ANDREI TINU **CĂTĂLIN BOBOC**

Istoria statului și dreptului românesc

Note de curs

Ediţia a 4-a, revizuită și adăugită

Editura Hamangiu

CAPITOLUL IX.

UNIREA PRINCIPATELOR ROMÂNE. DOMNIA ŞI REFORMELE LUI CUZA

A. Aspecte teoretice

§1. Statul român modern

Prin actul istoric al unirii Țării Româneşti şi Moldovei şi prin recunoaşterea internațională obținută ulterior, statul național român modern a devenit o realitate a vieții internaționale. Din punct de vedere constituțional, în raport cu celelalte subiecte de drept internațional ale vremii, România nu a avut însă, în perioada 1859-1866, un statut clar şi unanim acceptat. Mai întâi, pentru că se afla încă sub suzeranitatea Imperiului Otoman şi sub protecția Marilor Puteri, lipsind deci atributul independenței de stat. În al doilea rând, exista o anume incertitudine privind forma de stat: republică sau monarhie[1]. Opera legislativă a lui Alexandru Ioan Cuza a fost extrem de bogată, elaborându-se în aceşti 7 ani de domnie cele mai importante acte juridice: Codul penal (1864), Codul civil (1865), Codul de procedură civilă (1865), inspirat din Codul cantonului Geneva, şi Codul de procedură penală (1865)[2].

La mijlocul secolului al XIX-lea, în Europa, forma de stat monarhică era dominantă, mai ales la nivelul marilor puteri. Atât Anglia, prima țară capitalistă, modernă a lumii, cât şi imperiile multinaționale încă feudale precum cel otoman, rus, habsburgic, erau monarhii. Țările Române, numite Principate în documente internaționale, avuseseră, de asemenea, regimuri monarhice. În contextul internațional dat, România, ca stat unic, cuprinzând numai o parte din locuitorii de

---

[1] I. Chiş, *op. cit.*, p. 207.

[2] A se vedea M. Niemesch, *op. cit.*, p. 99 şi A. Rădulescu, *Pagini din istoria dreptului românesc*, Ed. Academiei Republicii Socialiste România, Bucureşti, 1970, pp. 179-188.

naționalitate română, nu-şi putea stabili o formă de stat opusă celei a marilor ei vecini. Problema momentului istoric nu era deci de a alege între republică şi monarhie, ci de a alege între modalitățile posibile de formare a unei monarhii moderne, având drept nucleu o dinastie respectată în Europa, care să funcționeze atât ca un factor de mediere şi echilibru în viața politică internă, cât şi ca un sprijin exterior pentru statul român. De secole, clasa dominantă în stat, atât în Moldova, cât şi în Țara Românească, s-a opus ideii formării unei dinastii naționale. Încercări în acest sens au existat şi în perioada de după Revoluția de la 1821, când s-a pus problema unirii sub Mihail Sturdza sau Ion Câmpineanu. În anul 1857, ambele Divanuri ad-hoc reprezentând întreaga națiune au înlăturat definitiv această posibilitate, exprimându-şi voința ca statul cu numele „România" să fie condus de un „principe străin, cu drept de moştenire la tron, ales dintr-o dinastie europeană"[1].

După 1862 însă, atât forțele social-politice conservatoare, exprimând interesele moşierimii, cât şi cele liberal-radicale, exprimând interesele unei părți a burgheziei, au ajuns la concluzia că domnul unirii nu se ridica la înălțimea nevoilor țării. Lui Cuza i s-au imputat nu numai greşelile politice şi economice, ci şi tendințe de guvernare personală „peste voința corpului legislativ". Forțele conservatoare şi liberal-radicale l-au perceput pe Cuza ca un domn opus modelului de „monarh constituțional". Se adăuga conştiința faptului că menținerea Unirii era condiționată pe timpul vieții sale. Ca urmare, din ianuarie 1863 s-a constituit o coaliție politică îndreptată spre detronarea lui Cuza şi aducerea unui prinț străin, conform dorinței Divanurilor ad-hoc. În aprilie 1864, reprezentanți ai coaliției au obținut consimțământul prințului Napoleon de a ocupa tronul României, cu condiția ca Adunarea Legislativă a României să adopte o reformă agrară, pentru a detensiona raporturile sociale şi politice. Forțele conservatoare s-au opus însă ferm ideii reformei agrare. Având în vedere acelaşi scop – efectuarea reformei agrare împotriva voinței Adunării –, Cuza a dat, la 2 mai 1864, o lovitură de stat, dizolvând Adunarea. Acest fapt a întărit considerabil rândurile forțelor de opoziție față de Cuza, încât membrii coaliției (numită de atunci „monstruoasa coaliție", pentru că

[1] I. CHIŞ, *op. cit.*, p. 208.

grupa elemente din cele două extreme ale eşichierului politic) şi-au definit țelul (aducerea unui prinț străin dintr-o familie domnitoare în Occident) şi şi-au intensificat pregătirile. Însă şi Cuza, din 1865, a ajuns la concluzia că este necesar să abdice. În aceste condiții a avut loc lovitura de stat de la 11 februarie 1866, când Alexandru Ioan Cuza a fost forțat să renunțe la jilțul domnesc. Conspiratorii i-au înmânat domnului spre semnare un act prin care acesta abdica „conform dorinței națiunii întregi" (ceea ce era neadevărat) şi lăsa puterea unei locotenențe domneşti şi unui minister (guvern) ales de popor[1].

Locotenența Domnească a fost alcătuită din trei membri. La 11/23 februarie 1866, ea era formată din Nicolae Golescu, Nicolae Haralambie şi, cu titlu interimar, Dimitrie A. Sturdza; la 12/24 februarie, locul acestuia din urmă a fost preluat de Lascăr Catargiu, care a rămas în funcție alături de Golescu şi Haralambie până la instalarea lui Carol I. Guvernul provizoriu era condus de Ion Ghica. Cuza a fost exilat. În aceeaşi zi, cele două corpuri legiuitoare au fost convocate pentru a-l alege ca domnitor pe prințul Filip de Flandra, fiu al regelui Leopold I al Belgiei. Adunările l-au proclamat ca atare şi s-a depus jurământul de credință[2].

În martie 1866, Corpurile Legiuitoare au fost dizolvate, membrii lor fiind considerați adepți ai lui Cuza. Noul ales a refuzat însă să primească coroana oferită. Situația politică pe plan intern s-a agravat, întrucât țăranii se temeau că odată cu alungarea lui Cuza, va fi anulată reforma agrară. Pe plan extern, Imperiul Otoman, Imperiul Rus şi Imperiul Habsburgic au cerut reexaminarea Protocolului din 6 septembrie 1859 prin care fusese recunoscută dubla alegere a lui Cuza şi deci Unirea Principatelor. La Paris a fost convocată, la 10 martie 1866, Conferința celor şapte puteri în cadrul căreia participanții au pus la îndoială legitimitatea menținerii Unirii. În aceste condiții, trimisul guvernului în Occident, Ion C. Brătianu, a comunicat la 25 martie 1866 numele noului candidat la tronul României – prințul german Carol de Hohenzollern Sigmaringen. Împăratul Napoleon al III-lea al Franței a sprijinit propunerea, iar guvernul a organizat un plebiscit. Astfel, Marile Puteri au fost din nou puse în fața faptului împlinit. Cu

[1] C. VOICU, *op. cit.*, pp. 252-258.
[2] E. CERNEA, E. MOLCUȚ, *Istoria dreptului românesc*, pp. 236-245.

mare majoritate, populația s-a pronunțat pentru alegerea prințului ca domn al României. Au fost anihilate eforturile separatiste depuse în Moldova de agenții Rusiei. Deşi Conferința Puterilor Garante a respins ideea alegerii prințului străin, la 28 aprilie/10 mai 1866, membrii noii Adunări Legislative aleşi între timp au proclamat solemn voința României „de a rămâne una şi nedespărțită" şi de a-l avea în frunte pe Carol I de Hohenzollern-Sigmaringen. La 10/22 mai 1866, noul domn a sosit la Bucureşti. În fața Adunării a fost citit jurământul său de „*a fi credincios legilor țării, a păzi religiunea românilor, precum şi integritatea teritoriului [...] şi a domni ca domn constituțional*". Au fost astfel aşezate un nou regim politic şi o nouă structură instituțională, având drept expresie fundamentală Constituția din 1/13 iulie 1866[1].

§2. Impactul dreptului european asupra legislaţiei româneşti din secolul al XIX-lea

2.1. Convenţia de la Paris şi statutul dezvoltător al acesteia[2]

Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 7/19 august 1858 şi legea electorală, denumită în statut (la art. 4) „aşezământ electoral", au fost cele două acte care, împreună, au format, în fapt, prima Constituție a României. Statutul dezvoltător al Convenției de la Paris din 7/19 august 1858 a fost adoptat la 2 mai 1864, după lovitura de stat a lui Alexandru Ioan Cuza. În ciuda numelui, actul nu mai urmărea în totalitate prevederile Convenției, ci, mai degrabă, era o dezvoltare a acesteia, care aducea importante modificări. Prevederile statutului încredințau puterea de stat domnitorului, care dispunea de puteri sporite, iar Corpul legiuitor devenea bicameral (Adunarea ponderatoare şi Adunarea electivă). Puterea legislativă era exercitată colectiv de către domn şi Corpul legiuitor, dar inițiativa legilor aparținea domnului.

---

[1] *Ibidem.*

[2] A. Tinu, *Impactul dreptului european asupra legislației românești din secolul XIX. Convenția de la Paris şi statutul dezvoltător al acesteia*, în revista Conferinței „*Educație şi creativitate pentru o societate bazată pe cunoaştere*", an IV, Ed. Universității „Titu Maiorescu", Bucureşti, 29-30 octombrie 2010, pp. 242-245.

Statutul lui Cuza mai cuprindea norme privind organizarea şi funcționarea Adunării ponderatorii şi Adunării elective, elaborarea, adoptarea şi sancționarea legilor, unele reguli privind guvernul, obligația funcționarilor publici de a presta jurământul de credință Constituției, legilor şi domnitorului. Cât priveşte legea electorală, care era anexată statutului, ea realiza cadrul drepturilor electorale şi condițiile pentru a alege şi a fi ales în Adunarea electivă, precum şi reguli privind desfăşurarea alegerilor. Reformele au avut un rol fundamental pentru modernizarea tânărului stat român şi, cu toate că au avut numeroase lipsuri, au rupt legăturile cu economia şi societatea de tip feudal.

2.1.1. Unirea principatelor, între voința poporului şi contextul internaţional favorabil

„Timp de o jumătate de veac – spune Jean Carpentier[1] –, Europa continuă marile dezbateri legate de revoluție[2]". Încet, Europa regilor, din 1815, devine o Europă a națiunilor, pentru ca mai apoi să se transforme în Europa statelor, cu trepte diferite de dezvoltare, chiar dacă porneau toate de la acelaşi ax arhetipal greco-roman şi creştin. Europa celei de-a doua jumătăți a secolului al XIX-lea a fost, prin excelență, Europa națiunilor, a acelor națiuni scăpate de sub cizma imperiilor şi care îşi mijeau ochii către o nouă lume ce se zărea de departe.

2.1.1.1. Războiul Crimeii (1853-1856) – şansă a Principatelor la atingerea dezideratelor de independență şi unire

La 19 aprilie/1 mai 1849, se semna Convenția de la Balta Liman, tratat care le restabilea Imperiului Otoman şi Rusiei ascendența tradițională comună asupra Principatelor române. În urma Convenției de la Balta Liman, cele două puteri au numit noi domni (pe Grigore Ghica în Moldova şi pe Barbu Ştirbei în Țara Românească), cu intenția vădită de a-i controla şi de a împiedica orice mişcare naționalistă sau

[1] J. CARPENTIER, FR. LEBRUN, *Istoria Europei*, Ed. Humanitas, Bucureşti, 2006, p. 244.

[2] Revoluția franceză de la 1789 – *n.n.*

liberală[1]. Cu toate acestea, cei doi domni au promovat dezvoltarea cultural-economică şi învățământul, asigurând astfel cadrul necesar mişcărilor unioniste şi pentru independență.

În contextul internațional, în care asistam la naşterea unor noi state, o nouă şansă către unire şi independență se arăta la orizont: războiul dintre Rusia şi Turcia, început în 1853, şi care va antrena, un an mai târziu, implicarea Franței şi a Marii Britanii.

Litigiile dintre cele două puteri au condus la înrăutățirea relațiilor dintre ele, fapt care a culminat cu ocuparea, în iulie 1853, a Principatelor de către armatele ruseşti, ca răspuns la refuzul otomanilor de a accepta ultimatumul țarului[2]. Plecarea celor doi domni în exil la Viena şi instalarea unui guvern militar rusesc în Principate au adâncit criza internațională şi au stârnit riposta Imperiului Otoman, care, la 4/16 octombrie 1853, a declarat război Rusiei țariste. Marea Britanie şi Franța, văzându-şi interesele în pericol, au intrat şi ele în război, respectându-şi angajamentele față de Turcia, declarând război Rusiei la 16/28 martie 1854. Acțiunea Rusiei țariste nu a fost privită cu ochi buni nici de Austria, care îşi vedea periclitate interesele din Sud-Estul Europei, cu precădere cele comerciale de la Dunăre[3].

Campania costisitoare şi nedecisivă din Crimeea a adus, în cele din urmă, la masa tratativelor puterile beligerante, în cadrul Conferinței de la Viena, din martie-iunie 1855, dar care nu au reuşit să pună capăt războiului.

Totuşi, Europa occidentală avea să ia o serie de decizii importante pentru Principate, cum ar fi desființarea protectoratului Rusiei şi respingerea pretenției Imperiului Otoman de a mai fi putere suzerană, confirmând autonomia Moldovei şi pe cea a Țării Româneşti. Se mergea chiar până la propunerea de a se redacta o *Cartă a drepturilor Principatelor*.

La 18/30 martie 1856, se semna, la Paris, Tratatul de Pace care punea capăt războiului. Prevederile acestui tratat, deşi menținеau Principatele sub suzeranitate otomană, garantau celor două țări

[1] M. Bărbulescu, D. Deletant, K. Hitchins, Ş. Papacostea, P. Teodor, *Istoria României*, Ed. Corint, Bucureşti, 2003, p. 304.

[2] *Ibidem*.

[3] *Ibidem.*

româneşti protecţia colectivă a marilor puteri, dar se recunoşteau independenţa administrativă, dreptul fiecărui stat de a avea o armată naţională, de a emite legi şi de a face comerţ.

2.1.1.2. Adunările ad-hoc

Prin Tratatul de Pace de la Paris, Rusia retroceda Moldovei cele trei judeţe din sudul Basarabiei ocupate în 1812, ceea ce a înrăutăţit relaţiile ruso-române. Totodată, prin intermediul tratatului, marile puteri au creat o comisie specială de anchetă, însărcinată să adune informaţii şi să ofere recomandări privind noua formă de organizare a Principatelor. În acest sens, au decis înfiinţarea unor adunări consultative (adunări ad-hoc – *n.a.*) în fiecare Principat, cu misiunea de a face cunoscută comisiei de anchetă părerea publică faţă de problemele importante.

Hotărârile luate la Paris au fost încurajatoare pentru cei care sprijineau unirea celor două Principate. Revoluţionarii paşoptişti au reuşit, în ciuda opoziţiei Imperiului Otoman, a Austriei şi a caimacamilor (regenţi temporari), să câştige alegerile pentru adunările ad-hoc, care s-au întrunit, în ambele principate, în octombrie 1857.

Deputaţii au adoptat o serie de măsuri liberale, iar adunările ad-hoc au dat rezoluţii prin care cereau unirea, autonomia şi o garantare colectivă a marilor puteri. Lucrările adunărilor ad-hoc s-au încheiat la 10/22 decembrie 1857, în Ţara Românească, şi la 21 decembrie 1857/2 ianuarie 1858, în Moldova.

2.1.2. Statutul dezvoltător al convenţiei de la Paris

Încă după unificarea instituţională din 1862, se profila o criză a sistemului politic. În sesiunea parlamentară din 1862-1863, executivul şi legislativul dovedesc o reală incapacitate de coabitare politică. Din cele 68 de proiecte de legi depuse de domnul Alexandru Ioan Cuza, Adunarea electivă, dominată de conservatori, n-a adoptat decât şapte, iar numai cinci au fost sancţionate şi promulgate de şeful statului. De concepţie politică liberal-moderată, Cuza respingea atât ultraconservatorismul, cât şi liberalismul radical. El nu ezita să-şi folosească dreptul de veto pentru a împiedica o legiferare venită din partea celor

două curente. Un bun exemplu este legea rurală din 11 iunie 1862, adoptată de Parlamentul majoritar conservator la trei zile după asasinarea lui Barbu Catargiu, însă care nu a putut fi aplicată din cauza opoziției domnitorului. O atitudine asemănătoare a avut față de inițiativa din februarie 1864 a radicalilor de înființare a unor gărzi naționale. Astfel de organisme erau considerate surse de dezordine în societate, astfel că şeful statului s-a opus proiectului de lege.

Pe drept cuvânt, observatorii politici ai epocii afirmau că Alexandru Ioan Cuza nu va putea exercita o domnie efectivă în condițiile fixate prin Convenția de la Paris. Cât despre realizarea unui program îndrăzneț de reforme democratice, nici nu putea fi vorba în noile condiții. Iată de ce, credincios idealurilor Revoluției de la 1848, Cuza şi colaboratorii săi, în frunte cu Mihail Kogălniceanu, au procedat mai întâi la reorganizarea statului într-o formă care să asigure o autentică unitate politică a națiunii (uniunea reală) şi care, în acelaşi timp, să facă posibilă aplicarea programului de reforme democratice[1]. Prima etapă a acestei reorganizări – înfăptuirea uniunii reale – s-a realizat fără dificultăți majore, în schimb, înfăptuirea reformelor programate, şi, în primul rând, reforma agrară şi cea electorală, s-a lovit de împotrivirea reacțiunii, de rezistența fățişă şi îndârjită a conservatorilor, care, în condițiile sistemului electoral de atunci, dețineau majoritatea în parlament şi respingeau toate proiectele de legi reformatoare, cu consecința firească a demisiei guvernului (între 1859 şi 1862 s-au schimbat 20 de guverne şi au avut loc alegeri pentru cinci adunări legislative).

Potrivit Convenției de la Paris, executivul era răspunzător în fața legislativului, şi nu în fața domnitorului. Un moment extrem de tensionat a fost acela când, la 18 februarie 1863, guvernul Crețulescu a primit vot de blam, însă, fiind susținut de Cuza, acesta a refuzat să îşi prezinte demisia. Ulterior, la 11 octombrie 1863, acesta a fost înlocuit de Mihail Kogălniceanu, cel care a reuşit să înfăptuiască un şir de reforme radicale: secularizarea averilor mănăstireşti la 17 decembrie 1863, înființarea Curții de Conturi la 24 ianuarie 1864, înființarea Consiliului de Stat la 3 februarie 1864 şi promovarea uneia dintre cele mai importante legi din epocă, aceea referitoare la organizarea comunelor

[1] AL. ZUB, *Mihail Kogălniceanu. 1817-1891. Biobibliografie*, Ed. Enciclopedică Română/Ed. Militară, Bucureşti, 1971.

urbane şi rurale şi la înființarea consiliilor județene (legea din 2 aprilie 1864).

Ruperea totală a survenit în momentul supunerii spre dezbatere de către Kogălniceanu a proiectului de lege rurală. Pe un fond politic deja încordat la maximum, această inițiativă a declanşat o criză politică şi constituțională fără precedent. Proiectul presupunea desființarea clăcii şi împroprietărirea țăranilor cu pământurile pe care le aveau în folosință în schimbul unei despăgubiri către proprietar, însă această problemă afecta în mod direct interesele membrilor Adunării, căci majoritatea acestora erau mari proprietari de pământ. Proiectul legii a fost respins de Parlament la 13 aprilie 1864. Din acel moment, prim-ministrul avea obligația de a depune mandatul echipei sale. Alexandru Ioan Cuza avea două soluții: fie să numească un nou guvern, fie să dizolve Adunarea pentru a declanşa organizarea de noi alegeri legislative, care se desfăşurau pe baza legii adoptate odată cu Convenția de la Paris din 7 august 1858. Susținut de domnitor, Mihail Kogălniceanu nu demisionează şi provoacă închiderea sesiunii parlamentare până pe 2 mai. Alexandru Ioan Cuza nu dizolvă Adunarea, deoarece nu dorea ca noile alegeri să fie organizate tot pe baza aceleiaşi legi electorale. După ce demisia i-a fost refuzată de către domn, Kogălniceanu a depus la Cameră proiectul legii electorale, care, pe data de 2 mai 1864, a fost şi el respins. Având în vedere această situație, în aceeaşi zi, Alexandru Ioan Cuza dizolvă Adunarea legislativă, însă acest lucru nu atrage cu sine şi demisia Consiliului de miniştri, aşa cum se obişnuia. Domnitorul decide să adopte o nouă lege electorală şi un nou act constituțional, care să confere şefului statului atribuții sporite şi să diminueze rolul Adunării. Tot atunci, prim-ministrul, care a rămas în funcție, a prezentat decretul de dizolvare a Adunării, fiind adresată şi o proclamație către popor, ocazie în care a fost prezentat şi textul Statutului dezvoltător al Convenției de la Paris din 7/19 august 1858 şi al noii legi electorale, care urmau a fi aprobate prin plebiscit.

Astfel, pe 10 mai, populația a fost chemată să se exprime prin plebiscit asupra acestor noi modificări legislative din Principate. Votul a fost covârşitor în favoarea adoptării legilor. Pentru „da" au fost exprimate 682.621 de voturi, 1.307 voturi pentru „nu" şi 70.220 de abțineri. Statutul a fost publicat în Monitorul oficial nr. 146 din 3 iulie 1864.