

B.A.L.

1095

IOAN C. FILITTI

ORIGINEA  
ȘI ROSTUL CONSTITUȚIONAL  
ALE CONSILIULUI LEGISLATIV ROMÂN

BCU Cluj / Central University Library Cluj

EDIȚIE REVĂZUTĂ

EXTRAS DIN VOLUMUL FESTIV  
„CONSILIUL LEGISLATIV. ZECE ANI DE ACTIVITATE“.

BCU Cluj-Napoca



RBCFG 2008 02163

BUCUREȘTI

1 9 3 6

BCU Cluj / Central University Library Cluj

## Originea și roșul constituțional ale consiliului legislativ român<sup>1)</sup>

### I

Filiația consiliului nostru legislativ poate fi urcată până la divanele care, din cele dintâi timpuri ale organizației de stat a principatelor române, asistau și sfătuiau pe Domn în exercițiul întreitelor sale atribuții, legislative, executive și judecătorești.

Instituția „jurisconsultului statului“ înființată în Moldova la 1 Ianuarie 1818, n'a avut rolul ce i s'a atribuit. Hrisovul dat atunci de Șcarlat Vodă Calimah, are următoarea expunere de motive: „Mulți din vechii și modernii publiciști au dovedit trebuința introducerii în staturi a unui censor al legilor. Acest censor, pe care anticii Elini îl numeau tesmotet, iar Bizantinii nomofilax, era însărcinat cu necurmata privighere asupra adunării legilor și cu cercetarea dacă nu este în ele vreo contrazicere; dacă nu cumva legea începe a fi contrară cu inteligența, cu moravurile și cu starea de propășire a nației; ca tot ce din scăpare de vedere, sau din provizoratul împrejurarilor s'ar găsi ieșit din drept, sau din folosul obștesc, observându-se de dânsul și dovedindu-se, să se comunice guvernului proiecte de modificare... Ocupat neîncetat cu studiul legilor, cercetând fiecare lucru cum stă, luând seama pururea ca legile să se păzească și cercetând pricinile de neorândueli, el cel dintâi va descoperi lipsurile legislației, el cel dintâi va arăta cărmuirii... îndreptările de care corpul legilor are trebuință...“. Și în încheiere: „postul de jure-consult are de com-

---

1) Am tratat mai pe larg această materie în câteva studii anterioare, la care-mi permit să mă refer. Originea și menirea consiliului legislativ 1927. Ierarhia funcțiilor, armonizarea salariilor și situația constituțională a consiliului legislativ. 1928.... Cum a fost înțeles consiliul legislativ. 1929.— Le conseil législatif de Roumanie. Extras din Revue des sciences politiques, 1929 (în colaborare cu G. Vrăbiescu). — Consiliul legislativ și constituționalitatea legilor. În revista „Dreptul“ 28 Iunie 1931.

petență numai privigherea asupra legilor și putere dătătoare de opinii, însă nici decât cea dătătoare de legi". În consecință, atribuțiile jurisconsultului se fixează astfel: să privigheze la păzirea legilor și obiceiurilor cuprinse în codul lui Vodă Calimah dela 1817; să asiste la pricinile ce se judecă la divanul velișilor boieri și la divanul domnesc; să răspundă, de câte ori este întrebat de vreo instanță judecătorească, asupra rostirii legii, aplicabilă la pricina ce se judecă. Aceasta a fost atribuția esențială a jurisconsultului statului, demnitate în care a fost numit pe viață Constantin Skeleti „bărbat erudit și experient în legi". I s'a dat o leafă foarte mare, ca să nu se mai ocupe „de alt decât de interesul obștesc, pentrucă știința exactă a legilor cere vacanță de orice alte indeletniciri". I s'au acordat 21 de scutelnici. Fiindcă nu era din neamurile cele mari ale Moldovei, i s'a conferit numai o boerie de a doua treaptă, dar cu dreptul de a purta barbă ca și boierii cei mari „pentru ca venerabilitatea funcției sale să fie caracterizată și prin exteriorul său"<sup>2)</sup>. S'au păstrat avizele ce urmașul lui Skeleti, Christian Flechtenmacher a dat asupra hotărârilor judecătorești, rostindu-se cu mențiunea de „pravilnic" sau de „nepravilnic"<sup>3)</sup>. Această funcție de pravilist pe lângă suprema instanță fusese înființată întâia oară în Muntenia la 1808, în timpul ocupației rusești, când Raducanu Diamandi-Filiti fusese numit „teliosnomicos", adică „desăvârșit pravilist" pe lângă întâiul divan „ca veri în care treabă și pricină va avea divanul trebuință a ști ce povață și hotărâre se dă dela pravili întru acele pricini, să aibă a arăta însuș cuprinderea pravilei de față, ca s'o vază divanul"<sup>4)</sup>. Asemenea atribuții nu corespund însă unui consiliu legislativ. Dar, e drept că jurisconsultul statului în Moldova mai avea și altă cădere, aceea că „fiind nevoie de a se adăogi o lege, sau a se îndeplini vr'un neajuns, va raporta puterii legislative, ca aceasta să orânduiască cele de cuviință". Această atribuție este într'adevăr una din atribuțiile consiliului nostru legislativ. Numai în acest sens avea dreptate să zică C. Sărățeanu, în excelentul său discurs despre „Trecutul judecătoresc al Moldovei", rostit la Curtea de apel din București la 1902, că jurisconsultul statului dela 1818 „amintește desființatul nostru Consiliu de stat și necesitatea imperioasă a instituirii unei comisii legislative permanente". Dezideratul exprimat acum aproape un sfert de veac de un magistrat competent, este azi în sfârșit realizat prin legea Mărzescu.

Un sâmbure de Consiliu legislativ se găsește în proiectul de constituție elaborat pe la 1822 de marele logofăt Dimitrie

2) Uricar, V. 396—400.

3) Andrei Rădulescu, Pravilistul Flechtenmacher, Buc. 1923.

4) Urechia, Istoria Românilor, IX, 198 nota 3 și p. 206 și 447, nota 1.

Sturza din Moldova. In sistemul zis „aristodemocraticesc“ al acestuia, care voia să înlocuiască domnia unuia singur prin cărmuirea statului de un divan de boieri mari, se prevedea următorul mecanism de legiferare: trei boieri desemnați de divanul cel mare executiv și trei boieri desemnați de divanul suprem pravilnicesc, adică judecătoresc, alcătuiesc proiectul de lege; acest proiect se cercetează apoi de către plenurile, de câte 15 membri, ale celor două divanuri. Hotărârile luate cu majoritate de complectul acestor două plenumuri, au putere de lege<sup>5)</sup>.

Instituția noastră nu are nimic comun nici cu „sfatul administrativ“ din vremea Regulamentului organic, care nu era decât Consiliul de miniștri de azi, nici cu „sfatul consultativ“ care a funcționat în Muntenia, la 1837, 1839 și 1840, pentru a asista pe Domn în executarea atribuțiilor judecătorești ce i se mai lăsaseră.

„Obștescul divan“ însă, constituit în principate în virtutea senedului dela Balta Liman dela 1849, avea să se ocupe „ca un corp consultativ, cu cercetarea proiectelor ce i se vor trimite de stăpânire“. Era un sfat legislativ al Domnului, ce se creia odată cu desființarea obișnuitelor adunări legiuitoare de până atunci. Era compus din membrii sfatului administrativ extraordinar, adică din miniștri și din președinții curților judecătorești. Președintele era desemnat de Domn. Când era vorba de chestii bisericești, asistau și mitropolitul și episcopii<sup>6)</sup>.

La 1855, Barbu Vodă Știrbei propunea înființarea unui consiliu de stat, cu trei secții, din care una „de legislație“, care să discute proiectele de legi ce-i va trimite guvernul, sau să și întocmească asemenea proiecte din însărcinarea acestuia<sup>7)</sup>.

La 1856, Vasile Boerescu<sup>8)</sup> voia și el un consiliu de stat, nu numai cu atribuții de contencios, dar care să și fie consultat de Domn asupra proiectelor de legi și să redacteze regulamentele de administrație publică.

Barbu Vodă Știrbei, după ieșirea din scaun, a întocmit, la 1857, un proiect de constituție, găsit printre hârtiile lui, în care, între altele, preconiza și un Consiliu de stat ca cel de atunci al Franței, prezidat de Domn, cu atribuții administrative, de contencios administrativ, de tribunal de conflicte, de supraveghere disciplinară a funcționarilor, dar și de pregătire a legilor și regulamentelor de administrație publică, de spri-

5) Uricar, IV, 281 și urm.

6) Analele parlam. ale României, XVI, partea I, pag. 53. — Iorga, Viața și domnia lui Barbu Știrbei. In Analele Acad. rom., 28 (1905-6), p. 31-2.

7) Iorga, Corespondența lui Știrbei Vodă, I, 307.

8) La Roumanie après le traité de Paris.

jinirea proiectelor în adunarea legiuitoare și de cercetare hotărâtoare a amendamentelor propuse de această adunare<sup>9)</sup>.

Un alt proiect de reprezentare națională, tot pe la 1857-58, găsit de curând printre hârtiile lui Barbu Catargi și publicat de mine în Revista de drept public, prevedea, între altele, un senat, compus din fruntași ai tuturor ramurilor de activitate publică și având în atribuțiile sale și pe aceea de a elabora, la cererea guvernului, proiecte de legi, precum și de a se rosti, în mod hotărâtor, asupra amendamentelor propuse în camera deputaților. Așa dar, un *senat-consiliu legislativ*.

La 1859, în virtutea art. 27—37 din Convenția dela Paris din 7/19 August 1858, s'a înființat comisia centrală dela Focșani. Originea acestei comisii explică și compunerea ei într'un mod necunoscut vreodată în Franța, de unde totuși am împrumutat instituțiile noastre moderne. Pe când acolo, pentru recrutarea consilierilor de stat, sistemul alegerii lor de către adunarea legiuitoare a alternat cu acel al numirii lor de către guvern, comisia centrală dela Focșani a fost compusă din câte 8 membri pentru fiecare principat, câte 4 numiți de Domn, iar câte 4 aleși de adunarea legiuitoare. Pe lângă atribuțiile extraordinare, de a veghea la respectarea și aplicarea constituției, care pe atunci era Convenția dela Paris, de a controla în consecință toate actele guvernului, până și dizolvarea parlamentului și ingerințele electorale<sup>10)</sup>, de a împiedica votarea de legi anticonstituționale; pe lângă că era tribunal de conflicte<sup>11)</sup>, comisia centrală mai avea și atribuțiile Consiliului nostru legislativ: să facă unificarea codurilor și legilor celor două principate; să semnaleze Domnului lacunele și defectele legilor; să studieze proiectele de legi ce i se trimiteau de Domn<sup>12)</sup>.

În proiectul de constituție elaborat la 1859 de comisia centrală, se prevedea (art. 32) că „puterea legislativă se exercită colectiv de către Domn, de adunarea generală și de comisia centrală<sup>13)</sup>”.

În urma desăvârșirii unirii principatelor la 1862, comisia centrală nu mai avea rost de a fi. Înainte de a se dizolva însă, ea alcătui, în acelaș an, un proiect de Consiliu de stat<sup>14)</sup>, în care se inspira și în privința recrutării membrilor și în privința atribuțiilor, de organizarea ce ea însăși avusese.

Astfel, din cei 24 membri ce proiectul prevedea pentru Consiliul de stat, jumătate aveau să fie numiți de Domn dintre

9) Iorga, o. c., I, 325—7 și 329—30.

10) Protocoalele 78 și 81—2 dela 1861.

11) Protocolul 65 dela 1859.

12) Pentru atribuții, cf. D. Sturdza etc. Acte și doc. privitoare la istoria renașterii României, VII, 459—466.

13) I. C. Filitti, Izvoarele constituției dela 1866, p. 43.

14) Protocoalele 43—7 din 1862.

persoane care ocupaseră funcții înalte, iar jumătate să fie aleși de adunarea legiuitoare. Președintele și vice-președintele se alegeau, în acest proiect, de către consilieri. Cei 6 referendumari prevăzuți de proiect, aveau să fie desemnați de Domn dintr'o listă de întreit număr compusă de Consiliu dintre persoane care ocupaseră, cel puțin trei ani, funcții superioare administrative ori judecătorești, sau care aveau diplome, rare pe atunci, de doctori, sau licențiați în drept.

În privința atribuțiilor, proiectul dela 1862, ca și cel anterior al lui Știrbei, se inspira de modelul francez. Consiliul de stat urma să aibă atribuții administrative, de contencios administrativ, de tribunal de conflicte, de veghe disciplinară asupra funcționarilor și, în fine, atribuții legislative: unificarea legilor, redactarea codurilor, cercetarea regulamentelor de administrație publică și a proiectelor de legi trimise de Domn sau de adunare, pentru ca legile să fie în acord cu constituția și pentru „a preveni precipitarea și erorile ce pot rezulta din pripita votare“.

Dar, proiectul mai atribuia Consiliului de stat și căderile extraordinare pe care le avusese Comisia centrală, adică: păzirea constituției, pipăirea constituționalității legilor, semnarea abuzurilor constatate în orice ramură a administrației publice și în sfârșit inițiativa legilor. În ce privește eventualele amendamente ale adunării legiuitoare, se prevedea dreptul pentru Consiliu de a răspunde prin contra-amendamente care, dacă nu erau respinse cu majoritate de  $\frac{2}{3}$ , nu mai puteau fi cercetate decât în sesiunea următoare.

Se înțelege ușor de ce Cuza-Vodă, care tocmai scăpase de tutela comisiei centrale, n'a dat ființă unei instituții cu puteri atât de exorbitante.

Un alt proiect de lege dela 1862, găsit iarăși de curând printre hârtiile lui Barbu Catargi, întocmit probabil de el și pe care l-am publicat în „Pandectele săptămânale“, prevedea înființarea unui „consiliu legislativ“. Acest consiliu era însă în realitate un senat, compus, cum fusese și comisia centrală, din unele elemente alese (dar de consiliile județene) și din altele numite de Domn. Avea, în legiferare, drepturi egale cu Domnul și cu camera. Așa dar, un *consiliu legislativ-senat*, corespunzător cu senatul-consiliu legislativ din proiectul dela 1857—58 de care am vorbit mai sus.

Proiectul n'a devenit lege.

S'a votat numai, în Martie 1862, o lege care înființa un „comitet provizoriu de legislație“, compus din toți miniștrii și dintr'un număr egal de deputați, aleși de adunare, prezidat de primul ministru, și însărcinat cu elaborarea proiectelor de legi<sup>15)</sup>.

15) I. C. Filitti, Un proiect de constituție inedit al lui Cuza Vodă dela 1863. Extras din Anuarul institutului de istorie națională din Cluj, V (1929), p. 361—2 și 401.

Proiectul de constituție întocmit la 1863 de Cuza-Vodă, prevedea, în mod provizoriu, un „comitet de legislație“, compus din trei senatori și trei deputați, numiți de Domn, care să discute, sau să alcătuiască, la cererea guvernului, proiectele de legi și să le susție dinaintea senatului și adunării legiuitoare<sup>16)</sup>.

Abia la 11 Februarie 1864 a fost votată legea pentru înființarea Consiliului nostru de stat<sup>17)</sup>. Această lege era evident inspirată de modelul francez de atunci. Președinte era însuș Domnul; un vicepreședinte, 9 consilieri, 9 auditori și un secretar general, erau numiți de Domn. Modul de recrutare merită să fie amintit pentru că arată concepția ce exista încă dela 1864 despre rostul unui Consiliu de stat. Legea zicea că membrii vor fi numiți „dintre persoane care prin capacitatea și varietatea cunoștințelor teoretice și practice vor reprezenta trebuințele diverselor ramuri de administrație publică“. După această caracterizare generală a însușirilor cërute, se însirau funcțiile, sau profesiunile ce trebuia ca cineva să fi exercitat pentru a deveni consilier de stat, anume: ministru de stat, agent diplomatic, consilier de casație, de curte de conturi sau de apel, prefect, inginer șef, director de facultate, președinte de consiliu județean sau al municipalităților din București, Iași sau Craiova, director al căilor ferate, sau al unei bănci publice și, în sfârșit, avocat, medic, sau inginer, după un număr hotărît de ani de practică.

În ce privește atribuțiile Consiliului nostru de stat, ele erau tot atât de multiple ca și ale similarului francez de atunci: putea fi consultat în chestii administrative; exercita conțenciosul administrativ; avea autoritate disciplinară asupra funcționarilor statului; putea fi întrebuintat ca organ interpretativ al legilor și în sfârșit, avea atribuții legislative: studia proiectele de legi și regulamente ce i se trimiteau de guvern; trebuia să fie consultat asupra proiectelor de legi și asupra regulamentelor de administrație publică; putea fi consultat asupra legilor financiare și a celor ce fixau contingentul anual al armatei.

Lucrările se împărțeau între trei comitete de câte trei membri și erau apoi examinate de adunarea generală.

Câteva luni în urmă, Cuza-Vodă făcând lovitura de stat la 2 Mai, în „Statutul“ dela 2 Iulie 1864, zis „desvoltător al convenției dela Paris în urma desăvârșirii unirii și desființării comisiei centrale“, se ocupa și de Consiliul de stat<sup>18)</sup>. Modificările introduse în legea dela Fevruarie derivau din înființarea, prin statut, a unui corp ponderator, adică senat. Acest senat putea propune Domnului îmbunătățiri în diferitele ramuri ale administrației publice și „aceste propuneri Domnul le putea

16) Ibid., 397—8.

17) *Bujoreanu*, Colecție de legiuirile României, I, 2054.

18) *Bujoreanu*, o. c., I, 11—12.



recomanda Consiliului de stat spre a se preface în proiecte de legi". Numai Domnul avea inițiativa legilor, pe care le pregătea cu concursul Consiliului de stat. Proiectele amendate de senat se trimiteau iarăș camerei; dacă aceasta le primea, proiectul devenea lege; dacă le respingea, proiectul se înapoia la Consiliul de stat, de unde se îndrepta iarăș la cameră, fie în aceeaș sesiune, fie în cea următoare. Dacă senatul respingea cu totul un proiect votat de cameră, proiectul se înapoia Consiliului de stat, care-l putea prezinta din nou camerei în sesiunea următoare.

Numirile la Consiliul de stat s'au făcut la 3/15 Iulie: C. Bozianu vicepreședinte; Petrache Poenaru, colonel Ion Voinescu I, Al. Crețescu, G. Vernescu, Gr. Bengescu, G. Apostoleanu, Al. Papadopol-Calimah, I. Strat. Au depus jurământul înaintea Domnului la 5/17 Iulie și s'au constituit în August. Când Domnul mergea la cameră, era întâmpinat de miniștri și de consiliul de stat. Urcat pe estrada tronului, avea pe miniștri la dreapta și consiliul de stat la stânga.

Activitatea Consiliului de stat a durat trei ani. Din lucrările lui legislative putem cita condica penală și procedura ei<sup>19)</sup>; condica civilă și procedura ei<sup>20)</sup>; organizarea judecătorească<sup>21)</sup>; înstituirea de tribunale maritime în orașele de pe litoral, toate la 1864; modificarea unor articole din codul penal și regulamentul curții de conturi la 1865; regulamentul pentru formarea societății literare române, adăugirea de 2% la taxa de import asupra mărfurilor, modificarea unor dispoziții din legea instrucției publice, la 1866. Ca exemple de atribuții cari azi aparțin puterii executive, comitetelor de revizuire, sau instanțelor judecătorești: plângeri pentru neexecutare de contract; apelul unui preot contra dicasteriei bisericesti care i-a luat darul; contestări împotriva hotărîrilor consiliilor comunale; pricini între stat și antreprenori de lucrări publice; conflicte între consiliile comunale și comitetele permanente ale județelor cu privire la bugetele comunelor; reclamații contra taxelor comunale; fixarea taxelor de poduri peste râuri; arendarea dreptului de exportatie a sării în Turcia și Serbia; darea în întreprindere a venitului vămilor și ocnelor; plângerile funcționarilor depărtați din slujbe comunale; pricinile relative la regularea drepturilor la pensie; contestații ale tutunghiilor din Craiova împotriva prețurilor publicate de guvern prin Monitor; chiar, în sfârșit, plângerea unui evreu că un popă lipovean i-a răpit fiica.

Aveam și atunci juriști de mare valoare. Este destul a

---

19) Arhivele Statului București. Consiliul de stat. Dosar no 28 roșu. 486 foi, azi pierdut.

20) *Ibid.* dosar no 29, 807 foi.

21) *Ibid.* dosar no 30, 266 foi.

aminti pe Vasile Boerescu, Bozianu, Costaforu, C. N. Brăiloiu. Niciunul n'a fugit de colaborarea cu consiliul de stat, după cum niciunul nu s'a gândit să înfățișeze ca ale sale, proiecte întocmite de acest consiliu. Decretele de sancționare a legilor și de aprobare a regulamentelor, cuprindeau totdeauna mențiunea: „auzind și opinia consiliului nostru de stat“, iar dacă fuseseră chiar elaborate de acest consiliu, se spunea cinstit. Dau câteva exemple din anul 1865. Regulamentul pentru exportarea sării: „considerând că s'a deliberat și modificat de consiliul de stat<sup>22)</sup>”; regulamentul pentru taxele de intrare pe vitele din străinătate: „considerând că s'a discutat și adoptat de consiliul nostru de stat<sup>23)</sup>”; regulamentul pentru atribuțiile portărilor: „asupra raportului ministrului de justiție, prin care supune la a noastră aprobare proiectul de regulament elaborat de consiliul de stat<sup>24)</sup>”; regulamentul de aplicare a cap. 1—6 sub titlul II al codului civil: „asupra raportului ministrului de justiție, prin care ni se supune la întărire regulamentul elaborat de consiliul nostru de stat“.

În Monitorul oficial<sup>25)</sup> pe anul 1865, se găsește (la pag. 605), un proiect de lege pentru reorganizarea Consiliului de stat, pe care Domnul îl trimite adunării legislative la 1 Iunie, însărcinând totodată cu susținerea lui pe vice-președintele acelui corp, Vasile Boerescu.

Proiectul<sup>25)</sup> n'a ajuns să fie votat, dar unele din prevederile lui au fost totuși puse în practică de Domn.

Comparând proiectul cu legea dela 11 Februarie 1864, constatăm că se aduceau acesteia următoarele modificări:

1. La primul articol al legii, privitor la atribuțiunile Consiliului, se adăuga un aliniat, că „membrii Consiliului de stat pot fi delegați de Domn spre a susține proiecte de legi în sânul corpurilor legiuitoare“. Se revenea astfel la dispoziția pe care Cuza Vodă o prevăzuse în proiectul său de constituție dela 1863, pentru membrii comitetului provizoriu de legislație, după modelul art. 51 din Constituția franceză, dela 1852.

Din chiar faptul că Vasile Boerescu a fost delegat de Domn spre a susține proiectul în fața adunării, se vede că Domnul n'a așteptat votarea spre a pune în aplicare noua dispoziție.

2. După art. 3 al legii se adăuga un articol nou, cu următorul cuprins: „Consiliul de stat se pronunță, după cererea ce-i pot face miniștrii, asupra dificultăților ce se ridică între dâșzii: a) pentru atribuțiile lor respective; b) pentru aplicarea

22) Monitor oficial, 22 Iulie/5 August.

23) Monitor, 14/26 Sept.

24) Monitor, 28 Nov./10 Dec.

25) Am atras atenția asupra lui, în „Dreptul“, 30 Oct. 1932, în articolul: „Ceva mai mult despre fostul nostru consiliu de stat“, republicat în broșura „Pagini din istoria României moderne“ (Buc. 1935).

legilor. Fiecare ministru în parte, va mai putea, direct prin președintele consiliului de miniștri, să ia avizul Consiliului de stat, asupra oricărei chestiuni îl va interesa“.

3. După art. 5 al legii din Februarie, pe care-l relevă d-l Andrei Rădulescu <sup>26)</sup>, „Consiliul de stat, în ordinea erarhică, era egal cu curtea de conturi și venea *îndată* după curtea de casație“. Avea deci precăderea asupra Curții de conturi. Proiectul de lege din Iunie modifică această situație, în sensul că „Consiliul de stat, făcând parte din puterea executivă, vine împreună cu guvernul“. Și această dispoziție a fost pusă în aplicare de Domn, fără ca proiectul să fie votat. Ni s'a păstrat, în „Monitorul oficial“, programul deschiderii parlamentului la 6 Decembrie 1864, și ordinea de precădere a corpurilor constituite, participante la solemnitate, este următoarea: Consiliul de miniștri, Consiliul de stat, Curtea de casație, Curtea de conturi. La intrare, Domnul va fi primit de Consiliul de miniștri și de Consiliul de stat, iar pe estrada tronului, vor lua loc, la dreapta Domnului, Consiliul de miniștri, și la stânga Consiliul de stat.

Cât privește retribuția membrilor Consiliului de stat, fixată de legea din Februarie 1864, și pe care deasemenea o relevă d. Andrei Rădulescu, (loc. cit. nota), arătând că era inferioară aceleia a membrilor curții de casație, iar a acestora mai mare decât a miniștrilor, o schimbare a fost iarăși prevăzută în proiect și chiar pusă în aplicare prin bugetul dela 1865. În acest buget, scara lefurilor este următoarea: vice-președintele Consiliului de stat și miniștrii, cinci mii lei; primul președinte al curții de casație, patru mii trei sute; președinții și procurorul general ai acestei curți, precum și agentu, țării la Constantinopol, 4000 lei; consilierii curții de casație, 3700; președintele curții de conturi, consilierii consiliului de stat și alți câțiva demnitari, 3000.

Mai adaug că în bugetele dela 1866 încoace <sup>27)</sup> numai prim-președintele curții de casație a avut retribuție mai mare decât a miniștrilor și numai președinții de secții și procurorul general o retribuție egală cu a acestora.

4. La art. 19 al legii din Februarie, proiectul prevedea modificarea că se putea delibera de Consiliul de stat și numai cu 6 membri în loc de 7, ca până atunci.

5. La art. 20, privitor la împărțirea Consiliului în trei comitete, proiectul preciza că aceste comitete vor fi unul legislativ, altul contencios și altul administrativ.

6. La art. 33 al legii în vigoare, unde se prevedea că în

---

26) În broșura de popularizare: „Organizarea statului în timpul domniei lui Cuza Vodă“, p. 39.

27) Cf. I. C. Filitti, Erarhia funcțiilor și armonizarea salariilor (Buc. 1927), p. 7.

materii contencioase, când se atinge interesul unui particular, sau unei persoane juridice, hotărârea Consiliului de stat nu închide drumul jurisdicției tribunalelor ordinare decât în anumite cazuri ce se vor determina prin lege, când părțile vor da mulțumire în scris, — proiectul introducea modificarea că dacă asemenea interese sunt atinse printr'o măsură administrativă și cel lezat se adresează Consiliului de stat, hotărârile acestuia vor fi definitive, și executorii, după întărirea prin decret domnesc. Deasemenea vor fi definitive hotărârile în materie de disciplină. Toate aceste hotărâri se vor prezenta Domnului spre sancțiune, prin vice-președintele Consiliului de stat, dar decretul de confirmare se va contrasemna de ministrul competent. Hotărârile definitive nu se vor executa decât după ce vor fi aduse la cunoștința părții. Dacă au fost date în lipsă, sau fără citație, pot fi atacate pe calea opoziției, în termen de 30 zile dela data lor. Prin aceasta însă nu se suspendă executarea. La art. 41 al legii se adăoga că hotărârile definitive ale Consiliului de stat în materii contencioase, vor purta formula executorie, ca și acelea ale instanțelor judecătorești.

7. La art. 45 al legii, se adăoga că va mai fi consultat consiliul de stat și asupra următoarelor chestiuni: cumpăraturile de obiecte pentru stat; concesiuni de bănci și de instituții de credit; înființare de așezăminte de binefacere; tratate poștale și telegrafice încheiate cu statele străine; acceptarea darurilor și legatelor către fundații religioase, județe, comune, spitale, școli sau alte așezăminte publice, când valoarea trece de 10.000 lei capital, sau 1000 lei venit; autorizarea împrumuturilor comunelor, municipalităților, județelor, sau oricărei alte persoane juridice, fără a se prejudeca împlinirea condițiilor prescrise de legi speciale; autorizarea de a se înființa, sau suprima târguri, ori bălciuri, sau de a se schimba zilele lor, întrucât se va fi făcut recurs contra hotărârii consiliilor județene, conform art. 65 din legea acestora; autorizarea de a se înființa schituri, sau congregații religioase de orice rit; abuzurile comise de persoane bisericești, în exercițiul atribuțiilor lor, când se ating drepturile puterii laice; autorizarea de a se înființa societăți anonime, contuare de scont și alte așezăminte de asemenea natură.

8. La art. 65 al legii, se adăoga că vice-președintele Consiliului de stat va supune Domnului, la finele fiecărui an, un raport despre toate lucrările Consiliului.

9. Însfârșit, proiectul cuprindea un nou capitol, despre atribuțiile „auditorilor“ dela Consiliul de stat: erau însărcinați de vice-președinte cu lucrări preparatorii; puteau fi chemați să participe la desbateri, cu vot consultativ.

\*

În urma răsturnării lui Cuza Vodă, Consiliul de stat și-a

cântat cântecul de lebadă, întocmind noul proiect de constituție. La 16 Februarie 1866, primul ministru, Ion Ghica, scria lui Ion G. Florescu, vice-președintele consiliului de stat: „Din ordinul înaltei locotenențe domnești, am onoarea a vă ruga să binevoiți a propune onor. consiliu de stat să elaboreze cât mai neamânat un proiect de constituție, având în vedere pe cel elaborat de comisia centrală în anul 1859, care se alătură aici...” La 1 Mai următor, mesajul locotenenței domnești către adunarea constituantă, contrasemnat de primul ministru Ion Ghica, era astfel formulat: „Pe lângă raportul d-lui ministru prezident, văzând proiectul de constituție ieșit din studiul consiliului de stat și primit de consiliul de miniștri, locotenența domnească îl înaintează domniilor voastre”<sup>28</sup>). Pe atunci, miniștrii nu-și făceau loruși un titlu de fală din munca altora.

Bine înțeles, proiectul consiliului de stat menținea acest consiliu. El a fost desființat de adunarea constituantă. Art. 131 al constituției dela 30 Iunie 1866, inspirată din cea belgiană, dispunea că „consiliul de stat va înceta de a exista îndată ce se va vota legea menită a prevedea autoritățile cheamate a-l înlocui în atribuțiile sale. Curtea de casație va pronunța ca și în trecut asupra conflictelor de atribuții”<sup>29</sup>). Legea din 9 Iulie următor se ocupa de împărțirea atribuțiilor desființatului Consiliu de stat<sup>30</sup>). Cercetarea conflictelor de atribuții între puterea judecătorească și cea administrativă era dată curții de casație; cauzele deferite consiliului de stat ca instanță superioară a consiliilor județene și permanente, erau date curților de apel, cu recurs la casație; celelalte afaceri de contencios administrativ treceau în competența instanțelor judecătorești. În cât privește atribuțiile legislative ale fostului consiliu, legea nouă spunea că miniștrii vor pregăti legile cu ajutorul unor comisii speciale la departamentele respective.

Sistemul nou era evident imitat din Belgia, dar dacă se preferise sistemul belgian celui francez, cauza adevărată era animozitatea pe care Cuza-Vodă o stârnise în partidele noastre politice, de dreapta ca și de stânga, reprezentate pe atunci deopotrivă a aceluiași interese în care lovise îndrăzneța reformă agrară. Motivul mărturisit, dar nu și real, era reacționarismul statutului, pretext șubred după cum a dovedit în urmă persistența consiliului de stat și în Franța republicană și democratică. Raportorul proiectului de constituție, Aristide Pascal, se mărginea a zice că „utilitatea acestui consiliu (de

---

28) C. C. Angelescu, Izvoarele constituției dela 1866, Buc. 1926. — I. C. Filitti, Izvoarele constituției dela 1866, Buc. 1934, p. 4.

29) Bujoreanu, o. c., I, 13—20.

30) Ibid. p. 2058.

stat), în proporție cu enormele cheltueli la care expune statul, s'a crezut foarte mică<sup>31)</sup>.

Încă dela 1871, în așa zisa „petiție de la Iași“, pentru modificarea constituției, redactată de beizadea Grigore M. Sturza, se putea citi, între altele: „Articolul care desființează consiliul de stat, ar trebui suprimat. Experiența (numai 5 ani!) ni-a dovedit că nici miniștrii, nici adunarea, nu au liniștea trebuitoare pentru a elabora, după cum se cuvine, proiectele de legi...; un consiliu de stat, compus din oameni capabili, cu misiunea specială de a elabora proiecte de legi prezintate de guvern, ar înlesni mult lucrările legislative și ar produce un adevărat bine“<sup>32)</sup>.

După cinci ani, în ședința camerei dela 27 Iulie 1876, Ion Brătianu, constatând că la noi bugetele erau rău întocmite, arăta că în alte țări „consiliul de stat elaborează legile bugetare“ și adăoga: „Una din greșelile noastre a fost că s'a desființat consiliul de stat și sper că odată, când va fi să facem o modificare a constituției, vom căuta să reînființăm consiliul de stat“<sup>33)</sup>.

Este de observat că, pe când în Franța atribuțiile administrative și de contencios administrativ ale consiliului de stat au tot fost accentuate, la noi curentul a rămas și după 1866 ostil unui consiliu de stat cu asemenea atribuții, recunoscându-se cu timpul numai necesitatea unui consiliu permanent cu atribuții legislative. Art. 131 al constituției, modificat la 1884, preciza că un „Consiliu de stat cu atribuții de contencios administrativ nu se va putea reînființa“, că „înalta curte de casație se va rosti ca și în trecut asupra conflictelor de atribuții“; dar adăoga că „se va putea înființa o comisie permanentă care nu va avea alte atribuții decât studierea și elaborarea proiectelor de (legi și regulamente de) administrație publică“<sup>34)</sup>.

Un prim proiect de consiliu legislativ a fost elaborat la 1885 de Eugeniu Stătescu. Compus din 9 membri cărora se cerea studii universitare și a fi îndeplinit măcar cinci ani înalte funcții în stat, consiliul avea următoarele atribuții: cercetarea proiectelor de legi ale guvernului; revizuirea codurilor; semnalarea anuală a defectelor constatate în legile existente; publicarea unui buletin al legilor.

La 1890, în cursul său de drept public român (p.

---

31) Desbaterile constituantei dela 1866, publicate de Al. Pencovici în 1883, p. 31.

32) *T. Maiorescu*, Discursuri parlamentare, I, p. 66.

33) „Monitorul Oficial“, 20 Aug. (1 Sept.), 1876 p. 4639, reprodus în I. C. Brătianu, Discursuri, scrisori, acte și doc. Buc. 1912, vol. II, partea I, p. 100—101.

34) Am pus între paranteze cuvintele care lipsesc în C. Hamangiu, Codul general al României, Ed. 2, vol. I, 1907, p. 22.

783—784) C. Disescu justifica astfel necesitatea unui consiliu legislativ: „Experiența a dovedit că adunările legiuitoare nu sunt tocmai apte pentru legislație. Animate de pasiuni politice, ele alcătuiesc de multe ori legi de partid și sub impresia momentului votează amendamente obscure, nechibzuite, în contradicere cu economia legii“.

La 3 Dec. 1894, Titu Maiorescu zicea însă în Cameră: „Este într'adevăr prevăzută, în constituția revizuită, o înaltă comisie pentru prepararea proiectelor de legi. Dacă ar avea țara noastră favoarea ca să găsească destui oameni din toate partidele și cu autoritate, recunoscuți de toți, cari să fie într'adevăr capabili de a face în liniște și cu competență pregătirea operei legislative, poate ar fi folositoare o asemenea comisie. Greutatea stă tocmai în competența acelor oameni și în autoritatea lor, care să fie recunoscută de cei mai mulți deputați și să ni însufle destul respect, pentru ca să nu supunem proiectele lor la tot felul de interpretări advocățești, când vor veni în discuție și să le încurcăm prin modificări ce se contrazic între ele. Căci altfel n'am câștigat nimic și am introdus o complicare mai mult“<sup>35)</sup>.

La 1897, ministru G. Paladi întocmește un nou proiect de Consiliu legislativ, compus tot din 9 membri, președintele fiind ales de consiliu din sânul său. În expunerea de motive, arată că „altceva este sufletul legii, concepția ei și altceva tehnica legii“. Și, citând pe Stuart Mill, adaugă: „comisia ar reprezenta elementul inteligenței, iar parlamentul elementul voinței“. În acelaș an, din tabăra conservatoare, George Em. Lahovari, seria:<sup>36)</sup> „Un consiliu de stat, cu sau fără atribuții de contencios administrativ, ar aduce în pregătirea legilor, competența și scrupulul ce nu se pot cere unor adunări politice, stăpânite exclusiv de interese de partid“.

La 1904, în tratatul său de drept administrativ, d-l Paul Negulescu justifica nevoia unui Consiliu de stat și prin aceea că „legiuitorii se schimbă foarte des și nu se cere nici o condiție de capacitate pentru intrarea în parlament; acelaș lucru se poate spune și despre membrii cabinetului“ și este totuș necesar „ca legile ce se fac să corespundă pe deoparte la nevoi reale, iar pe de altă parte să fie în concordanță cu întregul sistem de legislație“.

Patimă politică, insuficiență de pregătire și de deliberare, amendamente pripite și deci nestudiate, ignorarea legilor anterioare, a evoluției, obiceiurilor, nevoilor reale și în consecință, lipsa de coordonare între legi și uneori de armonie cu dispozițiile constituționale, redacțiuni lipsite de ordine, precizie, unitate și claritate, contradicții, confuzii și, ca urmare, abro-

35) Discursuri parlamentare, IV, 649.

36) Histoire d'une fiction, p. 131.

gări implicite, sau veșnice modificări de legi, iată motivele care pledau pentru înființarea unui Consiliu permanent legislativ.

L-au cerut, Alexandru Marghiloman, Tanoviceanu, D. Alexandrescu, Vintilă Brătianu, Vladimir Atanasovici, Const. Hamangiu, Corneliu Botez, d-nii Vespasian Erbiceanu, G. Nedelcu, G. Plastara, Mihai Beștelei, Eftimie Antonescu, C. Stoicescu, Vaida-Voevod, Aurel Morariu, D. Ioanițescu, Virgil Madgearu, Cesar Partheniu, Alex. Otetelișanu și atâți alții, oameni politici, magistrați, avocați, fără deosebire de partide<sup>37)</sup>. Era un consens unanim. Adevărul era în mers.

La 1920, un anteproiect a fost întocmit de o comisie de înalți magistrați și profesori de drept. Consiliul legislativ urma să fie compus din 15 membri, dintre cari cel puțin 10 jurisconșulți, iar ceilalți, reprezentanți specialiști ai diferitelor profesii și activități sociale.

La 1922, programul partidului țărănesc cuprindea și el înființarea unui „consiliu legislativ“, compus dintr'un „sfat economic superior“ și dintr'un „comitet de legiuire“. Acest comitet avea să redacteze și să coordoneze textele de legi și propunerile legislative. Urma să fie alcătuit din 25 persoane, numite de rege, pe zece ani, după o listă îndoită, votată de adunarea deputaților, dintre „reprezentanți autorizați ai diferitelor ramuri de administrație publică, dintre jurisconșulți distinși și dintre specialiști și oameni de știință, de o competență notorie în materie legislativă și administrativă, sau economică și socială“.

Din parte-mi, cred că înfăptuirea acestui program ar fi putut da roade mai bune decât soluția la care s'a oprit constituantul de la 1923.

\*

Personalitățile pe care le-am citat, erau de acord că se impunea un Consiliu *permanent* de legiferare. Sistemul belgian al comisiilor de pe lângă diferitele ministere a fost cu drept cuvânt criticat. D-nii C. Stoicescu și Gh. Nedelcu au făcut observația că aceste comisii, compuse din funcționari, pe de o parte au un punct de vedere redus la preocupările momentane ale departamentului respectiv, iar pe de altă parte se află sub directa și absoluta dependență a titularului departamentului.

Cât privește comisiile speciale compuse din afară de personalul superior al ministerelor, ele au îndoitul defect că membrii lor mai au și alte funcții sau ocupații, așa că sunt distrați și întrerupți și apoi că se schimbă odată cu miniștrii cari le-au instituit, așa că lipsește unitatea și continuitatea în lucrări.

37) Vezi *Virgil M. Gabrielescu*, Consiliul legislativ permanent. Craiova, 1920.



Dar, odată principiul unei comisii, sau al unui consiliu legislativ permanent admis, s'a discutat dacă nu cumva membrii trebuie să fie, măcar în parte, aleși de adunarea legiuitoare. În Franța, în sistemul dela 1848, consilierii de stat erau toți aleși de adunarea legislativă și profesorul Berthélemy zice că sistemul era logic, odată ce consiliul de stat avea importante atribuții legislative. Altfel zice d-sa, s'ar fi confundat puterea legiuitoare cu cea executivă, iar pe de altă parte lucrarea legislativă nu cuprinde numai competență, ci și opinie și tot ce depinde de opinie trebuie să aibă alegerea la origine. Această obiecțiune nu mai poate fi însă valabilă odată ce, în sistemul legii noastre, numai consultarea Consiliului este obligatorie, iar avizele lui nu, așa că nu se stânjenește întru nimic libertatea puterii legiuitoare; cât privește opinia, ea este reprezentată tocmai prin aceea că puterea legiuitoare își păstrează neștirbit dreptul de inițiativă a legilor, precum și pe acela de a nesocoti avizele consiliului. Tot deaceea nu este nici cazul de a urma pilda comisiei centrale dela Focșani, sau a proiectului de consiliu de stat întocmit de aceeaș comisie, ca jumătate din membri să fie aleși de adunarea legiuitoare. Deasemenea, nu este nevoie de a adăoga pe lângă membrii numiți ai consiliului, o comisie parlamentară, cum propuneau spre pildă Corneliu Botez, d-nii Alex. Otetelișanu, Leca Morariu, sau Cezar Partheniu. „Aerul curat al curentelor sociale“, cum se exprima d-l Partheniu, pătrunde mereu la consiliu în sistemul legii noastre.

Odată admis și principiul unui consiliu permanent, compus din persoane numite de puterea executivă, aceste numiri nu trebuie să se facă, după cum au propus unii, pe un număr limitat de ani. Trebuie să se asigure consiliului atât deplina neatârnare, cât și deplina liniște necesară unui studiu consecvent. Acest rezultat se obține prin numirile definitive și prin împrejurarea că pe această înaltă treaptă a ierarhiei dregătoriilor nu mai există nici perspective de altă înaintare.

Se pune însă, firește, întrebarea ce titluri, ce condiții de recrutare trebuie cerute pentru consilieri.

Trebuie observat că orice lege, orice regulament, cuprinde două părți, fondul și forma.

În ce privește fondul, el se poate referi la orice ramură a vieții sociale. Apoi, chiar din punctul de vedere al fondului, orice problemă socială se prezintă sub un îndoit aspect, al actualității și al evoluției al căreia rezultat este actualitatea. Tehnicienii au de obicei o deformație profesională: ei sunt preocupați exclusiv de nevoile momentane ale ramurii lor de activitate. De aceea opera lor legislativă trebuie cercetată de juriști, din punctul de vedere al efectului fiecărei clauze asupra celorlalte, al încadrării fiecărei legi în complexul celorlalte legi existente, al armonizării legii cu sistemul general

juridic în vigoare. Dar aceasta este numai aspectul static al problemei; mai este însă și cel dinamic. Mai trebuie de aceea să-și spună cuvântul și istoricii sau sociologii, din punctul de vedere al înlănțuirii cu trecutul și al adaptării la mediul social. Așa zisa „politică legislativă“ trebuie să completeze specialitățile și tehnica. Din punctul de vedere al fondului legilor, idealul ar fi deci ca în Consiliu să fie reprezentate atât toate diferitele competențe speciale, cât și persoane cu cultura generală pe care o dau mai ales studiile juridice, istorice, sociologice, sau filozofice. Degré amintea de strălucirea consiliului de stat al Prusiei la 1854, când număra printre membri, filozofi ca Stahl și istorici ca Ranke și Niebuhr.

Consiliul legislativ apare în zilele noastre ca un corectiv al sistemului reprezentativ democratic, care se impune ca o necesitate inexorabilă, deși prezintă lipsurile pe care le constată fruntașii cugetării contemporane<sup>38)</sup>. De altă parte, experiența țărilor civilizate a arătat că nu profesioniștii și tehnicienii sunt cei mai indicați pentru o misiune ca aceea pe care este chemat s'o îndeplinească un consiliu legislativ. Competența lor, specializată în profesiunea lor, îi împiedică de a se ridica, deasupra intereselor particulare de breaslă, la considerațiile de ordin social general care interesează Statul întreg<sup>39)</sup>.

S'ar putea deci concepe un consiliu legislativ compus, cum propunea d-l Partheniu, din tot atâtea secții de specialitate câte ministere avem, dar cu îndoită condiție, după părerea mea, ca fiecare secție, pe lângă spre pildă trei specialişti, să mai cuprindă și un jurist și un sociolog, sau istoric și ca nici unii să nu fie în acelaș timp în alte funcții ale statului și subordonați prin aceasta direct puterii executive.

La acelaș rezultat se poate ajunge însă, în mod mai simplu, prin reprezentarea intereselor profesionale în corpurile legiuitoare și prin cele două mijloace admise de legea noastră pentru Consiliul legislativ. Mai întâi, membrii permanenți se recrutează dintre persoane care posedă pe de o parte o cultură generală dobândită prin studii juridice, sociologice, sau istorice, iar pe de altă parte o experiență despre oameni și lucruri, dobândită în slujbe sau profesiuni. În al doilea rând, se face apel, de câte ori se simte nevoie, la specialiști și tehnicieni, în calitate de membri temporari.

În ce privește forma legilor și regulamentelor, Consiliul are nevoie atât de profesioniști obișnuiți cu cântărirea termenilor juridici, cât și de oameni cari prin îndeletnicirile lor, au

---

38) *Alexandre C. Angelesco*, *La technique législative*. Paris, 1930, p. 123 și urm.

39) *Mihai Ralea*, *Democrație și creație*. În „*Viața românească*“, Iulie—August, 1926, p. 169 și urm.

dobândit meșteșugul, nu tocmai ușor, al redacțiunii. „Așternerea în forme precise a felului de a gândi și de a rezolvi o problemă socială — scria d-l Eftimie Antonescu — constă în o gimnastică atât de dificilă, încât nu oricărei mentalități și nu oricărui creier se poate adapta“. Deasemenea d-l Gh. Nedelcu a definit lucrarea legislativă ca o lucrare de artă, care cere dexteritate pentru înălțuirea ideilor, ordonarea expunerii, preciziunea expresiilor. Se uită prea des că îngrijirea formei contribuie mult la deplina înțelegere a fondului.

Iată de ce, în Consiliul de stat al Franței, pentru 32 consilieri permanenți nu se cere nici o condiție de admisibilitate, ceea ce n'a împiedicat ca ei să fi fost totdeauna recrutați dintre personalități de seamă. Specialitatea este reprezentată prin cei 19 consilieri extraordinari, cari sunt directorii generali de ministere, cât timp se află în aceste funcții și prin funcționarii superiori cari pot fi temporar detașați pe lângă Consiliu.

Legea noastră actuală s'a inspirat de aceleași principii și prezintă pe de o parte toată elasticitatea necesară pentru recrutarea nimerită a consilierilor permanenți, iar de altă parte îngăduie oricând concursul specialiștilor și tehnicienilor.

Considerațiile ce preced explică de ce numărul consilierilor permanenți trebuie să fie relativ restrâns. În expunerea de motive a proiectului său de Consiliu legislativ, Gh. Paladi cita cuvintele lui Stuart Mill că legile nu pot fi bine făcute decât de un comitet compus dintr'un mic număr de persoane. În Franța, unde atribuțiile Consiliului de stat sunt atât de numeroase, nu sunt decât 32 de consilieri permanenți. Numai într'un comitet restrâns se poate obține acea colaborare și concentrare de atenție necesare unei legiferări serioase.

Expunerea ce-am făcut mai dovedește că necesitatea unui Consiliu legislativ este independentă de existența unor asociații particulare care se ocupă cu studiul problemelor sociale. Asociațiile particulare, cu membri foarte numeroși, neretribuțiți, cari în momentele ce li lasă libere funcțiile sau profesiile lor, aduc o contribuție științifică benevolă și intermitentă, nu pot ține locul unui Consiliu legislativ permanent. Lucrările unor astfel de asociații, ca Cercul de studii penale și penitenciare, Societatea de studii legislative, Institutul de științe administrative, Asociația generală a juriștilor din România mare, Institutul social român, nu pot da decât prețioase aporturi științifice, pe care Consiliul legislativ va fi cel dintâi a le urmări și a le folosi.

## II.

Imi rămâne să spun ceva despre rolul constituțional al Consiliului nostru legislativ.

Cu un singur cuvânt, se poate zice că el este fostul Consiliu de stat, mai puțin atribuțiile de contencios.

Mai întâi, în mod excepțional, consiliul a fost însărcinat cu revizuirea și *unificarea codurilor și legilor* în România mare. Este executarea art. 137 al noii constituțiuni, care zice că „se vor revizui toate codicele și legile existente în diferitele părți ale statului român, spre a se pune în armonie cu constituția și a asigura unitatea legislativă“.

Astfel Consiliul legislativ este chemat a îndeplini rolul consiliului de stat al Franței pe vremea consulatului și misiunea de altă dată a comisiei centrale dela Focșani, dar lărgită acum până la hotarele firești ale neamului românesc.

România se află azi într'o situație analoagă cu aceea de la 1859, dar mult mai grea.

Atunci, era vorba de a unifica legiurile, în multe privințe destul de asemănătoare, ale celor două Principate unite și de a da acestora oarecare așezăminte noi.

Azi, pe lângă unele reorganizări dictate de noua situație, se impune și unificarea unor legiuri profund diferite, cum sunt, în primul rând, codurile. Părțile desrobite ale pământului românesc au trăit în fâgașuri juridice deosebite. Fiecare parte crede că teoria și practica juridică cu care a fost obișnuită sunt cele mai bune și nici una nu este dispusă să adopte pe deantregul pe ale celorlalte. Este o situație de care trebuie ținut seamă.

S'a criticat sistemul comisiilor ad-hoc de pe lângă ministere, pentru elaborarea proiectelor de legi, deoarece nu prezintă cheazășii de bună legiferare, fiind în dependență de ministrul care le-a instituit.

Sistemul este deci cu atât mai nepotrivit pentru elaborarea de legi fundamentale de reorganizare, sau de unificare.

Asemenea legi, într'adevăr, nu trebuie nici să poarte pecetea voinței unui singur om, nici să înfățișeze punctul de vedere al unui singur partid, dacă există preocuparea de a asigura stabilitatea legislativă, atât de necesară odihnei și propășirii țării.

Acesta a fost și rostul adânc al înființării sau, mai exact, al reînființării Consiliului legislativ la noi, atribuindu-i-se, între altele, și sarcina de unificare a codurilor, desființându-se comisiile care lucrau în acest scop până atunci la ministerul de justiție.

Nu din vina Consiliului legislativ a fost întârziată unificarea.

Legea de organizare a acestui Consiliu prevede că specialiști pot fi chemați să colaboreze, în calitate de consilieri temporari, cu membrii permanenți. În numirile ce s'au făcut astfel pentru lucrarea de unificare a codurilor, nu s'a ținut în deajuns seamă de necesitatea de a asigura reprezentarea tu-

turor punctelor de vedere deosebite în materie, iar pe de altă parte, au mai și intervenit neconținute schimbări în rândurile acestor colaboratori, prea numeroși și fără ca criteriul selecției să fi fost totdeauna acel al competenței.

Consecința a fost că ante-proiectele care s'au întocmit, au stârnit critice firești, care se pot repeta la infinit, din cauza diversității soluțiilor juridice posibile.

Pentru o cât mai grabnică desăvârșire, mijlocul cel mai nimerit mi se pare că ar fi fost și ar mai fi ca, pentru fiecare cod în parte, să fie chemați în calitate de consilieri temporari la Consiliul legislativ:

a) câte un delegat al Curții de casație;

b) câte un profesor de specialitatea respectivă dela toate Universitățile țării;

c) câte un delegat al Uniunii avocaților;

d) *câte un deplin împuternicit al fiecărui partid politic.*

Toți aceștia să rămâe apoi neschimbați până la sfârșitul lucrărilor.

Cu acest procedeu, cauzele de întârziere de până acum ar fi înlăturate.

Opera unui Consiliu care ar reprezenta astfel toate competențele teoretice și practice și toate sistemele, s'ar impune tuturor, ca rezultat al unui acord totodată științific și politic, și ar putea fi înfățișată, ca atare, parlamentului, întrunind asentimentul general.

\*

În mod permanent, Consiliul legislativ are rolul de colaborator tehnic al factorilor puterii legiuitoare.

În noua noastră constituție, dela 1923, cap. I, care se ocupă de reprezentarea națională, adică de puterea legiuitoare, a fost împărțit în trei secții: despre adunarea deputaților, despre senat și despre consiliul legislativ; art. 76 a hotărât că se va înființa un Consiliu legislativ, cu menirea de a ajuta în mod consultativ „la facerea și coordonarea legilor“, pornite din inițiativa guvernului, sau a parlamentului, cât și la întocmirea regulamentelor generale de aplicarea legilor. Și articolul adaugă: „Consultarea este obligatorie pentru toate proiectele de legi, afară de cele care privesc creditele bugetare“.

Legea G. G. Mărzescu, din 25 Februarie 1925, a aplicat prevederile constituționale, înființând Consiliul legislativ.

Art. 2 al. c, al legii Consiliului, arată că cercetarea legilor ce i se trimit, nu are a se face numai din punctul de vedere al corectitudinii și clarității juridice, sau al coordonării cu textele constituției și cu dispozițiile legilor și regulamentelor în ființă; că consiliul nu are numai menirea de a face să se evite votarea de legi anticonstituționale, contrazicerea între legi și controversele, de a semnală abaterile ce s'ar face dela legile ce cărmuesc fundamental o materie, prin dispoziții incidentale din

proecte privitoare la alte materii. Consiliul legislativ mai are și misiunea de a cerceta proiectele și din punctul de vedere mult mai înalt al coordonării cu „concepțiile economice, sociale și politice al Constituției“, precum și din orice „alte considerații, afară de cele prevăzute la art. 58“. Acest articol 58 arată care sunt singurele restricții impuse Consiliului legislativ, anume să nu discute „oportunitatea și considerațiile politice“. Cu alte cuvinte, Consiliul nu poate, cum este și firesc, să paralizaze voiața legiuitorului, libertatea de inițiativă a legilor din partea guvernului, sau a parlamentului. Are însă dreptul și chiar datoria de a atrage atenția legiuitorului asupra consecințelor și repercuțiilor proiectului-de lege, față nu numai cu celelalte legi și regulamente în ființă, dar și cu „concepțiile economice, sociale și politice“ fundamentale ale statului și cu întreg sistemul juridic în vigoare. Din modul cum instituția Consiliului legislativ a fost înțeleasă de toți acei cari au propus-o și din însăși expunerea de motive a legii Mărzescu, mai rezultă că în căderea Consiliului este de a examina proiectele de legi și din punctul de vedere al „influențelor pe care le exercită într'un sistem juridic și legislativ, particularitățile culturii mediului social înăuntru căruia se face experiența“. Căci, zice expunerea de motive, nu trebuie să se „izoleze o regulă de drept de sistemul juridic din care face parte și de mediul social în care ea se aplică“. Dispozițiile drepturilor pozitive străine nu trebuie primite decât „din punctul de vedere critico-istoric“, căci „lipsa acestor date indispensabile poate duce la alterarea previziunilor făcute asupra succesului unei încercări. O încercare făcută într'un mediu prea diferit de acela în care a reușit, poate duce la o completă neizbutire“. Prin toate acestea, Consiliul, departe de a paraliza voiața legiuitorului, îl pune într'o deplină cunoștință de cauză și contribuie cu folos la realizarea acestei voințe, prin analizarea și adâncirea ei. O asemenea competență largă, de fond și de formă, a consiliului legislativ, rezultă de altfel din însăși termenii generali ai art. 76 din constituție, precum și din condițiile de admisibilitate cerute pentru membrii consiliului și din organizarea complexă dată acestei instituții de legiuitorul dela 1925. Un asemenea rol de colaborare consultativă largă la facerea legilor, atinge tot atât de puțin prerogativele guvernelor și parlamentelor moderne, pe cât vechile consilii de stat nu restrâneau suveranitatea autocraților de altădată.

Este straniu cum s'au putut găsi juriști de seamă cari să conteste consiliului legislativ dreptul de a exercita controlul preventiv al constituționalității legilor.

În părerea pe care, în avizul dela 17 Martie 1931 al Consiliului legislativ asupra proiectului de lege pentru organizarea administrativă, minoritatea, compusă din delegații ministerului

de interne, d-nii profesori universitari Paul Negulescu, G. Alexianu și Gruia, a formulat-o, se poate citi între altele:

„In sistemul constituției noastre, al doilea organ menit să interpreteze constituția cu putere de autoritate, este, potrivit art. 103 din constituție, înalte curte în secții unite. Legea consiliului legislativ, în acord cu constituția, înțelege să facă din curtea supremă singurul interpret al constituției și impune consiliului obligația de a se conforma jurisprudenței înaltei curți. Iată textul art. 3 alin. b din legea consiliului legislativ: „Consiliul mai are următoarele atribuții: de a urmări jurisprudența curții de casație și a celorlalte instanțe judecătorești, și jurisdicțiunii civile, militare, administrative și ecleziastice, economice, financiare, industriale, comerciale și de orice altă natură și de a semnala puterii legiuitoare și puterii executive viciile constatate în interpretarea și aplicarea legilor și de a propune abrogarea, sau modificările ce s'ar impune pentru vre-una din considerațiile de sub art. 2 lit. c“. Această jurisprudență, bună sau rea, criticabilă, sau necriticabilă, constituie pentru consiliul legislativ o normă obligatorie, căreia trebuie să ne supunem“.

Această părere a delegaților ministerului de interne, d-nii prof. univ. Negulescu, Alexianu și Gruia, este greșită din mai multe puncte de vedere.

1. Textul art. 3 alin. b din legea de organizare a C. l., la care d-lor se referă, obligă consiliul a urmări jurisprudența, dar nu zice că trebuie să i se și conformeze.

2. Acelaș text mai obligă însă C. l. să urmărească nu numai jurisprudența înaltei curți, dar și pe a tuturor celorlalte instanțe și nu numai a celor judecătorești, așa încât, cu interpretarea pe care d-nii profesori delegați o dau aceluși text, C. l. ar urma să se conformeze nu numai jurisprudenței înaltei curți, dar și a tuturor celorlalte instanțe.

3. Acelaș text arată scopul în vederea căruia C. l. este chemat să urmărească jurisprudența și anume: „de a propune abrogarea, sau modificările ce s'ar impune pentru vre-una din considerațiile de sub art. 2 lit. c“.

Dar, acest art. 2 lit. c, d-nii prof. univ. nu-l reproduc în părerea d-lor. În el se arată însă de ce criteriul se va călăuzi C. l. în propunerile de abrogări, sau modificări de legi. Nu e vorba de conformare cu jurisprudențele, ci de: „corectitudinea și claritatea redacțiunii juridice, coordonarea cu principiile și concepțiile economice, sociale și politice ale constituției și cu dispozițiile legilor și regulamentelor în ființă, sau alte considerații, în afară de cele prevăzute de art. 58“ (adică în afară de „oportunitatea“ unui proiect și de „considerațiile politice care l'au dictat“).

Iată deci scopul pentru care C. l. este chemat să urmă-



rească toate jurisprudențele și nu numai pe ale înaltei curți. Este un scop de informație, de documentare.

Nimic din textul art. 3 alin. b, la care se referă d-nii prof. univ., nu permite a deduce că, în cercetarea proiectelor de legi din punctul de vedere al coordonării lor cu constituția, C. l. ar fi robit de jurisprudența înaltei curți, ba chiar și a altor instanțe și lipsit de dreptul de a le examina cu propriile sale lumini.

4. De altă parte, art. 103 din constituție, la care iarăși se referă d-nii prof. univ., dispune că, „judecata (înaltei curți) „asupra inconstituționalității legilor se mărginește numai la „cazul judecat“.

Jurisprudența înaltei curți, chiar în secții unite, poate însă varia, dată fiind relativitatea adevărilor juridice.

Mai mult, însuș d. prof. Alexianu a arătat că s'a întâmplat ca înalta curte să declare constituționale unele texte „inspirându-se mai mult din motive de necesitate socială“. (Studii de drept public, Buc. 1930 p. 79). D-sa regretă chiar că „înalta curte s'a arătat întotdeauna preocupată de interesele „generale ale țării și a interpretat textul legii în raport cu „necesitățile sociale, neaducând aproape nici un fel de împie- „decare puterii legiuitoare tocmai în momentele când, poate, „justiția ar fi trebuit să-și spuie cuvântul cu mai multă ho- „tărîre“. (Ibid. p. 85).

Consecința logică a unor astfel de constatări și de re- grete, care pot fi întemeiate, mi se pare însă că ar fi o teorie tocmai opusă aceleia, la care s'a asociat d. prof. Alexianu în avizul menționat, de a îngrădi dreptul de liberă apreciere a C. l. asupra constituționalității proiectelor de legi.

Intr'adevăr, cu această îngrădire, C. l. ar trebui să con- sidere constituționale toate proiectele de legi similare cu acelea pe care înalta curte le-ar fi declarat ca atare numai din „motive de necesitate socială“ și n'ar trebui nici să semnaleze puterii legiuitoare, spre abrogare, legi care, deși neconstituțio- nale, n'au fost declarate astfel de înalta curte, din „motive de necesitate socială“.

5. Dar, ce este mai curios, este că și din punct de vedere teoretic, d. prof. Alexianu este de părere că rolul C. l. ar trebui să fie mărginit la tehnica legislativă, cu excluderea posibilității de a cerceta constituționalitatea proiectelor de legi. Această teorie d-sa o expune într'un articol intitulat: „Rolul consiliului legislativ“ (în Studii de drept public“, Buc. 1930 p. 163 și urm.).

Critică deci d. prof. Alexianu și din punct de vedere teo- retic, art. 2 din legea C. l. care dă drept acestei instituții să cerceteze proiectele de legi și din alt punct de vedere decât al tehnicii legislative.



a) D-sa pretinde că acest drept dat C. l. „constitue un pericol pentru viața parlamentară“.

Socotesc, dimpotrivă, că pericolul pentru viața parlamentară stă în graba cu care se fabrică legi neconstituționale și chiar nelegale.

b) D-l prof. univ. Alexianu vede în atribuțiile C. l. „o censură a curentelor de opinii care trebuie să rămâe de exclusivă competență a parlamentului“.

Nu este însă vorba de „curente de opinii“, ci de turnarea lor în texte de legi, care trebuie să fie constituționale și în armonie cu celelalte legi în vigoare.

c) Mai vede d. prof. Alexianu contradicere între dispozițiunile art. 2 alin. c din legea de organizare a C. l. care permite acestuia de a examina proiectele de legi din punctul de vedere al „coordonării lor cu conceptele economice, sociale și politice ale constituției“ și art. 58 din aceeaș lege care oprește C. l. de a discuta „oportunitatea și considerațiile politice“.

Această contradicere, eu n'o văd, pentrucă socotesc că prin oportunitate și prin considerații politice nu se înțelege elaborarea de legi potrivnice concepțiilor economice, sociale și politice ale constituției.

„Oportunitatea și considerațiile politice“, astfel cum pare a le înțelege d. prof. Alexianu, le vor putea susține în C. l. „consilierii temporari“ delegați de guvernul „care dorește să treacă un proiect complet neconstituțional“, cum se exprimă însuș d. prof. Alexianu, dar pentru oricine nu va fi călăuzit de aceleași considerații, va cântări mai greu părerea consilierilor permanenți, chiar dacă ar rămânea în minoritate față de numărul copleșitor al consilierilor temporari numiți ad-hoc de guvernul interesat.

d) Cât privește posibilitatea relevată de d. prof. Alexianu ca proiecte de legi pe care C. l. le-ar socoti neconstituționale să devie totuși legi pe care înalta curte să le declare apoi legi constituționale, sau invers, socotesc că n'ar scădea cu nimic prestigiul C. l., după cum nu scade acel al înaltei curți când variază în jurisprudența ei, sau când dă decizii pe care însuși d. prof. Alexianu le găsește profund eronate (Curs de drept constituțional, p. 45) sau uneori chiar „aproape de neînțeles“ (ibid. p. 42).

Nu ne aflăm în domeniul științelor exacte.

e) Insuși prestigiul legii și al legiuitorului cere mai de grabă ca să se împiedice votarea de legi neconstituționale, ilegale și nerespectabile, decât ca asemenea legi să fie înfierate de înalta curte, să fie înlăturate în spețe, dar să rămâe totuși în vigoare.

De aceea mi se pare straniu ca acciași propovăduitori ai științei dreptului, cari constată defectele instituțiilor noastre,

cari relevă cu temei că „legile la noi vin și se schimbă, se abrogă și se rapun în vigoare cu o iuteală pe care Monitorul Oficial abia o poate înregistra“, cari constată că „opinia publică rămâne impasibilă la această mișcare la care nu ia parte“ (G. Alexianu, Curs de drept constituțional, p. 431—32), să ignoreze voit și chiar să conteste rolul C. I. de a exercita un control *preventiv* al constituționalității legilor.

S'ar înțelege mai de grabă contrariul, o străduință de a interpreta textele în sensul unei lărgiri a competenței consiliului, o dorință chiar de a crea această competență prin interpretare, dacă ea n'ar fi prevăzută în texte, o tendință de a evidenția în fața generațiilor care vor fi chemate la conducerea statului, importanța rolului C. I., necesitatea de a-i sprijini activitatea și folosul ce ar fi de a-i dezvoltă atribuțiile.

\*

Consiliul legislativ mai are atribuția de a coordona legile, de a le revizui, de a constata lacunele, contrazicerile și obscuritățile lor și de a le semnala guvernului. Din acest punct de vedere, Consiliul are deci și dreptul de inițiativă, are un rol de elaborare „genetică“, după cum dorea d. Cezar Partheniu.

Este o atribuție pe care a avut-o și comisia centrală dela Focșani, și pe care o dădea Consiliului și proiectul lui E. Stătescu dela 1885.

D-l Gh. Nedelcu, cu adâncă d-sale experiență, făcuse deasemeni observația că nu există la noi nici o instituție de stat care să adnoteze textele de legi cu observațiile doctrinei, jurisprudenței și autorităților chemate să le aplice, care să adune din vreme materialul pentru legiferări viitoare, care să se ție în curent cu legislațiile străine. Și C. Hamangiu exprima nevoia revizuirii și reducerii numerosului material legislativ votat dela 1866 încoace, pentru a elimina părțile inutile și a revizui, coordona și edita în text complet, părțile rămase în vigoare. În sfârșit și d. Vespasian Erbiceanu, în studiul d-sale despre „Tendințele noi în drept“, cerea ca jurisprudența și practica judecătorească să fie din timp supuse celei mai scrupuloase analize și ca toate lipsurile și anomaliile constatate să fie notate și controlate de aproape. „Pentru aceasta — încheia d-sa — trebuie o instituție specială“.

Astăzi, pe urma legii Mârzescu, această instituție specială există, este Consiliul legislativ.

În sfârșit, art. 2 al. a, din legea Consiliului, înscrie printre atribuțiile acestuia „de a studia, în raport cu doctrina, jurisprudența, istoria, legislația comparată și necesitățile care determină legiferarea, chestiile ce i se vor deferi“. Este evident că Consiliul va fi cu atât mai în măsură de a îndeplini această îndatorire, cu cât va fi mai din vreme pregătit.

Trebue luate însă oarecare măsuri de organizare internă

a Consiliului pentru ca aceste atribuții, pe cât de importante, pe atât de grele, să poată fi îndeplinite și trebuie ca statul să pue la dispoziția Consiliului mijloacele materiale indispensabile.

\*

Date fiind atribuțiile Consiliului legislativ, este straniu ca d-nii profesori Paul Negulescu, G. Alexianu și R. Boilă (Codul administrativ adnotat, Buc. 1930, p. 85) de acord și cu alții<sup>40)</sup> să caracterizeze Consiliul legislativ ca un simplu „organ consultativ tehnic dependent de puterea executivă“.

Mai întâi, comparația ce s'a făcut și ce am făcut și eu, între fostul nostru consiliu de stat și actualul nostru Consiliu legislativ, nu îndrituește concluzia ce s'a tras că acesta din urmă ar fi și el, cum a fost cel dintâi, un organ consultativ al puterii executive.

Atribuțiile esențiale ale Consiliului legislativ de azi sunt de a colabora și cu guvernul și cu parlamentul la facerea și coordonarea legilor, de a pipăi constituționalitatea legilor în momentul elaborării lor, de a fi censorul științific al proiectelor de legi emanate nu numai dela guvern, dar și dela parlament.

Aceste atribuții apropie consiliul nostru legislativ de comisia centrală dela Focșani, dar îl deosebesc de fostul consiliu de stat.

Pe vremea când inițiativa legilor aparținea numai Domnului și când avizele consiliului de stat nu însoțeau în mod obligatoriu proiectele de legi trimise de Domn în desbaterea adunării, pe atunci consiliul de stat putea apare, cum se exprima art. I al legii lui de organizare, ca un organ așezat „pe lângă puterea executivă, spre a prepara proiectele de legi ce guvernul va avea să prezinte adunării“. — Dar nici această terminologie nu trebuie să înșele. Chiar consiliul de stat, la prepararea legilor, nu colabora cu guvernul ca putere executivă, ci ca deținător de fapt al inițiativei legale a Domnului. De aceea și, în proiectul de constituție întocmit de consiliul de stat la 1866, care da inițiativa legilor nu numai Domnului, dar și adunării generale, se spunea foarte just, că „puterea legislativă se exercită de către Domn, cu concursul consiliului de stat, și de către adunarea generală“.

Așa dar, încă de atunci, consiliul de stat apărea, printr'o latură a atribuțiilor sale, ca un element al puterii legiuitoare, deși nu era consultat decât asupra proiectelor guvernului, nu și asupra acelor pornite din inițiativă parlamentară.

Mai vartos deci trebuie considerat astfel Consiliul legis-

---

40) G. Rarinceanu, Funcția constituțională a consiliului legislativ român. In „Curierul judiciar“, 10 Iulie 1927. — Ion V. Gruia, Funcțiunea legală a consiliului legislativ. In aceeaș revistă, 27 Nov. 1927. Teza contrară, susținută de Iuliu Pascu, în aceeaș revistă, 6 Nov. 1927. — Replica de Paul Negulescu, în revista „Dreptul“ 20 Nov. 1927.

lativ de azi. Intr'adevăr, atribuția esențială a fostului consiliu de stat, de a întocmi proiecte de legi din însărcinarea guvernului, este o atribuție numai secundară a Consiliului legislativ de azi, pe care dealtfel guvernele nici nu se prea arată dispuse a-l pune în măsură să și-o exercite. Constituantul dela 1923 a înlăturat art. 130 din constituția anterioară, care prevedea înființarea numai a unei „comisii permanente ce nu va avea alte atribuții decât studierea și elaborarea proiectelor de legi și regulamentelor de administrație publică“.

Nici cu prilejul desbaterilor urmate în constituanta dela 1923, asupra înființării consiliului legislativ și la care deosemena se referă acei cari vor să vadă în consiliu un simplu organ consultativ al puterii executive, nu s'a afirmat așa ceva. Intr'adevăr, când raportorul s'a rostit că Consiliul legislativ face parte din puterea legiuitoare, d. deputat Gr. Iunian l'a rectificat numai în sensul că Consiliul legislativ ar fi „o instituție ajutătoare a puterii legiuitoare“. Atât. De altă parte, d. Ion Stambulescu, procuror general la curtea de casație, definește Consiliul legislativ „o anexă a puterii legiuitoare“, d. profesor Mircea Djuvara îl califică de „ultim organ al puterii legiuitoare“, iar d. deputat D. R. Ioanișescu, la desbaterile asupra legii Consiliului legislativ, după ce zicea că „este bine să se pună consiliul de miniștri sub tutela Consiliului legislativ, căci Consiliul legislativ este de natură să legifereze serios și când afirmă un lucru știe ce afirmă“, adăoga că Consiliul legislativ este „organul superior care să ajute parlamentul la alcătuirea legilor“. Nimeni n'a zis că Consiliul legislativ ar fi un organ al puterii executive.

Totuși, comentatorii constituției noastre nu se pot hotări să vadă în Consiliul legislativ un element al „puterii“ legiuitoare, din cauza termenului de „putere“, care ar fi implicând o posibilitate de punere în lucrare a unei voințe, posibilitate pe care Consiliul legislativ nu o are.

Dar termenul de „putere“, când este vorba de separația puterilor în stat, nu trebuie să înșele. La întrebarea: ce însemnează principiul separației puterilor? d. prof. Paul Negulescu răspunde foarte just: „Însemnează că cele trei mari funcțiuni ale statului, de a legifera, de a supraveghia executarea legilor și de a judeca conflictele ce se pot ivi cu ocaziunea aplicării legilor, trebuie să fie încredințate unor organe separate și independente unele de altele. Titularii fiecăruia din aceste organe... trebuie și ei să fie separați și independenți unii de alții. Așa dar, prin „puterile statului“ se înțeleg cele trei mari funcțiuni ale statului, ce se îndeplinesc prin delegații ale suveranității naționale și în limitele fixate de aceste delegațiuni, de către organe separate și independente unele de altele. Termenul de „putere“ în această materie, nu implică deci neapărat o posibilitate de constrângere, căci altfel nici nu

s'ar putea vorbi decât de o singură putere în stat, de cea executivă.

Principiul separației puterilor a fost așezat la temelia organizației noastre de stat încă dela Regulamentul organic, dar este cu neputință ca cele trei puteri, executivă, legiuitoare și judecătorească, să fie complect izolate unele de altele.

Sunt țări în care membrii senatului sunt numiți de puterea executivă, ceea ce nu răpește senatului caracterul de element al puterii legiuitoare.

Deasemenea, împrejurarea că membrii organelor puterii judecătorești sunt numiți de puterea executivă, nu implică subordonarea lor acestei puteri, și nu împiedică, în sistemul Constituției noastre, ca judecarea membrilor guvernului să fie deferită supremei instanțe judecătorești.

O sentință judecătorească este o afirmare a unui adevăr juridic în conflictele ivite cu prilejul aplicării legilor și nu devine un comandament, nu-și produce efectele, decât prin concursul puterii executive.

Tot astfel, pentru ca o lege să fie desăvârșită și să devie executorie, noua noastră constituție cere concursul neapărat al următoarelor trei organe: al Consiliului legislativ, menit să enunțe norme științifice care să documenteze și să călăuzească parlamentul; al parlamentului, chemat să exprime o voință; al regelui, nu numai în calitatea lui de element al puterii legiuitoare, dar și de șef al puterii executive, care consimte sau nu la punerea în aplicare a acestei voințe.

Nu-i de mirare deci că nici Consiliul legislativ nu este o „putere“ care să facă acte de deciziune obligatorii. Dar, funcțiunea lui constituțională, Consiliul legislativ și-o îndeplinește în tot atâta neatârnare de puterea executivă, cât și-o îndeplinesc pe a lor parlamentul și organele judecătorești.

El nu are cu puterea executivă decât raporturile indispensabile de interdependență, după cum tot numai de interdependență sunt și raporturile organelor puterii judecătorești cu puterea executivă. Interdependența nu este dependență; este dependență reciprocă și este dictată de necesitatea de a asigura funcționarea mecanismului statului.

Dacă membrii Consiliului legislativ sunt numiți și ei, ca și acei ai organelor judecătorești, de puterea executivă, — de altfel după un sistem special de recomandare —, ei censurează, de altă parte, în deplină neatârnare, opera legislativă a guvernului.

Imprejurarea că miniștrii sau, ca reprezentanți ai lor, subsecretarii de stat, pot prezida debaterile Consiliului legislativ atunci când se cercetează proiectele de legi întocmite de ei, nu constituie o dependență a acestui consiliu de puterea executivă.

Intr'adevăr, miniștrii sau locuitorii lor, nu prezidează

desbaterile în virtutea atribuțiilor lor executive, ci numai ca reprezentanți ai guvernului deținător de fapt al inițiativei legale a regelui, ca inițiatori adică ai proiectului de lege supus cercetării consiliului. Participarea lor la desbateri nu răpește nimic din libertatea absolută a membrilor consiliului de a-și da avizul în deplină neatârnamare, indiferent de părerea susținută de ministru, care nici nu are și nu poate avea drept de vot căci, cum se exprima regretatul Gh. Mărzescu, constituția cere avizul consiliului și nu pe al ministrului. Plăcut ori neplăcut, acest aviz va însoți proiectul de lege trimis cu mesagiu regal în desbaterea parlamentului.

De altă parte și consiliul, la rândul lui, poate să invite pe ministrul dela care pornește proiectul, să vie să dea lămuririle de care s'ar simți nevoie.

Cu adoptarea la noi, dela statutul lui Cuza Vodă încoace, a sistemului bicameral, era firește foarte greu să se revie la organizarea de pe vremea comisiei centrale, dându-se și unui consiliu legislativ dreptul de inițiativă legală și obligându-se parlamentul să adopte, sau să respingă în bloc proiectele contraamendate de consiliu.

Dreptul de inițiativă legală, pe care de altfel nici comisia centrală nu-l avea decât pentru legile de interes comun amânduror principatelor înainte de unirea lor desăvârșită, a fost redus pentru Consiliul legislativ actual la dreptul, pe care-l avea și acea comisie, de a semnala deținătorilor inițiativei legale lacunele și defectele legilor.

De altă parte, s'a prevăzut numai că parlamentul va avea facultatea de a trimite sau nu în cercetarea Consiliului legislativ amendamentele ce le face la proiectele de legi trecute prin consiliu.

Cât privește însă colaborarea obligatorie a Consiliului legislativ și cu guvernul și cu parlamentul la opera de legiferare, constituentul dela 1923 nu i-a pus decât două rezerve: una, că avizul consiliului trebuie dat într'un oarecare termen, după trecerea căruia proiectele de legi pot fi cercetate de parlament și fără acel aviz; a doua, că avizele Consiliului legislativ nu obligă parlamentul.

Este ușor de înțeles din ce preocupări superioare de a înlătura conflicte și de a asigura mecanismul legiferării într'un stat democratic, au derivat aceste două, dar singure rezerve.

Ele nu schimbă întru nimic caracterul Consiliului legislativ de element al puterii noastre legiuitoare, odată ce nici guvernul, nici parlamentul, nu se pot lipsi de a cere avizul consiliului asupra proiectelor de legi și odată ce legi votate fără a se fi cerut acest aviz, ar fi lovite de neconstituționalitate.

Și în anteproiectul de constituție întocmit la 1922 de secția de studii a partidului țărănesc și publicat cu o expunere de motive a unui constituționalist de o valoare netăgăduită,

d. Const. Stere, Cap. I intitulat: „Despre puterea legislativă“, este împărțit în trei secțiuni: prima „Despre reprezentarea națională“, a doua „Despre plebiscit și inițiativa populară“ și a treia „Despre sfatul economic superior și consiliul legislativ“.

Așa dar, autoritatea științifică a d-lui C. Stere vine și ea în sprijinul părerii că inadvertența constituantului nostru dela 1923 nu consistă în a fi vorbit de Consiliul legislativ imediat după ce a tratat despre cameră și senat, ci în a fi intitulat capitolul ce cuprinde aceste trei instituțiuni: „Despre reprezentarea națională“, în loc de a-i fi dat titlul, potrivit cu cuprinsul: „Despre puterea legiuitoare“. Este nejustificat deci a se folosi de această inadvertență în întrebuintarea termenilor, spre a imputa constituantului dela 1923 o confuzie de fond. Sunt de acord că Consiliul legislativ nu face parte din reprezentarea națională, dar aceasta nu-l exclude din capitolul privitor la puterea legiuitoare.

Noua noastră Constituție, spre deosebire atât de Constituția noastră anterioară, cât și de constituțiile altor țări, înființează un Consiliu legislativ menit, zice art. 76, să ajute, în mod consultativ, atât guvernul, cât și parlamentul, la facearea și coordonarea legilor; consultarea consiliului, adăogă acelaș articol, este obligatorie.

Este adevărat că, pentru ca o lege să fie desăvârșită, se cere acordul de voințe numai a parlamentului și a regelui, nu și a Consiliului legislativ, dar este tot atât de adevărat că se mai cere, neapărat, și avizul consiliului. Toemai aci stă inovația specifică a constituției noastre dela 1923, cu care cată să ne familiarizăm. Formula din proiectul de constituție dela 1866, că „puterea legiuitoare se exercită de către Domn, cu concursul consiliului de stat, și de către adunarea generală“, trebuie transformată acum la noi în aceasta că: puterea legiuitoare se exercită de rege și de parlament, cu concursul Consiliului legislativ.

Deaceea Consiliul legislativ colaborează nu numai cu guvernul, dar și cu parlamentul, iar cu guvernul colaborează numai în calitatea acestuia de depozitar de fapt al inițiativei legale a regelui.

În consecință, Consiliul legislativ nu poate fi privit ca un organ consultativ al puterii executive. El nu poate fi confundat cu asemenea organe, înființate prin simple legi ordinare, chemate să-și dea avizul numai asupra unor spețe particulare de resortul puterii executive și care lucrează în acest scop pe lângă câte un departament, cum ar fi consiliul superior tehnic și altele.

\*

Fiindcă a legifera este, după expresia lui Laurent „cea mai înaltă funcție socială“, Consiliul legislativ este chemat,

după cuvintele fericite dela 1925 ale d-lui Gr. Iunian, pe atunci deputat „să îndeplinească un sacerdoțiu, străduindu-se să pună bazele juridice ale României Mari, să înfăptuiască, desbrăcat de orice patimă, ideia de dreptate pentru toți fiii patriei întregite“.

Indiferent de posibilitățile de constrângere, avizele Consiliului legislativ, ca și prelegerile dela facultățile de drept, ca și hotărârile Curții de casație, sunt chemate să conlucreze în acelaș scop superior, de a îndruma evoluția spre primatul normelor de drept, în folosul intereselor permanente ale statului și ale masei guvernaților.

Sunt considerații suficiente, socotesc, pentru a impune solidaritatea lumii juridice și pentru a justifica o cât mai mare desvoltare a atribuțiilor Consiliului legislativ, ale cărui avize, pur consultative, bine pot face mult, dar rău nu pot face niciodată.

Aiurea, atotputernice sunt parlamentele și rezultatul este nestabilitatea guvernelor și adeseori o paralizie legislativă, pe care o relevă și mareșalul Foch în al său „Mémoiral“, (p. 275, 300) dăunătoare mai ales față de complexitatea problemelor de după război.

La noi, dela 1871, atotputernice sunt guvernele de partid. Ele ni-au putut da în voie, în chestiunile grele, politice, sociale și economice, ce s'au ivit dela război încoace, o supra-abundență legislativă, care n'a fost însă de prea mult folos practic.

S'a uitat, într'adevăr, că problemele delicate și complexe nu comportă câte o singură soluție și că deci un singur partid, necum un singur om, nu poate impune țării întregi ideologia sa. De aci a derivat acea nestabilitate legislativă atât de vătămătoare.

Teorii și practice deosebite trebuie armonizate și îndrumate pe o cale mijlocie, ca să se poată ajunge la asentimentul celor mai mulți. Altfel, opera de azi se desface mâine, fără folos pentru țară.

Sistemele opuse trebuie confruntate, prin reprezentanții lor cei mai autorizați, ca pe urma unor discuții liniștite și obiective să se ajungă, prin concesiuni reciproce, la rezultate trainice, singurele care pot fi rodnice.

Constituția în vigoare oferă nucleul în jurul căruia să se desăvârșească această operă constructivă.

Un mănunchiu de oameni cari, la experiența lor inițială, au adăugat pe aceea dobândită de 10 ani, de când sunt chemați să cerceteze atâtea probleme legislative ce li s'au înfățișat de toate guvernele ce s'au perindat; oameni lipsiți de orice preocupări politice de partid și desăvârșit obiectivi, ajutați de o strălucită falangă de tineri, în curent cu întreaga doctrină în materie juridică, socială și economică; acesta ar fi centrul în jurul căruia să se strângă exponenții curentelor diverse de



idei, sau unde să se concentreze propunerile culese din toate cercurile autorizate, pentru a se ajunge la un acord, totodată științific și politic, asupra problemelor fundamentale ale organizării statului.

Nu este vorba de a îngrădi voința parlamentelor și a guvernelor, întemeiate pe majoritatea reprezentanței naționale.

Dar, după cum în domeniul internațional s'a formulat teoria auto-limitării suveranității statelor, tot astfel în domeniul intern, parlamentele și guvernele pot consimți la o auto-limitare, în interesul superior al unei bune legiferări și a mai multă stabilitate legislativă.

În memoriile sale, Las Cases povestește cum Napoleon I se înclina adeseori înaintea părerii Consiliului de stat, iar în zilele noastre ministrul de justiție belgian, Hymans, nu pregeta, la 1926, înfățișând parlamentului un proiect de organizare judecătorească, să arate că fusese elaborat „de Consiliul de legislație, că apoi comitetul permanent al acestui Consiliu fusese rugat să-l reexamineze și că acest text revăzut, guvernul îl supunea acum adunării“.

Regimul parlamentar nu exclude deci o mai strânsă colaborare a guvernelor și a adunărilor legiuitoare cu Consiliul legislativ.

\*

Din nenorocire, rolul Consiliului legislativ n'a fost încă pe deplin înțeles.

Juriști cu pretenții de obiectivitate, s'au străduit, cum am arătat, să-i limiteze competența, după cum au relevat, de preferință, insuficiențe, inerente nu numai relativității adevărilor juridicii, dar și condițiilor foarte puțin prielnice în care membrii Consiliului legislativ sunt chemați să lucreze.

Partidele politice, când s'au aflat în opoziție, au învinuit Consiliul de lipsă de intransigență față de guvern; când au ajuns la cârmă, nu l-au găsit destul de conciliant față de o operă legislativă menită să asigure fericirea țării.

Din darea de seamă ce se înfățișează acum, după zece ani de activitate, se poate vedea câte greșeli a reușit Consiliul, chiar așa, să facă să se evite, precum și câte s'au făcut fiindcă nu s'a ținut seamă de întâmpinările cele mai întemeiate.

Dacă nu s'a putut face bine mai mult, de vină nu este Consiliul.

Articole esențiale din legea lui de organizare au rămas literă moartă.

Cu excepția codurilor, Consiliul n'a fost chemat să elaboreze proiecte de legi, sau de regulamente, ca odinioară comisia centrală și Consiliul de stat.

Cu rare excepții, miniștrii n'au mai venit, ca în acele vremuri, să discute ei înșiși proiectele lor în consiliu, ci s'au mărginit să trimită delegați fără cădere a lua hotărâri.

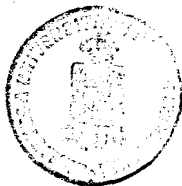
Nu s'a stabilit, prin înțelegere între șefii guvernelor și primul președinte al Consiliului legislativ, ordinea de precădere a proiectelor și prea de multe ori nu s'a dat acestei instituții, chiar pentru proiecte importante, răgazul necesar unei examinări aprofundate. Mai ales spre sfârșitul sesiunilor, proiectele s'au grămadit, însoțite de cererea stăruitoare a unui grabnic aviz.

A băntuit flagelul amendamentelor, denunțat de mult de juriști, ca distrugător al economiei legilor, dar pentru înlăturarea căruia las altora sarcina de a găsi formulă, în starea actuală a vieții noastre politice. Pe cale de amendamente s'au adus proiectelor modificări radicale, evitându-se astfel avizul Consiliului legislativ. Nu s'a realizat niciodată ipoteza prevăzută de art. 74 din legea de organizare a Consiliului, ca să se ceară de Corpurile legiuitoare avizul acestuia asupra vreunui amendament.

Intr'un cuvânt, *a lipsit dorința unei sincere colaborări în interesul superior al unei cât mai bune legiferări.*

Socotesc că măcar o parte din aceste neajunsuri s'ar putea înlătura prin oarecare modificări, în legea de organizare a Consiliului<sup>41)</sup>, stabilind raporturile sale cu guvernul prin președinția consiliului, iar nu, ca azi, prin ministerul justiției, și punându-l complet la adăpost de presiunile de ordin material și moral ce se pot exercita asupra-i de puterea executivă.

BCU Cluj / Central University Library Cluj



---

41) Vezi I. Filitti, Modificări necesare în legea organică a consiliului legislativ (articol publicat în „Pandectele săptămânale”, 1934, p. 390—2 și apoi în broșura „Rătăcirile unei pseudo-burghezii și reforme ce nu se fac”. Buc. 1935, p. 24—8).



**INSTITUTUL DE ARTE GRAFICE**

**«LUPTA»**

**N. STROILA**

**BUCUREȘTI**

STR. G-RAL BUDIȘTEANU, 8

TELEF.: 3-7863

BCU Cluj University Library Cluj