de pace de la Paris (1919-1920)*, în „*Revista de istorie*” nr. 11/1980, p. 2071 și urm.; M. Mușat, *Confirmarea internațională a formării statului Român unitar în memorabilul an 1918*, în „*Contribuții la studierea istoriei contemporane a României*”, Ed. Politică, București, p. 80, și urm.; D. B. Funderburk, *op. cit.*, p. 24-26.

⁹⁹ „*Pandectele române*”, Partea a IV-a, 1921-1922, p. 32. A se vedea și C. Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României*, *op. cit.*, p. 564 și p. 571-572.

¹⁰⁰ C. Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României...* *op. cit.*, p. 571-572.

¹⁰¹ M. Mușat, *op. cit.*, p. 41; a se vedea și: M. Mușat, I. Ardeleanu, *Viața politică în România, 1918-1921*, p. 47; D. B. Funderburk, *op. cit.*, p. 25. O privire generală asupra tratatelor de pace și a semnificațiilor acestora pentru România, a se vedea pe larg C. Botoran, V. F. Dobrinescu, *op. cit.*, p. 9-30.

¹⁰² Pentru poziția Regatului României față de minorități, susținută în lungile negocieri purtate de delegația țării noastre la Conferința de pace de la Paris, cu aliații săi, este relevantă

român se angajează a da tuturor locuitorilor săi întregă și deplină protecție pentru viața și libertatea lor, fără deosebire de naștere, de naționalitate, de limbă, de rasă sau de religie. Toți locuitorii României vor avea dreptul la liberul exercițiu, atât public cât și privat, al oricărei confesiuni, religii sau credințe, atât timp cât între exercițiul acestora și ordinea publică și bunele moravuri nu va exista incompatibilitate”. Același tratat prevedea în art. 11 că „România consimte să acorde, sub controlul statului român, comunităților secuilor și sașilor din Transilvania, autonomia locală, în ceea ce privește chestiunile religioase și școlare”¹⁰³. Prin art. 9 din Tratatul privind minoritățile naționale, România se angaja că „supușii români aparținând unor minorități etnice, de religie sau de limbă, se vor bucura de același tratament și de aceleași garanții în drept și în fapt, ca și ceilalți supuși români. Ei vor avea, în special un drept egal de a înființa, conduce și controla, pe spesele lor, instituțiuni de binefacere, religioase sau sociale, școli și alte stabilimente de educație, cu dreptul de a întreprinde limba lor proprie și de a exercita liber religia lor”¹⁰⁴.

În programul guvernului Al. Vaida-Voevod (primul guvern constituit după înființarea României Mari), prezentat în ședința Senatului din 18/31 decembrie 1919 se prevedea că „Tuturor minorităților naționale li se va asigura puțința de a-și dezvolta limba și cultura și de a uza într-o largă măsură de dreptul limbii lor. Aceste drepturi vor fi determinate prin legi fundamentale, a căror creare va trebui să aparțină programului de muncă al Corpurilor Legiuitoare”¹⁰⁵.

Legislația electorală din perioada interbelică a creat un cadru propice pentru reprezentarea minorităților naționale în corpurile legiuitoare. Din cele 152 de circumscripții electorale existente în 1925, populația maghiară era majoritară în 20 iar germanii formau majoritatea în 5 circumscripții¹⁰⁶. Cultele religioase recunoscute de stat erau reprezentate de drept în Senat. Art. 91 alin. 1 din Legea electorală

mărturisirea făcută de Ion I. C. Brătianu în fața Adunării Deputaților din 16 decembrie 1919, în legătură cu pretențiile teritoriale ale Rusiei privind nordul Bucovinei și zona orașului Cernăuți și opoziția acesteia în legătură cu drepturile României față de întregul Banat: „... în ceea ce privește chestiunea minorităților. Iată cu ce prilej ne-a recunoscut acest drept al nostru. Fiind în discuțiune partea Banatului unde sunt sate sârbești, ni s-a propus un text de convenție prin care regimul minorităților, pe care l-am fi stabilit acolo, trebuia să fie cheazășuit de Puterile aliate. Am zis hotărât: aceasta, România nu poate s-o primească. Încredeți-vă în spiritul de dreptate al acestui popor. Avem dorința, avem interesul ca să trăim în pace și în frăție cu minoritățile de la noi și cu vecinii de peste hotare; încredeți-vă și în inima și în creierul nostru, dar nu ne cereți ca asemenea drepturi să fie cheazășuite de alții, cu numai de statul și poporul român”. A se vedea *Desăvârșirea unității național-statale a poporului român...*, *op. cit.* supra, p. 336.

¹⁰³ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 567.

¹⁰⁴ C. Ionescu, *op. cit.*, p. 567.

¹⁰⁵ Gh. Buzatu, D. Beldiman, Gh. Prisăcaru, C. Sava, editori, *Discursuri și dezbateri parlamentare. 1864-2004*, Ed. Mica Valahie, București, 2004, p. 213.

¹⁰⁶ I. Scurtu, L. Boari, *op. cit.*, p. 35.

din 1926 prevedea că „dacă grupurile politice care s-au stabilit astfel că sunt minoritare pe țara întreagă au obținut totuși în unele circumscripții majoritatea absolută a voturilor, ele vor dobândi în aceste circumscripțiuni un număr de mandate proporțional cu procentul de voturi ce au față de totalul voturilor exprimate din circumscripția respectivă, chiar dacă pe țara întreagă nu au întrunit procentul de 2 la sută din voturile exprimate”. Aceași lege prevedea în art. 92 alin. 2 că „Din numărul total al mandatelor stabilit prin lege pe țara întreagă se deduc mandatele atribuite grupărilor minoritare în circumscripțiunile unde acestea au întrunit majoritatea absolută, chiar dacă pe întreaga țară nu au întrunit procentul de 2 la sută”. În baza acestor prevederi, care avantajau minoritățile etnice majoritare într-o circumscripție electorală, îndeosebi, Partidul Maghiar, acestei formațiuni politice i se atribuiau toate mandatele în circumscripțiile respective¹⁰⁷.

Ulterior încheierii tratatelor de pace semnate de România, Guvernul a adoptat un ansamblu complex de măsuri în vederea executării clauzelor acestora. Cităm, în acest sens, Decretul nr. 5313 din 23 decembrie 1919 pentru instituirea unei comisii speciale de luarea măsurilor necesare pentru executarea tratatelor de pace și a convențiilor anexe lor¹⁰⁸.

IV. Procesul unificării legislative

Perioada care a urmat recunoașterii internaționale a Marii Uniri, a unei situații de fapt, a cunoscut eforturi considerabile pentru consolidarea internă a statului și dezvoltarea sa economico-socială¹⁰⁹. De remarcat este faptul că primele măsuri întreprinse în acest sens de guvernul român erau anterioare recunoașterii de către marile puteri a existenței statului național român. Printre aceste măsuri trebuie menționate și unificarea legislativă, proces care a durat în timp și s-a desfășurat,

¹⁰⁷ I. Scurtu, (coord.), *Istoria românilor, vol. VIII, România Întregită (1918-1940)*, Ed. Academiei, București, 2003, p. 60. În alegerile parlamentare din 1926, Partidul Maghiar a înregistrat 6,08% din totalul voturilor pe țară, obținând 16 mandate în Camera Deputaților, mai mult decât Partidul Național Liberal, căruia, cu un procent de 6,55% din voturi, i s-au repartizat 13 mandate. *Ibidem*.

¹⁰⁸ C. Hamangiu, *Codul general al României, Legi uzuale*, vol. IX, p. 254. În art. 3 al Decretului nr. 5313/1919 se arată următoarele: „Comisiunea de executarea tratatelor și a convențiilor anexe va propune guvernului toate măsurile de ordin legislativ, administrativ sau judecătoresc, dictate de executarea tratatelor sau convențiilor. Ea își va da avizul asupra tuturor dispozițiilor derivatoare din această executare de tratate, convențiuni sau înțelegeri; va statua asupra tuturor măsurilor de executare anticipată a dispozițiilor tratatelor de pace sau a altor dispozițiuni la care guvernul român va fi aderat, ca unele ce sunt în legătură cu cele dintâi”.

¹⁰⁹ C. Ionescu, *Unirea de la 1 Decembrie – Proces istoric obiectiv, rod al luptei românilor pentru libertate și progres social pentru desăvârșirea unității statale și naționale*, în *Revista Română de Drept* nr. 12/1978, p. 9-12.

în unele domenii ale legislației, mai rapid, iar în altele, mai încet. Unificarea legislației răspundea unei cerințe vitale pentru reglementarea unitară, pe întreg cuprinsul Regatului, a relațiilor sociale și instituirea unei ordini juridice unice. Provinciile românești unite cu România aveau sisteme de drept diferite de cel al vechiului Regat, or după Marea Unire, România continua să fie un stat unitar.

În literatura de specialitate s-a precizat că statul român a realizat unificarea legislativă prin două metode. Prima metodă a constat în extinderea aplicării unor legi deja în vigoare în vechiul Regat pe întregul cuprins al țării. Cea de-a doua metodă, s-a înfăptuit prin elaborarea unor acte normative noi care au înlăturat reglementări paralele¹¹⁰. Necesitatea unificării legislative – toate statele nou formate după primul război mondial au fost confruntate cu această problemă – era însușită în unanimitate, atât de guvern cât și de specialiști.

În programul primului guvern numit după constituirea Parlamentului României Mari și condus de Alex. Vaida-Voevod se prevedea „unificarea treptată și sistematică a întregii legislații, crearea în acest scop a unui Consiliu Legislativ în vederea unificării întregii vieți de stat”... „Spre a asigura unificarea desăvârșită a ținuturilor noi și vechi, corpurile legiuitoare vor avea înalta datorie să introducă în Constituția țării unitatea națională. Prin unificarea legilor se va asigura treptat unitatea morală, unitatea de gândire, de cultură și de interese”¹¹¹. Era limpede că desfășurarea normală a vieții de stat, menținerea ordinii în societate, a raporturilor economice implica înlăturarea unui conglomerat de norme juridice. În acest sens, Andrei Rădulescu, unul dintre specialiștii atrași în Consiliul Legislativ releva că „*dat fiind inconvenientele ce rezultă din diversitatea regulilor fundamentale care concură la menținerea ordinii și apărării aceluiași stat, unificarea legislativă apare ca un imperativ categoric... unitatea națională a unei țări implică unitatea sa legislativă*”¹¹².

Datorită complexității acestei acțiuni de importanță națională, în doctrina de specialitate s-au manifestat puncte de vedere diferite în legătură cu modalitățile concrete de extindere a legislației românești în noile teritorii alipite. Astfel, unii doctrinari ca Constantin Hamangiu, Andrei Rădulescu se pronunțau pentru o extindere automată a legislației românești. „*Nu este mijloc mai potrivit de unificare – arăta Andrei Rădulescu – decât extinderea legilor românești în anumite modalități, în toată România. În urmă putem să revizuim sau să alcătuim legi și*

¹¹⁰ E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria statului și dreptului românesc*, Casa de Editură și Presă „Șansa”, București, 1992, p. 249.

¹¹¹ „Monitorul Oficial”, (Dezbaterile Adunării deputaților), I, nr. 14, din 30 decembrie 1919. A se vedea și N. Văcăroiu, C. Sava, coord., *Istoria Senatului României*, Regia Autonomă „Monitorul Oficial”, București, 2004, p. 248. Programul Guvernului Al. Vaida-Voevod a fost prezentat și în ședința senatului din 18/31 decembrie 1919. A se vedea Gh. Buzatu, D. Beldiman, Gh. Prisăcaru, C. Sava, *op. cit.*, p. 207-219.

¹¹² *Consiliul Legislativ. Zece ani de activitate, 1926–1936*, București, p. 193.

mai bune pe îndelete în spirit românesc și la înălțimea cerințelor vremii luând ca temelie tot legi românești”¹¹³. Alți juriști înclinau spre o reelaborare a principalelor coduri ceea ce nu se putea întreprinde decât în timp. Astfel, Alex. N. Gane arăta că „a trebuit chiar de la început să înlăturăm gândul unei simple unificări prin extindere a vreunui din codurile noastre”¹¹⁴. De altfel, o comisie de specialiști a conchis în anul 1920 că „extinderea codurilor nu se poate face decât prin o revizuire generală”¹¹⁵.

Legislația existentă în noile provincii românești în 1918 diferea (în unele privințe diferea substanțial) de dreptul românesc, nu „corespundea concepțiilor neamului românesc”¹¹⁶. În Transilvania s-a păstrat, în mod provizoriu, legislația existentă în momentul unirii. Decretul nr. 1 al Consiliului Dirigent dispunea prin articolul 1 că legile, ordonanțele, regulamentele și statutele legale de mai înainte rămân în vigoare în mod provizoriu până la alte dispoziții. Desigur, nu se putea păstra legislația maghiară în domenii ce vizau autoritatea supremă a statului. „Legile maghiare care erau străine de aspirațiile și modul de gândire românesc trebuiau să dispară cât mai neîntârziat din Transilvania României”¹¹⁷.

De altfel, în Decretul pentru organizarea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi locuite de români se prevedea că „vor rămâne în administrația guvernului regal afacerile străine, armata, căile ferate, poștele, telegrafele, telefoanele, circulația fiduciară, vămile, împrumuturile publice și siguranța generală a statului”¹¹⁸. Se înțelege că legislația privind aceste domenii era cea românească. În ceea ce privește dreptul privat, unele dispoziții ale dreptului maghiar s-au menținut mai departe deoarece „satisfăceau, cel puțin vremelnic, mentalitățile de viață ale poporului nostru din Transilvania”¹¹⁹. Mandatul Consiliului Dirigent s-a menținut până la 2 aprilie 1920 când prin Decretul-lege nr. 1462 se prevedea că atribuțiile acestuia „trec asupra puterilor prevăzute la art. 92 și 35 din Constituție”¹²⁰. După această dată puterea

¹¹³ A. Rădulescu, *Privire asupra dezvoltării juridice a României de la 1864 până astăzi*, București, 1933, p. 15-16.

¹¹⁴ Al. N. Gane, *Zece ani de activitate*, în „Consiliul Legislativ”... p. 10; „Unificarea legislativă putea fi înlăturată la început și prin extinderea codurilor Vechiului Regat în provinciile eliberate – se notează într-o lucrare de doctrină penală”... dar acest „procedeu ar fi fost întârzierea înzestrării țării cu coduri moderne care ar fi fost cu certitudine amânată pentru multă vreme”, (Codul penal din 1936, adnotat, vol. I. București, 1937, p. VIII).

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 11; a se vedea și D. V. Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1976, p. 251 și urm.

¹¹⁶ C. Negrea, *Evoluția legislației în Transilvania de la 1918 și până astăzi*, Sibiu, 1943, p. 5.

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 6.

¹¹⁸ M. Of. nr. 212 din 13 decembrie 1918.

¹¹⁹ C. Negrea, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁰ M. Of. nr. 4 din 4 aprilie 1920, a se vedea și Decretul-lege nr. 1476 privind desființarea directoratelor și secretariatelor din celelalte provincii alipite, în C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. IX-X, p. 293-294.

Legislativă se exercită – pe întreg teritoriul țării – potrivit Constituției de către Rege și Reprezentanța națională.

Până la crearea în 1926 a unui organism tehnic (Consiliul Legislativ) care să coordoneze unitar activitatea de unificare legislativă, această acțiune se desfășoară – separat pe domenii de reglementare – prin procedura constituțională de legiferare.

Un alt exemplu de aplicare a legilor românești în unele provincii alipite este Decretul-lege nr. 3759 din 3 septembrie 1919 prin care se extinde legea pentru administrarea și exploatarea monopolului statului¹²¹. În materie notarială, Decretul-lege nr. 2866 din 8 iulie 1919 modifică unele dispoziții din Regulamentul pentru notariat din Bucovina¹²². De mai mică sau mai mare importanță, referindu-se la unele sau la toate provinciile românești alipite, diversele reglementări normative care au creat în domenii înguste un regim juridic unitar, au fost edictate în număr destul de mare în perioada imediat următoare din necesitatea evitării unor conflicte de legi în cadrul aceluiași stat¹²³.

Constituția din 1923 a prevăzut în art. 137 că „*se vor revizui toate codicile și legile existente în diferite părți ale Statului Român spre a se pune în armonie cu Constituțiunea de față și a asigura unitatea, legislativă. Până atunci ele rămân în vigoare*”. Astfel, în domeniul contabilității publice, de pildă, Decretul nr. 3605 din 27 august 1920 extinde legislația privind această materie în Transilvania, Banat, Satu-Mare, Crișana, Maramureș și Bucovina, vechile regulamente, existente în aceste provincii abrogându-se¹²⁴.

Una dintre importantele legi prin care s-a creat un regim juridic unitar a fost Legea din 14 iunie 1925, de unificare administrativă¹²⁵. Legea a abrogat orice dispoziție (ne interesează în special reglementările din legislațiile străine aplicabile în provinciile alipite) contrare noii reglementări. Prin noua reglementare a contenciosului administrativ adoptată de Legea din 23 decembrie 1925¹²⁶ se statornicește un cadru mai simplu (pentru petiționar) de rezolvare a plângerilor persoanelor particulare împotriva autorităților cu dreptul părții vătămate de a se adresa curții de apel a cărei decizie urma să fie supusă recursului la Curtea de Casație. Prin această reglementare unitară erau înlăturate în Transilvania Legile nr. XXVI din 1896 și nr. LX din 1907 care reglementau și jurisdicția administrativă.

¹²¹ M. Of. nr. III din 5 septembrie 1919.

¹²² M. Of. nr. 74 din 19 iulie 1919.

¹²³ A se vedea, pentru detalii, C. Hamangiu, *op. cit.* (pentru perioada de care ne ocupăm.); C. Negrea, *op. cit.*, p. 20.

¹²⁴ C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. IX-X, p. 474.

¹²⁵ *Ibidem*, vol. XI-XII, p. 338 și urm.

¹²⁶ M. Of. nr. 284 din 23 decembrie 1925.

În domeniul organizării judecătorești, apăruseră, încă imediat după unire, unele reglementări cu caracter unificator. Prin Legea pentru organizarea judecătorească din 1924 cu modificările din noiembrie și decembrie 1925 se instituie un sistem unitar de judecată în fața instanțelor¹²⁷.

În materie de unificare legislativă merită a fi menționată dispoziția cuprinsă în art. 110 din Legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului Legislativ¹²⁸, care prevedea încetarea activității comisiilor de unificare a codurilor ce funcționau pe lângă Ministerul de justiție și preluarea atribuțiilor lor de către acest organism.

Prin Legea din 6 februarie 1924 se instituie un regim juridic unitar pentru crearea oricăror persoane juridice¹²⁹. În 1934 apar cele dintâi acte legislative de unificare care fac parte din opera de codificare a legilor judiciare¹³⁰. Legea asupra cambiei și biletului la ordin și Legea asupra cecului instituie un regim unitar pe întreg teritoriul țării. În 1936, sunt adoptate Codul penal și Codul de procedură penală prin care se înlătură legislația penală aplicabilă în Transilvania din 1878. În septembrie 1939 sunt întocmite Codul civil și Codul de procedură civilă. Aceste două coduri împreună cu Codul de comerț din 10 noiembrie 1938, modificat și adăugit în august 1940, urmau să intre în vigoare la 15 septembrie 1940. Ulterior, intrarea în vigoare a fost amânată pe timp nedeterminat.

În alte domenii – de exemplu, regimul Cărților funciare – situația a fost mai complexă¹³¹. După dictatul de la Viena de la 30 august 1940 opera de legiferare unitară cât privește teritoriile smulse din trupul țării a fost desființată. Populația din teritoriile anexate în urma dictatului a fost martoră a „unei retroevoluții legislative căci a văzut revenind stările pe care legiuitorul român s-a străduit timp de 20 de ani să le înlocuiască cu un «mai bine» legislativ¹³².

¹²⁷ A se vedea C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. XI-XII, p. 56.

¹²⁸ *Ibidem*, p. 20 și urm.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 244 și urm.

¹³⁰ C. Negrea, *op. cit.*, p. 21.

¹³¹ Cu privire la problematica unificării legislative în domeniul cărților funciare, a se vedea, A. Capriel, *notă* la dec. nr. 336/1981, s. civ., Trib. Suprem, în Revista Română de Drept nr. 8/1982, p. 35-37.

¹³² C. Negrea, *op. cit.*, p. 86.

PROTECȚIA DREPTULUI DE PROPRIETATE PRIN JURISPRUDENȚA CONSTITUȚIONALĂ ÎN PERIOADA INTERBELICĂ

*Prof. univ. dr. Sebastian RĂDULEȚU
Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept
Centrul de Cercetări Juridice Fundamentale*

Abstract

This study is a critical survey of the constitutional case law developed in Romania during the interwar period. It tries to analyse how the national tribunals, especially the Court of Cassation, construed the constitutional provisions concerning the property right. It finds out that the Court of Cassation, after some hesitations, developed a particularly interesting constitutional jurisprudence. The Court broadened the concept of property rights to almost every right with an economic content, including the entitlements against the State and against the private actors. Moreover, in its judicial review the Court imposed the principle of equal protection of property rights, a principle, which later was expressly included in the current Constitution.

Keywords: *Property right, control of constitutionality, judicial review, fundamental rights, interwar period, Constitution of Romania.*

Introducere

Prezentul studiu își propune să analizeze modul în care instanțele de judecată, în special Curtea de Casație și Justiție, prin jurisprudența lor constituțională, au apărut în perioada interbelică dreptul de proprietate consacrat de legile fundamentale în vigoare în epoca respectivă. Analiza va viza doar jurisprudența constituțională, adică hotărârile instanțelor prin care acestea au soluționat conflictele apărute între diferite legi adoptate în epocă și dispozițiile constituționale care

¹ O versiune anterioară a acestui studiu a constituit unul dintre capitolele tezei de doctorat susținută de autor în anul 2000.

consacrau dreptul de proprietate ca drept fundamental. În prima secțiune va fi prezentată situația protecției constituționale a dreptului de proprietate în perioada premergătoare primului război mondial, fiind subliniate evoluțiile jurisprudențiale remarcabile din epocă. A doua secțiune se va concentra asupra primilor ani de după Marea Unire, atunci când Curtea de Casație atât sub imperiul Constituției din 1866, cât și al celei din 1923, a pronunțat unele hotărâri criticabile din perspectiva principiilor constituționale dar explicabile prin situația politică și socială din acea perioadă. Ultima secțiune va analiza un adevărat reviriment al jurisprudenței instanței supreme care nu numai că a revenit la viziunea sa antebelică dar, făcând referire un „veritabil drept cutumiar constituțional” a și elaborat anumite concepte surprinzător de moderne pentru acea perioadă.

Secțiunea 1 – Protecția constituțională a dreptului de proprietate înainte de 1918

1. Constituția din 1866 reflectă o concepție liberală clasică despre proprietate, această libertate fiind protejată expres. În art. 19 alin.1 se menționează: „Proprietatea de orice natură, precum și toate creanțele asupra *statului, sunt sacre și inviolabile*”. Astfel, în tradiția liberală inaugurată de Declarația drepturilor omului de la 1789, constituantul român a înțeles să așeze dreptul de proprietate și implicit libertatea la care acesta se referă în centrul sistemului politic și economic al statului român. Nu au fost avute în vedere numai funcțiile economice ale proprietății, dreptul respectiv având valențe directe și la nivel politic. Prin Constituție s-a consacrat sistemul de vot cenșitar organizat inițial în patru colegii electorale, ulterior în trei, sistem în cadrul căruia venitul constituia cel mai important criteriu pentru dobândirea drepturilor politice. În acest mod, deși proprietatea este esențialmente o libertate-autonomie, ea a căpătat în epocă și valențe de libertate-participare.

Cazurile legale de atingere a dreptului de proprietate erau extrem de puține. Practic nu se putea realiza exproprierea decât pentru lucrări ce priveau căile de comunicații, salubritatea publică și apărarea, numai acestea fiind considerate de art. 19 alin. 2 și urm. ca fiind cauze de utilitate publică:

„Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică, legalmente constatată, și după o dreaptă și prealabilă despăgubire. Prin cauză de utilitate publică urmează a se înțelege numai comunicațiunea și salubritatea publică, precum și lucrările de apărare a țării”.

Această definiție constituțională a cauzelor de utilitate publică, a făcut imposibilă până târziu, în timpul primului război mondial, orice tentativă de realizare a reformei agrare, reformă ce presupunea cu necesitate exproprieri masive de terenuri.

Problema agrară va marca pentru următoarea jumătate de veac societatea românească, iar ecurile tensiunilor generate de aceasta se vor face simțite chiar în jurisprudența Curții de Casație, așa cum vom vedea.

După cum am precizat, acest text constituțional, deși foarte bine formulat în ceea ce privește protecția proprietății, a fost lipsit o vreme de orice finalitate practică, întrucât nu exista nici o sancțiune pentru încălcarea sa. Constituția din 1866 nu a prevăzut expres nici o modalitate de control a constituționalității legilor. Cu toate acestea erau îndeplinite toate condițiile pentru ca acest mijloc de control al legiferării să fie impus pe cale pretoriană, așa cum se întâmplase în 1803 Statele Unite ale Americii². Astfel Constituția din 1866 era o constituție rigidă, în sensul că nu putea fi modificată în Parlament ca orice lege obișnuită, ea fiind legea supremă, cu cea mai mare forță juridică. De asemenea nu era interzis expres prin actul fundamental controlul constituționalității legilor. În aceste condiții problema controlului de constituționalitate nu devenea decât o simplă problemă de aplicare a legii în timp: dacă era promulgată o lege ce reglementa un anumit set de relații sociale într-un mod ce încălca principiile constituționale, se punea problema ce lege se aplica, legea nouă, chiar neconstituțională, sau legea fundamentală, iar răspunsul nu putea fi decât unul singur, legea cu forță juridică mai mare, deci Constituția.

Instanța supremă a impus acest principiu, al controlului constituționalității legilor de către judecător, în mod treptat, printr-o serie de decizii. Astfel prin decizia 110/1886 a Curții de Casație Secția a doua³ se statuează: "*Instanțele judecătorești nu pot cerceta constituționalitatea legilor ordinare, decât din punctul de vedere al îndeplinirii formelor și condițiilor prescrise de Constituție (deci constituționalitatea extrinsecă), iar când există contrarietate între o lege ordinară și un principiu constituțional, legea ordinară se va aplica pe baza principiului, regulile generale nu deroagă celor speciale*". Este astfel consacrată posibilitatea pentru instanțe de a controla numai așa-numita constituționalitate extrinsecă, adică numai neregularitățile formale de adoptare și promulgare a unei legi, judecătorul neputând deocamdată controla din punct de vedere substanțial, intrinsec o lege.

² Nici în Constituția americană din 1787 nu s-a prevăzut expres că instanțele judecătorești pot controla constituționalitatea legilor. Însă printr-o serie de decizii, dintre care cea mai importantă este *Marbury v. Madison* (1803), Curtea Supremă sub conducerea președintelui din acea perioadă Chief Justice John Marshall a impus prin precedentul judiciar posibilitatea ca instanțele să controleze *a posteriori* conformitatea legilor cu pactul fundamental. Pentru o prezentare detaliată a acestui subiect, a împrejurărilor politice în care a avut loc și a efectelor pe termen lung asupra sistemului judiciar și vieții politice americane, a se vedea M. Marcus, *The Founding Fathers, Marbury v. Madison and So What?* Studiu publicat în culegerea *Constitutional Justice under Old Constitutions*, coordonată de E. Smith, Kluwer Law International, Oslo, 1993.

³ Publicată în *Buletinul Curții de Casație pe anul 1886*, p. 217.

Acesta este și punctul de vedere al doctrinei din epocă. Astfel Dimitrie Alexandresco spune că „o lege care n-ar fi fost votată, sancționată și promulgată conform Constituției n-ar avea nici o tărie și magistratul nu numai că este în drept, dar are încă și datoria a arăta dacă legea îndeplinește formele externe ale Constituției”⁴. De asemenea Constantin Dissescu în lucrarea sa „Dreptul Constituțional” susține că: „Este însă o parte a chestiunii la care toată lumea este de acord, când este vorba de a se judeca inconstituționalitatea externă a unei legi, fără îndoială judecătorul este competent. De exemplu: Tribunalele pot refuza aplicarea unei legi, care ar fi votată numai de Senat sau care n-ar fi sancționată”⁵.

Pentru prima dată Curtea de Casație a admis posibilitatea controlului deplin al constituționalității legilor prin Decizia nr. 227/1902, prin care declară un text de lege ca fiind fără efect juridic întrucât este contrar Constituției (despre această decizie vom discuta pe larg mai jos întrucât se referă tocmai la protecția dreptului de proprietate).

Însă deplina consacrare a controlului judecătoresc al constituționalității legilor s-a realizat prin decizia Tribunalului Ilfov din 2 februarie 1912, decizie menținută ulterior de Curtea de Casație prin decizia nr. 261 din 16 martie 1912⁶. Instanța supremă menționează cu această ocazie în considerente:

„... Considerând că dacă o lege invocată într-o cauză oarecare este contrarie Constituțiunii, judecătorul în fața acestui conflict, nu se poate sustrage de a judeca procesul;

Că, precum în cazul de contrarietate între două legi ordinare este în drept și dator să le interpreteze și să hotărască, care din ele are să fie aplicată, tot așa este dator să urmeze și în cazul, când una dintre aceste legi este Constituțiunea;

Considerând că în aceste limite nu se poate tăgădui puterii judecătorești dreptul de a verifica constituționalitatea unei legi;

Că înadevăr, acest drept rezultă mai întâi în mod firesc și logic din natura și atribuțiunile acestei puteri care sunt, precum s-a mai zis, de a aplica legile, prin urmare și legea constituțională;

Că nu există nici o dispozițiune în constituțiune prin care să se ridice acest drept puterii judecătorești; din contră, legea de organizare judecătorească consfințând acest drept prin art. 77 obligă pe judecător, sub jurământ, a observa nu numai legile dar și Constituțiunea;

Că de altfel în statele unde n-au fost motive speciale, ca prin texte exprese să se interzică puterii judecătorești dreptul de a verifica constituționalitatea legilor, doctrina fără nici o dificultate îi recunoaște un asemenea drept;

⁴ D. Alexandresco, *Explicațiunea dreptului civil român*, vol. I, partea I, București, p. 60.

⁵ C. Dissescu, *Dreptul constituțional*, București, 1906, p. 661.

⁶ Publicată în *Curierul Judiciar* nr. 32 din 29 aprilie 1912.

Că în Belgia, a cărei Constituțiune a servit de model Constituțiunii noastre, cestiunea este discutată și acei cari susțin neкомпetența tribunalelor, se bazează pe un text din acea Constituțiune și anume pe art. 107;

Considerând că dispozițiunea în acest articol n-a fost introdusă în Constituțiua noastră și prin urmare nu se poate tăgădui puterii judecătorești, nici măcar pentru acel argument de text, dreptul de a aplica pe lângă legi și Constituțiunea;

Considerând dar, că în cazul de contrarietate de care ne ocupăm, judecătorul are dreptul să verifice constituționalitatea legii ordinare și găsind că este contrarie constituției să dea preferință dispozițiunilor constituționale;

... Considerând că, dreptul și datoria ce rezultă din Constituțiunea noastră pentru judecător de a face pentru litigiul, care-i este supus, să se respecte principiile constituționale față cu o lege, care le-ar călca, se justifică pe deplin și nu poate da loc la nici o temere de abuz din parte-i, căci pe de o parte, nici un interes nu împinge pe judecător să refuze aplicarea legilor, care nu sunt în conflict cu Constituțiua, iar, pe de alta, aprecierea lui în această privință este supusă fără nici o întârziere prin legea asupra Curții de Casație, controlului direct al acestei Înalte instanțe, care prin organizarea sa și prin natura atribuțiunilor sale, se poate pronunța în afară de orice influențe a luptelor politice, cu toate garanțiile de independență și imparțialitate ...”.

În acest mod, elogiat în mod impresionant nu numai de doctrina juridică românească, dar și de cei mai apreciați profesori de drept ai vremii, s-a impus pe cale pretoriană controlul constituționalității legilor. Este vorba de un control difuz (în sensul că putea fi exercitat de către instanțele de orice grad), concret (întrucât nu se putea face decât în cadrul unui proces aflat pe rol) și, evident, *a posteriori* (după ce legea era promulgată și intra în vigoare).

2. Având în vedere scopul articolului de față, decizia amintită anterior prezintă importanță și dintr-un alt punct de vedere. Este astfel semnificativ că impunerea pe cale jurisprudențială a controlului constituționalității s-a realizat și în 1902 și în 1912 în cazurile de speță pentru apărarea dreptului de proprietate garantat de Constituție. Începând cu aceste decizii, Curtea de Casație începe dezvoltarea unei jurisprudențe care, cu unele excepții, tinde să apere dreptul de proprietate în sensul liberal al noțiunii, uneori făcând chiar notă discordantă cu intențiile puterii politice din acea vreme. Această jurisprudență, destul de puțin studiată în doctrina românească a constituit un aport formidabil al instanțelor românești la instituirea unui stat de drept în adevăratul înțeles al cuvântului. În ce măsură s-a realizat la nivelul societății românești de până la 1938 acest lucru este mai puțin important din perspectiva temei pe care o studiem. Ceea ce contează cu adevărat este faptul că judecătorul român, cu contribuția directă a tuturor

profioniștilor participanți la actul de justiție⁷, a reușit să impună celorlalte puteri ale statului respectarea libertăților publice ale cetățenilor, fapt ce a transformat România anilor '30 în singura democrație funcțională din această parte a Europei.

3. Decizia nr. 227/1902 privitoare la limitarea dreptului de proprietate imobiliară

Prima din această serie de decizii ale instanței supreme este Decizia nr. 227/1902⁸. Speța era următoarea: printr-o lege din 1900 locuitorii orașului Râmnicu-Vâlcea au fost autorizați să vândă terenurile cu care fuseseră împrorietăriți foștii clăcași, legea nefăcând distincția între terenurile cultivabile și cele pe care se aflau construcții. În baza acestei legi s-a vândut un teren cultivabil prin licitație publică unui comerciant. Ori potrivit art. 132 din Constituție (după revizuirea din 1884): "Pământurile foștilor clăcași, ale însurăteilor și ale locuitorilor care au cumpărat sau vor cumpăra în loturi mici proprietăți ale Statului, sunt și vor fi inalienabile în timp de 32 de ani, cu începere de la promulgarea acestei legi.

Locuitorilor însă cuprinși în raza vreunei comune urbane se va putea acorda prin legi speciale facultatea de a înstrăina locurile lor de casă.

Inalienabilitatea se aplică și la pământurile vândute de Stat în loturi mici în partea României de peste Dunăre.

Schimburile de pământ contra pământ nu intră în prohibițiunea legii de față. Schimburile pământurilor, de care e vorba în acest articol, nu se vor putea face decât contra altor pământuri de aceeași întindere și calitate".

Ori în speța se vânduse un teren cultivabil, chiar dacă de către un locuitor al unei comune urbane autorizat de o lege specială; el nu ar fi putut vinde decât locuri de casă. Curtea de Casație, prin decizia nr. 227/1902, a declarat legea din 1900 ca lipsită de efecte juridice:

„Considerând, că nu se poate zice că vânzarea ar fi valabilă conform art. 1 și 2 ale Legii din 1900, fiindcă dacă după art. 1 s-ar părea, că toate cumpărările de locuri făcute în raza orașului Râmnicu Vâlcea se declară alienabile, întinderea însă și sensul acestei dispoziții din art. 1 se explică prin art. 2 din acea lege și prin declarările categorice făcute cu ocazia discutării legii în Senat la 31 decembrie 1900, după care, prin locurile dobândite de locuitorii din raza comunei Râmnicu Vâlcea, care sunt alienabile, se înțeleg numai locurile de casă; că, prin urmare, condiția neapărată pentru validitatea unui loc din raza orașului Râmnicu Vâlcea, dobândit de locuitorii acelei Comune, conform legii de împrorietărire, ca să fie

⁷ Avocat al Societății de tramvaie București în speța din 1912 discutată mai sus fusese celebrul profesor de drept constituțional Constantin Dissescu.

⁸ Publicată în *Buletinul Curții de Casație* din 1902, p. 446-447.

alienabile, este ca să fie loc de casă; că dacă nu este loc de casă, ci de arătură, dobândit conform legii de împrumutare și conform art. 132 din Constituție, el rămâne inalienabil;

Considerând că, dacă totuși s-ar crede, că după art. 1 al legii din 1900, chiar și locurile de arătură dobândite de un locuitor din raza orașului Râmnicu Vâlcea, conform legii rurale, s-ar putea înstrăina și dacă întru aceasta n-am voi a ține seama de lucrările pregătitoare și de dispoziția art. 2 din aceeași lege, acea dispoziție din art. 1 al legii din 1900, fiind contrară art. 132 din Constituție, este fără efect juridic”.

Aceasta este prima decizie prin care este controlată o lege, nu din punct de vedere formal, pentru așa numita constituționalitate extrinsecă, ci substanțial, prin conținutul ei, pentru constituționalitatea numită în doctrina vremii „intrinsecă”. Așa cum se observă art. 1 din lege nu este declarat în mod expres neconstituțional, însă se spune că este „fără efect juridic” ceea ce înseamnă, având în vedere considerentele, același lucru.

Prin decizia respectivă Curtea a interpretat ca obligatorii dispozițiile constituționale prin care se interzicea înstrăinarea unor terenuri arabile ce fuseseră dobândite de la Stat în condiții preferențiale. Aceasta este evident o limitare a dreptului de proprietate prevăzut în art. 19, în sensul că titularul nu-și poate exercita în mod absolut dreptul de dispoziție, neputând vinde terenul. În schimb putea să-l schimbe cu un alt teren. În acest mod puterea constituantă a dorit protejarea proprietății țărănești care tocmai începuse să se dezvolte. Se limita numai posibilitatea de a dispune de drept prin vânzare, lucru justificabil, având în vedere condițiile preferențiale în care fusese dobândit acest drept. De asemenea, nu se referea decât la terenurile arabile și nu la cele acoperite de construcții, care erau în circuitul civil fără nici o restricție.

4. Decizia nr. 261/1912 privitoare la drepturile patrimoniale ale acționarilor unei societăți

Următoarea decizie a Curții de Casație, cea prin care s-a declarat în mod explicit o lege ca fiind neconstituțională, este decizia nr. 261/1912, ale cărei considerente privitoare la neconstituționalitate le-am prezentat mai sus. În continuare ne vom ocupa de modul în care instanțele au apărut cu această ocazie dreptul de proprietate. Speța era următoarea: printr-o lege din 18 aprilie 1909⁹ Primăria Bucureștiului a fost autorizată să înființeze o societate de tramvaie prin subscripție publică, pentru o durată 40 de ani, în care Primăria avea un sfert din acțiuni, restul urmând să fie subscrise de către particulari. Societatea pe acțiuni avea drept obiect de activitate construcția și exploatarea liniilor existente, înlocuirea tracțiunii

⁹ Publicată în M. Of. nr. 15 din 18.04.1909.

animale cu tracțiune mecanică și deci cumpărarea de nou material rulant. Beneficiile realizate erau împărțite între Primărie și Societate. Statutele societății au fost aprobate de Consiliul Comunal și de către guvern prin Jurnalul nr. 633 din 23 mai 1909. Acestea, potrivit legii, nu puteau fi modificate fără înțelegerea dintre părți aprobată în prealabil de adunarea generală a acționarilor.

Fiind îndeplinite toate formalitățile, societatea a început să funcționeze cumpărând tot materialul rulant și trecând la construcția de noi linii, potrivit autorizațiilor date de Primărie. La 8 iulie 1911, schimbându-se conducerea Primăriei și date fiind demersurile societăților concurente, Consiliul Comunal a solicitat guvernului anularea statutelor societății, iar organele ministerului de interne au trecut la oprirea prin forță a lucrărilor.

Societatea de tramvaie a acționat în acest moment în judecată la Tribunalul Ilfov ministerul de interne, cerând încetarea măsurilor ce cauzau pierderi societății și daune cominatorii de 50.000 lei pe fiecare zi de întârziere.

Ilegalitatea măsurilor luate de guvern era vădită: nu era posibil ca noua administrație, printr-un act de voință unilaterală să deroge de la statutele pe care le semnase, legea de înființare a societății prevăzând, așa cum am menționat, că modificarea statutelor nu se poate face decât de adunarea generală a acționarilor. În aceste condiții, singura posibilitate întrevăzută de puterea politică a fost acționarea la nivelul legislativului. La 11 decembrie 1911 a fost adoptată de către Parlament o lege numită „de interpretare a legii din 1909”. În art. 1 din această lege se dispune că „societatea comunală a tramvaielor București va putea funcționa numai în virtutea alăturatelor statute, care fac parte integrantă cu legea de la 14 aprilie 1909 și care înlocuiesc statutele anulate prin Jurnalul Consiliului de Miniștri nr. 905 din 11 iulie 1911”. În următoarele articole se cerea ca Primăria să solicite convocarea adunării generale a acționarilor pentru ca aceasta să declare dacă acceptă sau nu statutele. Dacă acestea nu erau acceptate, Primăria era autorizată să constituie o altă societate pe baza noilor statute, tot prin prescripție publică. Totodată, Primăria mai era autorizată să răscumpere la prețul stabilit în registrele acționarilor toate instalațiile și materialele societății și să se substituie în toate drepturile și obligațiile ei. În caz de refuz, Primăria putea să ridice utilajele și mașinile societății și să le depoziteze pe seama ei.

Această lege a intervenit în timp ce dosarul în care societatea de tramvaie era reclamanta se afla pe rolul Tribunalului Ilfov. În cadrul acestui proces reclamanta a susținut că această lege încalcă mai multe norme constituționale prevăzute de art. 14, 31 și 36 (referitoare la separația puterilor și la accesul la justiție) și art. 19 (referitor la dreptul de proprietate) și a solicitat ca instanța să o declare neconstituțională pentru aceste motive și deci neaplicabilă.

La 2 februarie 1912 Tribunalul Ilfov declară că legea este neconstituțională: „dispozițiile legii din 18 decembrie 1911 sunt contrare principiilor și textelor

formale ale Constituției și, în consecință, Tribunalul trebuie să înlăture de la aplicare această lege”. Așa cum am menționat la începutul acestui capitol, această hotărâre judecătorească precum și cea dată în recurs de către Curtea de Casație, prin care prima a fost menținută, sunt extrem de importante nu numai pentru justiția română ci și pentru întreg sistemul constituțional al vremii. Analiza acesteia se poate face din mai multe unghiuri, în funcție de ce se are în vedere. Sunt confirmate principiile constituționale privitoare la separația puterilor, la rolul judecătorului, la non-intervenția legislativului în contenciosul jurisdicțional, la ierarhia normelor, la neretroactivitatea legii, la dreptul de proprietate. În continuare nu ne vom referi decât la implicațiile acestei hotărâri cu privire la apărarea dreptului de proprietate. Astfel, în considerentele hotărârii Tribunalului Ilfov se menționează:

„Considerând că, în numele societății s-a invocat inconstituționalitatea acestei legi și pe motiv că ea violează dreptul de proprietate al societății și al acționarilor, garantat de art. 19 din Constituție;

Considerând că, societatea comunală de tramvaie, constituită în baza legii din 14 aprilie 1909, are în patrimoniul său dreptul de a construi și exploata tramvaiele din București, capitalul său, diferitele materiale etc.; că acționarii sunt proprietarii acțiunilor lor, au dreptul să participe la administrarea societății conform statutelor, la beneficii etc;

Considerând că prin noua lege, acționarilor li se impune să accepte alte condiții decât acelea pe care le-au avut în vedere la subscripția acțiunilor, sub sancțiunea că, în caz de refuz, dreptul lor de proprietari ai acțiunilor să fie transformat într-un drept litigios de daune-interese;

Considerând că aceste dispozițiuni constituiesc o flagrantă violare a art. 19 din Constituție, care declară proprietatea de orice natură, sacră și inviolabilă și ca aplicație a acestui principiu, dispune, că nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică legalmente constatată și după o dreaptă și prealabilă despăgubire – iar prin cauză de utilitate publică urmează a se înțelege numai comunicația și salubritatea publică, precum și lucrările de apărare a țării;

Considerând că față de aceste dispozițiuni așa de precise, prin care legiuitorul constituant garantează respectul proprietății, legiuitorul ordinar nu poate să impună societăților acceptarea unor condițiuni, pe care ei nu le-au avut în vedere la facerea contractului, sub sancțiunea transformării și diminuării drepturilor lor;

Considerând de asemenea că nu se poate să se dispună de patrimoniul și de proprietatea acționarilor;

Considerând că legiuitorul prin legea din 18 decembrie 1911, a dispus exproprierea condiționată a societății de patrimoniul ei și a acționarilor de proprietatea acțiunilor lor, în afară de cazurile în care legea permite exproprierea și fără o justă și prealabilă indemnitate;

Considerând că obiecțiunea făcută de minister și de primărie, că proprietatea nu este un drept absolut, căci, după art. 480 din codul civil, proprietarul își exercită drepturile în limitele determinate de lege, așa că prin legea din 18 decembrie 1911 legiuitorul a putut modifica drepturile societății și ale acționarilor, nu este întemeiată, căci legea poate să modifice regimul general al proprietății, respectându-se proprietatea, pe când în speță legea atinge până a desființa proprietatea individuală a unei societăți și a acționarilor acestei societăți, ceea ce este o adevărată expropriere pe care Constituția o oprește”.

Mai multe idei cu caracter de principiu se degajă din aceste considerente. În primul rând, instanța a admis că textul art. 19 se referă nu numai la proprietatea imobiliară, ci și la cea mobilă și chiar la protecția dreptului asupra bunurilor corporale cum sunt acțiunile unei societăți. De altfel, era declarată sacră și inviolabilă proprietatea “de orice natură”. În al doilea rând, în mod corect instanța a stabilit că în fond era vorba de o expropriere mascată făcută prin intermediul legii atacate. Ori expropriere, ca un caz excepțional de atingere adusă dreptului de proprietate, nu se putea face decât în condițiile limitative prevăzute de legea fundamentală: pentru cauză de utilitate publică (iar legea din 1911 nu se înscrie în cele trei cazuri de astfel de utilitate) și cu dreptă și prealabilă despăgubire, condiții ce nu erau îndeplinite în speță.

Deosebit de interesant ni se pare răspunsul dat de instanță la obiecțiunea dată de minister cum că în speță ne-am afla într-un caz de reglementare a dreptului de proprietate prevăzut de art. 480 C. civ. Două sunt argumentele aduse de instanță pentru respingerea acestei obiecții. În primul rând în speță nu ne aflăm într-o situație prevăzută de art. 480 C. civ. Acest articol se referă numai la cazurile când prin lege se reglementează în general dreptul de proprietate, fără însă a atinge însăși substanța dreptului. Un exemplu în acest sens l-ar putea constitui chiar art. 132 din Constituție de care am vorbit mai sus. Ori în speță prin legea respectivă nu se reglementează dreptul de proprietate ci se aduce atingere însuși acestui drept, din moment ce, dacă nu acceptau anumite condiții, legea prevedea că acționarii să fie privați de proprietate. În al doilea rând orice lege care reglementează proprietatea, pentru a fi considerată ca atare nu numai formal, ci și din punct de vedere al conținutului, trebuie să aibă un caracter general și impersonal¹⁰. Această trăsătură esențială a normei juridice este ilustrată negativ de David Hume în legătură cu legile de proprietate: „Toate legile naturii care reglează proprietatea, ca de altfel toate legile civile, sunt generale și privesc doar anumite circumstanțe esențiale ale cazului, fără a lua în considerare persoanele, împrejurările și legăturile personale respective și nici consecințele particulare

¹⁰ I. Dogaru, D.C. Dănișor, Gh. Dănișor, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Științifică, București, 1999, p. 237.

ce pot apărea din dispozițiile acestor legi, în vreun caz particular”¹¹. Ori în speța de față legea nu avea un caracter general, ea se referea la un caz concret, se adresa unor subiecți determinați, ceea ce era în mod evident apanajul judecătorului și nu al legiuitorului. Deci nu putea fi vorba de un caz din cele la care se referă art. 480 C. civ.

Precizarea foarte clară a acestor reguli cu caracter de principiu va avea efecte de lungă durată, nu numai asupra jurisprudenței, ci și a activității legiuitorului, care până după primul război mondial reușește să-și limiteze activitățile la cadrul constituțional.

Secțiunea 2 – Limitările dreptului constituțional de proprietate în primii ani interbelici și jurisprudența ezitantă a Curții de Casație

Așa cum am menționat în introducere, în primii ani de după război, instanța supremă cedat oarecum considerentelor de ordin politic sau social care au condus la limitări severe ale dreptului constituțional de proprietate, lucru remarcat de altfel și în doctrina juridică a epocii.

1. Decizia nr. 2/1921 referitoare la prelungirea de către legiuitor a contractelor de închiriere a unor locuințe

Această concepție liberală privitoare la dreptul de proprietate, pe care Curtea a impus-o legiuitorului, se menține până după primul război mondial, când prin decizia nr. 2 din 2 iunie 1921 Curtea de Casație pare că abdică de la o parte din principiile enunțate anterior, sub presiunea împrejurărilor excepționale prin care trecea atunci țara.

Prin Decretul-lege nr. 1420 din 1920, legiuitorul a luat măsura prelungirii contractelor de închiriere a locuințelor chiar și față de chiriașii împotriva cărora fusese obținută o hotărâre definitivă de evacuare, dar care nu fusese încă pusă în executare. Într-un recurs introdus înaintea sa pe motivul că actul legislativ încalcă dispozițiile art. 19 din Constituție privitoare la dreptul de proprietate Curtea de Casație în Secțiuni Unite a constatat că legea respectivă este constituțională. Potrivit considerentelor deciziei nr. 2 din 2 iunie 1921¹²:

„În regimul nostru constituțional, legiuitorul nu este omnipotent, ci este legat de Constituție, pe care n-o poate schimba, nici nu poate deroga de la ea; prin urmare, nu poate face legi prin care să se ridice drepturile garantate de Constituție.

¹¹ D. Hume, *Essays*, citat de F. A. von Hayek, *Constituția Libertății*, Institutul European, Iași, 1998, p. 463.

¹² Publicată în *Pandectele Române*, Anul 1922, Partea a III-a, p. 74.

Printre aceste drepturi este și dreptul de proprietate. Într-adevăr, art. 19 prescrie, nimeni nu poate fi expropriat, decât în cazurile anume arătate și după o dreaptă și prealabilă despăgubire, astfel că, dacă printr-o lege s-ar putea lua proprietatea cuiva, este evident că o asemenea lege ar fi contrarie Constituției și n-ar putea fi aplicată.

Constituțiunea nearătând în ce consistă dreptul de proprietate, trebuie să ne raportăm la Codicele civil, care în art. 480 definește proprietatea: dreptul ce are cineva de a se bucura și a dispune de un lucru în mod exclusiv și absolut însă în limitele determinate de lege.

Din această limitare a dreptului de proprietate rezultă pentru legiuitor puterea de a regula uzul și exercițiul acestui drept, ceea ce s-a făcut la noi, ca și în celelalte state, prin legea pentru luarea unor măsuri excepționale față cu necesitățile neprevăzute, care s-au simțit din cauza și în urma evenimentelor războiului, și care interesau, în gradul cel mai înalt, ordinea publică și armonia socială.

Printre alte măsuri excepționale luate de legiuitor sunt și acelea pentru regularea raporturilor dintre proprietari și chiriași, prin diferite dispozițiuni care în cele din urmă sunt cuprinse în Decretul-lege nr. 1420 din 1920.

Prin acest decret legiuitorul, ocupându-se de situațiunea chiriașilor, contra cărora s-au obținut hotărâri definitive de evacuare, dar care încă nu s-au executat, a ținut seama de imposibilitatea în care ei se găsesc, de a-și putea procura locuințe, și de aceea, pentru motivele de ordine socială deja arătate, le-a prelungit contractele de închiriere.

Dacă nu se contestă legiuitorului ordinar puterea, ca să treacă peste convenția părților și să ia dispozițiuni în favoarea chiriașilor, prelungindu-le contractele de închiriere, când se găsesc în posesiunea imobilelor închiriate, același drept trebuie să i se recunoască și când proprietarii au obținut hotărâri definitive de evacuare, pe care nu le-au executat, pentru simplul motiv că aceste hotărâri nu le creează drepturi noi; ele nu fac decât să constate, să declare drepturile părților, care rezultă din convențiile încheiate între ele.

Prin urmare, nu se poate zice, că o lege este anticonstituțională și să i se refuze aplicațiunea, decât numai dacă violează vreunul din drepturile garantate prin Constituție, iar ceea ce se are în vedere este dreptul care face obiectul legii a cărei constituționalitate se discută, nu însă modul cum acest drept este constatat.

În speță, dispozițiunea din decretul-lege, prin care se prelungesc chiar contractele în privința cărora există o hotărâre de evacuare, dar neexecutată, are drept obiect numai regularea uzului și exercițiului dreptului de proprietate; această dispozițiune lezează interesele private, dar legiuitorul este în drept de a face să prevaleze interesul social asupra intereselor indivizilor și particularii lezați nu pot să se plângă contra acestor dispozițiuni, căci ea nu violează Constituția...”.

Din punctul de vedere al apărării dreptului constituțional de proprietate, hotărârea este criticabilă sub mai multe aspecte. Prin decizia respectivă nu se afecta numai uzul proprietății, ci se golea de conținut însăși acest drept. Legiuitorul nu impunea anumite restricții dreptului de proprietate în sensul art. 480 C. civ., ci efectul actului legislativ respectiv era privarea de atributele proprietății, pe o anumită perioadă de timp, a titularilor acestui drept. „Se viola prin această lege dreptul de proprietate pentru că legea făcea aproape iluzoriu exercițiul acestui drept de către proprietari și se aducea o gravă atingere drepturilor puterii judecătorești, prin faptul că legiuitorul anula pur și simplu hotărârile definitive judecătorești și proprietarii trebuiau să se adreseze din nou justiției spre a obține noi sentințe de evacuare”¹³.

Proprietarii, prin acțiunile în evacuare introduse, nu au căutat altceva decât să-și apere dreptul asupra imobilelor, ori a lipsi de efecte juridice o hotărâre definitivă de evacuare presupune a lipsi de protecția legală și constituțională tocmai dreptul de proprietate. Ar mai putea fi adus un argument, de interpretare, împotriva acestei decizii. Curtea face distincția între fondul dreptului de proprietate și exercițiul acestui drept, susținând că potrivit art. 480 C. civ., poate reglementa exercițiul dreptului. Trecând peste chestiunea discutabilă dacă legea se referea la exercițiul dreptului sau tocmai la fondul acestuia, și admitând că ea s-ar referi, așa cum spune Curtea, numai la exercițiul dreptului, această distincție introdusă de către instanță, nu transpare deloc din textul art. 19 din Constituție. Acolo se spunea că proprietatea de orice natură este sacră și inviolabilă, textul referindu-se la dreptul de proprietate cu toate elementele sale: *usus, fructus și abusus*. Ori *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*¹⁴. Instanța a introdus astfel o distincție arbitrară tocmai pentru a limita sfera de aplicare a principiului constituțional.

Din considerentele citate mai sus reiese chiar o concepție nouă, diferită de cea liberală clasică, privitoare la raporturile individ-societate: se spune că legiuitorul are dreptul de a face să prevaleze interesul social asupra celor private, deși Constituția garantează tocmai dreptul individual la proprietate. Această concepție este un semn al schimbărilor ce vor surveni în societatea românească și nu numai, schimbări ce vor determina apariția unor noi curente de gândire politică, numite mai târziu neoliberalism. Totuși în analiza acestei decizii trebuie ținut cont de constrângerile sociale și politice ale vremii: „După războiul cel mare, Înalta Curte de Casație ocupându-se de apărarea principiilor și drepturilor constituționale

¹³ Al. Văleanu, *Controlul constituționalității legilor în dreptul român comparat*, Tipografia «Ion C. Văcărescu», București, 1936, p. 285.

¹⁴ Privitor la distincție ca procedeu al interpretării restrictive a se vedea I. Dogaru, D. C. Dănișor, Gh. Dănișor, *Teoria generală a dreptului, op. cit.*, p. 402. În legătură cu valențele adagiului respectiv, vezi: S. Răduțu, L. Săuleanu, *Dicționar de expresii juridice latine*, Ed. Științifică, București, 1999, p. 280.

a ținut întotdeauna seama, în hotărârile care le-a dat și de împrejurările excepționale și grele în care se găsea țara și populațiunea ei și de necesitatea imperioasă de a se menține cu orice preț echilibrul și ordinea socială”¹⁵.

2. Decizia nr. 7/1922 privitoare la impunerea unor prețuri maxime ca despăgubire pentru terenurile expropriate în urma reformei agrare

O altă decizie importantă dată de Curtea de Casație sub imperiul Constituției din 1866 este cea privitoare la constituționalitatea Legii pentru reforma agrară din 17 iulie 1921¹⁶; ulterior, după adoptarea Constituției din 1923, Curtea se va pronunța din nou asupra legii respective însă cu privire la alte norme. Iată câteva considerații cu privire la împrejurările generale ale speței. După realizarea României moderne, una dintre problemele cele mai grave și mai acute ale societății românești a reprezentat-o problema agrară, dată fiind concentrarea mării majorități a terenului agricol în mâinile unui mic număr de persoane, situație generată de transformarea formală și nerealistă a drepturilor reale ale boierilor asupra terenurilor, drepturi specifice perioadei medievale, în drept de proprietate exclusiv și absolut conform concepție liberale¹⁷. Din această perspectivă prevederile art. 19 din Constituție au devenit o piedică în calea realizării unei reforme agrare pe cale legislativă. Potrivit Constituției, exproprierea nu se poate realiza decât pentru cauză de utilitate publică, prin aceasta înțelegându-se lucrările de comunicații, de salubritate publică și de apărare a țării. Dat fiind acest sens extrem de restrictiv al noțiunii de utilitate publică, orice încercare de adoptare a unei legi de expropriere era sortită eșecului, fiind împotriva prevederilor constituționale. Singura posibilitate de realizare a unei reforme agrare era modificarea Constituției potrivit procedurii complicate prevăzute de art. 128.

Datorită acestor condiții o revizuire constituțională privitoare la art. 19 nu s-a putut realiza decât în timpul războiului mondial, în 1917 la Iași. S-a introdus un concept nou, acela de „cauză de utilitate națională”, art. 19 fiind amplu modificat și completat. Astfel, s-a introdus un alineat patru care prevedea: „Prețul terenurilor expropriate pentru cauză de utilitate națională se va fixa în ultimă instanță de Curțile de Apel, iar plata lui se va putea face în titluri de rentă emise de Stat, amortizabile și purtătoare de o dobândă de 5% pe an, socotind valoarea nominală drept valoare reală”. De asemenea în alineatul cinci nou introdus se prevedea:

¹⁵ Al. Văleanu, *op. cit.*, p. 335.

¹⁶ Publicată în M. Of. nr. 82 din 17 iulie 1921.

¹⁷ Asupra problemei agrare din România modernă s-au scris numeroase studii istorice. În schimb analizele juridice ale acestei probleme au fost rare. Din perspectiva care ne interesează, a se vedea Al.-R. F. Radulesco, *Le Contrôle de la Constitutionnalité des lois en Roumanie. Thèse pour le doctorat en droit*, Les presses Modernes, Paris, 1935, p. 79-87.

„Lucrările pentru întocmirea legilor generală și specială de expropriere pentru utilitate națională vor începe de îndată. Aceste legi vor fi promulgate cel mai târziu în termen de șase luni de la eliberarea teritoriului.

Legea generală de expropriere pentru cauză de utilitate națională, care va dezvolta principiile cuprinse în acest articol, se va vota conform ultimului alineat al art. 128 din prezenta Constituție. Dispozițiunile ei vor fi înscrise în acest articol din care fac de drept parte”.

Datorită evenimentelor politice și militare, aceste dispoziții constituționale au fost puse în aplicare abia în decembrie 1918 când guvernul Brătianu a emis Decretul-lege nr. 3697 din 15/29 decembrie 1918. Prețul terenurilor expropriate, ce urma să fie plătit în titluri de rentă emise de stat, se stabilea de către comisii de expropriere cu drept de recurs la Curtea de apel în raza căreia se afla situat terenul.

Întrucât prin acest decret-lege nu fusese expropriată întreaga suprafață de teren avută în vedere la 1917, a intervenit o a doua expropriere prin Legea agrară din 17 iulie 1921. Elementul de noutate introdus prin noua lege era acela că pentru terenurile expropriate nu se putea plăti un preț mai mare de 40 de ori decât valoarea arendei practicate în regiune în perioada 1917-1922 (art. 36). Astfel se stabilea o limită maximă a prețului, ce nu putea fi depășită nici măcar de către instanțe.

În cursul procesului intentat de obștea din Târlețu contra Ministerului Agriculturii și Domeniilor, Curtea de Apel din Craiova a admis excepția de neconstituționalitate invocată de reclamantă cu privire la art. 36 din Legea agrară din 17 iulie 1921, prin Decizia nr. 2/1922. În considerentele acestei decizii Curtea a reținut că art. 36 din legea agrară încalcă mai multe principii constituționale printre care și art. 19 și 17 din Constituție referitoare la dreptul de proprietate și la interdicția confiscării averilor. Astfel Curtea a considerat că se încalcă art. 19 din Constituție întrucât legea interzicea acordarea unui preț mai mare decât limita stabilită ori norma constituțională lăsa judecătorului stabilirea valorii terenului, iar aceasta putea fi mai mare decât limita prevăzută în lege. În cazul unor terenuri cu o valoare mai mare, cum era cazul în speță, prin faptul că proprietarul urma să primească un preț mai mic decât valoarea reală a terenului se realiza practic o confiscare, ceea ce constituia o încălcare a art. 17 din Constituție potrivit căruia: „Nici o lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor”.

Împotriva acestei decizii a declarat recurs Ministerul Agriculturii și Domeniilor, recurs admis de către Înalta Curte de Casație în Secțiuni-Unite, prin decizia din 7 septembrie 1922¹⁸. În considerentele acestei decizii Curtea de Casație a reținut:

¹⁸ Publicată în „*Pandectele Române*”, Anul 1923, Partea a I-a, p.1.

„Considerând că, Curtea (de Apel n.n.) își motivează decizia prin faptul că art. 19, alineatul IV din Constituție, așa cum a fost modificat în 1917, a stabilit în sarcina Curților de apel fixarea prețului pentru terenurile expropriate pentru cauză de utilitate națională, fără nici o restricție în ceea ce privește cuantumul acestui preț, în consecință art. 36, aducând o limitare drepturilor de apreciere, ar fi contrar Constituției și pentru acest motiv i s-a refuzat aplicarea;

Considerând că în realitate, alineatul IV din art. 19 din Constituție prevede că prețul terenurilor expropriate pentru cauză de utilitate națională va fi fixat în ultimă instanță de către Curțile de Apel;

Considerând totuși că pentru a interpreta și aplica acest alineat trebuie ținut cont de art. 19 în întregime și nu trebuie să ne limităm la o dispoziție izolată;

Considerând că, în partea finală, art. 19 în alineatul V adaugă că cel mai târziu în șase luni de la eliberarea teritoriului, va fi elaborată și promulgată legea de expropriere pentru cauză de utilitate națională care va dezvolta principiile conținute în acest articol și că va fi votată conform ultimului alineat al art. 128 din Constituție, lege ale cărei dispoziții vor fi înscrise în art. 19 din care vor face parte.

Deci prin acest alineat, legiuitorul arată că art. 19, așa cum a fost votat în 1917, nu era complet și, pentru a-l completa, trebuia elaborată o lege de expropriere ale cărei dispoziții urmau să fie votate cu aceleași majorități ca și normele constituționale și urmau să fie înscrise în același articol din care vor face parte de drept, deci, altfel spus vor deveni constituționale;

...Deci aceste două dispoziții, alineatul IV al art. 19 din Constituție și art. 36 din legea agrară, trebuie să fie considerate ca două dispoziții care se completează reciproc, și nu ca două dispoziții contrare așa cum a stabilit Curtea de Apel și nu pot fi interpretate decât în acest sens, cu alte cuvinte Curțile de Apel au dreptul să fixeze în ultimă instanță prețul terenurilor expropriate pentru cauză de utilitate națională, dar aprecierea lor nu poate să depășească prețul arendeii fixat de comisiile regionale pentru anii 1917-1922 multiplicat cu 40;

Considerând că, Curtea de Apel judecând astfel a interpretat și a aplicat în mod eronat textele de lege menționate mai sus, în consecință motivul de casare este fondat și discutarea unor alte motive este lipsită de interes „.

Această decizie a fost acceptată de cea mai mare parte a doctrinei juridice a vremii¹⁹. Cu toate acestea există anumite probleme ce ar putea fi ridicate mai ales din punct de vedere procedural. Astfel, legea de expropriere nu s-a votat în șase luni așa cum se cerea în art. 19 din Constituție revizuit. Primul act normativ de expropriere, decretul-lege din 1918, nu impune nici o limită maximă a prețului terenurilor expropriate. Mai mult Constituția vorbește de o singură lege generală

¹⁹ A se vedea în acest sens notele la această decizie de P. Missir, în *Pandectele Române*, 1927, p. 3; Al. Văleanu, *op. cit.*, p. 286-287; Al-R. Radulesco, *op. cit.*, p. 93-95.

de expropriere și nu de mai multe. De asemenea în alineatul V se vorbește de o lege generală de expropriere, care va dezvolta principiile deja cuprinse de art. 19, și nu de o lege care poate completa aceste principii. În plus argumentul că noua lege a fost votată potrivit art. 128 alin. ultim nu este unul imbatabil. În fond, chiar dacă a fost votată în acest mod, noua lege trebuia să respecte la modul cel mai strict liniile generale stabilite de legiuitorul constituant la 1917. Ori legiuitorul ordinar de la 1921 le-a depășit și le-a completat. Pentru a putea face acest lucru nu era suficient să voteze potrivit art. 128 alin. ultim, adică cu o majoritate calificată de două treimi, ci ar fi trebuit să fie respectată întreaga procedură prevăzută de art. 128, întrucât Legea agrară a fost o lege de modificare a Constituției.

Aceasta a fost ultima decizie pronunțată de Curtea de Casație cu privire la dreptul de proprietate sub imperiul Constituției din 1866. Principalele linii directoare ale acestei jurisprudențe se vor menține și în continuare, după adoptarea Constituției din 1923, în multe decizii Curtea revenind la optica sa antebelică în ceea ce privește dreptul de proprietate. Dacă imediat după război, date fiind împrejurările excepționale prin care trecea țara, instanța supremă a făcut unele concesii tendințelor antiliberală așa cum am văzut în deciziile din 1921 și 1922 prezentate mai sus, după 1923 Curtea de Casație adoptă din nou optica liberală specifică deciziei din 1912 și impune limite bine conturate acțiunii legiuitorului.

3. Ca urmare a transformărilor profunde prin care au trecut statul și națiunea română după primul război mondial, s-a considerat necesară adoptarea unei noi legi fundamentale. Constituția din 1923 este prima constituție românească în care se admite în mod explicit controlul constituționalității legilor de către puterea judecătorească. În art. 103 se menționează:

„Numai Curtea de Casație în secțiuni-unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea care sunt contrarii Constituției. Judecata asupra inconstituționalității legilor se mărginește numai la cazul judecat.

Curtea de Casație se va rosti ca și în trecut asupra conflictelor de atribuțiuni. Dreptul de recurs în casare este de ordin constituțional!”

Spre deosebire de sistemul instituit pe cale pretoriană, mai ales prin decizia din 1912, controlul constituționalității legilor nu se mai putea realiza de către instanțele de orice grad, ci numai de Curtea de Casație în secțiuni-unite²⁰. Era vorba de un control concret, deci realizat numai cu ocazia unui proces, *a posteriori*, după

²⁰ Acest tip de control centralizat a generat numeroase dezbateri în Senat cu ocazia adoptării proiectului de constituție. Cel care a susținut cel mai elocvent necesitatea păstrării controlului difuz, realizat de toate instanțele, a fost celebrul jurisconsult C. Dissescu. Și alți constituționaliști români, precum G. Alexianu, erau de aceeași părere.

promulgarea legii, iar efectele deciziilor, așa cum art. 103 menționează expres, erau numai *inter partes*²¹.

Noul text prin care se garanta dreptul de proprietate era articolul 17:

„Proprietatea de orice natură, precum și creanțele asupra statului sunt garantate.

Autoritatea publică, pe baza unei legi, este în drept a se folosi, în scop de lucrări de interes obștesc, de subsolul oricărei proprietăți imobiliare, cu obligațiunea de a dezdăuna pagubele aduse suprafeței, clădirilor și lucrărilor existente. În lipsă de învoială despăgubirea se va fixa de justiție.

O lege specială va determina cazurile de utilitate publică, procedura și modul exproprierii.

În afară de expropriere pentru căile de comunicație, salubritate publică, apărarea țării și lucrări de interes militar, cultural și acele impuse de interesele generale directe ale Statului și administrațiilor publice, celelalte cazuri de utilitate publică vor trebui să fie stabilite prin legi votate cu o majoritate de două treimi”.

4. Decizia nr. 22/1924 privitoare la plata prin rentă de stat a creanțelor garantate cu terenurile expropriate prin legea agrară

Una dintre deciziile discutabile ale Curții de Casație a fost Decizia nr. 22 din 22 mai 1924²², prin care au fost declarate constituționale articolele 75 și 76 din Legea agrară din 1921. Potrivit acestor articole, în cazul terenurilor ipotecate, dacă acestea intrau parțial sub incidența legii de expropriere, creanțele garantate prin ipotecă urmau să fie achitate în întregime prin renta de stat acordată ca urmare a exproprierii. Decât în cazul în care această rentă era insuficientă pentru achitarea în întregime a creanței, atunci aceasta greva și restul terenului rămas neexpropriat. Deci art. 75 și 76 din lege prevăd că întreaga creanță urma să fie acoperită prin rentă și nu proporțional cu partea de teren expropriată.

În cazul procesului dintre Robert Gordon, Mac Milian și alții împotriva lui N. Gâlcă, reclamantii creditorii ipotecari au invocat neconstituționalitatea celor două texte de lege pe motiv că deși terenul care fusese ipotecat pentru a le garanta creanțele nu fusese expropriat în întregime, creanțele lor, potrivit legii agrare, urmau să fie plătite în întregime prin rentă de stat. Spuneau că această expropriere la care fuseseră supuși s-a realizat fără un text formal și fără să existe o cauză de utilitate publică sau națională, prin textele respective încălcându-se art. 17 din Constituție.

Așa cum am menționat, prin decizia nr. 22 din 29 mai 1924, Curtea de Casație a declarat cele două texte de lege ca fiind constituționale pentru următoarele considerente:

²¹ Privitor la particularitățile acestei proceduri a se vedea studiul laborios al profesorului G. Alexianu, publicat în *Revista de Drept Public*, 1927, p. 549-592.

²² Publicată în *Curierul Judiciar* nr. 42/1924, p. 665.

„Prin achitarea creanței ipotecare în rentă de expropriere, creditorii ipotecari nu au fost expropriați – așa cum se pretinde – fie și de o parte din valoarea creanței lor, deoarece legea n-a făcut nici o reducere în această privință, iar cursul actual cu totul scăzut al efectelor de Stat este în funcțiune numai de starea economică și financiară a țării, care nu are un caracter statornic, ci este trecătoare și prin urmare aceste efecte sunt menite a-și dobândi cu timpul valoarea normală; că plata în numerar n-a fost cu totul exclusă, ci numai amânată, fie peste 10 ani în condițiunile legii, fie prin tragerea la sorti a efectelor, ceea ce nu poate implica o expropriere; că în fine legiuitorul, într-un interes general superior, putând acorda termene de plată în raporturile private, ori reglementa cursul monetar întocmai după cum a declarat ca având efect liberatoriu, cu un curs forțat, biletele Băncii Naționale, chiar când părțile au stabilit în convenția lor plata în aur, tot astfel a putut să declare, în această materie, ca având efect liberatoriu renta de expropriere, față de creditorii sus menționați, fără a se atinge vreun principiu de ordin constituțional”.

Această decizie a fost întemeiată până la un punct. Având în vedere dispozițiile constituționale, legiuitorul putea adopta o lege de expropriere nu numai pentru terenuri, dar și pentru creanțele pe care acestea le garantau, iar această expropriere era făcută pentru cauză de utilitate națională. În schimb, în considerentele sale Curtea ocolește problema principală și nu se pronunță direct cu privire la ea: de ce creditorii trebuie să fie plătiți în întregime prin titluri de stat cu toate că nu fuseseră expropriate decât parțial terenurile cu care creanțele lor fuseseră garantate. Dacă proporțional cu terenurile expropriate, plata creanțelor în titluri de stat era justificată, restul creanțelor ar fi trebuit să greveze în continuare restul de terenuri rămase neexpropriate. Nu exista nici un fel de cauză de utilitate națională cu privire la aceste resturi de creanțe. De altfel, titlurile de stat în care erau plătite, deși aveau o valoare nominală echivalentă cu a creanțelor, valoarea lor de piață, valoarea reală era foarte scăzută, astfel încât pierderile foștilor creditori ipotecari erau considerabile. Prin art. 75 și 76 din Legea agrară se realiza astfel o expropriere *de facto* a creditorilor, fără îndeplinirea condițiilor legale. Această decizie are astfel un pronunțat caracter politic, fapt remarcat și de literatura de specialitate.

„Oricât de juridic este motivată hotărârea Înaltei Curți, în ceea ce privește partea din urmă a chestiunii, trebuie să recunoaștem, că prin hotărârea ce a dat a căutat să avantajeze clasa proprietarilor pentru marele și însemnatul sacrificiu ce l-au făcut spre binele și mântuirea țării. Curtea de Casație a făcut de data aceasta mai mult un act de înaltă politică socială, decât a dat o hotărâre în perfectă concordanță cu ideea de dreptate. A acordat cel mai larg și desăvârșit concurs puterii legiuitoare, pentru ca printr-o strânsă colaborare să sprijine opera de echilibru și

ordine socială, cu riscul de a vedea ridicându-se contra ei oarecare critici și aprecieri defavorabile”²³.

5. Decizia nr. 7/1925 privitoare la exproprierea unor terenuri din Cadrilater

O altă decizie a Curții de Casație dată în împrejurări asemănătoare este decizia nr. 7 din 7 aprilie 1925²⁴ prin care s-a declarat constituțională Legea de organizare a Dobrogei Noi (Cadrilaterul) din 1924. Potrivit art. 113, 114, 117 și 118 din această lege, se impunea posesorilor de terenuri din această provincie care aveau mai mult de 5 ha să cedeze statului o treime din suprafața pe care o dețineau, ei urmând să devină proprietari în sensul legii civile pe restul de două treimi. S-a invocat neconstituționalitatea acestor dispoziții legale, susținându-se încălcarea art. 15 (interzicerea confiscării averilor) și 17 din Constituție. Curtea de Casație, prin decizia menționată mai sus, a respins excepția de neconstituționalitate, reținând în considerente printre altele: *„Considerând în fine, că obligațiunea impusă prin art. 117 posesorilor de terenuri cu o suprafață de peste 5 ha, de a abandona Statului o treime din câtimea terenului verificat și admis, nu poate constitui, cum se pretinde, o confiscare, căci statul a urmărit unificarea regimului legal al proprietății imobiliare rurale pentru întreaga țară, desființând dijma asupra unei părți însemnate din pământurile rurale și menținând, spre a înlesni circulația bunurilor, numai un singur gen de proprietate, aceea deplină și absolută, iar pentru răscumpărarea dijmei a admis, în locul unei plăți în bani, despăgubirea în natură: o treime din suprafața stăpânită legal și a cărei abandonare către Stat nu implică confiscare, acea treime constituind prețul sau echivalentul răscumpărării dijmei și întregirii dreptului de proprietate asupra celor două treimi de teren stăpânit”*.

Și în acest caz au prevalat argumentele politice și sociale, Curtea contribuind astfel la opera de așezare pe baze unitare a statului român reîntregit, din punct de vedere juridic decizia fiind discutabilă sub unele aspecte. Spre exemplu, prin legea respectivă s-a convertit dijma în obligativitatea cedării unei cote părți din terenuri, deși în practică nu exista o echivalență între valoarea dijmei și valoarea terenului cedat. În măsura în care dijma era mai mică, actul impus de lege constituia o confiscare. Chiar în situația în care cele două valori erau echivalente, operațiunea reprezenta o expropriere: era luat un teren în schimbul exonerării de o obligație pecuniară către stat (dijma).

În cadrul ultimelor patru decizii pe care le-am analizat: nr. 2/1921 referitoare la prelungirea contractelor de închiriere, deciziile din 7 septembrie 1922 și nr. 22/1924 referitoare la creanțele ipotecare și decizia nr. 7/1925 referitoare la Dobrogea

²³ Al. Văleanu, *op. cit.*, p. 338.

²⁴ Publicată în *Pandectele săptămânale* nr. 10/1925, p. 17.

Nouă, așa cum am menționat la analiza fiecăreia dintre ele, au prevalat argumentele de ordin politic și social și într-o mai mică măsură cele de ordin strict juridic. Această jurisprudență criticabilă a Curții de Casație se explică prin împrejurările sociale și politice ale vremii, prin transformările radicale suferite de societatea românească.

Secțiunea 3 – Revirimentul jurisprudenței constituționale a Curții de Casație

1. Decizia nr. 37/1930 referitoare la încălcarea unor drepturi cu caracter patrimonial ale Societății de Credit Funciar

Această jurisprudență a instanței supreme s-a schimbat radical odată cu decizia nr. 37 din 5 iunie 1930²⁵ pronunțată în procesul dintre Prima Societate de Credit Funciar Rural și Barbu Fotescu.

Împrejurările speței erau următoarele: Printr-o lege din 1873 statul autoriza înființarea unei societăți civile de credit funciar pe baza asociației dintre proprietarii de terenuri și a garanției reciproce dintre aceștia. Societatea avea ca obiect de activitate acordarea de împrumuturi garantate prin ipoteci pe bunurile imobile ale proprietarilor asociați, care le returnau în rate anuale, și emiterea de titluri de valoare pentru sumele împrumutate. Tot prin această lege statul și-a asumat obligația ca timp de 10 ani să nu permită crearea de instituții de credit având același obiect de activitate. Printr-o lege din 1903 acest beneficiu al exclusivității pe care îl avea societatea de credit funciar a fost prelungit pentru următorii 30 de ani, deci până în 1933. Date fiind prefacerile importante prin care a trecut societatea românească, și în special transformările care au avut loc în agricultură odată cu reforma agrară, la 27 iunie 1923, a fost adoptată o lege de modificare a celei din 1873, prin care statul a permis Societății de credit funciar să-și extindă obiectul de activitate, îngăduindu-i să facă și alte operațiuni, cum ar fi acordarea de credite pentru industria alimentară sau garantarea creditelor acordate nu numai prin ipotecă, ci și prin gaj. În schimbul acestor facilități, Societatea era de acord să renunțe la beneficiul exclusivității, statul având astfel dreptul de a autoriza funcționarea și a altor societăți cu același obiect de activitate. După promulgarea acestei legi, Societatea și-a modificat în mod corespunzător statutele.

La 20 august 1929 este adoptată o Lege de organizare a creditului funciar și a creditului agricol prin care sunt anulate toate facilitățile acordate prin legea din 1923, în sensul că Societatea nu va putea desfășura decât activitățile prevăzute în legea inițială, cea din 1873. De asemenea, prin această lege, celelalte activități care în 1923 fuseseră acordate Societății, erau conferite unei noi societăți, ce urma să

²⁵ Publicată în *Pandectele săptămânale* nr. 25/1930, p. 578-583.

se înființeze. Prima societate era obligată ca în termen de șase luni să-și modifice statutele corespunzător noii legi.

Societatea nu și-a modificat statutele. Mai mult, în timpul unui proces pentru preluarea unui imobil ipotecat al pârâtului Barbu Fotescu prin care acesta din urmă se apăra invocând legea din 1929, societatea a ridicat excepția de neconstituționalitate a legii respective.

Cu acordul părții adverse procesul s-a suspendat iar Curtea de Casație a fost solicitată să se pronunțe asupra constituționalității legii din 20 august 1929. Prin decizia nr. 37 din 5 iunie 1930, una dintre cele mai importante date în apărarea dreptului de proprietate, Curtea a declarat neconstituționale art. 7, 25 și 105 din legea respectivă. În continuare vom cita o parte a considerentelor acestei decizii, considerente privitoare la definirea și garantarea la nivel constituțional a dreptului de proprietate:

„Considerând că, privity drepturile Societății deoparte, după legile din 1873, 1898 și 1903 și, pe de altă parte, după cele din legea din 1923, reiese clar, că o legătură juridică strânsă a avut loc, schimburi și renunțări de drepturi între Stat și Prima Societate pe baza asentimentului lor comun, că una din cele două părți nu putea să eludeze această legătură contractuală și să atingă drepturile câștigate intrate în patrimoniul celeilalte părți, fără ca principiile constituționale să fie violate;

Considerând, într-adevăr, că art. 17 din Constituție garantează «proprietatea de orice natură» și că prin aceasta trebuie înțeleasă proprietatea în accepțiunea cea mai largă, cuprinzând nu numai proprietatea pur corporală, mobilă sau imobilă, susceptibile de o apropiere directă, dar și proprietatea incorporală, din care fac parte drepturile fără existență pur materială, care constituiesc adevărate creațiuni juridice ale științei și progresului dreptului, dar care sunt totuși susceptibile de apropiere; că aceste drepturi, denumite drepturi intelectuale, își găsesc concretizare în proprietatea comercială, industrială, științifică, literară și artistică cunoscute până azi precum și în drepturile, pe care progresele minții omenești și ale științei le-ar fixa în viitor;

Considerând că, de proprietatea aceasta privită în acest sens larg al cuvântului și sub acest aspect cuprinzând dar și întreaga categorie de drepturi amintite mai sus, se ocupă art. 17 din Constituție, rezultă cu prisosință atât din termenii generici pe care îi întrebunțează în acest articol, proprietatea de orice natură, cât și din însăși lucrările pregătitoare ale Constituantei, care au fixat cadrul unei asemenea noțiuni, cu ocazia redactării a citatului articol;

...Considerând că, toate acestea învederează, fără urmă de îndoială, cum că legiuitorul constituent, pătruns și respectuos de ideea integrală, de ideea cât mai generalizată a noțiunii proprietății prezente și viitoare, a înțeles să o garanteze în integralitatea sa, adică nu numai sub forma admisă juridicește până la data

confeccionării Constituției sale (1923) ca proprietate corporală și incorporală cu întreaga categorie de drepturi create de abstracțiunile juridice, dar și pe toate, care ar rezulta din noile extinderi, ce s-ar face în acest important domeniu, acestea fie ca rezultat direct al operei legiuitorului, care le-ar consacra ca atare în texte pozitive de lege, fie ca rezultat al aplicațiunii de toată ziua a principiilor de proprietate de către instanțele judecătorești, influențate în mod firesc în această direcțiune de întregul progres mondial;

Considerând că, este necontestat că dreptul Primei Societăți de Credit Funciar de a face operațiunile enumerate în art. 2 din legea din 1923, pe baza căreia zisa Societate și-a început și a continuat activitatea sa neîntrerupt până la 27 august 1929, când s-a promulgat noua lege, până când unele atribute s-au transformat chiar în drepturi pecuniare importante, făceau parte din categoria acelor drepturi, pe care Constituția le garantează și care odată ce au intrat în patrimoniul ei, nu-i mai puteau fi suprimate într-un mod legal;

Considerând că asemenea suprimări de atribuțiuni n-au fost edictate – după cum pretinde intimatul – de motive de utilitate publică, căci, după cum rezultă din chiar expunerea de motive a legii celei noi și din dispozițiunile ei, asemenea atribuțiuni au fost conferite noilor instituțiuni de Credit Funciar ce se vor crea, iar, de altă parte, a voit să degreveze pe Prima Societate de Credit Funciar de aceste atribuțiuni, fără ca să fi cerut vreodată asemenea degrevare;

Considerând că, nici nu poate fi vorba în speță că, prin noua lege, s-ar fi voit numai reglementarea exercițiului drepturilor existente ale Primei Societăți, ceea ce desigur art. 480 C. civ. i-ar fi îngăduit, deoarece este în afară de orice dubiu, că nu este vorba în speță de reglementarea exercițiului drepturilor societății, ci de reducerea și suprimarea lor, ceea ce art. 17 din Constituțiune nu încuviințează, cu drept cuvânt a admite ar însemna, că dispozițiunile acestui din urmă articol din Constituțiune nu-și mai au ființă și aplicare și că din acest punct de vedere proprietatea este lipsită de garanția fundamentală a respectului ei’.

Curtea stabilește în această decizie sfera de aplicare a art. 17 din Constituție, care nu privește numai proprietatea în sensul strict al termenului, ci și celelalte drepturi care nu au conținut economic cum ar fi creanțele, fondul de comerț, anumite licențe acordate prin lege etc. Curtea își întemeiază această opinie atât pe formularea textuală a art. 17, „proprietate de orice natură”, cât și pe lucrările pregătitoare ale Constituției. Noțiunea de proprietate garantată de Constituție este o noțiune deschisă ce se extinde pe măsură ce legiuitorul sau jurisprudența aplică „principiile de proprietate” la alte relații sociale. Deci în concepția Curții, Constituția conține anumite „principii de proprietate” ce pot fi aplicate nu numai prin lege, ci și prin actul de justiție (care astfel ar deveni izvor de drept) diferitelor tipuri de relații sociale ce apar pe măsură ce societatea se dezvoltă.

Drepturile dobândite de Prima Societate de Credit Rural prin legea din 1923 sunt drepturi care prin aplicare au dobândit un pronunțat caracter patrimonial intrând astfel sub incidența art. 17 din Constituție. Ele izvorăsc din legea din 1923 care consfințește o adevărată legătură contractuală dintre stat și Societatea de Credit, legătură ce presupune drepturi și obligații pentru ambele părți. Această viziune a Curții de Casație este justă întrucât nu se poate spune că în cauză statul a acționat în exclusivitate ca putere publică, uzând de dreptul său de suveranitate; dacă ar fi fost așa, ori de câte ori ar fi considerat necesar să schimbe legea respectivă, statul ar fi putut face nestingherit acest lucru. Ori în cauză statul nu a acționat ca putere publică uzând de puterea sa de legiferare, întrucât nu a edictat norme cu caracter general și impersonal, ci a adoptat un act care se referea expres la un anumit subiect de drept: Societatea de Credit Financiar. În aceste condiții, chiar dacă actul respectiv poartă formal denumirea de «lege», întrucât a fost edictat de către Parlament, el este din punct de vedere al conținutului un act administrativ, așa cum este de exemplu și legea bugetului. Prin acest act statul și-a dat acordul pentru stabilirea legăturii contractuale de care am vorbit mai sus, ambele părți făcând concesii și dobândind drepturi. În aceste condiții nici una dintre părți nu era îndreptățită să modifice în mod unilateral acest contract, ci numai cu acordul celeilalte părți sau potrivit clauzelor contractuale. Prin legea din 1929 statul a făcut tocmai o modificare unilaterală a contractului cu Societatea, ceea ce era în dezacord cu cele stabilite anterior, această modificare aducând grave atingeri drepturilor Societății.

În speță nu poate fi vorba nici de o expropriere pentru cauză de utilitate publică, acest lucru nerezultând nici din expunerea de motive, nici din textul legii atacate. Din contră, în lege se menționează că s-a urmărit degrevarea Primei Societăți de anumite atribuțiuni, însă Societatea nu a cerut niciodată acest lucru. Deci nu poate fi vorba de o cauză de utilitate publică, prin urmare nici de o expropriere legală.

De asemenea Curtea a considerat că în cauză nu ne aflăm în situația reglementării exercițiului unor drepturi în baza art. 480 C. civ., ci efectul adoptării legii atacate privește chiar substanța acestor drepturi, suprimându-le. Observăm că, spre deosebire de decizia nr. 2/1921 analizată mai sus, privitoare la prelungirea contractelor de închiriere, când Curtea uzează de această distincție între exercițiul unui drept și dreptul în sine pentru a susține constituționalitatea legii respective, în speța de față acest argument este îndepărtat, instanța supremă afirmând în mod elocvent că legea respectivă suprimă drepturile protejate de art. 17 din Constituție.

Această decizie, așa cum am menționat, marchează revenirea Curții de Casație la jurisprudența sa antebelică în ceea ce privește apărarea dreptului fundamental de proprietate. „Deciziunea Înaltei Curți în această chestiune prezintă o importanță

capitală, deoarece prin soluțiunea dată și prin fermitatea cu care a apărat dreptul de proprietate garantat prin art. 17 din Constituție, ea și-a schimbat cu totul atitudinea pe care a avut-o în diverse ocazii, atunci când, ținând socoteală de împrejurările economice și sociale în care se afla țara, a dat unor probleme soluțiuni mai puțin conforme cu percepțiile justiției, dar a îndepărtat posibilitatea de a se turbura ordinea și echilibrul social”²⁶.

2. Decizia nr. 51/1930 privitoare la instituirea unui monopol al statului asupra producției și comercializării de gaz metan

Următoarea decizie privitoare la dreptul de proprietate, la fel de importantă ca și precedentă, este Decizia nr. 51 din 10 octombrie 1930²⁷. În anul 1925 a fost înființată, în baza Legii Comercializării întreprinderilor economice ale statului din 1924, Societatea Națională de gaz metan, ale cărei statute au fost aprobate prin decret regal. Capitalul social era format din acțiuni nominative și fusese constituit atât prin aportul statului, în special în natură, cât și din aportul persoanelor particulare. Obiectul de activitate privea în special explorarea, exploatarea și transportul gazului metan pe anumite terenuri gazeifere în cea mai mare parte din Transilvania.

Societatea astfel constituită a funcționat normal până când a intervenit Legea regiei monopolului de gaz metan din 3 septembrie 1930, care în art. 1 prevedea că dreptul de explorare, exploatare și transport al gazului metan constituie monopol de stat. În art. 6 din această lege se dispune:

„Întreprinderile de gaz metan existente vor preda Statului exploatarea cu instalațiunile și accesoriile, precum și registrele, orice acte și tot ce este referitor la exploatare în cel mult 10 zile de la expirarea termenului de 30 de zile prevăzut de art. 5. De asemenea, vor trece asupra statului toate drepturile și obligațiunile întreprinderilor monopolizate, drepturi și obligațiuni existente la data depunerii pe biroul corpurilor legiuitoare a acestei legi.

Statul preia asupra sa angajamentul de cumpărare a acțiunilor societății U.E.G. contractate de către Societatea Națională de gaz metan.

De la predarea către Stat a întreprinderilor de gaz metan, toată gestiunea lor se va face de către Stat.

Întreprinderile al căror obiectiv exclusiv este explorarea, exploatarea și valorificarea gazului metan în teritoriile declarate gazeifere prin art. 2 din prezenta lege, vor intra în lichidare de la data predării.

După expirarea termenului de predare, Ministerul de Finanțe va intra pe cale administrativă în posesia bunurilor întreprinderii exploatoare de gaz și va putea

²⁶ Al. Văleanu, *op. cit.*, p. 345.

²⁷ Publicată în *Pandectele săptămânale* nr. 1 din 11 ianuarie 1931, p. 1-10.

cere orice daune. Instanța penală prevăzută la art. 30 va judeca odată cu infracțiunile prevăzute în acel articol și cererea de daune”.

De asemenea în art. 24 din lege se prevede:

„În termen de o lună de la promulgarea acestei legi, Statul va oferi proprietarilor o despăgubire, fixată de Ministerul de Finanțe printr-o publicațiune înserată în Monitorul Oficial, și va consemna suma oferită la dispoziția celor în drept.

Dacă proprietarul nu va răspunde în termen de 30 de zile de la publicare, oferta făcută de Stat se consideră acceptată.

În cazul când oferta statului va fi refuzată printr-o declarație, despăgubirile se vor fixa, cum se arată mai jos:

Despăgubirile pentru întreprinderile actuale ce exploatează gaz metan se vor fixa de o comisiune specială, compusă din 3 membri, din care unul numit de Ministerul de Finanțe, unul numit de proprietar și din Prim-Prezidentul Tribunalului Ilfov, care va prezida comisia.

În caz când una din părți nu va desemna arbitrul în 3 zile de la încunoștințarea făcută, acela va fi designat de Primul-Președinte al Curții de Apel din București.”

Prin urmare, potrivit acestei legi, Societatea Națională de gaz metan înființată în 1925 urma să intre în lichidare. În cadrul unui proces aflat pe rol, Societatea a ridicat excepția de neconstituționalitate a articolelor 6 și 24 (citate mai sus) din legea din 3 septembrie 1930. Prin decizia 51 din 10 octombrie 1930, despre care am făcut vorbire anterior, Curtea de Casație a declarat neconstituționale cele două texte de lege. În continuare vom cita o parte din considerente referitoare la protecția dreptului de proprietate prevăzut de art. 17 din Constituție.

„Considerând că, prin art. 17 din Constituție, proprietatea de orice natură, precum și creanțele asupra Statului sunt garantate; că din examinarea proiectului de Constituție, a celorlalte lucrări pregătitoare și din dezbaterile care au avut loc în Adunările Constituante, rezultă că prin acest articol se garantează nu numai proprietatea în înțelesul obișnuit al cuvântului, ci și drepturile analoage proprietății, cunoscute în genere sub denumirea de proprietate intelectuală; că, mai mult, Constituantul întrebuițând formula cea mai generală, «proprietate de orice natură, precum și creanțele asupra Statului», a înțeles să garanteze nu numai formele cunoscute azi, ci orice formă de proprietate pe care – cum zice raportul Constituției în Cameră – legea sau justiția le-ar consfinți mai târziu, adică orice formă de drept patrimonial, cunoscută la data întocmirii Constituției sau care s-ar concepe și dezvolta în viitor;

Considerând că garanția principală constă în aceea că nici o lege nu poate înființa pedeapsa confiscării averilor (art. 15) și nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitate publică și după o dreaptă și prealabilă despăgubire, stabilită de justiție; că și prin Constituția actuală – ca și prin cele anterioare – au fost

specificate cazurile de utilitate publică, dar s-a lăsat posibilitatea să se stabilească și alte cazuri, însă numai prin legi votate cu o majoritate de două treimi;

Considerând că despăgubirea urmând să fie fixată de justiție, din natura misiunii ce aceasta are de îndeplinit reiese că trebuie să se lase instanțelor judecătorești deplină libertate de apreciere, orice restricțiuni, de orice natură în această privință fiind contrare Constituției;

Că, exproprierea neputându-se face, decât în schimbul unei juste și prealabile despăgubiri, nu se poate admite să se ia proprietarului bunurile expropriate, decât numai după ce i s-a achitat despăgubirea în mod integral;

Considerând că este de nediscutat că Statul, puterea suverană, are dreptul să creeze noi forme de drept pentru apropierea bunurilor sau folosirea lor, dar – sub imperiul actualei Constituții – numai cu respectul ei, și ca atare nu poate să vatăme drepturile patrimoniale, decât în schimbul unei juste și prealabile despăgubiri, potrivit art. 17;

Că, de asemenea, nu se poate contesta Statului dreptul de a-și valorifica cum crede bunurile sale și de a schimba modul de exploatare, dar fără a leza drepturile altora;

Că, a admite altfel, ar însemna că toate drepturile și garanțiile, prevăzute de Constituție sau în legi, ar putea deveni iluzorii, căci oricând Statul ar putea crea, schimba, desființa drepturile după criterii, pe care le-ar fixa puterea legiuitoare; că, fără îndoială o asemenea interpretare nu cadrează cu sistemul Constituției Române;

Considerând că Societatea Română de gaz metan este monopolizată prin legea în discuție; că această Societate avea un patrimoniu distinct de al Statului și de al acționarilor, format din diverse bunuri și drepturi, între care și creanțe asupra Statului, derivând din contractul cu acesta;

Considerând că prin art. 6 din legea de la 3 septembrie 1930 au fost trecute în patrimoniul Statului toate exploatările Societății reclamante, cu instalațiunile și accesoriile, registrele, orice acte și tot ce este referitor la exploatare, precum și toate drepturile și obligațiunile ei, existente la data depunerii legii pe birourile Corpurilor Legiuitoare;

... Considerând că trecerea patrimoniului social în aceste condițiuni nu este decât o expropriere ca urmare a monopolului instituit prin art. 1 din lege; că însuși Statul a recunoscut, că aceasta echivalează cu desființarea drepturilor contra despăgubiri; că prin lege nu s-a creat, cum se susține, un nou regim de drept, ci s-a schimbat numai forma de valorificare a unor bunuri și s-a expropriat patrimoniul societății reclamante;

Considerând că prin faptul că Statul avea în acest patrimoniu partea lui, și că el are și alt caracter și alte atribute, decât o simplă parte contractantă, nu

urmează că patrimoniul societății să fie tratat altfel, din punctul de vedere al garanțiilor, decât patrimoniile oricăror alte persoane; că odată ce Statul a intrat într-o Societate, aducând contribuția sa patrimonială și acceptând toate condițiile de constituire și funcționare legală, nu se poate pretinde, că patrimoniul noii ființe juridice să nu se bucure de toate drepturile și garanțiile, care derivă din Constituție și din legi;

... Considerând că prin același articol (art. 6 – n.n.) Societatea a fost obligată să facă și predarea patrimoniului până la 13 octombrie sub sancțiuni extrem de severe – închisoare de la 1-3 ani și amenzi de 5-10 milioane lei, transformabile în închisoare (art. 30), sancțiuni puțin obișnuite în legislația română;

Că, după expirarea termenului de predare, Ministerul de Finanțe va intra pe cale administrativă în posesiunea bunurilor Societății;

Considerând că legiuitorul poate prevedea sancțiunile ce va crede mai eficace, pentru executarea dispozițiilor sale, dar nu este îndreptățit ca prin asemenea măsuri să ajungă mai repede la o confiscare nepermisă de Constituție sau la o expropriere, care nu poate fi făcută decât cu observarea regulilor constituționale;

Considerând că, chiar dacă exproprierea patrimoniului Societății ar fi făcută în mod regulat, tot nu era îngăduit ca puterea legiuitoare să edicteze luarea în posesie pe cale administrativă a averii expropriate, deoarece deposedarea se poate face numai după ce se va fixa în justiție, în mod definitiv, despăgubirea cuvenită și aceasta va fi plătită în mod complet;

Că, deși s-a prevăzut prin art. 24, că în termenul de o lună de la promulgarea legii, Statul va oferi proprietarilor o despăgubire pe care o va și consemna, prin aceasta nu sunt satisfăcute prevederile Constituției, fiindcă despăgubirea este fixată de Ministerul de Finanțe, iar nu de justiție;

Că, dacă – în caz de refuz al expropriatului – despăgubirea va fi fixată de justiție, după normele înscrise în art. 24-30, aceasta însă va avea loc după executarea exproprierii și luarea în posesiune, iar nu înainte, așa cum prevede art. 17 din Constituție, despăgubire prealabilă, garanția cea mai puternică pentru proprietate și drepturile la care se referă acest text;

... Considerând că din toate cele expuse reiese că prin art. 6 combinat cu art. 24 din Legea de la 3 septembrie 1930, în urma creerii unui monopol s-a desființat un contract și s-a expropriat patrimoniul Societății recurente, fără plata unei despăgubiri juste, prealabile și fixată de justiție, violându-se astfel Constituția.”

Din nou Curtea delimitează sfera de cuprindere a art. 17 din Constituție, fiind garantate nu numai formele proprietății cunoscute la acea dată, ci și cele viitoare așa cum rezultă atât din formularea textului cât și din lucrările pregătitoare ale Constituției. În plus, față de această interpretare dată art. 17, interpretare deja utilizată în speța privitoare la Societatea de Credit Rural, Curtea afirmă în decizia analizată acum, în mod expres că art. 17 se referă la orice formă de drept

patrimonial atât prezentă cât și viitoare. Astfel, nu se garantează numai proprietatea în sensul strict, civil al termenului, ci și celelalte drepturi cu caracter patrimonial, creanțele de exemplu.

De asemenea Curtea respectă decizia sa anterioară, creând deci o jurisprudență în acest sens, cu aceleași efecte practice precum precedentul judiciar, în ceea ce privește faptul că statul este ținut de obligațiile pe care și le asumă în același mod ca și un particular. În speța de față, drepturile Societății sunt drepturi patrimoniale ce derivă din contractul încheiat cu Statul; deci acesta nu poate printr-un act unilateral să deroge de la obligațiile pe care și le-a asumat în acest mod.

Prin atingerea, în fapt suprimarea, drepturilor patrimoniale ale Societății ca urmare a creării monopolului, statul a procedat la o expropriere *de facto*, fără îndeplinirea condițiilor impuse de Constituție pentru aceasta. Astfel în speță nu există cauză de utilitate publică; cauza invocată de legiuitor nu se numără printre cele menționate în art. 17 din Constituție și nici nu a fost consacrată printr-o lege votată cu o majoritate de două treimi așa cum cere alineatul 5 din același articol. De asemenea exproprierea ar fi trebuit făcută cu plata unei despăgubiri fixată de către instanță ori în cauză această despăgubire este stabilită de Ministerul Finanțelor. Această despăgubire trebuie să fie prealabilă, ori prin legea respectivă statul procedează la deposedarea de bunuri pe cale administrativă, și nu juridică, stabilind pedepse foarte drastice, deposedare ce se realizează înainte de acordarea despăgubirii.

O altă regulă derivată din art. 17 din Constituție și reafirmată de către Curte este aceea că statul nu poate schimba drepturile patrimoniale după criterii stabilite de către puterea legiuitoare, acesta fiind domeniul exclusiv al puterii constituante. Aceasta nu înseamnă că statul nu poate dispune de bunurile sale nestingherit însă numai în măsura în care nu lezează drepturile celorlalți.

Un principiu consacrat cu ocazia acestei decizii, deci pe cale jurisprudențială este acela că nu se pot face distincții în ceea ce privește garanțiile acordate dreptului de proprietate în funcție de titularul acesteia. Acest principiu nu este expres prevăzut în Constituția din 1923, dar derivă implicit din normele privitoare la garantarea dreptului de proprietate și din cele care consacră egalitatea în drepturi. El va apărea definit expres în cadrul Constituției din 1991.

3. Decizia nr. 50/1932 referitoare la neconstituționalitatea Legii privind asanarea datoriilor agricole

O altă decizie importantă a instanței superioare, care confirmă principiile apărute de aceasta în deciziile anterioare, o reprezintă decizia nr. 50 din 17 noiembrie 1932²⁸, prin care au fost declarate neconstituționale unele articole dintr-o lege de

²⁸ Publicată în *Pandectele săptămânale*, 1933, p. 104.

asanare a datoriilor agricole, pentru că aducea atingere articolului 17 din Constituție. Această lege adoptată la 19 aprilie 1932 avea drept scop să ușureze situația persoanelor care contractaseră datorii în scopul dezvoltării activităților în agricultură. Aceste creanțe erau reduse fără consimțământul creditorilor. Unul dintre aceștia era și Prima Societate de Credit Rural, despre care am mai vorbit și într-o speță anterioară. Activitatea acesteia consta în general în acordarea de împrumuturi către producătorii agricoli, împrumuturi garantate prin ipotecă de rangul întâi sau gaj. Se bucura de câteva drepturi, care decurgeau din legile speciale prin care fusese constituită în 1873 și 1923, și anume: putea să intre în posesia imobilului ipotecat și să-l vândă printr-o procedură simplă și rapidă. Legea respectivă afecta toate aceste drepturi. Pe scurt, o parte din cuantumul creanțelor era preluată de către stat, iar una rămânea în continuare în sarcina debitorilor. Însă pentru partea din creanță care devenea datorie a statului, Societatea de Credit Rural se vedea lipsită de toate garanțiile reale pe care le avea contra debitorului inițial și de asemenea nu dispunea nici de o cale de executare forțată contra acestuia. Pentru partea din datorie care rămânea în sarcina debitorului, de asemenea erau schimbate clauze esențiale ale contractului de împrumut: se modificau termenele de rambursare a creditului, iar Societatea pierde dreptul de ipotecă de prim rang pe care îl avea, păstrând decât un drept de ipotecă legală pe care îl aveau toți ceilalți creditori.

În cursul unui proces cu unii dintre debitorii săi, Societatea de Credit Rural a ridicat excepția de neconstituționalitate a unor articole din legea respectivă, susținând că prin acestea se încalcă dreptul de proprietate prevăzut de articolul 17 din Constituție. Decizia dată de Curtea de Casație în această speță este interesantă din mai multe puncte de vedere.

Astfel, în considerente este stabilită cu claritate sfera de aplicare a articolului 17 din Constituție, Curtea reluând unele din raționamentele date în deciziile anterioare, dar aducând și altele noi:

„... Considerând că s-a susținut că prin legea asupra asanării au fost atinse drepturile patrimoniale ale Societății reclamante, violându-se astfel articolul 17 din Constituție.

Considerând că, prin acest articol, proprietatea de orice natură și creanțele împotriva statului sunt garantate.

Considerând că, din examinarea proiectului de Constituție care prevedea, în afară de proprietatea imobiliară și mobilă, «Proprietatea intelectuală, literară, artistică, industrială și, în general, proprietatea», din analiza lucrărilor pregătitoare, din dezbaterile care au avut loc în adunările constituante și din faptul că în textul admis s-a folosit formula cea mai generală cu putință pentru a cuprinde diversele forme de proprietate și pentru a evita dificultățile provocate de o enumerare, rezultă că prin art. 17 al Constituției se garantează nu numai proprietatea în

sensul uzual al cuvântului, acela de proprietate corporală imobiliară sau mobilă, ci orice formă de proprietate în sensul cel mai larg al cuvântului, orice tip de drept care intră în patrimoniul unei persoane; mai mult decât atât, constituentul a înțeles să garanteze nu numai toate formele de proprietate cunoscute astăzi, ci orice formă de proprietate «pe care legea sau justiția o vor consacra mai târziu, deci orice formă de drept patrimonial cunoscut la data elaborării Constituției sau care va fi conceput și dezvoltat mai târziu».

Din moment ce creanțele fac parte din activul patrimonial, ele sunt cuprinse în formula « proprietate de orice natură ».

Considerând că, dacă art. 17 prevede garantarea de asemenea a creanțelor împotriva statului, aceasta nu înseamnă că alte creanțe nu ar fi garantate, pentru că expresia «creanțe împotriva statului » își are originea în Constituția de la 1866 care – așa cum reiese cu claritate din dezbateri – a fost înscrisă sub influența împrejurărilor de moment, pentru a îndepărta orice îndoială că statul nu și-ar plăti datoriile – cum se presupunea și chiar se propunea – deci pentru a spori creditul acestuia, și nu pentru a exclude alte creanțe.

Nici nu ar fi logic să se garanteze numai creanțele împotriva statului și să se refuze garantarea creanțelor împotriva particularilor, a județelor, a comunelor sau a altor persoane juridice...

... Considerând, dintr-un alt punct de vedere, că, dacă am admite că art. 17 se aplică numai la proprietate, aceasta ar însemna că accesoriile sale și celelalte drepturi reale și alte drepturi patrimoniale nu ar beneficia de nici o garanție constituțională, ceea ce ar fi inadmisibil.

Considerând că nu ar fi rațional să se garanteze numai dreptul de proprietate atunci când are ca obiect un bun mobil sau imobil, indiferent de cât de mică ar fi valoarea acestuia, și să nu fie garantat dreptul de creanță care rezultă dintr-un raport obligațional și care face parte, precum dreptul de proprietate, din activul patrimonial.

Considerând de asemenea că nu ar avea nici un sens să fie garantate formele de proprietate: intelectuală, literară, artistică, industrială etc. și să fie lăsate fără garanție creanțele.

Considerând că toate aceste considerații impun concluzia că și creanțele, ca și toate drepturile patrimoniale, fără restricție, sunt garantate de articolul 17 din Constituție..."

În acest mod Curtea face o interpretare extensivă a art. 17, în sensul că acesta garantează orice drept cu conținut economic, deci inclusiv creanțele împotriva particularilor, chiar dacă această garanție nu este specificată expres de Constituție. Această jurisprudență devine extrem de influentă în cercurile juridice, ajungându-se ca în cadrul Constituției din 1938 să fie prevăzut în mod expres în art. 16 că

proprietatea de orice natură, precum și creanțele, atât asupra particularilor cât și asupra statului, sunt inviolabile și garantate ca atare.

În continuare Curtea constată că drepturile patrimoniale ale Societății au fost afectate prin legea respectivă:

„... Considerând că potrivit legii de asanare și ca urmare a cererii debitorului, contractul de împrumut între Creditul funciar rural și acesta este modificat, creanța este redusă, termenul și locul de plată sunt schimbate, garanțiile reale și solidaritatea debitorilor ipotecari sunt desființate și înlocuite prin altele mult mai slabe, și că formele de executare special înscrise pentru garantarea drepturilor au fost înlăturate.

Considerând deci că prin aceste măsuri nu s-a făcut nici o reglementare a contractului de împrumut în sensul art. 1578 din Codul Civil, ci s-au afectat drepturile patrimoniale ale Societății de Credit Funciar, drepturi care derivă din contract și sunt fondate în special pe legile din 1873 și 1923 și garantate de către Constituție”.

A avut loc deci o încălcare a articolului 17. În continuare urmează să se analizeze dacă nu cumva această încălcare este constituțională, cu alte cuvinte să se stabilească dacă ne aflăm sau nu în prezența unei exproprieri. Pentru aceasta Curtea va analiza îndeplinirea condițiilor cerute de legea fundamentală pentru o expropriere, adică existența unei cauze de utilitate publică și acordarea unei despăgubiri juste, prealabile și fixată de către instanță.

„Considerând că, reducerea creanțelor Societății, modificarea sau desființarea drepturilor sale au fost făcute de către legea în cauză în interesul debitorilor și nu în interesul propriu-zis al Statului în sensul art. 17 din Constituție..

... Considerând că, independent de chestiunea de a ști dacă dispozițiile legii au fost luate pentru utilitate publică și independent de denumirea dată acestei proceduri, este dincolo de orice îndoială că prin aceste dispoziții fiind atinse anumite drepturi patrimoniale ale Societății, aceasta este în realitate o formă de expropriere.

Considerând că, potrivit art. 17 din Constituție, expropriere nu poate fi făcută decât după o justă și prealabilă despăgubire, fixată de către instanță; că orice alt procedeu de fixare a plății despăgubirii, în afara celui acceptat de către persoana expropriată, constituie o violare a Constituției.

Considerând că obligația statului, prevăzută în art. 54, nu constituie o despăgubire conform art. 17 din Constituție; că în realitate, chiar dacă statul s-a obligat să acopere reducerile suportate de către Societate prin aplicarea acestei legi, totuși nu se acordă echivalentul tuturor pierderilor suferite și mai ales a celor care rezultă din înlăturarea ipotecii de rangul întâi și a solidarității dintre debitori, din desființarea procedurii speciale de executare, care asigura creditoarei

o realizare mai rapidă a drepturilor sale, precum și a pierderilor rezultate din alte modificări aduse contractului”.

În acest mod se observă că, deși este adusă o atingere gravă drepturilor patrimoniale ale Societății, nu sunt îndeplinite condițiile cerute de legea fundamentală pentru expropriere. Nu există cauză de utilitate publică, despăgubirea nu este fixată de către instanță, nu este nici justă, nici prealabilă. În această situație, constituind o încălcare a articolului 17 din Constituție, legea a fost declarată neconstituțională.

Concluzii

Prin acest articol am încercat analiza unora dintre hotărârile importante prin care instanțele române au apărat dreptul de proprietate în procedura de control a constituționalității legilor în perioada interbelică. În prima secțiune am arătat stadiul de dezvoltare la care ajunsese dreptul românesc în materie în anii premergători primului război mondial, când se impusese pe cale jurisprudențială controlul de constituționalitate a legilor tocmai pentru apărarea dreptului de proprietate. În a doua secțiune articolul s-a concentrat asupra hotărârilor judecătorești care au marcat un oarecare recul în protecția proprietății, recul explicabil prin circumstanțele excepționale prin care trecea în acele momente societatea românească. În fine, ultima secțiune a analizat revirimentul jurisprudenței instanței supreme, revenirea la principiile liberale antebelice și chiar rafinarea și perfecționarea acestora.

De altfel, în ultima dintre deciziile analizate, Curtea de Casație menționează expres că: „litigiul nu ridică aproape nici o problemă care să nu fi fost rezolvată de către Înalta Curte în cauzele anterioare, astfel că *există un veritabil drept cutumiar constituțional (s.n.)*, la care trebuie să se recurgă ca la cel mai sigur mijloc de interpretare”. Trecând peste semnificațiile generale, de principiu pe care le are această susținere pentru sistemul de drept deoarece nu se înscriu în tema articolului de față, considerăm că într-adevăr Curtea de Casație, prin jurisprudența sa constituțională, a contribuit la apărarea acestui drept fundamental, interpretând și aplicând Constituția într-o manieră conformă exigențelor statului de drept. Chiar dacă unele decizii, adoptate în perioade istorice foarte grele, sunt discutabile din punct de vedere al principiilor, în ansamblu acest adevărat drept jurisprudențial a reprezentat o evoluție surprinzător de modernă pentru acea perioadă. Astfel, Curtea a interpretat în mod extensiv dispozițiile constituționale, permițând lărgirea sferei de aplicare a acestora la diferite alte drepturi cu conținut patrimonial. Din art. 17 al Constituției de la 1923 a fost derivat conceptul constituțional de „principii de proprietate”, concept care poate fi aplicat unor categorii diferite de situații de fapt nu numai prin lege, ci și prin actul de justiție, acesta devenind în

unele situații izvor de drept. Astfel, în mod gradual, Curtea a extins sfera de aplicare a art. 17 nu numai la dreptul de proprietate propriu-zis, ci și la celelalte drepturi cu conținut patrimonial, inclusiv creanțele atât cele împotriva statului, cât și cele împotriva particularilor. Mai mult, pe cale jurisprudențială, Curtea a consacrat principiul că nu se pot face distincții în ceea ce privește garanțiile acordate dreptului de proprietate în funcție de titular, principiu care va fi preluat ulterior de Constituția din 1991.

Prin urmare, dispozitivul constituțional de protecție a dreptului de proprietate în perioada interbelică, elaborat în principal de Curtea de Casație pe baza tradițiilor constituționale antebelice, prezintă valențe surprinzător de moderne. De asemenea, nu putem să nu remarcăm asemănările evidente ale acestei jurisprudențe a instanței supreme cu felul în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului va interpreta mai târziu art. 1 din Primul Protocol Adițional la Convenția Europeană a Drepturilor Omului, articol care protejează dreptul de proprietate.

MAREA UNIRE, PREMISĂ A UNIFORMIZĂRII DREPTULUI PENAL

*Prof. univ. dr. Tudorel TOADER**

*Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași
Facultatea de Drept*

*Conf. univ. dr. Marieta SAFTA**

*Universitatea „Titu Maiorescu” din București,
Facultatea de Drept*

Abstract

The existence and prosperity of any State is incompatible with the heterogeneous character of the internal public law. That is why all legislators of Greater Romania aimed to unify first of all our public law. Starting with the Constitution, following by administrative law and electoral law, it is obvious that the work of unifying our public law includes also such an important domain as criminal law. It is difficult to conceive that in a unitary state like ours, the laws that ensure public order and public peace differ from one region to another. On the basis of these considerations, the unification of our criminal law has imposed itself above all as an absolute necessity and as a natural completion to the general work of unification of our public law." Taking into account the importance of this unification, the study presents developments and benchmarks of edification of the criminal law on the Romanian territory, culminating with the adoption of the Criminal Code of 1936, a unique criminal code of Greater Romania.

Keywords: *unification of criminal law, criminal code, evolution of criminal law*

* e-mail: ttoader@aic.ro.

* e-mail: marietasafta@yahoo.com.

¹ Assembly of Deputies, Ordinary Prolonged Session 1927-1928, Committee on Civil Law, Commercial and Criminal Law, Reason to the Draft Criminal Code – under the signature of the Minister of Justice, Stelian Popescu - Ministry of Justice, Legislative Bureau, Directorate of Judicial Affairs.

1. Introducere

Marea Unire a constituit, fără îndoială, premisa unificării legislației pe teritoriul României mari, inclusiv în domeniul penal. Prefațând noul Cod penal adnotat, Valeriu Pop, ministru al justiției la data votării și promulgării Codului penal din 1936² arăta în acest sens că „din clipa unirii patru legislații se aplicau în cuprinsul țării întregite: codurile Vechiului Regat, legiuirea ungurească în Ardeal, cea austriacă în Bucovina și cea rusească în Basarabia (...) Vieața țării nu poate fi fragmentată pe provincii, ea se cere trăită într-un singur ritm de la Nistru până la Tisa și Dunăre, fără barierele vamale ale unor sisteme de drept deosebite sau chiar disparate. În special economia națională nu poate suporta o atare stare de lucruri fără o gravă stânjenire a dezvoltării pronunțat ascendente pe care bogățiile naturale ale țării și calitățile sufletești ale națiunii, întâiași data descătușate, o justificau. Dar diversitatea legiuirilor constituie și un însemnat inconvenient pentru desăvârșirea unității sufletești și a conștiinței naționale. Legile positive sunt o concretizare a conștiinței de drept a unei națiuni, iar o națiune unitară și bine încheagată nu poate avea decât o singură conștiință”.

Prezentul studiu punctează repere pe calea acestei unificări, care a fost rezultatul unei evoluții îndelungate, marcată deopotrivă de elemente proprii, dar și de idei, concepții receptate din doctrina și legislația străine, și care au configurat „legiuiri moderne”, „corespunzătoare spiritului și cerințelor vremii”³.

Chiar în condițiile unei diversități a legiuirilor, cu consecințele mai sus relevate, doctrina în materie relevă⁴ o unificare legislativă a țărilor române la mijlocul secolului al XVII-lea, cu mai bine de două secole înaintea celei politice (dacă ne referim la unirea Moldovei cu Țara Românească), arătând că la aceasta au contribuit cele mai reprezentative personalități culturale, iar rodul muncii lor a servit ca „învățătură” și „îndreptare” pentru cei care își însușeau cunoștințe juridice și drept pozitiv „până la cele mai îndepărtate sate românești, de unde ni s-au păstrat exemplare cu însemnări și comentarii”. S-a subliniat în acest sens că identitatea obiceiurilor juridice, circulația largă a principalelor monumente scrise ale dreptului românesc în toate provinciile locuite de români și existența unei puternice conștiințe a unității naționale, promovată de strânsele legături economice și culturale între cei doi versanți ai Carpaților și fundamentate teoretic de marii cărturari ai vremii a făcut ca ideologia politico-juridică să fie unitară pe tot cuprinsul pământului

² *Codul penal adnotat*, cu un cuvânt înainte de M. Djuvara, ministru al justiției și cu o prefață de V. Pop, fost ministru al justiției la data votării și promulgării codului, Ed. Librăriei Socec & Co, SA, București, 1937, p. VII.

³ *Ibidem*.

⁴ V. Hanga (coord.), *Istoria Dreptului Românesc*, Ed. Academiei Republicii Socialiste România, București, 1980, vol. I, p. 430.

românesc și să constituie un factor activ în acțiunile comune ce vor conduce odată cu redeșteptarea națională, la construirea unui edificiu politico-instituțional unic⁵. Altfel spus, adoptarea Codului penal după realizarea unirii din 1918 nu a venit pe un teren gol, ci ca o încununare a unei evoluții legislative și a dezvoltării științei dreptului în Țările Române.

2. Știința dreptului penal și conturarea ramurilor de drept

Noțiunile de «infracțiune» (vină) și de «pedeapsă penală» au existat în Țările Române și înainte de constituirea lor ca state feudale⁶. Obștile sătești au aplicat un drept penal nescris, stabilit prin obicei. După constituire, statul s-a substituit în drepturile obștilor, preluând treptat dreptul de represiune penală. Atât în dreptul cutumiar cât și în cel scris se constată două categorii de infracțiuni: mari (de ex: trădarea domnului, nesupunerea la porunca domnească, furtul, tâlhăria, încălcarea hotarelor, răpitul de femei și fete, violul, adulterul, necununarea și conviețuirea în concubinaj, nerespectarea canoanelor bisericesti) și mici (celelalte infracțiuni). Pedepsa era diferită, după apartenența persoanei – făptuitor sau victimă – la o anumită categorie socială. Exista o gamă largă de mijloace de pedepsire, atât capitale și corporale (tragerea în țeapă, îngroparea de viu, turnarea de plumb topit în gură, spânzurarea, schiloduirea, tortura), cât și pecuniare.

În perioada de destrămare a feudalismului, dreptul penal în Moldova și Țara Românească a fost supus unor transformări fundamentale, determinate de dezvoltarea economico-socială și de curentul iluminist. Principiile care caracterizează dreptul penal în această perioadă sunt: individualizarea răspunderii penale cu personalitatea pedepsei și excluderea răspunderii familiale, legalitatea incriminării și a pedepsei, respectul libertății individuale prin arestarea cu forme legale, cercetarea fără tortură și interzicerea deținerii preventive prelungite, aplicarea pedepsei după judecată printr-o hotărâre motivată, umanizarea pedepselor cu excluderea pedepsei cu moartea și a pedepselor mutilante, executarea pedepsei în condiții care să tindă la corectarea vinovatului.

Cât privește știința dreptului, s-a arătat⁷ că, între cele trei facultăți ale Universității din Cluj, înființate în 1581, se numără, la sfârșitul secolului al XVI-lea, și o facultate de drept. Alte instituții de învățământ superior în care se predau cursuri cu profil juridic s-au înființat ulterior la Oradea, Sibiu și Brașov. Dintre scrierile juridice originale din această epocă, doctrina menționează *De administratione Transylvaniae dialogus* a cancelarului W. Kowashczy din 1548, referitoare la

⁵ *Ibidem*, p. 144; *Cartea românească de învățătură* (1646) ediție critică, București, 1961, 431 p.; *Îndreptarea legii* (1652), ediție critică, București, 1962, 1013 p.

⁶ *Ibidem*.

⁷ L. P. Marcu, *Istoria dreptului românesc*, Ed. Lumina Lex, 1997, p. 144.

dreptul public, *Cartea românească de învățătură* din anul 1646, prin excelență un manual didactic de drept civil și penal destinat școlii superioare înființate în capitala Moldovei de Vasile Lupu, unde se preda, ca și în universitățile din Apus, alături de Religie și Filosofie, Arta, Medicina și Dreptul. La întocmirea acesteia din urmă după legiurile bizantine au lucrat cărturarii moldoveni, iar opera lor a fost continuată câțiva ani mai târziu la Târgoviște de reprezentanții școlii superioare de aici, care au pregătit ediția munteană a *Îndreptării legii*. Doctrina remarcă faptul că dreptul penal feudal era evoluat și în curent cu ideile epocii⁸. La începutul secolului al XVII-lea au apărut primele pravile, corpuri de legi scrise de drept românesc. Acestea erau alcătuite din reguli de conduită într-o succesiune ce nu ținea seama de echilibrul părților componente, îndeosebi pe cel realizat pe ramuri de drept. S-a remarcat însă, după o analiză a reglementărilor pe care le cuprind, că „primele noastre pravile au avut, prin excelență, un caracter penal, constituind în acest fel un început de cod penal”⁹. Regulile din pravilele din Moldova și Țara Românească au fost curând receptate și de românii din Transilvania.

Unul dintre procesele importante în istoria dreptului este cel al **conturării ramurilor dreptului**. La sfârșitul secolului al XVIII-lea și-a făcut apariția o nouă ordine de prezentare a regulilor de conduită socială și o nouă structură a legilor, caracterizată prin separarea lor pe ramuri. Astfel, de la etapa enunțării fără un criteriu determinat de reguli răspândite în întreaga lege s-a trecut la gruparea lor pe capitole, în cadrul aceleiași legi. În *Manualul juridic al lui Andronache Donici* din Moldova (1814) și *Legiuirea Caragea din Țara Românească* (1818), normele penale sunt grupate în capitole separate, ceea ce constituie un prim pas către o separare clară pe ramuri de drept. În Transilvania și-a găsit aplicarea în aceeași perioadă Codul penal elaborat de Iosif al II-lea, din 1787, și tipărit în 1788 în versiune românească la Viena, sub titlul *Pravila de obște asupra faptelor rele și a pedepsirii lor*. În **evoluția dreptului penal**, ce coincide cu trecerea la epoca modernă, se identifică așadar mai multe etape: cea a regulilor dispersate, cuprinse în mod neorganizat și fără niciun criteriu în textul pravilelor; cea a regulilor grupate în capitole omogene, în cadrul unei legislații complexe, a regulilor de drept grupate în coduri, ca legi generale, constituind un cadru autonom.

Pe parcursul secolului al XVIII-lea și începutul secolului al XIX-lea, pluralismul sistemelor juridice continua, remarcându-se creșterea preferinței pentru dreptul scris față de cel consuetudinar. În 1851 în Țara Românească este publicată *Condica criminalicească cu procedura ei*, iar între 1820-1826 se elaborează în Moldova *Condica criminalicească*, cuprinzând partea întâi, procedură penală, iar în partea a doua, codul penal. Ca trăsături ale acestor legiuiri s-au remarcat mai ales noutăți în

⁸ *Istoria dreptului românesc, op. cit.*, p. 432.

⁹ *Ibidem*.

priviința teoriei moderne a infracțiunii și anume preocuparea de a stabili latura subiectivă, reglementarea nuanțată în privința laturii obiective – tentativa, infracțiunea săvârșită dar neizbutită, recidiva, complicitatea, circumstanțele atenuante și agravante, prescripția. Principiile care guvernează dreptul penal în această perioadă sunt: individualizarea răspunderii penale cu personalitatea pedepsei și excluderea răspunderii familiale, legalitatea incriminării și a pedepsei, respectarea libertății individuale prin arestarea cu forme legale, cercetarea fără tortură și interzicerea detențiunii preventive prelungite, aplicarea pedepsei după judecată, printr-o hotărâre motivată, umanizarea pedepselor cu excluderea pedepsei cu moartea și a celor mutilante, executarea pedepsei în condiții care să tindă la corectarea făptuitorului¹⁰. În Transilvania, din 1849, s-a pus în aplicare Codul penal austriac din 1803, iar între 1852-1880, Codul penal austriac din 1852, sens în care vom dezvolta în secțiunea următoare.

3. Unirea Principatelor române Codul penal din 1865. Legislația penală în Transilvania, Basarabia și Bucovina

După **Unirea din 1859** a Principatelor române s-a simțit în mod evident necesitatea unificării legislative și în domeniul penal. În Moldova era în vigoare *Condica criminală* din 1826 (Sturdza), iar în Țara Românească *Condica criminală* și de procedură (din 1851 și revizuită în 1853), în timpul domniei lui Barbu Știrbei¹¹. Această unificare s-a realizat în **1865**, prin **adoptarea unui nou cod penal**.

Redactat în 1864 și pus în aplicare în anul 1865, Codul penal a avut ca inspirație Codul penal francez din 1810 și pe cel prusac din 1851. Proiectul a fost votat de Adunarea legislativă, dar nu a fost sancționat și nici promulgat imediat de domnitorul Alexandru Ioan Cuza, ci trimis Consiliului de Stat pentru studiu și modificare, cu următoarea mențiune în nota însoțitoare: „proiectul introduce pedepse mai aspre decât cele din condica actuală fără să fie necesitate de aceasta, după gradul de moralitate în care se găsește națiunea”¹². În pofida a numeroase obiecții, acest cod a reușit să realizeze unificarea legislative penală și să însereze reglementarea faptelor socialmente periculoase precum și pedepsirea lor, în contextual general al noilor relații sociale și politice de după 1859.

Ca principale caracteristici ale Codului, doctrina reține că a fost întemeiat pe principiile umanismului beccarian¹³. S-a adoptat diviziunea tripartită a infracțiunii, în crime, delictes și contravenții (art. 1 din Cod). S-a înscris principiul legalității,

¹⁰ *Istoria dreptului românesc, op. cit.*, vol. II, 1984, p. 315.

¹¹ G. Bonciu, *Istoria Dreptului Românesc*, Cartea Universitară, 2004, p. 208.

¹² D. V. Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1976, p. 201.

¹³ G. Bonciu, *op. cit.*, p. 208.

aspect remarcat ca o evoluție semnificativă în doctrină (art. 2 din Cod). Cartea I cuprindea următoarele Titluri: I – *Despre pedepse și efectele lor*, II – *Despre aplicarea și executarea pedepselor*, III – *Despre tentativă*, IV – *Despre concursul mai multor infracțiuni și despre recidivă*, V – *Despre complicitate*, VI – *Despre cauzele care apără de pedeapsă sau micșorează pedeapsa*.

Cartea a II-a – *Despre crime și delictе în special și despre pedepsele lor* cuprinde următoarele Titluri: I – *Crima de înaltă trădare*, II – *Crime și delictе împotriva Constituțiunii*, III – *Crime și delictе împotriva intereselor publice*, IV – *Crime și delictе în contra particularilor*, iar Cartea a III-a a fost consacrată *Contravențiunilor polițienești și pedepselor lor*¹⁴.

S-a remarcat și faptul că „nu se mai prevăd pedepse barbare, inumane”¹⁵; astfel, nu s-a mai prevăzut pedeapsa cu moartea pentru timp de pace și nici pedepsele corporale. S-a ajuns la o atenuare a sancțiunilor, Codul penal din 1864 fiind considerat ca reprezentând cea mai blândă lege penală din Europa. Au fost reglementate în detaliu, după criteriul obiectului, o serie de infracțiuni precum și alte instituții penale precum corecționalizarea, recidiva, cumulul de infracțiuni, grațierea, amnistia, reabilitarea. Codul penal prevedea și cauze care excludeau infracțiunea, cauze care atenuau sau agravau infracțiunea. Erau reglementate trei faze ale infracțiunii: faza oratorică (când ideea criminală a fost comunicată altei persoane sau chiar victimei), faza actelor preparatorii (ideea criminală s-a materializat prin pregătirea infracțiunii), tentativa (se începe executarea infracțiunii intenționate, dar nu se consumă), infracțiunea consumată. În privința conflictului legilor penale în timp, se prevedea că ori de câte ori o lege, fie veche, fie nouă, este favorabilă infractorului, aceea se va aplica. S-a arătat că, la baza Codului penal se află concepția potrivit căreia infractorii sunt oameni raționali, conștienți de urmările faptelor lor, care au porniri antisociale și, ca urmare, trebuie excluși din societate. Mai târziu, sub influența ideilor moderne, au început să fie luați în considerare și factorii sociali care determină comportamentul uman, cu consecința modificării legislației penale, punându-se accentual pe necesitatea reeducării infractorilor, în vederea integrării lor în viața socială¹⁶.

Codul penal din 1865 a fost modificat în 1874, 1882, 1883, 1894, 1895, 1900, 1910, 1912. Cea mai importantă modificare a sa, până la 1918, a fost în 17 februarie 1874, când un număr de 18 crime au fost transformate în delictе (au fost „corecționalizate”) A rămas în vigoare până la 1 ianuarie 1937.

¹⁴ *Legislația României – Legi, decrete și alte acte normative 1864 -1866. Constituția României. Codurile de legi ale României*, Consiliul de Stat, pp. 785-860.

¹⁵ *Ibidem*, p. 204.

¹⁶ E. Cernea, E. Molcuț, *Istoria statului și dreptului românesc*, Casa de Editură și presă Șansa SRL, București, 1996, p. 205.

Cât privește **Transilvania**, în anul 1849 s-a extins Codul penal austriac elaborat în anul 1803, între anii 1852 și 1880 s-a aplicat Codul penal austriac din 1852. La 27 mai 1878 a fost adoptat Codul penal maghiar despre crime și delikte (Legea V), la 1879 Codul penal despre contravențiuni (Legea XL), amândouă fiind puse în aplicare în Transilvania la 1 septembrie 1880. La 6 august 1908 a fost publicată Legea XXXVI, despre completarea și modificarea codurilor penale și a procedurii penale, numită și *Novela penală*, ale cărei dispoziții au fost completate prin Legea VII din 1913, denumită Legea despre judecătorii infractorilor minori, apoi Legea XIV din 1914, denumită Legea presei, Legea XL din 1914 despre apărarea onoarei etc. Doctrina reține drept trăsături generale ale reglementării împărțirea infracțiunilor în trei categorii, care a prezentat interes teoretic și practic datorită consecințelor și reglementării diferențiate a unor instituții precum prescripția, tentativa, intenția, recidiva, pedepsirea infracțiunilor comise în străinătate. Exista posibilitatea trecerii infracțiunilor dintr-o categorie în alta. Pedepsele erau clasificate în pedepse pentru crime, pentru delikte și pentru contravenții, și au fost divizate în principale, accesorii și complementare. S-a menținut pedeapsa cu moartea, cu bătaia, precum și măsurile de siguranță educative și curative¹⁷.

În **Bucovina** s-a aplicat Codul penal austriac din 1852 cu diviziunea tripartită a infracțiunilor în crime, delikte și contravenții, se admitea pedeapsa cu moarte, nu se ținea seama de personalitatea infractorului, ci doar de raportul dintre faptă și sancțiunea punitivă.

Normele penale din **Basarabia** erau cuprinse în trei mari reglementări: Codul pedepselor criminale și corecționale din 15 august 1845, Codul penal din 22 martie 1903 și Statutul pedepselor din 20 noiembrie 1884¹⁸.

4. Marea Unire de la 1918. Unificarea legislației penale

După unire, un timp relativ scurt a subzistat pluralitatea de reglementări penale mai sus menționată, respectiv Codul penal din 1864 intrat în vigoare în 1865, Codul penal ungar din 1878 și Codul contravențiilor din 1879 aplicabil în Transilvania, Legea austriacă, respectiv Codul penal austriac din 1852 în Bucovina, Codul penal rusesc din 1903 în Basarabia. S-a simțit necesitatea abrogării unor dispoziții sancționatorii precum și a elaborării unor reglementări penale speciale care să aibă aplicabilitate pe întreg teritoriul țării, fiind adoptată Legea din 19 decembrie 1924¹⁹. În perioada 1927-1934, represiunea penală a fost înăspriată prin adoptarea succesivă a unor serii de legi. Pluralitatea de reglementări penale „nu putea dăinui,

¹⁷ I. C. Fillitti, D. I. Suchianu, *Contribuții la istoria dreptului penal*, București, 1926, p. III.

¹⁸ G. Bonciu, *op. cit.*, p. 209.

¹⁹ E. Antonescu, *Tendințe și curente noi în noul cod penal*, București 1935, *apud* G. Bonciu, *op. cit.*, p. 244.

întrucât aceasta conducea nu numai la stări de fapt și de drept inadmisibile pe teritoriul aceluiași stat (unele fapte erau sancționate diferit într-o regiune față de alta sau într-o regiune erau sancționate și în alta nu) precum și la unele neajunsuri practice²⁰.

Unificarea se impunea, printre altele, ca un imperativ politic și juridic. Încă din anul 1920 au început lucrările în vederea întocmirii noilor coduri unice, între care și cel penal, iar în 1925 lucrările de întocmire a proiectului de Cod penal au fost preluate de Consiliul Legislativ, înființat în același an.

Referitor la pregătirea și sursele noului Cod penal, expunerea de motive evidențiază că acesta „se sprijină pe toată experiența care s-a făcut în legătură cu codul nostru penal de la 1864. Aluviunile jurisprudențiale și doctrinare care s-au adăugat operei grăbite a legiuitorului din 1864 au inspirat pe făuritorii proiectului de cod penal și, din acest punct de vedere, ne mișcăm pe o traiectorie care reprezintă continuitatea eforturilor din trecut și garanția de a le continua în viitor.”²¹ Odată fixate și agreeate coordonatele de politică penală de către toți «factorii», a fost convocată la Ministerul Justiției o comisie de parlamentari „pentru a-i pune la curent cu rezultatele”²². În mai multe ședințe, comisia a luat cunoștință de proiect, liniile mari au fost acceptate, au fost făcute unele rezerve, urmând a fi supuse discuției Adunărilor legiuitoare, revenind acesteia din urmă examinarea întregului proiect. Expunerea de motive subliniază și respectarea principiilor constituționale la elaborarea Codului penal, reținând că acesta „n-a făcut decât să dezvolte aceste principii, rămânând fidel spiritului pe care l-a avut în vedere legiuitorul constituant atunci când le-a înscris în Constituție”.

Noul Cod penal a fost adoptat la 18 martie 1936²³ și a intrat în vigoare la 1 ianuarie 1937, sub guvernare liberală, realizând unificarea legislativă pe întreg teritoriul țării.

Codul cuprinde Cartea I – *Dispozițiuni generale*, care cuprindea toate normele privitoare la aplicarea dreptului penal, Cartea II – *Crime și delicatese în special*, norme referitoare la fiecare infracțiune în parte, Cartea III – *Contravenții* și Cartea IV – *Punerea în vigoare și aplicarea Codului Penal*.

²⁰ I. Ionescu Dolj, *Problema unificării legislațiunii și propunerea de extindere a Codului...*, în RDPSP, V (1931), nr. 9-10, pp. 527-543.

²¹ Expunere de motive, *op. cit.*

²² C. D. Dumitru, ministru comunicațiilor, G. Tătărescu, subsecretar de stat la Ministerul de Interne, N. D. Chirculescu, fost ministru, deputat, I. Th. Florescu, C. Xenii, T. Iliescu, vicepreședinte al Senatului, I. Micescu, vicepreședinte al Camerei, I. Vasilescu-Valjean, vicepreședinte al Camerei, M. Mora, senator, fost secretar general al Ministerului Justiției, Al. N. Ionescu, deputat, V. V. Pella, deputat și profesor universitar de drept penal, I. Ionescu-Dolj, președintele secției I a Consiliului legislativ, Al. Popescu-Neacșu, secretar general al Ministerului de Justiție.

²³ Legea nr. 9 Codul penal Carol al II-lea, Decret de promulgare nr. 471 din 17 martie 1936, M. Of. nr. 65 din 18 martie 1936 – în Colecțiune de Legi și Regulamente (1 ianuarie 1936-31 decembrie 1936) Tomul XVI, Partea I A Legi, Edițiune oficială întocmită în conformitate cu art. 37 din Constituție și art. 3 din legea pentru organizarea Consiliului Legislativ, Monitorul Oficial și Imprimeriile statului, Imprimeria centrală, București 1937.

Cartea I cuprinde 12 Titluri:

I – *Dispozițiuni generale*, II – *Aplicarea legii penale*, III – *Pedepse*, IV – *Măsuri de siguranță*, V – *Restituiri și despăgubiri*, VI – *Infrațiunea*, VII – *Cauzele care apără de răspunderea penală sau o micșorează*, VIII – *Concurs de circumstanțe agravante și atenuante*, IX – *Condițiunile privitoare la incriminarea infracțiunilor supuse plângerii prealabile*, X – *Stingerea incriminării, executării pedepsei și a incapacităților ce decurg din condamnare*, XI – *Dispozițiuni generale referitoare la infracțiunile de presă*, XII – *Explicarea unor termeni legali*.

Cartea II cuprinde 15 Titluri, după cum urmează: I – *Crime și delictе contra statului*, II – *Delictе în contra exercițiului drepturilor politice și cetățenești*, III – *Crime și delictе contra administrației publice*, IV – *Delictе contra administrației justiției*, V – *Delictе contra cultului și respectului datorat morților*, VI – *Crime și delictе contra liniștei publice*, VII – *Crime și delictе care produc pericol public*, VIII – *Delictе contra sănătății publice*, IX – *Crime și delictе contra intereselor publice*, X – *Delictе contra creditului Statului sau creditului particular*, XI – *Infrațiuni contra pudoarei și bunelor moravuri*, XII – *Delictе contra familiei*, XIII – *Crime și delictе contra persoanelor*, XIV – *Crime și delictе contra patrimoniului*, XV – *Delictе contra dreptului de răspuns prin presă și alte delictе comise în administrarea presei*.

Cartea III cuprinde Titlul I – *Dispozițiuni generale* și Titlul II – *Contravenții în special*.

Cât privește Cartea a IV-a, aceasta cuprinde *dispozițiuni transitorii*, între care și cele de la art. 597 alin. (2) pct. 1-9, având următorul cuprins:

„De la 1 ianuarie 1937 se abrogă:

1. *Codul penal din 30 octombrie 1864, în vigoare în Vechiul Regat și Basarabia, cu modificările ulterioare, precum și dispozițiunile art. 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72 și 73 din legea din 26 iunie 1921, pentru organizarea Dobrogii Noi;*

2. *legea presei din 13 aprilie 1862, în vigoare în Vechiul Regat;*

3. *Codul penal din 29 mai 1878 (legea V), referitor la crime și delictе și Codul penal din 14 iunie 1879 (legea XL), referitor la contravenții, ambele în vigoare în Transilvania, precum și legea din 21 iunie 1880 (legea XXXVII) referitoare la punerea în aplicare a acestor coduri;*

4. *legea XXXI din 1908, denumită Novela penală, referitoare la suspendarea condiționată a executării pedepsei la minori și la unele infracțiuni, precum și legea VII din 1913, referitoare la instanțele minorilor, ambele în vigoare în Transilvania;*

5. *legea XXI din 1913, referitoare la vagabonzi, legea XL din 1914, pentru apărarea autorităților, legea XLI din 1914 pentru apărarea onoarei, toate în vigoare în Transilvania;*

6. *legea XIV din 1914 asupra presei, în vigoare în Transilvania;*

7. orice alte legi care au completat sau amplificat codurile și legile penale în vigoare în Transilvania;

8. Codul penal din 27 mai 1852, în vigoare în Bucovina, precum și legea din 17 decembrie 1872 cu modificările ulterioare, în vigoare în aceeași provincie;

9. acele dispozițiuni din legile speciale cu caracter penal de pe întreg teritoriul țării care sunt în contradicție cu dispozițiunile actualului cod.”

S-a arătat cu privire la Codul penal din 1936 că a fost influențat în special de concepția școlii penale neoclasice. Argumentul esențial a fost întemeiat pe considerentul conform căruia era mai indicat ca noua legiuire penală să urmeze o cale străbătută de majoritatea codurilor europene adoptate după primul război mondial și nu una neexperimentată de practica legislativă (ca un comentariu de doctrină – concepția pozitivistă a lui E. Ferri nu fusese experimentată în practică, întrucât Codul penal Italian din 1921 al cărui inspirator era, rămăsese la stadiul de proiect)²⁴. Expunerea la Proiectul Codului penal reține însă că „având să aleagă între cele două importante școli cari își dispută întâietatea, școala clasică și școala pozitivistă, proiectul de cod penal, așa cum este prezentat își afirmă independența sa atât față de spiritual tradiționalist în materie de codificare, cât și față de diferitele școli penale.(...) Proiectul codului penal a urmat o cale mult mai sigură, aceea a eclecticismului, adoptând instituțiile și regulile juridice cele mai potrivite pentru a stăvili valul mereu crescând al criminalității. Cu alte cuvinte, proiectul de cod penal a adoptat numai acele principii cari sunt definitiv câștigate în știință, sau cari nu sunt încă înlăturate, ținând seama și de dezideratele conștiinței juridice contemporane”²⁵.

Doctrina evidențiază reglementările privind aplicarea legii penale în timp și spațiu, precum și cele referitoare la pedepse. Potrivit concepției Codului penal din 1864, pedepsele erau de trei feluri: pentru crime, pentru delikte și pentru contravenții. Pe lângă pedepsele principale codul prevedea pedepse complementarii și accesorii. În legătură cu pedepsele principale pentru crime și delikte, codul făcea distincție între infracțiunile de drept comun și cele politice. Sistemul pedepselor a fost similar cu cel prevăzut în codul penal din 1864. Totuși, Codul penal din 1935 s-a caracterizat printr-o înăsprire a regimului punitiv, maximul pedepselor fiind mai ridicat, înăsprire explicată de doctrină ca o necesitate determinată de creșterea criminalității după primul război mondial. Tot în doctrină²⁶ se apreciază că doar în aparență sancțiunile penale erau mai blânde. În realitate, codul a sancționat mai grav o serie de infracțiuni, prin utilizarea unui procedeu camuflat: anumite

²⁴ Responsabili de volum D. Firoiu și L. Marcu, *Istoria Dreptului Românesc*, vol. II, Partea a II-a, Ed. Academiei Republicii Socialiste România, București, 1987, pp. 399-409.

²⁵ Expunere de motive, *op. cit.*

²⁶ E. Cernea, E. Molcuț, *op. cit.*, p. 267.

infrațiuni erau scoase din categoria crimelor și trecute în categoria delictelor, dar sancțiunea delictelor era mai aspră, iar minimul pedepselor mai ridicat. Pe de altă parte, posibilitatea judecătorului de a reduce valoarea pedepsei era mult restrânsă. Cu privire la tehnica de redactare, Codul penal din 1936 a fost caracterizat drept remarcabil, deoarece textele sale sunt precise, iar definițiile și conceptele sunt clare, ca expresie a nivelului evoluat al științei penale românești.

În **perioada 1938-1944** se constată o înăsprire a regimului pedepselor. Cele două coduri penale (cel pus în aplicare în 1937 și Codul justiției militare din același an) au fost supuse unor modificări și completări substanțiale, domeniul cel mai vizat fiind cel al ordinii și siguranței statului. În această perioadă au fost adoptate o serie de legi penale speciale: Legea pentru înfrânarea și reprimarea speculei ilicite (17 iunie 1923), Legea pentru apărarea liniștii și creditului țării (2 aprilie 1930), Legea pentru reprimarea unor infrațiuni contra liniștii publice (Legea Mârzescu, 19 decembrie 1924). Prin aceasta din urmă se pedepseau cu privarea de libertate de la 5 la 10 ani, cu amenzi substanțiale și închisoare corecțională cei care se afiliau la asociații sau care dădeau instrucțiuni pentru procurarea mijloacelor materiale necesare unor acțiuni îndreptate împotriva proprietății și a persoanelor. Grave sancțiuni penale erau prevăzute și împotriva celor care prin discursuri, cântece tendențioase sau declarații publice îndemnau la manifestări împotriva proprietății private și a persoanelor. Erau sancționate penal expunerea sau purtarea în public de embleme, insigne, steaguri sau pancarte, când prin ele se urmărea aducerea unor atingeri proprietății și proprietarilor. Într-un text distinct era sancționat faptul de a intra în legătură cu vreo persoană sau asociație din străinătate în scopul de a primi instrucțiuni sau ajutoare. Erau aspru pedepsite și acțiunile care urmăreau schimbarea ordinii sociale. O primă modificare a legii a fost adusă în anul 1927 în condițiile declanșării crizei dinastice, noile dispoziții vizând apărarea regimului monarhic în România. I-au fost aduse noi modificări prin Legea pentru reprimarea unor noi infrațiuni contra liniștii publice din 12 mai 1933, cunoscută și sub numele de legea Mironescu. Aceasta sancționa baricadarea în clădirile publice sau clădirile întreprinderilor industriale ori comerciale publice și private, precum și refuzul de a le părăsi. Doctrina arată că normele penale cuprinse în legea Mârzescu-Mironescu s-au aplicat în mod distinct ca izvor de drept aparte, chiar și după intrarea în vigoare a Codului penal din 1936²⁷. Se mai menționează Legea pentru autorizarea stării de asediu din 4 februarie 1933, noi legi cu același obiect în 16 martie 1934, iar în 1937, tot pe linia înăsprii reprimării penale, s-a adoptat Legea pentru prelungirea stării de asediu din 15 martie.

²⁷ *Ibidem*, p. 268.

5. Concluzii

Reperetele pe scurt prezentate evidențiază importanța Marii Uniri pentru unificarea legislației penale. Chiar dacă împrumuturi vizibile și dezvoltarea asemănătoare a legislației penale pe teritoriul românesc este incontestabilă, abia după desăvârșirea Unirii, și chiar la o bună perioadă după aceasta, a fost posibilă și adoptarea unui Cod penal unic, care să cristalizeze toate aceste evoluții.

Efortul de unificare a legislației penale de la acel moment trebuie privit și într-un context mai larg, evidențiat în expunerea de motive la Codul penal unde se reține, între altele, că „nu ne putem opri de a face constatarea că împreună cu noi, în același timp, mai sunt încă alte șase State, iar noi suntem al șaptelea, cari lucrează la reformarea și unificarea dreptului lor penal: Spania, Grecia, Iugoslavia, Italia, Polonia, Cehoslovacia. Această sfortare nu s-a manifestat însă numai în lăuntru diferitelor țări, ci și în reuniuni internaționale, tinzându-se la stabilirea unei comunități de vederi pentru exercitarea represiunii”²⁸.

Nu ne putem împiedica să nu observăm la Centenar, la 100 de ani de la înfăptuirea Marii Uniri, că ne aflăm într-o paradigmă asemănătoare, ce a unificării dreptului penal, de această dată la nivelul Uniunii Europene unde, tot mai vizibil, se construiește un drept penal european. Așa cum, cu 100 de ani în urmă, era greu de conceput ca într-un stat unitar „legile cari asigură ordinea publică și liniștea obștească să difere de la o provincie la alta”²⁹, tot astfel în prezent este greu de conceput integrarea europeană fără norme comune în materie penală, cel puțin în domeniile în care este incidentă criminalitatea transfrontalieră. Astfel cum doctrina subliniază, emergența unui drept penal european este produs al dezbatelor și crizelor. Apariția sa este o reacție la riscurile de securitate – mai multe ca oricare altele, prevederile referitoare la securitate sunt motorul edificării dreptului penal european³⁰.

²⁸ Adunarea Deputaților, Sesiunea ordinară prelungită 1927-1928, la Comisia de legislație civilă, comercială și criminală, Expunere de motive la Proiectul Codului penal – Ministerul Justiției, Biroul de legislație, Direcțiunea Afacerilor Judiciare.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ F. and J. Kremer (eds.), *Law and Security in Europe: Reconsidering the Security Constitution*, 2013, apud K. Nuotio, *European Criminal Law*, în *The Oxford Handbook of Criminal Law*, Oxford University Press, 2016, pp. 1115-1138.

PĂSTRAREA VALORILOR JURIDICE ȘI MORALE TRADIȚIONALE ALE POPORULUI ROMÂN ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ROMÂNEASCĂ

Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ
Associate Member of the Academy of Scientists¹

Abstract

The present study aims to address the significance of the Romanian moral values in the public administration of the present. The traditions are the elements that ennoble a nation. They are the „Romanian ie” placed on the trunk of a state, in general, and of the Romanian state and law in particular. We will analyze, among these values, those who have the vocation to represent legal values but also collective moral values such as patriotism, professionalism, generosity, compassion, dignity, respect for family in the traditional sense of the term, humanism, materialized in love for people, in general, and for your neighbor, in particular love for animals, for nature, for tolerance, for the common good.

Keywords: *moral values, traditions, preservation, public administration, patriotism, altruism, family, respect, dignity, humanism, common good.*

1. Constituționalitatea tradițiilor democratice ale poporului român

Tradițiile înobilează o națiune. Îi dau identitate. Ele sunt precum ia românească, bijuteria din lada de zestre a poporului român. Tradițiile sunt constante înrădăcinate în spiritualitatea unui popor, care îi dau identitate. Ele au la bază obiceiuri, respectiv comportamente, atitudini, trăiri transmise de-a lungul timpului între generații, în conținutul cărora pecetea originilor este primentă de mutațiile produse în timp.

Cât de importante sunt tradițiile pentru un popor a fost magistral exprimat de Sun Tzu², unul din filozofii chinezi ai secolului al VI-le î.Hr., „*Taie-le rădăcinile,*

¹ Prof. univ. dr. la Facultatea de Drept a Universității București, email prof.verginia.vedinas@gmail.com.

² Sun Tzu s-a născut în anul 545 î.Hr. și a murit în anul 470 î. Hr. A fost un general chinez, este autorul lucrării Arta războiului, care reprezintă o lucrare importantă de strategie militară chineză.

acoperă-le cerul, distruge-le tradițiile, dezbină-i, fă-i să se rușineze de ceea ce sunt. Astfel, nu va trebui să lupți pentru a-i cuceri, pentru că, speriați de ceea ce vor fi devenit, te vor implora pe tine să vii și să-i salvezi de ei înșiși”.

În forma inițială a Constituției³, nu se regăsea, în cuprinsul acesteia, referirea la *tradiții*. Regăseam în schimb menționat *obiceiul* care, cum am precizat anterior, stă la baza tradițiilor, prevăzut de fostul art. 41, devenit art. 44 după revizuire, care, în același alin. (7) așază obiceiul, alături de lege, în ceea ce privește sarcinile pe care le poate naște pentru titularul unui drept de proprietate. Textul prevede că „*Dreptul de proprietate obligă la respectarea sarcinilor privind protecția mediului și asigurarea bunei vecinătăți, precum și la respectarea celorlalte sarcini care, potrivit legii sau obiceiului, revin proprietarului*”.

Cum ne-am exprimat și cu alte prilejuri⁴, prin acest text obiceiul capătă valoare de **izvor de drept de rang constituțional**, care, alături de lege, impun proprietarului sarcinile pe care acesta trebuie să le respecte în exercitarea dreptului său.

În conținutul textului pre citat mai regăsim referirea și la «*buna vecinătate*», a cărei asigurare impune proprietarului respectarea unor *prescripții juridice*, dar și *morale*. În ceea ce privește *prescripțiile juridice*⁵, impuse prin norme *onerative* sau *prohibitive*, ele vizează anumite *servituți*, naturale și legale, prevăzute de Codul civil⁶, sau anumite *interdicții*, cum ar fi cea de a planta la o anumită distanță dintre două proprietăți sau de a executa anumite construcții între zidul dintre două proprietăți. Prin referirea la *prescripțiile morale*, am avut în vedere particularitățile bunei vecinătăți instituite prin relațiile personale dintre vecini, determinate de specificul nevoilor fiecăruia, de existența lor personală, de structura familiei, de starea de sănătate, de protecția vieții private, aspecte care nu pot fi legiferate. Exemplu, o tragedie petrecută în familia unuia dintre vecini o determină pe cealaltă să manifeste un anumit respect față de o asemenea împrejurare, o obligă să se rețină în a organiza acțiuni cu caracter distractiv, îi impune să-i fie alături, să o sprijine efectiv etc.

Prin modificările care i s-au adus prin Legea nr. 429/2003⁷, s-au introdus reglementări prin care s-a conferit o valoare constituțională conceptului și i s-a îmbogățit conținutul. Avem în vedere, în principal, art. 1 alin. (3), al cărui conținut s-a îmbogățit în partea lui finală, prin referirea la *tradițiile democratice ale*

³ Constituția, în forma inițială, a fost publicată în M. Of. nr. 233 din 21 noiembrie 1991.

⁴ V. Vedinaș, *Drept administrativ*, ed. a X-a, Universul Juridic, București, 2017, pp. 53-54.

⁵ Fl. Baias în I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.), *Constituția României, Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 441.

⁶ Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 505/15 iulie 2011, cu modificările și completările ulterioare.

⁷ Publicată în M. Of. nr. 758/29 oct. 2003. Constituția a fost republicată în M. Of. nr. 767 din 31 octombrie 2003.

poporului român. Textul are, în prezent, trei teze esențiale: prima, prin care se proclamă *caracterele statului român*, de stat *de drept, democratic și social*; cea de-a doua, prin care se menționează care sunt valorile supreme și garantate de statul român, fiind vorba despre *demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenești, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic*; cea de-a treia vizează reperele prin raportare la care se realizează și garantează valorile fundamentale, fiind vorba despre *spiritul tradițiilor democratice ale poporului român și idealurile Revoluției din Decembrie 1989*. Constatăm că legiuitorul constituant derivat a adăugat o idee de substanță⁸, care conferă soliditate și perenitate valorilor supreme și garantate.

2. Scurte considerații istorice

Administrația publică este un segment esențial al vieții publice din orice stat. etimologia latină a termenului (*ad-* la, către și *minister-* servitor, supus) îi dezvăluie misiunea ancestrală, juridică și etică, în egală măsură, de a fi în slujba a ceva, de a servi ceva. Ce anume servește administrația? Colectivitatea, nevoile acesteia, interesul public, aceștia sunt destinatarii activității administrației publice. Caracterul concret al acțiunilor sale este determinat de specificul nevoilor fiecărei colectivități, mai restrânse sau mai extinse. În acest *specific* se regăsește identitatea locală sau națională a comunităților pe care administrația are misiunea să le slujească.

A face legi (legiferare), a soluționa conflicte de drepturi și interese (jurisdicție) și a satisface nevoile sociale de interes public, prin punerea legilor în executare și prestarea de servicii publice (executivul), reprezintă triada funcțiilor statului. Ultima, în enumerare, dar nu și ca semnificație, este misiunea administrației. Spunem *nu și ca semnificație*, pentru că, spre deosebire de primele două, activitatea administrației «acoperă» existența umană, individuală și colectivă. Aceasta este de neconceput, de la naștere și până dincolo de trecerea în neființă, fără implicarea organelor administrative. Mai mult chiar, pentru a se realiza funcția de legiferare și cea jurisdicțională, este necesară intervenția administrației, prin acțiuni care înlesnesc exercitarea lor, care fac parte din categoria unei *administrații – mijloc de realizare a competenței*, după cum recunoaște doctrina⁹ și consfințește legea, începând cu cea fundamentală. Avem în vedere consacrarea

⁸ I. Muraru, E. S. Tănăsescu, în I. Muraru, E. S. Tănăsescu (coord.), *Constituția, România*, op. cit., p. 17.

⁹ Ne raportăm la teza neconcordanței Școlii de drept public de la Cluj, conform căreia activitate de natură administrativă desfășoară toate autoritățile publice, nu doar cele din sfera executivului, care au nevoie, pentru a-și realiza obiectivele, și de activități administrative. Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol. 1, ed. a IV-a, Ed. All Beck, București, 2005, p. 52.

posibilității, prin art. 52 și 126 alin. (6) din Constituție, ca orice act de natură administrativă, indiferent de autoritatea publică de la care emană (executivă, legislativă, judecătorească, autorități autonome care exced acestora, cum sunt Curtea Constituțională sau Curtea de Conturi), să poată fi atacat pe calea contenciosului administrativ, dacă vatămă drepturi sau interese legitime.

Un asemenea adevăr l-a conștientizat umanitatea, în evoluția ei, pentru că ea a avut nevoie «*să se organizeze*» pentru a-și duce existența, pentru a se apăra de dușmani, ceea ce a determinat-o să creeze reguli. De aceea, mari dascăli ai dreptului recunosc faptul că aceste reguli, devenite norme ale dreptului administrativ, au apărut chiar înaintea dreptului constituțional¹⁰, ele au ordonat și condiționat evoluția comunităților și, mai târziu, a statelor.

În România regăsim forme de activitate administrativă, instituții, proceduri, consacrate prin norme cutumiare, încă din perioada lui Burebista, sub forma unor *perceptorii*, care strângeau impozitele, ceea ce a reprezentat „o specializare a funcțiilor publice”^m, pentru ca, despre un veritabil drept administrativ să putem vorbi în perioada *Dacia Romana*, prin aplicarea dreptului roman în organizarea și guvernarea provinciei cucerite. Reguli de natură administrativă au continuat să existe și după retragerea romană. În perioada Evului Mediu, ele au îmbrăcat forma *legii (obiceiului) țării*, încorporate apoi în *pravilele domnești*, pentru ca, prin cele două Regulamente Organice din 1831 și 1832 al Munteniei și al Moldovei, să se consacre „un regim juridic administrativ în sensul modern al termenului”ⁿ².

Menționăm, succint, semnificația legilor administrative adoptate de Domnitorul Alexandru Ioan Cuza, cel care a făcut și «*Mica Unire*», urmate de reglementările apărute în perioada interbelică, pe care ne îngăduim să o considerăm *perioada de aur* a dreptului public românesc, atât sub aspectul **legislației**, clădite pe principiile generoase, modern-democratice ale Constituției din 1923, cât și sub aspect **doctrinar**, prin reprezentanți de marcă precum Paul Negulescu, Anibal Teodorescu, Erast Diti Tarangul, Constantin Rarincescu, Jean Vermeulen sau Marin Văraru.

Aceștia au «scos» dreptul românesc dincolo de granițele statului, prin recunoașterea de care s-au bucurat, în principal, din partea autorilor francezi de drept public, cu care s-au aflat într-un permanent contact. De altfel, în paginile Revistei de Drept Public, erau publicate articole aparținând și marilor autori francezi, alături de cei români.

În perioada interbelică au fost adoptate legi care au reglementat instituții importante ale dreptului administrativ, cum ar fi Legea privind Statutul funcționarilor publici din 1923 sau Legea contenciosului administrativ din 1925, legile

¹⁰ E. Molcuț, D. Oancea, *Drept privat roman*, Casa de Editură și Presă „Șansa S.R.L.”, București, 1995, pp. 7-8.

¹¹ P. Gogeanu, *Istoria dreptului românesc*, Tipografia Universității București, p. 5.

¹² A. Iorgovan, *op. cit.*, p. 113.

aplicabile administrației publice și s-a încercat chiar un proces de codificare a unor materii importante ale dreptului administrativ, cum ar fi funcția publică.

Progresele realizate relevă preocuparea pentru perfecționarea activității administrației și, în acest fel, a modului în care erau satisfăcute nevoile cetățenilor, cum era administrată și guvernată țara. Marea Unire din 1918 a «*dat aripi*» modernizării statului român, sub toate aspectele, inclusiv cel administrativ. Aflați la Universitatea din Lille pentru a susține cursuri ca *visiting profesor*, ne-am bucurat să constatăm cu câtă reverență vorbesc profesorii de drept administrativ de la această prestigioasă universitate franceză despre marii profesori de drept public din România, din perioada interbelică, dar și din cea postbelică și actuală, cât de cunoscute și recunoscute sunt activitatea și operele acestora, precum și colaborarea dintre școala juridică românească și cea franceză.

Este un truism faptul că dreptul românesc s-a format pe filonul celui francez, dar acest lucru nu înseamnă că el nu a influențat și nu a contat, la rândul său, pentru dreptul din această țară. Și, mai ales, nu înseamnă că el nu a avut identitate, că nu a reflectat, prin regulile care l-au alcătuit, de-a lungul timpului, specificitatea poporului român, a nevoilor și aspirațiilor sale legitime.

Putem afirma, fără a fi acuzați de lipsă de modestie, ca slujitor al acestei ramuri a dreptului, că trunchiul dreptului administrativ român are rădăcinile puternic împlântate în solul fertil al societății românești, iar misiunea celor care îl slujim astăzi este să o continuăm pe cea a înaintașilor noștri. Să-i dezvoltăm tradițiile, valorile morale și legale, în egală măsură. Pentru că dreptul fără morală este lipsit de sens. Iar morala fără drept este neputincioasă.

3. Valori juridice și morale tradiționale în administrația românească

Precizăm încă de la început că nu suntem adepții tezei că ar trebui să ne raportăm exclusiv la tradiții. Să rămânem «*înregimentați*» în ele. Societatea evoluează și, odată cu ea, și nevoile oamenilor, așteptările lor, precum și mijloacele ca acestea să fie satisfăcute. Administrația este un fenomen viu, în continuă transformare. De aceea, multă vreme și mulți autori au negat posibilitatea codificării dreptului administrativ, care ar deriva din această nevoie de adaptare permanentă la nevoile cotidiene, care se schimbă în permanență. De aici recunoașterea **principiului adaptabilității**, care este unul dintre principiile care guvernează regimul exercitării serviciilor publice și al activității administrației, în ansamblul său. El este prevăzut și în art. 587 alin. (4) din Codul administrativ al României, adoptat de Parlamentul României în data de 9 iulie 2018, aflat la data redactării prezentului studiu, în faza de control prealabil al constituționalității sale, conform căruia **adaptabilitatea** „*presupune faptul că, în vederea îndeplinirii obiectivelor sale, administrația publică are obligația de a răspunde nevoilor societății*”.

Suntem adepții tezei că, pentru România timpului prezent, o administrație cu adevărat performantă, este cea în care se îmbină constantele valoroase cuprinse în tradițiile democratice ale administrației românești, cu mijloacele, legislative și instituționale ale etapei de evoluție actuală a țării, raportate la exigențele impuse de calitatea de stat membru al Uniunii Europene.

După 1990, administrația românească a fost supusă unui proces de «*primenire*» normativă și instituțională, inerent abandonării regimului politic de tip totalitar și trecerii la un stat de drept și democratic. Au fost considerate astfel, o nevoie stringentă și chiar înainte de adoptarea Constituției, au fost adoptate două legi importante pentru administrația publică locală, respectiv Legea nr. 69/1991 a administrației publice locale¹³ și Legea nr. 70/1991 a alegerilor locale¹⁴, ambele abrogate în prezent, după ce, în 1990 fusese adoptată Legea nr. 29/1990 a contenciosului administrativ¹⁵, înlocuită prin actuala Lege nr. 554/2004¹⁶.

Primele două legi conțin instituții care se regăseau de aproape un veac și jumătate în sistemul juridic românesc, și avem în vedere *primarii* și *consiliile locale*, ca *organe executive* și *deliberative* ale administrației publice în unitățile administrativ-teritoriale, sau *prefecții*, reprezentanții tradiționali ai Guvernului în teritoriu. În conținutul ambelor legi se regăsesc norme care privesc *asigurarea dreptului la identitate al minorităților naționale*, inclusiv prin *posibilitatea de a se adresa în limba lor în raporturile cu administrația publică locală*. Acest lucru relevă valori caracteristice națiunii noastre, precum *toleranța*, *dragostea de semeni*, *caracterul primitor*, *deschiderea*, *recunoașterea diversității*, *acceptarea structurii specifice a neamului românesc*, în care s-au integrat, de-a lungul mileniilor, diferite etnii. Este important de înțeles faptul că **până în 2003, când a fost revizuită Constituția, nu se regăsea, în cuprinsul ei, nicio prevedere care să recunoască o asemenea posibilitate**. Singurele prevederi erau cele cuprinse în art. 13, care proclama *caracterul de limbă oficială al limbii române*, și în fostul art. 148, devenit 152 după republicarea Legii fundamentale, prin care prevederea respectivă era calificată ca o *limită a revizuirii*.

Printre elementele de noutate aduse de Legea nr. 429/2003 s-a aflat și completarea art. 120 cu un nou alineat, prin care se prevede că „*În unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând unei minorități naționale au o pondere semnificativă se asigură folosirea limbii minorității naționale respective în scris și oral, în relațiile cu autoritățile administrației publice locale și cu serviciile publice deconcentrate, în condițiile prevăzute de legea organică.*” Modalitățile în care se exercită acest drept sunt dezvoltate, de *lege lata*, de prevederile Legii nr. 215/2001 a administrației

¹³ M. Of. nr. 238 din 28 noiembrie 1991, republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996.

¹⁴ M. Of. nr. 239 din 28 noiembrie 1991, republicată în M. Of. nr. 79 din 18 aprilie 1996.

¹⁵ M. Of. nr. 122 din 08 decembrie 1990.

¹⁶ M. Of. nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

publice locale, iar după intrarea în vigoare a Codului administrativ, care abrogă această lege, de prevederile Codului.

De precizat că un asemenea drept era recunoscut și în Constituțiile socialiste. Exemplu, Constituția din 1948¹⁷ prevedea, în art. 24, că *în Republica Populară Română se asigură naționalităților conlocuitoare dreptul de a folosi, în circumscripțiile și de altă naționalitate, limba maternă, în scris și oral, în învățământul de toate gradele, în justiție și administrație*. Corelativ cu acest drept, se consacra însă și caracterul obligatoriu al predării limbii române în toate școlile, ceea ce reprezintă o recunoaștere implicită a caracterului de limbă oficială al limbii române.

În ceea ce privește Codul administrativ, art. 94 alin. (1) al acestuia conține o normă sensibil apropiată de cea existentă în art. 19 din Legea nr. 215/2001¹⁸, potrivit căreia *„În unitățile administrativ-teritoriale, în care cetățenii aparținând minorităților naționale au o pondere de peste 20% din numărul locuitorilor, autoritățile administrației publice locale, instituțiile publice aflate în subordinea acestora, organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean, precum și prefecturile, serviciile publice deconcentrate, au obligația să asigure în raporturile cu aceștia, folosirea limbii minorității naționale respective, în conformitate cu prevederile Constituției, ale prezentului Cod și ale tratatelor internaționale la care România este parte”*.

Comparând acest text cu cel al Constituției, constatăm că el este mult mai dezvoltat, în sensul că include atât subiecte de drept care derivă din norma constituțională, cum ar fi *instituțiile publice aflate în subordinea acestora, organismele prestatoare de servicii publice și de utilitate publică de interes local sau județean*, cât și unele pe care acesta nu le prevede, cum ar fi *prefecturile*, ceea ce poate fi considerat ca o **adăugare nepermisă la Constituție**.

Cel de-al doilea alineat al art. 94 ridică și el probleme, care au fost semnalate, cu caracter vehement critic, la nivelul dezbaterii publice, în sensul că el **permite autorităților și instituțiilor publice menționate la alin. (1) să hotărască folosirea limbii materne, chiar dacă numărul reprezentanților minorității naționale se află sub pragul de minim 20%**¹⁹.

Această posibilitate a generat abordări mediatice cu caracter legitim de contestare²⁰, determinate de temerea că ea va genera abuzuri, că jocuri și interese

¹⁷ Publicată în M. Of. nr. 87 bis din 13 aprilie 1948.

¹⁸ Republicată în M. Of. nr. 123 din 20 febr. 2007, cu modificările și completările ulterioare.

¹⁹ Art. 94 alin. (2) din Cod are următorul conținut: *„Autoritățile și instituțiile publice, precum și celelalte entități juridice prevăzute la alin. (1), prin hotărârea organelor lor deliberative sau, după caz, organelor de conducere, pot decide asigurarea folosirii limbii minorităților naționale în unitățile administrativ-teritoriale în care cetățenii aparținând minorităților naționale nu ating ponderea prevăzută la alin. (1).”*

²⁰ Invocăm, în acest scop, dezbaterile care au avut loc la mai multe posturi de televiziune, între care, *„vârf de lance”* a fost postul Realitatea TV.

politice, conjuncturale, vor determina adoptarea unor asemenea hotărâri, care în mod evident sunt în afara Constituției, aceasta referindu-se la o **ponderare semnificativă**. În contextul în care această sintagmă a fost aplicată în legislație, în mod tradițional, ca însemnând **minim 20%**, este evident că un procent plasat cu mult sub el ar goli de conținut norma constituțională.

Corelativ cu dreptul de a utiliza limba natală, **cunoașterea limbii oficiale a statului reprezintă o formă de atașament a unei persoane la statul respectiv**, în contextul în care ea reprezintă, alături de obiceiuri și tradiții, unul din elementele constitutive ale unei națiuni. Legile privind statutul funcționarilor publici au prevăzut-o în mod constant ca și condiție de accesare într-o funcție publică, și avem în vedere atât Statutul interbelic, cât și cel actual, încă reglementat de Legea nr. 188/1999, iar după intrarea în vigoare a Codului administrativ, care o abrogă, reglementarea se va afla în partea a VI-a a Codului.

În ceea ce-i privește pe **funcționarii publici**, în statutul lor s-a regăsit, de-a lungul timpului, **credința față de țară**, care este o componentă a **patriotismului, profesionalismul și o moralitate acceptabilă**, cum este ea menționată adeseori în documentele internaționale. Sunt acestea valori cu substrat juridic și moral, în egală măsură, care se reflectă în **procedura de recrutare într-o funcție publică**, în **impunerea unor condiții precum studiile de specialitate**, de regulă cu **caracter administrativ, experiența, exigențele de moralitate sau depunerea jurământului de credință**, obligatorie pentru toți titularii de funcții și demnități publice. Din nefericire, asistăm la un soi de pervertire a semnificației lor în cele aproape trei decenii de la momentul istoric Decembrie 1989. Patriotismul a devenit un soi de defect, asociat cu o anumită jenă pe care o resimt unii atunci când se face referire la el. O boală, mai rea decât ciuma, inclusiv cea porcină, de tristă actualitate în acest moment. Invocăm, mereu, în speranța că vor înțelege și cei mai **«îndărătnici»**, că Aristotel, savantul antichității, considera că **un om de stat trebuie să fie întruparea a trei valori esențiale: competența, caracterul (moralitatea) și dragostea față de țara lui**. Cât de actuale sunt aceste gânduri ne ajută istoria, trecută, prezentă și, suntem convinși, viitoare, să înțelegem. Ca specialist în drept public, nu ne poate fi indiferentă realitatea contrară acestor valori care se relevă prea adeseori. În care ni se pare că asistăm nu la o **păstrare**, ci la o **trădare** a lor. Cu **«virulență»** se manifestă nu doar încălcările exigențelor de merit și competență, ci și a celor de natură morală, iar România ultimilor ani poartă amprenta unei cazuistici nefericit de bogate, cu toate exagerările care este posibil să se fi manifestat, de fapte de corupție. Acestea au reprezentat un veritabil flagel, real, dar și posibil supradimensionat, atașat unei bune perioade din istoria actuală a României, cu care, din nefericire, ne-am identificat și în exterior, nu doar în interior.

Am putut constata – și, la început, ne-a bucurat –, că se manifestă o anumită apetență pentru normarea aspectelor morale ale comportamentului profesional în

administrația publică. În primul rând, avem în vedere pe titularii de diferite funcții și demnități în stat. O concretizare a acestui interes se exprimă prin adoptarea de *coduri deontologice*, credem că rare mai sunt profesiile sau funcțiile unde să nu avem și un astfel de *cod*. În conținutul lor se regăsesc principii precum *respectul față de funcție și de beneficiarii ei*, demnitatea, neutralitatea și imparțialitatea, precum și *obligația unui comportament profesional corespunzător*, care este „o chintesență a probității, demnității și a suportului pentru funcție”²¹. Din păcate, adoptarea și existența lor nu au adus reale beneficii în activitatea administrației publice.

Sunt aspecte care trebuie să ne preocupe, pentru că ele ne afectează, din păcate, pe termen lung, identitatea națională.

4. Institutul de Științe Administrative „Paul Negulescu” și Revista de Drept Public

În anul 1925, Paul Negulescu înființează Institutul de Științe Administrative al României, pe care l-a condus până la sfârșitul vieții, în 1946. În programul Institutului se menționa cu înființarea acestui Institut s-a făcut „*fără niciun sprijin oficial sau subvenție din partea statului*”. Misiunea asumată de acesta a constituit-o **elaborarea unei doctrine administrative românești unitare**, care „*să servească drept călăuză organelor administrative și instanțelor judecătorești*”. Institutul a stabilit relații cu organisme științifice internaționale, cum ar fi Institutul Internațional de Drept Public, cu personalitățile momentului, care au venit și conferențiat în România, în egală măsură în care marii profesori de drept public din țara noastră, precum Paul Negulescu sau Anibal Teodorescu, au fost prezenți în amfiteatrele marilor universități ale Europei.

În 1926 Institutul înființează Revista de Drept Public, în paginile căreia, cum am menționat deja, au publicat mari profesori de drept public din Franța, precum Leon Duguit, H. Berthelemy, M. Hauriou, dar și din alte țări, precum Hans Kelsen de la Universitatea din Viena, și exemplele pot continua²².

După 1990, în România s-a simțit nevoia de a așeza învățământul administrativ pe alte coordonate, ceea ce s-a realizat prin **desființarea** instituțiilor de învățământ specifice regimului de tip totalitar²³ și **crearea** de noi instituții de învățământ, prima dintre ele fiind Școala Națională de Științe Politice și Administrative

²¹ I. V. Ivanoff, *Deontologia funcției publice*, Ed. Bibliotheca, Târgoviște, 2010, p. 87.

²² Pentru dezvoltări, a se vedea A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, pp. 216-217.

²³ Avem în vedere desființarea Academiei „Ștefan Gheorghiu”, care era plasată sub conducerea fostului Partid Comunist (P.C.R.).

(S.N.S.P.A)²⁴, mai întâi cu învățământ post-universitar de doi ani, apoi transformată în universitate.

Ulterior, au apărut specializări de drept administrativ la instituții de învățământ superior de stat, sau au fost create facultăți particulare cu specializarea în administrație publică.

Până în 1990, la Sibiu a funcționat singura facultate de drept economic-administrativ, care a fost o perioadă închisă, apoi reînființată, iar la Facultatea de Drept din București exista o secție de drept economic-administrativ.

Acest lucru semnifica faptul că *„în sfârșit, s-a înțeles necesitatea revenirii la tradiția interbelică, anume la școlile, inclusiv superioare de administrație, ceea ce înseamnă acceptarea unui nou profil în învățământul superior”*²⁵.

În procesul de *„reînnoire a tradițiilor”*, cum se exprimă regretatul profesor, un moment deosebit l-a reprezentat reînființarea, prin actul autentificat prin Încheierea nr. 19380 din 23 decembrie 1994, a Institutului de Științe Administrative al României, și ulterior prin actul constitutiv, ca asociație, în baza Legii nr. 21/1924. Institutul a fost recunoscut ca secție națională a Institutului Internațional de Științe Administrative, iar în denumirea sa tradițională a fost adăugat numele lui Paul Negulescu, pentru a omagia rolul acestui corifeu al dreptului administrativ în crearea și dezvoltarea Institutului și a școlii românești de drept public, în ansamblul său. Denumirea Institutului a fost ulterior modificată, prin renunțarea la partea finală *«al României»*, în contextul în care legislația aplicabilă asociațiilor și fundațiilor impune ca în denumirea lor să nu se regăsească referiri la numele țării. În anul 2004, prin H.G. nr. 1323/2004²⁶ se conferă Institutului de Științe Administrative „Paul Negulescu” statutul de utilitate publică.

În anul 2007 prin Legea nr. 246/2007²⁷ a fost creat Institutul de Drept Public și Științe Administrative, for științific național, cu personalitate juridică de drept public, care s-a dorit a fi continuatorul, de pe un alt statut, al Institutului interbelic de științe administrative, în contextul în care activitatea Institutului reînființat în 1994 ca asociație era îngreunată de dificultățile economico-financiare specifice unui asemenea tip de persoană juridică. Crearea prin lege a acestui Institut s-a dovedit a fi *„cântecul de lebedă”* al regretatului dascăl, pe care nu a mai apucat să-l vadă funcționând, dar care, din nefericire și la ora actuală este practic inactiv, deoarece nu beneficiază de suportul financiar necesar să se organizeze și să funcționeze efectiv. Acest lucru denotă, din nefericire, un insuficient interes față de calitatea și performanța activității în administrație, neconștientizarea nevoii de

²⁴ Prin H.G. nr. 183/1991, publicată în M. Of. nr. 75 din 11 aprilie 1991.

²⁵ A. Iorgovan, *Tratat de drept administrativ, op. cit.*, vol. I, pp. 225.

²⁶ Publicată în M. Of. nr. 780/25 august 2004.

²⁷ Publicată în M. Of. nr. 485 din 19 iulie 2007.

specializare și de specialiști. Obiectivele declarate și declamate, mult-discutata „reformă” în administrația publică, presupun, în opinia noastră, și aportul specialiștilor, al teoreticienilor și practicienilor de valoare. În Franța, există o jurisdicție administrativă distinctă de cea judiciară, de drept comun, în fruntea căreia se află Consiliul de Stat, care are, printre misiunile sale, și rolul de *organ consultativ al Guvernului*. O instituție similară a existat și în România, fiind creată de Alexandru Ioan Cuza în 1864, însă ea a avut, din păcate, o existență efemeră, de numai 2 ani, fără a mai fi fost reînființat vreodată de la dispariția lui din 1866.

Unul din efectele caracterului deficitar al activității administrative îl reprezintă supraîncărcarea cu litigii a instanțelor de contencios administrativ. Precizăm faptul că peste 30%-40% din totalul litigiilor de la tribunale, curți de apel și Înalta Curte de Casație și Justiție sunt de contencios administrativ, ceea ce a determinat nevoia de modificare a Legii nr. 554/2004 a contenciosului administrativ, în sensul reorganizării competenței materiale și transferului soluționării unor litigii, cele care privesc executarea contractelor administrative, de la instanțele de contencios administrativ la cele de drept comun²⁸.

Aceasta nu este însă o soluție. **Numărul litigiilor de contencios administrativ reprezintă, în mod neîndoielnic, un criteriu după cât de bine funcționează administrația. De aceea, soluția este nu să apelăm la artificii procedurale, care pot avea efecte negative, ci să îmbunătățim activitatea de administrare și guvernare. Aceasta este adevărata cale.**

Concluzii

Păstrarea tradițiilor nu poate fi calificată, în opinia noastră, ca fiind „*contra curenului*”, pe considerentul că România face parte, de peste un deceniu, din marea familie europeană. Ne-am îngădui să spunem că, dimpotrivă, un asemenea statut îi îmbogățește conținutul. În toate documentele constitutive ale Uniunii Europene, se face referire la un **patrimoniu comun de valori**, constituit din cele specifice fiecărui stat membru, în care se regăsesc atât valori comune, cât și valori individuale pentru acestea. În egală măsură în care, în Tratatul de la Lisabona, în Titlul XXIII consacrat *cooperării administrative*, se prevede că „*Uniunea poate sprijini eforturile statelor membre pentru îmbunătățirea capacității lor administrative de punere în aplicare a dreptului Uniunii, în special, în facilitarea schimburilor de informații și de funcționari publici, precum și în sprijinirea programelor de formare*”. Constatăm conștientizarea, la nivelul Uniunii Europene, a rolului administrației în buna funcționare atât a fiecărui stat, cât și a Uniunii, în ansamblul său, condiționată de nevoia de performanță a personalului, în general, a funcționarilor

²⁸ Modificarea s-a realizat prin Legea nr. 212/2018, publicată în M. Of. nr. 658 din 30 iulie 2018.

publici în particular, la baza căreia se află formarea acestora, inclusiv sub aspectul celei continue.

Ne exprimăm convingerea că lucrurile bune realizate după 1990 vor fi continuate. Că deficiențele,, mi ales cele de viziune, de opțiuni, eminentemente politice, vor fi abandonate. Că administrația românească va beneficia de un suport legislativ, instituțional și de personal, apt să o facă funcțională, eficientă, modernă, pusă în slujba omului, astfel cum obligă etimologia sa.

LEGISLAȚIA PRIVIND ORGANIZAREA ȘI UNIFICAREA CORPULUI DE AVOCAȚI ÎN PERIOADA INTERBELICĂ

*Prof. univ. dr. Lucian SĂULEANU
Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept*

Abstract

During the interwar period, the organization of the lawyer's profession made the object of several laws, from the ones that were passed immediately after 1st of December 1918, which were temporary and meant to ensure the functioning of the judicial system, to the laws passed in 1923, respectively 1931 which offered the lawyer's profession a modern and coherent framework. The National Union of Lawyers was established as a legal person, as well as the Lawyer's Assistance House, institutions which survived until this day, proving their usefulness. Lawyers got involved in shaping the architecture of the new state, but more delicate moments need to be remembered, such as the Romanization actions taken by the Bars by the enactment of the numerus nullus motion which led to the exclusion of Jews from the Bar or the establishment of the Democratic Lawyers Group, which were in fact communists, followed by the purge of the lawyers after 1945 by arrest or exclusion.

Keywords: *lawyers, legislative unification, organization of the lawyer's profession, interwar period, lawyers exclusion.*

În perioada interbelică organizarea profesiei de avocat a făcut obiectul mai multor legi, de la cele adoptate imediat după 1 decembrie 1918 care au avut un caracter provizoriu și menite să asigure funcționarea sistemului judiciar, până la legile din 1923, respectiv 1931 care au oferit profesiei un cadru de desfășurare modern și coerent. S-a înființat ca și persoană juridică Uniunea Națională a Avocaților, precum și Casa de Ajutor a Avocaților, instituții care au dăinuit până în prezent, dovedindu-și utilitatea. Avocații s-au implicat în modelarea arhitecturii noului stat, însă trebuie amintite și momentele mai delicate, precum acțiunile de românizare a barourilor prin adoptarea moțiunea *numerus nullus* care a condus

la excluderea din barouri a avocaților evrei ori formarea Grupului Avocaților Democrați, în fapt, comuniști, urmată de epurarea avocaților după 1945 prin arestarea sau excluderea acestora.

În contextul procesului de unificare legislativă care a urmat realizării Marii Uniri de la 1 Decembrie 1918¹, organizarea și exercitarea profesiei de avocat a ocupat un loc important, primii pași fiind făcuți cu ocazia Congresului Național al avocaților români din Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș, desfășurat la Sibiu în 19-20 ianuarie/ 1-2 februarie 1919 care a avut ca scop organizarea pe criterii regionale prin constituirea Uniunii avocaților români din Transilvania, Banat, Crișana și Maramureș. La acest Congres, la care au participat Iuliu Maniu, Președintele Consiliului Dirigent, și Aurel Lazăr, Ministru al Justiției, s-a hotărât ca oricare avocat ce dorește să profeseze în teritoriile nou unite să aibă pregătirea și „calificarea” cerută pentru accesul în profesia de avocat din aceste teritorii².

Decretul 1 din 24 ianuarie 1919 al Consiliului Dirigent al Transilvaniei *Despre funcționarea în mod provizoriu a serviciilor publice, aplicarea legilor, despre funcționari și întrebuințarea limbilor a constituit temeiul în baza căruia s-a emis Ordonanța 121/1919 referitoare la judecători, avocați și notari publici, s-a hotărât să depună un nou jurământ de fidelitate față de statul român, precum și Decretul nr. XV prin care barourile au fost reorganizate *cu asigurarea continuității activității lor* și cu un număr mai mic de avocați decât cel prevăzut de lege, respectiv 30.*

Perioada de după 1 decembrie 1918 a fost una de tranziție, cu evenimente și tensiuni în interiorul profesiei de avocat în condițiile în care se aplicau trei legi diferite: în Vechiul Regat și Basarabia prin extindere era în vigoare legea din martie 1907³, în Ardeal, Banat și Maramureș Legea nr. XXXIV din 1874, iar în Bucovina legea din 1868. De asemenea, cum limba oficială de desfășurare a proceselor a devenit limba română, s-a stabilit în Transilvania un termen de 6 luni pentru ca avocații să-și însușească limba română.

¹ A se vedea M. Duțu, *Unificarea juridică și experiențele sale*, în Studii și Cercetări Juridice nr. 7/2018, p. 189-256; D.C. Măță, *Unificarea legislativă. Teze, proiecte și acțiuni din România întregită*, în Dreptul nr. 9/2018, p. 20-35.

² Gh. Florea, *Unificarea organizării profesiei de avocat după Marea Unire. Aspecte privind crearea și evoluția Baroului României Mari*, <https://www.juridice.ro/essentials/2813/unificarea-organizarii-profesiei-de-avocat-dupa-marea-unire-aspecte-privind-crearea-si-evolutia-baroului-romaniei-mari>.

³ *Corpul avocaților din România* a fost înființat, pe teritoriul Principatelor Unite Române, în contextul amplei reforme legislative realizate în timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza printr-un *act normativ special* care a pus bazele avocaturii moderne: *Legea pentru constituirea Corpului de Avocați din 6 Decembrie 1864. A se vedea pentru evoluția legislației profesiei de avocat* Ștefan Naubauer, *Constituirea, organizarea și funcționarea prin Lege specială a Corpului de Avocați din România – premise fundamentale pentru înfăptuirea Justiției* <http://www.unbr.ro/constituirea-organizarea-si-functionarea-prin-lege-speciala-a-corpului-de-avocati-din-romania-premise-fundamentale-pentru-infaptuirea-justitiei/>.

Multe conflicte s-au iscat în jurul transferului avocaților din Vechiul Regat în barourile din teritoriile alipite⁴, multe dintre aceste transferuri nefiind admise, chestiune de altfel aflată pe ordinea de zi a primului congres al avocaților din România Mare (6-10 mai 1921) care însă nu a fost rezolvată.

Existența tensiunilor dintre avocați atât cu privire la concurența creată, cât și a transferurilor dintr-o provincie în alta, a condus la promulgarea în 1921 a Legii pentru unificarea funcționării corpului de avocați care cuprindea 3 articole:

„Art. 1. Orice avocat înscris la unul din barourile din țară va putea pleda în fața oricărei instanțe judecătorești din întreg Regatul și orice avocat înscris la orice barou va putea cere transferarea și înscrierea în alt barou.

Art. 2. Orice legi, regulamente, ordonanțe, dispoziții etc. cu caracter local sau regional, moștenite de la Imperiul rus și de la cel austro-ungar, relativ la această lege se abrogă.

Art. 3 Ministerul de Justiție va da instrucțiuni convenite pentru executarea acestei legi în termenul de mai sus fixat.”

Promulgarea acestei legi nu a stins tensiunile dintre avocați în condițiile în care erau doua categorii de avocați, respectiv cei din Vechiul Regat cu 3 ani de studii de drept românesc care astfel puteau să pledeze în Transilvania și Bucovina și avocații din aceste ultime două provincii, care deși aveau studii de drept maghiar sau austriac nu puteau deveni avocați decât după 8 sau 12 ani de stagiu. Au existat barouri din Transilvania au refuzat transferul unor avocați din Vechiul Regat pe motiv că sunt slab pregătiți, necunoscând legislația provinciei. Decanul Baroului Bucovinei aprecia că acesta situație a condus la un proletariat intelectual care se va accentua îngrijorător, iar pauperismul în sânul corpului este mărit.

Cu ocazia Congresului General al Avocaților din România ținut la București, în zilele de 6, 7 și 8 mai 1921, s-a stabilit formarea unei comisii însărcinate cu elaborarea proiectului și regulamentului noii legi a avocaților, din care făcea parte și Dem. Stoenescu, viitorul decan al Baroului Dolj. S-a supus dezbaterii cu această ocazie un proiect al legii de organizare a profesiei de avocat întocmit de Baroul Ilfov reprezentat de decanul Dem. Dobrescu, fost Ministru al Justiției⁵, preluat mai apoi de Ioan (Jean) Th. Florescu, Ministrul Justiției, și supus dezbaterii barourilor, mai întâi prin telegrama transmisă la data de 27 octombrie 1922 de către Ministrul Justiției către toți decanii, aceștia fiind invitați la data de 4 noiembrie pentru a-și exprima opiniile cu privire la proiect, context în care decanul Baroului Ilfov invită toți decanii la o întâlnire în seara zile de 3 noiembrie⁶.

⁴ N.-C. Ursulescu, *Un lobby eficient în justiția interbelică: Legea pentru organizarea și unificarea corpului de avocați din 21 februarie 1923*, Revista de Istorie Zargidava, 2011, p. 99, file:///C:/Users/user/Downloads/10-Zargidava-10-2011.pdf.

⁵ 16 martie 1918-4 iunie 1918 <http://www.just.ro/ministrii-justitiei/>.

⁶ N.-C. Ursulescu, *op. cit.*, p. 100-101.

Două texte de lege dovedesc caracterul progresist al legii anume art. 1 care permitea și femeilor să fie primite în avocatură și art. 76 cu privire la apărarea demnității avocatului. Ca și noutăți menționăm că prin art. 71 s-a înființat în București un organ general al barourilor avocaților din Romania, care e persoana juridica, cu denumirea „Uniunea Avocaților din Romania”, iar art. 110 și următoarele reglementa Casa de ajutor a avocaților din Romania.

Pentru examenul de intrare în profesiei s-au organizat patru comisii de examinare sediul în București, Iași, Cernăuți și Cluj, iar acestea erau formate din 5 membri: un delegat al facultății de drept respective (care desemnează și un supleant), doi consilieri ai Curții de Apel locale (care desemnează și cate un supleant) și doi avocați delegați de baroul local al Curții și doi supleanți.

După cum s-a remarcat și la acea vreme, deși Legea din 1923 a fost făcută în mare grabă, totuși strângerea laolaltă a tuturor avocaților într-o organizație unică a fost considerată un mare câștig.

Importanța acestei legi a fost subliniată de Președintele Dem. Dobrescu în discursul ținut cu ocazia Congresului de la Chișinău organizat în zilele de 30 aprilie – 2 mai 1924: „legea de unificarea barourilor a și unificat barourile noastre ca printr'o minune și a putut să dea țării desbinate și învrăjbite, un exemplu mare de destindere sufletească. Pentru unificarea provinciilor reprezentate în barou, corpul avocaților s'a condus de spiritul științific, care constată că sufletul unei societăți nu se poate distruge cu forța, nici cu viclenia, pentru că sufletul ca și dinamita nu se poate comprima. Noi avocații, cu spiritul nostru obiectiv, am ajuns toți la acest spirit comun, că trebuie să respectăm spiritul fiecărei provincii, și să luăm fiecare provincie cu mentalitatea ei. Cu acest adevăr științific, noi în barou am reușit să armonizăm spiritul combativ și sistematic al Transilvaniei, cu spiritul delicat și fin al Bucovinei, cu spiritul libertar și mistic al Basarabiei și cu spiritul autoritar și versatil al regatului în baroul român, nu mai există nici regățean, și nici regional, nu mai există decât avocați frați”⁷.

În perioada 30 aprilie-2 mai a fost organizat la Chișinău al treilea Congres general al avocaților din România întregită și primul după constituirea Uniunii avocaților. Acestui eveniment i-a fost consacrat un număr special, dublu, al Buletinului Uniunii⁸, pentru darea de seamă. În partea introductivă a publicației regăsim coordonatele acelor vremuri: importanța acestui Congres este netăgăduită, prin faptul că înaintea lui, trebuia să se constate rezultatele obținute în primul an de funcționarea Uniunii avocaților, acest organ care are menirea să realizeze nu numai unitatea sufletească a tuturor barourilor din țară, dar și să desăvârșească opera de unificare în organizarea și funcționarea întregului barou român, și în

⁷ Buletinul Uniunii Avocaților Anul 1, nr. 2-3 Mai-Iunie 1924.

⁸ *Idem*.

special organizarea și punerea în funcțiune a organelor și instanțelor de judecată, create prin noua lege a Corpului (Consiliul general al Uniunii, Comisiunea permanentă și Consiliul superior de disciplină), precum și să înlăture dificultățile înnăscute cu ocaziunea aplicării noii legi, din cauza diversității legilor anterioare, cari guvernau diferite provincii cu obiceiuri și mentalități deosebite, – toate acestea au reclamat din partea conducătorilor Uniunii o muncă continuă, care însă a fost încoronată de frumoasele rezultate obținute după primul an de activitate.

Punerea în aplicare a dispozițiilor Legii din 1923 nu a fost tocmai ușoară, nu de puține ori iscându-se adevărate blocaje instituționale. Un exemplu în acest sens îl constituie chiar momentul alegerilor președintelui Uniunii, a celor trei vicepreședinți și a celor 11 membri ai Comisiei Permanente din 14 noiembrie 1926 când Baroul Ilfov condus la acea vreme de Istrate Micescu a desemnat delegații baroului, deși alegerea acestora trebuia făcută de către adunarea generală. Cu toate că adunarea generală a Baroului Ilfov fusese convocată în trei rânduri, ultima dată la 27 iunie 1926, în ciuda hotărârilor adoptate la de Consiliul General și Congresul de la Timișoara prin care s-a stabilit că membrii trebuie aleși de corpul profesional, rugând Baroul Ilfov să procedeze la aceste alegeri, totuși decanul Istrate Micescu a răspuns prin corespondența trimisă Uniunii în sensul indicării acelorași șapte membri numiți de domnia sa⁹. Poziția decanului a stârnit nemulțumire în rândul membrilor Baroului Ilfov, aceștia protestând, peste 350 de avocați solicitând în scris convocarea adunării generale pentru alegerea delegaților. La ședința respectivă decanul Istrate Micescu nu a participat, poziția sa fiind exprimată de avocatul Gh. Nețer care a subliniat că „este necontestat, că este un conflict între Uniune și baroul Ilfov, și nu se poate ca Președintele să se facă judecător între părerea sa și a decanului și Consiliului Baroului Ilfov (...) că legalitatea desemnării delegaților nu poate să o tranșeze nici Consiliul general, căci ar însemna să se admită amestecul celorlalte barouri în administrarea interioară a baroului Ilfov...”. Motivele refuzului alegerii delegaților sunt în opinia delegatului Baroului Ilfov¹⁰, pe de o parte, neclaritatea legii, iar, pe de altă parte „nu se poate concepe că atunci când ai un Consiliu de disciplină care are un program anume, să se aleagă pentru consiliul general alți reprezentanți, care ar avea alte păreri”.

În cele din urmă Consiliul general apreciază prin raportare la art. 71 că Uniunea va fi condusă de un Consiliu general «ales» pe trei ani și compus din delegați ai barourilor, aceștia trebuind să fie aleși adunarea generală electivă a fiecărui barou. În baza principiului necesității consacrat și de Înalta Curte prin decizia nr. 1 din 15 februarie 1919 „care se impune pentru aplicarea legilor și triumful legalității

⁹ Procesul-verbal al ședinței Consiliului general din 14 noiembrie 1926, în Buletinul Uniunii Avocaților nr. 4/aprilie 1927, p. 50-51.

¹⁰ Buletinul Uniunii Avocaților nr. 4/aprilie 1927, p. 52.

față de abuzul unor organe ca decanul baroului Ilfov care refuză să aplice legea în scopul de a tulbura bunul mers al altor instituțiuni, cum este Uniunea avocaților”¹¹ s-a stabilit ca reprezentanți în Consiliul general din partea Baroului Ilfov să fie vechii membri aleși în anul 1923. Depășindu-se în acest fel blocajul creat, au fost alese noile organe ale profesiei, președinte al Uniunii fiind ales Dem. I. Dobrescu.

Nevoia unei noi legi de organizare a profesiei de avocat era mai mult decât evidentă, iar numirea avocatului Grigore Lunian ca Ministru al Justiției a creat premisele necesare, sens în care a fost comunicată către barouri o solicitare: „Urmând să se modifice legea avocaților vă rugăm, să binevoiți a înainta Uniunii, observațiunile și propunerile ce aveți de făcut. Ar fi de preferat ca propunerile să fie făcute sub formă de articole complet formulate însoțite de scurte justificări”¹².

De menționat și inițiativa redactării unui proiect de lege decanului Baroului Dolj Dem. Stoenescu înaintat Uniunii pe 13 martie 1929 cu următoarele precizări¹³: „În el sunt observațiunile personale ale subsemnatului, de când profesez avocatura și de când am aplicat legea ca Decan al Baroului Dolj. Am dat o nouă alcătuire unora din texte. Am schimbat numerotarea articolelor și clasarea lor. Am introdus și texte noi. Cred că s-ar putea lua ca bază de discutat, la care Uniunea să facă noile sale modificări și propuneri. S-ar putea chiar trimite Decanatelor, ca să facem modificările care trebuiesc introduse, fiindcă fiecare Decan trebuie să aibă observațiunile sale noi. Un asemenea exemplar, am trimis și domnului Ministru al Justiției, deoarece mi-a făcut deosebita onoare de a mă numi în comisiunea de modificare a legii avocaților. Trebuie să dăm o deosebită atenție ca „legea noastră” să fie un model. La Craiova Consiliul Baroului Dolj a delegat o comisie de șapte avocați, ca să facă propuneri de modificare Legii, căreia noi îi vom supune proiectul nostru și dacă vor mai fi modificări noi vi le vom comunica”¹⁴.

Proiectul de modificare a Legii avocaților din 1923, redactat de Constantin L. Naumescu, vicepreședintele Uniunii Avocaților, a fost dezbătut și aprobat la Congresul General al Avocaților desfășurat la Brașov în septembrie 1929, însă discuțiile s-au întins pe o perioadă relativ lungă, inclusiv cu ocazia lucrărilor Congresului General al Avocaților desfășurat la Iași (6-10 septembrie 1931).

În cele din urmă demersul a fost încununat de succes, Legea pentru organizarea Corpului de Avocați din 28 decembrie 1931 fiind publicată în Monitorul Oficial nr. 301 și fost modificată în două rânduri prin Legea din 6 aprilie 1932 și prin Legea din 2 aprilie 1936, iar aplicarea acesteia s-a făcut până pe 5 septembrie 1940, când regele Carol al II-lea a semnat Decretul-lege nr. 509 pentru organizarea Corpului de Avocați.

¹¹ *Idem*, p. 59.

¹² Arhiva Baroului Dolj, Dosarul 32 /1929: Adresa 32 din 12 ianuarie 1929.

¹³ Ș. Pătrașcu, *Istoria Baroului Dolj 1928-1948*, Ed. Sitech, Craiova, 2018, p. 90.

¹⁴ Arhiva Baroului Dolj, Dosarul 32/1929: Adresa nr. 32 din 13 martie 1929.

În cele 291 de articole legea reglementa: condițiile de admitere în avocatură, drepturile și obligațiile avocaților, organele profesiei, inclusiv regimul Casei de Pensii și Ajutor, stagiul de trei ani și organizarea unui examen de definitivat, portul robei etc.

Legea Avocaților din 1931, a dat congreselor o nouă organizare (art. 113-124) și a făcut din Congresul General un organ superior al Corpului de Avocați (art. 112) ale cărui decizii erau obligatorii pentru toate barourile. Congresele „se constituie cu delegați oficiali ai tuturor barourilor din țară în condițiunile arătate de lege și se desfășoară într-o ordine amănunțit prevăzută de lege. Competența congreselor Corpului de Avocați este să se pronunțe asupra chestiunilor de interes general sau profesional, asupra chestiunilor de ordin material și moral care interesează profesiunea, asupra măsurilor de interes general cu privire la conducerea și administrația internă a barourilor, asupra chestiunilor care interesează organizarea și bunul mers al justiției, asupra cărora dau avize; apoi asupra tuturor măsurilor necesare pentru satisfacerea nevoilor financiare ale Uniunii sau ale barourilor, creându-le veniturile necesare (...)”¹⁵.

Într-un interviu dat ziarului „Universul”¹⁶, președintele C. L. Naumescu preciza printre altele cu referire la răspunderea disciplinară că „am introdus dispozițiuni care să înlesnească funcționarea acestor instanțe, pentru o cât mai grabnică soluționare a proceselor disciplinare, a căror târăgănare atinge grav interesele și prestigiul Corpului. Puterile consiliului de disciplină le-am extins ori de câte ori, pentru prestigiul și demnitatea Corpului, este nevoie a se proceda cu mai multă autoritate și eficacitate contra elementelor vătămătoare Corpului sau care aduc atingere prestigiului și demnității lui”.

De precizat că separat a fost reglementat statutul avocaților publici, respectiv prin Legea pentru organizarea Corpului de avocați publici (Contenciosul Statului) din 9 mai 1933 care stabilea ca principiu că reprezentarea și apărarea în justiție a drepturilor și intereselor Statului, Direcțiunilor Generale, Regiilor și Caselor autonome din întreaga țară, precum și avizarea supra tuturor chestiunilor cu caracter juridic ale acestora, se încredințează Corpului avocaților publici, care funcționa pe lângă Ministerul Justiției, formând Direcțiunea Contenciosului Statului și condusă de un avocat director. Corpul Avocaților Publici se compune din:

- a) Membrii Consiliului Superior al Avocaturii Statului, în număr de 11;
- b) Avocații care fac parte din contencioasele de pe lângă Ministere, Direcțiuni Generale, Regii și Case Autonome.

În afara momentelor în care profesia de avocat a dat dovadă de unitate imediat după 1 Decembrie 1918, fiind cunoscut că avocații au modelat arhitectura României

¹⁵ *Enciclopedia României, vol. I. Statul*, București, 1938, p. 357.

¹⁶ *Noua lege a avocaților - Convorbire cu dl. Const. L. Naumescu, președintele Uniunii Avocaților*, în ziarul „Universul” anul 49, nr. 351 din 30 decembrie 1931.

Mari prin pozițiile deținute, precum și demersurile de unificare legislativă a profesiei la care am făcut trimitere, totuși trebuie amintite și momentele mai delicate ale avocaturii din România interbelică, precum românizarea barourilor¹⁷, care a încins spiritele în adunările generale din 1937 când se adoptă moțiunea *numerus nullus* ori formarea Grupului Avocaților Democrați, în fapt comuniști, urmată de epurarea avocaților după 1945 prin arestarea sau excluderea acestora¹⁸, cu efecte dramatice pentru profesia de avocat¹⁹

În numele „asigurării existenței și propășirii românismului”, ideea românizării și-a găsit locul în viața politică românească, evoluând până la rangul de politică de stat. Sub conducerea lui C. L. Naumescu (1931-1935), Uniunea Avocaților a păstrat o atitudine rezervată față de chestiunea românizării, însă după moartea sa, situația s-a schimbat radical. Cu titlu de exemplu, la Craiova, Adunarea Generală Deliberativă, în ședința din 7 februarie 1937, a votat o moțiune în favoarea românizării barourilor prin aplicarea principiului *numerus nullus*²⁰. La Congresul General Extraordinar al Avocaților din România, ținut la București în ziua de 9 mai 1937, în care s-a hotărât românizarea Barourilor în discursul său, I. G. Periețeanu, Președintele Uniunii Avocaților, afirma: „Nu ne-am întrunit aici, să fim bine înțeleși, pentru a discuta dacă este sau nu oportun ca barourile României Mari să fie românizate. Din clipa în care 45, din cele 66 de barouri ale țării, s-au pronunțat categoric, prin adunările lor generale, pentru românizare, această chestiune a fost definitiv și irevocabil soluționată”²¹

În 1938, situația politică din România, caracterizată prin dizolvarea partidelor și inaugurarea unui regim autoritar și a unei noi Constituții, de către regele Carol al II-lea, a dus la amânarea rezolvării problemei românizării barourilor. Noul regim a restrâns autonomia Corpului de Avocați, a dizolvat și numit conducerile barourilor după cum îi dictau interesele. Într-un discurs la Anteproiectul Legii pentru reorganizarea Corpului de Avocați, ministrul Justiției, Victor Iamandi²²

¹⁷ Acest subiect a făcut obiectul mai multor studii, a se vedea, în acest sens, L. Gruneanțu, *Istoria Baroului Timiș*, ed. a II-a, Ed. Mirton, Timișoara, 2012, p. 139-145; M. Ionescu, G.-M. Miron, *Istoria Baroului Cluj*, Ed. Argonaut/Ed. Mega, Cluj-Napoca, 2012, p. 135-148.

¹⁸ A se vedea cu privire la acest subiect și M. Ionescu, *Epurarea avocaților din Baroul Cluj*, Ed. Argonaut, Cluj- Napoca, 2016.

¹⁹ L. Săuleanu, *Avocatura doljeană 1928-1948: de la euforia și gloria momentelor de după Marea Unire la tragedia și agonia arestărilor și epurărilor*, în „100 de ani de drept în România”, Ed. Hamangiu, București, 2018, p. 470-475, volum editat cu ocazia Conferinței dedicate Centenarului Marii Uniri, 21 octombrie 2018, Târgu Mureș.

²⁰ Pentru amănunte a se vedea Ș. Pătrațcu, *op. cit.*, p. 148-164.

²¹ Buletinul Uniunii Avocaților, anul XIV, nr. 4-5 aprilie-mai 1937, p. 133-134.

²² V. Iamandi (1891-1940), ministrul Justiției în toate guvernele din perioada 30 martie 1938-23 noiembrie 1939 – S. Neagoe, *Istoria Guvernelor României 1859-1995*, București, Ed. Machiavelli, 1995, p.123-130.

preciza: „controlul guvernului asupra activității barourilor, care interesează ordinea și siguranța statului, trebuie să se exercite cu toată promptitudinea”

Însă, cadrul legal care a stat la baza măsurilor de românizare a barourilor, l-a constituit nu noua Lege pentru organizarea Corpului de Avocați din 5 septembrie 1940, ci Decretul Lege nr. 2650 din 9 august 1940 privitor la situația juridică a locuitorilor evrei din România, prin care se interzicea unor categorii de evrei să fie avocați

Legislația întemeiată pe diferențe rasiale este abrogată prin efectul Înaltului Decret-Regal nr. 1626 din 31 august 1944 publicat în Monitorul Oficial nr. 202 din 2 septembrie 1944, prin care s-a repus în vigoare Constituția din 1923.

Două au fost actele normative care au pecetluit activitatea celor mai mulți avocați, anume Decretul-lege pentru purificarea Corpului Avocaților nr. 643/1944 în baza căruia soluțiile de epurare dispuse de Comisia de Interimară a Baroului Dolj nu au fost excesive, însă mai apoi prin Legea nr. 3 din 17 ianuarie 1948 pentru desființarea Barourilor și înființarea Colegiilor de Avocați din România²³.

²³ Publicată în M. Of. nr. 15 din 17 ianuarie 1948.

CĂILE DE ATAC ÎN LEGISLAȚIA PROCESUAL CIVILĂ: EVOLUȚIE, ACTUALITATE ȘI PERSPECTIVE NORMATIVE

*Profesor emerit Ioan LEȘ
Universitatea „Lucian Blaga”, Sibiu
Vicepreședinte, Academia de Științe Juridic din România*

Abstract

The present study concentrates on a general approach of the legal remedies available in the system of civil procedural law in Romania. The first part of the paper underlines several more significant developments concerning the institution of legal remedies in our country. The author has also formulated a series of considerations regarding the manner of regulation of the researched institution in the system of the New Code of Civil Procedure. Some constitutionality critiques, promoted in relation to the regulation of the appeal and the extraordinary remedy of revision, have been contextually evaluated. Likewise, a doctrinal tendency to use the appeal in annulment as means of correcting judgment errors has also been underlined. As far as the author of this study is concerned, such a standpoint is unacceptable under the circumstances of current regulations, due to the fact that the letter and spirit of the law can only lead to the conclusion according to which the appeal in annulment, based on the provision of Art. 503, para 2, letter b) of the New Code of Civil Procedure, can only constitute a grounding for the correction of procedural errors. A second important conclusion of the present study refers to the fact that the current legal system, far from being perfect, is susceptible to legislative improvements. A modern legal system should lead to the simplification of legal procedures, including to that of those related to the exercise of legal remedies, and not to their continuous complication.

Keywords: *legal remedies, application of appeal, appeal in annulment, procedural errors, level of proceedings, revision, legal system.*

1. Schiță asupra evoluției instituției

Căile de atac reprezintă una dintre cele mai importante instituții ale procedurii civile ale oricărei societăți civilizate. Aserțiunea nu poate și nici nu trebuie să

surprindă, atâta timp cât este unanim admis că hotărârile pronunțate de o primă instanță pot fi reformate sau anulate, în anumite condiții, prin intermediul căilor legale de atac.

În doctrină, căile de atac au fost definite tocmai ca acele mijloace sau remedii procesuale prin intermediul cărora se poate solicita verificarea legalității și temeiniciei hotărârilor judecătorești, iar, atunci când este cazul remedierea greșelilor săvârșite¹.

Justiția făcută de judecători nu are în nicio parte a continentului european și nici în alte spații geografice atributul perfecțiunii, chiar dacă unii «responsabili» ai statului de drept ar pretinde contrariul. Poate nu întâmplător un autor francez remarca recent că „justiția umană este prin definiție slabă”². Tocmai pornind de la o atare constatare legiuitorul a reglementat căile de atac pentru a le oferi părților perdante posibilitatea de a îndrepta erorile comise³. Exercițiul căilor de atac este fundamental, căci el pune în valoare și principiul celor două grade de jurisdicție, un principiu devenit deja tradițional în dreptul procesual și de care nu poate face abstracție nicio legislație.

Procedura civilă română are o tradiție îndelungată în privința aplicării principiului celor două grade de jurisdicție⁴. Nici chiar în epoca comunistă nu au existat obiecțiuni cu privire la aplicarea principiului evocat. În această perioadă principiul celor două grade de jurisdicție s-a realizat prin intermediul unei judecăți în fond și a unei judecăți în recurs, apelul fiind suprimat din legislație încă din anul 1952. Principiul s-a aplicat și în perioada anterioară Codului de procedură civilă din anul 1865, fiind recunoscut de legislațiile din acea epocă.

Legislația procesual civilă a avut o evoluție interesantă cu deosebire după cel de-al Doilea Război Mondial, deși trebuie să recunoaștem că de la reforma Codului de procedură civilă în anul 1948 și apoi de la suprimarea apelului, în anul 1952, ea s-a bucurat de o anumită stabilitate. În această epocă au existat și unele încercări de adoptare a unui nou cod de procedură civilă și a unui nou cod civil, recunoscându-se că cele în vigoare sunt depășite în raport cu realitățile social economice din România.

¹ A se vedea în acest sens I. Leș, *Tratat de drept procesual civil. Vol. II. Căile de atac. Procedurile speciale. Executarea silită. Procesul civil internațional. Conform Codului de procedură civilă republicat*, Universul Juridic, București 2015, p. 7; V. M. Ciobanu, Tr. C. Briciu, C. C. Dinu, *Drept procesual civil, Drept execuțional civil, Arbitraj. Drept notarial*, Ed. Național, București 2013, p. 364; G. Boroș, M. Stancu, *Drept procesual civil*, Ed. Hamangiu, București 2015, p. 576; E. T. Liebman, *Manual de Derecho Procesal Civil*, Ed. Juridicas Europa-America, Buenos Aires, 1980, p. 439-440; L. Cadiet, E. Jeuland, *Droit judiciaire privé*, Litec, Paris, 2006, p. 498.

² Ch. Lefort, *Procédure civile*, 2^e édition, Dalloz, Paris 2007, p. 399.

³ *Idem*.

⁴ A se vedea pentru amănunte cu privire la conținutul acestui principiu: I. Leș, *Sisteme judiciare contemporane*, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 52-59; I. Leș, *Sistemul dublului grad de jurisdicție în dreptul procesual civil actual*, în *Revista de drept comercial* nr. 6/2003, p. 28-29.

Un moment de referință în istoria procedurii civile l-a constituit adoptarea Ordonanței de Urgență a Guvernului nr. 138 din 12 octombrie 2000. Este unul dintre cele mai importante acte normative adoptate în materia procedurii civile după Revoluția din decembrie 1989. El este cel care a pus bazele pe care s-a clădit Noul Cod de procedură civilă și care a adus inovații importante în materie.

2. Căile de atac în viziunea Noului Cod de procedură civilă și a recenteii jurisprudențe

Noul Cod de procedură civilă nu a determinat o abandonare a unor instituții sau principii care și-au vădit utilitatea și relevanța lor juridică de-a lungul timpului, respectiv de la adoptarea lui în anul 1865, epoca marilor noastre opere legislative, îndeosebi în materie civilă. Afirmarea noastră nu trebuie să surprindă în niciun mod și în niciun moment. Nici marele Cod francez de procedură civilă din anul 1805 nu a șters în totalitate cu trecutul, ci dimpotrivă a preluat o parte din reglementările anterioare. Iar acest fapt este valabil și pentru Noul Cod francez de procedură civilă, adoptat în anul 1975.

Explicația acestei realități, nu doar românești, constă în caracterul extrem de tehnic al instituțiilor procedurale și în impactul lor social deosebit. În același timp, noul Cod de procedură civilă a promovat și soluții novatoare necunoscute în reglementările anterioare, iar acestea vizează și căile de atac, dar și judecata în primă instanță, procedurile speciale și executarea silită. În contextul demersului de față nu ne propunem decât o succintă prezentare a unora dintre cele mai relevante elemente de noutate promovate de Noul Cod de procedură civilă în materia căilor de atac.

În primul rând, constatăm că Noul Cod de procedură civilă a sistematizat într-un capitol distinct – Capitolul 1 din Titlul II al Cărtii a II-a – regulile generale aplicabile căilor legale de atac. Printre aceste reguli se enumeră și unele ce constituie veritabile principii ce stau la baza exercitării căilor de atac, cum sunt legalitatea căilor de atac, ordinea exercitării căilor de atac și unicitatea căilor de atac. Constatăm că printre aceste reguli cu valoare de principii nu este evocat și principiul *non reformatio in peius*. El este însă consacrat, în art. 481 NCPC ca un principiu aplicabil în materia apelului. Cu toate acestea, principiul este aplicabil în mod incontestabil și în materia recursului, în temeiul dispozițiilor de complinire a prevederilor legale din materia recursului cu cele statuate în cazul apelului (art. 494 NCPC).

În materia apelului cele mai importante soluții normative, deși nu sunt spectaculoase, vizează efectele apelului, în special efectul devolutiv, care este și cel mai reprezentativ. O primă precizare făcută de lege este cea statuată în art. 476 alin. 1) NCPC, text conform căruia: „Apelul exercitat în termen provoacă o nouă

judecată asupra fondului, instanța de apel statuând atât în fapt, cât și în drept”. Această dispoziție nu se regăsea în Codul anterior, în redactarea dată prin Ordonanța de Urgență a Guvernului nr. 138/2000. Dispoziția este salutară, în opinia noastră, căci ea marchează o determinare riguroasă a celui mai important efect al apelului și o recunoaștere implicită și foarte semnificativă a principiului celor două grade de jurisdicție. Într-adevăr, apelul este cel care dă expresie principiului celor două grade de jurisdicție, prin aceea că face posibilă o nouă judecată asupra fondului, ceea ce semnifică o *reeditare a acesteia atât cu privire la problemele de fapt, cât și cu privire la cele de drept*. Trebuie să recunoaștem totuși existența în Codul anterior a unei prevederi ce avea o semnificație apropiată, fără a fi însă identică. În acest sens art. 295 alin. 1) din fostul Cod de procedură civilă dispunea că: „Instanța de apel va verifica, în limitele cererii de apel, stabilirea situației de fapt și aplicarea legii de către prima instanță”. Dar acest text determina cu deosebire limitele de exercitare a apelului chiar dacă se referea la verificarea modului de stabilire a stării de fapt și de aplicare a legii de către prima instanță. De altfel, această dispoziție se regăsește și în Noul Cod de procedură civilă în art. 477 alin. 1), intitulat marginal „limitele efectului devolutiv determinate de ceea ce s-a apelat”.

O dispoziție nouă este și cea înscrisă în art. 476 alin. 3) NCPC, text conform căruia: „Prin apel este posibil să nu se solicite judecata în fond sau rejudecarea, ci anularea hotărârii de primă instanță și respingerea ori anularea cererii de chemare în judecată ca urmare a invocării unei excepții sau trimiterea dosarului la instanța competentă”.

Textul citat impune cel puțin două observații importante. Prima constă în faptul că legea reglementează o situație de excepție, regula fiind cea instituită în primul alineat, anume aceea că *apelul are ca scop o veritabilă reeditare a judecății asupra fondului cu consecința firească a unui control de legalitate, dar și de temeinicie asupra hotărârii atacate*. Prin urmare, astfel cum se precizează în partea finală a textului nerejudecarea fondului în instanța de apel este determinată de invocarea unor excepții, inclusiv a unora ce au un efect declinatoriu.

A doua observație este una de ordin redacțional. Din acest punct de vedere constatăm o redactare neobișnuită a textului, respectiv una mai mult *declarativă sau de natură doctrinară decât una normativă*. Avem în vedere formula „prin apel este posibil să nu se solicite judecata în fond sau rejudecarea...”. Avem serioase rezerve față de o atare redactare a textului în discuție, ea nefiind în concordanță, în opinia noastră, nici cu normele de tehnică legislativă.

O observație particulară vizează cererea de apel. Printre elementele pe care aceasta trebuie să le cuprindă, potrivit art. 470 alin. 1) NCPC, se enumeră și codul numeric personal. O atare mențiune este necesară și pentru cererea de chemare în judecată (art. 194 lit. a NCPC), întâmpinare (art. 205 alin. 2 lit. a) NCPC)

pentru cererea reconvențională (art. 209 alin. 3 coroborat cu art. 194 lit. a) NCPC) și pentru intervenția principală (art. 62 alin. 1 coroborat cu art. 194 lit. a) NCPC). Acest element nu mai este prevăzut în mod expres în materia recursului și nici a contestației în anulare și a revizuirii. În considerarea dispozițiilor art. 486 NCPC care enumeră limitativ mențiunile pe care trebuie să le cuprindă cererea de recurs se poate aprecia că în viziunea legii codul numeric personal nu este un element necesar al acesteia. Soluția contrară nu s-ar putea susține nici în temeiul dispozițiilor procedurale privitoare la complinirea prevederilor legale din materia recursului cu cele privind „judecata în primă instanță și în apel” (art. 494 NCPC). Aserțiunea noastră se întemeiază pe faptul că art. 486 alin. 1) NCPC nu enumeră codul numeric personal printre elementele cererii de recurs. Nici recente modificări ale NCPC nu evocă acest element al cererii de recurs. O atare susținere se poate acredita însă în materia contestației în anulare și a revizuirii.

Explicația pentru care legea nu impune indicarea codului numeric personal în cuprinsul cererii de recurs poate consta în faptul că o atare mențiune este oricum prevăzută în cererea de chemare în judecată. Perfect adevărat numai că o atare abordare nu a fost avută în vedere în materie de apel. Realitatea normativă la care ne referim demonstrează o anumită lipsă de armonie între soluțiile promovate de legiutor în privința diferitelor căi de atac.

Chestiunea abordată în contextul de față nu este poate una esențială. Această împrejurare rezultă și din faptul că legea nu sancționează, în mod expres, neindicarea codului numeric personal în cererea de apel sau în cererea de chemare în judecată cu nulitatea. Aceasta înseamnă, în esență, că nu ne aflăm practic în prezența unui element indispensabil al cererii. Pe de altă parte, cu referire la cererea de chemare în judecată este de remarcat și faptul că art. 194 lit. a) NCPC precizează că unele dintre elementele cererii, printre care și cel în discuție, trebuie indicate de reclamant doar „dacă părțile posedă ori li s-a atribuit aceste elemente de identificare potrivit legii”. În materie de apel nu avem totuși o precizare similară în art. 470 alin. 1 lit. a) NCPC. Cu un alt prilej am subliniat existența unei asemenea necorelări legislative⁵.

Codul numeric personal trebuie însă protejat în mod corespunzător de către instanțele de judecată, iar o exigență sporită trebuie acordată în urma intrării în vigoare, la data de 25 mai 2018, a Regulamentului nr. 679 din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46/CE. Astfel cum se remarcă chiar în Preambulul acestui Regulament dreptul la protecția datelor cu caracter personal nu constituie un drept absolut. Menționăm

⁵ I. Leș, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, București, 2015, p. 716.

că potrivit art. 23 alin. 1) din Regulament „Dreptul Uniunii sau dreptul intern care se aplică operatorului de date sau persoanei împuternicite de operator poate restricționa printr-o măsură legislativă domeniul de aplicare al obligațiilor prevăzute și al drepturilor prevăzute la art. 12-22 și 34, precum și la art. 5.... atunci când o astfel de restricție respectă esența drepturilor și libertăților fundamentale și constituie o măsură necesară și proporțională într-o societate democratică, pentru a asigura”, printre alte valori „protejarea independenței judiciare și a procedurilor judiciare”. Regulamentul cuprinde și unele prevederi extrem de importante privitoare la securitatea datelor cu caracter personal. Astfel, art. 32 din Regulament recunoaște riscul „cu diferite grade de probabilitate și gravitate pentru drepturile și libertățile persoanelor fizice”, fapt pentru care textul impune operatorului sau persoanei împuternicite de acesta implementarea de „măsuri tehnice și organizatorice adecvate în vederea asigurării unui nivel de securitate corespunzător acestui risc”.

Datele cu caracter personal, cum sunt și cele privitoare la codul numeric al persoanelor implicate într-o procedură judiciară, sunt susceptibile de un risc sporit datorită naturii activității judiciare. Riscul este cu mult mai sporit decât cel existent în cazul în care datele cu caracter personal sunt prelucrate de alte instituții sau autorități publice decât cele judiciare. O atare realitate este evidentă și se datorează accesului la dosarul cauzei a unui număr important de persoane nu doar din serviciul instanței, ci și a părților care au interese divergente în cadrul procedurii judiciare. Să nu ignorăm faptul că în materie civilă se confruntă părți cu interese contrare și adeseori acestea nu se limitează la binomul clasic reclamant-pârât. Pe de altă parte accesul la dosar este permis și altor persoane, cum sunt avocații, interpreții și experții și chiar unor persoane străine de raportul procesual în măsura în care acestea pot justifica un interes.

Sunt considerentele pentru care socotim că există un risc foarte mare ca datele cu caracter personal să fie utilizate în cadrul procedurilor judiciare și într-un alt scop decât cel pentru care legea permite folosirea lor. Adoptarea unor măsuri urgente și adecvate, conforme cu litera și spiritul Regulamentului nr. 679/2016 sunt, în opinia noastră, necesare. Remarcăm în acest context că Noul Cod de procedură civilă a securizat și procedura de comunicare a citațiilor și a celorlalte acte de procedură. În acest sens, art. 154 alin. 1) NCPC dispune că procedura comunicării se realizează în plic închis la care se alătură dovada de înmânare și înștiințarea prevăzută la art. 163. Or, o atare procedură este destinată „să asigure dreptul constituțional la viața intimă, familială și privată și la secretul corespondenței”⁶.

În materia căilor de atac unele dintre cele mai notabile inovații aduse de Noul Cod de procedură civilă vizează recursul, care a fost configurat ca o cale

⁶ I. Leș, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, p. 293.

extraordinară de atac. Configurarea recursului ca o cale extraordinară de atac nu este, totuși, o noutate absolută. Un atare atribut a fost conferit recursului și prin O.U.G. nr. 138/2000. Mai mult chiar, înainte de război, recursul a fost reglementat în Legea Curții de Casație, iar nu în Codul de procedură civilă. Doctrina a considerat și în această epocă istorică că recursul este o cale extraordinară de atac „prin care se tinde la proclamarea dreptului obiectiv, indiferent de cazul particular care a provocat recursul”⁷. Sub imperiul legislației anterioare caracterul extraordinar al recursului era atenuat de faptul că unele motive de recurs aveau conotații și asupra netemeinicii hotărârii atacate⁸.

Noul Cod de procedură civilă conține o dispoziție de o importanță teoretică și practică deosebită, anume în sensul precizării cu rigoare a obiectului și scopului recursului. În privința scopului recursului, art. 483 alin. 3) NCPC dispune că acesta urmărește să „supună Înaltei Curți de Casație și Justiție examinarea, în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile”.

Ideea promovată de textul evocat se reflectă și în motivele de recurs statuate, în mod expres, în art. 488 alin. 1) NCPC. O examinare chiar extrem de sumară relevă că motivele de recurs poartă numai asupra legalității hotărârii atacate, iar nu și asupra netemeinicii. De altfel, chiar în prima parte a textului amintit se precizează că hotărârea poate fi casată numai pentru „motive de nelegalitate”. Nici de data aceasta inovația nu este una cu totul inedită.

NCPC, urmând exemplul celui anterior, a adoptat sistemul enumerării exprese a motivelor de casare. Din acest punct de vedere legiuitorul român nu a adoptat sistemul Noului cod francez de procedură civilă. Acesta consacră principiul potrivit căruia recursul are ca scop cenzurarea de către instanța supremă a conformității deciziei atacate cu „regulile de drept” (art. 604). Este și sursa de inspirație a legiuitorului român, dar numai din acest punct de vedere. Soluția nu este cu totul inedită în dreptul statelor membre ale Uniunii Europene. Astfel cum am precizat și cu un alt prilej, la o analiză de rigoare a motivelor de casare se poate constata că în final orice nesocotire a legii poate constitui temei pentru exercitarea căii extraordinare de atac a recursului.

Din perspectivă comparativă o succintă referire la legislația procesuală din Republica Moldova ne apare ca fiind relevantă. Noul Cod de procedură civilă din Republica Moldova reglementează și calea de atac a recursului, Acesta poate fi exercitat în cazul în care se invocă „încălcarea esențială sau aplicarea eronată a normelor de drept material sau a normelor de drept procedural” (art. 432 alin. 1) Cod de procedură civilă). Sintagma «încălcare esențială a legii» a fost folosită într-

⁷ V. Cădere, *Tratat de procedură civilă*, Ed. Cultura Națională, București 1928, p. 404.

⁸ A se vedea I. Leș, *Comentariile Codului de procedură civilă*, vol. II, Ed. C.H. Beck, 2001, p. 85.

o formulă apropiată și în legislația noastră anterioară, respectiv în materia recursului extraordinar. Întrevăzând dificultatea unor determinări necesare în privința motivelor de recurs legiuitorul din Republica Moldova a enunțat expres și limitativ cazurile ce pot reprezenta încălcări de drept material și procedural (art. 432 alin. 2 și 3 C. pr. civ.).

O ilustrare a unei abordări foarte asemănătoare este cea pe care ne-o oferă Noul Cod de procedură civilă din Elveția, adoptat în anul 2008 și care a intrat în vigoare la data de 1 ianuarie 2011. Potrivit art. 320 din acest cod: „Le recours est recevable pour:

- a) violation du droit;
- b) constatation manifestement inexacte des faits”.

Prin urmare se poate remarca că nici Codul de procedură civilă elvețian nu a procedat la o enumerare punctuală a motivelor de casare, modelul adoptat fiind din acest punct de vedere similar cu cel francez. Pe de altă parte, opțiunea legiuitorului elvețian este fundamental diferită și din punct de vedere al caracterului excepțional al recursului, întrucât acesta oferă și posibilitatea unui control limitat asupra netemeinicii deciziei atacate. Această din urmă precizare este utilă, în acest context, doar pentru a remarca marea diversitate a reglementărilor din dreptul comparat.

În perspectiva unei viitoare reglementări s-ar cuveni ca legiuitorul să analizeze posibilitatea adoptării sistemului francez și în privința determinării generice a motivelor de recurs, adică prin raportare exclusivă la încălcarea normelor de drept aplicabile. Este o soluție mai puțin formalistă. Ea are avantajul de a evita nulitatea recursului în considerarea faptului că „motivele nu se încadrează în motivele de casare prevăzute la art. 488”.

După cinci ani de la intrarea în vigoare a Noului Cod de procedură instanța constituțională și jurisprudența altor instanțe au promovat unele interpretări extrem de interesante ale unor dispoziții procedurale din materia căilor legale de atac. Evocăm în continuare doar câteva dintre aceste soluții ale instanței de control constituțional.

O primă astfel de soluție este cea privitoare la obiectul recursului. Prin decizia nr. 369 din 30 mai 2017 Curtea Constituțională a statuat că prevederile art. XVIII alin. 2) din Legea nr. 2/2013, care a instituit un prag valoric de 1.000.000 lei până la care nu se poate exercita calea extraordinară de atac a recursului sunt neconstituționale⁹. Soluția instanței de control constituțional s-a întemeiat pe nesocotirea principiului egalității cetățenilor și a accesului liber la justiție. Ea a format obiectul unor aprecieri doctrinare semnificative, dar și a unor rezerve, vorbindu-se de o soluție ce marchează declinul criteriului valoric în sistemul legislației noastre

⁹ Decizia a fost publicată în M. Of. nr. 582 din 20 iulie 2017.

procesuale. Nu este cazul să reiterăm aici argumentele ce pot fi invocate în favoarea sau împotriva acestei soluții de neconstituționalitate.

În opinia noastră, decizia instanței de contencios constituțional are un caracter revoluționar întrucât poate pune în discuție criteriul valoric nu doar în materia recursului, ci și al competenței instanțelor judecătorești. Fără teama de a greși se poate discuta azi despre declinul criteriului valoric sau chiar de posibila abdicare a legiuitorului de la un asemenea criteriu¹⁰. Decizia pune în discuție toate dispozițiile procedurale instituite în Noul Cod de procedură civilă în materia competenței, dar și dispoziții corespunzătoare din alte acte normative. Soluția ignoră faptul că un asemenea criteriu are un caracter tradițional în dreptul românesc și el este folosit relativ frecvent și în dreptul comparat, în care există și instanțe pentru micile creanțe. Criteriul valoric este folosit și în unele documente juridice europene, cum este cazul Regulamentului nr. 861/2007 privind soluționarea cererilor cu valoare redusă. Or, un atare document juridic este obligatoriu și pentru România, care, de altfel, a și reglementat în art. 1026-1033 NCPC o procedură adecvată de soluționare a cererilor cu valoare redusă. Plafonul valoric impus de lege – art. 1026 alin. 1 NCPC – pentru realizarea acestei proceduri este de 10.000 lei (cca. 2.000 Euro)¹². O sesizare de neconstituționalitate în această materie ar fi posibilă, pentru considerente similare cu cele care au stat la baza deciziei nr. 369/2017, însă șansele de reușită sunt practic nule atâta timp cât regulamentele europene sunt obligatorii.

Decizia de neconstituționalitate a fost de natură să afecteze în mod inevitabil și prevederile art. 483 alin. 3) NCPC, text ce institua un prag valoric de 500.000 de lei până la care nu ar fi fost posibilă exercitarea recursului începând cu data de 1 ianuarie 2019. Recentele modificări ale NCPC au soluționat această problemă în sensul suprimării dispozițiilor criticate pe calea controlului de neconstituționalitate, respectiv pe cele ce institua criteriul valoric în art. 483. *Mutatis mutandis* ar putea fi considerate ca neconstituționale și celelalte prevederi cuprinse în art. 483 alin. 3) NCPC, care suprimă calea recursului și în unele categorii de litigii importante¹³, cum sunt conflictele de muncă și de asigurări sociale etc.

O soluție importantă, instituită în materia recursului, a fost cea privitoare la procedura de filtrare. Abordarea nu este cu totul inedită în dreptul nostru procesual, ea fiind promovată și prin O.U.G. nr. 138/2004. Dispozițiile art. 308 alin. 4) din fostul Cod de procedură civilă, text ce permitea pronunțarea unei încheieri de

¹⁰ A se vedea I. Leș, *Valoarea obiectului litigiu – element important al acțiunii civile*, în Revista Română de Executare Silită nr. 3/2017, p. 64.

¹¹ A se vedea pentru unele detalii I. Leș, *Reflecții particulare asupra obiectului recursului civil*, în Curierul Judiciar nr. 6/2017, p. 330-331.

¹² Prin Regulamentul (EU)/2421/2015 plafonul valoric a fost reconsiderat, fiind stabilit la suma de 5.000 Euro. Legiuitorul român ar putea promova în viitor o modificare normativă corespunzătoare.

¹³ A se vedea I. Leș, *Reflecții particulare asupra obiectului recursului civil*, p. 332.

admitere în principiu fără citarea părților au fost declarate neconstituționale. Prin Legea nr. 195/2004, de aprobare a O.U.G. nr. 138/2000, dispozițiile referitoare la procedura de filtrare au fost abrogate. Prin urmare, existența acestei proceduri de filtrare a recursului a fost efemeră, astfel cum s-au petrecut lucrurile și în Franța, de unde instituția a fost preluată de legiuitorul român. Procedura a fost reintrodusă și în legislația franceză și ea este cunoscută, în reglementări parțial diferite, și în alte state europene, cum este cazul Germaniei.

Care este destinul actual al procedurii de filtrare a recursului, procedură ce a fost concepută și la noi spre a evita o supraaglomerare a instanței supreme? Un răspuns la această întrebare nu poate ignora o altă decizie semnificativă de neconstituționalitate. Prin decizia nr. 839/2015 Curtea Constituțională a considerat ca neconforme cu legea fundamentală dispozițiile art. 493 alin. 5) NCPC. Reamintim că potrivit acestui text: „În cazul în care completul este în unanimitate de acord că recursul nu îndeplinește cerințele de formă, că motivele de casare invocate și dezvoltarea lor nu se încadrează în cele prevăzute la art. 488 sau că recursul este vădit nefondat, anulează sau, după caz, respinge recursul printr-o decizie motivată, pronunțată, fără citarea părților, care nu este supusă niciunei căi de atac. Decizia se comunică părților”.

Obiecțiunile de neconstituționalitate au fost cantonate la semnificația procedurală a sintagmei «recursul este vădit nefondat». Instanța constituțională a apreciat, în esență, că o atare formulă normativă obligă Înalta Curte de Casație și Justiție la examinarea fondului cauzei, iar o atare abordare poate avea loc numai în faza rejudecării pe fond a recursului. Prin urmare, în viziunea instanței constituționale abordarea fondului nu se poate face în cadrul unei proceduri sumare de filtrare.

Declararea ca neconstituțională a dispozițiilor art. 493 alin. 5) NCPC a prilejuit și unele reacții doctrinare perfect explicabile și în opinia noastră. Un autor aprecia că o atare sancțiune – declararea textului ca neconstituțional – este una prea severă¹⁴. În ceea ce ne privește am exprimat unele rezerve față de această soluție de neconstituționalitate, pe care nu înțelegem să le mai reiterăm în contextul de față¹⁵. Ne rezumăm, în acest context, să subliniem că soluția instanței constituționale ignoră,

¹⁴ V. M. Ciobanu, *O întrebare retorică: cine răspunde în cazul declarării ca neconstituționale a unei dispoziții a Curții Constituționale?*, apud juridice.ro/essentials/352.

¹⁵ I. Leș, *Revolta Curții Constituționale împotriva Codului de procedură civilă*, în *Studii de drept judiciar privat*, Ed. Universul Juridic, București 2017, p. 116-122; I. Leș, *Aprecieri asupra caracterului nefondat al recursului*, în *Curierul Judiciar* nr. 1/2017, p. 26-29; I. Leș, A. Circa, *Proceduri judiciare destinate a facilita accesul la justiție a întreprinderilor mici și mijlocii*, în *As pequenas e medias empresas e o direito*, Instituto juridico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Associação das Facultades de Direito Latinas, 2017, Coordenação J.M. Couthinho de Abreu, p. 353-354.

în mod manifest, finalitatea procedurii de filtrare în cadrul căruia nu se examinează fondul, ci se realizează doar un examen sumar asupra admisibilității acestuia într-o fază preliminară a judecării. Iar examinări similare și sumare sunt statuate și în cadrul altor proceduri sau cereri. Un exemplu este edificator în acest sens. Astfel, potrivit art. 526 alin. 1) NCPC dacă contestația sau plângerea a fost făcută cu rea-credință, autorul acesteia poate fi obligat la plata unei amenzi. Iar, potrivit celui de-al doilea alineat al acestui text rea-credință „rezultă din caracterul vădit nefondat al contestației ori al plângerii....”.

Sintagmele folosite de textul criticat ca neconstituțional sunt folosite și în Regulamentul (EU) nr. 861/2007 privitor la soluționarea cererilor cu valoare redusă, precum și în Regulamentul (EU) nr. 1896/2006 privind instituirea unei ordonanțe de plată pentru creanțele necontestate. Or, regulamentele în cauză sunt obligatorii pentru statele membre. Aceste realități demonstrează fragilitatea soluției de neconstituționalitate menționate anterior.

La cele de mai sus am adăuga o mențiune aparte cu privire la o dispoziție extrem de relevantă și care este statuată în Recomandarea nr. (84) 5 a Comitetului miniștrilor către statele membre asupra principiilor de procedură civilă menite să îmbunătățească funcționarea justiției. Astfel, potrivit principiului 2 pct. 1: „În cazul în care una din părți declanșează proceduri vădit nefondate, instanța ar trebui să aibă posibilitatea de a judeca cauza într-o procedură sumară sau, după caz, să impună o amendă acestei părți sau să o oblige la plata unor despăgubiri către cealaltă parte”. Suntem încredințați să apreciem că dacă această recomandare ar fi fost observată de instanța de control constituțional soluția ar fi fost diferită.

Argumente pertinente, în sensul celor de mai sus, putem identifica și în cuprinsul Recomandării nr. (95) 5 a Comitetului miniștrilor către statele membre privind introducerea și îmbunătățirea funcționării sistemelor și procedurilor de apel în materie civilă și comercială. Astfel, potrivit art. 6 lit. a) pct. V din această recomandare, statele sunt îndreptățite, pentru o soluționare eficientă și rapidă a apelurilor să încredințeze unui singur judecător examinarea cererilor „nefondate în mod evident”. Sintagma este distinctă de cea criticată prin decizia nr. 839/2015, dar conținutul nu poate fi considerat ca unul fundamental diferit. Până la urmă această formulă s-ar putea să reprezinte doar o problemă de traducere a textului original și nu una de esență.

Decizia instanței constituționale a produs efecte normative extrem de energice și anume eliminarea procedurii de filtrare cu prilejul recentelor modificări ale NCPC. Prin urmare, constatăm că în legislația noastră procedura de filtrare a recursului a avut întotdeauna o existență efemeră.

O procedură de admisibilitate a recursului în casație este statuată și de art. 440 C. pr. pen., text intitulat marginal: admiterea în principiu. Deși textul nu se referă expres la procedura de filtrare a recursului, aceasta este apropiată de cea care a fost

statuate de art. 493 C. pr. civ. Menționăm că printre condițiile de inadmisibilitate art. 440 C. pr. pen. vizează și situația în care cererea de recurs este „vădit nefondată”. Și această sintagmă a fost declarată neconstituțională, cu o motivare similară celei statuate în materia recursului civil.

Noul Cod de procedură civilă a păstrat, în mare măsură, și regulile ce guvernează căile extraordinare de atac de retractare: contestația în anulare și revizuirea. În materia revizuirii, Noul Cod de procedură civilă a introdus un nou temei ce poate determina retractarea unei hotărâri judecătorești. Este vorba de ultimul motiv de revizuire care vizează situația în care, după ce hotărârea a devenit definitivă „Curtea Constituțională s-a pronunțat asupra excepției invocate în acea cauză, declarând neconstituțională prevederea care a făcut obiectul acelei excepții”. Acest motiv de revizuire a format obiectul unui control de constituționalitate. Prin decizia 866/2015 Curtea a statuat că sintagma hotărâri „pronunțate asupra fondului sau care evocă fondul” din cuprinsul art. 509 alin. 1) NCPC este neconstituțională, în privința celui de-al unsprezecelea motiv de revizuire. În sprijinul acestei soluții se invocă faptul că soluția legii echivalează cu o „limitare nepermisă a exercitării unei căi de atac”¹⁶. De asemenea se apreciază că nu există o motivare obiectivă și rezonabilă pentru ca o decizie de neconstituționalitate să profite numai unei categorii de justițiabili, în funcție de împrejurarea că hotărârea definitivă atacată evocă sau nu fondul. Socotim că motivarea instanței constituționale este una temeinică și pe deplin justificată.

Jurisprudența promovată în perioada subsecventă adoptării Noului Cod de procedură civilă a urmat, în general, soluțiile statuate și sub imperiul Codului anterior. Cu toate acestea, în ultimul timp au fost generate unele controverse pe marginea dispozițiilor art. 503 alin. 2 pct.3) NCPC, text ce consacră ca un motiv de contestație în anulare ipoteza în care „dezlegarea dată recursului este rezultatul unei greșeli materiale”. S-a exprimat opinia conform căreia motivul de contestație evocat ar trebui să fie interpretat într-un sens extensiv, respectiv în sensul de a permite și îndreptarea „erorilor de judecată”¹⁷. Am exprimat rezerve față de un atare punct de vedere, în considerarea faptului că în sistemul legislației noastre procesual civile contestația în anulare a fost instituită ca un mijloc procedural destinat a face posibilă îndreptarea erorilor de ordin procedural, iar nu de fond¹⁸. Nu este cazul să pledăm, în continuare, pentru o abordare consecventă

¹⁶ Curtea Constituțională, *decizia nr. 866/2015*, apud ccr.ro/products/866-2015.

¹⁷ A se vedea Al. Țiclea, *Contestația în anulare – o nouă abordare*, în *Dreptul* nr. 9/2016, p. 69-79; Al. Țiclea, A-G. Niculescu-Gorpin, *Semnificația juridică a sintagmei „eroare materială” – condiție a exercitării contestației în anulare în procesul civil*, în *Dreptul* nr. 10/2017, p. 27-39.

¹⁸ I. Leș, *„Erorile materiale” – temei al contestației în anulare în reglementarea noului Cod de procedură civilă*, în *Dreptul* nr. 5/2017, p. 18-28.

reglementărilor noastre procesuale în materia contestației în anulare, întemeiate pe dispozițiile art. 503 alin. 2) pct. 3 NCPC.

Studiul autorului la care ne referim constituie și o pledoarie pentru introducerea în legislația procesuală a unui nou remediu, de genul fostului recurs extraordinar, de natură a face posibilă corectarea unei greșeli de judecată strecurată într-o hotărâre definitivă. Ne-am pronunțat împotriva unei asemenea opțiuni doctrinare în condițiile actualei legislații procesuale. Doar o reformă judiciară substanțială ar putea conduce la o altă soluție decât cea actuală. Avem în vedere o posibilă schimbare majoră în structura sistemului judiciar în cadrul căruia ar trebui suprimate unele categorii de instanțe. Simplificarea sistemului judiciar ar trebui să fie un obiectiv esențial al statului de drept, iar nu birocratizarea acestuia prin înființarea unor noi instanțe, chiar a unor tribunale specializate.

Legea nr. 92/1992 de organizare judecătorească a condus la reînființarea curților de apel. Reintroducerea apelului în legislația noastră a fost considerată de unii autori ca o soluție neinspirată¹⁹. Azi, după două decenii și jumătate de la adoptarea primei legi de organizare judecătorească de după Revoluția din decembrie, o atare aserțiune ni se pare de o mai mare actualitate. Dar cine poate înfrunta dificultățile unei asemenea schimbări, în condițiile în care chiar și adoptarea „legii justiției” a întâmpinat dificultăți demne de o cauză mai bună ?

Instituția căilor legale de atac, din perspectiva dreptului comparat, este de o foarte mare diversitate. Remarca a fost făcută de un prestigios autor latino-american, autor al codului de procedură civilă uruguyan. Acesta afirmă că „recursurile sunt de o atât de mare vastitate și varietate în dreptul hispano-american, încât face dificilă orice sistematizare”²⁰. În contextul abordărilor de față este remarcabilă și demnă de luat în considerație și o altă apreciere a aceluiași autor, anume aceea că: „Tendința timpurilor noastre este aceea de a spori puterile judecătorului, și de a reduce numărul recursurilor”²¹.

Afirmațiile lui Eduardo Couture au fost făcute în urmă cu mai bine de o jumătate de secol, dar ele sunt de o surprinzătoare actualitate și nu doar în spațiul latino-american, ci și în cel european. Iar constatarea este valabilă și în țările europene care au adoptat noi coduri de procedură civilă în ultimele decenii, inclusiv în Franța, Spania și România. Poate este timpul să ne întrebăm și noi dacă justiția românească este mai eficientă și mai rapidă decât cea din urmă cu mai

¹⁹ I. Deleanu, V. Deleanu, *Hotărârea judecătorească*, Ed. Servo-Sat, Arad 1998, p. 223. A se vedea de asemenea I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București 2013, p. 138-140.

²⁰ E.J. Couture, *Fundamentos del Derecho Processal Civil*, ed. a 3-a, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 340. În dreptul spaniol și în cel latino-american termenul de recurs (recursuri) desemnează nu doar calea de atac omonimă ci și celelalte căi de atac.

²¹ *Idem*, p. 349.

bine de trei decenii. Nu credem că răspunsul este unul foarte favorabil actualelor reglementări procesuale. Și aceasta în pofida proclamării dreptului la un proces echitabil cu corolarul său soluționarea cauzelor într-un termen optim și previzibil.

3. Concluzii

Demersul nostru nu a avut și nu putea avea ca obiectiv o analiză aprofundată a instituției căilor de atac, ci doar o prezentare de ansamblu a unora dintre problemele cu care s-a confruntat doctrina și jurisprudența din scurta perioadă parcursă de la adoptarea noului Cod de procedură civilă.

Soluțiile analizate au fost dintre cele mai importante și au vizat materia recursului și a revizuirii. În acest context am tins să subliniem că unele dintre soluțiile promovate de instanța constituțională erau susceptibile și de o altă abordare. Aceasta mai cu seamă datorită faptului că unele documente juridice europene cuprindeau dispoziții conforme cu reglementările criticate de instanța de control constituțional.

În opinia noastră, o primă importantă consecință a abordărilor de față este reprezentată tocmai de ignorarea unor documente juridice europene și a altor instrumente juridice în exercitarea controlului de constituționalitate. De asemenea se poate constata cu ușurință că dispoziții similare cu cele criticate pe calea controlului de constituționalitate și analizate sumar în cadrul demersului de față sunt cuprinse și în reglementările procesuale din alte țări membre ale Uniunii Europene fără ca acestea să fi fost criticate sau, după caz, repudiate pe calea controlului de constituționalitate. Într-un spațiu european de justiție și securitate o atare diversitate de abordări nu ni se pare naturală: o dispoziție dintr-o lege internă este neconstituțională în România și constituțională într-o altă țară.

O a doua concluzie importantă a studiului de față este aceea că sistemul judiciar actual este departe de a fi unul perfect, ci doar unul întotdeauna susceptibil de ameliorări și simplificări legislative. Un sistem judiciar modern ar trebuie să conducă la simplificarea procedurilor judiciare, inclusiv a celor legate de exercitarea căilor de atac, iar nu la complicarea lor continuă, abordare contrară chiar unor recomandări europene.

Progrese substanțiale și spectaculoase sunt greu de realizat în domeniul atât de complex al organizării și al procedurilor judiciare, atâta timp cât crizele din justiție tind să se eternizeze. Nu doar unele țări din Europa Centrală și de Est se află într-o asemenea situație, ci și cele mai avansate democrații occidentale. Un prestigios profesor francez, într-o remarcabilă lucrare despre instituțiile judiciare, remarca că de mai mulți ani se vorbește despre o „criză a justiției”, iar „marea presă nu încetează să atragă atenția, cum este de datoria ei să o facă, asupra unor

deficiențe a serviciului public al justiției, asupra lentorii sale, complexității sale, costurilor sale...”²². Iar după câteva decenii de la aceste constatări concluzive lucrurile nu par a se fi schimbat radical nici în Franța.

Excesele în orice materie, inclusiv în domeniul căilor de atac, ar trebui evitate, fiind necesară găsirea unui echilibru între simplificarea sistemului judiciar și necesitatea imperioasă a căilor de atac. Aceasta deoarece, așa cum s-a remarcat, instituția căilor de atac reprezintă „singurul procedeu tehnic de care dispun părțile pentru a critica decizia (judiciară n.a.) și a obține repunerea în discuție a lucrului judecat”²³.

²² R. Perrot, *Institutions judiciaires*, 8^e édition, Montchrestien, Paris 1998, p. 513.

²³ Ch. Lefort, *op. cit.*, p. 402.

NOUL COD DE PROCEDURĂ CIVILĂ – ÎN TRE CONTINUITATE ȘI REFORMĂ

*Prof. univ. dr. Daniel GHIȚĂ
Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept*

Abstract

The 1985 Code of Civil Procedure, applied for a century and a half, had entirely proved its viability. The changes brought by the Legislative power, justified by the need to modernize the Romanian society in the first half of the 20th century, by the new judiciary policy of the following period or by the need to have efficient procedural mechanisms, policy that was desired after the year 1990, even if they were not always a success, they did not essentially alter the quality of the initial legislative creation.

Although some of the major objectives of the process of reforming the civil procedure, as the reduction of the duration of a trial, the assurance of the celerity and of an unitary jurisprudence, constantly substantiated the changes brought to the 1985 Code of Civil Procedure, it was thought that the isolated reforms cannot substitute the necessity to create a new Code.

The adoption of the new Code of Civil Procedure in 2010 and its entry into force in 2013 represented important moments of the process of reform and created the premises to realizing the quality of the jurisdictional act.

Keywords: *the 1985 Code of Civil Procedure; modern society; efficient procedural mechanisms; celerity; the new Code of Civil Procedure; continuity and reform.*

Premisele reformei

Soluționarea litigiilor cu într-un termen optim, adecvat specificului litigiului și asigurarea unei practici unitare au reprezentat obiectivele majore ale reformei legislației procesuale¹. Intervențiile legiuitorului asupra Codului de procedură civilă

¹ Articolul cuprinde comunicări prezentate la conferințe organizate în anul 2018, aflate în curs de publicare în volumele respectivelor conferințe, precum și o sinteză a ideilor autorului publicate anterior.

din 1865 păreau să nu satisfacă exigențele privind celeritatea procedurii și asigurarea unei jurisprudențe unitare. Reforma sistemului procesual a debutat cu odată cu Legea nr. 59/1993 și, după o perioadă de mici intervenții legislative, a continuat cu modificările aduse Codului de procedură civilă prin O.U.G. nr. 138/2000, aprobată și modificată prin Legea nr. 219/2005. Un moment important, de natură a anticipa preocuparea legiuitorului de a reda instanței supreme rolul său constituțional, acela de a asigura interpretarea și aplicarea unitară a legii, a intervenit în anii 2003-2004². A urmat Legea nr. 202/2010 privind unele măsuri pentru accelerarea soluționării proceselor, numită și „legea micii reforme”, care conținea unele dispoziții ce se vor regăsi în noul cod și care încerca, până la intrarea în vigoare a noului cod, să impună o mai mare eficiență a procedurii judiciare.

În acest context, noul Cod de procedură civilă era menit să reformeze în totalitate sistemul procesului civil, astfel încât să se asigure realizarea efectivă a tuturor principiilor fundamentale ale procesului civil, pe care le prevedea expres. Astfel, în forma sa de la momentul intrării în vigoare, noul cod conținea toate mecanisme necesare pentru asigurarea unui act jurisdicțional de calitate, eficient, realizat într-un termen optim și previzibil.

Instituite prin noul Cod de procedură civilă ca urmare a necesității atingerii unor obiective amintite, mecanismele și instrumentele procesuale cu caracter de noutate par să sufere o serie de transformări structurale, ceea ce apropie, din ce în ce mai mult, noua reglementare de cea cuprinsă în Codul de procedură civilă din 1865.

O serie de intervenții legislative, unele anterioare intrării în vigoare a noului cod, altele recente, justificate de lipsa de pregătire a sistemului judiciar pentru asimilarea unor modificări ori de statuările instanței constituționale, au eliminat din noul cod dispoziții importante, menite să asigure realizarea efectivă a obiectivelor de reformă asumate. Menționăm, în special, Legea nr. 2/2013 privind unele măsuri pentru degrevarea instanțelor judecătorești, precum și pentru pregătirea punerii în aplicare a Legii nr. 134/2010 privind Codul de procedură civilă și recenta Lege de modificare și completare a Codului de procedură civilă. Dintre deciziile Curții Constituționale privitoare la dispoziții cuprinse în noul Cod de

¹ Din Tezele prealabile ale proiectului Codului de procedură civilă cod (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1527/2007, publicată în M.Of. nr. 889 din 27 decembrie 2007), din expunerea de motive ce a însoțit proiectul noului cod, precum și din expunerea de motive a Legii pentru punerea în aplicare a Codului de procedură civilă, reiese că accelerarea procedurii judiciare, simplificarea și eficientizarea instrumentelor procesuale, previzibilitatea duratei procesului și a practicii judiciare, toate subsumate imperativului obținerii unui act jurisdicțional de calitate, au reprezentat principalele argumente de reformă.

² Prin O.U.G. nr. 58/2003, aprobată și modificată prin Legea nr. 195/2004; prin O.U.G. nr. 65/2004, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 493/2004, se revine la reglementarea anterioară O.U.G. nr. 58/2003.

procedură civilă sunt relevante Decizia nr. 462 din 17 septembrie 2014³, Decizia nr. 369/2017⁴ și Decizia nr. 454/2018⁵ referitoare la obiecția de neconstituționalitate a unor dispoziții din recenta lege de modificare a codului

Prin Legea nr. 2/2013 a fost amânată aplicarea dispozițiilor privind cercetarea procesului în camera de consiliu, precum și a celor privind pregătirea dosarului pentru calea de atac de către instanța a cărei hotărâre a fost atacată. Totodată, s-a mărit pragul valoric pentru admisibilitatea recursului, de la 500.000 lei, cât era prevăzut în cod, la 1.000.000 lei, ceea ce, pe lângă excluderea posibilității utilizării căii de atac a recursului pentru o mare categorie de litigii evaluabile în bani, a determinat, pe lângă alte motive, și eliminarea ulterioară a pragului în totalitate.

Recent, un proiect de lege privind modificarea și completarea Codului de procedură civilă urmărește punerea în acord a unor dispoziții cu deciziile Curții Constituționale. Pe de altă parte însă, se renunță la unele soluții noi introduse în noul cod, a căror intrare în vigoare a fost prorogată în mod repetat. Este vorba de dispozițiile privind cercetarea procesului în camera de consiliu și pregătirea dosarului de către instanța a cărei hotărâre a fost atacată.

Instituirea căii de atac a recursului în materiile evaluabile în bani, fără condiționarea admisibilității acestuia de un prag valoric și, mai ales, eliminarea acestei căi de atac din competența exclusivă a Înaltei Curți de Casație și Justiție reprezintă modificări majore, de natură a schimba radical concepția inițială a legiuitorului noului cod. Soluția transpune decizia nr. 369/2017 a Curții Constituționale prin care instituirea pragului valoric prevăzut pentru admisibilitatea recursului a fost declarată neconstituțională. În schimb, partajarea competenței de a judeca recursuri între curțile de apel și instanța supremă a fost rezultatul unei serii de decizii ale instanței supreme pronunțate subsecvente deciziei nr. 369/2017, ce vor fi urmate, probabil de o decizie pronunțată în interesul legii⁶.

³ Publicată în M. Of. nr. 775 din 24.10.2014.

⁴ Publicată în M. Of. nr. 582 din 20.07.2017.

⁵ Publicată în M. Of. nr. 836 din 1 octombrie 2018.

⁶ Deciziile instanței supreme și ale instanței constituționale au generat dispute privind delimitarea competențelor; prin Decizia nr. 52/2018 (publicată în M.Of. nr. 613 din 17 iulie 2018), dată în dezlegarea unor chestiuni de drept, instanța supremă a decis că efectele Deciziei Curții Constituționale nr. 369/2017 privind declararea ca neconstituțională a pragului valoric de admisibilitate a recursului, se produc cu privire la hotărârile judecătorești pronunțate după publicarea acesteia în Monitorul Oficial, în litigiile evaluabile în bani de până la 1.000.000 lei inclusiv, pornite ulterior publicării deciziei (20 iulie 2017); Curtea Constituțională, prin Decizia nr. 454/2018, statuează că „Înalta Curte de Casație și Justiție nu are competența să se pronunțe în legătură cu efectele deciziei Curții Constituționale sau să dea dezlegări obligatorii care contravin deciziilor Curții Constituționale” și că, așa cum s-a reținut și prin alte decizii “efectele deciziilor Curții Constituționale nu pot fi interpretate, în procesul de aplicare a legii, de către alte instituții ale statului, întrucât un atare demers ar genera o stîrbire a competenței sale exclusive în materie”

Elemente de reformă și de continuitate

Reformarea sistemului procesual s-a reflectat în principiile fundamentale prevăzute expres în noul Cod de procedură civilă. Reglementarea principiilor este de natură a asigura coerența sistemului procesual și respectarea unor standarde în privința conținutului noilor reglementări. În egală măsură însă, renunțarea la unele dispoziții și mecanisme cu caracter de noutate, influențează direct eficiența unora dintre principii.

Instituirea unor principii cum ar fi dreptul la un proces echitabil, în termen optim și previzibil, neprevăzut în codul anterior, a determinat o reglementare adecvată a unor instituții procesuale⁷.

Potrivit art. 6 din Codul de procedură civilă, „orice persoană are dreptul la judecarea cauzei sale în mod echitabil, în termen optim și previzibil, de către o instanță independentă, imparțială și stabilită de lege. În acest scop, instanța este datoare să dispună toate măsurile permise de lege și să asigure desfășurarea cu celeritate a judecății”.

Prin instituirea termenului optim și previzibil pentru soluționarea cauzelor se instituie un standard superior față de termenul rezonabil prevăzut de art. 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. Soluția este în concordanță cu exigențele impuse de Programul-cadru din anul 2004 al Comisiei Europene pentru Eficiența Justiției⁸ „Un nou obiectiv pentru sistemele judiciare: judecarea fiecărei cauze într-un termen optim și previzibil”⁹. Conform programului, „termenul rezonabil” prevăzut de art. 6 din Convenție constituie o „limită minimă” în raport de care se apreciază respectarea sau nerespectarea normei convenționale, iar „termenul optim” reprezintă un standard mai riguros.

Condiția previzibilității duratei procedurii judiciare înseamnă ca părțile din proces să poată anticipa durata procesului. În acest sens, noul cod prevede

⁷ Având ca sursă primară Convenția Europeană a Drepturilor Omului și un conținut dezvoltat de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului și de doctrină, principiul soluționării cauzelor într-un termen rezonabil este prevăzut în art. 21 alin. 3 din Constituție („Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil”), art. 10 din Legea nr. 304/2004 („Toate persoanele au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil, de către o instanță imparțială și independentă, constituită potrivit legii”) și în art. 91 alin. 1 din Legea nr. 303/2004 („Judecătorii și procurorii sunt obligați să rezolve lucrările în termenele stabilite și să soluționeze cauzele în termen rezonabil, în funcție de complexitatea acestora, și să respecte secretul profesional”).

⁸ Comisia Europeană pentru Eficiența Justiției (C.E.P.E.J.) este constituită prin rezoluție a Comitetului de Miniștri al Consiliului European.

⁹ I. Deleanu, *Drepturile fundamentale ale părților în procesul civil*, Ed. Universul Juridic, București, 2008, p. 282-283; M. Tăbărcă, *Drept procesual civil. Vol. 1 - Teoria generală*, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 47, nota nr. 83.

mecanisme procesuale prin care se estimează durata procesului, se verifică respectarea acesteia și, dacă este cazul, se iau măsurile necesare pentru înlăturarea cauzelor ce provoacă depășirea duratei estimate.

Limitele termenului optim nu sunt delimitate de normele legale, ceea ce înseamnă că, similar duratei rezonabile, revine jurisprudenței rolul de a le aprecia. Semnificația sa poate fi dedusă și din criteriile oferite de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului¹⁰.

În aprecierea caracterului optim al unei proceduri judiciare, pe lângă criteriile oferite de jurisprudență, importantă este menținerea unui echilibru între celeritatea procedurii, eficacitatea și calitatea actului jurisdicțional. În mod evident, o lentoare excesivă a actului de justiție echivalează cu lipsa justiției, iar recunoașterea tardivă a unui drept dedus judecății nu mai oferă satisfacția legală sau morală titularului său. Întârzierea excesivă în soluționarea unei cauze afectează chiar eficacitatea și credibilitatea justiției. De aceea, răspunsul justiției statale prin procesul judiciar trebuie să fie prompt, imediat. În egală măsură însă, actul de justiție trebuie să fie și de calitate, adică hotărârea trebuie să fie legală, temeinică și în concordanță cu adevărul judiciar. Pentru a asigura încrederea justițiabililor în actul de justiție și pentru a nu se afecta însuși accesul la justiție, procedura judiciară nu trebuie să treneze, dar nu trebuie să fie nici prea scurtă, expeditivă, pentru a se putea garanta dreptul la apărare.

La fel ca și termenul rezonabil, termenul optim se circumscrie conceptului de celeritate, ca principiu al soluționării unei cauze, însă semnificația sa este mai amplă. S-a apreciat că rezonabilitatea înseamnă o limită normală, pe când termenul optim reprezintă o durată care „asigură cea mai bună eficiență în realizarea justiției”¹². Altfel spus, termenul optim reprezintă mai mult decât celeritate a procedurii, presupunând fixarea unor „durate-cadru a procedurilor judiciare, realiste

¹⁰ Conform jurisprudenței Curții Europene, termenul rezonabil și, implicit termenul optim, se apreciază în funcție de circumstanțele concrete ale cauzei deduse judecății, respectiv, complexitatea cauzei, dată de natura litigiului, starea de fapt în cauză, durata impusă a unor proceduri, inclusiv a unor proceduri prealabile, probleme de drept ridicate, comportamentul părților, comportamentul autorității statale, inclusiv al agenților statului însărcinați cu îndeplinirea unor acte procedurale sau al experților care desfășoară activitate procesuală sub controlul instanței ori așa numita „miză a litigiului”; drept cauză de întârziere nejustificată imputabilă statului a fost reținută surveniența unor modificări legislative; pentru detalii, a se vedea C. Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului. Comentariu pe articole*, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2010, p. 522-527.

¹¹ A se vedea I. Leș, *Tratat de drept procesual civil*, vol. 1, Ed. Universul Juridic, București, 2014, p. 56; în concepția autorului citat diferența dintre „termen optim” și „termen rezonabil” nu este una de esență, însă ambele trebuie să reflecte echilibrul adecvat între celeritatea justiției și calitatea actului deciziei judiciare.

¹² D.N. Theohari, M. Eftimie, în G. Boroi (coord.), *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, vol. 1. Art. 1-455, Ed. Hamangiu, București, 2016, p. 31.

și controlabile și intervenția eficientă și promptă, prin măsuri adecvate, în cazul întârzierilor”¹³.

Modul de reglementare a competenței și structurarea căilor de atac influențează direct durata procesului și asigură premisele unei jurisprudențe unitare.

Structurarea competenței instanțelor în codul anterior a format obiect al unor constante critici, acestea vizând, în principal, aspectele de practică neunitară determinate de finalizarea proceselor în fața curților de apel și lipsa unui recurs în casație, ca mijloc firesc de asigurare a unei jurisprudențe unitare. În perioada 2003-2004 s-a încercat integrarea recursului în competența de drept comun a instanței supreme, însă modul de reglementare, fără atribuirea unei competențe de drept comun pentru judecata în primă instanță tribunalelor, a determinat eșecul demersului respectiv¹⁴.

Noul Cod de procedură civilă a restructurat competența materială a instanțelor, judecătoriile devenind instanțe de excepție pentru judecata în primă instanță, iar tribunalelor le-a fost atribuită plenitudinea de competență pentru judecata în primă instanță. În mod firesc, curțile de apel deveneau instanțe de drept comun în materia apelului, iar Înalta Curte de Casație și Justiție era recunoscută ca instanță de recurs de drept comun. În acest sens, art. 483 alin. 3 C. pr. civ. dispune că „recursul urmărește să supună Înaltei Curți de Casație și Justiție examinarea, în condițiile legii, a conformității hotărârii atacate cu regulile de drept aplicabile”.

Pronunțarea Deciziei Curții Constituționale nr. 369/2017, prin care a fost eliminat pragul de admisibilitate a recursului, a creat premisele modificării modului de reglementare a competenței funcționale a instanțelor, îndeosebi în ceea ce privește judecarea căilor de atac. Decizia de constatare a neconstituționalității a fost urmată de o serie de decizii ale Înaltei Curți de Casație și Justiție prin care, s-a statuat, în mod constant, că soluționarea recursurilor formulate împotriva hotărârilor pronunțate de tribunale în apel, în litigiile evaluabile în bani cu o valoare sub 200.000 lei, revine curților de apel¹⁵. Potrivit preconizărilor modificării legislative, în cererile evaluabile în bani, indiferent de valoare și de instanța competentă să judece în primă instanță, poate fi exercitat atât apelul, cât și recursul, ceea ce, în mod evident, este

¹³ I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. 1, Ed. Universul Juridic, București, 2013, nota nr. 1, p. 211.

¹⁴ Pentru dezvoltări, a se vedea D. Ghiță, *Reformarea căilor de atac de reformare în noul Cod de procedura civilă*, Revista de Științe Juridice nr. 1/2014; prin O.U.G. nr. 58/2003, aprobată și modificată prin Legea nr. 195/2004 recursul a fost atribuit în competența instanței supreme; ulterior, prin O.U.G. nr. 65/2004, aprobată, cu modificări, prin Legea nr. 493/2004, se renunță la modificări și se revine la reglementarea anterioară; prin Legea nr. 219/2005 de aprobare a O.U.G. nr. 138/2000 se revine la soluționarea recursului de instanța imediat superioară celei care a pronunțat hotărârea în apel.

¹⁵ ICCJ, secția 1 civilă decizia nr. 785/2018, dec. nr. 286/2018, decizia nr. 1964/2017; secția a II-a civilă, dec. nr. 2693/2018, dec. nr. 2610/2018, disponibile pe www.scj.ro.

de natură a dilata cursul procesului în cauze a căror valoare a obiectului cererii este mică.

Urmare a respectivei decizii și a modificării codului, în cererile evaluabile în bani, indiferent de valoare și de instanța competentă să judece în primă instanță, poate fi exercitat atât apelul, cât și recursul, acesta fiind atribuit în competența curților de apel, dacă este exercitat împotriva unei hotărâri pronunțate de tribunal.

Pe de altă parte, o categorie importantă de recursuri, nu vor fi judecate de Înalta Curte de Casație și Justiție, ci de curțile de apel, aspect de natură a crea premisele unei jurisprudențe neunitare. În acest sens, art. 483 alin. 4 C. pr. civ., în forma dată de recente modificări, prevede că recursul se soluționează de către instanța ierarhic superioară celei care a pronunțat hotărârea atacată.

În materia căilor de atac, din rațiuni ce țin de complexitatea cauzelor și durata procesului, a fost instituită regula conform căreia nu sunt supuse recursului hotărârile date de instanțele de apel în cazurile în care legea prevede că hotărârile de primă instanță sunt supuse numai apelului. Reiese astfel că, tendința legiuitorului a fost aceea ca în marea majoritate a cauzelor să fie suprimată calea de atac a recursului. Această concepție a redactorilor codului a fost schimbată odată cu constatarea neconstituționalității pragului valoric stabilit pentru admisibilitatea recursului.

De asemenea, în majoritatea litigiilor judecate de o judecătorie în primă instanță, precum și în anumite cauze expres enumerate de art. 483 alin. 2 C. pr. civ., singura cale de atac este apelul, fără ca hotărârea dată în apel să fie supusă recursului¹⁶.

Odată cu renunțarea la plenitudinea de competență a Înaltei Curți în materia recursului, s-a eliminat și diferențierea dintre instanța supremă și curțile de apel sau tribunale, dată de specificul soluțiilor în recurs. Se instituie, în mod expres și pentru instanța supremă posibilitatea de a trimite cauza spre rejudecare o singură dată în cursul procesului. Deși soluția a fost justificată de accentuarea celerității, se poate ajunge la un efect contrar prin supraîncărcarea instanței supreme cu cauzele reținute spre rejudecare.

Degrevarea Înaltei Curți de Casație și Justiție și inutila sa încărcare cu litigii minore ori cu recursuri informale a reprezentat o preocupare constantă a legiuitorului. Pentru a compensa atribuirea recursului în competența exclusivă a instanței supreme, în forma inițială a codului au fost instituite o procedură de filtrare a recursurilor. Prin recentul proiect de modificare a Codului de procedură civilă

¹⁶ Conform textului legal, așa cum urmează a fi modificat, nu sunt supuse recursului hotărârile pronunțate în cererile date în competența de primă instanță a judecătoriei (mai puțin cele evaluabile în bani), în cererile privind navigația civilă și activitatea în porturi, conflictele de muncă și de asigurări sociale, în materie de expropriere, în cererile pronunțate în materia protecției consumatorilor, a asigurărilor, precum și în materia dării în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite.

procedura este eliminată, după ce verificările din procedura de filtru au fost limitate prin Decizia Curții Constituționale nr. 839/2015¹⁷.

O soluție cu caracter de noutate, menită să asigure celeritatea, este cuprinsă în art. 16 alin. 3 din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară, modificată în anul 2018. Potrivit respectivului text legal, hotărârile judecătorești trebuie redactate în termen de cel mult 30 de zile de la data pronunțării, iar în cazuri temeinic motivate, termenul poate fi prelungit cu câte 30 de zile, de cel mult două ori. În art. 246 alin. 5 NCPC, în forma în vigoare, se prevede că hotărârea se va redacta și se va semna în cel mult 30 de zile de la pronunțare.

Este instituită și răspunderea disciplinară a judecătorului pentru nerespectarea termenului de redactare a hotărârii. Astfel, dacă în forma anterioară modificărilor aduse în anul 2018 răspunderea judecătorului era atrasă în condițiile art. 99 lit. h) din Legea nr. 303/2004 privind statutul judecătorilor și procurorilor, care prevedea că reprezintă abatere disciplinară nerespectarea în mod repetat și din motive imputabile a dispozițiilor legale privitoare la soluționarea cu celeritate a cauzelor ori întârzierea repetată în efectuarea lucrărilor, din motive imputabile, în forma modificată, art. 99 lit. r) din Legea nr. 303/2004 prevede expres că reprezintă abatere disciplinară neredactarea sau ne semnarea hotărârilor judecătorești sau a actelor judiciare ale procurorului, din motive imputabile, în termenele prevăzute de lege.

Pe lângă aspectele ce constituie o revenire la vechiul sistem procesual există câteva elemente de reformă care au rezistat, în pofida unor critici și dispute.

Judecata în primă instanță și judecata în căile de atac au beneficiat de intervenția majoră a legiuitorului în ceea ce privește etapa pregătitoare, scrisă a procesului civil. Aceasta a fost accentuată sub imperiul codului anterior prin modificările aduse de O.U.G. nr. 138/2000.

Noul cod a adus modificări în privința acesteia, instituind o procedură de verificare și regularizare a cererii de chemare în judecată, însoțită de sancțiunea anulării acesteia, anterior primului termen de judecată. Procedură se aplică și cererii de apel sau de recurs, chiar dacă sancțiunea nu intervine înainte de primul termen de judecată în ședință publică, așa cum era prevăzut inițial în noul cod.

Sancțiunea neconformării reclamantului față de cerințele judecătorului în procedura regularizării este reprezentată de anularea cererii de chemare în judecată printr-o încheiere dată în camera de consiliu.

O altă noutate anihilată de amânările succesive și, în final, înlăturată, o constituie desfășurarea cercetării procesului în camera de consiliu, în condiții de publicitate restrânsă. Cercetarea procesului în camera de consiliu, menită să accelereze procedura, nu a devenit realitate, dispozițiile respective fiind suspendate de

¹⁷ Publicată în M. Of. nr. 69 din 1.02.2016.

la aplicare și apoi abrogate. În consecință, delimitarea dintre cercetarea procesului și dezbateră în fond a procesului sub acest aspect a fost semnificativ estompată, procedura derulându-se, practic, în aceleași condiții ca și în regimul codului anterior.

De asemenea, pregătirea dosarului de apel sau, după caz, de recurs de către instanța a cărei hotărâre se atacă, prevedere instituită în scopul degrevării instanțelor de control judiciar a avut aceeași soartă legislativă, preconizându-se eliminarea sa și menținerea procedurii în fața instanței ce urmează a judeca în apel sau recurs.

În vederea asigurării celerității prin noul cod este introdusă obligativitatea estimării duratei procesului, precum și contestația privind tergiversarea procesului.

Prin reglementarea contestației privind tergiversarea procesului este introdus remediu menit să corecteze o durată excesivă a procesului. Pe această cale, o parte poate invoca încălcarea dreptului la soluționarea procesului într-un termen optim și previzibil și poate solicita luarea măsurilor legale pentru ca această situație să fie înlăturată. Conform art. 522 C. pr. civ., contestația se poate face atunci când instanța și a nesocotit obligația de a soluționa cauza într-un termen optim și previzibil prin neluarea măsurilor stabilite de lege sau prin nedeplinirea din oficiu, atunci când legea o impune, a unui act de procedură necesar soluționării cauzei, deși timpul scurs de la ultimul său act de procedură ar fi fost suficient pentru luarea măsurii sau îndeplinirea actului. Dacă o asemenea contestație este admisă, se va pronunța o încheiere, nesupusă niciunei căi de atac, prin care dispun măsurile necesare înlăturării situației care a provocat tergiversarea judecății.

În ceea ce privește mecanismele de asigurarea a unei practici judiciare unitare, pe lângă menținerea recursului în interesul legii și eficientizarea acestuia, noul cod instituie și un mecanism cu caracter de noutate absolută în legislația noastră, respectiv, posibilitatea sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept.

Nevoia acestui mecanism suplimentar a fost determinată de inerția mare cu care intervine recursul în interesul legii. Spre deosebire de acesta, care elimină o practică neunitară deja existentă, acționând numai pentru viitor, sesizarea Înaltei Curți de Casație și Justiție în vederea pronunțării unei hotărâri prealabile pentru dezlegarea unor chestiuni de drept are rolul de a preîntâmpina apariția unei practici neunitare în aplicarea legii de către instanțele judecătorești¹⁸. Totodată, recursul în interesul legii nu are efect asupra hotărârilor definitive care l-au generat, pe când dezlegarea dată problemei de drept în procedura hotărârii prealabile este obligatorie pentru instanța care a declanșat procedura, iar aceasta o va aplica în soluționarea cauzei. O altă deosebire ar consta în aceea că recursul în interesul legii pornește de la cauze soluționate definitiv, pe când procedura hotărârii

¹⁸ O. Spineanu Matei, în G. Boroș (coord.), *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, vol. I, Ed. Hamangiu, București, 2013, p. 1007.

prealabile este declanșată chiar de completul ce judecă litigiul, tocmai pentru a aplica, în cauza ce o va soluționa, dezlegarea dată de instanța supremă.

Având o structură similară cu procedura întrebării preliminare adresată Curții de Justiție a Uniunii Europene prevăzută de Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, procedura sesizării prealabile a avut ca sursă de inspirație și noul Cod de procedură civilă francez și noul Cod de organizare judiciară francez, cu deosebirea esențială că în dreptul francez Curtea de Casație dă un aviz care nu este obligatoriu pentru instanța ce l-a solicitat¹⁹.

În privința recursului în interesul legii prin recentul proiect de lege pentru modificarea Codului de procedură se instituie o prevedere menită să corecteze unele situații apărute în practica judiciară. Astfel, cauzele similare celor cu privire la care s-a formulat un recurs în interesul legii, aflate pe rolul instanțelor la data sesizării Înaltei Curți de Casație și Justiție, în care soluționarea acestora depinde de dezlegarea problemelor de drept ce fac obiectul recursului în interesul legii, pot fi suspendate până la data publicării deciziei în Monitorul Oficial al României.

Concluzii

În concluzie, din scurtele considerații expuse remarcăm tendința puternică de revenire la sistemul procesual existent anterior intrării în vigoare a noului Cod de procedură civilă. Cu toate acestea, mai buna sistematizare normativă a unor instituții procesuale, menținerea unor standarde superioare în ceea ce privește durata proceselor și eficientizarea mecanismelor procesuale de asigurare a unei practici unitare, reprezintă aspecte certe de reformă, care asigură a calitate superioară a noii reglementări.

Din expunerea de motive ce a însoțit proiectul noului cod reiese că legiuitorul român a urmărit crearea unor mecanisme procesuale care să corespundă exigențelor impuse de Convenția europeană a drepturilor omului și de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. Reforma a însemnat integrarea în noul cod a unor soluții oferite de literatura juridică și de practica judiciară, dar și instituirea unor mecanisme procesuale cu caracter de noutate care au provocat *ab initio* numeroase dispute teoretice.

La aproape cinci ani de aplicare a noului cod, acesta se dovedește un instrument ce corespunde exigențelor actului de justiție, însă o serie de decizii ale instanței constituționale și amânarea punerii în aplicare a unor dispoziții ridică problema eficienței noilor mecanisme procesuale în atingerea obiectivelor propuse de legiuitor.

¹⁹ I. Deleanu, *Tratat de procedură civilă*, vol. II, Ed. Universul Juridic, București, 2013, p. 385, nota nr. 2; pentru comparație I. Leș, *Noul Cod de procedură civilă. Comentariu pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2013, p. 770-772.

CONVENȚIILE INTERNAȚIONALE ȘI UNIFICAREA REGLEMENTĂRILOR NAȚIONALE ÎN MATERIA PROPRIETĂȚII INDUSTRIALE

*Prof. univ. dr. Edmond Gabriel OLTEANU
Universitatea din Craiova, Facultatea de Drept*

Abstract

The role of the Paris and Bern Conventions was an important one in the process of legislative unification. The legislative unification in the field of patent protection and trade marks followed one of two models in the Romanian Provinces. In the matter of patent protection, the unification was made by extending the application of the 1906 law in few steps: the Romanian private law legislation was extended to Bessarabia in 1928, in Bucovina in 1938, and in Transylvania in 1943.

Keywords: *patent; trade marks; legislative unification.*

1. Perspectivă istorică

Dezvoltarea industrială de la finalul secolului al XIX-lea a adus cu sine și o creștere a interesului pentru exploatarea exclusivă a unor realizări umane. Ca urmare, a existat o presiune constantă și crescândă cu privire la adoptarea unor măsuri legislative de protecție în privința mărcilor și a invențiilor.

De la apariția tiparului, timp de trei secole, a funcționat un regim de privilegii în exploatarea acestuia, privilegiile acordate de domnitori sau principii. Un astfel de privilegiu era menționat chiar pe cărțile tipărite, așa cum s-a întâmplat în cazul „Evangheliarului slavon” (1579) la finalul căruia scria: „Și cu puterea marelui Voevod Batăr Cristov în timp de 30 de ani, nimeni să nu îndrăznească a o tipări din nou”.

Primele forme de organizare a micilor „industrii” au fost breslele care au și primit privilegiile sub forma „daniilor” acordate de domnitori, precum dreptul

¹ C. R. Romițan, *Nașterea și evoluția dreptului de autor*, Ed. Universul Juridic, București, 2018, p. 116.

acordat fierarilor din Rimetea pentru turnarea și prelucrarea fierului². Pe de altă parte, ca și în cazul dreptului de autor, mănăstirile primeau și ele privilegii «industriale» precum mănăstirea Tismana (1391) de a exploata o moară sau Moldovața (1402) pentru o băutură alcoolică (sladniță)³.

Regulamentele organice (1831-1832), o adevărată constituție după Nicolae Iorga, au eliminat sistemul de privilegii, prevăzând că tot ce se va «născoci» în industrie nu se va supune la vreun monopol⁴. Neexistând o legislație specifică în domeniul invențiilor, Cuza își propunea să răsplătească descoperirile prin brevete de invenție. El nu a apucat să mai trimită corpurilor legiuitoare proiectul de lege privind protecția invențiilor, aprobat de Consiliul de Stat, survenind abdicarea. Proiectul, de inspirație franceză, a fost reluat succesiv de cinci ori, fără succes însă. În anul abdicării este adoptată Constituția din 1866, „bazată pe ideile moderne de organizare a statului și a raporturilor sale cu indivizii, deci dacă era aptă să transforme România într-un stat modern”⁵.

2. Unificarea legislativă în materia brevetelor de invenție și mărcilor după Marea Unire

În aplicarea Convenției de comerț încheiată cu imperiul Austro-Ungar (1876) România trebuia să prezinte o lege privind protecția invențiilor și mărcilor. Este inițiat un alt proiect de lege și, pentru că se utiliza acordarea protecției prin legi speciale (e.g. Legea pentru invenția „Plug sapă” sau pentru „soneria Kiricuta”⁶), s-a cerut un punct de vedere Camerelor de Comerț, care concluziona că „Brevetarea invențiilor nu este nici legitimă, nici oportună în Țara Românească”⁷. Cauza opoziției o reprezenta teama de exclusivitate. Micii industriași erau obișnuiți să utilizeze liber utilajele apărute, de regulă importate, și apreciau că orice protecție ar fi adus costuri suplimentare de achiziție și reparație. Chiar și armata română repara armamentul reproducând, am spune azi fără drept, piese care erau protejate în țara producătorului.

Pe plan internațional, în 1883, este semnată de 15 state Convenția de la Paris privind protecția proprietății industriale (printre ele, Guatemala, Salvador și Serbia). România are în vedere și prevederile acestei convenții atunci când se elaborează legea din 1906, astfel că nu va fi nevoie de modificări pentru aderare.

² A. C. Ștrenc, B. Ionescu, Gh. Gheorghiu, *Dreptul brevetului*, Ed. Lumina Lex, București, 2005, p. 25.

³ A.C. Ștrenc, B. Ionescu, Gh. Gheorghiu, *op. cit.*, p. 26.

⁴ C.R. Romișan, *op. cit.*, p. 119.

⁵ D.C. Dănișor, *Drept Constituțional, Modernitate, liberalism și drepturile omului*, Ed. Simbol, Craiova, 2017, p. 90.

⁶ A.C. Ștrenc, B. Ionescu, Gh. Gheorghiu, *op. cit.*, p. 28.

⁷ Ș. Iancu, *130 de ani de la prima lege a mărcilor din România*, în RRDP nr. 4/2009, p. 59.

În 17 ianuarie 1906 este publicată în Monitorul Oficial *Legea privind brevetele de invențiune* și în același an sunt înregistrate și primele brevete de invenții românești și străine (Ion Constantinescu – „Sapa românească Ștefania” și Louis Gentor „Motor funcționând prin gravitație”⁸). Publicarea brevetului de invenție se făcea, prin decret regal, în Monitorul Oficial, obișnuință creată de metoda anterioară de brevetare prin lege specială. S-a stabilit ulterior, prin regulament, ca publicarea să se realizeze într-un buletin special, fiind ales inițial „Buletinul Ministerului Agriculturii, Industriilor și Domeniilor”⁹, ulterior în „Foaia de informațiuni comerciale”¹⁰. După 1920 publicitatea se realiza în nou apărutul „Buletin oficial al proprietății industriale”.

La momentul Unirii de la 1 Decembrie 1918 nici una dintre țările care administrau provinciile românești nu semnaseră sau aderaseră la Convenția de la Paris și mai exista legislație specifică în Imperiul Austro-Ungar (1852). Așadar, *Legea română a brevetelor de invenție*, apreciată în literatura franceză¹¹ drept progresistă, a fost cea care și-a extins aplicarea în etape: legislația de drept privat românească a fost extinsă în Basarabia în anul 1928¹², în Bucovina în 1938¹³, iar în Transilvania în anul 1943¹⁴.

Aceeași Convenție comercială încheiată cu Imperiul Austro-Ungar obliga România să asigure și protecția mărcilor¹⁵, astfel că în 1879 apare „*Legea asupra mărcilor de fabrică și de comerț*”. România este, și în cazul protecției mărcilor, printre primele țări europene care legiferează în acest domeniu, dacă avem în vedere că Franța adopta prima lege modernă în materie în 1857¹⁶.

Conform articolului 1 al Legii asupra mărcilor de fabrică și de comerț erau protejate ca mărci: „diferitele semne întrebuintate pentru a face să se deosebească produsele unui industriaș; astfel sunt numele sub uă formă deosebită, denumirile, intipăririle (empreintes), timbrurile, sigiliurile, reliefurile, vignetele, cifrele, copertele, și altele asemenea”¹⁷. Protecția era asigurată pe o perioadă de 15 ani: „Depositul unei

⁸ I. Macovei, *Protecția creației industriale*, Ed. Junimea, Iași, 1984, p. 55.

⁹ În subordinea Ministerului Agriculturii se afla Serviciu industriei și al brevetelor de invenții.

¹⁰ P. Popovici, *Marea Unire și dinamica legislativă în materia proprietății intelectuale*, în *Revista Română de Dreptul Proprietății Intelectuale* nr. 4/2017, p. 163-171.

¹¹ Y. Plosserand, Fr. Savignon, citați de A.C. Ștencu, B. Ionescu, G. Gheorghiu, *op. cit.*, p. 26.

¹² Lege pentru extinderea în Basarabia a unor dispozițiuni din legislația Vechiului Regat, promulgată prin Decretul Regal nr. 876 din 29 martie 1928, publicat în M. Of. nr. 77 din 4 aprilie 1928.

¹³ Art. 1 din *Legea nr. 3406/1938* pentru extinderea în Bucovina a legislației din Vechiul Regat, publicat în M. Of. nr. 228 din 1 octombrie 1938.

¹⁴ Art. 1 pct. 7 din *Legea nr. 389/1943* privind extinderea legislației civile și comerciale în România de peste Carpați, publicată în M. Of. nr. 142 din 22 iunie 1943.

¹⁵ V. Roș, O. Spineanu Matei, D. Bogdan, *Dreptul proprietății intelectuale, Dreptul proprietății industriale, Mărcile și indicațiile geografice*, Ed. All Beck, București, 2003, p. 12.

¹⁶ J. Passa, *Traité de droit de la propriété industrielle*, Tome 1, LGDJ, Paris, 2006, p. 56.

¹⁷ <https://osim.ro/wp-content/uploads/Evenimente/sinaia%202018%20pdf/1Evolutia%20promovarii%20marcilor%20deputate%20in%20romania.pdf>, 15.01.2020.

mărci de comerț sa de fabrică este valabil în timp de cincispre-dece ani. Se poate prelungi proprietatea acestei mărci pentru un termen de 15 ani, dacă se va face un no deposit după expirarea termenului atât¹⁸.

Convenția de la Paris, din 1883, vine și conturează obiectul protecției prin enumerarea bunurilor necorporale protejate: brevete de invenție, modele de utilitate, desene sau modele industriale, mărcile de fabrică sau de comerț, mărcile de serviciu, ș.a.. În paralel, România încheia acorduri comerciale bilaterale care încurajau protecția reciprocă a proprietății industriale, precum Convenția încheiată cu Franța (1889), prin care își garanta protecția mărcilor de fabrică și de comerț. În anul Marii Uniri, între 18 aprilie și 23 august sunt înregistrare la Tribunalul Ilfov 671 de mărci, printre ele¹⁹:



Acestea erau aplicate pe țesături, produse farmaceutice, gramofone și produse chimice sau farmaceutice (mărcile înregistrate sub numerele 217, 218, 516 și 517 din 1918).

România aderă la Convenția de la Paris după Marea Unire, astfel că, unificarea legislativă se va realiza, ca și în cazul Legii privind brevetele de invenție, tot prin extinderea legislației, în Basarabia în anul 1928, în Bucovina în 1938, iar în Transilvania în anul 1943.

4. Concluzii

Rolul Convențiilor de la Paris și Berna a fost unul important în procesul de unificare legislativă. Dacă în cazul invențiilor și mărcilor unificarea s-a făcut prin extinderea legislației adoptată anterior aderării la Convenția de la Paris²⁰, în cazul drepturilor de autor, unificarea s-a făcut prin legiferare²¹ după Marea Unire și în vederea aderării²² la Convenția de la Berna privind proprietatea literară și artistică.

¹⁸ <https://osim.ro/wp-content/uploads/Evenimente/sinaia%202018%20pdf/1Evolutia%20promovarii%20marcilor%20depose%20in%20romania.pdf>, 15.01.2020.

¹⁹ <https://osim.ro/wp-content/uploads/Evenimente/sinaia%202018%20pdf/1Evolutia%20promovarii%20marcilor%20depose%20in%20romania.pdf>, 15.01.2020.

²⁰ România aderă la Convenția de la Paris în 1920, an din care este și parte a Aranjamentului de la Madrid privind înregistrarea internațională a mărcilor.

²¹ Legea nr. 152/1926.

²² România aderă la Convenția de la Berna în 1926.

LIBERTATEA DE CREAȚIE DE LA MAREA UNIRE ȘI PÂNĂ ÎN PREZENT

Conf. univ. dr. **Gheorghe GHEORGHIU**
Academia de Științe Juridice din România

Abstract

Creative freedom, as every person's essential attribute, ensures a proper environment for creation, both in terms of the diversity of approached subjects, as well as in their depth. From a historical point of view, in the course of time there have been long periods when creative freedom was hindered by a variety of religious, ideological etc., factors. The Great Union represented a significant moment for the creative energies of the Romanian state, as given expression in extremely diverse works in the fields of literature, arts, science, music, theater, as well as in the technical sphere: inventions, industrial drawings and models, commercial trades.

Keywords: *creative freedom, intellectual property, modernization.*

Tema este vastă; vom prezenta câteva aspecte istorice anterioare Marii Uniri (1), legislația în România Mare (2), iar la final, probleme actuale ale libertății de creație (3).

1. Aspecte istorice

Studiile arheologice au arătat că pe teritoriul României de azi, populațiile anterioare geto-dacilor au cunoscut forme avansate de cultură, cum este, de exemplu, scrisul. La Tărtăria, județul Alba, de pe valea Mureșului, au fost descoperite în anul 1961 trei tăblițe de lut ars, din care una poartă semne de scris pictografic rudimentar, iar celelalte două au încrustate semne de scriere ideografică¹. În imaginea de mai jos sunt prezentate cele trei tăblițe de lut ars descoperite la Tărtăria, cărora

¹ M. Tomescu, *Istoria cărții românești*, Ed. Științifică, București, 1968, pp. 9-12.

majoritatea arheologilor și istoricilor le-au conferit peste 7000 de ani, fiind elaborate în jurul anului 5.500 î.Hr.²:



A urmat perioada îndelungata a năvălirii popoarelor migratoare și conviețuirea cu acestea, cultura scrisă se manifesta prin scrieri religioase. Se consideră ca cele mai vechi manuscrise copiate sunt redactate în slavonă la sfârșitul secolului al XII-lea, un „*Triod-Penticostar*” în Transilvania și un „*Fragment de Apostol*”, în Moldova. Primul act oficial (hrisov) scris pe hârtie este dat de Mircea cel Mare la 23 noiembrie 1406, iar primul manuscris slavon cu dată sigură, copiat pe teritoriul românesc, este „*Tetraevanghelul*” și este transcris de către călugărul Nicodim între 1404-1405. În anul 1451, grămăticul Dragomir scrie un „*Zaconic*” (codice de legi), cunoscut și sub numele de „*Zaconicul de la Târgoviște*”, pentru domnul Țării Românești Vladislav I, iar grămăticul Damian copiază la Iași, în 1495, o colecție de legi bisericești și dispoziții penale și civile bizantine cunoscută sub nume de „*Syntagmă*” lui Matei Vlasters, din porunca lui Ștefan cel Mare³. Mănăstirile erau cele mai puternice centre culturale unde trudeau scriptorii, miniaturisti și legători, dar unde funcționau și școli de pregătire a preoților și grămăticilor. Se considera că cele mai multe manuscrise s-au copiat în timpul domniei lui Ștefan cel Mare, din care ne-au rămas 40 de manuscrise⁴.

În tipografia domnească de la Govora, ctitorită de Matei Basarab, la 1640 s-a tipărit „*Pravila Mică*”, considerată a fi prima carte de legi tipărită la noi în limba română, iar la Alba Iulia s-a tipărit cel mai vechi abecedar cu litere chirilice în anul 1699.

² A se vedea site-ul <http://www.roaim.com/?a=articles&p>, locație de unde au fost preluate și imaginile celor trei tăblițe.

³ A se vedea C. R. Romițan, *149 de ani de la adoptarea în România a primei legi care a reglementat drepturile autorilor de opere literare și artistice (1862-291)*, în Revista română de dreptul proprietății intelectuale nr. 1/2011, p. 18-35.

⁴ M. Tomescu, *op. cit.*, pp. 20-26.

Mai arătam ca în Țările Române tiparul a fost folosit la Târgoviște din anul 1508, la circa cinci decenii de când a fost inventat de Gutenberg, pentru a tipări mai ales cărți religioase.

Între 1518-1521 a fost redactată și tipărită cea mai importantă lucrare a literaturii române în limba slavonă „*Învățăturile lui Neagoie Basarab către fiul său Teodosie*”, în iunie 1521 s-a redactat „*Scrisoarea lui Neacșu ot Dăgopole (din Câmpulung)*”, primul text românesc scris ce s-a păstrat, iar în 1542, episcopul Romanului Macarie a definitivat, „*Cronica Moldovei de la moartea lui Ștefan cel Mare*”⁵.

În Transilvania funcționau tipografiile la Sibiu (1529), Brașov (1533), Alba Iulia (1566), Orăștie (1582), Oradea (1585), dar și în Țările Române, la Iași, București, Govora, Snagov și Cluj.

Amintim de primul tipograf-editor român, Coresi, care a tipărit 35 de cărți, din care trei bilingve – româno-slavonă și nouă cu text românesc: „*Apostolul românesc*” în 1566, „*Psaltirea*” și „*Liturghierul*” în 1570, precum și „*Evangelia cu învățătură sau Cazania a II-a*” din 1580-1581. Despre diaconul Coresi, Nicolae Iorga spunea: „înainte ca Mihai Viteazu să cucerească cu sabia Transilvania și Moldova, diaconul Coresi le-a cucerit prin tipăriturile sale”⁶.

În 1646, pe timpul domniei lui Vasile Lupu, în tipografia domnească de la Trei Ierarhi din Iași a apărut primul cod de legi laic oficial în limba română, sub titlul de „*Carte românească de învățătură, de la Pravilele împărătești și de la alte giudeațe*”, cunoscută și sub denumirea de „*Pravila lui Vasile Lupu*”. Și înșiruirea de alte cărți din secolele XVI-XVIII poate continua.

Legat de tema aleasa, mai arătam că dispozițiile art. 157 din Regulamentul Organic dat în 1831 a abrogat sistemul privilegiilor atât în Țara Românească cât și în Moldova.

După Unirea Principatelor Române la 24 ianuarie 1859, domnitorul Alexandru Ioan Cuza a prezentat un amplu program de reforme în fața Adunării Legislative a României, printre care și Legea presei din 13 aprilie 1862 care a reglementat drepturile autorilor de opere literare și artistice. În primul articol declară că „autorii de tot felul de scrieri, compozitorii de muzică, pictorii sau desenatorii care vor săpa sau litografia tablourile ori desaturile lor se vor bucura în tot timpul vieții lor, ca de o proprietate, de dreptul exclusiv de a reproduce, cesiona și vinde operele lor, fiindu-le acest drept recunoscut după legile în ființă”. Potrivit art. 2, moștenitorii autorului succedau la drepturile acestuia pentru o perioadă de 10 ani de la data morții sale. Drepturile autorilor străini erau recunoscute și garantate prin art. 11, însă sub rezerva reciprocității, cu precizarea că aceștia nu puteau beneficia în România de drepturile ce le-au fost recunoscute în țara lor de origine.

⁵ C. R. Romițan, *op. cit.*, p. 23.

⁶ *Idem*, p. 24.

Preocupările românilor de protejare a creatorilor și operelor lor se regăsesc în organizarea Congresului internațional privind proprietatea literară și artistică⁷, organizat la București în luna septembrie a anului 1906, sub președinția lui Alexandru D. Xenopol, academician, economist, filosof, istoric, pedagog, sociolog și scriitor, congres la care s-au pus bazele unei noi reglementări în domeniu.

2. Legislația privind proprietatea intelectuală după Marea Unire

În 1923 s-a adoptat Legea nr. 126/1923 asupra proprietății literare și artistice, considerată de Constantin Hamangiu, „*un pas mare și important făcut în garantarea și respectarea cât mai puternică și mai complet posibilă a dreptului de autor al scriitorilor și artiștilor români și străini, asupra operelor sale și a constituit una din cele mai complete și mai moderne reglementări în domeniu, din acea vreme*”⁸. Art. 2 din lege asigură protecția drepturilor autorilor, fără îndeplinirea vreunei formalități, atât românilor, cât și străinilor, fără condiția reciprocității. Autorii aveau recunoscut un drept exclusiv, în timpul vieții, de a publica, reprezenta sau executa, de a autoriza traducerea, adaptările și reproducerea operelor lor, de a le exploata, vinde, dona și de a dispune de ele prin testament. Art. 3 consacra dreptul moral al autorului operei, ca drept netransmisibil și la care nu putea să renunțe. Art. 5 califica dreptul de autor ca drept de proprietate. Legea a fost completată prin Legea nr. 596/1946 privind contractul de editare și dreptul autorului asupra operelor literare și artistice și alte decrete.

Legea a fost abrogată prin Decretul nr. 321/1956 privind drepturile de autor, iar acest act normativ a fost abrogat prin Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, completată și modificată prin Legea nr. 210/2015. Aceasta lege asigură o protecție la standarde internaționale actuale.

3. Probleme actuale ale libertății de creație

Analiza noastră privește domeniul juridic de manifestare a libertății de creație în perioada contemporană.

3.1. Libertatea de creație

Libertatea de creație trebuie înțeleasă sub cele două fațete: ca drept individual al artistului creator și/sau interpret, manifestat sub aspect moral și patrimonial, dar și ca drept al publicului de a accede și participa la viața culturală.

⁷ *Idem*, p. 33.

⁸ C. N. Hamangiu, *Proprietatea literară și artistică în România*, comunicare făcută Congresului din Varșovia la 2 octombrie 1926, Ed. Curierul Judiciar, București, 1926, p. 10, citată de C. R. Romișan, *op. cit.*, p. 34.

Ea nu apare sub această denumire în convențiile internaționale și legile interne, fiind cuprinsă în sfera mai largă a libertății de exprimare. Sub această formă este consacrată în art. 19 pct. 2 din Pactul internațional privitor la drepturile civile și politice⁹, art. 27 din Declarația universală a drepturilor omului¹⁰ și art. 15 din Pactul internațional privind drepturile economice, sociale și culturale¹¹; de asemenea, de art. 13 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii europene¹² și art. 10 pct. 1 din Convenția europeană privind drepturile omului¹³.

Caracterul dual al libertății de creație este înscris în dispoziții constituționale ale statelor¹⁴, fie declarativ, conform cu art. 13 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii europene¹⁵, fie indicând și rolul statului¹⁶.

În România, art. 30 alin. 1 din Constituție prevede că „libertatea de exprimare a gândurilor, a opiniilor sau a credințelor și libertatea creațiilor de orice fel, prin viu grai, prin scris, prin imagini, prin sunete sau prin alte mijloace de comunicare în public, sunt inviolabile”, alin. 2 interzicând „cenzura de orice fel”. Această libertate

⁹ Art. 19 pct. 2: „Orice persoană are dreptul la libertatea de exprimare; acest drept cuprinde libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei de orice fel, indiferent de frontiere, sub formă orală, scrisă, tipărită ori artistică sau prin orice alt mijloc, la alegerea sa”.

¹⁰ Art. 27: „Orice persoană are dreptul de a lua parte în mod liber la viața culturală a colectivității, de a se bucura de arte și de a participa la progresul științific și la binefacerile lui. Fiecare om are dreptul la ocrotirea intereselor morale și materiale care decurg din orice lucrare științifică, literară sau artistică al cărei autor este.”

¹¹ Art. 15: „1. Statele părți la prezentul Pact recunosc fiecăruia dreptul:

a) de a participa la viața culturală;
b) de a beneficia de progresul științific și de aplicațiile sale;
c) de a beneficia de protecția intereselor morale și materiale decurgând din orice producție științifică, literară sau artistică al cărui autor este.

2. Măsurile pe care statele părți la prezentul Pact le vor lua pentru a asigura deplina exercitare a acestui drept trebuie să cuprindă măsurile necesare pentru a asigura menținerea, dezvoltarea și difuzarea științei și culturii.

3. Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte libertatea indispensabilă cercetării științifice și activităților creatoare.”

¹² Art. 13: „Artele și cercetarea științifică sunt libere. Libertatea universitară este respectată.”

¹³ Art. 10: „1. Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere. Prezentul articol nu împiedică Statele să supună societățile de radiodifuziune, cinematografie sau televiziune unui regim de autorizare.

¹⁴ A se vedea, *Législation compare - La liberté de création artistique*, nota a Senatului Franței, ianuarie 2016.

¹⁵ Spre exemplu, art. 5 alin. 3 din Constituția Germaniei prevede că „arta și știința, cercetarea și învățământul sunt libere”, art. 20 1) b din Constituția Spaniei prevede că „sunt recunoscute și protejate: a) dreptul de exprimare și difuzare liberă a gândurilor, ideilor și opiniilor prin cuvânt, în scris sau orice alt mijloc de reproducere; b) dreptul la producția și la creația literară, artistică, științifică și tehnică”.

¹⁶ Spre exemplu, art. 16 din Constituția Greciei prevede că „arta și știința, cercetarea și învățământul sunt libere; dezvoltarea lor și promovarea lor constituie o obligație de stat”.

este limitată de dispozițiile alin. 6, potrivit cărora „libertatea de exprimare nu poate prejudicia demnitatea, onoarea, viața particulară a persoanei și nici dreptul la propria imagine”, precum și de dispozițiile alin. 7, potrivit cărora „sunt interzise de lege defăimarea țării și a națiunii, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială, de clasă sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial sau la violență publică, precum și manifestările obscene, contrare bunelor moravuri”. În fine, alin. 8 al aceluiași articol stabilește că „răspunderea civilă pentru informația sau pentru creația adusă la cunoștință publică revine editorului sau realizatorului, autorului, organizatorului manifestării artistice, proprietarului mijlocului de multiplicare, al postului de radio sau de televiziune, în condițiile legii. Delictelor de presă se stabilesc prin lege”.

Libertatea de exprimare a fost prevăzută și de dispoziții ale legilor naționale. Spre exemplu, în Franța, este menționată de legea din 29 iulie 1881, privind libertatea presei și legea din 30 septembrie 1986 privind libertatea de comunicare, iar de dată recentă, prin legea din 7 iulie 2017, privind libertatea de creație artistică, a arhitecturii și patrimoniului, art. 1 a consacrat libertatea de creație artistică și art. 2, difuzarea liberă a creației artistice.

În România, art. 252 din Codul civil prevede că „orice persoană fizică are dreptul la ocrotirea valorilor intrinseci ființei umane, cum sunt viața, sănătatea, integritatea fizică și psihică, demnitatea, intimitatea vieții private, libertatea de conștiință, creația științifică, artistică, literară sau tehnică”.

Dispozițiile menționate mai sus au generat o bogată jurisprudență națională și mai ales a Curții europene a drepturilor omului, precum și lucrări doctrinare pe măsură¹⁷.

Apropierea libertății de creație de libertatea de exprimare, ca formă particulară a acesteia din urmă, dar totodată și de dreptul de autor, face dificilă autonomizarea conceptuală. În doctrina franceză¹⁸ se consideră că, în sens restrâns, obiectul acestei libertăți constă în „capacitatea de a materializa, fără constrângere, una sau mai multe opere, de forme diverse, într-un domeniu artistic”. Creația artistică se identifică nu numai în idei, ci se încorporează în obiecte tangibile, purtând amprenta personalității autorului și care „constituie în mod egal expresii culturale din punctul de vedere al publicului”, ceea ce o situează “în stadiul intermediar dintre gândire și difuzare”, de care se distinge însă, libertatea de gândire neimplicând o exteriorizare, iar libertatea de exprimare fiind axată pe comunicare. Din punctul de vedere al dreptului de autor, „libertatea de creație artistică este sursa originalității”, intervenind „după conceptualizare și înainte de divulgarea operei”, deci

¹⁷A se vedea, spre exemplu, C. Bîrsan, *Convenția europeană a drepturilor omului, Comentariu pe articole*, ed. 2, Ed. C.H. Beck, 2010; D. Bogdan, *Analiza jurisprudenței CEDO. Articolul 10- libertatea de exprimare*, în *juridice.ro*.

¹⁸ Ph. Mouron, *La liberté de création artistique au sens de la Loi du 7 juillet 2016*, in *Revue des Droits et Libertés Fondamentaux*, 2017, chronique nr. 30, pp. 1-13.

este prealabilă prerogativelor morale și patrimoniale ale dreptului de autor care îi permit autorului să protejeze și să exploateze opera de la momentul creației. Diferențierea între libertatea de creație artistică și libertatea de exprimare este doar teoretică, jurisprudența asimilând-o celei din urmă¹⁹.

În sens larg, libertatea de creație are și o dimensiune colectivă; crearea de opere artistice în mod liber are ca scop și interfața dreptul publicului de a se informa, drept cultural ce trebuie exercitat în deplină libertate. Art. 27 din Declarația universală a drepturilor omului consacră dreptul persoanei de a lua parte în mod liber la viața culturală a colectivității, de a se bucura de arte și de a participa la progresul științific și la binefacerile lui, sens în care Curtea europeană a drepturilor omului²⁰ a statuat asupra dreptului publicului de a accede la operele patrimoniului literar european.

3.2. Dreptul moral de autor

Dreptul moral de autor reprezintă o soluție juridică a relației născute între autor și creația sa, fiind compus dintr-un fascicol de prerogative nepatrimoniale, consacrate de dispozițiile art. 6 bis al Convenției de la Berna din 1886²¹, preluate în legislațiile naționale, în forme mai mult sau mai puțin amplificate, spre exemplu, în legislația franceză²², ori cea americană²³, dar și în legislația română²⁴.

¹⁹ *Idem*, p. 8.

²⁰ CEDO, Akdas v.Turcia, 16 februarie 2010, nr. 41056/4.

²¹ Art. 6 bis prevede: „Independent de drepturile patrimoniale de autor și chiar după cedarea acestor drepturi, autorul păstrează dreptul de a revendica paternitatea operei și de a se opune oricărei deformări, mutilări sau altei modificări a acestei opere sau oricăror alte atingeri ale acesteia care îi prejudiciază onoarea sau reputația”.

²² Art. L. 121-1: „Autorul se bucură de dreptul la respectul numelui său, a calității sale și a operei sale. Acest drept este atașat la persoana sa.

El este perpetuu, inalienabil și imprescriptibil.

El este transmisibil pentru cauză de moarte moștenitorilor autorului.”

Art. L. 121-2: „Autorul are singur dreptul de divulgare a operei sale..”

²³ Titlul 17 al US Copyright Code prevede ca drepturi morale: dreptul la calitatea de autor, dreptul de a interzice atribuirea operei unei persoane care nu a creat opera, dreptul de a interzice orice distrugere, mutilare sau modificare a operei care ar prejudicia onoarea sau reputația autorului, dreptul de control al adaptărilor operei.

²⁴ Art. 10 din Legea nr. 8/1996 privind dreptul de autor și drepturile conexe, modificată și completată prin Legea nr. 78/2018, prevede: „Autorul unei opere are următoarele drepturi morale:

- a) dreptul de a decide dacă, în ce mod și când va fi adusă opera la cunoștință publică;
- b) dreptul de a pretinde recunoașterea calității de autor al operei;
- c) dreptul de a decide sub ce nume va fi adusă opera la cunoștință publică;
- d) dreptul de a pretinde respectarea integrității operei și de a se opune oricărei modificări, precum și oricărei atingeri aduse operei, dacă prejudiciază onoarea sau reputația sa;
- e) dreptul de a retracta opera, despăgubind, dacă este cazul, pe titularii drepturilor de utilizare, prejudiciați prin exercitarea retractării”.

Asupra conținutului prerogativelor dreptului moral există o doctrină bogată²⁵, motiv pentru care voi prezenta succint aspectele esențiale:

a. Dreptul de divulgare

Primul în ordinea cronologică a nașterii prerogativelor autorului și poate cel mai important dintre drepturile personal nepatrimoniale, dreptul de divulgare reprezintă primul drept de publicare a operei, intransmisibil prin acte între vii, însă transmisibil moștenitorilor sau, în lipsa acestora, organismului de gestiune colectivă stabilit de autor sau de lege, cu excepția operelor postume pentru care autorul și-a exprimat voința de a nu fi publicate²⁶.

Acest drept prezintă trăsăturile unui drept discreționar și absolut, indisolubil legat de persoana autorului, ce se manifestă ca un „atribut de ordin intelectual și moral prin excelență, pentru că îi permite autorului – și acesta este aspectul moral propriu-zis – să păstreze manuscrisul, pe care nu l-a redactat decât pentru el, sau – și acesta este aspectul intelectual – să nu-l publice cât timp opera nu i se va părea corespunzătoare idealurilor și așteptărilor lui”²⁷. Caracterul discreționar este generat de faptul că autorul este singurul în măsură de a decide limitele și modalitatea în care opera urmează să fie publicată.

Prin exercitarea dreptului de divulgare, drepturile patrimoniale, recunoscute de lege autorului și succesorilor săi, trec dintr-o stare virtuală, într-o stare concretă, iar caracterul eventual al acestora devine unul real și efectiv.

Dispozițiile art. 1 și 2 din Legea nr. 8/1996 prevăd că opera este recunoscută și protejată indiferent de modul de realizare, valoarea și divulgarea sa, deci simpla activitate intelectuală creativă care a generat o operă este suficientă pentru protecția acesteia. Această reglementare are în vedere protecția operei, nedivulgate încă, împotriva oricăror acte din partea terților care ar exploata-o sub orice formă, fără acordul autorului, ceea ce întărește dreptul autorului de divulgare a operei.

b. Dreptul la calitatea de autor sau dreptul la paternitatea operei

Având în vedere legătura existentă, prin activitatea creativă, între autor și opera sa, dispozițiile art. 10 lit. b) din Legea nr. 8/1996 au consacrat dreptul la paternitate al autorului asupra operei. Calitatea de autor este recunoscută numai persoanei fizice care prin inteligență, spirit creativ, trăiri personale și modalități proprii de exteriorizare a realizat o operă, autorul având posibilitatea legală „de a

²⁵ A se vedea V. Roș, *Dreptul proprietății intelectuale*, vol. 1. *Dreptul de autor, drepturile conexe și drepturile sui-generis*, Ed. C.H. Beck, Bucureștim 2016, p. 284 și urm.; P. Sirinelli, S. Durrande, A. Latreille, *Code de la propriété intellectuelle commentée*, Dalloz, 2016, p.103 și urm.; A. Lucas, H.-J. Lucas, A. Lucas-Scloetter, *Traité de propriété littéraire et artistique*, ed. 4, Lexis Nexis, Paris, 2012, p. 312 și urm.

²⁶ A se vedea pe larg, V. Roș, *op. cit.*, pp. 287-298.

²⁷ V. Roș, *op. cit.*, p. 298-315.

pretinde respectarea integrității operei și de se opune oricărei modificări, precum și oricărei atingeri aduse operei, dacă prejudiciază onoarea sau reputația sa”.

Potrivit doctrinei²⁸, dreptul la paternitate cuprinde dreptul autorului de a revendica oricând calitatea de autor și dreptul la respectarea operei, atât din punct de vedere fizic, cât și al „integrității spirituale”, sens în care autorul își poate evalua și atesta opera, precum și de a se opune oricărui act de uzurpare.

Totodată, s-a reținut că exercițiul dreptului la paternitate „se transmite prin moștenire, pe durată nelimitată, în lipsa moștenitorilor acest drept transmițându-se organismelor de gestiune colectivă”.

Rezultă că este interzisă transmiterea acestui drept prin acte între vii²⁹, iar însușirea calității de autor fără drept este considerată infracțiune și se pedepsește³⁰.

c. Dreptul la nume

Dreptul la nume reprezintă posibilitatea recunoscută de lege autorului unei opere de a-și asuma răspunderea prin divulgarea acesteia sub numele sau pseudonimul autorului ori fără divulgarea identității sale.

În legislația noastră, dreptul la nume se bucură de o poziție distinctă și independentă în rândul drepturilor morale de autor și în special față de dreptul la calitatea de autor.

Prerogativa de a stabili dacă opera este adusă la cunoștința publicului sub un nume/pseudonim sau fără forme de identificare aparține numai autorului operei, și nu se poate transmite succesorilor săi. Autorul poate alege dacă în urma publicării unei opere divulgate sub un pseudonim va comunica publicului adevărata sa identitate sau nu. Manifestarea de voință exprimată de autor în acest sens poate avea loc atât pe timpul vieții, cât și după moartea sa, prin testament.

Protejarea acestui drept se materializează atât prin respectarea numelui sub care urmează să apară opera cât și a formei în care a cerut autorul să-i fie reproduș. În cazul cesionării drepturilor de autor, cesionarii care exploatează aceste drepturi sunt obligați să respecte dreptul la nume, iar difuzarea și publicarea operei nu poate aduce atingere acestui drept.

Publicarea operei sub alt nume decât cel stabilit de autor, reprezintă un atentat la calitatea de autor menționat mai sus.

d. Dreptul la inviolabilitate

Art. 10 lit. d din Legea nr. 8/1996 consacră dreptul la inviolabilitatea operei, reprezentând posibilitatea recunoscută de lege autorului de a pretinde respectarea

²⁸ P.-Y. Gautier, *Propriété littéraire et artistique*, PUF, 2004, p. 226 și urm.; V. Roș, *op. cit.*, p. 299.

²⁹ A. Fracon, *op. cit.*, p. 216.

³⁰ Art. 141 din Legea nr. 8/1996.

integrității operei și de a se opune oricărei modificări, atingeri sau prejudiciu adus onoarei sau reputației autorului de către orice terț.

Conținutul dreptului la inviolabilitatea operei este reprezentat de dreptul autorului de a cere respectarea integrității operei în procesul de aducere la cunoștința publicului a operei așa cum a conceput-o și realizat-o autorul, dar și dreptul acestuia de a se opune oricărei imixțiuni din partea terților în rezultatul muncii intelectual creative. Sunt interzise orice intervenții pe fondul sau forma asupra operei unui autor fără acordul acestuia. Modalitățile de încălcare a dreptului la inviolabilitate sunt diverse, însă pentru a fi incriminate de lege trebuie să aducă atingere onoarei, personalității autorului sau operei sale. În aprecierea efectelor negative, create de acest fapt ilicit, rolul revine instanței sesizate de autor, însă calificarea actelor este extrem de dificilă din lipsa unor precizări concrete ale legii în acest sens.

Integritatea conținutului unei opere ce reiese din dreptul la inviolabilitate operei, obligă terțul autorizat pentru reproducerea sau reprezentarea operei la respectarea întocmai a creației sale intelectuale. Într-o astfel de situație, cesionarului i se recunoaște totuși dreptul de a interveni pe formă asupra operei, spre exemplu, la opera literară, doar pentru corectarea greșelilor de ortografie, punctuație și sintaxă, dar nu și asupra fondului, conceptelor sau stilului în care s-a realizat expunerea.

Inviolabilitatea operei este pusă în discuție de doctrină, dar reglementată și de legiuitor în cazul traducerilor, adaptărilor sau transformărilor autorizate de autor³¹. Indiferent de procedeu pus în discuție, autorul își păstrează dreptul de a solicita persoanei autorizate pentru această activitate să respecte fondul operei, concepția și ideile fundamentale proprii asupra cărora autorul și-a pus amprenta personalității sale.

Transformarea unei opere implică folosirea unei opere originale căreia i se schimbă genul pentru crearea unei noi opere (ex. folosirea unei poezii pentru crearea unui cântec; adaptarea unei opere literare pentru o piesă de teatru etc.). Legiuitorul roman prevede în mod expres și limitativ trei excepții în care o operă poate fi transformată fără acordul prealabil al autorului sau plata vreunei remunerații: transformarea operei are un caracter privat și este destinată propriei persoane, fără a avea destinație publică; transformarea operei să aibă ca scop crearea unei parodii sau caricaturi, fără să creeze confuzii între opera originală și noua creație intelectuală; transformarea este impusă de scopul utilizării permise de autor (art. 35 și 76).

Dreptul la inviolabilitatea operei a generat multiple discuții și când s-au avut în vedere diferențierea dreptului de proprietate asupra suportului pe care este fixată opera de dreptul de autor asupra acesteia, deoarece un drept de proprietate

³¹ V. Roș, *op. cit.*, pp. 307-309.

existent asupra suportului material pe care este fixată o operă nu conferă și posibilitatea (dreptul) acestui proprietar de a exploata opera³².

Din analiza art. 22 din Legea nr. 8/1996 reiese că dreptul de proprietate asupra suportului operei și drepturile autorului operei sunt conciliante. Proprietarul sau posesorul unei opere (a suportului) are obligația de a pune la dispoziția autorului opera dacă este necesar exercitării dreptului de autor, fără însă ca prin acesta să se aducă atingere drepturilor proprietarului sau posesorului. Proprietarul are, la rândul său, în ceea ce privește păstrarea operei, obligația de a nu distruge opera înainte ca aceasta să-i fie oferită autorului la prețul materialului din care este realizat suportul operei.

În ceea ce privește restaurarea operelor, aceasta se poate realiza numai cu încuviințarea prealabilă a autorului operei sau a succesorilor autorului ori în lipsă, a asociației autorilor din domeniul din care fac parte operele.

e. Dreptul de retractare

Legiuitorul român recunoaște dreptul la retractare ca fiind posibilitatea recunoscută autorului unei opere ca în orice moment ulterior divulgării să-și retragă opera proprie.

Acest drept personal și incorporeal al autorului, netransmisibil succesorilor, reprezintă o formă de manifestare a dreptului la divulgare a operei, consecință a caracterului absolut și discreționar al dreptului de divulgare, dar față de care prezintă un caracter individual și distinct³³.

Acest drept poate fi exercitat de titularul său fără îndeplinirea vreunei condiții, însă se recunoaște posibilitatea titularilor drepturilor de exploatare a operei de a solicita de la autor despăgubiri pricinuite prin retractarea creației intelectuale.

Dreptul la retractare a unui autor poate crea conflicte în cazul coautoratului dacă ceilalți coautori nu sunt de acord cu retractarea. Instanța va admite exercitarea unui drept de retractare pentru un autor doar dacă există motive ce justifică o astfel de conduită.

În cadrul operelor de artă plastică, acest drept nu mai poate fi exercitat, deci opera nu mai poate fi retractată dacă autorul ei considerând opera finalizată și a predat-o beneficiarului ei. Soluția vine să garanteze dreptul de proprietate dobândit de beneficiar prin luarea în primire a operei comandate³⁴.

Legislația română nu conține prevederi exprese care să enumere și să trateze caracterele juridice ale dreptului moral de autor. Legea franceză, cel puțin le enumeră³⁵.

³² Gh. Gheorghiu, *Dreptul de autor și proprietatea incorporeală*, în RRDP nr. 3/2016, pp. 44-58.

³³ V. Roș, *op. cit.*, p. 312.

³⁴ *Idem*, p. 314.

³⁵ Art. L. 121 -1 din Codul proprietății intelectuale enumeră caracterele juridice ale dreptului de autor: este atașat persoanei autorului; este perpetuu, inalienabil, prescriptibil și exercițiul său poate fi transmis terților prin testament.

Dreptul moral de autor este proiecția pe tărâmul juridic al legăturii născute între autor și opera sa, ca rezultat al propriei munci și creații intelectuale. Dacă avem în vedere că acest drept nu protejează doar persoana autorului, ci și opera, putem să desprindem următoarele caractere sale juridice: este legat de persoana autorului, inalienabil, insesizabil, perpetuu și imprescriptibil³⁶.

Caracterul strict personal al dreptului moral face ca exercițiul său să fie recunoscut doar autorului operei, singurul în măsură să aprecieze dacă va divulga opera, când, în ce mod și sub ce nume, sau dacă este cazul să o retracteze. Totuși există și o categorie de prerogative ale dreptului moral care suportă o anumită detașare de persoana autorului și pot fi valorificate de moștenitori sau de asociațiile de creatori când nu există moștenitori, cum ar fi dreptul autorului de a se opune oricărei atingeri aduse dreptului de autor și integrității operei.

Din caracterizarea legală a dreptului moral, perpetuitatea implică consecințe deosebit de importante. Întrebarea firească privește bazele perpetuității, dar și modul în care se poate susține. Doctrina franceză observă că perpetuitatea se opune duratei limitate a drepturilor patrimoniale și se justifică „prin longevitatea operei ce urmează extincției monopolului și continuă să poarte expresia personalității autorului”³⁷, deoarece „opera pune publicul în contact permanent cu persoana autorului așa cum el s-a exprimat”³⁸.

3.3. Corelația clasică între liberarea de creație și dreptul moral de autor

În cazul operelor originale care nu derivă din alte opere, libertatea de creație nu interferează cu dreptul moral de autor având în vedere că, pe de o parte, libertatea de creație se manifestă anterior nașterii dreptului moral de autor, așa cum s-a menționat la pct. 1, iar pe de altă parte, nu există opere anterioare apărute prin drept de autor din care să derive.

Acest caz este însă rar întâlnit, majoritatea operelor fiind opere derivate, întrucât autorul se inspiră din opere preexistente, imprimând viziunea sa în opera secundă pentru a fi originală, adesea prin contrast cu cea anterioară, situații ce necesită analiza corelației între libertatea de creație și dreptul moral de autor.

Este evident obstacolul în exercițiul libertății de creație, suportat de autorul operei secunde, constituit de dreptul moral recunoscut autorului operei preexistente care, prevalându-și de caracterul perpetuu al dreptului moral, poate invoca oricând, fie personal, fie de succesori, protecția operei utilizate fără acord. S-a observat că „cel ce invocă libertatea de creație va căuta să paralizeze dreptul

³⁶ A se vedea pentru detalii, V. Roș, *op. cit.*, pp. 315-320.

³⁷ Desbois, *Le droit d'auteur en France*, Dalloz, 1978, ed. 3, p. 470.

³⁸ F. Pollaud-Dulian, *Droit moral et droits de la personnalité*, JCPG 1994, nr. 11.

moral, în timp ce cel ce invocă dreptul moral va caută să limiteze libertatea de creație³⁹, în condițiile în care „dreptul moral este un drept de protecție ce se traduce adesea printr-o posibilitate de blocaj și deci printr-un comportament activ din parte autorului, în timp ce libertate de creație impune o abstențiune a acestuia și deci un comportament pasiv”⁴⁰.

Această ipoteză de confruntare este cunoscută de mult timp⁴¹.

Legiuitorul francez, dar și cel român, acordă prioritate autorului. Astfel, art. L. III-1 din Codul proprietății intelectuale dispune: „Autorul unei opere de spirit se bucura asupra acestei opere, din simplul fapt al creației sale, de un drept de proprietate incorporeală exclusiv și opozabil tuturor”, iar alin. 2 prevede: „Acest drept comportă atribute de ordin intelectual și moral, precum și atribute de ordin patrimonial”. Principiul înscris în textul de lege își are rădăcinile în legile revoluției franceze și vine să satisfacă interesele autorului, în detrimentul interesului public, de acces la cultură și cunoaștere, recunoscându-i un drept de proprietate necorporală, caracterizat de Le Chapelier ca fiind „o proprietate de un gen cu totul diferit de cel al altor proprietăți”, având în vedere dubla sa natură – imaterială și personală – ceea ce face imposibilă cuprinderea sa în categoria drepturilor reale ori în cea a drepturilor personale. De aceea, s-a afirmat în doctrină, încă din anii 50 ai secolului trecut, că prin dimensiunea personalistă „personalitatea autorului este cea considerată ca generatoare a dreptului”⁴², iar Desbois⁴³ a întărit, afirmând că „legiuitorul nu a intervenit pentru a atribui scriitorului, artistului, compozitorului, un monopol arbitrar, pe considerații de oportunitate, de a stimula activitatea oamenilor de litere și artiștilor în interesul colectivității; drepturile de autor există independent de intervenția sa. Legea are ca singură misiune de a recunoaște un drept preexistent ce este legat de faptul creației”.

Pe aceeași linie de gândire, dreptul de autor a fost declarat ca drept fundamental în Carta drepturilor fundamentale a Uniunii europene, art. 17.2 garantând protecția proprietății intelectuale ca drept de proprietate, iar Curțile europene de la Strasbourg⁴⁴ și Luxembourg⁴⁵ au statuat în același sens. Urmând șablonul dreptului de proprietate asupra bunurilor corporale, s-a recunoscut dreptului de proprietate intelectuală caracter exclusiv, prin acordarea tuturor avantajelor economice și facultatea de a-i exclude pe terți de la folosirea operei, legea franceză

³⁹ J. Groffe, *Droit moral et liberté de création*, RIDA nr. 253/2017, p. 7.

⁴⁰ G. Lebreton, *Liberté publique et droits de l'homme*, citat de J. Groffe, *op. cit.*, p. 7.

⁴¹ F. Pollaud-Dulian.

⁴² M. Boutet, *Considérations générales*, RIDA aprilie 1958, p. 19.

⁴³ Citat de A. Lucas în studiul *La nature du droit d'auteur*, RIDA nr. 256/2018, p. 32.

⁴⁴ Dec. din 29 ian. 2008, cazul Bălan contra Moldova, pct. 62.

⁴⁵ Dec. din 15 sept. 2016, cazul C-484/14, Tobias McFadden contra Sony Music Entertainment Germany GmbH.

reglementând un amplu drept moral și un drept de exploatare cât mai larg, situație care nu ar fi departe de afirmațiile lui Simon Marion în Parlamentul de la Paris de la 1586: după exemplul lui Dumnezeu căruia îi aparține cerul și pământul și ziua și noaptea, „autorul unei cărți îi este stăpânul”⁴⁶.

Legea română nu se depărtează de modelul francez.

Nu aceeași este situația în țările de *common law*, unde dreptul de autor este privit utilitarist, fără a fi recunoscut ca drept natural, ceea ce a permis acordarea unui rol mai important intereselor publicului. O imagine sugestivă ne oferă Marcel Pagnol⁴⁷, care observa cu umor, încă din anii 70 ai secolului trecut, situația autorului în industria cinematografică americană și stabilea o „tablă de valori”: „1. La început se afla Hollywood, ce era Mecca cinema-ului. 2. Urmează societatea Paramount ce face cele mai frumoase filme din lume, al cărei totem este un vulcan. 3. Sunt apoi executivile, adică statele majore sau, mai prozaic, șefii de servicii; ei au o sală de mese specială și, pentru a face un film, ei țin conferințe sacre. 4. Urmează portarul studiourilor; este un șef puternic, în fiecare zi el deschide poarta la două sute de persoane și o închide în nas la trei mii.” Se continuă prin descrierea funcțiilor, cu același umor: șeful publicității, Western Electric, operatorul filmării, șeful laboratoarelor, monteur-ul, șeful costumelor, șeful muzicii, regizorul, departamentul de scenarii, vedetele. În sfârșit, de ultim rang, urmează autorul. „Trebuie un autor, pentru că trebuie o poveste”. La început, se face un simulacru de celebrare: „I se dau bani, i se cere să semneze un contract, i se oferă un aperitiv de onoare. El bea pentru prosperitatea Companiei, pentru reușita filmului, pentru viitorul cinematografului. El surâde, strânge mâini, este fericit. Priviți-l bine astăzi, pentru ca niciodată nu o să-l mai vedeți cu acest aer”. Va veni, fără a putea evita, seara premierei, pentru a nu mai recunoaște povestea sa, și el va trebui „cu amărăciune să mulțumească șefului publicității care, printr-o atenție delicată, n-a pus numele său pe afiș și nici pe program”.

Același tratament are autorul în mediul digital, iar profesorul Andre Lucas face o transpunere a exemplului anterior, în aceeași notă de umor, astfel: „La început se află Google ce este un bine-făcător al umanității și fără de care nimic nu este posibil. Urmează You Tube, ce este Providența internauților avizi să accedă la opere. Urmează cei ale căror anunțuri publicitare schimbă consumatorii etc.”⁴⁸

Este de ordinul evidenței că dreptul de autor a suportat mutații semnificative spre sfârșitul secolului XX urmare dezvoltării industriei culturale și creșterii rolului publicului, situație care s-a reflectat și în reglementările europene, accentul fiind deplasat de la personalitatea autorului la remunerarea „muncii” și rentabilizarea

⁴⁶ Citat de A. Lucas, *op. cit.*, p. 35.

⁴⁷ M. Pagnol, *Cinématurgie de Paris*, DE Fallois, p. 24 și urm., citat de A. Lucas, *op. cit.*, p. 39.

⁴⁸ *Idem*, p. 40.

investițiilor din sectorul cultural⁴⁹, fără a interesa dreptul de proprietate ca drept natural, precum și pe instituirea de excepții în interes general, pentru a permite manifestarea de libertăți. De esența dreptului de proprietate intelectuală este exclusivitatea recunoscută autorului, însă s-a observat o slăbire, un derapaj, în susținerea sa ca urmare a slăbirii bazei sale – dreptul de proprietate – ca drept natural⁵⁰.

În plan jurisprudențial, s-a aplicat principiului proporționalității, tot mai mult invocat și care a deschis calea către teoria americană a *fair use*; acest principiu a fragilizat considerabil dreptul moral exclusiv prin soluțiile jurisprudențiale. În continuare, voi face o prezentare a aspectelor specifice principiului proporționalității.

3.4. Principiul proporționalității

De analiza acestui principiu s-a ocupat doctrina de specialitate⁵¹. Proporționalitatea este un criteriu juridic prin care se apreciază legitimitatea ingerinței puterii statale în domeniul exercitării drepturilor și libertăților fundamentale. Acest principiu este consacrat în reglementările internaționale⁵² și constituțiile țărilor democratice. Constituția României reglementează expres acest principiu în art. 53⁵³. Aplicarea principiului proporționalității urmărește justa aplicarea normei juridice

⁴⁹ A se vedea Gh. Gheorghiu, *Criteriul originalității operelor protejate prin drept de autor*, RRDPI nr. 2/2016, pp. 7-19.

⁵⁰ *Idem*, p. 31.

⁵¹ G. Fabian, *Drept instituțional al Uniunii Europene*, Ediția a 2-a, Ed. Hamangiu, 2018, p. 83 și urm.; L.-C. Spătaru-Negura, *Dreptul Uniunii Europene – o nouă tipologie juridică*, Ed. Hamangiu, 2016, pp. 199-207; F. Costiniu, *Răspunderea statului pentru erori judiciare*, Ed. Hamangiu, 2011, pp. 313-321; M. Andreescu, *Bazele filozofice ale principiului proporționalității*, Pandectele române nr. 8/2012.

⁵² Art. 29 alin. (2) și (3) din Declarația Universală a Drepturilor Omului, art. 4 și art. 5 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale; art. 5 alin. (1), art. 12 alin. (3), art. 18, art. 19 alin. (3) și art. 12 alin. (2) din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice; art. 4 din Convenția-Cadru pentru protecția minorităților naționale; art. G Partea a V-a din Carta Socială Europeană - revizuită; art. 8, 9, 10, 11 și 18 din Convenția Europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

Art. 10 pct. 2 din CEDO prevede: „Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități poate fi supusă unor formalități, condiții, restrângeri sau sancțiuni prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, protecția sănătății, a moralei, a reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea informațiilor confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești”.

53 Art. 53: „(1) Exercițiul unor drepturi sau al unor libertăți poate fi restrâns numai prin lege și numai dacă se impune, după caz, pentru: apărarea securității naționale, a ordinii, a sănătății ori a moralei publice, a drepturilor și a libertăților cetățenilor; desfășurarea instrucției penale; prevenirea consecințelor unei calamități naturale, ale unui dezastru ori ale unui sinistru deosebit de grav.

(2) Restrângerea poate fi dispusă numai dacă este necesară într-o societate democratică. Măsura trebuie să fie proporțională cu situația care a determinat-o, să fie aplicată în mod nediscriminatoriu și fără a aduce atingere existenței dreptului sau a libertății.

la fiecare caz. S-a afirmat că „prin acest principiu individualul nu este subsumat generalului, acesta din urmă exprimat de norma juridică, ci are propria sa legitimitate, care impune un alt raport decât cel logico-formal, care conferă existență și necesitate numai generalului. Prin urmare, principiul proporționalității utilizat în accepțiunile sale filosofice impune justa adecvare a normei de drept (a generalului) la individualul care în esență este omul în toate determinațiile sale existențiale. Astfel, norma juridică este nu numai «legală», dar și «legitimă»⁵⁴.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat că proporționalitatea este concepută ca un raport just, echitabil, între situația de fapt, mijloacele de restrângere a exercițiului unor drepturi și scopul legitim urmărit sau ca un raport echitabil între interesul individual și interesul public.

Dispozițiile art. 10 pct. 2 CEDO și soluțiile Curții europene de la Strasbourg s-au impus în fața instanțelor naționale care au avut de soluționat spețe privind relația dintre libertatea de exprimare, inclusiv cea de creație și dreptul moral de autor.

În jurisprudența autohtonă nu există asemenea situații, motiv pentru care voi prezenta succint soluții ale instanțelor franceze care s-au confruntat în ultimele decenii cu modul de aplicarea controlului de proporționalitate privind libertatea de exprimare⁵⁵:

a) Cazul *Miserables* de Victor Hugo

Situația dedusa judecății: un autor, la comanda unei edituri, a scris o continuarea romanului *Mizerabilii*, după ce opera intrase în domeniul public, editată în doua volume (*Cosette* sau *timpul iluziilor și Marius* sau *fugitivul*), cu păstrarea personajelor în context și a modului de expresie din prima opera. Descendentul celebrului autor a formulat o acțiune în justiție pentru încălcarea dreptului moral de autor prin atentat la dreptul la respectul integrității operei.

Instanța de fond a admis acțiunea cu motivarea ca nici o urmare nu poate fi data romanului *Mizerabilii*, „veritabil monument al literaturii mondiale”, deoarece este desăvârșit, soluție menținută de instanța de apel. Curtea de Casație⁵⁶ a infirmat aceasta soluție întrucât judecători au statuat „pe motive inoperante trase din genul și meritul operei sau din caracterul sau desăvârșit, fără a examina operele litigioase, nici sa constate ca opera secundă ar fi alterat opera lui Victor Hugo ori ca o confuzie s-ar fi născut asupra paternității lor”. Realizarea unei urmări nu este *per se* un atentat la dreptul moral de autor, revenind reclamantului să îl probeze. Curtea a statuat că libertatea de creație se opune interzicerii realizării unei urmări a operei căzute în domeniul public, singura sa limită fiind respectarea dreptului

⁵⁴ M. Andreescu, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ Preluate, în sinteza, din J. Groffe, *op. cit.*, pp. 12-41.

⁵⁶ Dec. civ. din 30 ian. 2007.

moral, iar persoanele ce se opun exploatării acelei urmări trebuie să demonstreze prin ce această operă ulterioară ar atenta la respectul datorat operei sau numelui autorului.

b) Cazul „Klasen”

Situația dedusa judecătii: un fotograf de modă a constatat că fotografia realizată de el privind o artista a fost modificată și integrată într-o pictură prin care autorul denunță societatea de consum, prin aceasta fiindu-i încălcate drepturile patrimoniale, neavând autorizarea sa, cât și dreptul sau moral, prin componenta dreptul de paternitate, întrucât nu i s-a menționat numele, dar și dreptul la respectul operei, prin modificarea evidentă a culorilor și «decuparea» fotografiei, precum și atentatul contextual la integritatea operei, de denunțare a reprezentării feminine în campaniile publicitare.

Curtea de Casație⁵⁷, în baza art. 10 pct. 2 CEDO, a infirmat hotărârea dată în apel, de menținere a admiterii acțiunii, cu motivarea ca „pentru a înlătura un atentat la libertatea de exprimare artistică a autorului operei secundă și a-l condamna sa repare prejudiciul rezultat din atentat la drepturile patrimoniale și morale ale autorului operei prime, ilicit utilizate în cea secundă, hotărârea dată în apel reține că drepturile asupra operelor bănuite de contrafacere nu există în cazul operelor derivate, fără a tăgădui dreptul la protecție a drepturilor altuia în materie de creație artistică și fără a explica de o manieră concretă în ce constă justul echilibru între drepturile în prezență pentru a dispune condamnarea, curtea de apel a lipsit decizia sa de baza legală prevăzută de textul sus vizat”.

În retrimiterie, Curtea de Apel Versailles⁵⁸, motivează ca „aparține judecătorului să nu se erijeze în arbitru al dreptului ce merita mai mult protecția decât un altul” și că revine autorului parat să demonstreze prin ce justul echilibru între dreptul de autor și libertatea de exprimare „impunea că el să fi utilizat operele” reclamantului, proba pe care n-o putea aduce decât prin aceea că el putea utiliza „alte fotografii publicitare de același gen”.

c) Cazul poemului „Liberté”, de Paul Eluard

Situația dedusă judecătii: succesorul poetului a permis regizorului filmului „Maps to the stars” să folosească poemul „Liberté”, creat în perioada și despre Rezistența franceză, însă la vizionarea filmului a constatat că din poem au fost preluate alte elemente decât cele convenite, ce îl modifică, și că traducerea filmului în versiunea franceză are erori, motiv pentru care a formulat acțiune în contrafacere pentru încălcarea dreptului moral de autor prin atentat la spiritul operei.

⁵⁷ Dec. civ. din 15 mai 2015.

⁵⁸ Dec. civ. din 16 martie 2018.

Tribunalul de mare instanță Paris⁵⁹ a considerat că atentatul la dreptul moral nu este întemeiat deoarece regizorul a propus în film „o lectură diferită a operei, realizatorul nu a negat calitatea poemului *Liberté*, dar l-a integrat în propria sa creație ca operă. Nu se poate contesta eliberarea de contextul în care poemul s-a născut, dar libertatea de exprimare a autorului operei secunde trebuie să se poată exercita fără ca prima operă să fie închisă în contextul istoric sau faptic în care a fost creată. Această libertate de exprimare nu poate fi limitată de o apreciere subiectivă a meritelor operei secunde, făcută de succesorii dreptului moral. Nu s-a demonstrat că maniera în care tema libertății este redată în film constituie un atentat la gândirea lui Paul Eluard așa cum a fost exprimată în operă”.

d) Cazul „*Dialogue des Carmelites*”

Situația dedusă judecătii: opera literară „*Le dialogue des Carmelites*” de Bernanos, scrisă în 1948, având ca subiect experiența martirajului în timpul revoluției franceze, a fost adaptată ca gen muzical, de către compozitorul Francis Poulenc, de o manieră fidelă primei opere, cu respectarea narațiunii – condamnarea la moarte prin ghilotinare a unor femei religioase în 1794. Cu ocazia punerii în scenă a operei secunde, un regizor a făcut o readaptare personală a scenei finale: eroina Blache își salvează surorile închise într-o cabană plină cu canistre de petrol, apoi moare în explozie. Urmașii lui Bernanos și Poulenc au formulat acțiune în justiție, invocând dreptul la respectul operei.

Acțiunea a fost respinsă în fond de Tribunalul de mare instanță Paris⁶⁰, însă admisă de Curtea de Apel Paris⁶¹ care constată că „departe de a se limita la o interpretare a operelor originale, regizorul le-a modificat într-o etapă esențială ce le conferea o anumită semnificație și deci le-a denaturat spiritul întrucât noul final „modifică profund sfârșitul narațiunii conceput de primii autori, care, independent de contextul istoric, marca îmbinarea dialogurilor ce-l preced și le conferă un sens”. Curtea recunoaște conflictul între dreptul moral și libertatea de creație în următorii termeni: „dacă o adevărată libertate poate fi recunoscută regizorului în îndeplinirea misiunii sale, această libertate are ca limită dreptul moral al autorului la respectul operei sale, în integritatea sa și în spiritul său, ce nu poate fi denaturat”.

Curtea de casație⁶² nu a fost de acord cu decizia instanței de apel, pe care a casat-o, invocând dispozițiile art. L. 113-4 din Codul proprietății intelectuale, privind operele derivate și cele ale art. 10 pct. 2 CEDO, deoarece „pronunțându-se, fără să

⁵⁹ Dec. civ. din 25 februarie 2016.

⁶⁰ Dec. civ. din 13 martie 2014.

⁶¹ Dec. civ. din 13 octombrie 2015.

⁶² Dec. civ. din 22 iunie 2017.

examineze, cum de altfel a solicitat, în ce constă cercetarea unui just echilibru între libertatea de creație a regizorului și protecția dreptului moral al compozitorului și autorului libretului, pentru a justifica interdicția ordonată, curtea de apel a privat decizia sa de baza legală, având în vedere textele sus vizate”.

Aceste cazuri au fost analizate de doctrina franceză.

Profesorul F. Pollaud-Dulian⁶³ arată că „libertatea este recunoscută tuturor, de o manieră generală și necondiționată; ea are un caracter abstract. Dreptul subiectiv (fie chiar drept fundamental ca dreptul de autor) este concret, supus la condiții și limite și are un titular determinat. El delimitează cu necesitate un colț în câmpul vag și abstract al libertății, deoarece el este cel ce dă limitele libertății într-o societate democratică (în același timp reglementările protejează ordinea publică)”. Concluzia firească este că dreptul, prin esență, primează asupra libertății ce nu se poate exercita decât în spațiile lăsate libere.

Profesorul P.-Y. Gautier⁶⁴ constată că jurisdicțiile europene supranaționale „nu mai sunt sensibile la dreptul scris”, ocupându-se mai mult de crearea dreptului decât de aplicarea sa pe bază de texte, iar „referirile la texte sunt adesea pretexte pur și simplu”. Judecătorul consideră ca orice persoană are dreptul la exprimare publică servindu-se fără autorizație de opera altuia, pe care o modifică, ceea ce este evident un atentat la dreptul moral, însă „estimează că se află în prezența a două drepturi de valoare egală – de notat acest termen devenit standard” și decide care drept trebuie să prevaleze „adesea de circumstanțele speței și propriul său sentiment”. De altfel, „judecătorul fondului speței procedează la controlul de proporționalitate pentru a nu fi sancționat de Curtea de apel, ce nu vrea să fie sancționată de Curtea de casație, ce nu vrea să fie sancționată de CEDO”! Se afirmă cu justete că „aparține judecătorului să protejeze un drept mai mult decât altul” deoarece există o ierarhie de valori protejate de societate, consacrată de art. 4 din Declarația drepturilor omului⁶⁵, dar și de art. 10 pct.2 CEDO⁶⁶. În consecință, „prin prisma principiilor atât de naturale și simple, toată această nouă construcție este retorică fără a lua în considerare riscul de a satisface interese perfect ilegale”.

În fine, Julie Groffe⁶⁷ constată că dreptul de autor a fost pus în balanță cu alte drepturi sau libertăți, întemeiate pe interese antagoniste, ceea ce a avut ca efect „deconstrucția regretabilă a marilor echilibre tradiționale între dreptul moral și libertatea de creație”, încât în prezent este imposibil a anticipa decizia judecătorului, balansul operat impunându-se *contra legem*, cu afectarea securității juridice.

⁶³ Nota la cazul Klasen, RTD com. 2015, p. 515, citat de J. Goffre, p. 16.

⁶⁴ P.-Y. Gautier, *Le droit moral*, RIDA nr. 256/2018, pp. 43-55.

⁶⁵ Art. 4: „libertatea constă în a putea face tot ceea ce nu vatămă pe altul”.

⁶⁶ Art. 10 pct.2: „Exercitarea acestor libertăți ce comportă îndatoriri și responsabilități stătele veghind la „protecția drepturilor altuia”.

⁶⁷ J. Groffe, *op. cit.*, p. 11-14.

Controlul de proporționalitate permite neutralizarea aplicării unei norme legale dacă aceasta atentează excesiv la o libertate ori un drept fundamental. În cazul unui litigiu privind contrafacerea unei opere protejate prin drept de autor, judecătorul, folosind metoda controlului de proporționalitate, poate dispune respingerea acțiunii dacă consideră că libertatea de creație primează față de dreptul moral al autorului primei opere, ceea ce face imposibilă sancționarea contrafacerii. Această poziționare *in extremis* nu poate fi acceptată deoarece, pe de o parte, în legislația dreptului de autor este reglementată deja balanța de interese prin impunerea libertăților și drepturilor terților față de dreptul autorului, prin excepțiile instituite (spre exemplu, libertatea de exprimare fondează excepția privind citarea, libertatea de creație fondează excepția privind parodia ș.a.), fiind la dispoziția legiuitorului instituirea de alte excepții, iar pe de altă parte, este afectată securitatea juridică deoarece controlul de proporționalitate este în fapt un control de oportunitate, iar „înclinațiile politice și sociale ale judecătorilor pot deveni cheia soluției”.

Toate aceste analize sunt pertinente și impun o reevaluare a dreptului moral de autor. Doctrina franceză avansează diverse soluții, expuse succint în continuare.

3.5. Soluții propuse

Julie Groffe⁶⁸ vede o restructurare posibilă trecând în prim plan libertatea de creație și drept moral deoarece urmăresc „protecția creației înțeleasă în sens larg (de la demersul creativ la protecția operei, odată aceasta născută) și, cu ea, protecția creatorului”, constatând că pentru arbitrajul dintre acestea, schimbarea naturii dreptului moral în timp este un mijloc prețios, respectiv de la «drept-putere» aparținând autorului pe durata vieții, la «drept-funcție», începând de la moartea autorului, moștenitorii având datoria de fidelitate față de memoria și spiritul acestuia. Se consideră că aceasta ar fi „cheia pentru o balanță de interese rațională deoarece ar funcționa numai după moartea autorului și ar limita controlul de proporționalitate”. Autoarea, în acord cu o parte a doctrinei⁶⁹, reamintește „natura evolutivă” a dreptului moral și îi stabilește trei grade de intensitate ce se succed în timp: „eficacitatea totală a dreptului moral exercitat de autor, eficacitate condiționată a dreptului moral exercitată de moștenitori în cei 70 de ani după moartea autorului și eficacitatea relativă a dreptului moral exercitat de moștenitori asupra operei căzute în domeniul public”. Această «specificitate» îi schimbă regimul juridic, însă nu se urmărește „reducerea eficacității dreptului moral, ci de a limita aplicarea controlului de proporționalitate la exercitarea dreptului *post-mortem auctoris*”.

⁶⁸ *Idem*, pp. 27 și urm.

⁶⁹ P. Gaudrat, *Propriété littéraire et artistique*, Dalloz, 2014.

La polul opus se află Pierre-Yves Gautier⁷⁰ care consideră că esențial este raportul dintre autor și opera sa „care nu îi poate fi retras, pentru o apropiere trainică, într-un mediu de consumatori întotdeauna avizi dea profita de opere indiferent de sursa de aprovizionare și de terți, urmărind doar aspecte economice, doritori de a face economii ușoare”; singura problemă este cea materială, iar „dificultatea este de ordin...psihologic: a se accepta din partea publicului și a terților că dreptul de autor este o proprietate incorporeală pe care nu se poate pune stăpânire fără consimțământ prealabil și nici să facă ce se vrea cu aceasta”. La salvarea dreptului moral nu se poate accepta că ar fi mai puțin important după moartea autorului și că este exercitat de moștenitori care fără vreo justificare să fie penalizați de curgerea timpului, fără o bază legală.

3.6. Concluzii

Din cele expuse se poate afirma dificultatea de a organiza un regim juridic satisfăcător pentru dreptul moral de autor.

Față de tendințele actuale și de perspectivă ale industriei culturale care încurajează libertatea de creație, de abordarea utilitaristă a dreptului moral de autor, de ingerința tot mai evidentă a principiului proporționalității, consider că se impune o refondare a acestui drept, pe baze mai utilitariste, pentru a-l face compatibil cu libertatea de creație.

⁷⁰ P.-Y. Gautier, *op. cit.*, pp. 53-55.