

DESPRE STAREA DE ASEDIU ÎN ROMÂNIA SCHIȚĂ ISTORICO-JURIDICĂ. I. 1852-1918

Mihai GHIȚULESCU

Abstract: The paper *On the State of Siege in Romania* is a legal and historical outline of the institution named *state of siege*, which can be defined as a particular type of *state of exception*, determined by an external or internal danger and in which fundamental rights are temporarily suspended, the army is called to maintain public order and military courts to judge certain crimes committed by civilians. As in so many other cases, the Romanians followed the French model. Part I of the paper comprises: (1) An overview of the states of exception in the various European countries in the second half of the 19th century and the first half of the 20th century. (2) A brief presentation and analysis of the regulations regarding the *state of siege* in the Romanian space, from its first mention, in 1852, until the end of the First World War. During this period, the *state of siege* was perceived as an extraordinary fact, political rather than legal, not affecting a large part of the population, and was characterized by inconsistency and ambiguity of regulations: an old law, which was not clearly stated if and how long it was in force, to which were superimposed new laws, which reaffirmed its force and were followed by decrees which often departed from any law, new or old. In Part II, I will analyze the period 1918-1938.

Keywords: state of exception, state of siege, Romania, Constitution, law, decree.

În stările prin care am trecut în 2020, mi-a fugit de mai multe ori gândul la celebra scenă din *Moromeții*:

„Mari dezbateri în parlament în chestiunea prelungirii stării de asediu și a cenzurii presei.

La orele 16,30 au continuat discuțiile în parlament referitor la proiectul de lege pentru prelungirea stării de asediu și cenzurii.

Discursul domnului V. Madgearu

Domnule președinte, domnilor deputați, am onoarea să fac următoarea declarație: pentru a treia oară guvernul liberal român, menținând starea de asediu trei ani și cerând cenzurii, invocând spre justificare faptul că împrejurările care au instituit-o persistă... Nu se cunoaște niciun exemplu în istoria contemporană în care în vreun stat cu structură constituțională parlamentară, un guvern să fi folosit câțiva ani succesiv starea de asediu, deși în ultimii ani s-au produs în diferite state tentative de lovituri de stat, rebeliuni sau grave convulsii sociale. Guvernul partidului liberal cere parlamentului prelungirea stării de asediu și prelungirea și pe al patrulea an face o deplorabilă excepție...

– Haiti! se sperie Moromete. Cine e ăsta, mă Cocoșilă?

– E deștept! răspuse Cocoșilă. ăsta n-a tocit băncile școlii degeaba.

– Nu pricep eu cum dracu devine chestia asta cu starea de asediu! nu se sfii Dumitru lui Nae să declare.

– Fiindcă ești prost! îl lămuri Cocoșilă.

– Dă-o dracului, Cocoșilă! protestă Dumitru lui Nae cu tot corpul, retrăgându-și picioarele lui lungi. Zice că e de patru ani stare de asediu! Unde dracu e, că n-o văd!

Dumitru lui Nae, prin faptul că nu înțelegea atâta lucru, însemna că ridică o problemă lipsită de interes și Moromete vru să citească mai departe, dar Iocan socoti că nu e cazul să rămână cineva nelămurit:

– Ce e, Dumitre?! se miră el. Ai uitat cum se dădea alarma în cazarmă? Cam asta e starea de asediu: iese armata sau poliția și trage!

– În cine dracu trage?!¹

Fară a lua romanul drept sursă istorică², trebuie să admitem că fragmentul „ridică o problemă” deloc „lipsită de interes”³. Găsim concentrate

¹ Marin Preda, *Moromeții*, vol. I, ediția a IV-a revăzută și adăugită, prefață de Eugen Simion, tabel cronologic de Teodora Dumitru, București, Editura Cartea Românească, 1975, p. 102-103.

² Asemenea atâtor altor prozatori realiști, Preda a bricolat o serie de detalii istorice, fără a ține însă la rigoarea factuală și cronologică. În cazul nostru, de exemplu, discuția din Poiana lui Iocan e plasată pe 20 iunie 1937, iar dezbaterile în Adunarea Deputaților a proiectului de Lege pentru autorizarea stării de asediu a avut loc pe 11 martie 1937.

³ Dintre studiile mai vechi cu privire la problema stării de asediu, sunt de amintit: Gr. D. Grecul, *Starea de asediu actuală. Câteva considerații*, București, Editura „Curierul Judiciar”, 1928; V.

aici destule informații despre starea de asediu în România anilor '30, din care pot izvorî destule întrebări: ce era starea de asediu, de ce și cum a fost declarată și menținută atâția ani și, mai ales, de ce un cetățean nu îi simțea efectele și nu îi înțelegea sau îi pune la îndoială rostul?

În cele ce urmează, voi încerca să aduc informații și interpretări care să ajute la găsirea de răspunsuri. Consider că discuția trebuie extinsă dincolo de starea de asediu declarată în 1934 (și dincolo de „iarna lui '33”, pe care Moromete o amintea pentru a-i răspunde lui Dumitru), pe de o parte, aruncând o privire în jur pentru a vedea cum a apărut și cum a fost reglementată starea de asediu în alte țări, iar pe de alta, coborând în timp pentru a observa originile și parcursul acestei instituții juridice în spațiul românesc. Fără îndoială, ea trebuie abordată în strânsă legătură cu alte instituții și practici (în special legiferarea de către puterea executivă)⁴. *Starea excepțională* oficială nu a fost decât un element – și nu neapărat cel mai important – dintr-o *situație excepțională* mai amplă, fără temei constituțional și care a pregătit instaurarea regimului autoritar în 1938. Totuși, lucrurile nu trebuie confundate/amestecate, cum există adesea tendința la unii autori mai vechi sau mai noi, care caută să explice istoric/juridic/politologic degradarea democrației și apariția autoritarismului. În această lucrare mă voi concentra asupra stării de asediu, doar cu unele referiri fugitive la practica legiferării prin decret, pe care o voi trata mai în detaliu într-un alt studiu⁵.

Pantelimonescu, *Starea de asediu: doctrină, jurisprudență și legislație*, București, Editura Cartea Românească, 1939; Dumitru Popescu, *Regimul juridic al stării de asediu*, Iași, Institutul de Arte Grafice Alexandru Terek, 1942. Dintre contribuțiile recente: Viorel Siserman, *Starea de asediu și starea de urgență actuală*, în „Studii de drept românesc”, an 14 (47), nr. 1-2, 2002; Cosmin Sebastian Cercel, *The ‘Right’ Side of the Law. State of Siege and the Rise of Fascism in Interwar Romania*, în „Fascism. Journal of Comparative Fascist Studies”, 2, 2013; Corneliu Pintilescu, *Dezbateri privind decretarea stării de asediu în România (1918-1933)*, în „Anuarul Institutului de Istorie «George Barițiu» din Cluj-Napoca”, tom LVII, 2018.

⁴ Un precedent foarte important în acest sens: Hans-Christian Manner, *Parlamentarismul în România (1930-1940)*, București, Editura Enciclopedică, 2004, p. 341-380. Autorul citat a insistat însă nu atât asupra măsurilor excepționale, cât asupra discuțiilor din jurul lor. O meritorie imagine de ansamblu a „realităților imanente ale guvernării Tătărescu” în Aurelian Chistol, *România în anii guvernării liberale Gheorghe Tătărescu*, Târgoviște, Editura Cetatea de Scaun, 2007, p. 247-280.

⁵ Cenzura instituționalizată a presei, care a reprezentat o componentă importantă a *situației excepționale*, va apărea aici doar tangențial, necesitând o abordare separată.

Despre starea de asediu. O privire panoramică

Ce este starea de asediu? O stare excepțională, cea mai veche dintre stările excepționale, o vreme, în unele țări printre care și România, singura. Deci, ce este o stare excepțională? Voi prelua explicația unui jurist francez, anume că, în accepțiunea clasică, care ne interesează aici⁶:

„... starea excepțională este înțeleasă ca o perioadă în timpul căreia regulile prevăzute pentru perioadele de liniște sunt depășite, suspendate sau înlăturate pentru a se face față unui pericol. În această perioadă, asistăm la o concentrare

⁶ În ultimele decenii, în condițiile măsurilor de securitate anti-teroriste luate în diverse state, a reapărut și are succes teoria stării excepționale ca veritabilă mutație a sistemului juridic, ca „paradigmă de guvernare”, vorbindu-se chiar, paradoxal, de „stare excepțională permanentă”. Actualmente, autorul reper în această direcție este filosoful italian Giorgio Agamben (*State of Exception*, translated by Kevin Attel, The University of Chicago Press, 2005) aflat, deși cu destule rezerve, sub influența unor Carl Schmitt, Walter Benjamin, Carl J. Friedrich ș.a., care au vorbit, cu opt-nouă decenii în urmă, despre starea de excepție devenită regulă. Respingând orice pornire patriotică, și cu atât mai mult protocronistă, trebuie spus că în această companie poate fi amintit și constituționalistul român Constantin Dissescu, care, la începutul anilor '20, vedea în „starea de asediu parțială sau generală” și în măsurile care au însoțit-o în vremea Primului Război Mondial, nu o situație excepțională temporară, ci chiar o modificare de profunzime: „Grava consecință care decurge de aici este schimbarea sensului celebrului cuvânt: legalitate. Să o spunem franc: este cu totul altul după agresiunea germană” (C. Dissescu, „L'évolution du droit public roumain de 1869 à 1920”, în *Les transformations du droit dans les principaux pays depuis cinquante ans (1869-1919)*, tome II, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1923, p. 301). Deși o astfel de teorie pare să se potrivească situației din România interbelică, nu voi insista asupra ei, pentru că scopul acestei lucrări este istoric (urmărind faptele și dreptul pozitiv), nu teoretic. În plus, nu e locul aici pentru o critică. Prin urmare, mă voi referi la lucrarea lui Agamben, devenită repede clasică, doar ca la o sursă de repere istorice și la o trecere în revistă a literaturii în materie. Pe bună dreptate, Agamben scria că problema stării excepționale este „un no-man's-land între dreptul public și faptul politic, între ordinea juridică și viață” (*Ibidem*, p. 1) și că „incertitudinii conceptului îi e asociată o incertitudine terminologică” (*Ibidem*, p. 4). Aceasta pentru că stări asemănătoare sunt numite diferit de la o țară la alta (*état de siège, notstand, martial law* ș.a.), iar uneori nu sunt numite nicicum în mod oficial. În virtutea faptului că „starea excepțională modernă” (*Ibidem*, p. 5) este o creație franceză, există uneori tendința de a numi „stare de asediu” orice stare excepțională inspirată de aceasta. Tocmai pentru a evita astfel de confuzii, Agamben a preferat să folosească sintagma generică „stare excepțională”, doar că el a folosit-o într-un sens prea larg, cuprinzând, pe lângă stările formalizate legal/constituțional, o serie de alte măsuri, formalizate sau nu, determinate de un pretins drept de necesitate. Aici, am preferat să numesc „stare excepțională” doar ce este reglementat sau măcar menționat într-o lege, încercând să folosesc denumirile oficiale – dacă există – ale diverselor cazuri particulare. De stare de asediu, ca formă de stare excepțională, vorbesc doar dacă ea e numită ca atare, după modelul francez, în legislația unei țări. Pentru ceea ce Agamben a numit „stare excepțională” prefer formula „situație excepțională” (stare formală și/sau altceva, formal sau informal).

a puterii, în general în profitul executivului, și pe de altă parte, la reducerea sau suspendarea unor drepturi considerate fundamentale în perioadele de liniște”⁷.

Chiar dacă nu sună prea juridic, e o descriere mulțumitoare, pentru că starea excepțională presupune în primul rând o reacție – în fond, politică – la o stare de fapt și abia apoi îmbrăcarea ei în forme legale. Se vorbea mult în epocă de un „drept de necesitate”, „afirmare limpede și categorică a necesității politice ca, înainte de toate și cu orice preț, să se asigure existența națională, integritatea politică și teritorială a statului”⁸. Dar aceasta era o „teză politică” și între juriști s-a pornit o lungă, largă și, până la urmă, sterilă discuție despre dacă și cum ea trebuie/ poate fi transpusă într-o teorie juridică și chiar în „ordinea pozitivă a dreptului”⁹. În statele moderne ale secolului al XIX-lea, nu se mai putea admite o „concepțiune *extra-juridică* a dreptului de necesitate”, adică „suspensiunea dispozițiilor juridice și înlocuirea lor vremelnică cu impulsunile violente ale ordinii naturale”¹⁰. Dar, întrucât pericolele erau diverse și apelul la „dreptul de necesitate” putea lua forme diverse, era imposibilă o reglementare completă. A rămas până azi incompletă, deși legislațiile statelor s-au dezvoltat mult în ultimul secol și jumătate.

S-a realizat o reglementare parțială, prin prinderea în dreptul pozitiv a stării de asediu – ceea ce arată că pericolul era imaginat (doar) sub forma unui conflict extern sau intern, război, revoltă ș.a. Modelul a venit din Franța, unde starea de asediu a fost prevăzută, fără a fi numită astfel, într-o lege din 1791, o alta din 1797, în Constituția anului VIII (1799), într-un decret din 1811 și în Actul adițional din 1814. Dar consacarea în forma ajunsă, în linii mari, până azi și răspândită, cu variații, în Europa, a venit odată cu Legea din 9 august 1849 cu privire la starea de asediu, adoptată în virtutea Constituției din 1848¹¹ (care

⁷ François Saint-Bonnet, „L'état d'exception et la qualification juridique”, în *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, no. 6, 2007, p. 29. În literatură se mai întâlnesc formule sinonime ca „regim excepțional” sau „legislație excepțională”.

⁸ Constantin G. Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate. Studiu de drept public comparat*, București, Tipografiile Române Unite S.A., 1924, p. 164.

⁹ *Ibidem*, p. 165.

¹⁰ *Ibidem*, p. 167.

¹¹ Constituția din 1852 avea să prevadă că „[Președintele Republicii/Împăratul] are dreptul să declare starea de asediu în unul sau mai multe departamente, cu condiția să o supună aprobării Senatului în cel mai scurt termen. Consecințele stării de urgență sunt reglementate prin lege”.

prevăzuse instituția, reglementată printr-o lege specială), modificată prin Legea din 2 aprilie 1878 relativă la starea de asediu și prin Legea din 27 aprilie 1916 relativă la funcționarea și competența tribunalelor militare în timp de război¹². Acestea li se mai adaugă un Decret din 4 octombrie 1891 pentru reglementarea serviciului în locurile de război și în orașele deschise. În linii mari (voi detalia când va veni vorba despre legea din România), starea de asediu putea fi declarată de Parlament (și, prin excepție, de Președintele Republicii sau de comandanții militari), cu precizarea zonelor în care era aplicată, „în caz de pericol iminent pentru securitatea internă sau externă” (1848) sau „în caz de pericol iminent, rezultând dintr-un război extern sau dintr-o insurecție armată” (1878)¹³. Presupunea în principal transferul competențelor în materie de menținere a ordinii de la autoritățile civile către cele militare (care, în plus, primeau și anumite drepturi speciale) și judecarea de către jurisdicțiile militare a infracțiunilor, indiferent de calitatea autorilor și a complicilor. Sugestivă pentru felul în care se imagina în epocă o posibilă stare excepțională este convingerea șefului biroului justiției militare din Ministerul francez de război că aceste reglementări erau suficiente:

„Cu legea din 9 august 1849 [...] avem acum ansamblul unui sistem complet de măsuri de siguranță generală. Legea din 10 iulie 1791, decretul din 24 decembrie 1811 și legea din 9 august 1849 ne permit să ne dăm seama corect de acum înainte ce trebuie să înțelegem prin stare de pace, stare de război și stare de asediu”¹⁴.

Textele tuturor normelor constituționale franceze sunt disponibile pe site-ul Consiliului Constituțional, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/>.

¹² Textele acestor legi sunt disponibile online pe *Légifrance. Le service public de la diffusion du droit*, <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

¹³ Legea din 1878 opera și o restrângere a posibilităților președintelui de a declara starea de asediu, de înțeles în condițiile în care, în 1877, se dăduse o bătălie pentru numirea guvernului între președintele Mac Mahon și majoritatea parlamentară, aceasta din urmă ieșind victorioasă și impunând Republicii a III-a regimul parlamentar.

¹⁴ L.-J.-G. Chénier, *De l'état de siège, de son utilité et de ses effets*, Paris, Librairie militaire de J. Dumaine, 1849, p. 12. Trebuie precizat că, în mod contraintuitiv, în Franța, încă de la legea din 1791, starea de război, în plan intern, era concepută ca „intermediar între starea de pace și starea de asediu”, presupunând simple măsuri „măsuri administrative și de poliție” ale executivului. Dacă în starea de asediu competențele de menținere a ordinii treceau în totalitate la comandantul militar, în starea de război, funcționarii civili trebuiau doar să colaboreze cu autoritățile militare, la cererea acestora (*Ibidem*, p. 18).

Starea de asediu avea să fie declarată în 1871, la Paris și în Algeria, și în timpul celor două războaie mondiale. Dacă inițial starea de asediu era concepută într-o logică strict militară (reglementările din timpul Revoluției priveau strict „les places de guerres et les postes militaires”), în deceniile care au urmat s-a petrecut „o emancipare treptată de situația de război”¹⁵, aplicându-se în situații în care nu mai era vorba de asediu propriu-zis. Astfel, s-a ajuns la o distincție frecvent întâlnită în literatură, între *starea de asediu militară* sau *efectivă* și cea *politică* sau *fictivă*. Cea dintâi corespunde logicii originare: „situația unei cetăți în stare de război, atacate și investite” în care comandantul militar trebuie să poată acționa cum consideră necesar. Cea de a doua presupune doar o analogie cu o cetate asediată, atunci când anumite „teritorii trebuiesc supuse unui regim special de strictețe pentru a nu se periclita în dosul frontului ordinea publică și siguranța Statului”. Dar s-a mers și mai departe, starea de asediu ajungând să fie aplicată „și pentru necesități altele decât cu caracter militar și războinic”¹⁶. Încă dinainte de reglementarea sa, prin legea din 1849, starea de asediu politică ajunsese să fie mult mai frecventă decât cea militară. Despre ea vom vorbi preponderent în continuare.

Semne de întrebare asupra suficienței reglementării se pot ridica chiar văzând aplicarea legilor, modificările, doctrina și jurisprudența din deceniile următoare. Cu timpul a devenit tot mai clară necesitatea reglementării unei/unor alte stări excepționale și, printr-o lege din 3 aprilie 1955, a apărut starea de urgență, celebră astăzi¹⁷. Oricum, în preajma Primului Război Mondial, mai

¹⁵ Giorgio Agamben, *op. cit.*, p. 5.

¹⁶ C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 94-95. Autorul citat considera, în siajul reputatului J. Barthélemy, că starea de asediu militară nici nu are nevoie de vreo reglementare, în cazuri de forță majoră, comandanții militari fiind oricum îndreptățiți să ia orice măsuri, respectând doar „legile generale ale umanității”.

¹⁷ Starea de urgență poate fi proclamată în caz de pericol iminent, fie că e vorba de o atingere a ordinii ori de o „calamitate publică”. Diferența este că nu presupune militarizare, puterea fiind concentrată în mâinile executivului (*Journal du Droit Administratif (JDA)*, 2016, Dossier 01 « Etat d'urgence » (dir. Andriantsimbazovina, Francos, Schmitz & Touzeil-Divina); Art. 25). Trebuie observat că, deși s-a dorit un regim mai ușor, puterile pe care și le pot aroga autorităților civile pot fi cu mult superioare celor primite de autoritățile militare în timpul stării de asediu (Sébastien Le Gal, „L'état de droit à l'épreuve de l'exception et de la lutte antiterroriste”, Séminaire de la M.R.S.H. Portant sur « la ville face à la guerre », Caen, 18 mars 2008 (<http://www.unicaen.fr/recherche/mrsh/sites/default/files/public/node/man>, consultat 04.04.2020). Chiar după reglementarea stării de urgență și după adoptarea Constituției din 1958, care, în art. 16, prevede, în anumite condiții, puteri excepționale pentru Președintele Republicii, se

multe state europene reglementaseră stări excepționale, pornind de la modelul francez.

Cazul cel mai discutat este cel al Germaniei, unde Constituția imperială din 1871 a prevăzut în art. 68 că:

„Împăratul poate, dacă siguranța publică este amenințată în limitele teritoriului Confederației să declare o parte a acestui teritoriu în *stare de asediu* [s. M.G.]. Până când o lege a Imperiului va fi reglementat cazurile, forma, publicitatea și efectele unei asemenea declarații, se vor aplica prescripțiile legii prusiene din 4 iunie 1851”¹⁸.

O lege federală nu a fost adoptată niciodată, așa că a rămas în vigoare legea prusiană¹⁹, care prevedea, pe lângă suspendarea temporară a exercitării unor drepturi, transferul unor competențe către autoritățile militare, apariția unor norme speciale și instituirea justiției militare pentru civili²⁰. Art. 187 din Constituția olandeză (1887) a prevăzut că „pentru siguranța internă sau externă, orice fracțiune a teritoriului [...] poate fi declarată în stare de război sau în stare de asediu, de către Rege sau în numele său”. Mai mult, se prevedea expres

vede că stările excepționale nu pot fi incluse complet în dreptul pozitiv. De aceea, în sistemul francez, a apărut, prin jurisprudența Consiliului de Stat, „teoria circumstanțelor excepționale”, potrivit căreia e posibilă o extindere, limitată în timp, a puterilor executivului, într-o situație anormală, când autoritățile regulate nu pot funcționa și când nu se poate acționa în cadrul legal ordinar (*Journal du Droit Administratif (JDA)*, 2016, Dossier 01 « Etat d'urgence » (dir. Andriantsimbazovina, Francos, Schmitz & Touzeil-Divina) ; Art. 23).

¹⁸ F.R. Dareste, P. Dareste, *Les Constitutions modernes. Recueil de Constitutions en vigueur dans les divers États d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé*, Paris, Augustin Challamel Éditeur, 1910, p. 196-197. Problema terminologică se relevă în acest caz mai clar ca oricând: termenul din Constituția germană este tradus în general ca *état de siège / stare de asediu*, deși *Kriegszustand* înseamnă *stare de război*. Legea prusiană la care făcea referire vorbise într-adevăr de *Belagerungszustand*, care înseamnă *stare de asediu* (Jacques Bühler, *Le droit d'exception de l'Etat. Etude des droits publics allemand et Suisse de 1871 à nos jours*, Genève, Librairie Droz, 1995, p. 6). De precizat că în Germania, prin art. 19 din Constituție, a mai fost prevăzută o „situație excepțională”, anume „execuția federală”: „Atunci când membrii Confederației nu își îndeplinesc datoriile federale impuse de Constituție, pot fi constrânși pe cale de execuție. Această execuție este ordonată de Consiliul federal și dusă la îndeplinire de Împărat” (F.R. Dareste, P. Dareste, *op. cit.*, p. 181).

¹⁹ Adoptată în baza art. 111 din Constituția prusiană din 1850, care, fără a numi starea de asediu, prevedea că: „În caz de război sau insurecție, dacă există un pericol iminent pentru securitatea publică, aplicarea art. 5, 7, 27, 30 și 36 [drepturi și libertăți, plus interdicția de a folosi armata în interiorul țării, n. M.G.] poate fi temporar suspendată în localitățile în care această măsură va fi considerată necesară. O lege reglementează condițiile acestei suspendări” (*Ibidem*, p. 223).

²⁰ În Prusia, starea de asediu a fost proclamată în două localități, în 1871 și 1885, în contextul unor greve violente (Jacques Bühler, *op. cit.*, p. 8).

posibilitatea transferului de competențe și a subordonării autorităților civile față de cele militare, precum și a suspendării unor drepturi, enumerate limitativ²¹.

În afară de aceste cazuri care consacrau constituțional starea de asediu și de cele (Franța, România) care o reglementau prin lege, fără vreun temei în constituție, mai erau și acelea (Austria, Spania, Portugalia) care prevedeau explicit în textele constituționale posibilitatea, în anumite condiții, a suspendării exercițiului unor drepturi. Era deci o stare excepțională nenumită oficial în vreun fel²².

Mai exista și cazul Italiei, unde, deși legea fundamentală (Statutul Albertin din 1848) nu făcea nicio referire la vreo stare excepțională, până la Primul Război Mondial a fost declarată de mai multe ori „starea de asediu”, prin decret regal (fără ratificare parlamentară), de obicei pentru restabilirea ordinii. Juriștii italieni au dezvoltat o teorie a „necesității ca sursă primară de drept”²³.

Ca de atâtea ori, apropiată strict formal de România, Belgia nu a cunoscut nicio o formă de „stare de asediu fictivă”. Celor mai mulți li s-a părut inacceptabilă, întrucât Constituția din 1831 prevedea că nu poate fi suspendată în nici un caz și, în plus, că nu putea fi revizuită decât de o adunare constituantă, după o procedură clar stabilită²⁴. În România, unde, după cum se știe Constituția din 1866 era foarte asemănătoare celei belgiene, aceleași argumente au fost invocate adesea pentru a se susține – fără nicio consecință – că declararea stării de asediu era neconstituțională²⁵.

După Primul Război Mondial, apelul la stările excepționale a devenit frecvent în Europa, ca simptom al degradării democrației. Din păcate, nu pot face acum o prezentare minimal sistematică din cauza barierelor lingvistice și a faptului că studiile în materie au fost, până în prezent, dedicate aproape exclusiv Europei vestice. Or, situația cea mai complicată a fost în Est. În Iugoslavia, Grecia, Polonia ș.a. s-au declarat stări de asediu/urgență, de regulă ca pași

²¹ F.R. Daresté, P. Daresté, *op. cit.*, p. 143.

²² Agamben aprecia că „dezvoltarea [stării excepționale] este independentă de formalizarea constituțională ori legislativă”, dar recunoștea că, în Republica de la Weimar, unde constituția prevăzuse starea excepțională într-o formă dură, ea a jucat un rol mai important decât în țări unde ea era formalizată mai slab sau deloc (Giorgio Agamben, *op. cit.*, p. 10).

²³ *Ibidem*, p. 16-17.

²⁴ Paul Errera, *Traité de droit public belge. Droit constitutionnel. Droit administratif*, deuxième édition, premier fascicule, Paris, M. Giard & E. Brière Libraires-Éditeurs, 1916, p. 18-19.

²⁵ C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 98-100; C.G. Dissescu, *Dreptul constituțional*, edițiunea a III-a, București, Editura librăriei Socec & Co., 1915, p. 481-482.

decisivi spre instaurarea unor regimuri autoritare. S-a apreciat, în mare parte justificat, că „România s-a înscris din acest punct de vedere într-o tendință generală de pe continent”²⁶.

Ca și pentru perioada antebelică, cazul cel discutat este cel al Germaniei. Art. 48 din Constituția de la Weimar (1919) prevedea că: „Președintele Reich-ului poate, dacă siguranța publică și ordinea Reich-ului sunt perturbate sau puse în pericol, să ia măsurile necesare restabilirii siguranței și ordinii”, mergând până la suspendarea totală sau parțială a unor drepturi fundamentale (siguranța persoanei, inviolabilitatea domiciliului, secretul corespondenței, libertatea de întrunire ș.a.)²⁷. Date fiind instabilitatea politică și problemele economice, această stare excepțională nenumită a fost declarată foarte frecvent în primii cinci ani²⁸, părea să fi dispărut între 1925 și 1930²⁹, dar a devenit cvasi-permanentă după 1930, când, aprecia Giorgio Agamben, „în fapt, Germania a încetat să mai fie o republică parlamentară”. Ceea ce s-a vrut o formă de protecție a democrației a dus, până la urmă, la prăbușirea ei³⁰.

Ca reacție la discursul lui Madgearu, citat de Moromete, putem zice: deplorabilă, sigur; excepție, nu chiar!

Despre starea de asediu în Vechiul Regat

O coborâre în secolul al XIX-lea este absolut necesară într-o discuție despre starea de asediu interbelică, de vreme ce Carol al II-lea invocă în decretele sale legea lui Cuza din 1864. Dar instituția are o istorie un pic mai veche în spațiul românesc, apărând, sub numele de „stare de împresurare” într-un Supliment la Codica penală ostășească din 1852³¹. Textul, în general doar amintit de autori, e foarte interesant, iar originea sa încă învăluită în mister. În orice caz, era mai mult decât o „traducere în română” sau „copie fidelă” a legii franceze din 1849³². Până la identificarea clară a unei surse de inspirație,

²⁶ Corneliu Pintilescu, *op. cit.*, p. 318.

²⁷ Rămânea prevăzută, fără a mai fi numită astfel, și „execuția federală”: președintele putea folosi „forțele armate” pentru a forța landurile să își îndeplinească obligațiile impuse de constituție.

²⁸ Clinton L. Rossiter, *Constitutional Dictatorship. Crisis Government in Modern Democracies*, Princeton University Press, 1948, p. 38.

²⁹ *Ibidem*, p. 50

³⁰ Giorgio Agamben, *op. cit.*, p. 14-15.

³¹ Ioan M. Bujoreanu, *Collecțiune de legiurile României vechi și noi câte s-au promulgat până la finele anului 1870*, vol. IV L-O, București, Noua Typographie a Laboratorilor Români, 1873, p. 1558.

³² Cosmin Sebastian Cercel, *op. cit.*, p. 218; Corneliu Pintilescu, *op. cit.*, p. 307.

apreciez că e un document elaborat cu destulă atenție la nuanțe. „Starea de împresurare” putea fi declarată în orice „oraș, târg, sat sau județ”, dacă în interiorul lor survineau „turburări răsvrătitoare” sau dacă „prin apropierea răsvrătitorilor” se rupeau comunicațiile „în distanță de 4000 stânjini”³³. Se observă că, la puțină vreme după 1848, în condițiile în care Țara Românească era sub suzeranitate otomană și protectorat rusesc, nu se făcea referire la niciun pericol extern, ci doar la chestiuni de ordine și siguranță publică. „Starea de împresurare” putea fi declarată prin „singura poruncă a Domnului, după găsirea cu cale a divanului obștesc, de va fi funcționând în acea vreme; iară din împotrivă, după deliberația sfatului administrativ extraordinar”³⁴. Tot Domnul, „îndată ce vor înceta turburările și locurile împresurate se vor liniști [...] va porunci rădicarea”. Pe durata stării se „concentra în mâna dregătoriei ostășești atribuțiile administrative, polițienesci și judecătorești criminalicesci”, cu precizarea expresă că „administrația finanțială” și „pricinile de judecată civile” „vor rămânea în a lor obicinuită rânduială”.

Legea pentru starea de asediu din 29 noiembrie 1864³⁵, nu a fost doar o „reafirmare” a Suplimentului din 1852 și nici (doar) o traducere a legii franceze. E adevărat că „originile legale ale stării de asediu din România trebuie căutate în munca imensă de traducere și transplantare legală dusă de stat și de elite în procesul entuziast și neterminat de modernizare al secolului al XIX-lea”³⁶, dar trebuie să fim atenți la detalii. Legea română a fost o traducere parțială, cu o modificare esențială. Unele prevederi din Franța au fost lăsate deoparte. Evident, au dispărut referirile la colonii, dar, în condițiile relațiilor complicate cu Puterile Garante din 1864, Cuza a evitat, ca și Barbu Știrbey, orice referire la „război exterior”, pace și orice putea fi interpretat ca o manifestare de independență. Așa au rămas lucrurile și după ce România a devenit independentă, a participat oficial la războaie, s-a extins... Dar mai important e

³³ Această prevedere trimite cu gândul la legea directorială din 1797 care punea o condiție asemănătoare: întreruperea comunicațiilor de către armatele inamice sau de către rebeli la o distanță de 3520 de metri („1800 toises”) (J.B. Duvergier, *Collection complète des lois, décrets, ordonnances, réglemens et avis du Conseil d'Etat*, tome dixième, Paris, 1825, p. 32).

³⁴ Aici se poate simți influența legii din 1849, care prevăzuse că „în cazul prorogării Adunării Naționale, Președintele Republicii poate declara starea de asediu, cu avizul Consiliului de miniștri”. Aceasta fusese excepție inițial, dar devenise regulă în urma Constituției din 1852.

³⁵ Ioan M. Bujoreanu, *op. cit.*, p. 1590.

³⁶ Cosmin Sebastian Cercel, *op. cit.*, p. 218.

altceva... În legea franceză inițială, regula era că parlamentul declara starea de asediu, iar președintele, doar ca excepție, în condiții clare. Chiar și când președintele Bonaparte / împăratul Napoleon III și-a arogat rolul principal, prin Constituția din 1852, era prevăzut că declararea stării de asediu trebuia supusă Senatului în cel mai scurt termen. În legea românească, domnitorul nu și-a impus nicio condiție. Art. 2, „Domnitorul are dreptul a declara starea de asediu în unul sau mai multe districte”, era o traducere parțială a art. 12 al Constituției franceze din 1852 („Il a le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements”). Lipsa clauza („sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai”). Evident, potrivit art. 8 al legii românești, tot „Domnitorul are dreptul de a rădica starea de asediu când va crede liniscea destul de stabilită”. În 1878, francezii au restrâns posibilitatea președintelui de a declara starea de asediu chiar față de 1849; românii au rămas ca în vremea lui Cuza până la Al Doilea Război Mondial. Din aceste punct de vedere, se poate spune că au urmat mai curând modelul german, nu pe cel francez, precum în celelalte aspecte. Legiuitorii de mai târziu nu au abrogat explicit art. 2 din legea de la 1864, ci au reglementat ca și când nu ar fi știut că acolo scria că „Domnitorul [Regele] are dreptul să declare stare de asediu”.

În rest, legea prevedea că: declararea stării de urgență, posibilă doar „în caz de pericol iminent pentru ordinea și siguranța publică”, trebuia să precizeze locurile în care ea se aplica; „puterile de care era investită autoritatea civilă pentru menținerea ordinii și poliției trec în totul sau în parte în mânele autorității militare”, cea dintâi continuând „a exersa acelea din îndatoririle” de care nu fusese „desărcinată”. Potrivit legii, autoritatea militară avea dreptul de a face percheziții oriunde și oricând, de a interzice publicații și întruniri ș.a. „Tribunalele militare pot fi chemate să judece toate crimele și delicturile în contra siguranței statului, în contra Constituțiunii, în contra ordinii publice” indiferent dacă autorii și complicii erau militari ori civili, continuând ce-i fusese „încredințat” și după ridicarea stării de asediu. De aici, se poate înțelege că justiția militară nu se substituia automat celei civile, ci era nevoie ca decretul să precizeze ce anume îi revenea în competență³⁷. Aceasta și pentru că „toate drepturile care nu sunt suspendate” urmau să fie „exersate în continuare de cetățeni”. Care drepturi puteau fi însă „suspendate” (în afară de libertatea presei, libertatea întrunirilor, inviolabilitatea domiciliului) e greu de spus, de vreme ce

³⁷ Vezi și Viorel Siserman, *op. cit.*, p. 137.

nu exista o prevedere explicită. Aici, e lipsa legii franceze din care românii s-au inspirat.

Dar tot de aici poate porni o discuție colaterală, despre legiferarea de către executiv (fățișă ori mascată, cu sau fără delegare din partea Parlamentului), pe care am avertizat de la început că o voi trata aici doar *en passant*, dar pe care mulți istorici și juriști o contopesc cu cea despre starea de asediu pentru a ilustra alunecarea spre autoritarism a democrațiilor parlamentare. Legea stării de asediu, deși numită astfel, nu trecuse prin Parlament, ci fusese decretată de domnitor, cu puțină vreme înainte de convocarea Adunării. Sub influența lui Napoleon al III-lea, Cuza și-a rezervat prin Statutul Dezvoltător al Convenției de la Paris (3/15 iulie 1864) dreptul de a emite decrete cu putere de lege „până la convocarea noii adunări” (decembrie 1864, conform art. 17 al Convenției de la Paris din 1958), la propunerea Consiliului de Miniștri și cu avizul Consiliului de Stat. Nu era nevoie de ratificarea din partea corpurilor legiuitoare, odată întrunite. Denumirea consacrată constituțional a actelor prin care domnitorul a legiferat nu a fost „decrete-legi”, cum insistă istoricii, ci, pur și simplu, „decrete”. În legislație, în 1864, s-au folosit alternativ termenii „lege” și „decret” (uneori chiar în același text)³⁸. A fost începutul unei practici îndelungate în istoria modernă și contemporană a României.

Revenind la starea de asediu, urmează o istorie încâlcită. La doar un an și jumătate de la legea despre care am vorbit, a fost adoptată Constituția din 1866, al cărei art. 128 prevedea, traducând din modelul belgian: „Constituțiunea de față nu poate fi suspendată nici în total, nici în parte”. Cum rămânea cu drepturile „suspendate”? Art. 96 prevedea că „Domnul nu are alte puteri decât acele date lui prin constituțiune”. Cum rămânea cu „dreptul de a declara starea

³⁸ De exemplu, actul prin care s-a realizat celebra reformă agrară a lui Cuza a avut titlul „Legea pentru regularea proprietății rurale”, dar în textul său apăreau în mod repetat formulele „acest decret” și „decretul de față” (C. Hamangiu, *Codul General al României. Legi uzuale 1860-1900*, vol. II, București, Editura Librăriei Leon Alcalay, 1903, p. 1396). În perioada 1859-1862, până la „unirea definitivă”, Cuza, încercând să evite dificultățile formale ale unificării impuse prin Convenția de la Paris, mai adoptase prin „decrete domnești” o serie de „regulamente administrative” în materie legislativă. A intervenit în domenii care, potrivit Convenției, ar fi trebuit să facă obiectul legilor comune, elaborate de Comisia Centrală și votate de Adunările ambelor Principate (Mihai Ghiulescu, *Organizarea administrativă a statului român modern [1859-1918]*, Craiova, Editura Aius, 2011, p. 56-90).

de asediu”, neprevăzut(ă) în legea fundamentală?³⁹ Mulți au considerat că „starea de asediu fictivă”, pe timp de pace, este imposibilă în România și că, odată cu adoptarea Constituției, legea din 1864 era automat abrogată, mai ales că, potrivit art. 130, „din ziua punerii în vigoare a Constituțiunii de față sunt abrogate toate dispozițiunile de legi, decrete și reglemente și alte acte contrarii celor așezate de ea”. Mai era un articol care vorbea de revizuirea legilor pentru armonizarea cu Constituția, dar nu a fost luat prea în serios. Poate că toată chestiunea ar fi fost uitată până la apariția unui „pericol iminent”, dacă la finalul Constituției nu ar fi existat o listă de legi speciale care trebuiau adoptate cât mai repede, printre care și cea „asupra justiției militare”. Cu chiu cu vai, „Codicele de justitia militară”⁴⁰ a fost adoptat în martie 1873. Dezbaterile au fost lungi și au privit probleme diverse, mai ales pedeapsa cu moartea, dar s-a ajuns adesea la chestiunea stării de asediu, întrucât textul, care se păstra aproape de Codul francez din 1857, o menționa de mai multe ori. Nu avea cum să nu vorbească frecvent de „comunele, județele și piațele de rezbel puse în stare de asediu”, în care justiția militară (consiliile de război și de revizie) trebuia să se substituie justiției civile. Dar asta nu a adus nicio clarificare, în privința legii. Lucrurile au rămas cum fuseseră.

„Nimenea nu vă împedică să rugați pe D-nu ministru de resbel [generalul I. Em. Florescu, n. M.G.] să vină cu un proiect pentru modificarea legii stării de asediu care există din 1864. Unii susțin că această lege nu mai este în vigoare; alții, din contra, că este în vigoare. Este o controversă asupra acestei legi”.

³⁹ De menționat că, în vremea crizei din 1871, o grupare conservatoare ieșeană, în frunte cu Gr. Sturza (Vițel) a înaintat Parlamentului o adresă detaliată pentru modificarea Constituției în sens restrictiv, rămasă în istorie sub numele de „Petiția de la Iași”. Printre altele, documentul solicita și stipularea în Constituție a stării de asediu: „Un revoltant încearcă cu arma în mână a face o lovitură de stat și proclamă la noi republica, pe când forma legală a statului nostru este monarhia constituțională [...]. Pentru asemenea casuri siguranța statului și a Constituțiunii reclamă neapărat de a se proclama «Starea de asediu». De aceea, cerem ca să se introducă în Constituțiune un asemenea articol, care să răspundă la această mare trebuință a oricărei societăți constituite.” (*Apud* Titu Maiorescu, *Discursuri parlamentare*, vol. I. 1866-1876, București, Editura Librăriei Socecu & Comp., 1897, p. 59-60. Pentru detalii asupra momentului: Z. Ornea, *Junimea și junimismul*, vol. I, București, Editura Minerva, 1998, p. 258-261; Sorin Liviu Damean, *Carol I al României (1866-1881)*, București, Editura Paideia, 2000, p. 164-165.

⁴⁰ „Monitoru official” (în continuare, se va cita *M.O.*), nr. 9, 27 aprilie/9 mai 1873.

Astfel spunea în Cameră generalul Gh. Manu⁴¹. Și va tot fi o controversă. Când au ajuns la guvernare, liberalii care protestaseră în 1873 au inițiat o revizuire a Codului justiției militare, dar nu pentru a elimina referirile la starea de asediu, nici nu ar fi avut cum, ci dimpotrivă, prevăzând explicit, în mai 1881, că, în timpul acesteia, consiliile de război „judecă crimele sau delictes la care le dă dreptul codicele de față și *legea asupra stării de asediu* [s. M.G.]”⁴². Care lege – cea din 1864 sau o alta care trebuia adoptată – a rămas în „suspensie”. O altă lege specială asupra stării nu a fost adoptată, iar în martie 1889, când conservatorii, cu generalul Manu „ministru de resbel”, au inițiat o nouă revizuire, liberalii, în special prin vocea „tribunului” N. Fleva, au strigat din nou că legea din 1864 nu mai există, că starea de asediu e imposibilă în condițiile Constituției din 1866 și că guvernul încearcă o lovitură de stat. Conservatorii, evident, i-au acuzat de demagogie și le-au reamintit atitudinile din 1873 și 1881⁴³. Revizuirea s-a realizat abia în 1894, iar starea de asediu a rămas la locul ei (la fel în 1906 și 1916).

Dar, deși nici măcar nu s-a încercat o lege specială, tot în timpul guvernării liberale a apărut o prevedere importantă. În aprilie 1877, când România se alăturase Rusiei în războiul cu Imperiul Otoman, a fost adoptată o *Lege pentru suspendarea prescripțiunilor și a termenilor unor acte judecătorești*, care, folosind formula veche de „stare de împresurare”, reafirma legea din 1864 și aducea ceva nou:

„Epoca la care începe și de la care încetează pentru fiecare circumscripție judecătorească starea de resbel, de ocupațiune sau de împresurare se va statornici de fiecare localitate de către guvern, printr-un decret domnesc publicat în *Monitor*. Guvernul, când va aprecia că ocuparea sau împresurarea necesitează un asemenea decret, va putea fixa punctul de plecare al stărei de resbel, de ocupare sau de împresurare dintr-un moment chiar anterior promulgării decretului” (art. III)⁴⁴.

⁴¹ *Ibidem*, nr. 3, 20 februarie/4 martie 1873. Mulțumiri colegului Alexandru Ionescu pentru informații cu privire la acest episod.

⁴² C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. I, p. 1263.

⁴³ „Epoca”, 3 (15) martie, 4 (16) martie 1889.

⁴⁴ *M.O.*, 27 aprilie/9 mai 1877.

Deci domnitorul putea decreta starea de asediu. Referirea la guvern e ambiguă, permițând interpretarea că decretul nu putea fi emis decât la propunerea sau cu consultarea miniștrilor. Oricum, potrivit Constituției orice act domnesc trebuia contrasemnat de un ministru. La o lună după această lege a fost emis primul decret (25 mai 1877), care fără a declara explicit starea de asediu, preciza competențele instanțelor militare în anumite zone:

„Articol unic. În toate județele țării în afară de Dorohoi, Botoșani, Neamț, Râmnicu-Vâlcea și Gorj, autoritățile militare sunt competente a urmări pe toți indivizii preveniți ca autori sau complici a vreunei crime sau delict comis în contra siguranței armatelor și a operațiunilor militare și a-i traduce înaintea consiliilor de rebel, spre a fi judecați conform codului de justiție militară. Pentru toate celelalte cazuri, cetățenii vor continua în acele localități de toate drepturile garantate prin Constituțiune”⁴⁵.

Mai multe informații nu avem pentru moment.

Următoarea punere pe tapet a problemei a fost în 1907. La izbucnirea mișcărilor țărănești, într-o primă fază, se pare că autoritățile centrale au încercat să evite declararea stării de asediu, poate tocmai din cauza ambiguității reglementărilor, care se puteau întoarce împotriva lor. „Contra bandelor anarhiste n-aveți nevoie de proclamarea stării de asediu pentru a lua toate măsurile pe care patriotismul și experiența dvs. vi le impun”, i-ar fi scris Ion I.C. Brătianu, ministrul de interne, prefectului de Mehedinți, unde era „focar”. La Craiova, prefectul ar fi declarat cu de la sine putere starea de asediu⁴⁶. Până la urmă, pe 18 martie, guvernul a cerut și a obținut de la Parlament „împuternicirea”. O lege scurtă „pentru declararea stării de asediu prin Decret Regal”: „în împrejurările grave prin care trecem până la restabilirea ordinei și liniștei, starea de asediu va putea fi declarată prin decret regal, în cuprinsul legii din 10 Decembrie 1864”⁴⁷. Avem motive să credem că guvernul dorea să se acopere. Putem deduce și că, deși existau dubii asupra ei, legea din 1864 era considerată în vigoare. Dar, dacă ne întoarcem la text, ne dăm seama că era insuficient „cuprinsul” său „în împrejurările grave” ale momentului. S-a văzut din cele ce au urmat. Nicăieri nu se prevăzuse că, vorba lui Moromete, în timpul

⁴⁵ „Epoca”, 4 (16) martie 1889, p. 1.

⁴⁶ Cf. Emil Cernea, *Criza dreptului românesc la 1907* (http://ebooks.unibuc.ro/istorie/cernea/part231.htm#_ftn14, consultat în data 06.05.2020).

⁴⁷ C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. IV, p. 616.

stării de asediu, „iese armata sau poliția și trage”⁴⁸. Nu s-a identificat decretul regal de declarare⁴⁹. Sunt cunoscute însă niște amănunțite *Instrucțiuni* [ale Ministerului de Război] *asupra întrebuițării armatei în caz de turburări. Somațiuni. Stare de asediu*. Cea mai mare parte a textului privea dreptul de a se solicita intervenția armată, „modul de a proceda”, „întrebuițarea trupelor” ș.a.⁵⁰, chestiuni care nu aveau niciun temei normativ. Există însă și un capitol numit „Dispozițiuni speciale în cazul declarării stării de urgență”, care, în cea mai mare parte relua prevederile legii din 1864, dar adăuga și câteva (posibile) măsuri concrete (cu temei legal discutabil), care au mai fost întâlnite în stările de asediu care au urmat și care sună oarecum familiar azi:

„Pe tot timpul stării de asediu măsurile preventive în contra desordinelor vor fi mai severe și mai rigurose executate decât în timp normal. La necesitate se va putea interzice circulația pe străzi sau grupări mai numeroase de 3 persoane; se va putea obliga cetățenii de a nu părăsi domiciliul dela anumite ore; de a aprinde sau stinge luminile și focurile, în fine se vor păstra toate măsurile indicate pentru cantonamentele de alarmă prevăzute în regulamentul pentru serviciul în campanie, mai cu seamă în localitățile unde au avut loc răscoale recente sau în acelea amenințate de asemenea acte”⁵¹.

Cum nu cunoaștem decretul de declarare, nu-l cunoaștem nici pe cel de ridicare a stării de asediu din 1907.

Următoarea lege care permitea guvernului să declare starea de urgență a fost adoptată în 3-4 iulie 1913⁵², în sesiunea extraordinară convocată în condițiile în care trupele române avansau spre Sofia. Mulți autori nici nu o menționează. I se potrivește mai bine eticheta pe care un istoric a pus-o legii din

⁴⁸ O întrebare în afara discuției: de ce Moromete asocia starea de asediu (doar) cu greva de la Ateliere Grivița, apropiată în timp, dar despre care știa doar din ziare, și nu (și) cu Răscoala de la 1907, de la care aflăm din roman că avea amintiri personale?

⁴⁹ Până la aflarea documentului, să observăm că în legea din 1877 se prevăzuse „decret domnesc publicat în *Monitor*”, precizare superfluă, dar pe care legea din 1907 nu a mai făcut-o.

⁵⁰ Pentru detalii privind situația și acțiunile concrete, vezi *Armata română și Răscoala din 1907. Documente*, ediție îngrijită de Florin Șperlea, Lucian Drăghici, Manuel Stănescu, București, Editura Militară, 2007.

⁵¹ C. Hamangiu, *op. cit.*, vol. IV, p. 615.

⁵² *Istoria parlamentarismului și a vieții parlamentare România*, București, Editura Academiei RSR, 1983, p. 443; *Gazeta Transilvaniei*, 6 (19) iulie 1913, p. 2.

1907: „o lege uitată, dar utilă”⁵³. Se pare că la Consiliul de Miniștri din 2 iulie 1913, la care s-a pregătit Mesajul Tronului, Regele ar fi susținut că nu era nevoie de o astfel de lege, acceptând-o, în urma explicațiilor primului-ministru Titu Maiorescu, doar ca pe o măsură de prevedere⁵⁴. În Parlament, Maiorescu ar fi precizat că legea ar fi putut fi aplicată eventual doar în Dobrogea (nouă și veche)⁵⁵. Un an mai târziu, după izbucnirea războiului european, când societatea românească era în efervescență și se petreceau tot felul de „licențe”, s-a vorbit de dorința premierului Ionel Brătianu de a obține declarea stării de asediu, în temeiul legii din 1864, „cu singura diferență ca aplicațiunea acestei legi să se fac tot de autoritățile civile și nu de cele militare”⁵⁶. Nu s-a întâmplat nimic.

O nouă lege a stării de asediu a fost votată în Parlament, pe 21 februarie 1915, dar promulgată și publicată abia odată cu intrarea României în război. Articolul unic suna de această dată așa: „În actualele împrejurări excepționale și până la restabilirea păcii europene, starea de asediu va putea fi declarată prin decret regal, în cuprinsul legii din 10 decembrie 1864”⁵⁷. Putem deduce din nou că legea lui Cuza era considerată în vigoare, iar ca noutate observăm limitarea dreptului Regelui de a ridica starea de asediu odată declarată, impunându-i un termen ambiguu chiar de la prima vedere și care avea să se dovedească mai ambiguu decât se putea imagina în vara lui 1916. În aceeași zi, un decret regal⁵⁸ a declarat „în stare de asediu, cele 34 de județe ale României”. Acesta avea să guverneze mai întâi România întregă și mai apoi județele rămase sub autoritatea guvernului de la Iași, în următorii doi ani⁵⁹.

În mare, decretul din 1916 relua, ca și cele dinaintea sa, vechea lege, dar noutățile, aparent niște detalii, sunt foarte importante. Atunci când a fost

⁵³ Florin Șperlea, „Armata și răscoala din 1907. Care este cifra reală a celor uciși?”, în *Historia* (<https://www.historia.ro/sectiune/actualitate/articol/armata-si-rascoala-din-1907-care-este-cifra-reala-a-celor-ucisi>), consultat în data de 06.05.2020). Din păcate, în condițiile stării de urgență/alertă în care am elaborat acest text, nu am reușit să identific textul legii stării de asediu din 1913. Este, foarte probabil, o lege scurtă, cu articol unic, asemănătoare celor din 1877 și 1907. Din fericire, am putut afla câteva informații referitoare la adoptarea ei prin intermediul ziarelor ardeleno din epocă, digitalizate de Biblioteca Centrală Universitară „Lucian Blaga” din Cluj (<http://dspace.bcucluj.ro/handle/123456789/3>).

⁵⁴ „Gazeta Transilvaniei”, 5 (18) iulie 1913, p. 1.

⁵⁵ *Ibidem*, 6 (19) iulie 1913, p. 1.

⁵⁶ „Opinia”, 2 septembrie 1914, p. 1.

⁵⁷ Gr. D. Grecul, *op. cit.*, p. 13.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 13-14.

⁵⁹ Despre aplicarea concretă și despre impactul stării de asediu asupra populației se găsesc numeroase referințe în diaristica și memorialistica Primului Război Mondial, mult prea vaste pentru a putea fi trecute în revistă aici.

contestat, s-a marșat tot pe ideea de neconstituționalitate, ajungându-se, ca de obicei, la neconstituționalitatea legii lui Cuza⁶⁰. Or, decretul din 1916 a avut chiar probleme de legalitate. Era firesc, chiar obligatoriu să precizeze competențele justiției militare și a făcut-o, enumerând articolele din Codul Penal, care priveau „crime și delictе” contra Constituției, a siguranței statului, a ordinii publice. Putea fi acceptabil să detalieze textul legii, stabilind că cenzura presei se făcea total (interzicerea întregii publicații) sau parțial (interzicerea unor articole). Dar nu era normal să acorde autorităților militare dreptul „de a controla orice corespondență fie din afară, fie dinăuntru și a împiedica ajungerea la destinație a celor ce va socoti de cuviință”. La fel, putea substitui autoritățile militare celor civile în materie de ordine publică, dar nu avea nici un temei să militarizeze autoritățile civile așa cum a făcut cu prefectii și cu „personalul polițienesc de siguranță”. În acest fel, ieșea din „cuprinsul legii din 10 decembrie 1864” pe care i-l fixase legea din 1916. Ajungem din nou la problema legiferării prin decret. Mai mulți juriști au apreciat că decretul reglementare trebuiau să îndeplinească o „condițiune negativă”, de a nu încălca, modifica ori suspenda vreo lege, și una „pozitivă”, de a fi luate „în baza și în limita unui text de lege”⁶¹. Cu toate acestea, și în România, ca și în Franța, pare să fi dominat teoria autonomiei reglementare a executivului⁶². Doar că în România ea a dominat tacit, neputând fi vorba de ceva asemănător⁶³ cu „regulamentele de administrație publică” (în baza unei delegări legislative) sau cu „decretele în formă de regulamente de administrație publică” (fără delegare)⁶⁴.

După semnarea Păcii separate, la 1 iulie 1918, a fost emis un nou decret⁶⁵, care prelungea starea de asediu pe întreg teritoriul țării (inclusiv Basarabia, de acum) și îl modifica pe cel din 1916. Elimina militarizarea funcționarilor și lăsa mai multă libertate Regelui/guvernului în privința ridicării stării de asediu. Aceasta urma să se petreacă „când se va crede liniștea destul de

⁶⁰ Gr. D. Grecu, *op. cit.*, p. 7-8.

⁶¹ C.G. Rarincescu, *op. cit.*, p. 53.

⁶² A. Pichat, *Les décrets en matière législative. Décrets-loi*, Paris, Librairie Dalloz, 1935, p. 5.

⁶³ Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, edițiunea a II-a, București, Tipografia «Gutenberg» Joseph Göbl, 1906, p. 218.

⁶⁴ É. Laferrière, *Traité de la juridiction administrative*, tome II, Berger-Lévrault et C^{ie} Librairie-Éditeur, Paris, 1896, p. 10.

⁶⁵ Gr. D. Grecu, *op. cit.*, p. 15-16; C. Hamangiu, *op. cit.*, p. 1118-1119.

stabilită, așa cum prevede art. 8 din legea stării de asediu din 10 Decembrie 1864 – fără însă a trece peste termenul hotărât prin legea din 14 August 1916”. Era o lipsă de realism, căci ordinea internă nu era dependentă de un document internațional.

Cum „restabilirea păcii europene” era un termen imprecis – a arătat-o chiar Înalta Curte de Casație, a primit „când se va crede”. În decembrie 1924, Curtea aprecia că legea din 1916 era încă în vigoare, pentru că nu fusese formal abrogată de Parlament, singurul în măsură „să examineze dacă restabilirea păcii europene poate fi privită ca împlinită deja”, adăugând că „tratatul de la Paris din 28 Octombrie 1920, relativ la recunoașterea alipirei Basarabiei de România, nu a fost încă ratificat de toate statele semnatare”⁶⁶. După cum se știe, respectivul tratat nu va fi niciodată ratificat de... Japonia.

Astfel, treptat, se va intra într-o nouă fază a instituției stării de asediu, despre care voi vorbi în partea a doua a acestei lucrări. Până acum ea fusese percepută ca un fapt extraordinar, mai curând politic, neafectând, până la Primul Război Mondial, marea masă a populației. În continuare, după o părere larg răspândită printre istorici și juriști, avea să cunoască un proces de permanentizare, normalizare, chiar banalizare, într-atât încât unii cetățeni nici o mai sesizau. Comune celor două faze sunt inconsecvența și ambiguitatea reglementărilor: un „uite legea, nu e legea!”; o lege veche, despre care nu se spunea clar dacă și cât mai era în vigoare, căreia i se suprapuneau legi noi care îi reafirmau forța și erau urmate de decrete care, de multe ori, ieșeau din cadrul oricărei legi, noi sau vechi.

Mihai GHIȚULESCU

⁶⁶ Gr. D. Grecul, *op. cit.*, p. 6-7.