

ANALELE ȘTIINȚIFICE ALE UNIVERSITĂȚII „AL.I.CUZA” IAȘI
Tomul LII, Științe Juridice, 2006

**REFLECTAREA TRANSFORMĂRILOR POLITICE ȘI
CONSTITUȚIONALE DIN ANII 1938-1941 ÎN CONTRIBUȚIILE LUI
CONSTANTIN C. ANGELESCU ÎN “ARHIVA DE DREPT PUBLIC”**

MARIUS BALAN

Raporturile dintre sfera juridică și cea politică au fost dintotdeauna controversate. Proximitatea profesiei lor față de acțiunea deținătorilor puterii îi pune pe juriști nu rareori într-o situație delicată. Poziția lor devine de-a dreptul precară în cazul schimbărilor de regim politic. Viziunea unui jurist este în mare măsură etatistă; el nu poate decât cu greu ignora continuitatea statului și persistența instituțiilor și angrenajelor normative care dau consistență autorității acestuia. Validitatea concluziilor și soluțiilor sale depinde în mare măsură de audiența pe care o găsește în rândul deținătorilor puterii. Prin urmare el va fi mai moderat sau chiar precaut în formularea de judecăți critice în privința deciziilor sau opțiunilor politice, mai ales în cazul în care acestea vin din partea guvernanților. Abandonarea acestei rezerve oportuniste îi va aduce poate lauri unei splendide atitudini civice dar îl va lipsi în mod cert de posibilitatea de a influența în mod eficient politica juridică și practica instituțională a statului.

Credibilitatea și eficiența operei juristului este însă pusă la grea încercare în cazul schimbărilor de regim politic, mai ales atunci când succesiunea la putere este însoțită de violență. Etosul și retorica fiecărei noi puteri care se pretinde revoluționară sunt radical antietatice. Ca avocat al ordinii statale, juristul se vede supus atacurilor concomitente din partea noilor potenți – care văd în el simbolul orânduirii revoluate – și al criticilor și oponenților regimului, care văd în el oportunistul care se pliază la cerințele oricărei puteri. Discursul său axat pe continuitatea ordinii juridice și a instituțiilor îl va face suspect tuturor taberelor implicate în conflict.

Retorica sa caracterizată, conform unor cerințe tactice elementare și de circumstanță, prin evitarea formulelor care să contravină fățiș tipului de discurs practicat de învingătorii momentani și prin utilizarea unor teze, concepte, citate și lozinci ale acestora pentru fundamentarea propriilor concluzii este suspectă în ochii tuturor: ca tentativă ipocrită de acomodare sau mai grav, ca încercare perfidă de virusare doctrinară a purității ideologice de către unii, ca adoptare servilă și grăbită a concepțiilor noilor stăpânitori de către alții. În aceste condiții, supraviețuirea profesională a juristului puțin înclinat spre compromisuri morale

depinde de abilitatea sa de a se trece neobservat în afara sferei strict profesionale: refugiul în teme și domenii specioase, negrevate politic, evitarea atitudinilor extreme, „orientarea” în raport de atitudinea majorității, clamarea – fără exces de zel – a fidelității față de regim, concomitent cu adoptarea în practică a unor soluții ce se îndepărtează tacit și la limita tolerabilului de „linia partidului” și grija de a nu ieși în evidență. Urmarea acestor prescripții oferă șanse apreciabile de a ieși necompromis pe plan profesional dintr-o epocă funestă, dat fiind faptul că se vor găsi mereu confrăți ambițioși sau mânați de zel care să supraliciteze oferta ideologică a puterii, preluând asupra lor stigmatul colaborării cu regimul. Tacticile de supraviețuire personală nu rezolvă însă problema de ansamblu a vulnerabilității dreptului și a profesiei juridice în epoci de instaurare a nedreptății; pe un plan mai general, problema aceasta se pune, la parametrii evident diferiți, în cazul fiecărei alternanțe de putere în stat. Noilor priorități și opțiuni strategice clamate de noii guvernanți, soluțiilor imperioase susținute de aceștia, obiectivelor politice superioare și voinței populare pe care pretind că o întruchipează li se sacrifică adesea garanții ale statului de drept, ale ordinii și stabilității, privite ca depășite și inactuale, aparținând exclusiv trecutului.

Situația specialiștilor în drept constituțional este în cel mai înalt grad afectată de asemenea factori. Într-o formulare al lui Ernst Jünger referitoare la Carl Schmitt, dar valabilă pentru orice constituționalist proeminent, „... ca adept al gândirii clasice în jurisprudență, el este subordonat coroanei și situația lui devine penibilă atunci când o garnitură a demosului o schimbă pe alta. Odată cu ridicarea puterilor ilegitime, în locul juriștilor Coroanei rămâne un vacuum, iar încercarea de a-l umple se face pe socoteala reputației. Acestea sunt ghinioanele profesiei”¹.

Pentru a aprecia la justa valoare semnificația contribuțiilor lui Constantin C. Angelescu la revista condusă de el, „Arhiva de Drept Public”, sunt necesare câteva considerații prealabile asupra literaturii juridice a epocii. Vom încerca apoi să reconstituim poziția profesorului ieșean pe baza contribuțiilor sale publicistice, dar și a conținutului articolelor, studiilor și recenziilor celorlalți autori ai revistei, de a cărei orientare generală era responsabil. În fine, vom căuta să formulăm, pe baza modelului oferit de Constantin C. Angelescu, câteva concluzii generale în privința atitudinii posibile a unui jurist în epoci de criză.

¹ Nota din 14 decembrie 1943, din *Das Zweite Pariser Tagebuch* în Ernst Jünger, *Strahlungen II*, dtv / Klett-Cotta, Stuttgart, 1988, p. 196. Textul în limba română a fost preluat după Ernst Jünger, *Jurnale pariziene*, traducere din germană și prefață de Viorica Nișcov, Humanitas, București, 1997, p. 326.

Schimbările politice din perioada pe care o avem în vedere s-au succedat rapid, fiind în mare măsură influențate de constelația de forțe din exterior. În ciuda amputărilor teritoriale, a răsturnărilor de alianțe și adversității uneori violente a guvernanților momentani față de cei precedenți, statul român s-a menținut iar instituțiile sale au continuat să funcționeze. Cu excepția restricțiilor dictate de politica rasială, și spre deosebire de epoca totalitarismului comunist, categorii sociale precum cele ale magistraților, profesorilor universitari armata sau corpul funcționarilor publici nu au fost afectate de măsuri de epurare politică. Exprimarea în public a unor opinii contrare curentului general naționalist și autoritarist putea avea consecințe profesionale sau chiar penale pentru contravenienți, dar exprimarea fățișă a adeziunii față de „ordinea nouă” sau mai precis față de succesivele „ordini noi”, și, mai ales, intensitatea și gradul acestor profesioni de credință țineau de opțiunea personală a fiecăruia. Există posibilitatea de a păstra tăcerea în privința aspectelor negative, fără consecințe directe și imediate.

Această relativă instabilitate i-a determinat pe juriști să fie în general mai rezervați în angajamente politice și în adeziunea față de noile realități. Dacă adoptarea noii Constituții din 27 februarie 1938 a declanșat o euforie publicistică, aproape toți autorii importanți de drept public – cu excepția notabilă a lui Constantin C. Angelescu – semnând câte o contribuție mai mult sau mai puțin apologetică², succesiunea rapidă a evenimentelor în anii următori a fost de natură a îndemna la reținere și prudență. Semnificativ este faptul că în special profesorii consacrați au evitat să abordeze temele oferite de noua realitate politică, menținându-și centrul de atenție al demersului lor publicistic în zona instituțiilor juridice deja consacrate (contract, contencios administrativ, regimul cetățeniei, delegare legislativă etc.). Interes sau chiar un anumit entuziasm față de noile evoluții au manifestat în general cercetătorii și profesorii mai tineri; este însă greu de stabilit măsura în care aceasta se datorează dorinței de afirmare și promovare politică și profesională sau mai degrabă interesului științific față de probleme juridice și politice noi și nemaiîntâlnite. Receptivitatea față de noutăți și graba în a le înregistra și interpreta constituie adesea un monopol al spiritelor tinere, ca și asumarea, uneori pripită, a riscurilor morale, intelectuale și profesionale care decurg de aici.

Un alt factor care a determinat o anumită reținere a juriștilor în alinierea publicistică față de spiritul timpului l-a reprezentat caracterul improvizat și nesistematic al curentelor ideologice care au influențat organizarea politică a

² Această abundență a literaturii juridice este deosebit de grăitoare, mai ales dacă luăm în considerare faptul că adoptarea Constituției din 1923 nu a declanșat nici pe departe asemenea reacții publicistice.

României acelor ani: fascismul și național-socialismul. Ca orice alte ideologii totalitare, și acestea ofereau o serie de soluții facile și aparente unor (adesea false) probleme politice, vizând captarea rapidă a suportului popular printr-o solidă componentă demagogică, dar le lipsea anvergura doctrinară pentru a dialoga în mod efectiv cu științele statului și ale dreptului. Anumite obiective concrete sau priorități punctuale puteau fi impuse relativ ușor, prin minime adaptări ale legislației existente: eliminarea „piedicilor” parlamentare și democratice, restrângerea drepturilor individuale ori politica rasială. Lipsea însă o viziune de ansamblu asupra statului și a societății, care să rivalizeze cu concepția liberal-democratică a statului de drept. În general, în literatura juridică au fost reluate critici formulate și anterior – în contextul unei dezbateri democratice – în privința unor deficiențe ale democrației parlamentare, ale separației puterilor sau ale mecanismelor de protecție a drepturilor individuale.

Ilustrativ pentru această indecizie ideologică este cazul Tratatului de Drept public, publicat sub semnătura profesorilor Paul Negulescu și George Alexianu³. Deși în lucrare se plătește tribut actualității ideologice prin inserarea unui titlu special consacrat politicii rasiale⁴, întâlnim un titlu consacrat separației puterilor⁵, un capitol dedicat controlului constituționalității legilor⁶ și chiar capitole speciale privind drepturile fundamentale⁷. Acest eclecticism doctrinar și politic poate avea mai multe cauze. Autorii aveau în urma lor o carieră profesională destul de lungă (sau chiar foarte lungă în cazul lui Paul Negulescu), își elaboraseră un anumit sistem al expunerii și o anumită ordine logică a instituțiilor juridice examinate, cu repere fixe, imposibil de ocolit, și nu puteau

³ Paul Negulescu și George Alexianu, *Tratat de Drept public*, Casa Școalelor, București, 2 vol., 1942-1943.

⁴ *Ibid.*, vol. II: Titlul X *Politica rasială*, pp. 309-360. Titlul este structurat în 2 capitole: 1. *Noțiuni generale* și 2. *Situația juridică a grupurilor etnice în România*. Ultimul capitol este subdivizat în 3 părți: *Situația juridică anterior loviturii de Stat din Septembrie 1940*; *Situația juridică a grupurilor etnice socotite de sânge apropiat sau înrudit sub regimul politic de la 6 Septembrie 1940* și *Situația juridică a naționalităților de origine străină sau degenerare* (în prima categorie fiind încadrați evreii, iar în cea de-a doua, țiganii).

⁵ *Ibid.*, vol. I, Titlul IV, p. 241-266.

⁶ *Ibid.*, vol. II, p. 35-98. Capitolul aparține Titlului VIII (*Instituții menite să asigure funcționarea legală a statului*); celelalte capitole ale titlului tratează răspunderea ministerială, recursul în casare, contenciosul administrativ și responsabilitatea statului pentru acte de putere publică. Este de remarcat că starea de război existentă între România și Statele Unite ale Americii nu a împiedicat autorii să consacre un spațiu larg, în capitolul consacrat controlului constituționalității legilor, discutării cazului *Marbury vs. Madison*.

⁷ *Ibid.*, vol. II, p. 215-308 (Titlul IX, *Organizarea societății*). Titlul este structurat în trei capitole: *Noțiuni generale*; *Proclamarea libertăților individuale și Drepturile publice sau libertățile civile*.

abandona principiile fundamentale ale instituțiilor pe care le-au descris și explicat atâția ani fără a-și nega prin aceasta sensul propriei lor vocații. Pe de altă parte, regimul nu era preocupat să dea îndrumări ideologice și doctrinare profesorilor de drept (și nici altor profesori). Cu teme specifice epocii, precum politica rasială, solidaritatea etnică a poporului sau regimul stării de urgență și al stării de asediu, se poate umple spațiul câtorva capitole; în cel mai bun caz se poate redacta o monografie, dar nicidecum nu se poate acoperi sistematic materia unui tratat de drept public. Drept urmare, în măsura în care autorii tratau anumite teme sensibile într-un mod convenabil regimului, își puteau permite să mențină vechile abordări în domenii pentru care conducătorii nu manifestau un interes imediat. În fine, orientarea conservatoare, specifică juriștilor în general, putea să determine o preocupare în direcția menținerii pe cât posibil a mecanismelor și instituțiilor vechi, cu o minimă deghețare sau adaptare la exigențele momentului. Prin această grilă de lectură, cartea e mai relevantă prin acele elemente de democrație parlamentară pe care le tratează în răspăr cu direcția ideologică generală și mai puțin prin concesiile făcute acesteia din urmă.

Apariția „Arhivei de Drept Public” se cuvine examinată în contextul publicisticii juridice a epocii. Abundența revistelor juridice generale sau speciale, cu apariție trimestrială, lunară sau bisăptămânală⁸, apariția anualelor juridice la facultățile de drept din Cluj și București crea un climat de intensă concurență pe piața editorială; posibilitatea de a găsi colaboratori de valoare era destul de limitată. Scurtul comunicat al redacției care deschide primul număr al publicației precizează că „revista apare din inițiativa unui grup de juriști din tânăra generație” cu scopul exclusiv de a contribui la „propășirea științei dreptului public în România”. Redacția anunță intenția programatică de a cerceta „diferitele probleme, cari sunt în legătură cu opera de reorganizare”, în noua perioadă a istoriei poporului român marcată de adoptarea Constituției din 27 februarie 1938, în mod cât mai amănunțit și cu toată imparțialitatea. Se face referire la învățămintele deduse din „calea urmată de celelalte state (fără a indica vreunul), la rolul jurisprudenței și la exemplul publicațiilor din alte țări (nominalizate: Franța, Germania, Anglia și Statele Unite ale Americii; este

⁸ Cele mai importante: „Dreptul”, Curierul Judiciar”, „Pandectele Române”, „Revista de Drept Public”, „Revista de Drept Comercial”, „Revista de Drept Penal și Științe Penitenciare”, „Revista Cercului Juridic Bănățean” și „Cercetări Juridice”. Precizăm că în zilele noastre a trebuit să treacă aproape un deceniu de la Revoluție pentru ca volumul publicațiilor periodice de drept să se apropie cât de cât de cel al epocii interbelice, și aceasta prin reluarea celor mai multe din publicațiile anterioare într-o nouă serie, frecvent însă cu un ritm de apariție mai lent decât cel al revistelor originare.

sugestivă atât selecția cât și ordinea enumerării), în sensul de se consacra doar științei, având un sigur țel: adevărul⁹. Tonul acestui text programatic denotă o anumită rezervă față de angajamentul politic, nota de obiectivitate și imparțialitate sugerând mai degrabă o distanță precaută în raport cu evenimentele zilei.

În cei patru ani de apariție (1939-1942), revista se menține în limitele unor dimensiuni relativ reduse, depășind cu puțin pragul de 300 de pagini pe an (în 4 numere anuale, din care o apariție cuprindea un număr dublu sau chiar triplu). Majoritatea colaboratorilor sunt tineri, dar întâlnim și nume consacrate precum cele ale cernăuțenilor Maximilian Hacman¹⁰ și Erast D. Tarangul¹¹ ori pe cel al profesorului clujean George Sofronie¹². Un colaborator important mai era și pe atunci tânărul asistent universitar clujean Tudor Drăganu¹³. Cele mai multe contribuții aparțin lui Constantin C. Angelescu; împreună cu recenziile ele ocupă aproape un sfert din spațiul editorial al revistei¹⁴. Noile evoluții politice, marcate

⁹ *Programul nostru*, în ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 5-6.

¹⁰ Acesta semnează primul studiu al primului număr al revistei: *Crearea noului imperiu italian* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 7-56) precum și o scurtă comunicare intitulată *Noul cod al poporului german* (ADP, Anul III / 1941, Nr. 1, p. 113-119).

¹¹ Prezent în revistă prin studiile *Problema formei de stat în Constituția Regele Carol al II-lea* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 74-100); *Jurisdicționalizarea curților administrative în România* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 2-4, p. 167-186); *Responsabilitatea administrației în jurisprudența română* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 2-3, p. 113-126) precum și *Descentralizarea administrativă în statele totalitare și autoritare* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 4, p. 221-237).

¹² Autor al articolului *Prerogativele „Capului Statului” în domeniul internațional* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 2-4, p. 149-166).

¹³ Care semnează două contribuții consistente: *Ideea solidaristă în Constituțiile de după război ale României* (ADP, an. III / 1941, Nr. 1, p. 5-33) și *Efectele juridice ale suspendării Constituției din 1938* (ADP, An. IV / 1942, Nr. 1, p. 28-86).

¹⁴ Contribuțiile lui Constantin C. Angelescu: *Contenciosul administrativ român sub regimul Constituțiilor din 1923 și 1938* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 57-73); *Decretele-legi sub regimul Statutului din 1864* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 2-4, p.264-281); *Cascada ministerelor în Franța* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 120-121); *Teze de doctorat în drept susținute de studenți români în Franța* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 122-124); *Institutul de știința presei de la Universitatea din Paris* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 124-125); *Controlul preventiv al constituționalității legilor. Sistemul irlandez* (ADP, Anul I / 1939, Nr. 2-4, p. 282-285); *Contribuții la istoricul Constituției române din 1866* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 1, p. 43-50); *Walther Burckhardt* [necrolog] (ADP, Anul II / 1940, Nr. 1, p. 81-82); *Dreptul de anchetă al adunărilor legiuitoare sub regimul Constituției din 1938* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 1, p. 82-85); *Despre termenul în lăuntru cărui trebuiesc motivate acțiunile de contencios administrativ* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 1, p. 89-90); *Consecințele juridice ale suspendării inamovibilității și stabilității funcționarilor publici* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 2, p.151-162); *Amnistia în dreptul constituțional român* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 4, p.193-220); *Charles Borgeaud* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 4, p. 268-269); *Știri noi despre lovitura de Stat din 2 Mai 1864* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 4, p. 269-271); *Despre actele de guvernământ. Extinderea lor prin decrete-legi recente* (ADP, Anul II / 1940, Nr. 4, p. 271-272); *Plebiscitul în dreptul constituțional român* (ADP, Anul III /

de ascensiunea puterilor Axei, sunt înregistrate de revistă; cele mai multe articole în acest sens aparțin profesorului Constantin D. Tușinschi¹⁵, care ca bucovinean era mai familiarizat cu dreptul și literatura juridică din Germania și din Centrul Europei. Este de semnalat că deși în teza de doctorat, publicată la Paris¹⁶, trata o instituție a dreptului constituțional german, Constantin C. Angelescu s-a abținut să consacre un studiu special evoluției recente a acestei ramuri în Germania.

Tonul majorității articolelor, studiilor, notelor și recenziilor este obiectiv și reținut. Sunt evitate adeziunile politice, parti-pris-ul ideologic sau temele predilecte ale propagandei oficiale. Atunci când un autor adoptă o poziție critică față de o instituție sau un principiu al democrației parlamentare o face recurgând la citate, autori și argumente folosite și înainte de 1938, când mai era posibilă libera exprimare a opiniilor politice. Discuția are loc întotdeauna în limitele cerințelor unei dezbateri academice oneste. Impresia cititorului este că ne aflăm în cadrul unui proces evolutiv, că mecanismele politice, constituționale și administrative intraseră într-un impas și că urmau să fie experimentate soluții și metode noi, păstrând ce era viabil din vechiul sistem politico-juridic. Nu apar condamnări sau respingeri globale ale vechiului sistem și nici nu se anunță triumfător o nouă ordine; domină nota de prudență și rezervă. O asemenea tratare a subiectelor examinate, pe linia continuității instituțiilor și a ordinii juridice poate fi privită în două moduri diametral opuse. Pe de o parte se poate afirma că abuzul de putere și abandonul garanțiilor constituționale a statului de drept au fost minimalizate sau relativizate, prin tratarea lor în cadrul vechilor scheme juridice, ca și cum nu s-ar fi întâmplat nimic; pe de altă parte se poate afirma că vechile instituții și metode au fost prorogate tacit și aplicate noilor realități, cărora nu li s-a făcut decât concesiunea unor manifestări de aprobare formale și superficiale. Aceasta, cu intenția ascunsă de a determina noua putere

1941, Nr. 1, p. 101-112); *Amintirile lui Arthur von Brauer despre România* (ADP, Anul III / 1941, Nr. 1, p. 120-124); *Noua organizare constituțională a Statului român* (ADP, Anul III / 1941, Nr. 2-4, p. 151-181); *Despre renunțarea funcționarilor publici la salariu* (ADP, Anul IV / 1942, Nr. 1, p. 87-93); *Noi contribuții la istoricul Constituției române din 1866* (ADP, Anul IV / 1942, Nr. 2-4, p. 234-256); *Neconstituționalitatea decretului-lege de la 14 septembrie 1938 cu privire la „interpretarea” art. 6 din legea contenciosului administrativ de la 23 decembrie 1925* (ADP, Anul IV / 1942, Nr. 2-4, p. 257-263) precum și *Amnistia în dreptul constituțional* (ADP, Anul IV / 1942, Nr. 2-4, p. 263-266).

¹⁵ *Despre partidul unic* (ADP, Anul I / 1939, nr. 1, p. 113-117); *O fază importantă în reforma administrativă a Reich-ului german* (ADP, Anul I / 1939, nr. 2-4, p. 196-204); *Statutul internațional și constituțional al Republicii Slovace* (ADP, Anul II / 1940, nr. 1, p. 5-31); *Opera constituțională a mareșalului Pétain* (ADP, Anul II / 1940, nr. 4, p. 238-254).

¹⁶ Constantin C. Angelescu, *La Consultation directe du peuple, en dehors de l'élection d'après la Constitution de Weimar*, Paris, Librairie des Facultés Emile Muller, 1933.

să le accepte, ignorând antinomia dintre aceste instituții și metode și exigențele politico-ideologice ale zilei, astfel încât, după epuizarea impulsului inițial al proiectelor și întreprinderilor politice ale guvernanților, lucrurile să revină lin și pe nesimțite pe făgașul inițial. În prima variantă autorii ar dori să legitimizeze noua putere; în cea de a doua ar încerca să o submineze, perpetuând vechile instituții.

Înainte de a opta pentru una din variantele interpretative, se cuvine făcută o precizare. Intenția autorilor – ca și a juriștilor în general – este mai puțin relevantă aici. Esențial este faptul dacă un sistem autoritar sau totalitar se consolidează, prelungindu-și dominația. Dacă reușește să se impună pentru mai mult timp, atunci, oricare ar fi poziția juriștilor, ca și a restului societății, el va reuși să înlăture sau să restructureze treptat instituțiile moștenite de la vechiul sistem, adaptându-le propriilor obiective politice. Atunci, continuitatea pe care i-au asigurat-o juriștii prin menținerea ordinii și a coerenței instituțiilor juridice va constitui un element favorizant, de natură a împiedica costurile unor tensiuni sau fricțiuni inutile. Dacă perioada autoritară ori de dictatură este scurtă, continuitatea instituțiilor facilitează considerabil întoarcerea la statul de drept și la democrație. Atitudinea juriștilor în anii de criză și în epoci de autoritarism este o problemă generală, care depășește limitele prezentului studiu; ne limităm la a sublinia că pentru a avea fie și cea mai mică șansă de succes, opoziția juriștilor trebuie să se manifeste înainte de preluarea puterii de către adversarii democrației¹⁷.

Pe baza argumentelor de text pe care le vom expune în cele ce urmează, optăm pentru cea de a doua interpretare a poziției a cel puțin unei bune a colaboratorilor „Arhivei de Drept Public”. Atitudinea politică a acestora nu transpare din tonul sau concluziile contribuțiilor lor, dar poate fi presupusă uneori pe baza indiciilor oferite de selecția temelor tratate de ei.

Trei sunt contribuțiile mai importante ale lui Constantin C. Angelescu la „Arhiva de Drept Public” care, pe baza ponderii lor în economia revistei, ne oferă cheia înțelegerii atitudinii sale față de transformările politice ale epocii. Este vorba de *Contenciosul administrativ român sub regimul Constituțiilor din*

¹⁷ Vezi în acest sens, Bernd Rüthers, *Entartetes Recht. Rechtslehren und Kronjuristen im Dritten Reich*, ediția a 2-a, C.H. Beck, München, 1988, p. 215 și urm. Lucrarea va apare curând, în traducerea noastră, la Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași.

1923 și 1938¹⁸, *Amnistia în dreptul constituțional român*¹⁹ și, mai ales, *Noua organizare constituțională a Statului român*²⁰.

Este semnificativ faptul că primul studiu de drept public intern al primului număr al revistei tratează nu importanța sau rolul înnoitor al Constituției din 27 februarie 1938, ci doar o instituție cu o poziție minoră în edificiul politic al noii legi fundamentale; în grila interpretativă a instructorilor ideologici din deceniile postbelice, s-ar putea reproșa autorului aderența la viziunea perimată și reacționară a trecutului. Este de prisos să amintim faptul că această instituție – contenciosul administrativ – vizează apărarea drepturilor individului contra statului, preocupare ce contravine etosului comunitarist al statului corporativ. Autorul analizează comparativ dispozițiile – considerate mai restrictive – ale Constituției din 29 martie 1923 cu cele ale noii Constituții a lui Carol al II-lea. Prevederile amănunțite ale articolului 107 din primul act au fost înlocuite cu o reglementare sumară în art. 78, în cel de-al doilea. Aici singura limită (existentă și în 1923) era interdicția judecării actelor de guvernământ și a celor de comandament militar. Concluzia autorului: legiuitorul ordinar se bucură de mai multă libertate decât sub regimul Constituției precedente²¹. Această libertate ar putea fi utilizată, crede autorul, pentru înființarea unor instanțe speciale de contencios administrativ (tribunale administrative, similare Consiliului de Stat din Franța). Constantin C. Angelescu mai observă, că nereproducând dispoziția din art. 107 alin. (4) al Constituției din 1923²², constituantul lasă și aici libertate legiuitorului ordinar, care poate menține vechiul sistem, dar poate decide și în sensul de a rezerva instanțelor de contencios administrativ competența de a anula actul ilegal, rămânând ca pentru despăgubiri, partea vătămată să se adreseze instanțelor civile. După cum precizează autorul, „Constituția din 1938 a păstrat neatinsă facultatea pentru victimele samavolnicilor administrative de a obține, pe calea dreptului comun, daune interese pentru prejudiciul suferit”, facultate prevăzută în art. 71 al noii reglementări fundamentale și care nu este supusă nici unei condiții sau restricții²³. În opinia sa, Legea din 14 septembrie 1938 era neconstituțională, întrucât stabilea că intentarea acțiunii în daune la instanțele ordinare este condiționată de anularea în prealabil a actului ilegal de către

¹⁸ ADP, Anul I / 1939, Nr. 1, p. 57-73 (citată în continuare: *Contenciosul administrativ ...*).

¹⁹ ADP, Anul II / 1940, Nr. 2-3, p. 193-220 (în continuare prescurtat: *Amnistia ...*).

²⁰ ADP, Anul III / 1941, Nr. 2-4, p. 151-181 (în continuare: *Noua organizare ...*).

²¹ *Contenciosul administrativ ...*, loc. cit., p. 71.

²² Textul citat stabilește că: „[o]rganele puterii judiciare judecă dacă actul este ilegal, îl pot anula sau pot pronunța daune civile până la data restabilirii dreptului vătămat, având și căderea de a judeca și cererea de despăgubire, fie contra autorității administrative chemate în judecată, fie contra funcționarului vinovat.”

²³ *Ibid.*, p. 71-72.

instanța de contencios administrativ, ceea ce creează o condiție nouă, neprevăzută de constituantul din 1938.

În concluzia sa, autorul subliniază încă o dată că sub regimul Constituției în vigoare, legiuitorul se bucură de o mare libertate de acțiune, lipsind rigiditatea sistemului de contencios administrativ din perioada precedentă; „depinde de legiuitorul ordinar ca acest sistem să fie cât mai eficace, pentru ca, răspunzând nevoilor reale ale Statului român, să asigure domnia legalității”²⁴.

Atitudinea autorului poate fi privită și ca o eschivă precaută de la teme politice majore, ca o tactică prudentă pe plan profesional; mai înclinați suntem să credem totuși că există o sugestie destul de transparentă: aceea de a utiliza lipsa de interes sau reglementarea sumară de către constituant a anumitor instituții pentru o câștiga spațiu de manevră în favoarea drepturilor individuale. Confruntarea între putere și libertate are loc nu numai la tribunele oficiale, nu numai la nivelul discursului public, mai mult sau mai puțin bombastic, nu numai în privința consacrării formei de guvernământ, ci mai ales la nivelul unor chestiuni de detaliu, aparent puțin spectaculoase, în privința unor drepturi și interese concrete. Contenciosul administrativ a fost și este arena ideală pentru acest tip de confruntare²⁵.

Predat redacției la 1 decembrie 1940,²⁶ studiul consacrat amnistiei prezintă evoluția acestei instituții începând din anii domniei lui Cuza și până în anul curent. Un spațiu relativ larg este consacrat amnistiei politice generale acordate de Carol I, chiar în ziua de 10 mai 1866, la scurtă vreme după sosirea sa în București.²⁷ Adoptarea dispozițiilor incidente amnistiei în Constituția din 1/13 iunie 1866 a fost influențată de atmosfera creată prin acest act. Neînțeleșul de mulți contemporani, actul de clemență al Principelui a contribuit la normalizarea climatului politic, fiind „un act de mare înțelepciune”. Autorul trece în revistă practica în materie de amnistie politică (prerogativă a șefului statului) sub regimul Constituțiilor din 1866 și din 1923. Dacă în lunga sa domnie, Carol I a fost rezervat în acordarea unor asemenea acte de clemență, ulterior frecvența acestora crește, inclusiv în materie de infracțiuni de drept comun. Constituția din

²⁴ *Ibid.*, p. 73.

²⁵ Precizăm că în cuprinsul revistei, tratării contenciosului administrativ i s-a alocat un spațiu relativ consistent.

²⁶ Data este menționată la finele studiului. Prelucrarea editorială a materialului revistei s-a prelungit cu mai mult de 2 luni, astfel încât nr. 2-4 al revistei apare după 6 februarie 1941 (data celui mai recent act normativ citat în subsolul vreunui articol din acest număr al revistei). Prin datarea articolului, autorul dorea probabil să evite eventualele reproșuri privitoare la inoportunitatea tratării unei asemenea teme la scurtă vreme după înăbușirea rebeliunii legionare din 21-24 ianuarie 1941.

²⁷ *Amnistia ...*, loc. cit., p. 202 și urm.

1938 nu cuprinde nici o mențiune expresă în privința amnistiei. În doctrină prerogativa amnistierii a fost atribuită fie Regelui (Corneliu Rudescu), fie deopotrivă puterii legiuitoare și Regelui (George Alexianu), fie puterii legiuitoare (Vintilă Dongoroz). Constantin C. Angelescu aderă la acest ultim punct de vedere²⁸. În fine, autorul examinează practica în materie de amnistie sub regimul Decretului-lege nr. 3072 / 7 septembrie 1940, care enumeră limitativ prerogativele Regelui, între care este menționată și amnistia.

Concluzia studiului este ca în viitoarea Constituție a României, dreptul de a acorda amnistia ar trebui să revină exclusiv puterii legiuitoare, soluție considerată ca logică și impusă de necesități. Întrucât amnistia constă în suspendarea unei legi pe o perioadă determinată, acest drept trebuie să aparțină puterii legiuitoare. Interesul societății ca acordarea amnistiei să se facă numai după o matură chibzuință, cu reținere, dând posibilitatea națiunii să-și spună cuvântul, precum și procedura relativ înceată a Adunărilor Legiuitoare și publicitatea lucrărilor lor ca garanții contra unor măsuri nechibzuite și a unui control eficace pledează în acest sens.²⁹

Menționarea într-un studiu redactat la finele anului 1940 și publicat la începutul anului 1941 a adoptării unei noi constituții și a unei viitoare adunări legiuitoare este destul de puțin compatibilă cu etosul autoritarist al epocii. Prerogativa avută în vedere, și care urma a fi atribuită adunării, era o prerogativă regală și nu una a Conducătorului Statului. Totuși, direcția demersului lui Constantin C. Angelescu este destul de clară; reducerea atribuțiilor executivului și reintrarea în coordonatele democrației parlamentare.

Cea mai consistentă și – credem cea mai relevantă din perspectiva demersului nostru – contribuție a lui Constantin C. Angelescu este studiul privind noua organizare constituțională a statului român³⁰. Sumarelor precizări referitoare la contextul politic de după suspendarea Constituției din 27 februarie 1938³¹ și la accederea generalului (apoi mareșalului) Ion Antonescu la conducerea statului le urmează un scurt istoric consacrat decretelor-lege succesive din zilele de 5-7 septembrie 1940, până la Decretul-lege nr. 3072/7 septembrie 1940, act care la momentul respectiv reprezenta reglementarea cu valoare constituțională centrală în statul român. În continuare, autorul examinează, pornind de la prevederile acestui decret-lege, „cele trei puteri ale Statului”.

Puterea executivă era formată din Rege, șef al puterii executive, și primul ministru, Conducător al statului, „cu depline puteri în conducerea Statului

²⁸ *Ibid.*, loc. cit., p. 216.

²⁹ *Ibid.*, loc. cit., p. 220.

³⁰ *Noua organizare ...*, loc. cit., p. 151-181.

³¹ Prin Decretul-lege nr. 3052 / 5 septembrie 1940.

român”. Examinării celor șapte prerogative regale (Cap al oștirii, dreptul de a bate monedă, de a conferi decorațiile române, de a primi și acredita ambasadorii și miniștrii plenipotențieri, de a acorda amnistia, de a acorda grațieri și de a numi pe primul ministru)³² le urmează analiza prerogativelor Președintelui consiliului de miniștri³³. Atribuțiile avute în vedere de autor sunt numirea miniștrilor și a subsecretarilor de stat³⁴, numirea și înaintarea în funcțiunile publice, drepturi în privința armatei, ratificarea tratatelor internaționale, precum și alte prerogative mai puțin însemnate. Autorul conchide că situația constituțională Conducătorului Statului este similară cu cea a lui Mussolini în Italia³⁵.

Puterea legiuitoare aparținea în primul rând Conducătorului Statului, fiind păstrată într-o oarecare măsură și de Rege. Exercițarea acesteia se făcea prin decrete-legi publicate în „Monitorul Oficial”. Autorul examinează îngrădirile dreptului de legiferare al conducătorului, ce decurg din Decretul-lege nr. 3072 / 7 septembrie 1940. Un decret-lege adoptat de conducător nu trebuie să cuprindă dispoziții contrare actului menționat. Actul respectiv nu era intangibil; nefiind prevăzută o procedură specială pentru revizuirea lui el putea fi modificat de autoritatea care l-a adoptat, adică de către Rege, în aceleași condiții și cu aceleași forme care au fost respectate la adoptarea sa³⁶. În privința Consiliului Legislativ, autorul observă că prin suspendarea Constituției din 1938, dispare baza constituțională a obligativității obținerii avizului acestui organism pentru proiectele legislative. Obligația subzistă ca obligație legală, în baza legii organice a Consiliului, fiind înlăturată printr-un decret-lege al Mareșalului Ion Antonescu la 9 septembrie 1940. Conducătorul statului avea facultatea de a solicita un asemenea aviz, în cazul în care considera acest lucru necesar. Autorul consideră însă că se menține obligativitatea obținerii avizelor Consiliului Legislativ în cazul regulamentelor privitoare la aplicarea decretelor-legi. Un

³² *Noua organizare ...*, loc. cit., p. 155-161.

³³ *Ibid.*, loc. cit., p. 161-170.

³⁴ Aici (la p. 163) este singurul loc în acest studiu în care autorul citează literatură germană. Este vorba de lucrarea *Verfassungsrecht des Großdeutschen Reiches* (ediția a 2-a, Hamburg, Hanseatische Verlagsanstalt, 1939) aparținând pe atunci tânărului constituționalist și istoric al dreptului Ernst Rudolf Huber, autor peste decenii al unui monumental tratat de istorie constituțională a Germaniei, în 8 volume. Trimiterea la acest autor este menită să argumenteze necesitatea răspunderii miniștrilor pentru măsurile pe care ei le-au propus și pe care Conducătorul Statului le-a aprobat. Rațiunea acestui citat „politic corect” rezidă, credem, în necesitatea fixării unei răspunderi a executivului, susținută oportun prin exemplul „marelui aliat”. Firește, ar fi fost cu totul nerealist să se propună fixarea unei răspunderi personale a Conducătorului Statului, însă stabilirea unei răspunderi a colaboratorilor săi putea constitui un obiectiv realizabil. Vizate erau oricum pozițiile executivului.

³⁵ *Noua organizare ...*, loc. cit., p. 170.

³⁶ *Ibid.*, loc. cit., p. 171.

regulament referitor la aplicarea unui decret-lege publicat în Monitorul Oficial fără avizul Consiliului era prin urmare ilegal, ilegalitatea putând fi declarată de instanțele judecătorești, sesizate fie pe cale de acțiune, fie pe cale de excepție³⁷. Autorul mai examinează și cazul ordonanțelor emise de guvernatorii celor două provincii recuperate temporar de sub ocupație sovietică: Basarabia și Bucovina. Ordonanțele emise de aceștia puteau avea caracter special (privind exclusiv raporturile juridice interioare ale unui serviciu public) sau general. Acestea din urmă necesitau de asemenea, în opinia autorului, avizul Consiliului Legislativ³⁸.

În privința puterii judecătorești, autorul, examinează problema inamovibilității, menționând sec desființarea vremelnică a acesteia, pe perioada 4 octombrie-24 octombrie 1940, pentru a permite epurarea corpului judecătoresc de elemente nepregătite, dispariția bazei constituționale a recursului în casare, care rămânea la discreția legiuitorului ordinar (care l-a și desființat în materie de infracțiuni contra statului) precum și situația contenciosului administrativ; pe planul acestei instituții, autorul apreciază că nu au intervenit noutăți legislative, dar că, în urma suspendării inamovibilității magistraților și a stabilității funcționarilor, numărul de procese a scăzut considerabil. În privința controlului constituționalității legilor, este de menționat că suspendarea (practic abrogarea) Constituției din 1938 a desființat controlul judecătoresc în materie (prevăzut de art. 75 din acea lege fundamentală). Autorul discută însă cazul proceselor intentate anterior datei de 5 septembrie 1940 și conchide că în cazul acestora garanțiile constituționale operează în privința drepturilor existente anterior datei menționate; dat fiind efectul declarativ al hotărârilor judecătorești, controlul constituționalității unei legi anterioare datei de 7 septembrie 1940, în legătură cu un litigiu declanșat anterior aceleși date, este admisibil. O decizie în acest sens a Curții De Casație este citată aprobator³⁹. Chiar și în privința decretelor-legi emise ulterior, autorul pledează pentru o anumită formă de control de constituționalitate, sub aspectul conformității lor cu Decretul-lege nr. 3072/7 septembrie 1940, aflat în vârful ierarhiei actelor normative în vigoare la acea dată⁴⁰.

Partea a V-a a studiului este consacrată drepturilor individuale. Aici autorul nu are nici un suport de text legislativ în vigoare pentru a susține existența unei reguli constituționale în materie. El enunță sumar câteva principii ale vechilor constituții din 1866, 1923 și 1938 și utilizează ca singură referință actuală o știre din numărul pe 14 decembrie 1941 al ziarului „Universul” privind

³⁷ *Ibid.*, loc. cit., p. 173.

³⁸ *Ibid.*, loc. cit., p. 175.

³⁹ *Ibid.*, loc. cit., p. 177-178. Este vorba de decizia secțiunilor unite ale Curții de Casație din 9 ianuarie 1941.

⁴⁰ *Noua organizare ...*, loc. cit., p. 178-179.

declarația Vice-Președintelui Consiliului de miniștri (care prin delegație exercita și funcția Președintelui) despre elaborarea unui proiect de decret-lege asupra regimului presei. Credem că din această inserare forțată a materiei drepturilor fundamentale în structura studiului, reiese ca evidentă intenția autorului de a sublinia persistența și legitimitatea acestei instituții, sugerând indirect că organizarea politică și juridică a statului român este de neconceput în absența drepturilor fundamentale. Ea s-ar impune prin natura lucrurilor, iar absența momentană a garanțiilor legale și constituționale constituie doar un provizorat. Situația de moment trebuie privită ca imperfecțiune pasageră și nu drept abandon sau respingere a ideii de drepturi fundamentale.

În succinta încheiere, autorul face referire formală la experiența Germaniei național-socialiste și a Italiei fasciste⁴¹ utilizează termenul (evitat în restul studiului) de regim corporativ, menționând totodată caracterul tranzitoriu al actualului regim. Accentul trebuie pus, în opinia noastră, pe acest din urmă aspect.

Pentru a evalua sintetic atitudinea constituționalistului Constantin C. Angelescu față de dramaticele transformări politice ale anilor 1938-1941, trebuie să ne reamintim câteva considerații ce țin de domeniul evidenței. Manifestarea publicistică a unui jurist în epoci autoritare, dar chiar și în vremuri normale, nu se face prin pledoarii înflăcărâte privind democrația parlamentară, supremația legii sau limitarea puterii. Șansa juristului de a schimba ceva în bine sau de a împiedica o schimbare în rău se găsește întotdeauna pe planul soluțiilor concrete, de detaliu, unde principii și metode ale instituțiilor considerate benigne supraviețuiesc multă vreme, în ciuda voluntarismului politic sau legislativ al potențaților zilei. Spațiul de manevră în acest domeniu este foarte vast, pentru cel care are viziunea de ansamblu a sistemului juridic al unei națiuni.

Din această perspectivă, credem că putem conchide că profesorul Constantin C. Angelescu a avut o atitudine exemplară pentru un jurist. În primul rând, a ignorat cântecele de sirenă ale puterii, deși din postura de editor de publicație universitară avea ocazia să-și manifeste profitabil adeziunea față de regim. Apoi, prin selecția temelor tratate a evitat aproape ostentativ o aprobare fățișă a noilor evoluții politice. Pe fundalul condițiilor restrictive ale normelor constituționale în vigoare a știut să identifice spații de manevră pentru libertatea individuală. În fine, atunci când a tratat direct noua organizare politică a statului, a făcut-o după sistemul gândirii constituționale clasice, pornind de la schema

⁴¹ Reamintim că, exceptând citarea lui E.R. Huber, studiul nu cuprinde nici o referire la vreun autor german sau italian.

tripartită a separației puterilor și de la drepturile individuale, privite ca fiind componente indispensabile ale unei ordini constituționale durabile.

Ar fi foarte măgulitor pentru noi să credem că, în situații similare, am reuși să avem o ținută și o atitudine cât de cât comparabile cu cele ale marelui constituționalist ieșean.

Reflectarea transformărilor politice și constituționale din anii 1938-1941 în contribuțiile lui Constantin C. Angelescu în “Arhiva de Drept Public”

**THE POLITICAL AND CONSTITUTIONAL TRANSFORMATIONS IN
ROMANIA AS REFLECTED IN CONSTANTIN C. ANGELESCU'S
CONTRIBUTIONS TO „ARHIVA DE DREPT PUBLIC”
(1938-1941)**

- Abstract -

The issue of the involvement of lawyers in establishing and consolidating totalitarian regimes is often neglected, although it presents both theoretical and practical relevance in testing the strength lines and resistance structures of the *Rechtsstaat* (i.e., Rule-of-Law-government), by revealing the mechanisms of the perversion of law by the supporters of ideologically motivated claims and tendencies. The judgment on the conduct of lawyers in times of totalitarian rule must be formed by assessing their public positions and by the publications they wrote during those years. By the same token, the evaluation is to be made regard to the social and political background and to the fact that the discourse of an academic jurist addresses by necessity those in positions of public power or the persons whose authority is legitimized by and derived from the existing power.

Consequently, the deferential theoretical attitude towards the new political order or even the formal and emphatic act of adherence to the ideological principles of the day or the lip-service thereto are not so relevant as the omission to embrace explicitly such opinions, the eschew from treating some themes or the swift and unspectacular treating of institutions and principles that are not in tune with the political ethos of the day.

The attitude of the Romanian law professor Constantin C. Angelescu in the years of Marshall Antonescu's authoritarian rule is particularly illustrative of these facts. Although Professor Angelescu taught a legal discipline by its very nature pervaded by politics – constitutional law – and he edited in those years a public law journal („Arhiva de Drept Public” = *Public Law Archive*), one cannot find any compromising passages, formulations or opinions in his works. Moreover, in examining the political and juridical structures of the contemporary state, he remained faithful throughout to the libertarian canons and frameworks of reference of classical constitutional law.