

## CONSTITUȚIA DE LA 1866 – O ÎNCERCARE DE RECITIRE

*Prof.univ.dr. Ioan STANOMIR\**

**Abstract:** *The purpose of this paper is to provide for a new, fresh look into the 1866 Romanian constitution: drawing on a long tradition of legal and political studies this rereading aims at uncovering the background responsible for its shaping, as well as the main challenges related to its enforcement, for almost half a century. The 1866 constitution thus becomes a pivotal point in the long conversation about law, liberty and individual rights, pointing to the future of the 20<sup>th</sup> century, with its terrible legacy of authoritarianism and democratic backsliding.*

**Key words:** *Rule of law; Constitution; Constitutionalism.*

Intenția acestui studiu este aceea de a schița, pe de o parte, itinerariul nașterii ideilor constituționale care triumfă la 1866, și de a indica, pe de altă parte, liniile generale ale regimului politic care se naște o dată cu legea fundamentală.

Ipoteza de la care pornește abordarea de față insistă pe continuitatea unui întreg proiect de modernizare juridică și politică. Făcând apel la paradigma de interpretare a împrumutului constituțional, cercetarea actuală vizează să redea constituția de la 1866 unui context european și național, în egală măsură.

Abordarea pe care o propunem respinge excepționalismul constituțional românesc. Principatele sunt parte din seria mai largă de națiuni ce experimentează schimbări radicale în secolul al XIX-lea. Imitația ca vehicol al occidentalizării este preferată în țările periferice, ce resimt trauma propriei lor marginalități și înapoieri.

Din acest punct de vedere, alegerile de la 1866 nu sunt bovarice, ci pragmatice. Profilul pe care elitele îl preferă este unul familiar epocii. Trecerea de la radicalismul revoluționar al anului 1848 la moderația compromisului de la 1866 este cât se poate de semnificativă. Iar cerințele Adunărilor ad-hoc de la 1857 au rolul de placă turnantă.

Regimul care se va constitui la 1866 va fi unul al parlamentarismului imperfect, nu foarte diferit în maniera sa de dezvoltare de cel al altor națiuni periferice, precum Italia, Spania sau Grecia. Formula de alterare a parlamentarismului clasic conduce, în mod natural, la primatul puterii executive. Cabinetele creează adunările, în vreme ce Suveranul este factorul decisiv în clipele alternanței la putere.

---

\* Facultatea de Științe Politice a Universității din București; ioan.stanomir@unibuc.ro.

Constituția de la 1866 durează, cu amendări mai mult sau mai puțin semnificative, până la 1917. Adoptarea votului universal și acceptarea principiului expropriării marchează finalul epocii analizate aici. Ceea ce urmează este un alt capitol, dominat de plăcile tectonice ale intervalului postbelic. În trei decenii, parlamentarismul imperfect avea să fie înlocuit de monarhia autoritară, inaugurând era autocrațiilor.

### *Constituția de la 1866 nu este un accident*

O influență școală de interpretare, al cărei exponent ilustru este Nicolae Iorga, a citit constituția de la 1866 ca pe un accident ce a întrerupt linia de evoluție organică a organizării statale în Principate. În acord cu această lectură, constituția de la 1866 este, spre a relua caricaturizând o formulă clasică, doar o formă fără fond, o structură importată și copiată în grabă, fără nici o legătură cu tendințele locale ce au precedat-o<sup>1</sup>.

O asemenea lectură, ce insistă pe evoluția organică, ignoră provocările ce anunță anul 1866. Departe de a fi un accident, constituția de la 1866 este culminația unui proces laborios de alcătuire a unui întreg vocabular și repertoriu constituțional. Legea fundamentală de la 1866 duce mai departe promisiunile a decenii de încercări de reformă.

Iată de ce genealogia constituției de la 1866 este aproape la fel de importantă ca și analiza naturii regimului politic. O asemenea cercetare genealogică ne permite să evidențiem continuitatea alegerilor care vor sfârși prin a se impune. Studiul diacronic luminează parcursul ideilor și al formelor constituționale.

Contribuțiile lui I.C. Filitti au impus această paradigmă de interpretare. Analiza izvoarelor constituției de la 1866 devine ocazia de a recupera sursele din care se inspiră textul primei noastre constituții. Ceea ce se conturează este un autentic bloc al tradiției constituționale, bloc de care ține și textul de la 1866. Miuțiozitatea cu care I.C. Filitti inventariază textele conduce la abandonarea locului comun ce face din constituția de la 1866 un împrumut croit în grabă, un simplu calc al constituției belgiene de la 1831<sup>2</sup>.

Linia diacronică este aceea pe care o va îmbrățișa și studiul de față: anul 1866 este stația terminus a procesului ce debutează după 1774, iar secvențele ce anunță constituția sunt cele în care se produce maturizarea vocabularului constituțional.

Constituția de la 1866 nu este un accident pentru că ea se situează în prelungirea unui efort de sincronizare ce se întemeiază pe împrumutul sau transplantul constituțional<sup>3</sup>. Constituționalismul românesc este unul aspirațional, în

<sup>1</sup> Nicolae Iorga, *Istoricul constituției românești*, în *Constituția de la 1923 în dezbaterea contemporanilor*, Humanitas, 1990, pp. 29–54.

<sup>2</sup> I.C. Filitti, *Izvoarele constituției de la 1866*, Tipografia Ziarului „Universul”, București, 1934.

<sup>3</sup> Pentru o analiză a dinamicii împrumutului constituțional, a se vedea K.L. Schepelle, *Aspirational and aversive constitutionalism: The case for studying cross-constitutional influence through negative models*, în „International journal of constitutional law”, Volum 1, no. 2, 2003, Oxford University Press, pp. 296–324.

sensul în care adoptarea instituțiilor occidentale are scop transformarea statului și a societății.

Nu este vorba de un simplu reflex imitativ, ci de ambiția de a aclimatiza modelele care întruchipează modernitatea. Împrumutul constituțional devine instrumentul care permite, cel puțin teoretic, depășirea condiției periferice. Trecerea de la letargia orientală la organizarea occidentală ar fi fost imposibilă în absența unei schimbări de paradigmă. Imitația este citită ca alternativă la stagnare.

Principatele nu sunt o excepție, de vreme ce împrumutul constituțional reprezintă strategia pe care o urmează mai toate națiunile ce aspiră să se modernizeze. În grade diferite, oricât ar părea de paradoxal, Imperiul Otoman în era reformelor și Japonia epocii Meiji ilustrează același tip de raportare.

În ecuația acestui constituționalism aspirațional, blocul belgo-francez va fi cel cu care se vor identifica opțiunile elitei politice din Principate. Cartele constituționale de la 1814 și 1830, alături de legea fundamentală belgiană de la 1831, impun în Europa occidentală tiparul regimului reprezentativ al monarhiei constituționale.

Ce atrage în această formulă belgo-franceză? Înainte de toate, aliajul de moderație și de libertate politică, ca și garantarea libertăților individuale. Pentru români, constituționalismul belgo-francez ilustrează propria lor ambiție de atingere a respectabilității europene. Dezideratele politice și juridice converg în direcția abolirii arbitrariului și a întemeierii unui stat al domniei legii.

Prestigiul acestui bloc belgo-francez va crește, pe măsură ce ne apropiem de anul adoptării constituției de la 1866. Confruntarea cu alternativa autocratică a bonapartismului domină intervalul dintre 1859 și 1866. În cele din urmă, chiar și incomplet preluat, în forme mutante, constituționalismul belgo-francez este cel care se va impune.

Constituția de la 1866 nu este, așadar, un accident. Ea se află la intersecția a două linii diacronice: căutarea elitelor locale se suprapune peste evoluția formelor constituționale însele. Maturizarea viziunii românilor despre viitorul lor constituțional este efectul aculturației juridice. Împrumutul și transplantul legal construiesc o nouă identitate colectivă<sup>4</sup>.

### *Geneza vocabularului constituțional și emanciparea națională*

În această preistorie a constituției de la 1866 maturizarea vocabularului constituțional acompaniază eforturile de emancipare națională. Constituționalismul aspirațional din Principate este reflexul natural al tendinței de constituire a unei identități care să respingă atât suzeranitatea otomană cât și protectoratul rusesc<sup>5</sup>.

Remarcabil este acest fenomen de accelerare al istoriei. Dacă debuturile procesului de reflecție al elitelor locale pot fi plasate în epoca de după 1774, în

---

<sup>4</sup> Pentru o analiză diacronică a transplantului constituțional, Manuel Guțan, *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă, 1802–1866*, Hamangiu, București, 2013.

<sup>5</sup> Sintagma de „constituționalism aspirațional” este inspirată de lucrarea citată a lui K.L. Schepelle.

intervalul de elaborare al proiectelor și memoriilor de reformă, despărțirea de vechiul regim fanariot, produsă la 1821/1822, o dată cu restaurarea domniilor pământene, este punctul de inflexiune al evoluției ce culminează la 1866<sup>6</sup>.

Oricât de paradoxal, instituirea Regulamentelor Organice reprezintă fundalul pe care se realizează acest fenomen de maturizare conceptuală. Fără a fi o constituție, în accepția dată de tradiția anglo-franceză, Regulamentele îndeplinesc rolul unei legi fundamentale. Ele au meritul de a fi creionat, pentru prima dată, un tablou al puterilor statului. Separarea executivului de judecătoresc anunță o altă vârstă, aceea a modernității. După cum instituirea unei adunări de stări ce capătă un profil proto-parlamentar este un alt semn al acestor mutații regulamentare<sup>7</sup>.

În egală măsură, Regulamentele reprezintă reperul în funcție de care se va defini, polemic, tradiția constituțională de până la 1866. Căci Regulamentele întruchipează cele două stigmatizări denunțate de elitele ce îmbrățișează sincronizarea occidentală: dependența de Rusia și codificarea privilegiilor aristocratice<sup>8</sup>.

Dialogul cu ordinea detestată a Regulamentelor este decisiv în anii care urmează. Generația pașoptistă din ambele Principate, indiferent de nuanțele ideologice, este unită de acest deziderat al emancipării naționale și al constituționalizării. Ostilitatea față de Rusia este parte din ostilitatea față de ordinea politică sprijinită de aceasta. Constituția ajunge să simbolizeze ruptura de un trecut al subjugării politice și al arbitrariului monarhic<sup>9</sup>.

Datorăm anului 1848 din cele două Principate nașterea constituției ca lege fundamentală: pașoptiștii impun, definitiv, rolul central al legii fundamentale în esafodajul național. Constituția este Proclamația de la Islaz, dar este și proiectul de constituție elaborat de Mihail Kogălniceanu în 1849, pentru Moldova.

Nașterea constituției este inseparabilă de un întreg context instituțional și imagologic. Revoluția din Valahia pune în scenă un ceremonial al jurământului pe constituție și invită pe noii cetățeni să găsească drumul spre egalitatea în fața legii. Guvernarea provizorie de la București este prima conștientă de necesitatea convocării unei adunări constituante. Scenariul imaginat la 1848 va fi aplicat la 1866.

Și chiar dacă experimentul revoluționar este unul de scurtă durată, reverberația lui se simte, asemeni unei unde seismice, în intervalul de până la Unire. Exilul și mai apoi Războiul Crimeii grăbesc un proces de introspecție colectivă. Se poate observa o treptată moderare a discursului, ca și acceptarea necesității de a organiza statul viitor pe temeliiile monarhiei constituționale ereditare și ale domniei legii.

---

<sup>6</sup> O analiză a ideilor politice ale epocii, la Vlad Georgescu, *Ideile politice și iluminismul în Principatele Române*, Editura Academiei R.S.R., București, 1972.

<sup>7</sup> Fundalul, la I.C. Filitti, *Frământările politice în Principatele Române, de la 1821 la 1828*, în „Opere”, ediție îngrijită de Georgeta Penelea Filitti, Editura Eminescu, București, 1985.

<sup>8</sup> la I.C. Filitti, *Principatele Române de la 1828 la 1834. Ocupația rusească și Regulamentele organice*, Institutul de arte grafice „Bucovina”, 1934.

<sup>9</sup> O perspectivă asupra mutațiilor semantice și instituționale, în Radu Carp, Ioan Stanomir, Laurențiu Vlad, *De la „pravilă” la „constituție”. O istorie a începuturilor constituționale românești*, Editura Nemira, București, 2002.

Iată de ce, în această serie de preliminarii ce anticipează anul 1866, Adunările ad-hoc sunt placa turnantă: ele sunt laboratorul în care elitele conturează un proiect constituțional în care se recunosc elementele ce triumfă un deceniu mai târziu.

Adunările ad-hoc, cele din urmă adunări de stări de la noi, așa cum remarca Gh. I Brătianu<sup>10</sup>, își asumă condiția unor autentice proto-adunări constituante. Dezbaterile de acum stabilesc privesc nu doar natura regimului politic, ci și catalogul de drepturi. Cele două adunări trasează arhitectura edificiului. Formulările de acum sunt clasice și precise. Iar elementele modelului implică apelul la valorile constituționalismului occidental:

- prinț străin și Unirea,
- regim bazat pe separația și echilibrul dintre puteri,
- egalitatea în fața legii, prin abolirea privilegiilor aristocratice,
- garantarea drepturilor individuale și eliminarea arbitrariului statului.

În această serie istorică ce anticipează anul 1866 perioada ce urmează Convenției de la Paris este una esențială și decisivă. Căci 1858 este o bornă care nu poate fi ignorată în analiza diacronică a constituționalismului autohton: legea fundamentală acordată Principatelor de puterile garante marchează sfârșitul vechiului regim, codificând, pentru prima dată, egalitatea în fața legii. Dincolo de ambiguitățile ei, ce permit citirea ei simultan ca un document instituind regimul parlamentar și ordinea guvernării de către Domn, Convenția deschide drumul care se va închide la 1866. Uniunea reală devenită Uniune personală prin dubla alegere lasă locul deplinei unificări administrative. Centralizarea, iar nu opțiunea policentrică, se impune în Principate.

De cel mai efemer dintre organele convenționale, Comisia centrală de la Focșani, se leagă și episodul tentativei de a redacta un proiect constituțional: oricât de limitat în impactul său concret, acest proiect va fi, alături de cele redactat la 1866 de Consiliul de Stat, una dintre sursele noii formule constituționale.

Domnia lui Cuza este, în această ordine a clarificărilor conceptuale, o epocă a confruntărilor și a polemicilor. Se afirmă acum alternativa cezarică și bonapartistă la modelul belgo-francez. Schițată la 1863, prin documentul pe care îl elaborează Cuza, ea capătă forță juridică la 1864, o dată cu lovitura de stat.

Aliajul de concentrare a puterilor, bicameralism, consultare plebiscitară și control constituțional prin organ politic, Senatul, definește prima constituție adoptată de statul român, fără tutela puterilor garante. Trecerea de la regimul parlamentar parțial conturat la unul al preeminenței puterii executive este scopul ultim al actului de la 2 mai 1864. Epoca de monarhie autoritară va servi, asemeni Regulamentului, ca un reper polemic ce permite delimitarea alternativei. Opțiunea de la 1866 în favoarea unui sistem al moderației se explică prin intenția de a exorciza demonii cezarici ai lui Cuza. Cât despre Senat, el va fi reinventat ca organ ales pe baze cenzitare, departe de profilul domesticit impuse de domnitor.

---

<sup>10</sup> Panorama istorică, la Gh.I. Brătianu, *Sfatul domnesc și Adunările de stări în Principatele Române*, Editura Enciclopedică, București, 1995.

Un paradox face ca textul care reprezintă punctul de pornire al dezbaterilor constituționale de la 1866 să fi fost opera Consiliului de Stat apărut la 1864. Detronarea lui Cuza creează premisele îndeplinirii programului de la 1857. Curentul belgo-francez împinge în plan secund alternativa autocratică. Momentul constituțional de acum se naște pe fundalul acestei rupturi simbolice.

*Un moment constituțional și temele sale*

Anul 1866 este un moment constituțional. Mai mult decât toate celelalte ocazii care îl precedă, 1866 poate fi privit ca fiind cel mai aproape de acest tpar conceptual. Este vorba, așadar, de o etapă în care miza întregii dezbateri este întemeierea unui stat și a unei națiuni. Semnificația discuțiilor din Adunarea constituantă trimite la un întreg repertoriu de imagini, gesturi și de emoții.

Adunarea constituantă din 1866, una monocamerală, de vreme ce senatul configurat de Cuza nu va fi convocat, este chemată să se confrunte cu temele centrale ale imaginarului constituțional modern. De la opțiunea în favoarea bicameralismului până la relația dintre confesiune și cetățenie, actorii de la 1866 nu pot evita dilemele ce au dominat constituirea peisajului constituțional occidental<sup>11</sup>.

Cum poate fi citit, astăzi, eliberat de tentații hagiografice, acest moment constituțional? Este el unul cu adevărat fructificat? Este 1866 acel punct de inflexiune care să fi însemnat debutul unei noi epoci, o autentică ruptură în raport cu trecutul recent al Principatelor?

Un răspuns nuanțat implică acceptarea nu doar a triumfului simbolic de acum, dar și recunoașterea manierei în care ratarea unor obiective de natură constituțională a grevat ca o ipotecă deceniile care au urmat. Dezbaterile editate de Alexandru Pencovici sunt, în această ordine de idei, un material privilegiat de interogație intelectuală. Căci ele oferă fotografia unui moment și recuperează vocile unui timp definit prin impactul alegerilor sale.

Datorăm anului 1866, pe de o parte, amenajarea unui regim constituțional care, în pofida imperfecțiunilor sale, a garantat nu doar o relativă transparență a gestiunii afacerilor publice, ci și existența drepturilor și libertăților individuale. Chiar și în absența unei libertăți autentice a alegerilor parlamentare, chiar și în condițiile ingerințelor puterii executive în procesul electoral, adunările au dispus, în deceniile de până la 1917, de prerogativa neîngrădită a dezbaterii politice.

Limitările impuse în epoca interbelică prin intermediul stării de asediu sunt străine acestui timp. În comparație cu vecinele sale, România înfățișează tabloul unei moderații ce împinge în plan secund imperfecțiunile și patologiile politice. Regimul de de la 1866 instituie cadrul ce acordă opiniei publice un spațiu de

---

<sup>11</sup> Conceptul de „moment constituțional” este analizat de Dieter Grimm, *Integration by constitution*, în „International journal of constitutional law”, Volume 3, numbers 2&3, 2005, Oxford University Press, pp. 193–208.

exprimare: contrastul cu cenzura din imperiul țarist poate fi un reper în această dezbateri despre avantajele ordinii constituționale imaginate acum.

Acolo unde anul 1866 ratează șansele de a fructifica momentul constituțional este în domeniul construcției cetățeniei. Cetățenia, ca apartenență autentică la o comunitate de valori și definită prin egalitatea în fața legii, nu se naște decât parțial acum. Și aceasta pentru că Adunarea constituantă codifică factorii de excludere ce previn integrarea în națiune a celor ce sunt considerați fie străini, fie nepregătiți spre a accede cu adevărat la maturitatea civică.

Excluderea cea mai brutală îi privește pe evrei: antisemitismul, ca pasiune și practică politică, învinge la 1866. Trecerea de la formula de incluziune prezentă în proiectul supus dezbaterii Adunării la formularea etnocentrică a articolului 7 se explică prin mobilizarea unui potențial de resentiment și de ostilitate latent în societate. Antisemitismul este ideologia la care aderă o parte din liberali, cei moldoveni, adepții „Frațiunii libere și independente de la Iași”, inamicii implacabili ai „Junimii”. Antisemitismul este îmbrățișat și de cei care, asemeni lui Cezar Bolliac, se revendică, în Muntenia, de la pașoptism<sup>12</sup>.

Combinăția dintre presiunea parlamentară și agitația de stradă dă naștere articolului 7. Redactarea sa plasează România în contra unui curent intelectual și politic occidental și o apropie de spațiile estice, acolo unde evreul este străinul generic, cel a cărui acceptare este imposibilă. Rezistența de la 1878 în privința amendării constituției este un ecou al anului 1866. Antisemitismul se opune, implacabil, oricărei soluții ce ar implica eliminarea generală a interdicției. Naturalizarea individuală este un compromis parțial și ipocrit<sup>13</sup>.

De o altă excludere, întemeietă pe cens, este afectată și populația rurală. Votul universal nu este, în România anului 1866, o opțiune realistă, dar mecanismul colegiilor creează o stare de inegalitate politică ce subminează dramatic principiul cetățeniei. Majoritatea românilor este distribuită în rolul secundar și irelevant de cetățean pasiv. Cât despre acel vot indirect din colegiul rural, el acordă guvernului o zestre electorală permanentă, prin manipularea unui electorat docil.

Timiditatea cu care sunt abordate temele egalității politice și ale exproprierii definește intervalul de aplicare al constituției de la 1866. De abia în 1917, în circumstanțele dramatice ale refugiului de la Iași, votul universal și reforma agrară vor fi acceptate. Dar procesul de construcție al cetățeniei este unul laborios și delicat: imperfecțiunile interbelice și pulsiunea antisemită vor acționa ca factori inhibitori ai evoluției spre maturizare civică. Anul 1866 este începutul unui drum care nu ajunge niciodată cu adevărat la capătul său. Postcomunismul cuprinde, în istoria sa, ipoteca fragilității cetățeniei democratice.

---

<sup>12</sup> O analiză a dinamicii partidelor politice, la Apostol Stan, *Curentele și grupări politice în epoca dintre Unire și Independență*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1977.

<sup>13</sup> A se vedea Apostol Stan, *Putere politică și democrație în România, 1859–1918*, Editura Albatros, București, 1995, pp. 47–53.

Camera superioară este una dintre temele în jurul cărora se organizează una dintre cele mai importante dezbateri constituționale. Clivajele politice modelează abordările parlamentare. Anul 1866 încheie un lung capitol dominat de confruntarea în jurul Senatului.

Liberalii radicali, munteni sau moldoveni, rămân fideli punctului de vedere pașoptist. În linia unui raționament ce trimite la 1789 și 1791, unicitatea națiunii impune cu necesitate unicitatea camerei. O două cameră ar deveni, în această lectură, sediul privilegiilor aristocratice. Este ceea ce afirmă la 1857 și Adunarea ad-hoc a Moldovei, în rezoluția ce respingea, la inițiativa lui Mihail Kogălniceanu, instituirea, în orice formă, a unui Senat. La 1866 cei care se revendică de la pașoptism, precum fracționistul Nicolae Ionescu, invocă memoria momentului evocat, ca un semn al opoziției față de senat și de semnificația sa:

„Divanurile ad-hoc, pe dorințele cărora se întemeia întreaga mișcare de regenerare politică a poporului român, când ceruseră introducerea sistemului constituțional răspinseseră anume așezământul Senatului care prin urmare nu s-ar putea introduce acum ca o încununare a unui edificiu în al cărui plan de la început nu figura”.<sup>14</sup>

În cele din urmă, Senatul se va naște, ca o cameră aleasă pe temei cenzitar, în urma compromisului pe care liberalii sunt obligați să îl încheie cu liberalii moderați și cu conservatorii. Pentru aceștia din urmă, Senatul devine, la 1866, unica barieră în calea a ceea ce ei percep a fi pericolul unei tiranii a majorității. Apelul la camera superioară, întemeiat pe o tradiție conservatoare ce urcă până la textele elaborate de Barbu Catargiu și de Barbu Știrbey, este justificat prin necesitatea de a asigura reprezentarea elitelor. Separația și echilibrul puterilor în stat este un alt argument evocat de cei susțin bicameralismul. Filosofia constituționalismului clasic se poate recunoaște în aceste raționamente de la 1866.

Intervenția raportorului comisiei de delegați, Aristide Pascal, sintetizează punctele de vedere ale majorității deputaților de la 1866. Monarhia ereditară constituțională ar fi un edificiu incomplet în absența Senatului, menit să fie forul ce asigură stabilitatea și maturitatea deliberărilor parlamentare:

„Încetarea acelor lupte, ce singură poate asigura stabilitatea și fondarea unei monarhii ereditare constituționale, nu se poate dobândi decât prin sistemul bicameral, prin crearea unei a doua camere a puterii legislative, recrutată iarăși prin modul electiv dintre cetățenii care, prin etatea și experiența lor, au o cunoștință mai întinsă și o judecată mai matură despre afacerile publice. Aceasta a doua cameră devine necesarmente a stâncă în care vin să se isbească acesle lupte dintre adunarea reprezentanților și puterea executivă, fără ca ca nici una să se sdrobească și să se sfărâme.”<sup>15</sup>

Inventarea Senatului nu poate fi separată de impunerea, în dezbaterile constituantei, a sistemului de vot cenzitar. Românii nu se îndepărtează de un curent

<sup>14</sup> Apud A.D.Xenopol, *Istoria partidelor politice din România, de la origini până în 1866*, Editura A. Baer, București, 1910, p. 527.

<sup>15</sup> Alexandru Pencovici, *Dezbaterile Adunării constituante din anul 1866 asupra constituțiunii și legei electorale, publicate din nou în edițiune oficială*, Tipografia Statului, Curtea Șerban Vodă, București, 1883, p. 28.



intelectual și politic ce domină Occidentul european. Cu excepția Franței, (ce este la 1866 o autocrație), votul universal masculin este privit ca o utopie primejdioasă. Vocile de la 1866 sunt în sincronie cu o linie a liberalismului clasic francez: de la Guizot la Royer-Collard, liberalismul conservator francez își manifestă scepticismul față de extinderea sufragiului.

Cetățenia politică este dependentă de maturitatea și de independența celor care participă la procesul electoral. De aici, insistența cu care suveranitatea națională este pusă în legătură cu necesitatea de a defini cu prudență națiunea însăși, ca un corp de electori.

Opțiunea de la 1866 va fi, așadar, una în favoarea restrângerii votului: funcția colegiilor electorale este aceea de a permite distincția dintre activ și pasiv la nivelul comportamentului politic. Egalitatea în fața legii nu atrage, în mod necesar, egalitatea de participare. Decupajul electoral și ingineria constituțională sunt complementare.

„Experiența a dovedit că votul universal, fără împărțirea votanților pe mai multe colegiuri, nu a avut alt efect, la noi, ca și în alte țări mai înaintate în cultura intelectuală decât a noastră, decât a înneca cu totul vocea claselor mai luminate prin voturile unei mulțimi, care, prin lipsă de lumini suficiente, prin lipsa de cunoștință a afacerilor publice, ca și în simpla sa naivitate, au servit totdeauna sau tendințele despotice ale unui om sau ambițiunile vătămătoare și perturbatoare ale demagogiei celei mai licențioase. De aceste adevăruri au fost pătrunși autorii proiectului de lege electorală atunci ce vi s-a prezentat de guvern când au împărțit pe alegătorii unui județ în trei colegii electorale”.<sup>16</sup>

### *Constituirea cetățeniei*

Constituția de la 1866 este punctul culminant al unui proces de receptare a conceptelor occidentale în spațiul autohton. Din acest punct de vedere, una dintre mizele fundamentale ale anului 1866 a fost inventarea cetățeniei: proclamarea egalității în fața legii era acompaniată de garantarea drepturilor și libertăților ce intraseră în patrimoniul comun al constituționalismului o dată cu declarația de la 1789.

Era firesc, așadar, ca drepturile reglementate la 1866 să fie unele negative: misiunea statului era aceea de a le proteja prin abținerea de la orice acțiune ce ar fi condus la afectarea lor. Acest tip de drepturi era în acord cu tipul de stat pe care legea fundamentală îl avea în vedere, un stat cu prerogative limitate, ce nu intenționa să afecteze sfera autonomiei individuale.

Proiectul de la 1866 a fost unul ambițios, subminat însă, din chiar momentul începuturilor sale, de introducerea unor restricții și excluderi ce împiedicau extinderea autentică a cetățeniei. Astfel, antisemitismul a blocat orice intenție de acordare a cetățeniei populației evreiești, dând naștere inegalității de statut ce a persistat până la 1923. Femeile nu au fost ridicate până la statutul de egalitate în

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 30.

fața legii. Cât despre populația rurală, statutul ei de nominală egalitate în fața legii se suprapunea peste realitatea subdezvoltării economice și a excluderii efective de la participarea politică.

Drepturile și libertățile acordate și garantate la 1866 au fost, indiscutabil, un punct de pornire semnificativ în tentativa de constituire a unei identități civice în România. Dar reglementările juridice au intrat într-un dialog tensionat și dificil cu realitatea politică. Dreptul de vot, restrâns prin paradigma cenzitară, se afla sub impactul ingerințelor administrative ce viciau consultarea electorală. Dreptul de proprietate se suprapunea peste continuitatea formelor de inegalitate în spațiul rural.

Și poate că singurul capitol în care legea fundamentală de la 1866 a reușit să își ducă până la capăt promisiunile sale a fost acela al libertății de exprimare. Intervalul de până la 1914 a fost unul dominat de o dublă expansiune: a oratoriei parlamentare, pe o parte, a presei, pe de altă parte. În absența cenzurii și a arbitrariului de stat, libertatea de exprimare a atins, în aceste momente, punctul ei de maxim istoric sub imperiul monarhiei constituționale. Oratoria și presa, întrunirile publice și agitațiile de stradă au constituit cel mai important corectiv menit să limiteze omnipotența executivului. Guvernele erau confruntate atât cu cenzura votului, cât cu acest spectru al opoziției opiniei publice. Limitările libertății politice erau compesnsate prin extinderea dreptului la opinie. Comparația cu spațiile geografice vecine poate fi utilă, spre a proba insularitatea României în contextul est și central-european.

Iată de ce un bilanț al inventării cetățeniei se cere a fi unul nuanțat și lucid. Libertățile constituționale au avut un impact semnificativ asupra unui segment limitat numeric: decalajul dintre rural și urban este un factor esențial în această dinamică a dezvoltării civice. Constituția de la 1866 a stimulat, în anumite părți ale societății, comportamente convergente cu cele occidentale. Dar incapacitatea de a integra cu adevărat populația rurală în acest proces de maturizare cetățenească este ipoteca pe care epoca de după 1866 o lasă ca moștenire. Fragilitatea cetățeniei va fi, până târziu în postcomunism, una dintre tarele modernității noastre.

\*\*\*

Inventarea cetățeniei înseamnă, la 1866, nașterea aceluși cetățean capabil să participe, ca actor autonom, la procesele politice. Accentul pe votul cenzitar și pe ordinea colegiilor nu este un accident, ci efectul influenței unei direcții intelectuale liberal- conservatoare.

Sistemul celor patru colegii, la camera inferioară, și două colegii, la Senat, este destinat să salvgardeze, grație censului ridicat, un nivel de proprietate și inteligență. Constituția stabilește raportul invers proporțional dintre număr și aleșii delegați în parlament: colegiul al patrulea, cel în care sunt plasați plătitorii de dări, indiferent de cuantum, (colegiul rural), este cel mai puțin influent în mecanica electorală. În cazul colegiului al patrulea de la camera inferioară, procedura de vot

indirect deschidea calea unor ingerințe administrative, ingerințe grație cărora respectivul segment electoral era parte a „zestrei guvernamentale”.

Eficacitatea guvernământului constituțional poate fi imaginată doar în condițiile unei mase de electori dotate cu proprietate sau/și inteligență. Opțiunea bicamerală implică, previzibil, ridicarea censului în cazul Senatului, Senatul este desemnat, în varianta adoptată de constituanta de la 1866, de cei ce pot proba un venit funciar de cel puțin 300 de galbeni, în primul colegiu, și de cei ce pot proba un venit funciar de 300 de galbeni în jos, dar nu mai mic de 100 de galbeni. Simbioza dintre proprietatea funciară și camera superioară era, astfel, codificată constituțional.

În ambele cazuri, ale Adunării Deputaților și Senatului, logica cenșitară era temperată de un număr de scutiri menite să faciliteze prezența „capacităților”, ca alegători direcți în corpul ce desemnează reprezentanța națională, (o formă prin care votul cenșitar este combinat cu cel capacitar).

Este cazul, la camera inferioară, în conformitate cu articolul 61, de scutirile de cens operate la colegiul al treilea, aplicabile „tuturor profesiunilor liberale, ofițerilor în retragere, profesorilor și pensionarilor statului”. În cazul Senatului, articolul 75 elimina obligația dovedirii censului în cazul „generalilor, coloneilor cu o vechime de trei ani, (...) celor care vor fi ocupat în timp de un an funcțiunile de prezident de curte, de procuror, de consilier la curtea de casațiune, celor cu diplomă de doctor sau de licență în orice specialitate care în timp de șase ani vor fi exercitat profesiunea lor”. Un statut special, în cazul senatorilor, decurgea din situația colegiilor electorale universitare, ai căror membri/profesorii, beneficiind de un vot plural, desemnau câte un membru al senatului<sup>17</sup>.

O dată luată în calcul acțiunea factorilor de religie, sex și proprietate în configurarea statutului juridic la cetățeniei, regula fundamentală pe care întregul eșafodaj al drepturilor se sprijină este recunoașterea egalității în fața legii, prin eliminarea oricărei distincții de clasă.

„Articolul 10. Nu există în stat nici o deosebire de clasă. Toți românii sunt egali înaintea legii și datori a contribui fără osebire la dările și sarcinile publice. Ei singuri sunt admisibili în funcțiunile publice, civile și militare. Legi speciale vor determina condițiunile de admisibilitate și de înaintare în funcțiunile statului.(...)”<sup>18</sup>

Ceea ce textul impune statului este abținerea de la orice acțiune de natură să afecteze integritatea acestui teritoriu rezervat individului. Exemplară în această direcție rămâne reglementarea materiei proprietății, acolo unde formularea juridică atinge gradul maxim de fidelitate față de prescripțiile constituționalismului clasic, fidelitate afectată la 1923 de mutațiile postbelice.

Regimul proprietății este, la 1866, o hârtie de turnesol. Opțiunea în favoarea acestei reglementări are o dublă justificare. În ordine istorică, ea apare ca o manieră

<sup>17</sup> O trecere în revistă a procedurilor electorale, la Gh. Alexianu, capitolul dedicat „Regimului electoral”, în *Enciclopedia României*, volumul I, „Statul”, București, 1939.

<sup>18</sup> Constituția de la 1866 este citată după Ion Mamina, *Monarhia constituțională în România, 1866–1938. Enciclopedie politică*, Editura Enciclopedică, București, 2000, pp. 16–28.

de a preveni un nou act similar reformei agrare de la 1864. În ordine intelectuală, ea traduce fidelitatea autorilor constituției față de un tipar ideal al cetățeniei. În lectura de la 1866, garantarea proprietății înseamnă garantarea însăși a libertății politice.

„Articolul 19. Proprietatea de orice natură, precum și toate creanțele asupra statului, sunt sacre și neviolabile. Nimeni nu poate fi expropriat decât pentru cauză de utilitatea publică constatată și după o dreaptă și prealabilă despăgubire. Prin cauză de utilitate publică urmează a se înțelege numai comunicațiunea și salubritatea publică, precum și lucrările de apărarea țării. Legile existente privitoare la alinierea și lărgirea stradelor de prin comune, precum și la malurile apelor ce curg prin ele sau pe lângă ele rămân în vigoare. Legi speciale vor regula procedura și modul expropriațiunii. Libera și neîmpiedicată întrebuințare a râurilor flotabile și navigabile, a șoselelor și altor căi de comunicare este de domeniul public”.

Inviolabilitatea domiciliului, interdicția arestării abuzive, legalitatea incriminării, excluderea oricărei pedepse care să se soldeze cu confiscarea averii sunt instrumentele grație cărora individul recunoscut în calitate de „cetățean“ își organizează spațiul privat, definit prin existența libertății. Constituția de la 1866 recunoaște o sumă de prerogative menită să confere cetățeanului posibilitatea de a participa în sfera social-politică, de la libertatea de exprimare până la dreptul de asociere și de întrunire pașnică.

Regimul constituțional are în centrul său mecanismul destinat să elimine arbitrarul etatic. Guvernământul opiniei, prin intermediul căruia cetățeanul controlează acțiunea autorității, este posibil doar în condițiile asigurării unei libertăți cvasinelimitate a exprimării. Formularea articolului 24 se înscrie ca una aproape exhaustivă, ce conturează domeniul în interiorul căruia titularul de drepturi este suveran.

Profilului cetățeanului-proprietar i se alătură profilul cetățeanului-posesor al unui drept inalienabil la opinie. Un drept la opinie reflectat în ocrotirea exprimării scrise și ziaristice, în coordonate pe care constituționalismul românesc le importă din spațiul occidental. În economia epocii, articolul 24 are importanța unui prim amendament din constituția americană.

„Articolul 24. Constituțiunea garantează tuturor libertatea de a comunica și publica ideile și opiniunile lor, prin scris și prin presă, fiecare fiind răspunzător de abuzul acestor libertăți în cazurile determinate prin codicele penal, care în această privință se va revizui și completa, fără însă a se putea restrânge dreptul în sine sau a se înființa o lege excepțională. Delictele de presă sunt judecate de juriu. Nici cenzura, nici o altă măsură preventivă pentru aparițiunea, vinderea sau distribuțiunea unui ziar nu se va putea reînființa. Pentru publicațiuni de jurnale nu este nevoie de autorizațiunea prealabilă a autorității. Nici o cauțiune nu se va cere de ziariști, scriitori, editori, tipografi și litografi. Presa nu va fi supusă niciodată regimului avertismentului. Nici un jurnal sau publicațiune nu va putea fi suspendat sau suprimat. Autorul este răspunzător pentru scrierile sale, iar, în lipsa autorului, sunt răspunzători sau girantul sau editorul. Orice jurnal trebuie să aibă un girant responsabil care să se bucure de drepturile civile și politice”.

### *Monarhie constituțională și parlamentarismul imperfect*

Regimul politic creat de constituția de la 1866 s-a dorit a fi unul al monarhiei constituționale parlamentare: inspirat din proiectele anterioare elaborate în Principate și de linia belgo-franceză, acesta s-a definit prin câteva particularități ce au marcat profund dinamica practicii de guvernare.

Șeful de stat a fost piesa centrală în acest eșafodaj. Deținător al unor prerogative extinse în materie legislativă, (dreptul de veto absolut este una dintre acestea) suveranul răspundea de gestionarea unor domenii rezervate, spre a relua o formulare contemporană. Apărarea, politica externă și ordinea publică erau sferile în care autoritatea monarhului era una de necontestat. Se poate afirma că, în aceste cazuri, șeful de stat decidea în ultimă instanță, iar marja de libertate a politicienilor era una redusă în cel mai înalt grad.

Diplomația secretă era parte din acest repertoriu de instrumente: tratatul de alianță cu Puterile Centrale nu a fost niciodată supus ratificării, iar existența sa era adusă la cunoștința doar unui număr redus de personalități. Nu este mai puțin adevărat că acest monopol deținut de suveran nu era unul inatacabil în circumstanțe extraordinare. La 1914, în pofida pledoariilor regelui Carol I, Consiliul de Coroană, ca for consultativ consolidat cutumiar, a ales neutralitatea, în defavoarea alianței indicate prin tratat.

Pondere suveranului a modelat profilul parlamentarismului românesc. În absența libertății alegerilor, șeful de stat decidea atribuirea mandatului de Președinte al consiliului de miniștri. Pe cale de consecință, relația dintre suveran și națiune era una asimetrică. De vreme ce națiunea se exprima doar după ce guvernul era desemnat, în cadrul unor scrutine ce nu făceau decât să valideze o opțiune deja exprimată, suveranul era, în practica politică a regimului, cel care stabilea termenii alternanței la putere. Ceea ce s-a numit *rotativa guvernamentală* nu era decât modalitatea pervertită de organizare a regimului parlamentar. Încrederea suveranului și sprijinul adunărilor se cereau întrunite, dar, în această ecuație, suveranul era factorul decisiv<sup>19</sup>.

Acest paradox al regimului constituțional de la 1866 se explică prin schimbarea ordinii procedurale firești. În loc de a se constitui prin votul adunărilor, cabinetele își constituiau, prin alegeri parțial libere și corecte, propriile majorități. Regula responsabilității solidare a miniștrilor în fața fiecărei camere a fost receptată cutumiar: prevederile constituționale au fost interpretate sistematic ca dând dreptul fiecăreia dintre camere să adopte un vot de blam la adresa guvernului.

Dar votul de blam este, în epoca de după 1875, din ce în ce mai rar, astfel încât practica guvernării acordă suveranului rolul de arbitru și de mediator al crizelor. Căderea unui cabinet nu se produce în camere, ci în afara acestora.

---

<sup>19</sup> O analiză a profilului șefilor de stat, din perspectiva istoriei politice și constituționale, la Manuel Guțan, Oana Rizescu, Bogdan Iancu, Cosmin Cercel, Bogdan Dima, *Dinamica autoritară a puterii în istoria constituțională românească*, Editura Universul Juridic, București, 2020.

Pierderea unor alegeri parțiale, erodarea popularității, sciziunile de la nivelul majorității sunt factorii ce îl determină pe suveran să acționeze. Regimul parlamentar este, astfel, unul dominat de suveran și de deciziile acestuia.

Este parlamentarismul imperfect al Vechiului Regat o anomalie? Cu siguranță el este un răspuns la provocările modernizării la nivelul unei societăți periferice. Rolul suveranului este, în mod evident, unul proeminent, dar nu unul atipic în economia Europei contemporane. Șeful de stat este, în foarte multe monarhii central și est-europene, actorul esențial în procesele politice. Cât despre responsabilitatea cabinetelor în fața adunărilor, ea rămâne, în acest interval istoric, mai degrabă un deziderat decât o realitate. O privire spre Austro-Ungaria și spre Imperiul German indică două dintre sursele de potențială inspirație ale acestui tip de guvernare. Limitarea influenței parlamentului în controlul puterii executive este vizibilă în ambele cazuri. Șefii de stat și de guvern nu sunt ținuti să respecte voința națiunii și a parlamentelor.

Nu mai puțin semnificativ, în ordinea posterității, este decalajul dintre norma constituțională și practica politică în materia descentralizării. Prevederile de la 1866 privind autonomia locală, destul de vagi și de imprecise, nu au fost completate prin reglementări subsecvente. Centralizarea administrativă pe model iacobin a fost privită ca formula naturală. De aici, opoziția față de tentativele de a încuraja localismul organic. Soarta Iașului este simbolică: fosta capitală a Moldovei devine, în pofida promisiunilor inițiale, un oraș oarecare de provincie. Scenariul mutării Curții de Casație în afara capitalei a fost respins. Ca și după 1918, reflexele centraliste ale statului au fost justificate prin datoria consolidării unității naționale.

\*\*\*

Sanționarea de către principele Carol I a noii constituții a condus la transformarea statului juridic al șefului de stat și a relației sale cu puterea executivă. Ruptura în raport cu regimul convențional și cu intervalul autoritar de după 2 mai 1864 este evidentă, iar modelul de la care soluția autohtonă se revendică este unul orléanist, în cadrul căruia eliminarea intervenției directe în actul de guvernare a regelui nu conduce la eliminarea din ecuația deciziei politice a șefului de stat

Postura de arbitru în care actul fundamental îl plasa, ridicarea la rangul de regat, în 1881, ascendentul personal sunt factorii care au modelat practica politică de sub imperiul constituției de la 1866. În liniile sale generale, rolul șefului de stat a aspirat să se suprapună celui de regulator al mecanismului de stat, în vederea atenuării tensiunilor politice.

Statutul constituțional al șefului de stat îi asigura monarhului o poziție privilegiată, în măsura în care acesta era prezent legal atât în cadrul puterii legiuitoare, cât și în cadrul celei executive. Astfel, interpretarea coroborată a articolelor 32 și 35 conduce la schițarea poziției speciale deținute de domn/rege în

eșafodajul constituțional, poziție în virtutea căreia funcționarea celor două puteri din stat este dependentă de introducerea în ecuație a șefului de stat.

Dacă în situația legiferării, actul fundamental instituie un organ tripartit, reunind două camere ale parlamentului și pe șeful de stat, ce dispune și de dreptul de sancțiune/veto absolut, în ipoteza puterii executive, aceasta este încredințată șefului de stat, exercițiul ei fiind obiect de reglementare în pactul fundamental. Ordinea juridică presupunea implicarea șefului de stat, prin manifestarea atribuțiilor sale de legiferare. Legea apărea ca produsul cooperării între adunări și monarhul constituțional.

„Articolul 32. Toate puterile statului emană de la națiune, care nu le poate exercita decât numai prin delegațiune și după regulile și principiile așezate în constituțiunea de față.

Articolul 32. Puterea legislativă se exercită colectiv de către Domn și reprezentațiunea națională. (...) Nici o lege nu poate fi supusă sancțiunii domnului decât după ce se va fi discutat și votat liber de majoritatea ambelor adunări.

Articolul 33. Inițiativa legislativă este dată fiecăreia dintre cele trei ramuri ale puterii legislative.

Articolul 35. Puterea executivă este încredințată domnului, care o exercită în modul regulat prin constituțiune”.

Legea fundamentală consacră un statut al șefului de stat în virtutea căuia acesta era abilitat legal să participe, cu mijloace specifice, la activitatea puterii legiuitoare. Beneficiind strict de atribuțiile enumerate constituțional, și în imposibilitate de a-și aroga altele, prin analogie<sup>20</sup>, șeful de stat dispunea de prerogative inferioare celor rezervate gospodarului de la 1858 sau prințului de la 1864<sup>21</sup>. Dispunând de atribuția conferită de articolul 93, „Domnul sancționează și promulgă legile. El poate refuza sancțiunea sa”, monarhul era investit cu un drept de veto absolut, după cum în relația sa cu reprezentanța națională, șeful de stat constituțional putea influența parlamentul, inclusiv prin prerogativa dizolvării uneia dintre camere sau adunărilor în ansamblul lor.

Constituția conferea șefului de stat un remediu utilizabil în momentele de criză politică. Sediul materiei era articolul 95, care introducea și instituția „mesajului tronului”, ca modalitate de articulare a programului guvernamental în fața adunărilor. Notabilă este și inserarea unor dispoziții care previn utilizarea decretului domnesc de dizolvare ca pe un mijloc de suspendare *sine die* a activității camerelor. Prerogativa de dizolvare este inserată în contextul recunoașterii obligativității întrunirii de drept, la o dată stabilită, a corpurilor legiuitoare, în absența unei convocări domnești:

„Articolul 95. La 15 noiembrie a fiecărui an Adunarea Deputaților și Senatul se întrunesc fără convocațiune, dacă Domnul nu le-a convocat mai înainte. Durata

<sup>20</sup> Articolul 35 indica că „domnul nu are alte puteri decât cele date lui prin constituțiune”.

<sup>21</sup> O analiză comparativă a instituției șefului de stat și ponderii sale, la Grigore Chiriță, *Organizarea instituțiilor moderne ale statului român, 1856–1866*, Editura Academiei Române, București, 1999, pp. 15–48.

fiecărei sesiuni este de trei luni. La deschiderea sesiunii Domnul expune prin un mesajiu starea țării, la care adunările fac răspunsurile lor. Domnul pronunță închiderea sesiunii. El are dreptul de a convoca în sesiune extraordinară Adunările. El are dreptul de a dizolva ambele Adunări deodată sau numai una dintre ele. Actul de dizolvare trebuie să conțină convocarea alegătorilor până în două luni de zile și a Adunărilor până în trei luni. Domnul poate amâna Adunările; oricum, amânarea nu poate exceda termenul de o lună, nici de a fi reînnoită în aceeași sesiune fără consimțământul Adunărilor”.

Poziția monarhului presupunea și exercitarea unor atribuții tradiționale, indicate în articolul 93, de la comanda forțelor armate până la baterea de monedă și încheierea tratelor internaționale, a căror ratificare este dată în sarcina puterii legislative.

Cealaltă dimensiune a statului suveranului, cea de șef al puterii executive și deținător constituțional al acesteia, se reflectă în calificarea pe care diferitele articole ale pactului de la 1866 o inserează. Poziția domnitorului preia soluțiile inițiate pe continent de cartele constituționale de la 1814 și 1830 și de constituția belgiană de la 1831.

Principiul iresponsabilității și inviolabilității monarhului are drept corolar transferul de responsabilitate în sarcina agenților suveranului, miniștrii, numiți și revocați de acesta, reuniți în cadrul unui Consiliu de miniștri, recunoscut juridic prin legea responsabilității ministeriale de la 1879.

Fără a cuprinde explicit procedurile de ordin parlamentar, soluția de la 1866 le face posibile, grație sedimentării cutumiare care urmează aplicării ei, în deceniile de până la 1917. Statutul monarhului, de șef al puterii executive, mandatat să însărcineze personalitatea politică să formeze cabinetul, este precizat prin obligativitatea exercitării de competențe sub rezerva contrasemnăturii, clauză care exclude orice arbitrar în actul de guvernare.

Cei ce răspund juridic sunt miniștrii, responsabili politic în fața adunărilor. Interdicția cumulării calității de membru al familiei domnitoare și a celei de membru al guvernului este o garanție suplimentară, inserată la articolul 98. În acord cu articolul 100, ordinul scris sau verbal al domnitorului nu înlătură răspunderea individuală a ministrului vinovat. Coroborând articolele relevante, se conturează imaginea unui șef de stat titular al puterii executive, ce o încredințează spre executare unor agenți responsabili, individual, ca și colectiv.

Între monarh și parlament se interpune nivelul Consiliului, definit prin răspundere, în acord cu constituția. Evoluția „cabinetului”, în anii de după 1866, cristalizarea regulii omogenității politice, sunt realități specifice unui tip de regim constituțional pe care pactul fundamental de la 1866 l-a făcut posibil, în primă instanță :

„Articolul 92. Persoana Domnului este neviolabilă. Miniștrii lui sunt răspunzători. Nici un act al domnului nu poate avea tărie dacă nu va fi contrasemnat de un ministru, care prin aceasta chiar devine răspunzător de acel act.



Articolul 93. Domnul numește și revocă pe miniștrii săi (...) El numește sau confirmă în funcțiile publice. El nu poate crea o nouă funcțiune fără o lege specială. El face regulamente necesarii pentru executarea legilor, fără să poată vreodată modifica sau suspenda legile și nu poate scuti pe nimeni de executarea lor”<sup>22</sup>.

\*\*\*

Compromisul constituțional de la 1866 a cuprins, ca element-cheie al arhitecturii instituționale, bicameralismul. Ceea ce diferenția cele două camere, în această logică constituțională, era, în primul rând, numărul diferit de colegii, cu corolarul său, ridicarea censului, (două la Senat, față de patru la Adunarea Deputaților). În al doilea rând, camera înaltă se distingea, în acord cu o tradiție istorică, prin vârsta mai ridicată a eligibilității, 40 de ani la Senat, față de 24 la Adunarea Deputaților. În al treilea rând, mandatul camerei superioare era mult mai îndelungat, de 8 ani, reînnoirea Senatului urmând să se realizeze, astfel cum dispunea articolul 78, jumătate la fiecare patru ani, „prin tragere la sorți a unui membru de fiecare județ”. În cazul dizolvării, reînnoirea era integrală. O caracteristică a Senatului era instituția membrilor de drept, reglementată prin intermediul articolului 76, care admitea integrarea în această categorie a moștenitorului tronului, de la vârsta de 18 ani, cu vot deliberativ de la 25 ani, și a mitropoliților primari și episcopilor eparhioți.

Bicameralismul de la 1866 se definea ca unul cvasiregular, caracter care se va menține și la 1923. De la această perfectă identitate de atribuții constituția deroga într-un singur punct. Votarea bugetului rămânea o prerogativă rezervată Adunării Deputaților, ca o recunoaștere a gradului ei superior de reprezentativitate, politic și numeric.

„Articolul 113. În fiecare an, Adunarea Deputaților încheie socotelile și votează bugetul. Toate veniturile sau cheltuielile statului se cer trecute în buget și socoteli. Bugetul se va prezenta întotdeauna cu un an înainte de punerea lui în aplicare Adunării Deputaților și nu va fi definitiv decât după ce se va fi votat de dânsa și sancționa de Domn. Dacă bugetul nu se votează în timp util, puterea executivă îndeplinește serviciile publice după bugetul anului precedent, fără a putea merge cu acel buget mai mult de un an peste anul în care a fost votat”.

În plus, articolul 33 recunoștea preeminența constituțională a camerei inferioare. Orice lege „relativă la veniturile și cheltuielile statului sau la contingentul armatei, trebuia să fie votată mai întâi de către Adunarea Deputaților”.

Constituția de la 1866, dezvoltată prin intermediul regulamentelor de funcționare adoptate în anii imediat următori, a instituit un regim juridic uniform pentru membrii celor două camere, grație prevederilor din capitolul I al titlului III, „Despre reprezentarea națională”, capitol ce înglobează, pentru prima dată în istoria constituțiilor autohtone, nucleul normativ reglementând controlul parlamentar și regimul de protecție al deputaților și senatorilor.

<sup>22</sup> A se vedea Tudor Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1916*, Editura Dacia, Cluj, 1991, pp. 184–214.

Recunoașterea mandatului reprezentativ, în acord cu articolul 38, este fundamentul juridic al întregului eșafodaj. O dată acceptat principiul suveranității naționale și corolarul său, interzicerea mandatului imperativ, statutul puterii legiuitoare este reglementat în acord cu exigențele constituționalismului liberal de secol XIX<sup>23</sup>. Introducând o regulă definitivă pentru cadrul parlamentar, articolul 42 excludea la incompatibilitățile constituționale cumularea mandatului de reprezentant și a funcției de ministru.

Garantarea autonomiei adunărilor este prima dimensiune care se cere relevată. Astfel, adunările beneficiază de prerogativa alcătuirii propriilor regulamente de funcționare, (articolul 53), ca și de dreptul recunoscut de a-și desemna din cadrul membrilor lor organele de conducere. Articolele 43 și 44 le conferă libertatea de alegere, renunțându-se la sistemul conducerii Senatului de către un președinte de drept.

În sarcina Adunărilor intră și atribuțiile de contencios electoral, articolul 40 dispunând că fiecare dintre camere deține prerogativa de a „verifica titlurile membrilor săi și judecă contestațiunile ce se ridică în această privință”. Autonomia adunărilor era completată, administrativ, prin regulile conținute în articolele 55 și 56, în acord cu care poliția adunărilor era încredințată organelor de conducere:

„Articolul 55. Fiecare din ambele Adunări are dreptul exclusiv de a exercita propria sa poliție prin președintele ei, care singur, după încuviințarea Adunării, poate da ordin guardiei de serviciu.

Articolul 56. Nici o putere armată nu se poate pune la ușile sau în jurul uneia sau alteia dintre Adunări, fără învoirea ei”.

Regimul protecției parlamentare este configurat pe deplin la 1866. Sfera de protecție acoperea atât iresponsabilitatea politică, cât și inviolabilitatea, ambele fiind instrumente grație cărora independența reprezentantului era pusă la adăpost de tentația abuzului puterii executive.

Iresponsabilitatea politică, „care nu se referă decât la actele funcțiunii parlamentare, acoperind deci toate discursurile, observațiile, voturile emise, discuțiile în comisii, rapoartele, rezultatele comisiilor de anchetă, într-un cuvânt toate actele săvârșite de un parlamentar în calitatea lui de deputat sau senator”<sup>24</sup>, generală și perpetuă, este reglementată constituțional la 1866 într-o formă laconică.

„Articolul 51. Nici unul dintre membrii uneia sau celeilalte dintre Adunări nu poate fi urmărit sau prigonit pentru opiniunile și voturile emise de dânsul în cursul exercițiului mandatului său”.

Inviolabilitatea cuprindea setul de garanții menit să prevină trimiterea abuzivă în judecată și eventuala detenție a unui reprezentant. Constituția de la 1866 lega măsurile procesual-penale de acordul Adunării respective, fiind în acord cu o

---

<sup>23</sup> O trecere în revistă a dreptului parlamentar, dezvoltat în acord cu regimul de la 1866 și 1923, la I.C. Filitti, „Regimul parlamentar”, în *Enciclopedia României*, volumul I, „Statul”, București, 1939, pp. 245–265.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 262.

linie de reglementare care urca până, în spațiul continental, până la 1791. Precedentul legal este textul belgian de la 1831:

„Articolul 52. Nici un membru al uneia sau celeilalte Adunări nu poate în timpul sesiunii să fie nici urmărit, nici arestat în materie de represiune, decât cu autorizațiunea Adunării din care face parte, în afară de cazul de vină vădită. Detențiunea sau urmărirea unui membru al uneia sau celeilalte Adunări este suspendată în timpul sesiunii, dacă Adunarea o cere”.

O a patra dimensiune a statutului constituțional al Camerelor era prerogativa de control recunoscută în raport cu puterea executivă. Mecanismele de control sunt preluate din inventarul constituționalismului european: comisiile parlamentare, dreptul de anchetă (articolul 47), care dădea naștere, pe cale de consecință, comisiilor de anchetă ale Adunărilor, dreptul de a formula interpelări, drept de care dispuneau toți membrii Adunărilor, în conformitate cu articolul 49, care stabilea că „fiecare membru al Adunării are dreptul de adresa miniștrilor interpelați”.

Mecanismul de control era completat de prevederea dreptului cetățesc de a adresa petiții, prin intermediul „biroului sau a unuia dintre membrii Adunării”. Corelativ acestui drept, exista și obligația miniștrilor de a „da explicațiuni asupra cuprinderii lor, ori de câte ori Adunările ar cere-o” (articolul 50).

\*\*\*

Prerogativa de control introduce în discuție chestiunea centrală a responsabilității ministeriale. Principiul fundamental pe care regimul de după 1866 se întemeia era obligația încrederii exprimate de camere în guvern: o formulă politică trebuia să beneficieze atât de sprijinul șefului de stat, cât și să mobilizeze un sprijin parlamentar consistent, în măsura în care „rezoluțiunile” se luau în Adunări cu majoritatea de voturi, dacă regulamentele nu decideau altfel.

Originea parlamentară a cabinetului, fără a fi impusă constituțional în mod expres, era consecința logicii decurgând din pactul fundamental. Ceea ce trebuie luat în considerare este natura însăși a colaboratorilor suveranului, reușiți în organul colegial, Consiliul de miniștri, al cărui statut este recunoscut abia în 1923, în textul legii supreme.

Definit prin răspundere politică și omogenitate, cabinetul își recrutează membrii săi din cele două camere, în fața cărora este pusă în joc și responsabilitatea politică. Specificul regimului constituțional autohton este dat, astfel cum s-a remarcat chiar de către oamenii politici din epocă, chiar de alterarea raportului natural dintre camere și cabinet. Originea camerelor nou-alese se află în opțiunea făcută de șeful de stat, și nu invers.

Organizarea scrutinului este menită să confirme o stare de fapt a cărei expresie instituțională este însărcinarea unei personalități cu misiunea de a prezida și forma Consiliul de miniștri. Regula controlului parlamentar era subminată grație preponderenței executivului:

„Din punctul de vedere al formării guvernului, regula clasică a regimului parlamentar, după care guvernul este o emanație a parlamentului, a fost încălcată, uenori

majoritatea parlamentară fiind expresia voinței guvernului. Metoda utilizată era următoarea: domnitorul provoca mai întâi demisia guvernului, apoi forma un nou guvern, și, în sfârșit, dizolva parlamentul. În alegerile care urmau, guvernul, utilizând diferite mijloace, își asigura majoritatea în parlament. Un om politic de talia lui Take Ionescu, ministru în mai multe rânduri, șef de partid și membru constant al parlamentului, recunoștea, mai târziu, existența unei asemenea practici. Celebra expresie atribuită lui P.P. Carp, fruntașul politic al grupării conservatoare junimiste, „Dați-mi puterea și vă dau parlamentul” sau nu mai puțin celebra butadă, «În România nu sunt guverne parlamentare, ci parlamente guver-namentale», exprimau unele abuzuri din țara noastră sub regimul constituției de la 1866”.<sup>25</sup>

În anii de după 1888 se naște, treptat, o cutumă constituțională destinată să ofere cadrul procedural pentru acțiunea suveranului de desemnare a președintelui de consiliu. Opțiunea șefului de stat se îndrepta, în caz de criză, către exponentul cel mai însemnat al majorităților din Adunări sau, în caz de alternanță guvernamentală, către șeful partidului de opoziție creditat cu cea mai bună poziție electorală.

Scrutinele locale, ca și alegerile parțiale, acționau ca un indicator în această direcție de identificare a candidatului cel mai bine plasat. Raționalizarea sistemului de partide, cu cristalizarea bipartidismului, conservatori versus liberali, era o altă dimensiunea integrabilă mecanismului de echilibrare constituțional. Cel de-al treilea partid, oricât de însemnat electoral, este cazul lui Take Ionescu și al conservator-democraților, nu putea aspira la guvernare decât prin asocierea cu o denotație conservatoare recunoscută ca atare de rege<sup>26</sup>.

Regimul constituțional de la 1866 cuprindea mecanismul responsabilității politice solidare, ca un corectiv ce permitea camerelor să exercite o influență semnificativă asupra cabinetului, inclusiv prin retragerea încrederii, în forma unei vot de blam, direcționat în contra unui ministru sau a cabinetului în ansamblul său.

Fără a fi prevăzută expres în constituție, regula responsabilității politice a guvernului în fața camerelor se impune pe cale cutumiară, prin receptarea în practica de guvernare a uzurilor dezvoltate în spațiul francez și belgian, după 1820.

Dezvoltarea cutumiară a fost facilitată de specificul statutului monarhului constituțional, statut ce prevedea un transfer de responsabilitate în zona ministerială, grație regulii contrasemnăturii. Constituția de la 1866 era una de inspirație parlamentară în maniera de aplicare. O dezvoltare care se cere punctată ca atare este revizuirea de la 1884, care, fără a recepta legal regula responsabilității politice, admitea posibilitatea înființării oficiului secretarilor de stat. Secretarilor de stat li se recunoștea, grație articolului 130, alineat 4, dreptul de a lua parte la dezbaterile Adunărilor, „sub răspunderea miniștrilor”. Menționarea principiului

---

<sup>25</sup> Apostol Stan, Mircea Iosa, Paraschiva Căncea, Mircea Iosa, coordonatori, *Istoria parlamentului și a vieții parlamentare în România până la 1918*, Editura Academiei R.S.R., București, 1983, p. 166.

<sup>26</sup> Tudor Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar*, Editura „Lumina Lex”, București, 1998, volumul I, pp. 370–371.

responsabilității în relație cu Adunările furniza argumente interpretării potrivit căreia responsabilitatea în cauză era una de natură politică, iar nu penală<sup>27</sup>.

Absența unui text care să stipuleze responsabilitatea politică a cabinetului a avut drept consecință diversificarea formelor juridice prin care cele două camere, Adunarea Deputaților și Senatul, își exprimau intenția de retragere a încrederii în cabinetul respectiv.

Modalitatea clasică era retragerea prin intermediul unei moțiuni/vot de neîncredere direcționat împotriva guvernului. Un inventar al vieții parlamentare identifică un număr semnificativ de ocazii definite prin retragerea guvernului survenind ca urmare a unui vot negativ al adunărilor<sup>28</sup>. Nu mai puțin eficace, ca modalitate de exprimare a neîncrederii în cabinet, era absența disponibilității de a adopta proiectele legislative inițiate și supuse camerelor de către executiv. Această modalitate era asimilată unei moțiuni de neîncredere numai în circumstanțele în care refuzul denota, fără ambiguitate, pierderea sprijinului de către Consiliul de Miniștri. Prerogativa de dizolvare recunoscută șefului de stat era pusă în aplicare ca o modalitate de tranșare a conflictelor dintre șeful de guvern și Adunări.

Semnificativă este dimensiunea solidară a responsabilității ministeriale: originea acestei practici este, în egală măsură, una cutumiară, constituția nespecificând obligativitatea demisiei întregului cabinet în cazul unui vot de blam direcționat în contra unui ministru. Din chiar momentul imediat următor adoptării constituției, solidaritatea membrilor cabinetului a fost ilustrată de demisia guvernului prezidat de Ion Ghica, în martie 1867, ca urmare a dezavuării activității miniștrilor de către Adunarea Deputaților<sup>29</sup>. Semnificativă este și conduita membrilor guvernului prezidat de Manolache Costache Epureanu: aceștia au decis să se solidarizeze cu primul ministru și să retragă de la guvernare, în contextul divergențelor intervenite între președintele Consiliului și Adunări. Concluzia trasă de colegii de cabinet a fost asumarea atitudinii adoptate de șeful de guvern.

Intervalul îndelungat de aplicare a constituției a nuanțat modalitățile în care această cutumă constituțională a responsabilității politice ministeriale s-a aplicat. Relația dintre frecvența moțiunilor de neîncredere votate și consolidarea sistemului de partide este unul dintre parametrii ce nu poate fi ignorați. Epocii de instabilitate de până la 1871 îi succede o perioadă de stabilitate a cabinetelor, iar cazul cel mai problematic, din unghi de vedere constituțional, este al guvernării prezidate de Ion. C. Brătianu, până la 1888<sup>30</sup>.

Cealaltă dimensiune a responsabilității ministeriale, cea penală, este reglementată expres de constituție, având un regim juridic profund diferit de cel al responsabilității politice, consacrate prin cutume constituționale. Intervenind individual și intenționând să sancționeze abaterile de la cadrul legal reglementând

<sup>27</sup> Tudor Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar ...* ediția citată, pp. 313–314.

<sup>28</sup> *Ibidem*, p. 328.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 335.

<sup>30</sup> O analiză a acestei maniere de aplicare, la Radu Carp, *Responsabilitatea ministerială. Studiu de drept public comparat*, C.H. Beck, București, 2003.

exercitarea oficiului ministerial, responsabilitatea penală reprezintă ocazia ce permite Adunărilor să aplice o sancțiune membrilor unui cabinet, camele aflându-se la originea unei proceduri ce se poate solda cu condamnarea într-o curte de judecată.

Sediul materiei este reprezentat de articolul 101. Procedura pe care o prevede legea fundamentală acordă Adunărilor, ca și a Domnului, prerogativa de pune sub acuzare pe miniștri. Adoptarea punerii sub acuzare necesita o majoritate calificată, de două treimi a membrilor de față. Competența de judecată era rezervată Înaltei Curți de Justiție și Casațiune, întrunită în secțiuni unite. Dispoziția constituțională era una de trimitere: „o lege prezentată la cea dintâi sesiune va determina cazurile de responsabilitate, pedepsele aplicabile miniștrilor și modul de urmărire în contra lor”. Prevederile au fost materializate grație adoptării în 1879 a legii asupra responsabilității ministeriale<sup>31</sup>.

Istoria politică a epocii de după 1866 consemnează câteva ocazii în care dispozițiile constituționale și cele ale legii speciale au fost utilizate în vederea trimiterii în judecată a membrilor unui cabinet, invocându-se abateri încadrabile în sfera răspunderii penale: darea în judecată, în 1876, a membrilor fostului cabinet Lascăr Catargiu, gestul similar din 1889, direcționat împotriva membrilor cabinetului prezidat de Ion. C. Brătianu, acțiunea inițiată de guvernul Marghiloman în 1918, vizând darea în judecată a miniștrilor cabinetului prezidat de Ioan. I.C. Brătianu<sup>32</sup>.

### *Revizuirile constituționale*

Posteritatea constituției de la 1866 este reprezentată de seria de revizui ce urmează adoptării ei. În deceniile de aplicare, legea fundamentală a fost supusă unui proces de punere în acord cu exigențele unui context în schimbare. Marile teme ale imaginarului constituțional, de la rolul factorului confesional în definirea cetățeniei până la constituirea corpului electoral și reforma agrară, sunt prezente în intervalul de până la 1917.

În mod simbolic, imediat după Războiul de independență, regimul constituțional a fost confruntat cu prima sa provocare majoră: obligația ce revenea statului român de a corela prevederile articolului 7 cu egalitatea în fața legii. Ca și la 1866, ostilitatea antisemită a marcat dezbaterile parlamentare. Scenariul naturalizării colective a populației evreiești a fost respins. Ca și în cazul anterior, cel al constituantei, fobiile și fricile au precumpănit în dauna asumării valorilor civice. Soluția pentru care s-a optat era una timidă și graduală, prin acordarea individuală a cetățeniei române. În fapt, miza ultimă a discuțiilor constituționale

---

<sup>31</sup> A se vedea Paul Negulescu, Gh. Alexianu, *Tratat de drept public*, Editura Casa școalelor, București, 1943, volumul II, pp. 113–117. A se vedea și Radu Carp, *op. cit.*, pp. 182–188.

<sup>32</sup> O expunere a circumstanțelor cazului de la 1876, la Titu Maiorescu, *Discursuri parlamentare*, Editura Albatros, București, 2003, volumul II, pp. 18–21.

era legată de ordinea proprietății, de vreme ce numai românii și cei naturalizați puteau deține imobile rurale. Excluderea de la acordarea cetățeniei însemna excluderea de la calitatea de proprietar.

După aproape două decenii de la adoptarea sa, regimul electoral avea să fie afectat de cea mai importantă schimbare de substanță, o dată cu legea de revizuire de la 1884. De această dată, intenția majorității parlamentare, (una de extracție liberală, fidelă lui Ion C. Brătianu) era aceea de a atenua, măcar parțial, natura ultracenzitară a unor colegii electorale.

Nu se puna pe agenda camerelor trecerea la votul universal și nici măcar adoptarea soluției unui colegiu unic. În pofida viziunii radicale a liberalilor rosetiști, cei care de altfel se vor și rupe de majoritate, dând naștere unei fracțiuni dizidente, ceea ce a prevalat a fost o abordare prudentă, interesată de creșterea ponderii segmentului urban la nivelul națiunii politice. Oricât de limitată și de timidă, revizuirea de la 1883–1884 marca depășirea cadrului rigid definit anterior, fiind un semn al voinței de a modifica datele unui aranjament privit ca restrictiv.

Legea de revizuire din 8 iunie 1884 a condus la reducerea numărului de colegii de la patru la trei, în Adunarea Deputaților, și scăderea plafonului de cens la nivelul colegiilor senatoriale. În plus, se introducea și la colegiul al doilea senatorial, prin noul articol 69, fostul 70, un număr de dispense de la censul necesar înscrierii pe liste. Efectul era modificarea profilului colegiilor ce desemnau Senatul, prin lărgirea bazei de recrutare a electorilor, care încetau să mai reprezinte exclusiv proprietatea funciară, elementul urban și capacitățile (licențiații în drept, litere, filosofie sau științe, foștii și actualii magistrați care au funcționat timp de șase ani, inginerii, arhitecții, farmaciștii, medicii veterinari cu diplomă, profesorii școlilor din orașe ale statului) dobândind o pondere superioară în economia alegătorilor înaltei camere<sup>33</sup>.

Revizuirea de la 1884 nu a fost urmată, până către 1913–1914, de eforturi similare de regândire constituțională. Un anume imobilism politic a descurajat tentativele de relaxare a censului, ca și pe cele de introducere a exproprierii pentru cauze de reformă agrară. De abia la 1913, scrisoarea din „Viitorul” a lui Ioan I.C. Brătianu anunța o agendă a schimbării. De această dată, intenția era aceea de a trece dincolo de barierele anterioare. Votul universal masculin și exproprierea se desenau ca obiectivele unui proces de amendare constituțională.

Istoria a modificat, în mod dramatic, scenariul imaginat în 1913/1914. Marele război a întrerupt, de o manieră brutală, dezbaterile din jurul amendării constituției. Ciocnirile dintre opțiunile de politică externă au împins în plan secund controversile constituționale. Intrată în comflagrație la 1916, România va resimți efectul traumatic al înfrângerilor militare și al retragerii umilitoare. Perspectiva îndeplinirii idealului de unitate națională era înlocuită de catastrofa refugului de la Iași.

---

<sup>33</sup> Pentru circumstanțele votului și miza modificării, a se vedea Apostol Stan, *Putere politică și democrație în România, 1859–1918*, ediția citată, pp. 152–166.

Un sens al urgenței a intervenit spre a modifica miza și ritmul revizuirii constituționale. Prinsă între plăcile tectonice ale Puterilor Centrale și Rusiei revoluționare, România a fost obligată să abandoneze prudența gradualistă și să accepte, în mod neechivoc, schimbarea regimului politic.

Căci alegerile din refugiul de la Iași au echivalat cu o înlocuire de facto, dacă nu de jure, a constituției de la 1866. Cele două principii cardinale ale regimului constituțional, definirea cenșitară a națiunii politice și sacralitatea proprietății, au fost abandonate. Prin consacrarea votului universal masculin și a exproprierii, Rubiconul era în fine trecut și o nouă vârstă a constituționalismului românesc debuta, sub semnul democratizării proclamate fie și formal:

„Articolul 57. Adunarea Deputaților se compune din deputați aleși de cetățenii români majori, prin vot universal, egal, direct, obligatoriu, și cu scrutin secret pe baza reprezentării proporționale. Legea electorală va fixa modalitatea compunerii Adunării Deputaților.

Articolul 67. Senatul se va compune din senatori aleși și din senatori de drept. Legea electorală va fixa compunerea Senatului”<sup>34</sup>.

Deși rămâne în vigoare până la adoptarea legii fundamentale de la 1923, constituția de la 1866 este aplicată în anii de după 1918 într-un context ce nu mai are nimic în comun cu cel anterior. De la dimensiunile teritoriului până la cele ale electoratului, totul se schimbă. Tacticile de campanie electorală sunt, în acest nou spațiu de manifestare, vetuste. Noile partide se afirmă, pe fundalul destrucției sistemului partinic anterior.

Unirea de la 1918 aduce în ecuația guvernării sensibilități politice diferite. Declarația de la Alba-Iulia este un manifest democratic ce anunță un alt viitor. Cât despre primele alegeri organizate pe baza votului universal, ele creează premisele pentru redefinirea regimului constituțional. Cabinetul de coaliție prezidat de Alexandru Vaida-Voevod este primul care se naște în acord cu regulile parlamentarismului autentic: el nu este opera unui guvern ce influențează scrutinul, ci se formează ca urmare a unor alegeri relativ libere și corecte. Parlamentarismul imperfect al României se transformă grație acestui experiment<sup>35</sup>.

Va fi însă o transformare efemeră și iluzorie, de vreme ce regulile constituționale ale parlamentarismului imperfect vor fi reafirmate, înlăturând această alternativă conturată acum. Demiterea de către Regele Ferdinand a cabinetului Vaida este urmată de alegerile organizate de noul premier numit, Alexandru Averescu. Precedentul de la 1919–1920 avea o dublă semnificație. Pe de o parte, el reconfirma rolul suveranului de decident ultim în materia desemnării puterii executive. Pe de altă parte, el introducea, în epoca votului universal, regula confecționării prin vot a majorităților parlamentare de către guvern. Vicierea parlamentarismului continua să fie temelia regimului politic, în prelungirea epocii de după 1866.

<sup>34</sup> Ion Mamina, *op. cit.*, p. 37.

<sup>35</sup> O trecere în revistă a istoriei alegerilor, la Cristian Preda, *României fericiți. Vot și putere de la 1831 până în prezent*, Editura Polirom, Iași, 2011.



*Un bilanț parțial*

Constituția de la 1866 este capătul de drum al unei evoluții juridico-politice. Este vorba de un dublu proces, de aculturație juridică și de transplant legislativ. Oricât de criticabil și de imperfect, acest proces întins pe deceniile de după 1774 este responsabil pentru înlăturarea vechiului regim și pentru sincronizarea cu modernitatea occidentală.

Un bilanț, fie și parțial, al moștenirii constituționale a anului 1866 trebuie să pornească de la constatarea longevității sale. Legea fundamentală de la 1866 a durat mai mult decât toate celelalte legi fundamentale ale României de până acum. Soliditatea ei se datorează existenței unui relativ consens în jurul valorilor și procedurilor sale. În același timp perioada ei de aplicare se confundă, în cel mai înalt grad, cu domnia lui Carol I. Suveranul care moare în 1914 modelează practica de guvernare. Profilul acestei prime vârste a monarhiei autohtone i se datorează.

Constituția de la 1866 a impus o paradigmă a supremației constituționale și a făcut posibilă, prin hotărârea Înaltei Curți de casație de la 1912, controlul constituționalității legilor. Rigiditatea constituției scrise și premisele existenței unei justiții relativ independente au condus la nașterea primei ipostaze a justiției constituționale. Merită reamintit ca România este una dintre foarte puținele națiuni ce acceptă modelul american de justiție constituțională – este un sistem care se va maturiza și consolida la 1923, spre a fi înlăturat de facto, dacă nu de jure, la 1938.

Constituția de la 1866 stabilește cadrul domniei legii în România. Spre deosebire de documentele care o precedă, ea posedă o viziune sistematică și propune o legătură clară între garanțiile statului de drept și drepturile consacrate. Grație consacării juriului, grație separației și echilibrului puterilor în stat, constituția de la 1866 a reușit să creeze un climat instituțional care a limitat tentația arbitrariului de stat. Din acest punct de vedere, perioada interbelică va fi un regres semnificativ, dominată fiind de stările excepționale și de efectele perverse ale acestora.

Constituția de la 1866 a eșuat în a consacra cristalizarea cetățeniei, iar aceasta este, probabil, cea mai importantă dintre limitele ei, la o reexaminare lucidă. Sistemul rigid al censului nu a fost relaxat suficient de mult și de inteligent spre a pregăti tranziția la votul universal. Egalitatea în fața legii a fost subminată de distribuția inegalitară a proprietății în mediul rural. Și nu în cele din urmă menținerea excluziei profesionale este un semn al abordării antisemite, sensibilitatea exacerbată în perioada interbelică.

Regimul politic de la 1866 s-a vrut a fi unul al compromisului, iar arhitectura înțelegerii de la 1866 a durat până în momentele dramatice de după 1916. Monarhia a fost organizată, prin prevederi constituționale și prin practică politică, având în centru pe suveran. Șeful de stat este mai mult decât un arbitru sau mediator. El este, în ultimă instanță, factorul ce decide, în baza interpretării realității electorale, transferul de putere la nivelul executivului. În condițiile unor alegeri doar parțial libere și corecte, cabinetele, spre a se constitui, au în primul rând nevoie de încrederea suveranului.

Desemnarea șefilor de guvern a anticipat asupra voinței naționale. Consolidarea poziției suveranului a dat naștere cutumelor guvernând procedura de încredințare a poziției de Președinte al consiliului de miniștri. Legătura dintre acordarea mandatului și dizolvarea parlamentului este una cât se poate de naturală, ea reprezentând elementul esențial al mecanismului politic dezvoltat timp de decenii.

Parlamentarismul imperfect reduce în mod semnificativ libertatea națiunii de a alege. Scrutinul nu face decât să oficializeze o alegere deja realizată. Este scenariul pe care îl vom vedea prelungit și în anii constituției de la 1923: restaurația carlistă accentuează centralitatea șefului de stat, în detrimentul voinței corpului electoral.

Citită, maiorescian, ca o formă fără fond, privită ca o copie imperfectă a constituției belgiene, legea fundamentală de la 1866 se cere examinată cu luciditate și detașare critică. Exaltarea hagiografică nu poate servi cauzei istoriei constituționale, iar punerea în context a moștenirii sale este una obligatorie. În ceea ce are mai împlinit, ca și în limitările sale, constituția de la 1866 este începutul în care putem citi semnele viitorului de mai târziu.