

**UNIVERSITATEA „BABEȘ – BOLYAI” CLUJ – NAPOCA
FACULTATEA DE STUDII EUROPENE**

REZUMAT
TEZĂ DE DOCTORAT

**ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ
A ROMÂNIEI ÎN LUMINA
PREVEDERILOR CONSTITUȚIEI DIN 1923**

**CONDUCĂTOR ȘTIINȚIFIC
Prof. univ.**

dr. NICOLAE PĂUN

DOCTORAND:

ALEXANDRA GHIMIȘ

**CLUJ – NAPOCA
= 2010 =**

TEMA

ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A ROMÂNIEI ÎN LUMINA PREVEDERILOR CONSTITUȚIEI DIN 1923

CAPITOL INTRODUCȚIV	7
PARTEA I Constituția din 1923 – baza organizării și consolidării Statului Național Unitar Român	59
CAPITOLUL 1 Constituția din 1923. Moment istoric și semnificații juridice	59
I.1.1. Realizarea idealului național. Înfăptuirea statului național unitar român	59
I.1.2. Necesitatea revizuirii Constituției de la 1866	72
I.1.3. Procedura revizuirii Constituției	78
I.1.4. Atitudinea partidelor politice de opoziție privind revizuirea Constituției	81
I.1.4.1. Proiectele partidelor politice privind revizuirea Constituției	83
CAPITOLUL 2 Caracterele și conținutul Constituției din 1923 prin comparație cu Constituția din 1866	95
I.2.1. Principiile Constituției din 1923	99
I.2.1.1. Principiul separației puterilor în stat. Caracteristica separației puterilor în Constituția României	101
I.2.1.1.1. Controlul exercitat de puterea judecătorească cu privire la activitatea desfășurată de puterea legislativă și puterea executivă	115
I.2.1.1.2. Principiul Suveranității Naționale exercitat numai prin delegație. Importanța și originea principiului	125
I.2.1.1.3. Principiile care stau la baza proclamării drepturilor și libertăților cetățenești.	131
I.2.1.1.4. Principiul garantării proprietății private	137
I.2.1.1.5. Reglementarea juridică a cetățeniei și principiile ce se degajă din normele Constituției din 1923	145
I.2.1.1.6. Principiul legalității	148
I.2.1.1.7. Principiul după care România este stat național unitar și indivizibil	149
I.2.1.1.8. Organizarea administrației locale pe baza principiului descentralizării administrative	151
CAPITOLUL 3 Regimul politic reglementat de Constituția din 1923	159
I.3.1. Sistemul bicameral al Parlamentului	163
I.3.2. Garanții luate de Constituție pentru a proteja puterea legislativă contra abuzurilor puterii executive	172
I.3.3. Organizarea Camerelor	176
I.3.4. Procedura de adoptare a legilor	177
I.3.4.1. Consiliu Legislativ	184
I.3.5 Puterea Executivă	192
I.3.5.1. Regele șeful puterii executive	192
I.3.5.2. Renunțarea la succesiunea tronului înainte ca aceasta să se fi deschis	196

.....	
I.3.5.3. Regența	201
I.3.5.4. Obligațiile constituționale ale Regelui	208
I.3.5.5. Guvern parlamentar	217
I.3.5.6. Unitatea guvernului	225
I.3.5.7. Raporturile Regelui cu Consiliu de Miniștri	227
I.3.5.8. Consiliul de coroană. Regimul juridic al consiliului de coroană.....	228
I.3.5.9. Raporturile Guvernului cu Parlamentul. Încălcarea regulilor cutumiare de către Rege. Diminuarea rolului Parlamentului	232
I.3.6. Puterea judecătorească	252
I.3.7. Falimentul regimului democratic.	254
CAPITOLUL 4 Modernizarea administrativă a României din perspectiva Constituției din 1923 și a legilor de organizare administrativă	259
I.4.1. Modernizarea și organizarea administrativă în unele țări europene și SUA după primul război mondial	259
I.4.2. Modernizarea administrativă a României din perspectiva Constituției din 1923, în noul context european	272
I.4.2.1. Unificarea legislativă	272
I.4.2.2. Legile adoptate în baza Constituției din 1923 și care au contribuit în ansamblu la modernizarea administrativă a României	276
I.4.2.3. Modernizarea administrației locale	292
Partea a II-a Centralizare și descentralizare administrativă în România. Doctrina administrativă interbelică	305
CAPITOLUL 5 Coordonatele Juridice de Evoluție a Instituției Centralizării și Descenrealizării administrative	305
II.5.1. Considerații generale	305
II.5.2. Raporturile guvernului cu administrația	307
II.5.3. Raporturile guvernului cu administrația centrală	309
II.5.4. Raporturile guvernului cu administrația locală	311
II.5.5. Teorii privind centralizarea și descentralizarea administrativă	313
II.5.6. Descentralizarea	321
II.5.7. Regimuri intermediare de administrație publică	336
II.5.7.1. Desconcentrarea în administrația publică	336
II.5.7.2. Regimul de tutelă administrativă	337
II.5.7.3. Necesitatea tutelei administrative	339
II.5.7.4. Organizarea administrativă a României în dezbaterile Institutului de Științe Administrative, și în „Revista de Drept Public”	344
Partea a III-a Legislația privind organizarea administrativ-teritorială a României în Lumina Prevederilor Constituției din 1923	347
CAPITOLUL 6 Organizarea unitară a administrației locale din România prin Legea de unificare administrativă din 1925	347
III.6.1. Județul și comuna persoane juridice de drept public	347
III.6.1.1. Plasa unitate administrativ teritorială fără personalitate juridică	350
III.6.1.2. Sisteme de organizare comunală	353
III.6.1.3. Reflectarea principiilor centralizare-descentralizare în Legea de unificare administrativă din 1925	355
III.6.1.4. Dreptul de coordonare și control	357
III.6.1.5. Dreptul de întocmire a Regulamentelor. Puterea reglementară a Județelor și Comunelor	362

III.6.1.6 Dreptul de executare a Deciziilor și Regulamentelor Județene și Ordinilor ministeriale relative la administrația de Stat	364
III.6.1.7 Dreptul de organizare al administrației comunale și județene	365
III.6.1.8. Tutela administrativă	367
III.6.1.9. Organizarea comunei	369
III.6.1.10. Constituirea Consiliului Comunal	383
III.6.2. Finanțele comunale	391
III.6.2.1. Generalități	391
III.6.2.2. Organizarea finanțelor locale	392
III.6.3. Organul executiv al Comunei	395
III.6.3.1. Delegația Permanentă. Primarul	395
III.6.3.2. Dizolvarea consiliului comunal. Comisiile interimare.....	402
III.6.3.3. Comuna suburbană	407
III.6.3.4. Asociațiile de Comune	409
III.6.3.5. Reprezentanții autorităților centrale în comună: organele de tutelă administrativă și de control	411
III.6.4. Organele administrației județene	414
III.6.4.1. Consiliul județean	414
III.6.4.2. Constituirea Consiliului Județean și a Comisiilor județene	416
III.6.4.3. Atribuțiile Consiliului Județean	417
III.6.4.4. Funcționarea Consiliului Județean	418
III.6.4.5. Delegația Permanentă județeană și atribuțiile ei	419
III.6.4.6. Prefectul	421
III.6.4.7. Serviciile publice și funcționarii județeni	424
III.6.4.8. Consiliul de Prefectură	426
III.6.5. Inovații pe care le aduce Legea de unificare administrativă în organizarea modernă a serviciilor publice comunale	427
III.6.6. Concluzii asupra Legii de unificare administrativă	436
CAPITOLUL 7 Reforma administrației locale prin legea din 3 august 1929	439
III.7.1. Legea pentru organizarea administrativă din 1929	441
III.7.2. Principalele prevederi ale Legii și criticile care i s-au adus	447
III.7.3. Administrația județeană. Organele administrative ale Județului (art. 195-277)	456
III.7.4. Compunerea Consiliului județean (art. 196)	457
III.7.5. Plășile (art. 285)	470
III.7.6. Asociațiile județene generale (art. 300)	471
III.7.7. Directoratele ministeriale locale. (art. 292)	474
III.7.8. Organizarea justiției administrative	477
III.7.9. Organele de tutelă administrativă (art. 323)	487
III.7.10. Principalele modificări aduse Legii din 1929	492
CAPITOLUL 8 Legea administrativă din 1936	503
III.8.1. Organizarea administrativă a comunelor	504
III.8.2. Județul	506
Partea a IV-a	519
CAPITOLUL 9 Organizarea administrativ-teritorială a județului Gorj în perioada 1918-1937. (Studiul de caz)	519
IV.9.1. Scurtă prezentare a Județului Gorj în perioada interbelică	519
IV.9.2. Regimul de centralizare administrativă. Legea de unificare administrativă din 1925	528
IV.9.3. Organele electivă ale administrației județene și reprezentanții autorităților centrale în județ și comună	538

IV.9.4. Principalele activități desfășurate de administrația județului Gorj în această perioadă	549
IV.9.5. Comuna urbană Tg-Jiu.	553
IV.9.6. Organizarea comunei urbane Tg-jiu (1919 – 13 iunie 1925). Activitățile desfășurate de comisiunile interimare	555
IV.9.7. Organizarea Comunei urbane Tg-Jiu în baza Legii de unificare de unificare administrativă din 1925	569
IV.9.8. Activități desfășurate de organele administrației locale	577
IV.9.9. Regimul descentralizării administrative. Legea organizării administrației locale din 1929	588
IV.9.10. Constituirea Consiliului Local al Comunei Urbane Tg-Jiu în urma Legii de organizare administrativă din 1929 și a modificărilor care s-au adus acestei legi	597
IV.9.11. Legea administrativă din 1936	604
Concluzii generale	613
Bibliografie	627
Anexe	639

Cuvinte cheie

Actele Unirii, acte administrative, autoritate tutelară, asociații comunale, asociații județene, autonomie locală, avize, Anibal Teodorescu, administrație comunală, administrație județeană, administrație centrală, adunarea deputaților, Constituția din 1866, Constituția din 1923, constituțiune, comisiuni interimare, comisii interimare, consilii comunale, consilii județene, consilieri de drept, consilieri aleși, comună urbană, comună rurală, comitetele locale de reviziune, comitetul central de reviziune, comitete școlare, concesiuni, cens, consiliu de prefectură, consiliu de coroană, contencios administrativ, birou, birocrație, bibliotecă, deliberări, deliberațiuni, decizii, deciziuni, directorate ministeriale, delegația permanentă, delagațiunea permanentă, descentralizare, desconcentrare, edilitare, edificiu, expropriere, guvern, guvernare, Hotărârile de unire de la Alba Iulia, interes public, interes privat, interese generale, interese locale, Legea de unificare administrativă, Legea pentru organizare administrativă, Legea administrativă, parlament, prefect, pretor, plasă, primar, primar sătesc, permisiune, provincii, regiuni, Reprezentațiunea Națională, Reprezentața Națională, regionalism, recurs în casare, revizor școlar, senator, senator de drept, senat, subprefect,

ORGANIZAREA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ A ROMÂNIEI ÎN LUMINA PREVEDERILOR CONSTITUȚIEI DIN 1923”

REZUMAT

Teza noastră „Organizarea administrativ-teritorială a României în lumina prevederilor Constituției din 1923” este structurată în patru părți, împărțite la rândul lor în capitole, este o lucrare de sinteză prin care se urmărește organizarea administrativ –teritorială a României în baza așezământului fundamental din 1923 și pune un accent deosebit în primele trei părți pe modernizarea statului și a instituțiilor politice și juridice, iar în partea a patra, care este un studiu de caz privind Organizarea administrativ-teritorială a Județului Gorj în baza legilor de organizare administrativă, începând cu 1925-1936, am analizat în concret evoluția organizării administrației locale în baza Legii de unificare administrativă din 1925, a Legii de organizare administrativă din 1929 și a Legii administrative din 1936.

Partea I a lucrării intitulată „Constituția din 1923” – baza organizării și consolidării statului național unitar român este împărțită în patru capitole, primele trei capitole fiind consacrate analizei din punct de vedere istoric și juridic a constituției, iar capitolul 4, modernizării administrative a României din perspectiva Constituției din 1923 și a legilor de organizare administrativă.

O primă problemă care s-a pus imediat după primul război mondial a fost aceea a integrării organice a provinciilor care s-au unit cu România în cadrul Statului Național Unitar Român.

Actele Marii Uniri au fost confirmate de organele competente ale Statului Român, recunoscându-se astfel valoarea lor politică și juridică, precum și hotărârile cuprinse în ele.

Astfel, la 09.04.1918 a fost elaborat Decretul referitor la unirea Basarabiei cu România, la 13 decembrie 1918 Decretul 3631 pentru unirea Transilvaniei și a celorlalte ținuturi românești din Ungaria cu România și la 19 decembrie 1918 Decretul 3774 relativ la unirea Bucovinei cu România. Totodată au fost elaborate decrete pentru organizarea Transilvaniei la 13 decembrie 1918 și Bucovinei la 19 decembrie 1918, provinciile unite trimițându-și miniștrii fără portofoliu în Consiliul de Miniștri de la București.

A fost vorba, desigur, de o organizare temporară a provinciilor unite cu România, menită să faciliteze integrarea lor în cadrul Statului Român.

Prin elaborarea la 1.01.1920 a Legii privind unirea Basarabiei cu România, a Legii pentru unirea Transilvaniei, Banatului, Crișanei și a Maramureșului cu România și a Legii pentru unirea Bucovinei cu România, prin care s-au ratificat, investindu-se cu putere de lege aceste acte normative, s-a consacrat de fapt și de drept că aceste provincii sunt și rămân de-a pururea unite cu România. Drept urmare, prin Decretul Lege 1462/1920 s-a desființat Consiliul Dirigent, atribuțiile sale și ale resoartelor ce-l compuneau au trecut asupra organelor centrale ale Statului Român, iar prin Decretul -lege 1476/1920 s-a stabilit că atribuțiile directoratelor din Basarabia și ale secretariatelor de servicii din Bucovina treceau la organele centrale ale Statului Român, aceste organe provinciale încetându-și existența.

Tot în plan intern în această perioadă au avut loc profunde mutații și transformări politice, economice și sociale, ca urmare a introducerii votului universal și a reformelor agrare.

În plan extern unirea provinciilor cu România a fost recunoscută prin încheierea tratatelor de pace cu Germania (Versailles 28 iunie 1919), cu Austria 10 septembrie 1919 la Saint-Germain-en-Laye, cu Ungaria prin Tratatul de pace de la Trianon din 4 iunie 1920 și cu

Bulgaria la 27 noiembrie 1919. De asemenea, România a semnat Tratatul privind minoritățile naționale la 9 decembrie 1919 .

O problemă importantă care trebuia rezolvată în această etapă a privit însăși legea juridică fundamentală, respectiv fie adoptarea unei noi constituții, fie o revizuire mai amplă a Constituției din 1866.

Revizuirea Constituției de la 1866 era cerută din cauza multiplelor modificări luate uneori prin decrete-legi fără respectarea prescripțiilor înscrise în articolul 129 din Constituție , ceea ce atrăgea diferite critici cu privire la constituționalitatea lor, decretele legi fiind luate uneori în situații excepționale , iar în al doilea rând revizuirea constituției se mai cerea și pentru considerentul că ea nu mai corespundea tuturor necesităților politice, economice și sociale care au avut loc în societatea românească între 1917 și 1923.

În lucrare evidențiem faptul că, Constituția din 1866 suferise pe parcursul timpului numeroase modificări în 1879, 1884, iar în 1917 în timpul războiului au fost modificate dispozițiile articolelor 19, 57 și 67 , care extindeau cadrul exproprierii în afară de exproprierea pentru utilitate publică, adăugându-se și cazurile de expropriere pentru utilitate națională, în vederea îmfăptuirii reformelor agrare și introducerea votului universal.

În același timp arătăm că unitatea politică realizată prin actele unirii și recunoscută în plan internațional , impunea și pretindea cu insistență unificarea legislativă care trebuia să cuprindă toți locuitorii țării în cadrul aceleiași sistem legislativ – instituțional de factură românească

În noile condiții istorice, politicul, compartiment în care poporul român se dezvoltase timp îndelungat în entități politice diferite era chemat să acționeze ca factor de inițiativă și de presiune în vederea consolidării unității politice prin unificarea legislativă cu apropierea realităților din toate domeniile, însă subliniem noi această unificare nu trebuia să aibă loc printr-o contopire mecanică, uniformizatoare, pripită și bruscă și insuficient pregătită , ci prin una firească , evolutivă.

Am subliniat în lucrare faptul că, complexitatea fenomenului generată de cercetările în vederea stabilirii principiilor, a elaborării soluțiilor adecvate de realizare a unificării legislative trebuia să țină cont de particularitățile locale, de armonizarea intereselor fundamentale ale statului cu ale cetățenilor, de disputele teoretice și practice cu tentă politică , însă aceste aspecte au fost uneori neglijate, pe drept cuvânt spunându-se ,, trebuie să mărturisim încă o dată cu multă părere de rău că nimeni nu a privit latura serioasă a chestiunii, neglijând-o”.

Totuși, concluzia la care noi am ajuns este aceea că realizarea unificării legislative nu era o problemă simplă, care trebuia rezolvată prin noul așezământ constituțional.

Una dintre problemele ivite imediat după realizarea statului național unitar român a fost problema dreptului interprovincial, care s-a pus nu numai în România, dar și în alte țări precum Franța.

În lucrare am scos în evidență conflictul de legi care s-a ivit în România , mai exact din momentul în care s-a desființat autonomia Ardealului prin Decretul Lege din 4.04.1920 cu legile de organizare a ministerelor și a administrației locale din vechiul regat și opiniile diferite exprimate în doctrina dreptului constituțional cu privire la această problemă, dar și soluțiile jurisprudențiale pronunțate în această perioadă.

În acord cu doctrina dreptului constituțional, noi am socotit că odată cu desființarea autonomiei Ardealului la 4.04.1920, s-a extins suveranitatea României de plin drept și asupra acestei provincii în baza Constituției din 1866. Pe teritoriul unui stat nu pot să existe două suveranități diferite .

În mod similar am arătat că problema a fost rezolvată și în Franța în provinciile Alsacia și Lorena începând cu 11.11.1918, unde jurisprudența franceză a admis că legile locale erau abrogate tacit atunci când veneau în conflict cu legea franceză.

Toate aceste probleme de drept trebuiau să-și găsească rezolvarea în noul așezământ constituțional din 1923.

Problema revizuirii constituției arătăm că a preocupat societatea românească între anii 1922-1923 exprimându-se diverse opinii referitoare la necesitatea adoptării unei noi constituții , sau la revizuirea Constituției din 1866, unele dintre opinii fiind materializate de partidele politice sau de oamenii politici în acest răstimp.

În lucrare am prezentat proiectele Partidului Liberal , proiectul propus de Romul Boilă, proiectul propus de profesorul Berariu și proiectul propus de Partidul Țărănesc prin Constantin Stere. Aceste proiecte au fost supuse dezbaterii publice fie prin presa de partid, fie prin conferințe sau reviste, precum „ Viața românească” care a apărut până în 1926.

În societatea românească însă profesorul D Gusti prin intermediul Institutului Social Român a organizat 23 de prelegeri asupra temelor constituționale, între 18 decembrie 1921 și 4 iunie 1922, ocazie cu care participanții la lucrări s-au pronunțat unii în favoarea elaborării unei noi constituții, care să reprezinte voința întregii națiuni , iar alții, apreciind că vechea constituție și-a dovedit viabilitatea în decurs de mai bine de un veac, în sensul necesității unei revizuri mai ample a acesteia ,prin adaptarea ei la noile condiții politico-sociale și economice.

De altfel, Constituția din 1866 care a continuat să rămână așezământul fundamental al României până în 1923 cu toate modificările ce i s-au adus, a fost una dintre cele mai liberale din Europa și a constituit fără doar și poate un puternic instrument juridic pe calea modernizării țării, în spiritul revendicărilor democratice. Ea totuși a fost criticată de oamenii politici pe considerentul că fiind o copie fidelă a Constituției belgiene de la 1831 nu a ținut cont de tradițiile țării, de realitățile ei economice, sociale, culturale și politice.

Noi am subliniat faptul că un neajuns al dreptului este acela că deseori acesta rămâne ori în urma realităților vieții sociale, ori dimpotrivă, este prea evoluat vis a vis de realitățile sociale, politice și economice, devenind astfel lipsit de eficiență. Acesta a fost și cazul Constituției de la 1866, despre care noi afirmăm cu certitudine că nu a fost creația nevoilor care s-au ivit în societatea românească în momentul adoptării ei, ci dimpotrivă viața politică românească a fost aceea care s-a adaptat la principiile formulate de acest așezământ constituțional .

Nu același lucru vom spune însă despre Constituția din 1923 a cărei adoptare a fost impusă de făurirea statului național unitar, de schimbarea raportului de forțe dintre clase, de lupta pentru consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi și libertăți.

Am considerat că este oportun să ne oprim în lucrare asupra procedurii revizuirii Constituției din 1866 . Constituția din 1866 era o constituție rigidă, iar revizuirea ei trebuia să țină cont de dispozițiile cuprinse în articolul 128. Această procedură constituțională consacrată prin norme juridice imperative nu a fost respectată de Partidul Național Liberal. Acesta și-a motivat gestul făcând apel la împrejurările grele prin care trecea țara după război și subliniind necesitatea așezării pe baze noi a vieții constituționale. Acest lucru a fost subliniat de către Ion I C.Brătianu în raportul său către regele Ferdinand, arătându-se că se impunea cu necesitate o nouă exprimare a voinței naționale, evidențiind faptul că noile adunări (parlamentul) ce urmau a fi alese vor avea caracter de constituentă.

În opinia noastră, justificarea adusă de Ion I C Brătianu nu a fost de natură să limpezească lucrurile în această problemă. Credem că votarea unei constituții prin nesocotirea legilor anterioare și în principal a Constituției din 1866 nu se putea face decât dacă interveneau schimbări esențiale și structurale ale societății românești în această perioadă , ori este evident că după 1918 nu au avut loc asemenea schimbări.

Așadar, primul pas în adoptarea a ceea s-a vrut a fi noua constituție din 1923 a fost făcut cu stângul, iar acest fapt s-a repercutat negativ asupra dezbaterilor parlamentare care au precedat adoptarea a ceea ce a fost de fapt revizuirea constituțională din 1923.

Partidele de opoziție nu au recunoscut legitimitatea Parlamentului, ca și dreptul său de a vota o constituție , acestea manifestându-se fie în presa de partid, prin mitinguri, sau în

Parlament atunci când au participat la dezbateri. Nu putem să nu remarcăm faptul că opoziția s-a limitat doar la critici, fără să promoveze soluții proprii, iar atunci când au ajuns la guvernare, au adoptat potrivit propriilor concepții legile de organizare administrativă dar și alte legi, în baza aceleiași constituții pe care au criticat-o inițial.

Cu toate criticile care s-au adus proiectului de constituție liberal, acesta a fost adoptat de Parlament la 28.03.1923, iar guvernul condus de Ion I C Brătianu a prezentat regelui decretul de sancționare a constituției, care a fost publicat în Monitorul Oficial nr. 282.

O problemă de drept constituțional la care ne-am referit în lucrare și care a provocat unele discuții atât în perioada interbelică, dar și după aceea a fost aceea dacă în România a fost adoptată o nouă constituție în 1923, sau dimpotrivă este vorba de o amplă revizuire a Constituției din 1866.

Păreră noastră este aceea că nu ne aflăm în fața unei noi constituții, ci în fața unei ample revizuiți a Constituției din 1866, motivându-ne opinia pe mai multe considerente: mai întâi sub aspectul structurii sale și comparându-o cu cea din 1866, am constatat că ambele au aceleași titluri, opt la număr; în al doilea rând în conținutul ei Constituția din 1923 include 138 de articole, mai multe cu 10 ca cea din 1866, iar dintre acestea doar 7 articole sunt noi, 25 de articole au fost reformulate cu adausuri, în timp de 76 de articole au rămas nemodificate. Am mai reținut de asemenea că momentul istoric al elaborării Constituției din 1923 nu a fost diferit în esență de situația existentă anterior în România, sub imperiul Constituției din 1866, ci a reprezentat o treaptă superioară în dezvoltarea societății românești.

Nu este mai puțin adevărat însă că în Constituția din 1923 trebuiau să se înscrie noile realități românești și de asemenea trebuiau să se adauge la vechile principii o serie întregă de noi principii. Concluzia noastră sub acest aspect este aceea că a fost necesară o lege fundamentală pe măsura importanțelor mutații petrecute în societatea românească, putând afirma că acest lucru s-a realizat odată cu Constituția din 1923.

Analizând caracterele și conținutul Constituției din 1923 prin comparație cu Constituția din 1866, am scos în evidență faptul că pe planul reglementărilor cu conținut social au fost definite o serie de principii generale care erau chemate să ducă la înfăptuirea unei depline egalități între cetățeni, indiferent de clasa socială, rasă, naționalitate sau grad de cultură. Asemenea dispoziții le găsim cuprinse în articolul 8 alineat 1, în care de fapt s-a reluat o idee deja admisă prin Constituția din 1866, unde se afirma „, nu se admite în stat nici o deosebire de naștere sau clasă socială” adăugându-se apoi în spiritul hotărârilor de unire că „, toți românii fără deosebire de origine etnică, de limbă sau de religie sunt egali în fața legii și datori a contribui fără deosebire la dările și sarcinile publice”. O altă dispoziție inspirată din aceeași idee a constituit-o prevederea din art. 21 potrivit cu care „,toți factorii de producție se bucură de o egală protecție”.

Și mai circumstanțială este Constituția din 1923 în materie agrară. Astfel, în scopul de investi cu cea mai mare forță juridică legile agrare adoptate în această perioadă, ea a prevăzut că principale reglementări ale acestor legi deveneau parte integrantă a textului ei și nu puteau fi modificate decât cu îndeplinirea formelor stabilite pentru propria ei revizuire.

O inovație a Constituției din 1923 s-a concretizat în articolul 19 care prevedea naționalizarea zăcămintelor miniere și a bogățiilor de orice natură a subsolului, cu excepția maselor de roci comune, a carierelor de materiale de construcții și a depozitelor de turbă. O altă caracteristică pe care o scoatem în evidență este aceea că a consolidat intangibilitatea proprietății private. Ea s-a mai caracterizat de asemenea prin tendința de a întări poziția executivului în raporturile lui cu Parlamentul și din acest punct de vedere sunt semnificative dispozițiile care privesc alcătuirea senatului.

Constituția din 1923 ca și cea din 1866 reglementează principiul separației puterilor în stat, organizând astfel cele trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, iar când se referă la organizarea administrației publice pune la baza acesteia principiul descentralizării administrative. Ea aduce și unele noutăți privind organizarea consiliului legislativ, un

organism absolut necesar dacă avea în vedere tehnica legislativă după care trebuiau adoptate legile, organizează contenciosul administrativ pentru prima dată și asigură supremația constituției în raport cu celelalte legi, imprimând ideea statului legal. Face din puterea judecătorească o adevărată putere a statului, care menține echilibrul între celelalte puteri, dându-i sarcina Înaltei Curți de Casație și Justiție controlul constituționalității legilor, iar recursul în casare este de ordin constituțional.

S-a spus despre Constituția din 1923 că ea are „o suficientă expunere în care se găsesc toate principiile pe care națiunea voiește să le pună la adăpostul legiferărilor ordinare”.

Am scos în evidență în lucrare principiile Constituției din 1923 așa cum se degajă din textele acestea.

Identificarea și analiza principiilor este un demers de noutate în lucrare, deoarece în studiile publicate până în prezent nu întâlnim o analiză a principiilor înscrise în constituție, ci numai o enumerare incompletă a acestora.

Demersul nostru a pornit de la ideea că atunci când analizăm un regim constituțional democratic trebuie să vedem în primul rând care sunt principiile care stau la baza organizării statului. Democratismul modern implică separația celor trei puteri ale statului –legislativă, executivă și judecătorească, ca expresie a pluralismului politic, ca o garanție a controlului democratic a exercitării puterii”.

Am subliniat că în toate țările cu civilizație modernă, caracterul democratic al regimului politic s-a conturat treptat într-un lung proces de perfecționare instituțională. Recunoașterea egalității tuturor cetățenilor în fața legii, cuprinse în cele două documente epocale de la sfârșitul secolului al XVIII-lea - Declarația de Independență a Statelor Unite ale Americii și Declarația Drepturilor Omului, elaborată de Revoluția franceză - a fost urmată multă vreme, chiar în cele mai cunoscute democrații de o aplicare doar parțială a principiului

Sistemul parlamentar, separația puterilor, pluralismul politic s-au perfecționat cu încetul. Votul universal a cunoscut multă vreme o seamă de îngrădiri, fiind legat de cens - de o anumită limită a impozitului plătit către stat, deci de avere - precum și de gradul de cultură sau de pregătire școlară, de stabilirea domiciliului, de sex, etc.

Sub toate aceste aspecte, votul nu fost niciodată universal în secolul al XIX-lea, devenind treptat și în momente cronologice diferite universal doar în secolul XX.

De pildă dreptul de vot a fost acordat femeilor în Germania în 1919, în Statele Unite în 1920, în Marea Britanie în 1928 și în Franța în 1944.

Din păcate, Constituția României nu a acordat drepturi politice femeii, legiuitorul constituant în articolul 6 alin. 2 a arătat că prin legi speciale votate cu o majoritate de două treimi vor determina condițiile sub care femeile pot avea exercițiul drepturilor politice.

Sub acest aspect am remarcat că, Constituția din 1923 a făcut un pas înapoi față de constituțiile adoptate în unele țări europene din aceeași perioadă.

În lucrare am analizat fiecare principiu înscris în textele constituționale și am făcut trimitere la principalele teorii și opinii exprimate în doctrina românească de drept constituțional și administrativ, dar și la doctrina străină, în special la cea franceză.

Principiile care se desprind din textele Constituției din 1923 și care se adaugă la unele principii care au existat în Constituția din 1866 le-am identificat ca fiind: principiul separației puterilor în stat, principiul suveranității naționale exercitată numai prin delegație; principiile care au stat la baza proclamării drepturilor și libertăților cetățenești, principiul garantării proprietății private, reglementarea juridică a cetățeniei și principiile ce se degajă din normele Constituției din 1923, principiul legalității, principiul după care România este stat național, unitar și indivizibil și organizarea administrației locale pe baza principiului descentralizării administrative.

Analizând aceste principii în parte, am putut să tragem următoarele concluzii:

Principiul separației puterilor în stat este un principiu proclamat de Constituție în Titlul III „ Despre puterile statului „. Importanța acestui principiu este una covârșitoare putem spune, deoarece în democrațiile liberale acesta a fost ridicat la rangul de dogmă, fiind de natură a asigura cu anumite limite, desigur, libertatea cetățeanului în raporturile lui cu puterea. Esența sa este determinată de faptul că într-o formulă concisă, dar în egală măsură și ambițioasă, statul îndeplinește trei atribuții fundamentale : stabilește regulile generale care guvernează societatea, aplică aceste reguli și soluționează conflictele apărute în contextul aplicării lor. Acest lucru se realizează prin intermediul puterii legislative, executive și judecătorești , care sunt relativ independente una de cealaltă.

În fine, fiecare putere e atribuită unor organe diferite: puterea legislativă este atribuită Adunării reprezentative, puterea executivă este atribuită șefului statului și guvernului , iar puterea judecătorească , organelor judecătorești . Între aceste trei puteri există serioase interdependențe, iar în decursul timpului acest concept a suferit diferite nuanțări în raport cu concepția promotorilor principiului John Locke dincolo de Canalul Mânecii , Montesquieu dincoace de el, principiul fiind inerent oricărei democrații și reprezintă garanția libertății individului și condiția dezvoltării armonioase a societății .

Echilibrarea celor trei puteri poate fi realizată prin stabilirea cât mai exactă a atribuțiilor fiecăreia, dar și cu posibilități de control reciproc între puteri pentru a se preîntâmpina abuzul de putere.

Măsurile luate în vederea garantării principiului separației puterilor le-am rezumat ca fiind :

a) instituirea unui control al constituționalității legilor , dând în căderea justiției dreptul de examina dacă puterea legislativă se menține în cadrul fixat de Constituție atunci când votează legile, controlul exercitându-se și asupra puterii executive atunci când intervine sub forma promulgării legilor (art. 103 din Constituție)

b) stabilirea prin constituție a inamovibilității magistraților (art. 104)

c) organizarea răspunderii ministeriale a miniștrilor și funcționarilor pentru daunele cauzate printr-o dispoziție semnată sau contrasemnată de un ministru, prin care se violează un text expres al Constituției sau al legii (art.99)

d) organizarea contenciosului administrativ menit să oblige autoritatea executivă să se mențină în cadrul fixat de lege (art. 107 din Constituție)

e) organizarea verificării legalității (recursul în casare, instituție prin intermediul căreia se face posibilă limitarea atribuției organelor inferioare judecătorești și examinarea tuturor spețelor din punct de vedere al dreptului obiectiv (art. 103 alineat ultim)

În legătură cu acest principiu am prezentat și teoriile exprimate de Paul Negulescu și Anibal Teodorescu în doctrina românească , precum și concepțiile și teoriile exprimate de Leon Duguit și H.D. Berthelemy în lucrările : „ Transformările în dreptul public în Franța din 1921” și „ Tratatul de drept administrativ ediția a III- a din 1930”.

Am examinat pe larg instituțiile create în aplicarea principiului separației puterilor în stat, respectiv răspunderea puterii publice și a funcționarilor; răspunderea ministerială, controlul constituționalității legilor, evidențiind în același timp și inovațiile Constituției în această materie .

Analizând principiul suveranității naționale exercitată numai prin delegație, am pornit de la teoriile cu privire la suveranitate exprimate de Constantin Dissescu, Paul Negulescu și Anibal Teodorescu.

Concluzia la care am ajuns analizând principiul suveranității naționale (articolul 33 din Constituție) este aceea că națiunea care este titularul suveranității și nu poate exercita în mod direct nici puterea legislativă, nici pe cea executivă sau pe cea judecătorească, ea delegă aceste puteri și delegații (deputații și senatorii sau reprezentanții autorităților locale aleși în teritoriu) exercită puterile în numele națiunii . Astfel , națiunea constituită în corpul electoral desemnează prin alegători pe deputați și senatori , iar aceștia constituți în adunările

legiuitoare, pot să aleagă pe rege în caz de vacanță a tronului (art. 79 din Constituție) primesc jurământul noului rege, al locotenentei regale sau al regentei (art. 82 din Constituție) desemnează regelu guvernul în care are încredere, iar guvernul la rândul său numește judecătorii din cadrul instanțelor judecătorești .

Constituția din 1923 nu admite mandatul imperativ pentru reprezentanța națională, deoarece mandatul de drept public nu are aceeași natură juridică cu mandatul de drept privat.

Analizând principiile care au stat la baza proclamării drepturilor și libertăților cetățenești am identificat principiile care domină această materie: libertatea de conștiință (art. 5), libertatea religioasă (art. 22), libertatea de a comunica (art. 25) libertatea întrunirilor și libertatea de asociere (art. 28 și 29), libertatea individuală (art. 13), libertatea muncii (art. 21), iar cu privire la drepturi am analizat drepturile politice ale femeii, drepturile electorale care se exercită prin vot secret, scrutin de listă, scrutin uninominal, obligativitatea votului și reprezentarea minorităților (art. 64, 65 din Constituție).

Principiul garantării proprietății are în vedere liberalismul economic care se bazează la rândul său pe două mari principii : inviolabilitatea proprietății și libertatea cvasi-absolută a contractelor.

Dreptul de proprietate fiind considerat un drept absolut sau aproape absolut „ în limitele determinate de lege” a fost prima grijă a Constituției de a asigura cetățenilor libertatea lor individuală și exercițiul drepturilor cetățenești pentru ca pe cale politică să garanteze și respectarea intereselor lor economice și private.

Constituția nu mai declară proprietatea ca fiind sacră și inviolabilă așa cum era declarată de Constituția din 1866 , ea numai garantează proprietate precum și creanțele asupra statului , transformând astfel proprietatea într-o funcție socială.

În același timp Constituția consacră prin lege posibilitatea exproprierii proprietății prin legi speciale, dar și a declarării pentru cauză de utilitate publică.

În lumina acestor prevederi constituționale au fost adoptate Legea minelor din 14 iulie 1924, Legea energiei din aceeași dată, Legea Apelor, Legea privitoare la comercializarea întreprinderilor economice ale statului .

Trecându-se la reglementarea juridică a cetățeniei și a modului de dobândire a cetățeniei române, în articolul 9 este reglementat principiul că numai naționali (cetățenii) formează elementul esențial al statului, străinii nu pot să ia parte la viața politică, însă ei se bucură de drepturile civile. Constituția a acordat străinilor naturalizarea , adică dreptul de a fi socotiți ca și naționali în ceea ce privește drepturile și obligațiile .

În baza acestui principiu a fost adoptată la 24.02.1924 Legea pentru dobândirea și pierderea naționalității române. Potrivit legii, calitatea de cetățean român se stabilea potrivit principiului jus sanguinis și se dobândea : a) prin naștere (art. 3); b) prin efectul legii, c) prin naturalizare. Articolul 7 alin. 2 din Constituție declară: „ numai naturalizarea aseamănă pe străin cu românul pentru exercitarea drepturilor politice”.

Dreptul la cetățenie se pierdea: a) prin naturalizare într-o țară străină ; b) prin recunoașterea paternității unui copil natural român de către un străin; c) prin primirea unei funcții din partea unui stat străin fără autorizarea guvernului român, d) prin supunerea la o protecție străină; e) prin retragerea naturalizării în cauzele expres prevăzute de lege . Prin Tratatul privind naționalitățile din 9 decembrie 1919 încheiat de România pe de o parte , iar pe de altă parte cu puterile aliate și asociate , în articolele 3,4,5, 6 și 7, România s-a obligat să asigure protecție minorităților naționale , tratatul stabilind și condițiile în care supușii austrieci și unguri deveneau cetățeni români.

În ceea ce privește principiul legalității, subliniem că, România, ca stat modern a reușit să-și fondeze existența prin adoptarea Constituției din 1923 pe ideea de legalitate , care redusă la cea mai simplă expresie, poate fi formulată astfel : toate organele statului funcționează în baza unui ordin de drept stabilită de legiuitor și care trebuie respectată. Garantarea legalității, adică funcționarea organelor statului în limitele stabilite de Constituție era asigurată și prin

garantarea supremației Constituției. Menținând acest principiu definitiv câștigat, la întărit prin mai multe dispoziții ca: „nici o pedeapsă nu poate fi înființată nici aplicată decât în puterea unei legi” ; „nici o jurisdicție nu se poate înființa decât numai în puterea unei anumite legi” ; „numai Curtea de Casație în Secțiuni Unite are dreptul de a judeca constituționalitatea legilor și a declara inaplicabile pe acelea care sunt contrare Constituției” (art. 103, 106); „instituțiile județene și comunale sunt regulate de legi”(art. 108) ; „nici un impozit de orice natură nu se poate stabili și percepe decât pe baza unei legi” (art. 109); „autorități speciale de orice fel cu atribuții de contencios administrativ nu se pot înființa „ (art. 107).

Subliniem că astfel Constituția a înțeles să asigure prin principiul legalității că legea trebuie să fie respectată de toți, dând o valoare deosebită normelor constituționale față de legile ordinare și a instituit un sistem de a face această diferență.

Răspunzând preocupării de a consacra la nivel constituțional Marele Act al Uniri așezământul fundamental din 1923 în primul său articol a reglementat principiul după care România este stat național , unitar și indivizibil. Dispoziția privitoare la caracterul național al Statului Român subliniază că acesta a luat naștere ca urmare a autodeterminării națiunii române , în condițiile în care ponderea minorităților naționale era redusă în raport cu majoritatea românească a populației ; cea privitoare la caracterul lui unitar venea să excludă posibilitatea recurgerii la forma de stat federală , iar cele care precizau că teritoriul este indivizibil și inalienabil consacră în termeni categorici faptul că poporul român considera Unirea din 1918 ca un act de valoare definitivă, ca o realitate istorică ireversibilă.

Prin articolul 2 din Constituție teritoriul României este declarat : 1) inviolabil, aceasta însemnând că nu se pot stabili drepturi de putere publică în favoarea unui stat străin asupra unei porțiuni din teritoriul românesc, uzanțele internaționale admițând însă că statele străine pot cumpăra imobile pentru sediile legațiilor, consulatelor sau ambasadelor; 2) indivizibil, principiul fiind găsit în Constituția din 1866, ca o declarație solemnă de unire a celor două principate. Articolul 8 din Constituție declară că regele la urmarea pe tron jură pentru a menține drepturile naționale și integritatea teritoriului ; 3) legalitatea teritoriului este principiul potrivit căruia nu trebuie să existe privilegii în favoarea unor anumite regiuni în ceea ce privește impozitele, serviciul militar, drepturile politice sau civile .

Organizarea administrației locale pe baza principiului descentralizării administrative.

Administrația ca structură prin intermediul căreia se urmărește realizarea interesului general al celor administrați sau interesul particular nu poate face excepție de la această cerință obiectivă, care constituie organizarea sa. Ca atare, structurile și funcțiile administrației trebuie alcătuite și astfel concepute încât să permită rezolvarea problemelor care-i incumbă și care constă în apărarea intereselor generale ale societății în ansamblul ei, dar și a intereselor particulare ale cetățenilor persoane fizice. Așadar, organizarea administrativă nu constituie doar o tehnică de articulare, ci joacă un rol important în garantarea intereselor esențiale ale cetățenilor care alcătuiesc societatea.

Modul de rezolvare a acestui deziderat fundamental al societății a fost conceput, discutat și experimentat în decursul timpului în variante multiple, toate axate în jurul instituțiilor, centralizării și descentralizării administrative, asemenea preocupări reflectându-se nu numai la nivel doctrinar sau în Constituție, ci și în legislație , activitatea de reglementare fiind instrumentul privilegiat de exprimare, de realizare în concret a concepției și voinței politice de organizare și funcționare a societății.

Istoric vorbind, după primul război mondial tendința dominantă a fost centralizarea administrativă în țări precum Franța, Spania, Italia și România.

Constituția din 1923 a organizat administrația locală pe baza principiului descentralizării administrative. Art. 108 declară: „ Instituțiile județene și comunale sunt regulate de legi . Aceste legi vor avea de bază descentralizarea administrativă”.

Constituția nu a definit principiul descentralizării administrative, însă doctrina de drept administrativ a arătat că prin descentralizarea administrativă se înțelege existența unor organe

politico-teritoriale, dotate cu personalitate juridică, cărora le sunt încredințate administrarea unor interese pur locale prin intermediul unor titulari aleși.

Am scos în evidență faptul că descentralizarea administrativă se deosebește de desconcentrarea administrativă, care înseamnă existența unor organe ale autorității centrale, ai căror titulari sunt numiți direct de puterea centrală și depind de ea, dar cărora li s-a delegat dreptul de a lua anumite decizii. Ca organe de decentralizare administrativă se întâlnesc: regiunea, județul, comuna și satul, iar ca organe de desconcentrare administrativă sau organe periferice, denumire pe care o vom găsi în diferite lucrări, se pot întâlni: inspectoratele regionale, directoratele regionale, serviciile regionale, zonele regionale. Ele nu au personalitate juridică, neavând un patrimoniu distinct, iar organele de conducere sunt numite de puterea centrală.

Nici raporturile dintre Guvern și organele descentralizate nu au fost precizate în Constituție. Subliniem faptul că acest raport este înscris în legile pentru organizarea administrației locale. Sub acest aspect am subliniat că sistemul administrativ românesc astfel cum a fost conceput de Constituția din 1923 nu era unul bicefal. Constituția nu a reglementat atribuțiile puterii centrale separat de atribuțiile puterilor locale și nici raportul dintre guvern și autoritățile administrației locale nu a fost precizat, el urmând să fie înscris prin legile speciale de organizare administrativă: instituțiile județene și comunale sunt regulate de legi, după care în articolul 41 se precizează: „instituțiile județene și comunale se regulează de consiliile județene sau comunale, după principiile așezate prin constituțiune și prin legile speciale”. Noțiunea de centralizare nu are însă un conținut precis. Descentralizarea fiind mai largă mergând până la autonomia locală, atunci când controlul și turela guvernului sunt mai puțin simțite; sau dimpotrivă când acest control este mai excesiv, descentralizarea rămâne numai o simplă formulă teoretică, fără un conținut. Constituantul a lăsat la îndemâna legiuitorului ordinar de a decide care sunt competențele care se transferă entităților teritoriale descentralizate, în ce limită și cu ce control.

În orice caz, subliniem că atunci când vorbim de raporturile dintre guvern și organele descentralizate, nu avem în vedere o subordonare ierarhică, deoarece aceste organe nu fac parte din același sistem administrativ, unele fiind numite de puterea centrală, iar celelalte sunt alese. Atunci când organele care exercită anumite atribuții sunt numite de puterea centrală în unitățile administrativ teritoriale, vorbim de o desconcentrare administrativă.

Descentralizarea administrativă face posibilă ca entitățile locale să aibă competențe proprii și să se bucure de personalitate juridică care să o diferențieze de administrația centrală. Raportul ierarhic se stabilește întotdeauna între organele subordonate ierarhic și care fac parte din același sistem. De aceea, noi am spus că acolo unde se rupe ierarhia, începe descentralizarea.

În sistemul constituției întâlnim ca organe de decentralizare administrativă județul și comuna. Acest lucru rezultă din dispozițiile art. 4 și 108 din Constituție. Articolul 104 are în vedere o decentralizare cu caracter pur administrativ: „Din punct de vedere administrativ, teritoriul se împarte în județe și comune”, motiv pentru care s-a recurs așa cum vom vedea prin legile de organizare administrativă, la instituția tutelei administrative.

Tutela administrativă fiind un regim intermediar între centralizare și decentralizare administrativă, ea este o instituție a dreptului public în baza preia autoritatea centrală și reprezentanții locali ai acesteia au dreptul de a controla activitatea autorităților administrației publice locale descentralizate.

Membrii consiliilor județene și comunale, potrivit constituției sunt aleși de cetățenii români prin vot universal, egal, direct, secret, obligatoriu și cu reprezentarea minorităților, după formele prevăzute de legea ordinară. La aceștia se puteau adăuga membrii de drept și membrii cooptați, printre membrii cooptați putând fi și femei majore.

Este de subliniat faptul că, așa cum acest principiu al decentralizării a fost organizat de Constituție, s-a adus o limitare a dreptului corpului electoral, în alegerea și constituirea autorităților locale eligibile, prin prezența consilierilor de drept și a membrilor cooptați.

Textele constituției fiind confuze, au primit diferite interpretări, cu ocazia adoptării legilor de organizare administrativă, atunci când s-a pus în discuție dacă înființarea regiunilor sau a asociațiilor județene comunale sunt permise de constituție .

În opinia noastră din moment ce constituția nu a oprit în mod expres crearea regiunii, dimpotrivă proclamând principiul decentralizării administrative, ea a admis implicit și crearea regiunii ca unitate de descentralizare sau de desconcentrare administrativă. Interesul creării regiunii a fost subliniat cu prilejul adoptării legilor administrative, ca fiind de natură să dea o mai mare impulsie dezvoltării intereselor locale, de ordin economic, cultural, interese care treceau peste limitele județului și care oricum singure nu puteau să realizeze anumite proiecte de dezvoltare.

Analizând regimul politic în capitolul 3 al lucrării, am scos în evidență faptul că, Constituția din 1923 a consacrat la cel mai înalt nivel principii ca : principiul suveranității naționale, principiul guvernământului reprezentativ, principiul separației puterilor în stat, principiul inviolabilității și iresponsabilității monarhului, care „ domnește dar nu guvernează”, principiul legalității și al egalității tuturor în fața legii ,principiul inamovibilității magistraților și principiul supremației și rigidității constituției – cu cele două consecințe juridice ce decurg: controlul constituționalității legilor, respectiv procedura complexă de revizuire a legii fundamentale; principiul examinării prealabile a legilor și regulamentelor sub aspect tehnico-legislativ, principiul deplinătății drepturilor civile și deplinătății drepturilor publice (pentru cetățenii români bărbați) ; principiul garantării constituționale a libertăților și pe cale de consecință, principiul controlului actelor legislative și administrative, precum și controlul actelor jurisdicționale.

Am scos în evidență faptul că principiile enumerate au fost materializate și dezvoltate prin reglementările de detaliu în Constituția din 1923, urmărindu-se scopul fundamental: consolidarea regimului politic, democratic, parlamentar constituțional.

Un regim democratic parlamentar se întemeiază pe principiul separației puterilor, națiunea constituind baza edificiului democratic, deoarece ea este titulara puterii . Întrucât suveranitatea nu poate fi exercitată direct națiunea, își desemnează în acest scop prin vot universal, direct, obligatoriu și secret, pe baza repartizării mandatelor reprezentanții săi. Articolul 33 proclamă: „, toate puterile statului emană de la națiune”, ceea ce înseamnă că titularul suveranității este națiunea. Dar tot în articolul 33 se mai adaugă că națiunea nu poate exercita puterea decât prin delegațiune, adică națiunea, titularul suveranității, nu poate exercita în mod direct nici puterea legislativă, nici pe cea executivă și nici pe cea judecătorească.

Națiunea delegă aceste puteri unor delegați (Parlamentului) care exercită puterile în numele națiunii, astfel națiunea constituită în corp electoral desemnează prin alegeri deputații și senatorii.

Puterea legislativă reprezentată de parlament este expresia voinței naționale , având un rol primordial față de puterea executivă care este chemată să aplice legile . Prin urmare , subliniem faptul că, Constituția din 1923 admite principiul suveranității naționale formulat pentru prima dată de J.J. Rousseau care spunea că : „,suveranitatea aparține națiunii , dar exercițiul suveranității , nu se poate înstrăina ca și voința”, nu se poate admite delegațiunea , ci poporul trebuie să exercite suveranitatea în mod direct .

Teoria lui Rousseau nu este exactă, deoarece puterile statului sau organele statului nu sunt funcțiuni ale statului, ci sunt organele corpului social . Este vorba deci de atribuirea suveranității, de încredințarea ei unor anumite organe ale statului, iar corpul social atribuie exercițiul acestor funcții unor organe ale statului și în acest mod națiunea nu-și pierde unitatea sa.

Acest principiu al separației puterilor nu trebuie însă privit ca unul absolut, deoarece lui i se opune un alt principiu și anume acela al colaborării puterilor în stat. Însuși Montesquieu admitea principiul colaborării puterilor în stat atunci când spunea: „puterea executivă trebuie să aibă un drept de veto asupra puterii legislației, iar în unele cazuri puterea legislativă să aibă și dreptul de a judeca”.

Într-un regim politic democratic, ca cel instaurat prin Constituția din 1923, parlamentului i se recunoștea un drept de control asupra executivului care se realiza pe căi și metode diverse: votarea bugetului (art. 114), controlul cheltuielilor făcute (art. 111), dreptul de interpelare al miniștrilor care putea duce la votarea unei moțiuni de neîncredere.

Și puterea executivă participa la opera de legiferare, recunoscându-i-se dreptul la inițiativă legislativă (art. 35), dreptul de sancțiune a legilor, dreptul de dizolvare al parlamentului și dreptul de prorogare al sesiunilor parlamentului. Puterea judecătorească mărginea atribuțiile puterii legislative prin controlul constituționalității legilor și examina legalitatea actelor adoptate de puterea executivă prin intermediul contenciosului administrativ.

Prin Constituție era oprit mandatul imperativ, pentru reprezentanța națională, astfel încât alegerile făcute de corpul electoral într-o circumscripție nu reprezentau decât o desemnare în persoana a candidatului ales. Printr-o ficțiune articolul 42 din Constituție declară ca mandatarii ai națiunii pe toți membrii parlamentului. Cu alte cuvinte, națiunea întreagă și nu indivizii care o compun dau mandat parlamentului, înlăturându-se astfel speculația că alesul ar fi numai mandatarul alegătorilor din circumscripția care l-a ales. „Membrii adunării reprezintă națiunea” declară articolul 42 din Constituție, legea electorală din 1926 făcând aplicația articolului 42 din Constituție.

Tot constituția fixează un termen de 4 ani pentru durata mandatului, alegătorii neputând reduce acest mandat (articolul 62).

La fel ca și Constituția din 1866, Constituția din 1923 a reglementat sistemul bicameral al parlamentului (art. 34). Reprezentațiunea națională, spune Constituția, se împarte în două adunări: senatul și adunarea deputaților, iar în articolul 67 se vorbește de organizarea senatului.

Senatul, potrivit art. 67 din Constituție, era compus din două categorii de senatori: senatori aleși și senatori de drept, în timp ce Adunarea Deputaților sau Camera era compusă dintr-un singur fel de membrii, aleși de cetățenii români, majori, prin vot universal, legal, direct, obligatoriu și secret pe baza reprezentării minorităților. Numărul senatorilor aleși în fiecare circumscripție electorală se stabilea prin legea electorală proporțional cu numărul populației.

Prin modul de constituire al Senatului, acesta se deosebea mult de celălalt corp legiuitor, deoarece în Senat găsim nu numai reprezentanți ai votului universal direct, în el se găsesc și reprezentanți ai votului universal indirect, adică ai sufragiului cu două grade aleși de consiliile județene și comunale, reprezentanți ai corpurilor profesionale, reprezentanți din mediul cultural universitar, reprezentanți ai cultului, reprezentanți ai armatei, reprezentanți de vârf ai puterii judecătorești cu o bogată experiență în aplicarea legii și în jurisprudență, reprezentanți ai experienței legislative, politice și de guvernământ.

Subliniem că prin modul de constituire și de compunere Senatul organizat de Constituția din 1923 se deosebea fundamental de cel organizat prin Constituția din 1866.

Cât privește justificarea bicameralismului în statele unitare, uneori s-a invocat un argument mai puțin juridic și anume ingeniozitatea constituțională. Un alt argument adus constă în aceea că a doua Cameră (corpul ponderator) Senatul aduce o pondere în activitatea legislativă, moderează și temperează avântul Camerei reprezentative de deputați (aleasă în vot universal, direct secret și obligatoriu), fiind o contrapondere, o balanță de echilibru. Camera joasă este imaginația statului, iar Camera înaltă, națiunea. Se înlătura astfel despotismul parlamentar. O singură Cameră, s-a afirmat în doctrină care se socotește că

reprezintă națiunea, poate să meargă până acolo încât să se confunde cu aceasta și în acest mod se ajunge la despotismul parlamentar. Paul Negulescu spunea: „Camera deputaților este mai numeroasă, ea este aleasă prin sufragiu universal și prin aceasta e capabilă de o influență mai mare, căci ea reprezintă curente de opinie publică”.

Bicameralismul a fost criticat de doctrină pe motivul că putea înmulți conflictele constituționale. Astfel, dacă corpurile legiuitoare nu erau de acord cu adoptarea unei legi, era inutilă existența corpului al doilea. Existând un dezacord între cele două corpuri legiuitoare procesul vieții sociale era blocat.

Răspunzând la această critică Paul Negulescu spunea: „ Regele care este arbitru deasupra puterilor statului putea să tranșeze aceste conflicte fie primind demisia guvernului, fie dizolvând adunările și făcând apel la popor, la corpul electoral ; corpul electoral este acela care este chemat să judece aceste conflicte.

În opinia noastră sistemul bicameral a fost ales pentru a întări puterea legislativului în raport cu puterea executivă, care se exercita de rege și de guvern. În această perioadă rolul parlamentului a fost considerabil limitat în viața publică și a manifestat o slăbire a controlului său pe care trebuia să-l exercite asupra puterii executive.

Parlamentul este un organ cu activitate periodică, Constituția din 1923 prevăzând principiul activității simultane a camerelor (art. 58): „,orice întrunire din corpurile legiuitoare în afară de timpul sesiunii celuilalt este nul de drept”.

Explicația acestui principiu este simplă . Dacă una din camere ar fi putu funcționa singură după dizolvarea celeilalte camere, consecința ar fi fost aceea că o cameră putea să dobândească o putere mai mare, ceea ce ar fi condus la ruperea echilibrului ce trebuia să existe între cele două camere .

Responsabilitatea membrilor Parlamentului, se manifesta față de corpul electoral care examina activitatea parlamentului , care putea să nu-i mai acorde încrederea cu ocazia alegerilor. Responsabilitatea era una de natură politică și se manifesta tot politic prin vot. Pentru acest motiv membrii adunărilor sunt aleși pentru o perioadă limitată de timp.

Art. 62 din Constituție spune că membrii ambelor corpuri legiuitoare sunt aleși pe o perioadă de 4 ani . Termenul de 4 ani stabilit prin Constituție fiind o consecință a responsabilității politice a parlamentarilor, nu putea fi prelungit în opinia noastră. Parlamentul se prezintă în fața corpului electoral putând să primească un nou mandat dacă interesele sale au fost bine reprezentate sau dimpotrivă electoratul poate să refuze mandatul .

Dizolvarea Parlamentului este un drept constituțional foarte mare, acordat de Constituție puterii executive. De multe ori s-a întâmplat în perioada interbelică ca să existe, conflicte sau interese între puterea legislativă și rege, ca exponent al puterii executive, situație în care regele putea să tranșeze acest conflict fie prin demisia cabinetului , fie dizolvând adunările reprezentative, făcându-se apel la popor , adică la corpul electoral .

Constituția din 1923 a luat și unele garanții pentru a proteja puterea legislativă de abuzurile puterii executive , aceste garanții le găsim înscrise în articolele 59 care se referă la inviolabilitatea ambelor camere, sau 54 și 55 care reglementează imunitatea parlamentară .

Organizarea activității camerelor era reglementată de Regulamentul Camerelor, la fel și procedura de adoptare a legilor .

În ceea ce privește procedura de adoptate a legilor, ea cuprinde trei etape: 1) inițiativa legilor ; 2) discutarea legilor și 3) votarea legilor.

Inițiativa legislativă este dreptul de a prezenta Adunărilor legislative un proiect care să fie transformat în lege. Constituția admitea prin art. 35 că: „, inițiativa legilor este dată fiecăreia dintre cele trei ramuri ale puterii legislative, adică Regelui, Adunării Deputaților și Senatului” . Când inițiativa legislativă era exercitată de rege , arunci suntem în prezenta unui proiect de lege. Proiectele de lege se prezentau Camerei și Senatului printr-un mesaj regal.

Când inițiativa legislativă era exercitată de Parlament , regulamentele Camerelor o denumesc propunere de legi. Aceste propuneri sau proiecte de legi parcurgeau o anumită procedură reglementată de articolul 60 din Regulamentul Camerelor .

Un proiect de lege, potrivit Constituției, ca să devină lege trebuia să fie votat de ambele Camere . Acest lucru nu era suficient deoarece prin art. 34 din Constituție se prevedea că puterea legislativă se exercită de Rege și de Reprezentațiunea națională , în mod colectiv , iar în art. 88 se spune că : „Regele sancționează legile și el poate să refuze sancțiunea lor”. Prin această sancțiune a legilor Regele participa la activitatea legislativă , el fiind un co-legislator.

Subliniem că legea votată de Adunarea deputaților și de Senat nu era decât un proiect de lege , fără nici o valoare juridică, atâta vreme cât ea nu a fost sancționată de Rege. Sancțiunea legii era un atribut legislativ pe care Regele îl avea, sancțiunea regală fiind un element constitutiv al legii .

Putem spune că, Constituția din 1923 da Regelui facultatea de a statua, jus statuendi , adică dreptul de a face din manifestările de voință concordante ale camerelor o lege sau de a refuza legii orice valoare juridică, aceasta rămânând o simplă manifestare de voință , fără nici o valoare .

Acest sistem al sancționării legii de către Rege este o reminiscență a regimului absolut. De fapt, în opinia noastră Constituția din 1923 ajungea la o situație stranie , când o lege votată de parlament în ambele camere și pe cale de consecință reprezentând o manifestare de voință a poporului, legea nu avea nici o valoare juridică, fiind o simplă manifestare de voință, ceea ce însemna că mandatarul anula actele mandantului sau le aproba.

În afară de sancțiunea de conformare a legii , ea mai trebuia să fie și promulgată, promulgarea fiind actul prin care puterea executivă afirmă că o lege a fost votată cu respectarea prescripțiilor constituționale.

Activitatea Parlamentului nu se rezuma numai la votarea legilor. Articolul 129 din Constituție vorbește de propunerea unui proiect de lege de către Camere pentru revizuirea sau modificarea Constituției. De asemenea, deputații puteau uza de drepturile prev. în art. 50-52 din Constituție și art. 102 din Regulament, pentru a putea interpela pe un ministru, care punea în joc răspunderea politică a Guvernului cu privire la niște fapte determinate.

Interpelarea putea să atragă răspunderea politică a ministrului sau a guvernului, atunci când răspunsurile pe care aceștia le dădeau nu erau convingătoare.

În această parte a capitoului am analizat și partidele politice , deși Constituția nu vorbește despre ele. Într-un regim parlamentar, existența partidelor politice constituie o imperioasă necesitate, întrucât ele au un rol esențial în procesul de selectare al reprezentanților națiunii.

De aceea subliniem, este evident că viața politică a țărilor constituționale nu poate fi decât ceea ce o poate face să fie partidele politice. Așadar, apariția partidelor politice este în corelație cu apariția și dezvoltarea parlamentarismului și a raporturilor de reprezentare. Partidele politice sunt motivul vieții politice, motiv al îmbătrânitei teorii a separației puterilor, ele sunt un rău necesar, organe ale vieții constituționale, cum a afirmat Gheorghe Iancu.

În opinia noastră partidele politice nu sunt altceva decât un produs la democrației liberale reprezentative. Inițial ele au luat naștere în afara unui text constituțional care să le consacre rolul instituțional și anume ca o consecință a nevoi de a grupa și de a mobiliza cetățenii cu drept de vot în vederea asigurării succesului în alegerea unor candidați.

În articolul 29 din Constituție se arată : „, românii fără deosebire de origine etnică, de limbă sau religie , au dreptul de a se asocia conformându-se legilor care regulează exercițiul acestui drept . Dreptul de liberă asociațiune, nu implică în sine dreptul de a crea persoane juridice”. Prin Legea electorală din 1926 s-au recunoscut în mod legal ca entități juridice partidele și grupările politice, dându-le numai lor dreptul de a desemna candidații pentru reprezentanța națională sau pentru organele alese în consiliile locale, de a atribui semnul

electoral pentru listă, atribuirea mandatelor făcându-se partidelor politice după totalul de voturi obținute pe întreaga țară.

Prin legea electorală s-a consacrat de fapt o situație de drept care exista în fapt; aceea a partidelor politice și a importanței lor în viața constituțională modernă a țării . Întregul edificiu politic astfel organizat era bazat pe organizarea și încrederea partidelor politice.

Corpul electoral da încrederea sa deputaților și senatorilor aleși, iar aceștia la rândul lor dau încrederea guvernului . Când încrederea era retrasă , guvernul cade , iar la alegeri partidul care nu se bucură de încrederea corpului electoral nu câștigă alegerile .

Subliniem faptul că prin Legea electorală din 1926, care a instituit prima electorală s-au adus grave violări ale Constituției din 1923. Am identificat ca fiind abateri de la principiile constituționale: 1) alegerea sau desemnarea candidaților nu se făcea de corpul electoral al județului așa cum prevedea art. 65 din Constituție , ci de corpul electoral al țării întregi; 2) legea nu respecta principiul că votul este egal; 3) legea crea grupări politice care deveneau titulare de mandate de deputați constituția declarând , că deputații sunt aleși, iar desemnarea lor se face de corpul electoral pe județ; 4) crea posibilitatea, ca prin corpul electoral să se dea votul de încredere unor personalități locale cunoscute, dar care nu erau alese, deoarece nu au obținut majoritatea pe țară.

De altfel, legiuitorul român s-a inspirat atunci când a adoptat această lege din legea fascistă italiană.

O instituție nouă pe care a reglementat-o Constituția din 1923 și pe care nu o regăsim în Constituția din 1866 , este înființarea Consiliului legislativ.

Începând cu 1896, odată cu redactarea Codului civil german, lumea juridică a început să fie stăpânită de un curent nou , acela al părăsirii vechii tehnici legislative empirice și spontane și a început să adopte o tehnică științifică a legiferării, cu o unitate de direcție și o perfectă coordonare, într-un cuvânt să creeze legislației pe care Parlamentul o adoptă o puternică structură de total. Aceste preocupări au influențat și pe legiuitorul român constituant din 1923, care a adus ca noutate obligativitatea înființării Consiliului legislativ.

De altfel, întârzierile mari în adoptarea legislației de unificare în toate domeniile s-a datorat și din lipsa unui text constituțional prin care să se prevadă înființarea unui organism de tehnică legislativă . Legea privind organizarea Consiliului legislativ va fi adoptată însă abia la 26.02.1925.

Subliniem că legiuitorul din 1925, atunci când a adoptat legea pentru organizarea și funcționarea Consiliului legislativ, a fost într-o oarecare contradicție cu dispoziția cuprinsă în art. 76 din Constituție .

Îndepărtându-se de la prevederile constituționale , Consiliul legislativ, așa cum a fost organizat prin lege , era chemat să facă o politică socială și o politică generală , să discute concepțiile care stăteau la baza proiectelor de lege , căuta contradicțiile în raport cu concepțiile sociale , economice și politice ale Constituției și pe cale de consecință se pronunța asupra oportunității legilor .

Grigore Iunian sesizând unele aspecte încă din momentul adoptării legii spunea: ,, Citind expunerea de motive , am impresia că nu sunt tocmai bine edificat cu privire la ceea ce se înțelege prin tehnică legislativă. Oare dumneavoastră.... Domnule ministru nu înțelegeți prin tehnică legislativă opera pe care jurisconsulții o realizează prin interpretarea legilor și adoptarea lor la condițiile noi de viață socială și politică atunci când nu intervin modificări legislative care să înlocuiască textele vechi și perimate cu altele noi și potrivite ? Noi așa cunoaștem tehnica legislativă. Dar poate dumneavoastră faceți aluzie la tehnica juridică specială legislativă care constă în arta de a înscrie în texte precise concepția legiuitoruluiDeși coordonarea nu numai cu principiile ci și cu concepțiunea constituției consiliului legislativ nu se va mărgini să cerceteze dacă proiectul este în concordanță cu principiile constituției , el va putea cerceta care au fost concepțiunile economice, politice, sociale ale

Constituției, în momentul când a reținut un principiu și să pretindă înlăturarea proiectelor care după părerea sa, nu s-ar încadra cu concepția economică, socială sau politică a constituției”.

În opinia noastră controlul a prioritii exercitat de consiliul legislativ asupra legilor înainte de sancționarea lor de către rege a prezentat următoarele consecințe: 1) a creat un conflict între guvern, parlament și șeful statului; când un organ administrativ constituțional cum era consiliul legislativ afirma printr-un aviz că un proiect de lege este în contradicție cu concepțiile economice, sociale și politice ale Constituției, iar șeful statului era inițiatorul acelui proiect, acesta era pus într-o situație delicată, cu toate că regele nu era răspunzător pentru actele pe care le făcea, răspunderea purtând-o guvernul, însă regele jura potrivit art. 82 alin. 3 că va păzi Constituția și legile poporului român.

Dacă la cererea guvernului regele trecea peste avizul consiliului legislativ, opinia publică reacționa negativ la gestul regal și îl puneă într-o lumină nefavorabilă. În general, opinia publică nu se apleacă asupra subtilităților, ci se rezumă la ceea ce vede sau aude.

Dacă șeful statului împărțea avizul consiliului, guvernul care era răspunzător fie renunța la proiectul de lege, fie pleca de la guvernare și în acest mod se crea o criză politică.

Dacă proiectul de lege era pornit din inițiativa legislativă a Parlamentului, conflictul se putea naște între parlament și șeful statului.

2) Consiliul legislativ intervenea în atribuțiile puterii judecătorești, atunci când șeful statului și parlamentul au trecut peste avizul consiliului legislativ privitor la neconstituționalitatea unei legi. Agenții puterii executive însărcinați cu executarea legii ar fi privit-o cu neîncredere, mai mult nici titularii drepturilor și obligațiilor cărora li se adresa legea nu mai aveau încredere în ea. Opera legislativă, potrivit Constituției trebuia să fie rezultatul colaborării între guvern și parlament, iar atunci când constituționalitatea legii este verificată de Înalte Curte de Casație și Justiție în secțiuni unite, atât puterea executivă, cât și puterea judecătorească devin practic asociați la opera legislativă.

Recunoscându-se constituționalitatea legii, prin controlul exercitat de puterea judecătorească dispărea nesiguranța și neîncrederea care planează asupra legii.

3) Atribuțiile de politică constituțională puteau duce la discreditarea instituției Parlamentului.

4) Consiliul legislativ nu era autorizat de Constituție să cerceteze constituționalitatea legilor, ori tocmai acest lucru s-a realizat.

Analizând în lucrare modul cum a fost reglementată prin Constituție puterea executivă, subliniem că s-a instituit o monarhie constituțională. Această declarație a constituantului trebuie înțeleasă în sensul că regele exercită singur puterea executivă, potrivit art. 39 din Constituție, spre deosebire de art. 34 unde regele exercita puterea legislativă în colectiv cu Reprezentanța națională.

Când este vorba de puterea executivă, ea este exercitată numai de rege fără concursul Camerelor, Parlamentul, așa cum am subliniat, putea să exercite numai un drept de control asupra modului cum guvernul își îndeplinea îndatoririle sale, însă nu se putea amesteca direct în atribuțiile sale executive.

În calitate de șef al puterii executive, regele era șeful statului, el personifica guvernul și era titularul tuturor atribuțiilor guvernamentale pe care nu le exercita personal, el nefiind răspunzător pentru actele guvernului. Întreaga activitate politică aparținea miniștrilor pe care îi controlează parlamentul. Regele observa numai raporturile dintre miniștrii și parlament și își exercita prerogativele sale de a înlocui pe un ministru, sau după împrejurări de a dizolva parlamentul, provocând noi alegeri.

În lucrare am analizat pe larg ereditatea tronului, succesiunea la tron, renunțarea la succesiunea tronului înainte ca aceasta să fi fost deschisă, regența și consiliul de coroană.

Un aspect care ni s-a părut important și care a fost evidențiat numai tangențial în literatura de specialitate, îl reprezintă raporturile în care s-a aflat Guvernul cu Parlamentul și încălcarea regulilor cutumiare de către regele Ferdinand și Carol al II-lea.

După înfăptuirea Statului Național Unitar Român prin marea Unire a tuturor românilor din 1918 în România așezământul fundamental a fost în continuare Constituția din 1866 până în 1923.

Întemeindu-se pe principiul separației puterilor în stat, executivă, legislativă și judecătorească, Constituția din 1866 a permis în continuare și dezvoltarea regulilor constituționale, cutumiare, plămădite în timpul Convenției de la Paris. Acestea s-au manifestat în special în cazul răspunderii politice a ministerului în fața Parlamentului. Potrivit acestei reguli, dacă Guvernul era confruntat cu un vot de neîncredere al parlamentului, întregul guvern sau numai ministrul vizat era obligat să-și dea demisia, șeful statului putând să o accepte, să o respingă sau să dizolve parlamentul.

Între 1866 și 1916 cazurile de aplicare a regulii răspunderii politice au fost destul de frecvente. Acest fapt ne arată că echilibrul puterilor între executiv și legislativ prevăzut de Constituție a fost o realitate. În anul 1922 în baza aceluiași principii constituționale Parlamentul da un vot de neîncredere în ianuarie Guvernului Tache Ionescu, guvernul fiind astfel răsturnat de Camera deputaților, un de majoritatea parlamentară era deținută de Guvernului generalului Alexandru Averescu.

După căderea guvernului Tache Ionescu și pornind de la intrigile și influența pe care rivalul său politic I.I.C. Brătianu o avea asupra regelui Ferdinand, Guvernul generalului Averescu și-a depus demisia, însă noul guvern nu a fost format așa cum se spera de generalul Coandă, ci de I.I.C. Brătianu.

După modul cum au decurs faptele care au dus la căderea Guvernului Tache Ionescu în 1922, democrația s-a aflat în prezența unei manipulări a Parlamentului cu concursul larg al regelui Ferdinand, care avea interesul să aducă la guvernare Partidul Național Liberal.

Consecința a fost aceea că din acel moment se vedea foarte clar că regele nu mai era dispus să accepte vechile uzuri parlamentare respectate cu strictețe de Carol I și nici diminuarea puterilor regale.

Este cunoscut faptul că spre sfârșitul domniei regelui Carol I o altă regulă cutumiară importantă pentru configurarea regimului parlamentar, consfințit la rândul său tot pe cale cutumiară, a condus la limitarea prerogativelor regelui de a numi guvernul. Potrivit acestei noi reguli, șeful statului nu mai dispune de o libertate discreționară în numirea guvernului și urma să-l desemneze fie din sânul majorității parlamentare existente în momentul declanșării crizei politice, fie din rândurile partidului de opoziție cel mai bine plasat pentru câștigarea alegerilor.

Pornind de la constatarea că sunt unele țări unde alegătorii nu răstoarnă mai niciodată guvernul, iar alegerile nu au ajuns încă libere, Tache Ionescu, strălucit jurist, definea foarte clar această regulă: „, coroana are greaua misiune de a fi veșnic în contract cu opinia publică să vadă când țara legală nu mai corespunde cu țara reală”.

Consacrată pe cale cutumiară, această regulă apărea ca o consecință firească a prevederilor art. 31 și 38 din Constituția din 1866 care stipula: „, toate puterile statului emană de la națiune, precum și că membrii ambelor adunări legislative reprezintă națiunea, ceea ce echivala cu a spune că puterile guvernului nu puteau să-și aibă șansa într-un act arbitrar al șefului statului, ci ele urmau să se întemeieze pe voința alegătorilor, exprimată prin intermediul parlamentului.

Potrivit Constituției din 1923 deși s-a dorit în drept să se micșoreze prerogativele regelui, în fapt dispozițiile constituționale nu au fost respectate niciodată. Conform Constituției, guvernul (executivul) era expresia legislativului (Reprezentanței naționale). Parlamentul reprezenta națiunea suverană care avea dreptul legal constituțional de a controla guvernul, putând chiar să-l demită prin vot de blam sau moțiune de cenzură.

În realitate, funcționarea mecanismului democratic stabilit prin constituție s-a dovedit extrem de complex și dificil. În primul rând, deoarece după 1918 regele a început să numească guvernul, după care urma dizolvarea corpurilor legiuitoare și organizarea de noi

alegeri parlamentare, în acest fel rolul parlamentului era diminuat și se inversau raporturile dintre punerea legislativă și cea executivă, iar guvernul nu mai era expresia parlamentului, ci invers, executivul era cel care făcea legislativul ; în fapt regele Ferdinand, dar și Carol al II – ea au abuzat de dreptul lor constituțional de a dizolva parlamentul.

Mai mult , alcătuirea Senatului prin Constituția din 1923 a fost schimbată. În primul rând a crescut numărul senatorilor de drept față de legea electorală din 16.11.1918. Prin această măsură Constituția din 1923 se înscria împotriva curentului (caracteristic celor mai multe constituții europene adoptate după primul război mondial) care mergeau spre lărgirea democrației, prin faptul că a sustras o mare parte a senatului controlului corpului electoral.

Un risc din acest punct de vedere îl ascundeau în special dispozițiile constituționale, potrivit cărora deveneau senatori de drept foștii senatori și deputați aleși cel puțin în zece legislaturi, indiferent de durata mandatului lor. Prin aplicarea acestor dispoziții în 1933 se profila deja riscul ca numărul senatorilor de drept să-l depășească pe cel al senatorilor aleși .

În al doilea rând Constituția din 1923 a creat patru categorii de senatori în sânul senatorilor aleși. Prin reducerea rândurilor senatorilor aleși direct de cetățeni și introducerea senatorilor de drept din diferitele corpuri constituite în stat, Constituția din 1923 se dovedea mai largă decât reglementarea anterioară, deoarece în cadrul senatorilor aleși de consiliile județene și comunale sau de diferitele camere profesionale, votul înceta de a mai fi direct și prin reducerea numărului alegătorilor se deschidea poarta pentru exercitarea influenței guvernamentale .

Dar ceea ce a afectat în mod deosebit raportul dintre puterea executivă și cea legiuitoare în perioada de aplicare a Constituției din 1923, făcându-l să se încline în cea mai mare măsură decât în trecut în favoarea executivului a fost fără îndoială adoptarea legii electorale din 27.03.1926 prin care s-a creat așa numita primă electorală.

Instituirea acestei prime a fost posibilă ca urmare a faptului că prin Constituția din 1923 nu a fost stabilită în sarcina legiuitorului ordinar obligația de a repartiza mandatele de deputați între grupările politice în proporție cu numărul voturilor obținute așa cum prevedea Legea din 20 iulie 1917.

Cu alte cuvinte noua constituție nu garanta o reprezentare în Camera Deputaților a partidelor politice cu respectarea strictă a proporției voturilor obținute în alegeri , ci doar o anumită reprezentare care putea fi redusă la minimum pentru grupările politice care nu ar fi întrunit 50%+1 din sufragiile exprimate într-o circumscripție .

Consecința aplicării legii electorale din 1926 a fost aceea că, guvernele beneficiare ale primei electorale au obținut majorități zdrobitoare în 6 din cele 7 alegeri efectuate pe baza dispozițiilor ei (1927: 61,7 % și 1928: 77,8%).

Schimbările dese de guvern au fost urmate de dizolvarea parlamentului atunci când noul cabinet nu aparținea aceluiași partid. Deși parlamentarii erau aleși conform Constituției pe termen de 4 ani , în realitate durata mandatului a fost mai mică, fapt ce a permis ca în intervalul cuprins între 1922-1937 pe băncile Adunării deputaților și Senatului să se perinde 4353 persoane . Au avut loc alegeri parlamentare în noiembrie 1919 , iulie 1932 , decembrie 1933 , decembrie 1937. Deci pe parcursul a 19 ani de regim democratic au avut loc 10 alegeri parlamentare .

Opțiunile electoratului au fost extrem de contradictorii, deoarece un număr foarte mare de cetățeni nu avea o cultură politică, un discernământ autentic. Durata parlamentului a depins de voința exclusivă a regelui. În această perioadă s-au succedat 11 corpuri legiuitoare, ceea ce înseamnă jumătate din timpul legal prevăzut de Constituție . Dacă luăm în calcul faptul că timp de un an (oct. 1918- nov. 1919) România nu a avut parlament și că au existat două corpuri legiuitoare care s-au menținut 4 ani (1922-1926 și 1933-1937) media este mult mai mică. Patru parlamente au avut durata mandatului mai puțin de un an (cele alese în 1919 , 1926, 1927 ,1931).

Analizând cauzele care au condus la această stare am tras următoarele concluzii :

Abaterile de la uzurile parlamentare stabilite pe vremea lui Carol I , întâmplare după 1918 își găsesc explicația în bună parte în caracterul prin excelență influențabil al regelui Ferdinand, împrejurare de care cercurile din jurul lui și în special I.I. C. Brătianu s-au folosit pentru a impune supremația Partidului Liberal în viața politică, fie fățiș, fie prin intermediul unui guvern tutelat mai mult sau mai puțin direct de el.

Această perioadă a fost și una de dispute și diviziuni, pentru că românii au fost obligați să reorganizeze instituții înființate cu mult înainte, să reexamineze tradiții respectate și să se confrunte cu problemele unei societăți burgheze în ascensiune, pe calea spre urbanizare, fenomen comun întregii Europe.

În viața politică, problema critică a zilei a fost supraviețuirea și întărirea democrației parlamentare confruntată cu provocări serioase din partea forțelor autoritarismului . În anii 1920 când principalele partide politice – Partidul Național Liberal și Partidul Național Țărănesc - ambele angajate în susținerea guvernării parlamentare erau în competiție pentru putere, părăndu-se că perspectivele democrației erau favorabile.

Venirea la tronul țării a lui Carol al II-lea a reprezentat momentul unei perioade în care treptat și sistematic , direct sau indirect , instituția parlamentului a fost subminată, în vederea atingerii scopului final urmărit , instaurarea dictaturii personale a regelui .

Constituția din 1923 deși a statuat faptul că regele „domnește nu guvernează” și principiul separației puterilor în stat era bine pus în evidență , regele avid de putere nu a respectat uzurile parlamentare și nu s-a putut păstra în limitele constituționale, astfel că s-a ajuns la următoarea situație în viața politică și constituțională. Regele, nu domnește numai , ci el intervine și în actul guvernării, principiul separației puterilor în stat fiind nesocotit adesea, iar legislativul fiind subordonat executivului .

Regele numea guvernul, acesta organiza alegerile din care urmau să emane Corpurile legiuitoare, mecanismul delegat al funcționării sistemului parlamentar a condus la transformarea monarhiei în factor determinant al rulării diverselor grupuri și partide politice la putere la limitarea rolului parlamentului, la concentrarea eforturilor partidelor politice în direcția cuceririi unor poziții influente la palat, făcând astfel ca orientarea corpurilor electorale să nu aibă însemnătate hotărâtoare în aducerea lor la guvern.

În capitolul 4 al lucrării intitulat Modernizarea administrativă a României din perspectiva Constituției din 1923 și a legilor de organizare administrativă am evidențiat preocupările care au existat în această perioadă privind modernizarea instituțiilor , care s-au constituit într-un proces istoric de mare importanță, caracteristic acestei perioade.

Procesul a privit atât modernizarea instituțiilor, cât și unificarea administrativă atât în România , dar și în țările europene.

Complexitatea fenomenului generată de căutările în vederea stabilirii principiilor, a elaborării soluțiilor adecvate de realizare, care să țină seama de particularitățile locale, de armonizarea intereselor fundamentale ale statului cu ale cetățenilor, de disputele teoretice și practice cu tentă politică au făcut ca acest proces să se desfășoare, cu puține excepții într-un interval de timp destul de mare.

În desfășurarea acestui proces amplu cu implicații majore asupra evoluției de ansamblu a popoarelor am sesizat două etape mari: una până la primul război mondial în care fenomenul nu a avut o anvergură general europeană, ci mai mult național-statală și a doua etapă după prima mare conflagrație mondială , când harta politică a Europei a dobândit o înfățișare mai apropiată de aspirațiile de unitate ale popoarelor în care a devenit o preocupare general europeană și cu caracteristici comune mai multor state.

În lucrare noi ne-am ocupat de procesul de modernizare administrativă care cuprinde cea de-a doua perioadă atât în Europa, cât și în România.

Astfel, după război s-a simțit nevoia reorganizării politice și administrative pentru ca instituțiile noi ce aveau să creeze să corespundă împrejurărilor și stării lor pe care le înfăptuia

viața socială cum se spunea în Decretul francez din 1852 „, se poate governa de departe, dar se poate administra numai de aproape”.

Am prezentat reformele administrative care s-au petrecut în Anglia, în Franța, în Italia, în Prusia, Germania, Cehoslovacia, Polonia, Spania, subliniind că în această perioadă a fost un dialog continuu între specialiștii europeni, în cadrul unor congrese și conferințe internaționale, în paginile revistelor de specialitate, dialog menit să contribuie la cunoașterea mai aprofundată a legislației din diferitele țări , a principiilor de înlăptuire a unificării legislative, a realizărilor lor în acest plan, făcându-se chiar pași timizi de apropiere a legislației în unele domenii economice, culturale, ale învățământului, dar și în domeniul administrativ .

În ceea ce privește modernizarea administrativă a României în această perioadă , atât în România, cât și în statele europene pe care le-am menționat am subliniat existența mai multor tipuri de legislație, care după 1918 trebuia să fie unificată. Modalitățile adoptate în prima parte au fost aproape identice în sensul că s-au menținut în vigoare legile existente , după care unificarea s-a realizat diferențiat de la țară la țară , fiind sesizabile și unele proceduri asemănătoare. Când spunem acest lucru ne referim la România unde o perioadă de timp au fost menținute legile administrative din provincii și la Franța unde, de asemenea, în Alsacia și Lorena legile germane care nu veneau în contradicție cu legile franceze au fost înlocuite treptat .

Urmărind acest proces am scos în evidență faptul că în practica vieții constituționale a României postbelice s-a produs o împletire a principiilor și a modalităților de înlăptuire a unificării legislative, menținându-se pentru un timp scurt sau mai lung unele legi specifice doar unor regiuni, interferându-se cu extinderea tacită sau expresă a legilor din vechiul regat, cu promulgarea codurilor de unificare a legilor .

Ceea ce trebuie subliniat este faptul că legile de unificare din toate domeniile care au privit România ca un stat național, dispozițiile acestor legi s-au aplicat în mod egal asupra tuturor cetățenilor fără nici o deosebire etnică, de religie, fapt ce se cuvine a fi subliniat deoarece analiza realităților din diferite domenii confirmă această trăsătură fundamentală a vieții de stat românești din această perioadă.

Constituția din 1923 a pus la baza organizării statului principiul modern al separației puterilor și în consecință una din funcțiile însemnate ale puterii executive este cea administrativă.

În conținutul acestei funcții se regăesc anumite atribuții care constituie obiectul activității unor autorități publice distincte. În rândul acestor atribuții am nominalizat : definirea politicii generale a țării ; elaborarea proiectelor de lege, a actelor normative și individuale necesare aplicării legilor; luarea deciziilor pentru funcționarea serviciilor publice și a funcționarilor publici; întreprinderea unor măsuri de executare materială a legilor privind ordinea publică, dispersarea teritorială a forțelor armate, de poliție , precum și de conducerea relațiilor internaționale .

În mod tradițional executivul cuprinde două categorii de organe: șeful statului și guvernul, indiferent dacă acestea coexistă sau nu, iar atunci când coexistă, ele au funcții partajate și responsabilități diferite .

Una dintre cele mai importante funcții ale puterii executive este cea administrativă, administrația găsindu-și izvorul principal din constituție, dar și din lege , legea la rândul ei având ca izvor principal constituția, administrația fiind ramura puterii executive.

Doctrina a definit administrația centrală a statului care fiind aceea care cuprinde toate serviciile publice care sunt menite ca prin funcționarea lor să asigure bunul mers al activității statului,. Caracteristica administrației centrale este că funcționarii acestor servicii aparțin în mod direct de guvern și sunt numiți și revocați de acesta , administrația centrală fiind instrumentul prin care s-a creat statul unitar, potrivit art. 1 din Constituție.

Principiul după care funcționează administrația centrală este acela al unității administrației. Pentru a se menține unitatea administrativă este necesar ca anumite servicii care sunt considerate esențiale să fie încredințate conducerii directe a guvernului , a cărei menire este tocmai aceea de a realiza unitatea activității statului, însă acțiunea guvernului asupra funcționarilor din administrație este diferită .

Când vorbim de funcționari administrativi ale căror atribuții au o strânsă legătură cu atitudinea politică a guvernului (prefecți , secretari generali etc.) am observat că aceștia erau numiți pe criterii politice și erau înlocuiți în mod discreționar de către guvern. Dimpotrivă , când vorbim de funcționari administrativi propriu-ziși, dependența lor față de guvern a suferit anumite atenuări. Treptat și în România în această perioadă și-a făcut loc concepția că funcționarului public nu trebuie să i se ceară o anumită credință politică după guvernul care este la putere , încercându-se astfel să se scoată politica din administrație , aceasta fiind o concepție modernă cu privire la funcționarea administrației.

Constituția din 1923 în art. 8 alin., 3, 4 și 5 declară : legi speciale vor determina statutul funcționarilor publici; străinii nu pot fi admiși în funcțiile publice decât în cazuri excepționale statornicite de legi. În baza acestor dispoziții constituționale a fost adoptată Legea privind statutul funcționarilor publici la 23.11.1923. Această reformă a fost considerată una dintre cele mai importante și care a stat la baza organizării moderne a României .

Anibal Teodorescu despre această reformă spunea : „ Un stat a cărei organizare administrativă lasă de dorit este un stat care nu pricepe , nu se dă destulă atenție ceea ce este ca rezultat tot una nevoilor generale . În această privință este o constatare aproape banală că fără o așezare administrativă solidă nu se poate vorbi de organizarea sistematică a activității publice pe nici un tărâm.” Două erau principiile care trebuiau să stea la baza reformei administrative și pe care le evidențiem: scoaterea poliției din administrație și decentralizarea administrativă .

A scoate poliția din administrație spunea Anibal Teodorescu însemna „a-l lega pe funcționar de funcția lui, a-l emancipa de bunul plac al guvernelor trecătoare și a-i recunoaște stabilitatea „. Dar tendința statului modern este aceea că funcționarii publici nu trebuie să aibă numai un statut al lor care să le asigure stabilitatea și inamovibilitatea în funcțiile publice , ci și pregătirea profesională a acestora pentru a putea face față multiplelor nevoi ale societății .

În lucrare am evidențiat această preocupare privind perfecționarea funcționarilor administrativi la toate nivelurile , preocupări care au existat și la nivelul statelor europene. Astfel, această preocupare a existat atât în România, cât și în Anglia, Polonia, Franța, Spania .

În România preocupările pregătirii profesionale a funcționarilor publici au existat încă din 1914 însă intervenind războiul această idee a fost abandonată , ea revenind cu insistență în preocuparea factorilor politici și specialiștilor din domeniul administrativ după 1925.

Începând cu 1925 a fost creat de către Paul Negulescu Institutul de științe administrative, care în 1928 a fost transformat în stabiliment de utilitate publică , acordându-i-se personalitate juridică. Scopul acestui institut a fost acela de a pregăti funcționarii publici, de a crea o bază de studii și documentare și de a acorda o expertiză calificată factorilor decidenți în materie administrativă.

În 1936 a fost creat învățământul profesional administrativ și în același timp a fost adoptat Regulamentul din 18.09.1936 prin care era reglementată procedura de organizare și perfecționare a celor interesați de o carieră administrativă.

Tot în această perioadă doctrina de drept administrativ a început să fie interesată de principiile care trebuiau să stea la baza organizării administrației publice , respectiv principiul descentralizării administrative, principiu reglementat de art. 4, 41 și 108 din Constituție.

Centralizarea sau etatismul administrativ a avut însemnătatea lui în viața unui stat ca element care menținea și întărea viața statului .Dar în momentul în care statul s-a constituit , acest mecanism de a menține centralizarea administrativă cu sistemul în care funcționarii publici se bucurau de principiul inamovibilității și iresponsabilității funcției lor , singura

soluție care trebuia să stea la baza organizării administrației publice era descentralizarea administrativă.

Știința administrației din această perioadă are un rol important în dezvoltarea doctrinei de drept administrativ privind modernizarea administrației publice centrale și locale . Se pune accentul pe studierea tuturor problemelor relative la organizarea și funcționarea serviciilor publice, la funcționarea lor, la obiectul de recrutare al funcționarilor publici. Un rol important îl constituie conducerea, prepararea , coordonarea și controlul serviciilor publice. Realizarea acestor obiective se măsoară prin eficiență și eficacitate .

Un serviciu public inutil nu trebuie să fie menținut , deoarece împiedică realizarea intereselor generale care i-au fost încredințate. Unul dintre motivele invocate în legea administrativă din 1938 când s-au desființat județele a fost acela că județul ca persoană juridică , politico-teritorială nu a avut la dispoziție mijloacele necesare eficiente pentru ca să poată realiza atribuțiile sale. Cele mai multe județe trebuiau să primească subvenții de la stat pentru a putea plăti personalul . De altfel plata salariilor funcționarilor publici din administrația locală prin subvenții de la stat a fost o regulă în administrația publică din această perioadă.

Cercetarea pe care am întreprins-o în acest domeniu este foarte importantă , deoarece pentru prima dată într-o lucrare s-a scos în evidență concepția lui Henry Fayol care a susținut introducerea în administrația publică a principiilor de organizare din întreprinderile industriale.

În lucrarea sa „ Administrația Industrială și Generală” Henry Fayol semnificația cuvântului administrație a lărgit considerabil domeniul științei administrative . Ea îmbrățișează nu numai serviciile publice, ci și deprinderile de orice natură, de orice mărime, de orice formă și de orice obiect.

Toate întreprinderile indiferent că sunt de natură comercială sau administrativă au nevoie de prevedere, de organizare, de comandament, de coordonare și de control și trebuie să aibă la bază aceleași principii generale de conducere .

În lucrare am evidențiat și am grupat în 10 puncte ideile lui Henry Fayol care puteau duce la o organizare superioară din punct de vedere administrativ a administrației statului .

În ceea ce privește organizarea administrației centrale, abia prin legea de organizare a ministerelor din 2 aug. 1929 s-au corectat unele dintre criticile aduse administrației centrale, fiecare minister având obligația să-și creeze un punct de documentare administrativă, o documentare tehnică și o bibliotecă, în care să fie cuprinse baze de date, studii, documentații, analize statistice , etc.

Referitor la modernizarea administrației locale , am scos în evidență creșterea interesului opiniei publice față de problemele administrative, în această perioadă cristalizându-se un suflu nou mai critic în reviste de specialitate , în opiniile exprimate în doctrina de drept administrativ . În această perioadă sunt cunoscute opiniile exprimate de Paul Negulescu, G. Alexianu, Anibal Teodorescu , C.Dissescu, Romul Boilă , I M Stămbulescu, C Rarincescu, E. D. Tarangul .

Administrația locală a fost organizată pe principiul decentralizării administrative . Din păcate, prin legile de organizare a administrației locale care trebuiau să aibă la bază principiul descentralizării înscris în constituție, cu excepția legii din 1929, legea de unificare administrativă din 1925 și legea administrativă din 1936 au fost legi de centralizare administrativă.

Din punct de vedere administrativ teritorial, teritoriul statului a fost împărțit în județe și comune, iar ca unitate intermediară administrativă între comună și județ a fost păstrată plasa ca unitate administrativă de desconcentrare.

În organizarea județeană întâlnim două tipuri de organe: deliberative și executive , respectiv prefectul , consiliul județean , delegația permanentă a consiliului județean și consiliul de prefectură. Ca șef al administrației județene, prefectul era șeful ierarhic al tuturor

funcționarilor județeni care împreună cu delegația permanentă a consiliului îi numea, îi revoca în funcții și aveau putere disciplinară asupra lor.

Legea din 1925 a fost considerată ca o lege de centralizare administrativă, idee pe care am desprins-o din felul atribuțiilor pe care le îndeplineau organele administrației locale în raport cu atribuțiile reprezentantului guvernului care era prefectul, subprefectul, pretorul, notarul, ministerul de interne și consiliul superior administrativ.

Legea din 1929 a fost o lege de descentralizare administrativă, însă a fost mai mult un model teoretic și a întâmpinat dificultăți în aplicarea practică în administrație, fiind schimbată până în 1936 de 11 ori.

Prin legea din 1936 se revine parțial la principiul centralizării administrative al legii din 1925.

Concluzia pe care am tras-o din legile administrative adoptate în baza Constituției din 1923 a fost aceea că legile și-au propus organizarea administrației locale pe baza principiului descentralizării înscris în art. 4, 41, 108, dar gradul atins de acestea a fost diferit de lege la lege. Legea din 1929 a înfăptuit o descentralizare mai largă dar a adus după sine o birocratizare accentuată a administrației publice, făcând imposibilă aplicarea practică a legii. În același timp schimbările dese de guvern care au antrenat și numirea de noi prefecti, dizolvarea numeroaselor consilii comunale și județene, faptul că abia în 1926 au fost alese primele consilii județene au împiedicat pe lângă alte numeroase motive bunul mers al administrației publice.

Lipsa resurselor financiare cauzate din lipsa unei economii și industrii moderne, disproporțiile existente între județene din punct de vedere teritorial dar și concentrarea economiei și a populației în anumite zone, cultura, lipsa unui spirit public, obiceiurile specifice românilor, voința elitei politice, toate acestea au făcut să se întârzie procesul modernizării administrației și de asemenea să nu fie organizată pe principiul unei reale descentralizări administrative.

Mai subliniem că deși doctrina de drept administrativ în această perioadă a fost una dintre cele mai moderne și în spirit european, ea a influențat foarte puțin procesul de legiferare în administrație. Cu toate acestea elita politică, elita administrativă, opinia publică atât cât a existat și-au unit eforturile pentru începutul unei modernizări administrative a României și pe alocuri chiar au reușit.

În partea a II-a a lucrării Centralizare și descentralizare administrativă în România. Doctrina administrativă interbelică, în capitolul 5 intitulat Coordonatele juridice de evoluție a instituției centralizării și descentralizării administrative, am scos în evidență principalele teorii și opinii exprimate în doctrină cu privire la centralizarea și descentralizarea administrativă.

Problema centralizării și descentralizării în administrația publică, care se exprimă în cele din urmă în gradul de autonomie, în rezolvarea problemelor în unitățile administrative – teritoriale s-a pus în perioada interbelică, în orice stat, indiferent de structura sa, de forma de guvernământ sau de regimul politic.

Fără îndoială că au existat trăsături și aspecte specifice, diferențiate după cum a fost vorba de un stat unitar în cazul României, de state federative cum era Germania, de forma de guvernământ monarhică sau republicană sau de regimul politic constituțional.

În această perioadă centralizarea și descentralizarea în administrație a fost o preocupare constantă, manifestată atât la nivelul clasei politice, dar și la nivelul doctrinei. Clasa politică s-a manifestat mai mult în parlament, fie cu ocazia dezbaterilor care au avut loc cu ocazia adoptării Constituției din 1923, fie cu ocazia adoptării legilor de organizare administrativă.

Subliniem că deși toate legile în expunerile de motive scoteau în evidență necesitatea organizării administrației pe baza principiului descentralizării administrative, legea de

unificare administrativă din 1925 și din 1936 așa cum rezultă din conținutul lor, au aplicat principiul centralizării mai accentuate sau mai atenuate .

La nivelul doctrinei scoatem în evidență contribuția avută de Anibal Teodorescu, Paul Negulescu, Gh.Alexianu, Marin Văraru, cu privire la definirea conținutului noțiunii de centralizare, descentralizare administrativă, desconcentrare administrativă și tutelă administrativă.

Am scos în evidență de asemenea modul cum a fost influențată doctrina românească din această perioadă de doctrina străină, respectiv opiniile exprimate de Hans Kelsen, în lucrarea sa „Împărțirea teritorială a statului – Teorii asupra centralizării și decentralizării administrative”, Gaston Jeze, Leon Duguit, Marcel Hauriou și H. D. Berthelemy din doctrina franceză.

Nu au existat opinii diferite cu privire la conținutul noțiunilor de centralizare și descentralizare administrativă, în unanimitate doctrina evidențiind avantajele organizării administrației pe baza principiului descentralizării administrative, însă aplicarea principiului este diferit de la o perioadă la alta a dezvoltării societății .

În lucrare am scos în evidență avantajele și dezavantajele pe care le are centralizarea sau descentralizarea administrativă, arătând că gradul de descentralizare potrivit doctrinei poate să depindă de: numărul serviciilor publice date în competența autorităților locale; cu cât numărul acesta este mai mare, cu atât va fi mai mare descentralizarea și invers, cu cât numărul serviciilor publice va fi mai mic, cu atât descentralizarea este mai mică .

De asemenea descentralizarea depinde de modul cum sunt organizate autoritățile publice locale și raporturile lor cu cele centrale; autoritățile locale pot fi alese în cazul în care descentralizarea este mai mare sau numite de către autoritățile centrale, caz în care descentralizarea este mai mică. În cazul în care autoritățile locale sunt alese, poate exista condiția care să fie confirmată de autoritățile centrale, situație în care descentralizarea suferă.

Cu cât autoritatea centrală avea dreptul de a dizolva, demite, suspenda autoritatea locală și cu cât aceste drepturi se întâmplau mai frecvent, cu atât descentralizarea era mai mică. În ceea ce privește tutela administrativă, subliniem faptul că cu cât tutela administrativă privea numai legalitatea actelor emise de autoritatea locală, descentralizarea era mai mare decât atunci când privea și oportunitatea actelor. În funcție de atribuțiile organului de tutelă, putem să ne dăm seama dacă descentralizarea era mai mare sau mai mică și de asemenea de numărul actelor supuse tutelei .

Descentralizarea administrativă nu trebuie confundată cu un complex de măsuri administrative intermediare între cele două sisteme cunoscute cu desconcentrarea administrativă. Desconcentrarea administrativă era o centralizare actuală perioadei la care ne referim sau o slabă descentralizare. Ceea ce o apropia de centralizare era faptul că titularii puterii locale nu erau aleși de electoratul local ci erau numiți de la centru.

Era vorba de un transfer al atribuțiilor de la nivel central către administrația locală unor funcționari numiți de administrația centrală. Cu cât aceste atribuții care se transferau erau mai mari, cu atât desconcentrarea administrativă era mai largă.

În cazul desconcentrării administrative autoritatea publică locală rămâne parte integrantă în sistemul ierarhiei centrale. Deciziile date în competența autorităților publice locale sunt luate de aceasta, însă sub puterea ierarhică a autorităților centrale care poate să dea ordine și instrucțiuni cu privire la deciziile pe care le ia autoritatea locală. De aceea ea apare ca o măsură intermediară menită să pregătească calea descentralizării administrative cu care nu trebuie confundată.

În lucrare am analizat și regimul de tutelă administrativă și necesitatea tutelei în organizarea administrativă , scoțând în evidență că problema tutelei administrative se pune numai între acele autorități administrative între care nu există subordonare ierarhică , între un subiect din sfera puterii executive și unul din afara acesteia .

În esență tutela administrativă dă dreptul autorității tutelare de a aproba, anula sau suspenda anumite acte ale autorităților descentralizate pentru motive de legalitate și nu pentru motive de oportunitate .

Sistemul adoptat de legiuitorul român prin legile din 1925 și Legea din 1926 , atunci când a organizat administrația publică locală a fost unul de centralizare administrativă realizat printr-o tutelă administrativă accentuată, spre deosebire de legea organizării administrației locale, unde tutela administrativă deși exagerată, ea era realizată de organe ale administrației locale .

În partea a III-a a lucrării intitulată Legislația privind organizarea administrativ teritorială a României în lumina prevederilor Constituției din 1923 , în capitolul 6 am analizat organizarea unitară a administrației locale din România prin legea de unificare administrativă din 1925.

Considerăm că meritul științific al acestei părți din lucrare este că scoate în evidență nu numai concepția legiuitorului din 1925 cu privire la legea prin care se unificau cele patru sisteme administrative diferite existente în România după 1918, dar realizăm și o analiză din punct de vedere juridic al conținutului legii și scoatem în evidență cum au fost reflectate principiile de centralizare și descentralizare prin lege.

De asemenea, facem trimitere și la problemele de drept comparat privind organizarea comunală în diverse sisteme legislative. În această perioadă în dreptul comparat s-au distins trei sisteme în privința ideilor predominante care au stat la baza organizării comunale . Precizăm că nu a existat o identitate perfectă între regimurile comunale ale statelor care fac parte din același sistem ci numai similitudinea anumitor caractere esențiale a permis doctrinei să le așeze în aceeași categorie .

Astfel au fost: sistemul autonomiei complete, sistemul autonomiei limitate și sistemul tutelei administrative .

Dintre statele care au îmbrățișat sistemul tutelei administrative sau al competenței limitate au făcut parte Franța , Spania , Italia , Rusia ,România. După Paul Negulescu evoluția organizării comunale moderne a cuprins două epoci : epoca unei centralizări care a durat până în 1894 și epoca unei centralizări exagerate care a durat de 1894 până la 1925, la care Ion Gh.Vîntu a mai adăugat la cele două epoci încă una și anume epoca primelor începuturi de descentralizare inaugurată prin Legea din 1925.

Principiile cardinale care au călăuzit legiuitorul român când a fost adoptată legea de unificare administrativă au fost două: a) reforma administrativă nu trebuia să primejduiască unitatea națională și siguranța statului , acest principiu fiind în concordanță cu art. 1 din Constituție; b) reforma trebuia să aibă la bază decentralizarea administrativă.

Primul scop al legiuitorului a fost acela să asigure unitatea națională și politică a statului printr-o lege de unificare administrativă care a creat un regim general și uniform al vieții locale din vechiul regat și în mod cu totul secundar ele s-au ocupat de atribuțiile organelor comunale, extinzându-le într-o oarecare măsură, fără însă a transforma caracterul centralizator al organizării administrației, ideea care rezultă atât din dezbaterile parlamentare, cât și din textele legii .

Din analiza textelor legii am reținut : dreptul de coordonare și de control al administrației locale de către prefectul județului , care era capul administrației , ministerul de interne, consiliul superior administrativ; dreptul de întocmire a regulamentelor și puterea reglementară a județelor, dreptul de executare a deciziilor și regulamentelor județene și ordinilor ministeriale relative la administrația de stat, dreptul de organizare al administrației comunale și județene și tutela administrativă, omniprezentă în dispozițiile legii .

Am analizat de asemenea modul cum a fost organizat consiliul comunal și am analizat din punct de vedere juridic situația consilierilor aleși, a consilierilor de drept și a celor cooptați. Această problemă a scăpat legiuitorului, de aceea am considerat necesar să analizăm

care este statutul juridic al consilierilor de drept și cooptați și care sunt consecințele exercitării funcției lor în consiliile comunale .

Pornind de la dispozițiile cuprinse în art. 19 din Legea de unificare administrativă , care face distincția între consilierii de drept care și-au câștigat această calitate în baza drepturilor pe care le-o conferea funcția lor și consilierii de drept desemnați printr-un mandat electiv de anumite persoane juridice am ajuns la concluzia că dreptul consilierilor din prima categorie nu putea fi încălcat nici chiar de autoritatea care i-a trimis în conciliu și pe care o reprezentau, pe când mandatul celor din a doua categorie putea să înceteze și înainte de expirarea termenului pentru care au fost aleși .

În ceea ce privește caracterul mandatului consilierului de drept, acesta odată acceptat devenea obligatoriu ca și în cazul consilierilor aleși .

Referitor la atribuțiile consiliului acestea erau limitate la acte administrative de mică însemnătate , pentru restul actelor trebuia cerută aprobarea de la organele de tutelă administrativă și de control.

Ca reprezentanți ai autorității centrale în comună, respectiv organe de tutelă administrativă și de control întâlnim notarul, pretorul, prefectul, delegația permanentă județeană, ministerul de interne și consiliul superior administrativ .

Ca inovații pe care le aduce legea de unificare administrativă în organizarea modernă a serviciilor publice comunale întâlnim posibilitatea de concesiunea întreprinderilor, regia, programul de lucrări, principiul răspunderii comunei și a prepușilor ei pentru actele de administrație, concilierea și arbitrajul.

Caracteristica sistemului administrativ organizat prin această lege a fost aceea că puterea centrală exercita un control activ și permanent asupra deliberărilor consiliilor comunale și județene a căror competență era limitată la acte de mică valoare. Deși legiuitorul a reglementat prin lege principiul deliberărilor reglementare, el însuși nu a ținut cont de acesta și a supus administrația unei tutele excesive. O altă caracteristică a acestui sistem a constat în aceea că de cele mai multe ori controlul ierarhic se executa nu de un organ administrativ jurisdicțional, ci de un agent al guvernului .

În capitolul 7 al lucrării reforma administrației locale prin Legea din 3 august 1929 am scos în evidență concepția care va sta la baza organizării administrativ - teritoriale a României sub imperiul acestei legi .

Această lege va avea la bază principiul descentralizării administrative ce se va realiza ținându-se cont de sistemele administrative care au existat anterior anului 1918 în Transilvania , Bucovina și Basarabia.

Ca o inovație pe care o aduce legea în direcția descentralizării administrative constă în electivitatea organului administrativ al administrației județene care nu mai este prefectul județului , ci președintele delegației consiliului județean așa cum a existat înainte de unire în Ardeal și Bucovina.

O altă inovație pe care o aduce legea este aceea că statul este înzestrat cu personalitate juridică ca și comuna, se organizează justiția administrativă prin comitetele locale de revizuire și comitetul central de revizuire și directoratele ministeriale ca organe de desconcentrare administrativă.

Ca organe de tutelă administrativă întâlnim: delegația consiliului comunei rurale formată din mai multe sate și primarul ei, care exercita sub supravegherea delegației județene tutela administrativă asupra satelor din cuprinsul comunei, delegația consiliului județean cu președintele ei care exercita tutela asupra comunelor urbane , rurale și asupra satelor , indirect prin mijlocirea delegației consiliului comunal și direct în condițiile legii, comitetele locale de revizuire care exercitau tutela asupra județelor și municipiilor în primă instanță și în a doua instanță asupra satelor și comunelor în condițiile legii , comitetului central de revizuire care în primă instanță și în apel exercita controlul în ceea ce privește exercițiul tutelei de către

comitetele locale de revizuire asupra județelor și comunelor și ministerul de interne și consiliile de miniștrii în cazurile stabilite de lege .

În afară de aceste organe de tutelă mai aveau dreptul să exercite un control și o inspecție prefectul județului , directorul ministerial al directoratului și ministerul de interne care avea un drept general de control și supraveghere asupra administrațiilor de autonomie locală din cuprinsul țării .

În lucrare am făcut trimitere și la o bogată jurisprudență a comitetului local și central de revizuire Cluj, lucrare publicată de Emil Deciu, care a îndeplinit funcția de judecător administrativ .

Am scos în evidență criticile extrem de interesante care s-au adus legii încă de la adoptarea ei și în perioada scurtă în care legea a fost în vigoare .

Astfel printre criticile aduse legii au fost : a) legea a creat patru organe de administrație locală : satul, comuna, județul și regiunea, sau administrația generală a județelor reușind să îngreuneze activitatea administrației; b) creând organe multiple le-a dat atribuții foarte asemănătoare care mergeau până la suprapunere. Astfel prin art. 26,35,51,55,455, 456 se stabileau aceleași atribuții pentru sate și comunele rurale, motiv pentru care comuna rurală din acest punct de vedere își pierdea rațiunea de a mai fi constituită; c) tutela jurisdicțională așa cum a fost organizată ca instanță de fond și instanță de recurs, alături de instanțele de contencios administrativ, a provocat o încetineală inadmisibilă în soluționarea conflictelor juridice din administrație, d) a creat organe paralele respectiv prefectul ca organ de control al puterii centrale și administratorul județului care era ales , între aceștia doi existând nenumărate conflicte și neînțelegeri; e) crearea regiunilor și directoratelor precum și funcționarea acestora s-a dovedit mai mult teoretică fără puțința de a se realiza în practică.

Toate aceste critici nu au făcut altceva decât ca legea să fie modificată și amendată de 11 ori , astfel că în 1936 ea nu mai semăna deloc cu aceea din 1929.

În capitolul 8 al lucrării am analizat legea administrativă din 1936 și principiile care au justificat discutarea și votarea noii legi administrative.

Legea a avut ca și scop întărirea autorității puterii publice și locale, principalele inovații priveau: alegerile administrative, funcționarea și durata consiliilor locale, atribuțiile prefectului și subprefectului, selecționarea personalului administrativ, planurile edilitare și sistematizare la orașe și județe, asociația diferitelor administrații, exercitarea dreptului de petiționare și o nouă organizare a curților administrative .

Ceea ce este caracteristic acestei legi este faptul că cu puține atenuări s-a revenit la sistemul de centralizare administrativă instituit prin legea de unificare administrativă din 1925.

În partea a IV a lucrării, în capitolul 9 am realizat un studiu de caz privind organizarea administrativ - teritorială a Județului Gorj – în perioada 1918-1937.

Scopul cercetării noastre, care s-a axat pe documentele de arhivă dar și pe unele lucrări și documente publicate a fost acela de a ne face o imagine asupra modului cum a fost organizată administrația județeană și a comunei urbane Tg-Jiu, în baza legii de unificare administrativă din 1925, a legii de organizare a administrație locale din 1929 și a legii administrative din 1936.

După ce am făcut o scurtă prezentare a județului Gorj în perioada interbelică din punct de vedere geografic, istoric a populației, a economiei județului, a finanțelor publice , a drumurilor și comunicațiilor, a învățământului și a culturii, precum și viața politică și oamenii politici, am analizat activitatea organelor administrative sub regimul legii de unificare administrativă din 1925.

Din punct de vedere al împărțirii administrativ - teritoriale , din documentele de arhivă am scos în evidență faptul că în perioada 1918-1925 dar și după această perioadă , au avut loc numeroase, alipiri, dezlipiri de sate și comune, astfel că în 1925 județul Gorj era

împărțit în 152 de comune la care s-a adăugat comuna urbană Tg-Jiu. Această împărțire administrativ teritorială a județului în comune a fost în concordanță cu concepția legiuitorului din 1925 când s-a stabilit numărul județelor și al comunelor .

În ceea ce privește plasa ca unitate administrativ-teritorială de legătură între județ și comună, în județul Gorj au existat 8 plăși conduse de administratorii de plasă, după cum urmează: plasa Brădiceni devenită plasa Vulcan în 1925 avea reședința în comuna rurală Brădiceni și era administrată de Trifon Geamănu care gira și plasa Ocolu cu reședința în Petrești Vărsături; plasa Novaci avea reședința în Tg-Cărbunești și era administrată de I Schelarie titular de plasă; plasa Bibești denumită și plasa Gilortului avea reședința în comuna Bibești și era administrată de C A Popescu titular; plasa Hurezani denumită și plasa Amaradia, era administrată de Constantin Negrescu, titular, plasa Peșteana devenită plasa Jiu, avea reședința în comuna Peșteana Jiu, administrată de S. Duțulescu titular și plasa Turceni devenită plasa Jilțu, era girată tot de S. Duțulescu. Tabloul cu plasele și comunele le-am prezentat în anexa la lucrare.

În fruntea consiliului județean se afla prefectul județului Ion Micodin , care se va dovedi cel mai longeviv prefect al județului dacă ne gândim că în perioada cuprinsă între 1918-1937 din cauza deselor schimbări guvernamentale la cârma județului Gorj s-au perindat 24 de prefecti.

Schimbarea prea deasă a prefectilor în raport de schimbările de guvern care s-au petrecut în această perioadă s-au repercutat în sens negativ în ceea ce privește administrația județeană.

Deoarece legea de unificare administrativă a fost adoptată cu întârziere, aproape la sfârșitul guvernării liberale iar regulamentul pentru aplicarea legii a fost adoptat în ianuarie 1926, în județul Gorj ca de altfel în întreaga țară au funcționat numai comisii interimare. Activitatea acestora era limitată de lege în sensul că acestea se ocupau numai cu rezolvarea unor probleme urgente. În mod excepțional comisiile interimare puteau să aprobe bugetul , proiectul de buget fiind întocmit de primar , urmând să fie după aceea supus spre aprobare prefectului județului și ministerului de interne.

În general activitatea comisiilor așa cum rezultă din documentele de arhivă s-a mărginit fie la reparația unor școli , fie la construcția unor școli noi, întreținerea căilor de comunicații, alinierea unor străzi sau deschiderea altor străzi.

Ca organe de desconcentrare administrativă întâlnim: consilieratul agricol , care este atestat documentar începând cu 1918, când prin instrucțiuni ale Ministerului Agriculturii i se stabilesc ca și sarcini de a conduce și supraveghea întreaga agricultură a județului, a obștilor sătești și luarea măsurilor ce decurgeau din legile de reformă agrară. Consilieratul întocmea statistici, distribuia semințe și alte materiale, aplica ordinele și regulamentele Casei Centrale a Cooperăției și Împroprietăririi.

După adoptarea legii din 1921 atribuțiile consilieratului agricol au fost concertate în principal asupra legii de reformă agrară.

Administrația Financiară a Județului Gorj era condusă de PP Ștefan și se ocupa în principal de strângerea impozitelor și taxelor și controlul asupra modului cum erau cheltuiți banii publici. Administrația Financiară avea în componența sa un subadministrator, 4 șefi de secție, 31 de funcționari, 7 controlori, 14 agenți de constatare în județ, 48 perceptori și 194 agenți fiscali .

Veniturile generale ale județului erau de 140 milioane , iar cheltuielile erau de 121 milioane .

Un rol important l-a avut Inspectoratul Școlar al Județului Gorj-sectorul inspectorat . În județul Gorj revizor școlar era Ion Cioată. Preocuparea Inspectoratului Școlar al Județului Gorj în special era îndreptată numirea învățătorilor suplینitori, propunerea învățătorilor, motivarea absențelor, acordarea concediilor cadrelor didactice, pregătirea proiectelor de buget, etc.

Comitetul Școlar Județean Gorj a fost înființat în baza decretului – lege 3138/14 iulie 1919 și funcționa pe lângă școlile primare, secundare, normale și profesionale .

Prin intermediul comitetelor școlare se facilita rezolvarea problemelor de ordin financiar și material al învățământului și sprijinirea procesului de învățământ.

Din documentele de arhivă rezultă că Comitetul Școlar Județean Gorj s-a constituit la 3 aug. 1920 când printr-un proces verbal se recomanda numirea în posturile de contabil – verificator și de arhivar a acestui comitet pe domenii, fiind încadrați Alexandru Vasilescu și N. Șatoi. Procesul verbal era semnat de Prefectul județului Alexnadure Bădescu și de revizorul școlar Ion Cioată .

Serviciul sanitar era subordonat din punct de vedere profesional după 1922 Ministerului Sănătății și Ocrotirilor Sociale, dar și Inspectorului general sanitar al Prefectului Gorj . Serviciul sanitar a fost condus de Cristea Botez ajutat prin sate de 60 de agenți sanitari .

Delegația permanentă a județului era compusă din V. I. Drăgoescu, CC Pîrîianu , V Uscățescu, C Mihăilescu, C. Măruțescu , Gh.Niculescu, D.C. Rebedea și N I Cartianu în fruntea căreia se afla prefectul Ioan Nicodin ajutat de Emil Haiducescu –director al prefecturii .

Tot în județul Gorj existau 137 notari .

Organele comunei urbane Tg-Jiu în perioada 1919/13 iunie 1925 . Activitățile desfășurate de comisiile interimare.

Comisiile interimare au funcționat o perioadă de 6 ani , începând cu 1920 până în 1926 când a fost ales primul conciliu al comunei urbane Tg-Jiu, în baza Legii din 1925. Și aceste comisii s-au schimbat foarte des, până în 1926 funcționând 8 comisii interimare.

Din activitatea acestor comisii reținem : aprobarea proiectelor de buget, iar ca lucrări de interes public au fost realizate : baia comunală, îmbunătățiri aduse halei , reparații de școli, construcția cazărni pompierilor, poduri , străzi .

În 1926 a fost ales primul consiliu local , iar primar al orașului a fost Constantin Bălănescu. Lista celor 15 consilieri aleși aparținea în întregime Partidului Național Liberal. Ne-a atras atenția soluționarea incompatibilităților și a incapacităților privind constituirea consiliului comunal, a primarului și a delegației permanente .

Legea de unificare administrativă în art. 160 și 161 prevedea anumite incompatibilități cu privire la alegerea primarului, a delegației permanente și a consilierilor. Cum în consiliul local erau de regulă alese persoane care în mod direct sau indirect prestau activități pentru primărie și serviciile publice prin firmele pe care le aveau , incompatibilitățile în care se aflat primarul , membrii delegației permanente dar și consilierii aleși au fost sesizate de către inspectorul general administrativ D Cristea.

Discutate în ședințele consiliului local motivele de incompatibilitate la cererea prefecturii și a ministerului de interne acestea au fost respinse.

Ca preocupări ale administrației în această perioadă evidențiem unele lucrări edilitare și de urbanism, ce priveau canalizarea orașului, aprovizionarea cu apă, iluminatul casnic, salubritatea orașului, aprovizionarea populației cu produse alimentare, construcția de școli, deschiderea de noi străzi și modernizarea altora .

Legea din 1925 avea să fie înlocuită cu Legea administrației locale din 1929. Pornind de la alte concepții privind organizarea administrativ teritorială a județului , numărul comunelor scade de la 152 la numai 21, la care se adaugă comuna urbană Tg-Jiu .

Comuna cu cele mai multe sate din județ era comuna Albeni cu 32 sate.

Consiliul Local al orașului Tg-Jiu este ales în baza legii de organizare administrativă în decembrie 1929 și avea în componența sa 23 de consilieri dintre care 15 aleși și 8 de drept. De această dată printre consilieri vom întâlni nu numai comercianți, ci și avocați, profesori, medici, învățători .

Și numărul plășilor scade de la 8 la 4, fiind organizate plasa Gilortul, plasa Jiul , plasa Novaci și plasa Vulcana . Această lege va fi modificată în curând, astfel că numărul

comunelor în 1931 este de 130 față de 21 cât erau în 1929, însă numărul plășilor rămâne același .

Ca și activitate a organelor administrației locale se continuă fie modernizarea unor școli, fie construcția altora, însă reținem că neexistând un program de modernizare a orașului , multe lucrări nu s-au terminat niciodată, iar altele au fost abandonate fie din lipsa resurselor financiare, fie din interes politic .

Clientelismul politic și demagogia, perioada prea mare de timp în care nu au funcționat organe alese a făcut ca viața administrativă să progrese cu multă greutate . S-a manifestat în general un interes deosebit pentru prezenta fie în comisiile interimare , fie în consiliile locale alese a comercianților care nu aveau nici o pregătire specială administrativă , singurul lor interes fiind acela de a le prospera afacerile .

Cu toate acestea, deși reformele au mers foarte greoi, s-au făcut multe experimente administrative, unele justificate, județul Gorj în a doua jumătate al secolului XX nu mai semăna cu cel din secolul anterior .

S-au dezvoltat liniile de comunicație, au apărut unele mijloace de transport în comun , s-a îmbunătățit rețeaua de drumuri , iar populația rurală cunoaște o migrație spre orașul Tg-Jiu , dar în special înspre centrele urbane mari . În oraș apar primele fabrici (mai mult ateliere) de cărămidă, tutun, o parte din oraș este electrificată, străzile fie se pietruiesc, fie se asfaltează, astfel capitala județului capătă un aspect mai urban decât un târg al negustorilor .