Synergies Roumanie n° 14 - 2019 p. 179-191

GERFLINT
ISSN 1841-8333
ISSN en ligne 2261-3463

Principes d'organisation et de décentralisation de l'administration locale dans la Constitution roumaine de 1923

Ciprian Păun
Faculté des sciences économiques et gestion des affaires
Université Babeș-Bolyai, Roumanie
acpaun@gmail.com

Reçu le 24-09-2019 / Évalué le 03-10-2019 / Accepté le 05-11-2019

Résumé

L'article présente les débats sinueux autour des principes qui forment la base de l'approche constitutionnelle de l'administration publique en Roumanie, après la Grande Union, inscrits dans la Constitution de 1923. Puisque les provinces roumaines unies en 1918 avaient eu des systèmes administratifs essentiellement différents, des thèmes comme la décentralisation et le rôle des institutions locales, notamment les Conseils départementaux et locaux, ont été souvent traités en fonction du parti politique et de l'affiliation locale du représentant qui intervenait dans les débats au Sénat et à la Chambre des députés. Des progrès importants ont été atteints en matière d'institutionnalisation de la vie de l'État, tandis que les tentatives d'éliminer le contrôle exercé par le facteur politique sur le fonctionnaire public ont eu un succès modéré.

Mots-clés : Roumanie, entre-deux-guerres, Constitution de 1923, décentralisation, fonctionnaire public

Principles of organising and decentralising local administration in the Romanian Constitution of 1923

Abstract

The article focuses on the sinuous debates surrounding the principles that lie at the core of the constitutional approach to public administration in Romania, following the Great Union, as they were inscribed in the Constitution of 1923. Since the Romanian provinces that were united in 1918 has experienced essentially dissimilar administrative systems, topics such as decentralisation and the role of local institutions, chiefly County and Local Councils, were often treated depending on the political party and local affiliation of the representative who intervened in the debates held by the Senate and the Chamber of Deputies. Notable progress was attained in matters of institutionalising the life of the state, whilst the attempts to remove public servants from under political control only met with moderate success.

Keywords: Romania, interwar period, Constitution of 1923, decentralisation, public servant

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

Prémices

La Constitution de 1923 (Păun, 2009) a réglementé le cadre institutionnel et l'organisation du territoire de la Grande Roumanie, suite à l'acte d'Union de 1918, tout en proclamant une série de principes qui ont renforcé les relations sociales de la nouvelle configuration du Royaume. Certains parmi eux ont été empruntés de la Constitution antérieure, de 1866, tandis que d'autres étaient nouveaux. Notre dessein est de présenter les stipulations les plus importantes de la nouvelle Constitution, afin de souligner le caractère de l'État, tel qu'il a été configuré par celle-ci, l'acception du principe de décentralisation et la relation entre le facteur politique et les institutions nationales et locales. On tâchera de prouver, ainsi, qu'il s'agit d'une loi fondamentale qui fournissait les prémices pour que la Roumanie s'intègre sur la scène européenne sous des auspices démocratiques, afin de continuer sa modernisation et son développement et de franchir les décalages entre les « deux Europes » à l'époque.

La Constitution garantissait la séparation des pouvoirs, dans son troisième titre. L'importance de ce principe est indiscutable, un véritable dogme dans les démocraties libérales, qui assure avec quelques limites la liberté du citoyen dans ses rapports avec le pouvoir. Le principe de la souveraineté nationale est exercé par délégation (selon l'art. 3), vu que la nation toute entière détient le pouvoir politique et jouit du droit de vérifier et de contrôler l'activité de tous les organes de l'État. L'idée est reconfirmée par l'art. 42, sui stipule que « les membres des assemblées représentent la nation ».

La déclaration des droits et des libertés des citoyens inclut, à l'art. 5, l'interdiction de discriminer sur la base de l'origine ethnique, de la langue ou de la religion. La propriété privée est garantie, ses dispositions ayant été mises en accord avec l'évolution de la vie sociale. Le principe de la légalité, le seul qui s'avère capable d'offrir une protection vraiment efficace des droits de l'homme, se retrouve constamment par des formules telles : « Aucune punition ne peut être créée, ni appliquée, que sur la base d'une loi » (art. 14); « Aucune juridiction ne peut être créée que sur la base d'une loi » (art. 101); « La justice militaire s'organise par une loi distinctive »; (art. 106) « Les institutions départementales et communales sont réglementées par les lois » (art. 108); « Aucun impôt de n'importe quelle nature ne peut être établi que sur la base d'une loi » (art. 109); « Aucune troupe armée étrangère ne peut être admise dans le service de l'État, ne peut entrer ou traverser le territoire de la Roumanie que sur la base d'une loi » (art. 123); « En cas de danger d'État on admet par la loi l'institution de l'état de siège général ou partiel » (art. 128).

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

La décentralisation administrative, proclamée par l'art. 108 de la Constitution modifiée, a été placée à la base de l'organisation de l'État. L'élément principal de la décentralisation administrative a été l'élection des membres des Conseils départementaux et communaux par vote universel, égal, direct, secret et obligatoire, avec la représentation de la minorité.

Il faut mentionner que, en ce qui concerne l'organisation territoriale-administrative, les facteurs politiques ont constamment suivi l'unification de l'organisme national. Elle a été achevée par la Loi du 14 juillet 1925, qui a étendu l'organisation existante dans l'Ancien Royaume (départements, comtés – en roumain, plăşi – et communes) dans les nouvelles provinces. Avec l'arrivée au pouvoir des nationaux-paysans, en 1928, on a élaboré une nouvelle Loi sur l'organisation de l'administration locale, le 3 août 1929. Autant la loi de 1925 que celle de 1929 ont souffert de nombreuses modifications jusqu'à l'adoption de la Loi administrative de 1936. Prévu dans la Constitution, le principe de la décentralisation administrative n'a pas été appliqué, puisque, graduellement, à la base de l'organisation administrative-territoriale de la Roumanie on a établi le principe du centralisme bureaucratique, mis en œuvre par la tutelle administrative et le contrôle hiérarchique. La conséquence naturelle de cet état de choses a été la diminution de l'autonomie locale.

Remplissant le rôle d'instrument politico-juridique pendant une décennie et demie, la Constitution de 1923 a eu pour but principal de représenter la Constitution de l'Union, de l'intégration économique, territoriale, politique et spirituelle de la Roumanie. C'est sur la base de cette Constitution qu'on a achevé tout le processus d'unification administrative. Celle-ci, visant notamment les lois civiles et pénales, représente une condition essentielle du développement de la Roumanie. Dans la réponse du Sénat au message du Trône, le 15 novembre 1923, le rapporteur Grigore Procopiu montrait que : « Après la création définitive de notre établissement constitutionnel, on commence le travail dur et grand de l'unification législative sur les bases établies par la nouvelle Constitution. Le Sénat, conscient de la signification des problèmes législatifs qui seront soumis pour résolution, afin d'accomplir cette unification, dans toutes les directions de la vie d'État, s'efforcera à mener à bonne fin, en accord avec la Chambre des députés et le Gouvernement de Votre Majesté, cette œuvre importante. » (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Senatului, 15 novembre 1923, p. 30).

Jusqu'en 1918, les provinces historiques s'étaient développées dans le cadre de leurs normes, pratiques et systèmes juridiques différents. Tout cet héritage, incluant des traditions, des mentalités, des conceptions politiques et des idéologies différentes, devaient trouver leur harmonisation dans la législation d'unification.

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

La complexité du phénomène, générée par les recherches visant l'établissement des principes, l'élaboration des solutions adéquates qui prennent en compte les particularités locales, l'harmonisation des intérêts fondamentaux de l'État et de ses citoyens, les disputes théoriques et pratiques avec un air politique, ont rendu le processus plutôt long (Vese, Pușcaș, 1988 : 39).

Visant l'accomplissement de cet objectif, la Constitution de 1923 précisait, à l'art. 137 : « Tous les codex et les lois existants dans différentes parties de l'État roumain seront révisés afin de les harmoniser avec la présente Constitution et d'assurer l'unité législative ». La Constitution était, donc, le noyau autour duquel il fallait entreprendre l'unification législative de la Roumanie.

À la différence de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, qui n'avaient pas un droit national expérimenté dans la pratique de l'unité sociale-politique et qui ont été obligées à se doter de lois après 1918, en Roumanie, l'unification législative a été accomplie autant par l'extension des lois de l'Ancien Royaume sur tout le territoire du pays unifié, en harmonisant la législation existante avec la Constitution, que par la création de nouvelles infrastructures législatives qui répondent aux besoins liés au progrès et au développement. Pour ce qui est de la technique législative en matière d'unification, il fallait y avoir un Conseil législatif, afin d'assurer une « législation scientifique » (Negulescu, Alexianu, 1942 : 592), dont le dessein était d'aider à la rédaction et à la comparaison des lois, émanant soit du pouvoir exécutif, soit de l'initiative parlementaire (voir l'art. 76 de la Constitution) (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 5 mars 1925, p. 487).

Nous nous réfèrerons, en ce qui suit, aux principes les plus importants de la Constitution, visant l'organisation administrative-territoriale.

La Roumanie, État national, unitaire et indivisible

Le projet de Constitution réalisé par la Délégation de la Commission constitutionnelle a été soumis au débat devant la Grande Commission parlementaire pendant la période 22 décembre 1922 – 5 janvier 1923. Le premier article, qui déclarait la Roumanie un « État national, unitaire et indivisible » a été accepté sans objections. Lors des discussions, on a souligné que « les faits historiques connus demandent une troisième rédaction de l'article 1 de la Constitution de 1866, par le rajout du mot *unitaire*, afin d'accentuer davantage l'unité politique de tous les Roumains et de condamner toute préoccupation pour le fédéralisme et le régionalisme ». On y a ajouté les mots « à l'intérieur des frontières actuelles », pour insérer dans la Constitution l'étendue de l'État roumain suite à la guerre commencée en 1916. L'art. 1 évoquait formellement le territoire par le rajout des mots « les départements à

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

droite du Danube ». (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Senatului, 15 mars 1923).

Selon le rapporteur, « Le sentiment du régionalisme est condamné, considéré comme contraire à la lettre… de la nouvelle Constitution. Sa pratique peut constituer un crime d'État. » (Archives historiques centrales, Parlement, dossier 2010/1923). Nicolae Iorga a exigé qu'on stipule que l'État roumain était non seulement unitaire et indivisible, mais aussi national, un caractère imprimé par l'origine ethnique roumaine nettement prédominante du peuple. (Neamul românesc, 1923). Le député S. Mândăchescu, membre de la commission de rédaction des articles dédiés aux départements et aux communes, a déposé un amendement dans le même but.

La règlementation constitutionnelle sur le caractère national de l'État roumain, formé par l'union, grâce à l'exercice du droit à l'autodétermination, des Principautés de Valachie et de Moldavie, en 1859, et ensuite, en 1918, de la Transylvanie, du Banat, de la Crişana, du Maramureş, de la Bessarabie et de la Bucovine avec la Roumanie, fait mention explicite que le territoire ne peut pas être modifié sans porter atteinte à la volonté du peuple. La consécration, par la Constitution, du principe de l'inaliénabilité du territoire de la Roumanie, implique que les rectifications des frontières de l'État, demandées par des circonstances locales ou par une meilleure délinéation, ne pouvaient être effectuées qu'en vertu d'une loi spéciale. En plus, l'indivisibilité du territoire trouve son explication dans les circonstances historiques dans lesquelles la Roumanie s'est formée. Ce principe s'est rapporté à une Déclaration solennelle, par laquelle autant l'Union des Principautés de 1859 que celle de 1918 étaient considérées des actes officiels qu'on ne pouvait jamais contester sans porter atteinte à la volonté du peuple roumain tout entier et des habitants de chacune des provinces.

La séparation administrative-territoriale en départements et communes

La stipulation dans l'article 4 de la Constitution que « le territoire de la Roumanie, du point de vue administratif, est divisé en départements, les départements en communes, et leur nombre, étendue et sous-divisions territoriales seront établis selon les formes prévues dans les lois d'organisation administrative » est une norme différente par rapport à l'article 4 de la Constitution de 1866, selon lequel « le territoire est divisé en départements, les départements en comtés, les comtés en communes, des divisions et sous-divisions qui ne peuvent être changées ou rectifiées que par la loi ». L'article 4 de la Constitution de 1923, tel qu'il a été rédigé, a suscité d'amples débats au Parlement lors de l'adoption de la Loi sur l'unification législative de 1925 et de la Loi sur l'organisation de l'administration locale de 1929,

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

lorsqu'on a débattu la division administrative-territoriale du pays en provinces ou régions administratives.

La confusion du législateur de 1925 et, probablement, de 1929 aussi, a été générée par l'incompréhension du fait que la division du territoire en provinces ou régions n'avait pas de connotations politico-administratives, ce qui aurait sûrement mené à l'inconstitutionnalité de la loi, selon l'art. 1 de la Constitution, mais seulement administratives. À l'art. 4, la Constitution fait référence à la division administrative du territoire et non pas à la politico-administrative, ce qui aurait affecté le caractère unitaire de l'État.

Le principe de la décentralisation des institutions départementales et communales

Le 5e Chapitre, « Sur les institutions départementales et communales » ne comprend qu'un article (l'art. 108). Son premier alinéa, auquel correspond l'art. 106 de la Constitution de 1866, décrète que « les institutions communales et départementales sont réglées par des lois », tandis que le deuxième (correspondant à l'art. 107 de l'ancienne Constitution) prévoit que le fondement de ces lois est représenté par le principe de la décentralisation administrative. Le dernier alinéa nouvellement introduit garantit l'élection des membres des conseils départementaux et communaux par les citoyens roumains par « suffrage universel, égal, direct, secret, obligatoire et avec la représentation de la minorité ». Ceux-ci étaient rejoints par les membres cooptés de droit (y compris des femmes).

Selon les dispositions de l'art. 108 alinéa 1, corroborées avec les art. 4 et 4.1 de la Constitution, les organes de direction départementaux et communaux seraient règlementés par la loi. Ainsi, le législateur constituant laissait aux lois sur l'organisation administrative le mode d'organisation et de fonctionnement de la direction des unités administratives-territoriales. La base des nouvelles lois devait être le principe constitutionnel et la décentralisation administrative-territoriale.

Il est connu que les intérêts publics que l'exécutif doit satisfaire ne sont pas toujours les mêmes, lorsqu'il y a des intérêts d'État qui couvrent tout le territoire, ou une partie de celui-ci, aussi bien que des intérêts de certains départements ou communes. C'est la tâche du pouvoir exécutif de satisfaire ces intérêts, par le biais des organes dont il se dote. L'État peut les harmoniser plus ou moins, en fonction des politiques publiques promues, visant le développement économique, le degré de civilisation de la société etc. D'autre part, il n'y a pas de ligne de séparation entre les intérêts généraux et locaux, puisque les deux, ensemble ou séparément, manifestent une certaine influence sur la bonne gestion d'un État

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

moderne. Un problème départemental, voire local, est souvent perçu par l'État avec une intensité plus ou moins importante, selon sa nature.

L'administration des intérêts généraux est confiée par la Constitution au Roi, le chef du pouvoir exécutif, qui remplit ses attributions à l'aide des ministres et du gouvernement. L'administration de intérêts départementaux et locaux est confiée au département et, respectivement, à la commune, des circonscriptions territoriales de l'État investis de personnalité juridique. Autant le Conseil départemental que le Conseil local (art. 41 de la Constitution) déroulent leurs activités par l'intermédiaire de l'organe collégial délibératif et de l'exécutif – le préfet ou le maire.

L'unité politique exige que les organes du département et les locales se situent dans un certain rapport de dépendance des autorités générales ou centrales, pour que l'État puisse remplir son rôle et, d'autre part, pour qu'il veille à la direction des circonscriptions territoriales et de leurs cellules (communes) administratives. Lorsqu'on parle de la centralisation ou de la décentralisation, on se réfère aux rapports entre les organes départementaux et communaux, et le pouvoir central, dont dérivent des droits pour les unes et des obligations pour les autres (Teodorescu, 1929 : 240). Dans les systèmes centralisés, le rapport de dépendance entre les deux catégories d'organes est si serré que les intérêts départementaux et locaux sont dirigés par des normes et des règlementations émanant du Centre, par des organes institués et des fonctionnaires nommés directement par le pouvoir central et avec des moyens financiers procurés du budget général (Ibidem : 291).

Anibal Teodorescu avertit qu'il ne faut pas confondre la centralisation administrative, qui représente un certain rapport entre les différents organes administratifs, et la centralisation politique, qui représente le degré de cohésion qui donne de l'unité à l'État. Exprimée par la loi, elle doit être unitaire et uniforme pour tous les citoyens, et les organes d'exercice de la loi, la magistrature, l'armée, la police et les affaires étrangères, doivent être également unitaires, selon l'art. 1 de la Constitution (Ibidem).

Le réputé juriste définit la décentralisation selon la doctrine du droit administratif, étant perçue, selon l'acception de l'époque, comme le système dans lequel les autorités départementales ou locales ont le pouvoir de veiller elles-mêmes au rétablissement de leurs intérêts, par des organes élus et par leurs propres moyens financiers. (Ibidem). La décentralisation administrative était perçue comme le processus de transfert d'autorité / de responsabilité administrative et financière depuis le niveau de l'administration publique centrale à celui de l'administration publique locale. Ce transfert se réfère au domaine de la planification, de la prise des décisions (finances, fiscalité), des responsabilités légales (émission de règlements,

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

décisions locales) et de la direction des services publics pour lesquels le transfert s'effectue.

Les critères pris en compte par le législateur constituant lors de la formulation du principe de la décentralisation administrative ont été d'ordre historique et pratique. La Constitution met à la base de l'organisation administrative le principe de la décentralisation, mais la nouvelle Loi sur l'organisation administrative-territoriale du 14 juin 1925 a été conçue, paradoxalement, sur des principes centralistes, une approche peut-être même contraire à la lettre de la Constitution. (Bănescu, 1937 : 441) La hâte caractérisant la manière dont les libéraux l'ont élaborée ne se justifiait pas par sa nécessité, considérée impérieuse (Nicolae Iorga l'attendait et l'appelait « la réforme des réformes »). (Bănescu, 1935 : 3).

L'institutionnalisation de la vie d'État

Le fondement de l'organisation administrative-territoriale du pays a été l'art. 4 de la Constitution de 1923 : « Le territoire de la Roumanie, du point de vue administratif, est divisé en départements, et les départements en communes ». Constantin Dumitriu, le spécialiste en cette matière du Parti national libéral, rapporteur général de la Commission parlementaire et auteur du projet, a présenté le point de vue de son parti, au second Congrès international des sciences administratives, qui s'est déroulé en automne de 1923 à Bruxelles.

Dans la conception du PNL, la réforme administrative ne préconisait pas seulement le changement des lois et des institutions, mais elle voulait se placer à la base des méthodes et de la sélection du personnel appelé afin de mettre en œuvre le principe démocratique de l'administration moderne, bâti sur la décentralisation et la décongestion des services centraux. La réforme était conçue de façon à laisser aux institutions locales la plénitude des compétences en ce qui concerne les intérêts exclusifs et à réserver au pouvoir central des questions d'ordre politique général. On reconnaissait la difficulté de fixer une ligne entre l'intérêt local et le général (Dimitriu, 1924 : 9-11).

Le rapport sur le projet de loi, présenté dans la Chambre des députés par Leonte Moldovan, affirme explicitement que « Parmi toutes les lois, l'administrative a une importance capitale, parce qu'elle intéresse l'ensemble des citoyens, qui entrent directement et immédiatement en contact avec elle, sous de différentes formes ». (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților, 25 juin 1925, p. 2791) Le rapport, rédigé dans la conception politico-administrative du Parti national libéral, admet que le projet de loi affecte la tradition et la sensibilité des provinces unies : « Chaque province se sent attristée de quitter les formes d'une

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

vie vécue et d'adopter de nouvelles formes, qui n'ont pas encore été essayées. C'est un principe de mécanique sociale. » (Ibidem).

L'Exposé de raisons auprès du Projet de loi, signé par le général de corps d'armée Arthur Văitoianu, soulignait que « Nous devrons changer les normes administratives d'un peuple de 20.000.000 d'habitants (dans les données statistiques il y avait approximativement 17.000.000), qui a vécu pendant des siècles politiquement séparé, sous des régimes et des conceptions différentes de la vie d'État. Les provinces sœurs sont venues avec leurs traditions administratives, avec leurs coutumes et leur mentalité et il y va de soi que tous les sacrifices qu'on fait et toute la bienveillance visant le dessein supérieur de l'unité et de la consolidation de l'État, l'adaptation à la nouvelle organisation, ne peuvent arriver que graduellement et avec toutes les difficultés inhérentes d'une œuvre grande et complexe ». (Ibidem, p. 2903; Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Senatului, 22 mars 1925, p. 865).

Dès le début, dans la Commission d'administration générale, départementale et communale, à leur demande, ont participé le Président du Conseil des ministres, I. C. Brătianu, aussi bien que R. Franassovici et Gh. Tătărăscu, sous-secrétaires d'État au Ministère de l'intérieur, les représentants des minorités, des députés de différentes régions, des leaders de l'opposition – tous travaillant sous la présidence de Numa Frumuşanu, conseillé par C. Dimitriu, l'un des meilleurs connaisseurs du droit et de la pratique administratives.

Tout d'abord, on a formulé les lignes directrices de la nouvelle vision administrative-territoriale. Premièrement, la réforme pour l'unification administrative devait être en concordance avec l'art. 1 de la Constitution : « Le Royaume de Roumanie est un État national unitaire et indivisible ». Deuxièmement, la réforme devait se fonder sur les stipulations de l'art. 108 de la Constitution, visant les institutions départementales et communales : « Les membres des conseils départementaux et communaux sont élus par les citoyens roumains par vote universel, égal, direct, secret, obligatoire et avec la représentation de la minorité, selon les formes prévues par la loi. À ceux-ci pourront s'ajouter par la loi les membres de droit et les membres cooptés. Parmi les membres cooptés peuvent se retrouver des femmes majeures aussi ».

Le Comité des délégations « a reconnu toutes les qualités et les traits qui habilitent les femmes à participer aux conseils communaux, c'est-à-dire dans ces assemblées domestiques-là pour des intérêts locaux. » (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naţionale Constituante a Senatului, 25 avril 1925, p. 996) Cependant, le rapporteur a enlevé cette stipulation du projet pour des raisons « d'opportunité politique. »

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

(Ibidem). Il faut souligner que, lors de la discussion parlementaire sur l'art. 108, relatif aux droits politiques des femmes, l'Assemblée constituante s'est abstenue de les règlementer, transférant la question au législateur ordinaire. Lors des débats au Sénat, le seul qui n'a pas été d'accord avec la décision du Comité des délégations a été le professeur C. Dissescu, qui a montré que « les femmes peuvent être incluses dans n'importe quel conseil communal, à un rapport d'une sur neuf conseillers. » (Ibidem) Assis sur le banc ministériel, le premier ministre I. C. Brătianu est resté fidèle à l'idée d'accorder des droits politiques aux femmes : « il serait inopportun que dans une loi ce principe ne soit pas inclus, au moins dans les limites que nous avons présentées avec beaucoup de prudence et de sens d'opportunité. » (Ibidem).

Le Comité des délégations ne pouvait pas se prononcer en majorité sur « l'opportunité de coopter les femmes dans les conseils locaux », puisque l'art. 6 de la Constitution, à l'alinéa 2, disposait que « Les lois spéciales, votées avec une majorité des deux tiers, détermineront les conditions dans lesquelles les femmes peuvent avoir l'exercice des droits politiques. » Soumise au vote, la modification de l'art. 10 reçue du Comité des délégations, relative aux droits des femmes de faire partie, par cooptation, des conseils communaux et départementaux, a été adoptée. Du nombre total de 85 de membres présents, la majorité de 2/3 était de 56, et il y a eu 67 billes blanches, contre 18 billes noires. (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 12 avril 1925, p. 999).

L'élimination du contrôle politique sur l'administration

Le Statut des fonctionnaires publics de la loi du 19 juin 1923 les définissait comme « citoyens roumains, sans différence de sexe, qui remplissent un service public permanent (civil et ecclésiastique) pour l'État, la commune ou les institutions dont le budget est soumis à l'approbation du Parlement, du Gouvernement ou des Conseils départementaux ou communaux. » (art. 1) Cette loi excluait de ses dispositions les fonctions politiques et électives. Par fonctionnaires publics, selon la loi, on comprenait les fonctionnaires dont l'activité avait un caractère politique dominant – les ministres et les sous-secrétaires d'État, ou bien « les secrétaires généraux des ministères et des préfectures, qui dans le système législatif roumain ne jouissaient pas de stabilité sur leurs postes, étant soumis aux fluctuations politiques. »

Le Statut plaçait en-dehors des règlementations les maires, qui n'étaient pas nommés par le Roi, mais élus par les citoyens. Les conseillers communaux et départementaux ne pouvaient pas être considérés des fonctionnaires publics, quoiqu'ils reçussent une indemnisation pour l'activité déroulée (art. 34 de la Loi sur l'unification), puisqu'ils n'étaient pas investis d'une autorité propre. La sphère de

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

compétence administrative appartenait entièrement au Conseil dont ils faisaient partie, et non pas à chacun, individuellement. Les conseillers communaux et départementaux n'étaient pas assimilés aux fonctionnaires publics, ni même lorsqu'ils devenaient membres des Délégations permanentes et recevaient en apparence leur propre autorité, qui consistait, selon l'art. 56 de la Loi sur l'organisation administrative, en « la surveillance des différents services selon la spécialité de chacun ». Ceci est dû au fait que c'était la Délégation permanente qui avait ses propres attributions, et non par eux-mêmes.

En tout cas, le caractère de permanence que doit remplir la fonction de maire manque dans l'exercice du mandat de conseiller communal ou départemental, et même de membre d'une Délégation permanente. Transformer les uns et les autres en fonctionnaires publics signifie les subordonner à une autorité supérieure et les priver de l'indépendance d'attitude et de contrôle. Pour ce qui est de l'élimination de l'influence politique sur le maire et le Conseil local, le projet de loi, aussi bien que la Loi sur l'unification administrative, viennent avec une nouveauté. Ainsi, les mandats des conseillers et des maires ont été prolongés jusqu'à huit ans, afin d'assurer la continuité de leurs travaux et programmes d'activité. C'est toujours dans ce but et surtout pour soustraire l'administration locale de l'influence politique, qu'on a limité le droit à la dissolution du Conseil communal, en ne donnant au pouvoir central le droit d'intervenir que dans certains cas et, même alors, avec l'avis conforme du Conseil supérieur administratif.

Il est à retenir que dans l'ancienne législation roumaine, en l'absence des Conseils communaux, les maires et les préfets dirigeaient l'administration eux-mêmes. Or, par le projet en discussion on a institué la Délégation permanente qui, aux côtés des maires et du préfet, dirige les intérêts locaux dans les limites des compétences établies par la loi. Pour éviter la dissolution des Conseils communaux pour des raisons politiques, on a prévu des sanctions contre les conseillers qui « se laisseraient influencer par des politiciens afin de renoncer à leur mandat. » (Monitorul Oficial, Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului, 7 avril 1925, p. 971).

Quant aux fonctionnaires communaux et départementaux, le projet de loi sur l'unification administrative les divise en deux catégories (art. 101 alinéa 8) : fonctionnaires administratifs et de spécialité (art. 98 et 150). Ces premiers se différencient de ces derniers par le fait que leur nominalisation, leurs droits d'avancer dans leur fonction, leur rétribution et leur droit à une retraite étaient réglementés par le Statut et les lois spéciales.

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

La loi donne un mandat aux ministres de représenter le maire et le préfet devant les commissions pour soutenir les actions disciplinaires dirigées contre les fonctionnaires de spécialité, une disposition qui porte atteinte au principe d'autonomie et de décentralisation des autorités locales, politisant d'une part la fonction publique et d'autre part diminuant l'autorité du maire et du préfet.

En guise de conclusion

Une bonne administration avait peu de chances de performer avec des fonctionnaires d'occasion, des dilettantes qui servaient l'État sans que celui-ci assure la durée de leur fonctionnement. Dans de telles conditions, ils liaient leurs carrières au jeu des partis politiques (les ministres étaient des politiciens) et ils utilisaient la fonction publique plutôt dans l'intérêt du parti qui le leur a offerte, que dans l'intérêt général de l'administration. Ce sont eux qui deviendraient « ces légions-là d'aliénés politiques qui ne vivent que dans l'espoir de changer des gouvernements et qui arrivent à constituer, à cause de cela, une véritable plaie sociale. » (Teodorescu, 1929, p. 318).

Léon Duguit, cité par Anibal Teodorescu dans le « Traité de droit constitutionnel », plaidait pour l'idée « éminemment juste (la stabilité de la fonction) de donner à titre d'égalité au fonctionnaire une situation stable du point de vue de tous les avantages visant sa fonction, de le libérer complètement de favoritisme et d'influences politiques, de lui assurer un avancement régulier et de le sauvegarder contre toute menace de révocation et même de transfert et de rétrogradation arbitraire. » (Ibidem)

Malheureusement, les réformes de l'administration locale présentées ci-dessus, malgré les progrès montrés en matière de décentralisation, n'ont pas empêché cette administration (notamment les Conseils communaux et départementaux) de rester sous des influences politiques. Ce n'est que le principe qui a été proclamé, puisque dans la composition des Conseils, à part les membres élus, il y avait des conseillers cooptés et de droit, qui n'étaient que des représentants influents des partis politiques. Or, leurs votes, à côté de ceux des conseillers du parti de gouvernement, formaient une majorité dans la prise des décisions.

Bibliographie

Archives historiques centrales, fonds Parlement, dossier 2010/1923.
Bănescu, N. 1935. « Reforma reformelor », in *Administrația română*, 15, no. 2.
Bănescu, N. 1937. « Administrația în adevăratul ei rol », in *Administrația română*, 17, no. 12.
Dimitriu, C. 1924. « În preajma reformei administrative », in *Democrația*, 12, no. 2.

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)

Monitorul Oficial. 1923 et 1925. 3e partie. Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului.

Monitorul Oficial. 1925. 3e partie. Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților, no. 104 du 25 juin.

Neamul românesc (revue). 1923. Bucarest, 26 mars.

Negulescu, P., Alexianu, Gh. 1942. *Tratat de drept public*, Bucarest.

Păun, N. 2009. *Viața economică a României 1918-1948. Modernizare, dezvoltare, europenizare*. Cluj-Napoca: Presa Universitară Clujeană.

Teodorescu, A. 1929. *Tratat de Drept administrativ*, vol. I, 3e éd. Bucarest: Institutul de Arte Grafice Eminescu.

Vese, V. et Pușcaș, A. (éds.). 1988. *Dezvoltare și Modernizare în România Interbelică, 1919-1939, Culegere de Studii*, Bucarest : Ed. Politică.

© Revue du Gerflint (France) - Éléments sous droits d'auteur -
Modalités de lecture consultables sur le site de l'éditeur www.gerflint.fr

BDD-A31136 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.217.42 (2026-11-16 04:57:43 UTC)