

Monarhia administrativă (autoritară) – o paradigmă a „realismului” constituțional în România modernă ?!

-începuturile-

Conf. univ. dr. Manuel GUȚAN
Universitatea „Lucian Blaga” Sibiu

The establishment of modern constitutionalism, especially of the parliamentary regime in Romania, was achieved under the sign of a paradox. When the European Great Powers introduced in Romania (by means of the Paris Convention) a constitutional regime with an important authoritarian potential, by offering the prince extraordinary powers, the Romanian political class honestly fought for a parliamentary democracy. When there has been a chance to establish the most wanted parliamentary regime, an authoritarian regime was established by prince Cuza. The Romanian political life of the time clearly demonstrated that the principles of the parliamentary regime were difficult to apply and that the imported democratic forms were almost incompatible with the Romanian substance. The establishment and the perpetuation of the administrative/ authoritarian monarchy was an organic response of the Romanian society to the lack of interest and to the corruption of the politicians. It still remained open the problem and the challenge to find a solution within the limits of the Romanian politicianism. This is still valid today, when, in the context of a crisis created by the political corruption, the traditional solution of the authoritarian regime does not seem the appropriate one.

TERMENI CHEIE : Paul Negulescu ; monarhie administrativă / autoritară ; regim parlamentar

I. Eșecul experimentului „Formelor fără fond”

Este cutremurător și, în același timp, inevitabil verdictul dat de un cercetător german recent al parlamentarismului românesc unui demers căruia i s-au conferit, la un moment dat, chiar valențe cosmogonice: „Trebuie subliniat din nou că în România, acest proces de recuperare, de a edifica și extinde „prin măsuri instituționale și reforme sociale acele structuri sociale, mentale și politice crescute în alte locuri” **a eșuat** (s. n.)”¹. Pronunțată în cadrul analizei contextului socio-politic și juridic ce a condus la instaurarea dictaturii lui Carol al II-lea, teza autorului anunță, cu alte cuvinte, eșecul unui mega – experiment, eșecul lamentabil al „formelor fără fond” în societatea românească. Această remarcă trebuie să ne readucă în atenție faptul că, cel puțin din perspectiva juristului, procesul de modernizare a instituțiilor politice și juridice românești prin intermediul transplantului juridic demarat masiv, mai mult sau mai puțin conștient, în anii domniei lui Cuza a reprezentat un pariu al elitei politico-juridice românești cu societatea românească a vremii, pariu aflat în așteptarea unui

¹ H.-Chr. Maner, *Parlamentarismul în România 1930-1940*, Editura Enciclopedică, București, 2004, p. 403

deznodământ. Întâlnirea formelor importate cu fondul românesc² urma să fie evaluată, peste ani, din lăuntru al vieții politice și juridice în vederea descoperirii uneia dintre reacțiile posibile: adaptarea instituțiilor importate la fondul existent sau respingerea (compromiterea) instituțiilor transplantate. În aceste condiții, contează mai puțin legitimitatea recurgerii la importul juridic sau decelarea caracterului rațional sau irațional al acestuia³ în contextul reformei statului românesc al sec. XIX. Din acest punct de vedere, teoria formelor fără fond nu ar trebui să fie, pentru istoricul dreptului românesc, o ređută doctrinară care trebuie apărută sau distrusă ci doar expresia conceptualizată a unei dinamici firești a construcției juridice, în particular constituționale, în epoca României moderne, ce ar trebui evaluată corect în fenomenologia sa complexă.

O asemenea analiză scoate în evidență faptul că o reformă politico-juridică ce se bazează pe import instituțional nu-și găsește legitimarea finală în simpla consacrare formal-constituțională ori în conștiența sau bunele intenții (obligatorii, de altfel) ale elitei politico-juridice ci în diagnosticul pozitiv dat de timp cu privire la funcționalitatea instituțiilor de import. Anii '30 ai secolului XX au oferit, din nefericire, un diagnostic negativ cu privire la **reforma constituțională** românească: după zeci de ani de experimente, intenția elitei politico-juridice românești de a da vieții politice românești valențe democratice fundamentate pe valori ale consituționalismului modern ca separația puterilor în stat, responsabilitatea politică a guvernului în fața parlamentului, alegeri libere, competiția corectă pentru putere între partidele politice etc., **a eșuat**.

Un lucru trebuie să fie aici foarte clar. Acest eșec nu s-a datorat unor factori nefavorabili de moment, specifici epocii interbelice, și nici exclusiv unei voințe politice abuzive care a decapitat o evoluție anterior pozitivă⁴. Dimpotrivă, eșecul a fost expresia unei incapacități perpetue a clasei politice românești de a conferi instituțiilor politico-juridice importate un conținut autohton care să le canalizeze în limitele acceptate ale exercițiului democratic în epoca încadrată între sfârșitul sec. XIX și începutul sec. XX. Dincolo de retorica naționalistă și de exacerbările xenofobiei juridice prezente, în această perioadă, la mulți intelectuali români, dincolo de teoriile științifice sau pseudo-științifice ce negau sau justificau utilitatea importului constituțional, **distorsionarea și, în final, respingerea sistemului parlamentar-democratic a fost mai mult o reacție organică a societății românești incapabilă să se adapteze la rigorile acestuia**.

Interesant este faptul că, paralel cu reclamarea eșecului democrației parlamentare românești, discursul istoric argumentativ, trecut sau contemporan, face o expunere a ceea ce putem numi **contra-reformă constituțională** în societatea românească a epocii. Aceasta nu

² În acest context ar trebui reevaluată sintagma celebră a „formelor fără fond”. Importul instituțiilor vest-europene nu s-a realizat în contextul vidării societății românești a secolului XIX de fondul său propriu. Dimpotrivă, aceste forme au întâlnit, inevitabil, fondul românesc al epocii. O sintagmă de genul „**forme pe un alt fond**” ar fi mult mai logică și ar reda mult mai clar procesele complexe ce au avut loc în societatea românească.

³ Pentru o expunere detaliată a cazuisticii importului juridic a se vedea M. Guțan, *Romanian Tradition in Legal Import: Between Necessity and Weakness*, comunicare prezentată la a XX-a aniversare a Institutului Elvețian de Drept Comparat, Lausanne, 3-5 octombrie 2002 și publicată în volumul *Impérialisme et chauvinisme juridiques. Rapports présentés au colloque à l'occasion du 20e anniversaire de l'Institut suisse de droit comparé*, Lausanne, 3-4 oct. 2002, vol. 48, Editura Schulthess, Zurich, 2004, pp. 65-79

⁴ E interesantă în acest sens, ideea lui H.-Chr. Maner conform căreia instaurarea dictaturii lui Carol al II-lea nu se explică decât parțial prin ambițiile sale de putere. Instaurarea regimului autoritar se datorează, în concepția autorului, unui complex de factori în fruntea cărui se află decăderea morală a clasei politice românești (corupție, mituire). A se vedea *op. cit.*, p. 403-404

este altceva, din păcate, decât viața constituțională concretă a României moderne. În centrul unui demers care scoate în permanență în evidență **uriașa discrepanță dintre instituțiile constituționale și modul în care ele erau puse în aplicare** este eșezat apetitul clasei politice românești pentru autoritarism exprimat instituțional în cadrul a ceea ce profesorul Paul Negulescu reda sub sintagma **monarhie administrativă**⁵. Sub această expresie pot fi concentrate, din punctul nostru de vedere, atât mecanismele și manifestările concrete de control a instituțiilor statului, aparținând firesc domnului / regelui într-un asemenea regim politic, cât și manifestările unor prim-miniștri români care, prin influența remarcabilă asupra tronului, au reușit să permanentizeze un control și o autoritate covârșitoare a executivului asupra legislativului. Din această perspectivă vom încerca să scoatem în evidență, în această lucrare, o prezență continuă, sub multiple forme, a unei autorități / supremații a executivului (cu precădere a monarhului) asupra legislativului manifestată încă din zorii istoriei constituționale a României moderne. **Constituționalismul românesc modern s-a născut sub auspiciile autoritarismului monarhic / domnesc, fapt care a impietat serios asupra schemelor teoretice de instaurare a democrației parlamentare lansate de o bună parte a elitei politice românești în anii de debut a construcției statului român modern.**

II. Monarhia administrativă (autoritară) și teoria realismului constituțional la Paul Negulescu

Interesant și important de remarcat pentru dezbateră propusă este modul în care, unul dintre cei mai importanți doctrinari români ai dreptului public în epoca interbelică, explica eșecul regimului parlamentar în România și argumenta necesitatea consacării unui regim autoritar. O corectă înțelegere a atitudinii ideatice a profesorului Negulescu impune, în prealabil, evidențierea unei evoluții constante indubitabile a gândirii sale pe linia criticii „realiste” a parlamentarismului românesc. Conturată în anii 20, concepția sa s-a îmbogățit și și-a revelat treptat toate valențele, indiferent că s-a manifestat în anii democrației parlamentare, ai dictaturii regale sau ai regimului antonescian⁶.

Discursul critic al profesorului Negulescu la adresa dreptului public românesc interbelic se circumscrie unui demers analitic complex ce îmbină, dincolo de rigoarea abordării juridice normative stricte, interesul pentru mecanismul construcției juridice naționale, fenomenologia aplicării dreptului, argumentarea explicativă fundamentată istoric și filosofic, contextualizată cultural. Analiza critică ”realistă” atrage, în mod firesc, decelarea unei soluții proprii care se distinge, în ciuda aparențelor, prin coerență și continuitate.

Perspectiva sa ”realistă” nu este neapărat originală ca metodă, ca fundamentare filosofico-juridică și culturală, dar este interesant de evaluat în contextul critic ”realist” efervescent în dimensiunea culturală și politică a discursului identitar românesc și destul de incitantă sub aspectul concluziilor la care se ajunge.

⁵ A se vedea P. Negulescu, *Principiile fundamentale ale Constituției din 27 februarie 1938*, Atelierele Zanet Corlățeanu, București, 1939, p. 26

⁶ În aceste condiții, nu suntem de acord cu ideea exprimată de profesorul Mihai Oroveanu conform căreia P. Negulescu ar fi fost obligat la sfârșitul carierei sale, în epoca dictaturilor de dreapta, să scrie „unele pagini neconcordante cu spiritul său democratic”. A se vedea M. Oroveanu, *Paul Negulescu*, în *Revista română de drept*, nr. 4/1967, p. 100. Dimpotrivă, analiza lucrărilor lui P. Negulescu relevă cu claritate o constanță în critica democrației parlamentare românești.

„Realismul” profesorului se conturează tranșant în momentul în care acesta își clarifică poziția față de procesul de edificare a dreptului național. Respingând cu fermitate pozitivismul juridic voluntarist, logica dreptului ca instrument atotputernic al ingineriei economice, politice și sociale, doctrinarul român se remarcă indubitabil ca adept al teoriei izvoarelor reale (materiale) ale dreptului, teorie ce dobândise noi conotații în epocă odată cu școala științifică patronată de Francois Geny⁷. Respingând utilitatea unui „drept care creează societatea”, autorul se pronunță în favoarea unei „societăți care creează dreptul”, un drept care „corespunde opiniei publice, situațiunii existente în acel moment”⁸, care „ține seama de împrejurările de fapt la care legiuirea *este* chemată să se aplice”⁹, ce se manifestă ca o „...haină, o formă care trebuie să se adapteze la realitate, la viață...”¹⁰ și care „să țină seama de spiritul poporului, de starea lui de civilizațiune, de puterile sociale existente, de pericolele care pot amenința Statul...”¹¹. Totul depinde, în acest context, de faptul că, dincolo de realismul intrinsec al dreptului – ca o construcție ideatică ce nu este destinată experimentelor abstracte de laborator ci aplicării concrete într-o societate umană dată-, aplicarea „reală” a dreptului se poate realiza, în concepția lui Negulescu, doar acolo unde dreptul reflectă cultura generală a societății – „trecutul neamului, starea socială, ...mentalitatea poporului”¹². Orice neconcordanță între societate și dreptul care i se aplică determină apariția unor rezultate nedorite, o aplicare parțială sau distorsionată a normei juridice¹³. În aceste condiții, este evident că dreptul astfel reglementat este ori inutil ori producătorul unor efecte negative în societatea în care el se aplică.

Este interesant de remarcat faptul că pentru Negulescu realismul dreptului aplicat este primordial legat de succesul aplicării sale, succes care depinde de concordanța sa cu societatea respectivă, și mai puțin de sorgința instituțiilor juridice propuse ca soluții pentru diversele probleme ale societății. Nu rezultă cu necesitate din logica discursului său că instituțiile juridice aplicate societății românești trebuie să fie produsul culturii juridice românești. Ar fi ideal (dar nu absolut necesar) ca instituțiile juridice să fie expresia culturii juridice românești și a culturii societății românești în genere deoarece acest fapt ar asigura ab initio succesul aplicării. Dar, spre deosebire de predecesorul său, profesorul Disescu sau de istoricul N. Iorga, Negulescu nu analizează construcția dreptului românesc modern, bazată pe importul juridic masiv din Europa occidentală, prin prisma naționalismului juridic iar accentele de orgoliu juridic agresiv lipsesc din opera sa. Critica realistă a irealismului dreptului românesc modern se face de pe poziții funcționaliste: atâta timp cât instituțiile juridice, fiind potrivite cu societatea unde se aplică, sunt puse în aplicare și produc efecte

⁷ A se vedea Al Văllimărescu, *Tratat de Enciclopedia dreptului*, Lumina Lex. București, 1999, pp. 162 și urm.

⁸ P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, București, 1927, p. 221.

⁹ P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, p. 225.

¹⁰ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, Atelierele grafice ale Fundației Culturale Voievodul Mihai, București, 1930, p. 49.

¹¹ P. Negulescu, *Principiile fundamentale ale Constituției din 27 februarie 1938*, p. 33.

¹² P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, p. 227.

¹³ P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, p. 225; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 51; P. Negulescu, *Principiile fundamentale ale Constituției din 27 februarie 1938*, p. 24 și urm.

benefice pentru societate, într-o asemenea măsură dreptul respectiv este realist. Pentru autor rezultă implicit că **importul juridic este o alternativă de construcție a dreptului național dacă e realizat cum și când trebuie.**

În consecință, fără a face din analiza aculturației juridice, eventual din susținerea acesteia ca instrument de reforma juridică, un pilon de bază al eșafodajului său ideatic și conceptual, Negulescu acceptă implicit faptul că instituțiile juridice se pot transplanta dintr-un sistem de drept în altul, dintr-o cultura juridică națională în alta, dintr-o societate în alta. Profesorul nu refuză importul principiilor și instituțiilor constituționalismului modern în România modernă. Ridică, în schimb, problema momentului și a instituțiilor juridice care trebuie importate. Importul juridic făcut fără evaluarea concretă și corectă a limitelor și necesităților societății importatoare este un import "ireal" sau, l-am putea denumi irațional¹⁴. Expunerea comparativă a modernizării dreptului în societatea japoneză și cea românească scoate în evidență cu claritate acest lucru¹⁵. Iar valorizarea Proiectului de Constituție al lui Cuza de la 1863 – proiect ce are ca model Constituția franceză de la 1852 ce readuce în Franța coordonatele regimului autoritar – aduce în dezbatere nu doar proiecția propusă de profesor pentru un constituționalism românesc realist dar și un exemplu, implicit, de transplant juridic realist, cu șanse mari de reușită în procesul de aplicare la societatea importatoare.

Radiografiată prin prisma acestui tip de realism critic, democrația parlamentară românească, bazată pe principiile Constituției de la 1866, apare profesorului Negulescu profund viciată în rezultatele sale, ireală, falsă, idealistă. Irealismul Constituției de la 1866, determinat de o prea devreme, deși inevitabilă, importare a instituțiilor politico-juridice occidentale¹⁶ se raportează la o viață românească reală care nu a condus la altceva decât la o distorsionare flagrantă a rezultatelor așteptate de societatea românească de la importul juridic. Expresia manifestă, substanțială a acestei distorsionări este reprezentată la Negulescu de ceea ce el numește „regim guvernamental”¹⁷. Această ipostază falsă a regimului parlamentar este rezultatul unui proces de (in)adaptare a transplantului juridic la nivelul organizării și funcționării mecanismelor politico-juridice de ordin constituțional. La acest nivel, conflictul între realismul și idealismul politic¹⁸ a implicat, la nivelul clasei politice românești, o zestre culturală și mentală¹⁹ care a subjugat politicianismului, în viziunea lui Negulescu, orice șansă de a crea o democrație parlamentară funcțională în

¹⁴ Pentru mecanismele importului juridic irațional în România modernă, a se vedea M. Guțan, *Construind dreptul românesc modern – o cazuistică a importului juridic*, în Acta universitatis Lucian Blaga. Seria Jurisprudentia, sipliment 2005, pp. 157 și urm.

¹⁵ A se vedea P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, p. 225-226.

¹⁶ P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, p. 227; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 29 și urm.

¹⁷ A se vedea P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 93 și urm. Pentru o expunere a problematicii regimului guvernamental a se vedea și M. Guțan, *Istoria administrației publice românești, ed. a 2a*, Hamangiu, București, 2006, p. 212.

¹⁸ Pentru o expunere în balanță a politicii idealiste și a celei realiste, a se vedea P. Negulescu, *Curs de politică administrativă, fascicula Ia*, București, 1938, pp. 44-45.

¹⁹ Este interesant faptul că Negulescu, criticând lipsa de preocupare a clasei politice românești pentru schimbarea mentalității țaranului român în vederea transplantului juridic inevitabil, pierde din vedere necesitatea pregătirii a însăși clasei politice românești pentru importul instituțiilor democrației parlamentare. Tocmai aceasta mentalitate a politicianilor români va sta, din nefericire, în spatele eșecului democrației românești. A se vedea P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 36.

România epocii. Politicianismul a devenit astfel efectul real al politicii idealiste, irealiste, duse de clasa politică românească în anii de mijloc ai sec. al XIX-lea și cauza unui sistem politic unde interesul de partid a condus la o subordonare a parlamentului de către un executiv ce-și câștiga legitimitatea prin manipulare și forță brută. Aceste disfuncții la nivel politico-juridic au determinat, inevitabil, disfuncții în întregul aparat de stat. Organic legată de executivul autoritar și supus intereselor de partid, administrația publică și-a perpetuat tarele epocilor fanariotă și regulamentară fiind, prin inserțiile politicianiste, departe de a-și realiza menirea.

Exprimată funcționalist, această stare de lucruri îi inducea lui Negulescu ideea de „dezorganizare” generală a statului. Modul în care profesorul pune problema scoate în evidență preocupările unui specialist în drept administrativ și știința administrației care caută succesul și prosperitatea societății românești dincolo de politic și o axează într-o știință a organizării raționale a activității umane a statului și administrației sale²⁰ preluată de la H. Fayol și F. W. Taylor. În acest context, se înțelege mai corect de ce demersul critic al lui Negulescu nu este axat pe problematica tradiției și orgoliului juridic național. Problema corelării instituțiilor juridice aplicabile într-o societate cu cultura acelei societăți se subsumează problemei organizării raționale, funcționale a respectivei societăți. Mergând pe această logică, importul irațional al instituțiilor juridice occidentale a reprezentat o proastă pregătire a demersului de re-organizare a societății și statului român, fapt scos în evidență de analiza rezultatelor dezastruoase obținute. În datele acestei construcții teoretice, consecința acestei observații este foarte clară: „Organizarea fiind științifică, ori de câte ori faptele ne arată o nepotrivire între scopul urmărit și rezultatele obținute, trebuie să admitem că a fost o eroare. Și, dacă eroarea este confirmată și prin alte experiențe, ea trebuie îndepărtată și organizarea modificată, ținându-se seama de observațiile făcute”²¹. Proasta pregătire a organizării societății românești explică doar parțial eșecul experimentului democrației parlamentare. Din demersul explicativ al doctrinarului român a făcut, inevitabil, parte problema influenței nefaste a politicianismului, a partidelor politice și intereselor lor de grup, asupra bunei funcționări a statului român și administrației sale. Având în vedere amploarea reală a politicianismului în societatea românească a epocii, nu considerăm ca profesorul Negulescu a avut, sub influența taylorismului (unde influențele nefaste ale clasei politice corupte joacă un rol esențial), o abordare reduționistă a fenomenului românesc al organizării. În consecință, concluzia profesorului a fost una foarte clară: organizarea societății și statului român ar trebui făcută pe alte baze decât pe cele ale democrației parlamentare importate la 1866 iar acest demers trebuia cu necesitate însoțit de unul de soluționare a problemei „plăgii partidelor politice”: scoaterea politicii din administrație²².

Soluția propusă de Negulescu pentru buna funcționare a statului și societății românești părea a se încadra inițial în limitele firești ale democrației parlamentare: o „reformă care să elibereze guvernul de sub tirania parlamentului și a cluburilor politice dându-i astfel

²⁰ A se vedea P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Volum. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 52-53; 57 și urm.

²¹ P. Negulescu, *Organizarea administrativă a României*, în *Revista de drept public*, nr. 3-4/1928, p. 600; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 57.

²² P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 56; 92; 105-106; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ, Vol. I: principiile generale*, Institutul de arte grafice E. Marvan, București, 1934, p. 16.

posibilitatea de a se ocupa numai cu îndrumarea și controlul administrației intereselor generale, iar parlamentului, limitat numai la legiferare, să i se oprească amestecul în administrație²³. Cu toate acestea, autorul renunță la conturarea unui proiect de reabilitare a valorilor democrației parlamentare, mulțumindu-se să propună un demers de reorganizare a statului și societății românești bazat pe constatarea **irealismului, inexistenței și inoportunității regimului parlamentar pentru România epocii**²⁴.

Având în vedere toate aceste aspecte, arhitectura constituțională propusă de Negulescu la debutul anilor 30 nu va părea foarte șocantă. Datele reale ale societății românești de la 1866 impuneau un **regim autoritar personal** unde separația puterilor în stat era menținută, formal, la limita minimă a existenței. Puterea executivă ar fi trebuit să revină unui domn activ care să guverneze împreună cu miniștrii responsabili politic doar în fața sa. Puterea legislativă ar fi fost reprezentată de un parlament ales pe nouă ani (pentru a se evita jocurile electorale murdare) cu atribuții limitate la votarea legilor de fond și format din reprezentanți ai claselor sociale –marii proprietari de pământ și țărănimea-, ai comerțului și industriei, colectivităților locale, universităților și bisericii. Partidele politice erau excluse de pe scena politică, nefiind luate în calcul în rândul subiecților de drept constituțional²⁵. Eliberate de amenințarea politicianismului, executivul, administrativul și legislativul puteau să-și realizeze corect și eficient atribuțiile. Dezbrăcarea legislativului de conotațiile sale politice negative conferite de activitatea nefastă a partidelor politice și subordonarea sa unui executiv omnipotent reprezenta pentru Negulescu formula „realistă” de succes a organizării statului românesc.

Nu întâmplător, doctrinarul român s-a raportat, în expunerea soluției sale, la **Proiectul de Constituție al lui Cuza de la 1863 și la Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 1864** ca la reperele istorice model pentru abordarea construcției realiste a eșafodajului constituțional la români²⁶. Ambele reprezentau, după cum se va observa în continuare, formule de regim autoritar unde primatul executivului asupra legislativului își dovedise eficacitatea în reforma statului și societății românești.

III. Convenția de la Paris – o expunere tehnico-juridică moderată a autoritarismului domnesc regulamentar

Menit să confere Principatelor danubine o nouă organizare politico-administrativă, actul juridic cu caracter constituțional de la 1858 nu a reprezentat, din nefericire, o redesenare completă a arhitecturii constituționale regulamentare. Ignorând cea mai mare parte a propunerilor realmente anti-regulamentare ale Divanurilor ad-hoc din 1857, puterile

²³ P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ, Vol. I: principiile generale*, pp. 16-17.

²⁴ A se vedea P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 94, 152; P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ, Vol. I: principiile generale*, Institutul de arte grafice E. Marvan, București, 1934, p. 10. Ne limităm aici a prezenta viziunea profesorului specifică anilor 1928-1934, deoarece este ilustrativă pentru tema lucrării. Începând cu 1938, critica adusă Negulescu regimului parlamentar se va acutiza, limbajul va deveni mai virulent, punând sub semnul întrebării chiar valoarea intrinsecă a democrației parlamentare. Acest lucru nu a schimbat însă finalitatea discursului său și nici soluțiile propuse. A se vedea P. Negulescu, *Principiile fundamentale ale Constituției din 27 februarie 1938*, p. 21 și urm.

²⁵ A se vedea P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ român. Vol. II: Organizarea administrativă a României, Partea I-a*, p. 54-56.

²⁶ A se vedea P. Negulescu, *Principiile fundamentale ale Constituției din 27 februarie 1938*, p. 26-28.

europene au revalorizat, prin Convenția semnată la Paris, o bună parte din prevederile Regulamentelor Organice în materie de organizare și exercitare a puterii statale. Conturându-se ca o revizuire destul de superficială a fondului instituțional și principial al fostei „constituții” neo-absolutiste²⁷, Convenția jalona spațiul constituțional românesc mai mult de pe poziții formal-juridice.

În aceste condiții, prezența în Convenție a unor principii ale constituționalismului modern ca: monarhia constituțională, guvernământul reprezentativ, separația puterilor în stat (în special separarea administrativului de judecătoresc), responsabilitatea ministerială, stipularea unui „pachet minimal” de drepturi și libertăți cetățenești reprezintă un simplu reper formal, lipsit de un corect impact funcțional, într-un angrenaj al raporturilor executiv-legislativ văduvit de mecanismele obligatorii de echilibru. Astfel, tendința de a ancora ireversibil construcția instituțional-statală pe eșafodajul specific regimului parlamentar, remarcată firav în viața constituțională regulamentară²⁸ și revendicată ferm de reformiștii moldoveni ai divanului ad-hoc de la Iași²⁹, a fost înăbușită de interesul marilor puteri de a creiona un domn (hospodar) convențional după chipul și asemănarea celui regulamentar. Recuperarea a o serie din trăsăturile domniei neo-absolutiste regulamentare a determinat ratarea șansei de a postula „un față în față” între executiv și legislativ unde cele două puteri să fie dotate cu mijloace de acțiune reciprocă care să permită fiecăreia să pună în cauză existența celeilalte³⁰.

În consecință, perceperea în textul Convenției a unor elemente specifice regimului parlamentar ca: dreptul domnului de a dizolva legislativul, obligativitatea contrasemnării de către miniștri a actelor domnului, posibilitatea ca miniștrii să fie recrutați dintre parlamentari, responsabilitatea ministerială juridică nu poate eclipsa evidența perpetuării constituționale a unui **regim autoritar domnesc**. Și asta deoarece **Convenția omitea să reglementeze inviolabilitatea / iresponsabilitatea domnului**.

Ideea inviolabilității monarhului implica, în doctrina epocii³¹, scoaterea acestuia de sub responsabilitatea juridică și politică iar de aici rezulta, conform dictonului „regele domnește dar nu guvernează”, scoaterea sa din sfera guvernării efective. Inviolabilizarea domnului însemna, în logica aceleiași doctrine³², o responsabilizare juridică și politică a guvernului în fața legislativului. Lipsa acestui principiu fundamental din ecuația perfect echilibrată a regimului parlamentar îl aducea, inevitabil, pe domn în centrul construcției politico-statale convenționale, dotat cu atribuții exorbitante în raport cu legislativul și executivul.

²⁷ Faptul că s-a plecat în redactarea Convenției de la textul Regulamentelor Organice rezulta atât din prevederile art. XXIII,2 al Instrucțiunilor Congresului de la Viena pentru Comisiunea specială a Principatelor din 2 aprilie 1856, cât și din dezbaterile Conferințelor de pace de la Paris dedicate organizării Principatelor în perioada 22 mai-19 august 1858. A se vedea G. Petrescu, D.A.Sturdza, D.C.Sturdza, *Acte și documente relative la istoria renascerei României*, Lito-tipografia Carol Gobl, București, 1892, pp. 270-271

²⁸ A se vedea T. Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, volum. I*, Lumina Lex, București, 1998, p. 360

²⁹ A se vedea M. Guțan, *Convenția de la Paris din 1958 și debuturile executivului modern în România*, în Acta Universitatis Lucian Blaga. Seria Jurisprudentia, nr. 1-2/2004, p. 106-108

³⁰ L. Favoreu, P. Gaia, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1999, p. 362-365

³¹ A se vedea M. Bluntschli, *Le droit public général*, Librairie Guillaumin et Cie, Paris, 1885, pp. 133-141

³² A se vedea C. G. Dissescu, *Cursul de drept public român*, Vol. 2 Drept constituțional, Stabilimentul grafic I. V. Socec, București, 1890, pp. 733-746; A se vedea și Th. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, Tome premier, A. Fontemoing Editeur, Paris, 1897, p. 72

Co-deținător al puterii legislative, domnul păstra **dreptul unic de inițiativă legislativă** în materia legilor de interes special, **dreptul de sancționare a legilor** (drept de veto absolut) – o rămășiță a puterii monarhice absolutiste³³ revalorificată doctrinar³⁴ dar reglementată în ciuda propunerii divanului ad-hoc moldovenesc de a se acorda monarhului doar un drept de veto limitat-, precum și **dreptul de a dizolva parlamentul unicameral**.

Unic titular al puterii executive, domnul rămânea un element activ în guvernarea și administrarea Principatului. Executivul unicefal îi permitea acestuia să se manifeste ca elementul esențial în determinarea politicii interne și externe a țării. Numiți de domn fără aprobarea Adunării electivă dar compatibili cu statutul de membri ai organului legislativ, miniștrii erau selectați după criterii proprii suveranului și, de aceea, răspunzători politic exclusiv în fața acestuia. În lipsa inviolabilității / iresponsabilității Hospodarului, era evident că obligația miniștrilor de a contrasemna actele monarhului are o simplă funcție tehnico-juridică, de autentificare a acestora³⁵ fără a implica nici un fel de răspundere politică solidară în fața legislativului. Cu toate acestea, rod al cerințelor insistente ale Divanurilor ad-hoc, miniștrii erau pasibili, ca urmare a contasemnăturii, de o **răspundere ministerială juridică individuală** pentru considerente de legalitate - violarea legilor- și pentru unele de oportunitate - risipa banilor publici.

Convenția nu reglementa complex un organism ministerial colegial de genul celui consacrat de Regulamentele organice și nici nu avea de ce să o facă în condițiile în care, cu un domn implicat activ în guvernare, în lipsa solidarității politice guvernamentale și a răspunderii politice în fața legislativului, Consiliului de miniștri, amintit în trecut, îi era rezervat același rol de simplu auxiliar al titularului executivului.

Din toate aceste aspecte rezulta puterea încă foarte mare a monarhului convențional. Ca singurul îndrituit cu inițiativa legislativă (în materie de legislație specială), el putea promova orice proiect de lege dorea. Proiectele de lege votate de Adunare le sancționa sau nu, după bunul plac, ele neavând forță juridică în caz de nesancționare. În cazul în care Adunarea se opunea politicii domnului, acesta o putea dizolva, convocarea unei noi Adunări fiind obligatorie doar după un lung termen de 3 luni. Chiar și nou înființata Comisie centrală își avea activitatea de control al constituționalității legilor subordonată dreptului de veto al domnului³⁶. Ca unic și activ titular al puterii executive, el era atât șeful executivului cât și al aparatului administrativ. În calitate de șef al executivului, domnul avea sub controlul său

³³ A se vedea P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, București, 1927, p. 395

³⁴ În doctrina epocii dreptul de veto al monarhului exprimat prin dreptul de a sancționa sau nu legile votate de legislativ era privit ca o modalitate de echilibrare a puterilor, împiedicând abuzurile legislativului și permițând monarhului să nu pună în practică legi pe care nu le agreea. A se vedea M. Bluntschli, *op.cit.*, pp. 75-76; Th. Ducroq, *op.cit.*, pp. 19-20

³⁵ A se vedea *Dictionaire de la culture juridique*, PUF, Paris, 2003, intrarea **contreseing**, p. 285

³⁶ Textul Convenției prevedea că monarhul are dreptul de a refuza sancțiunea legilor fără a condiționa în vreun fel acest lucru (art. 14, al. 1). Dreptul Comisiei centrale de a se pronunța asupra constituționalității legilor votate de Adunare (art. 37) era doar o etapă obligatorie, prealabilă sancționării, dar care nu avea nici o relevanță pentru actul domnului. Acesta nu era obligat să sancționeze sau nu o lege în funcție de diagnosticul Comisiei. Coroborate, cele două articole pot conduce la ideea că demersul Comisiei era pentru domn un simplu **aviz consultativ**. Formularea art. 37 al. 1 era destul de ambiguă. Comparativ, Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris, ce a acordat Corpului ponderatoriu atribuțiile de control de constituționalitate ale Comisiei centrale, făcea o distincție clară între procedura controlului de constituționalitate și dreptul discreționar de veto absolut al domnitorului, rezultând că urmau a fi supuse sancțiunii domnului doar legile pe care Corpul ponderator le considera constituționale. Dar și în acest caz, domnul nu era obligat să sancționeze o lege, chiar dacă era constituțională.

politic exclusiv pe miniștri iar calitatea sa de șef al administrativului îi permitea să controleze întregul aparat funcționăresc. Deși era un element central și **activ** al guvernării, domnul nu era supus nici răspunderii politice și nici celei juridice³⁷. De aceea, este destul de curioasă atitudinea marilor puteri față de problema domniei. În ciuda faptului că erau conștienți de abuzurile considerabile ale neoabsolutismului regulamentar³⁸, diplomații europeni nu au apelat nici la varianta inviolabilității domnului, și, deci, la scoaterea acestuia de pe scena propriu-zisă a executivului, și nici la postularea unei răspunderi a domnului așa cum s-a pretins la 1848³⁹. Dincolo de posibile interpretări și în condițiile confuziei terminologico-instituționale și structurale, Convenția relansa, formal, în viața constituțională românească, un domn cu puteri considerabile a cărui transformare sau nu într-un monarh autoritar depindea de contextul socio-politic și ideologic existent în Principate la 1859.

Explicația continuității autoritarismului monarhic în Convenție se găsește, până la urmă, foarte simplu, în sursa de inspirație a textului constituțional. Având în vedere că în comisia europeană de redactare a prevederilor convenționale reprezentanții Franței au avut un rol decisiv, actul constituțional dedicat românilor redă, aproape cu fidelitate, **principiile constituției franceze din 14 ianuarie 1852**⁴⁰ în materia raporturilor dintre executiv și legislativ. Inevitabil, eșafodajul constituțional menit să legitimizeze, ulterior, autoritarismul celui de-al doilea imperiu francez și-a găsit o oglindă aproape fidelă în Convenția de la Paris. Cea mai mare parte a autorității excesive a Hospodarului își găsește, în consecință, corespondentul în constituția franceză: deținerea integrală a funcției executive și rolul activ pe care-l deține în guvernare; lipsa inviolabilității șefului statului; lipsa solidarității guvernamentale și lipsa răspunderii politice a guvernului în fața legislativului; prezența unei simple răspunderi ministeriale juridice pe seama miniștrilor; dependența politică exclusivă a miniștrilor față de șeful statului în calitate de simple instrumente; dreptul de a numi în toate funcțiile publice și de a face regulamente administrative; dreptul (aproape) exclusiv de

³⁷ Evident, considerăm de la sine înțeleasă distincția dintre iresponsabilitatea monarhului cu valențe de deținător activ al unei puteri absolute sau quasi-absolute și iresponsabilitatea monarhului constituțional inactiv, scos din sfera propriu-zisă a guvernării.

³⁸ Membru al Comisiei europene în Principate, baronul de Talleyrand-Périgord îi preciza comitelui Walewski, printr-o depeșă din 19 aprilie 1858, rolul negativ pe care îl avusese în evoluția politică a Principatelor puterea excesivă pe care Regulamentele Organice o puneau la îndemâna domnului. Din punctul său de vedere, atribuțiile domnului trebuiau reduse și echilibrate de un legislativ puternic. A se vedea G. Petrescu, D. A. Sturdza, D. C. Sturdza, *op.cit.*, pp.139-141; 147-148

³⁹ Atât în *Proclamația de la Islaz* din iunie 1848, pct. 5, cât și în *Adresa Locotenenței Domnești către Sultan privind prezentarea Constituției* din august 1848, pct. 5, revoluționarii munteni se pronunțau pentru un șef de stat (domn) responsabil / răspunzător. A se vedea C. Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României. Acte și documente 1741-1991*, Lumina Lex, București, 1998, p. 158; 167

⁴⁰ Al. Tilman-Timon, preluând ideile lui A. Rădulescu, se înșeală fundamental în momentul în care stabilește ca sursă fundamentală de inspirație pentru Convenție Constituția belgiană din 1831. Parcurgând paginile dedicate Convenției (295-301) din lucrarea *Les influences étrangères sur le droit constitutionnel roumain*, Librairie du Recueil Sirey, Paris, 1946, cel care are la îndemână și textul constituției belgiene are impresia că autorul nu a citit unul din cele două texte aflate în discuție. Pe lângă faptul că stabilește sediul articolelor Convenției în constituția belgiană complet eronat, autorul în cauză nu a observat că textul constituțional belgian consacră inviolabilitatea monarhului (ceea ce dă arhitecturii constituționale belgiene o cu totul altă formă) iar Convenția nu. La constatarea nedumerită a lui Tilman-Timon cu privire la faptul că, deși reprezentanții Franței au avut o influență majoră, textul Convenției este fundamental belgian (p. 301), răspunsul este foarte simplu: **influența constituției belgiene nu a existat decât într-o foarte mică măsură.**

inițiativă legislativă; dreptul de veto absolut; dreptul de a dizolva legislativul⁴¹. Eventualul autoritarism al Hospodarului român era, însă, atenuat în textul Convenției de faptul că se acorda atât Comisiei centrale de la Focșani (construită după modelul Senatului din constituția franceză), cât și Adunării o mai mare independență față de monarh, sub aspectul recrutării membrilor și președinților lor. Așa cum se va observa și în viața constituțională, legea electorală convențională limita posibilitatea de înprospătare, pe cale legală, a corpului de parlamentari în interesul domniei, de unde și inutilitatea dizolvării legislativului.

Per ansamblu, deci, Convenția de la Paris era o **transpunere moderată** a Constituției franceze de la 1852 adaptată, aparent, nu la realități și nevoi românești ci la un context particular de politică internațională. Ea reordona ingredientele unei rețete forte a regimului autoritar francez într-un grupaj instituțional menit să îndrume viața constituțională românească spre o direcție impusă din afara granițelor. A fost oare această „ispitire” a guvernanților români cu un tip de regim politic autoritar, foarte asemănător celui de care abia scăpaseră (regimul regulamentar) și de care doreau cu ardoare să se elibereze, un simplu exercițiu de imperialism juridic? Sau să fi fost manifestarea unui realism occidental care considera că o recuperare a regimului autoritar în Principate era cea mai bună soluție pentru dezvoltarea lor internă pe toate planurile?

IV. Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris – o rețetă constituțională a autoritarismului domnesc necesară construcției statului național unitar

În contextul instituțional expus mai sus, apare ca extraordinar faptul că Al. I. Cuza a încercat, în cea mai mare parte a domniei sale (1859-1864), să canalizeze viața constituțională a celor două Principate românești și, mai apoi, a statului român unitar (din 1862) pe coordonatele regimului parlamentar. Viziunea politică personală a domnului dar și un puternic curent ideologic în favoarea acestui regim politic cultivat, încă de la 1848, în rândul elitei politice românești au evitat o soluție de perpetuare, chiar în forme mai atenuate, a regimului neo-absolutist regulamentar. Importanți oameni politici ca M. Kogălniceanu⁴², V. Boerescu⁴³, I. C. Brătianu⁴⁴ au interpretat prevederile Convenției în spiritul regimului parlamentar ignorând, spre deosebire de alții, valențele autoritare ale textului constituțional. Apariția executivului bicefal (domn și guvern) cu un domn iresponsabil (dar nu inactiv) și guverne ce și-au asumat răspunderea politică în fața legislativului –constante ale vieții constituționale românești între 1859 și 1864- a fost, în consecință, rezultatul afirmării unei contuități ideologice la nivelul gândirii clasei politice românești și aplicarea politicii faptului împlinit și în ceea ce privește raporturile dintre executiv și legislativ.

Această practică a fost încurajată și de o serie de prevederi ale Convenției ce conturau o parte a ecuației politico-juridice a regimului parlamentar: faptul că miniștrii puteau să fie parlamentari, răspunderea lor juridică în fața legislativului, precum și dreptul de a interpela guvernul pe care Adunarea și l-a asumat prin regulamentul propriu de funcționare.

⁴¹ A se vedea M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, Montchrestien, Paris, 2006, p. 253-257.

⁴² A se vedea Colectiv, *Istoria parlamentului și a vieții parlamentare din România până la 1918*, Editura Academiei RSR, București, 1983, p. 105.

⁴³ A se vedea studiul lui V. Boerescu intitulat *Convențiunea relativă la organizarea Principatelor*, în G. Petrescu, D. A. Sturdza, D. C. Sturdza, *op.cit.*, pp 421-424.

⁴⁴ A se vedea I. Stanomir, *Nașterea Constituției. Limbaj și drept în Principate până la 1866*, Nemira, București, 2004, p. 312.

În consecință, Cuza s-a implicat mai puțin în actul concret de administrare internă a țării, preferând să lase guvernelor sale această sarcină. Aplicarea cutumiară a principiului conform căruia „domnul domnește dar nu guvernează”, pierderea calității guvernului de simplu executant al poruncilor domnești și atragerea sa în sfera deciziei politice a dat naștere în viața politico-administrativă a statului distincției dintre guvernare și administrare. Miniștrii și guvernul, în genere, se disting acum ca factori de decizie politică și de ordonare a politicilor interne pe care administrația propriu-zisă urma să le pună în aplicare.

Din nefericire, respectarea unora din principiile regimului parlamentar a condus la blocarea reformelor liberale de către o Adunare dominată permanent de către boierii conservatori. Intrată în era modernizării și democratizării, viața politică din România începea să cunoască „deliciile” unui joc politic multipartidic dar care a început de timpuriu să se canalizeze pe coordonatele interesului de coterie politică și mai puțin pe cele ale luptei pentru interesul național. Instabilitatea politică înstaurată în acest context s-a datorat și faptului că domnul, ignorând principiul conform căruia guvernul trebuia să fie (și) o emanație a parlamentului, și-a ales foarte rar miniștrii din rândul majorității parlamentare. O urmare firească a acestei atitudini a fost căderea repetată a guvernelor minoritare, în urma presiunilor politice ale parlamentului⁴⁵. Trebuie, totuși, remarcat faptul că, departe de a deveni o cutumă constituțională solidă, răspunderea politică a guvernului în fața legislativului s-a produs doar când a dorit Cuza. În același timp, deși s-a manifestat discreționar, în baza dreptului său de veto absolut, nesancționând proiectele de legi votate de Adunare împotriva viziunilor sale, prevederile convenționale îl împiedicau să controleze pozitiv decizia legislativului. În condițiile în care Cuza nu a apelat mai deloc la dreptul de a dizolva parlamentul, acest lucru a aruncat executivul și legislativul într-un paralelism funcțional păgubos. Criza nu mai putea însă continua și a trebuit “extirpată” din rădăcinile ei constituționale, printr-o reformă radicală a prevederilor Convenției care să permită domnului să limiteze și să controleze efectiv Adunarea electivă.

Alternativa a fost desoperită de Cuza în **instaurarea unui regim autoritar** care să-i permită să preia controlul deplin al puterii în stat. Evaluarea corectă a nevoilor statului și societății românești din perspectiva urgenței modernizării a afirmat irevocabil inutilitatea și lipsa de realism a unui exercițiu arid al regimului parlamentar, oricât de democratică ar fi fost perspectiva aprofundării sale. În acest context își făcea loc în discursul politic românesc o logică a scopului ce scuză mijloacele ce subordona mult dorita monarhie parlamentară ideii de interes național. Dacă reforma se putea face doar în condițiile unei domnii autoritare, era lipsit de sens a perpetua și, eventual, a aștepta corectarea / îndreptarea regimului parlamentar.

Pentru a da proiectului său autoritar o legitimare constituțională, Cuza nu s-a menținut în limitele Convenției deși aceasta îi oferea, după cum am văzut, destule pârghii pentru lansarea unui regim personal. Viața constituțională arătase însă că actul constituțional de la 1858 acorda legislativului o autonomie (dacă nu autoritate) prea mare pentru noile viziuni politice ale lui Cuza. De aceea, textul convențional trebuia părăsit. Cuza nu a apelat totuși la o construcție constituțională proprie. Soluția a fost descoperită într-un autoritarism de import preluat, instituțional, de la cel de-al doilea imperiu francez. Până la urmă, sub aspect tehnico-juridic, acest demers era cel mai simplu: edictată pe baza prevederilor constituției franceze din 1852, Convenția putea fi modificată, în sensul accentuării autoritarismului domnesc, printr-un transplant complet al prevederilor actului juridic fundamental francez. Ceea ce se

⁴⁵ A se vedea G. Chiriță, *Organizarea instituțiilor moderne ale statului român (1856-1866)*, Editura Academiei române, București, 1999, p. 79.

preconiza deja din Proiectul de constituție al lui Cuza din 1863⁴⁶, s-a și întâmplat. Recreînd procesul de instaurare a autoritarismului francez după silogismul lovitură de stat – acordarea unei constituții – plebiscitarea constituției, Cuza își lansa în primăvara lui 1864, regimul personal autoritar.

Raporturile dintre executiv și legislativ erau acum reglementate de **Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris** care era, formal și substanțial, o simplă modificare a Convenției ce-și conserva calitatea de „lege fundamentală a României”. Ca act adițional al Convenției, Statutul dezvoltător aboga, implicit, din aceasta articolele contrare prevederilor lui. Păstrând, în consecință, din textul original al Convenției prevederile care confereau deja executivului monocefal un ascendent important asupra legislativului, Statutul dezvoltător desăvârșea autoritarismul domnesc printr-o limitare completă a rolului legislativului în stat. Substanțial, acest lucru rezulta din faptul că Statutul se ocupa exclusiv de legislativ și procedura legislativă evitând să mai revină în vreun mod asupra organizării executivului. Tehnic, aceeași limitare s-a realizat printr-o chirurgie instituțională care a transplatat fidel instituțiile constituției franceze din 1852 în locul celor convenționale mai moderate sub aspectul atribuțiilor și puțin modificate sub aspectul formei de organizare.

În cadrul acestei arhitecturi constituționale ce păstra, rezidual, separarea pur formală a puterilor în stat, autoritatea domnului față de parlament atingea apogeul. În acest context, arbitrarul domnesc se putea manifesta oricând și sub orice formă în scopul protejării puterii personale⁴⁷. Pârghiile de control și presiune asupra legislativului erau asigurate de un adevărat dispozitiv instituțional preluat fidel din constituția franceză. Urmaș al vechii Comisii centrale de la Focșani, **Consiliul de stat** era consacrat constituțional doar prin dimensiunea atribuțiilor sale în procesul legislativ. După modelul său francez, instituția devenea laboratorul principal și privilegiat al proiectelor de legi, chiar în defavoarea Adunării electivă care trebuia să-i remită spre restudiere proiectele aflate în dispută cu Corpul ponderator. Instituția era complet controlată de domn prin atribuția de a o prezida, de a-i numi și revoca membrii (conform legii sale de organizare) de unde și rolul activ și important pe care l-a avut Cuza în procesul de creionare a proiectelor de legi pe care avea, în exclusivitate, dreptul să le inițieze.

Inaugurând bicameralismul românesc, **Corpul ponderator** devenea, după modelul francez, „calul troian” al domnului în interiorul legislativului. Prin această cameră legislativă, controlată complet de domn prin intermediul mecanismelor de recrutare a membrilor săi, se urmărea o limitare /ponderare din interior a Adunării electivă⁴⁸. Ponderarea se făcea de pe

⁴⁶ Proiectul creiona un evantai instituțional mai fidel modelului francez decât Statutul dezvoltător. Pe de altă parte, comparativ cu intențiile reformatoare declarate în iunie 1863 Porții, unde propunea înlocuirea, pentru o perioadă de 5 ani, a Adunării electivă convenționale cu un Consiliu administrativ ales de domn, prevederile Proiectului constituțional și ale Statutului dezvoltător păreau a fi cu adevărat democratice. A se vedea C-tin C. Giurescu, *Viața și opera lui Cuza Vodă*, Curtea Veche, București, 2000, p. 149.

⁴⁷ Acest arbitrar s-a manifestat pregnant în episodul provocării demisiei guvernului Kogălniceanu din 1865. „Deranjat” de autoritatea crescândă a primului ministru, domnul a profitat de un incident din Adunare pentru a determina demisia fostului său colaborator. Trebuie remarcat aici că demisia lui Kogălniceanu nu s-a datorat unei răspunderi politice în fața legislativului ci declanșării răspunderii politice în fața domnului. În consecință, nu se puneau problema perpetuării pe cale cutumiară a regimului parlamentar. A se vedea C-tin C. Giurescu, *op. cit.*, p. 266-271.

⁴⁸ În ceea ce-i privește pe membrii numiți de domn din rândurile consilierilor județeni ai Corpului ponderator, recuțați la nivelul județelor, și chiar pe membrii Adunării, guvernele lui Cuza s-au folosit din plin de presiunile politice exercitate, prin intermediul prefectilor asupra alegătorilor pentru a asigura domnului Cuza o majoritate parlamentară zdrobitoare. Aceasta a fost, de fapt, epoca în care s-a inaugurat în

pozițiile unui control de constituționalitate a priori încredințat, în Convenție, prin abateri de la sursa franceză de inspirație, Comisiei centrale de la Focșani. Recapitulând, domnul putea, în exclusivitate, să inițieze orice proiect de lege dorea, urmarea îndeaproape redactarea acestuia ca președinte al Consiliului de stat, putea să-l blocheze în legislativ, pe motive de neconstituționalitate, prin intermediul oamenilor săi fideli din Senat și, dacă mai era nevoie, să refuze sancționarea sa în baza dreptului de veto absolut.

Lovitura de grație a fost, însă, dată legislativului prin dreptul asumat de guvern de a edicta decrete-lege până la convocarea unei noi Adunări precum și dreptul de a legifera în cazuri de urgență, în condițiile în care camerele parlamentului nu erau încă întrunite.

Atingându-și pe deplin scopurile, regimul autoritar al lui Cuza poate fi conturat ca un demers de import juridic cât se poate de rațional, îmbinând corect procesul de conștientizare a unei necesități politico-juridice interne cu apelul la transplantul juridic realizat astfel încât să vină eficient în întâmpinarea acestei necesități. Cu alte cuvinte, ne aflăm în fața unui exemplu de îmbinare realistă și eficientă a fondului cu forma.

V. Concluzii

E important de reținut faptul ca instaurarea constituționalismului modern, în special a regimului parlamentar, în România s-a realizat sub semnul unui **paradox**. În momentul în care marile puteri europene au introdus în România (prin Convenția de la Paris) un regim constituțional cu un important potențial autoritar, oferind domnului puteri extraordinare, clasa politică românească a luptat, cu sinceritate, pentru democrație parlamentară. În momentul în care a existat șansa punerii în practică a mult doritului regim parlamentar, s-a instaurat (prin Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris) un regim domnesc autoritar. În anul 1864, se considera că interesul construcției naționale poate fi pus în pericol de democrația parlamentară și că singura șansă a României este autoritarismul domnesc. Contează, probabil, mai puțin aici că acestei dezvoltări politice organice i s-a dat expresie instituțională prin intermediul importului juridic. Contează faptul că **monarhia autoritară** se revela ca o soluție eficace pentru construcția socio-politică și economică într-o Românie a epocii subdezvoltată, lipsită de o adevărată clasă politică și încă amenințată de pericolul extern. Nu întâmplător, admiratorii sau delatorii lui Cuza deopotrivă afirmă că cele mai importante reforme ale sec. XIX-lea s-au făcut în epoca domniei acestuia.

Din nefericire, această viziune, era departe de a corespunde standardelor democratice europene în materie de construcție politică statală. Conștientizarea acestui fapt a condus la reluarea agendei democrației parlamentare românești, începând cu 1866, exprimată de Constituția votată în același an. Evident, în lipsa unor tradiții proprii în materie, construcția constituționalismului democratic s-a realizat, din nou, prin apelul la import juridic. De data aceasta, însă, experimentelor autoritariste franceze, le-au fost preferate, ușor de înțeles, instituțiile liberale ale constituției belgiene din 1831. Acest import irațional, unul din izvoarele importante ale scandalului formelor fără fond, a relevat faptul că adaptarea formei importate la fondul importator poate lua și forme acute de inadaptare.

Evoluția vieții constituționale românești după 1866, scoate în evidență cu acuitate faptul că **modelul Cuza de guvernare autoritară nu a fost un accident ci o necesitate**

România modernă cutuma controlului alegerilor de către guvern în vederea asigurării unei majorități parlamentare. A se vedea M. Guțan, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, All Beck, București, 2005, p. 126-127.

pentru societatea românească. Carol I de Hohenzollern-Sigmaringen principe apoi rege al României (1866-1917), precum și urmașul său Carol al II-lea au guvernat România, în forme mai mult sau mai puțin agresive și instituționalizate, în funcție de personalitatea proprie, după același principiu realist al autoritarismului monarhic lansat de Cuza. Fie ca a luat forma activismului moderat al regelui patriarh⁴⁹ Carol I, fie forma guvernării cu veleități dictatoriale a lui Carol al II-lea, autoritarismul monarhic a marginalizat continuu regimul parlamentar în contextul unei subordonări *de facto* a legislativului de către executiv. Chiar și în momentele de slăbiciune ale monarhiei, continuitatea regimului autoritar și preeminența executivului asupra legislativului au fost susținute de prim miniștri energici⁵⁰. Viața politică românească a epocii, a demonstrat cu prisosință că **principiile regimului parlamentar erau dificil de aplicat și că forma democratică importată era aproape incompatibilă cu fondul românesc.**

Dacă ar fi să credem argumentarea lui Negulescu, vinovată de toată această evoluție a fost clasa politică românească, totalitatea partidelor politice care n-au avut calitățile și interesul necesare pentru promovarea mecanismelor regimului parlamentar. **Apariția și perpetuarea monarhiei administrative / autoritare a fost un răspuns organic al societății românești față de dezinteresul și corupția politicianilor.** Regimurile politice ale lui Cuza, Carol I, Carol al II-lea se înscriu cu toate în această paradigmă⁵¹. Din perspectiva științifică a lui Negulescu și în contextul instaurării dicaturii regale la 1940, eliminarea partidelor politice de pe scena politică era o soluție logică și viabilă iar renunțarea la regimul parlamentar o oportunitate într-o Europa marcată de regimuri autoritare de dreapta. Rămâne însă deschisă provocarea găsirii unei soluții care să administreze problema politicianismului românesc în limitele valorice ale democrației. Iar asta cu atât mai mult astăzi când, în contextul unei eventuale crize create de corupția clasei politice, soluția tradițională a regimului autoritar nu pare a fi posibilă.

⁴⁹ A se vedea C. Durandin, *Istoria Românilor*, Istitutul european, Iași, 1998, p. 125.

⁵⁰ A se vedea, de ex., H.-Chr. Maner. *Op.cit.*, p. 392; A se vedea și M. Bărbulescu, D. Deletant, K. Hitchins, S. Papacostea, P. Teodor, *Istoria României*, Corint, București, 2003, pp. 352-353; P. P. Negulescu, *Partidele politice*, Editura Garamond, București, p. 328.

⁵¹ *Ibidem*, pp. 390 și urm.; *Ibidem*, p. 404.