Synergies Roumanie n° 14 - 2019 p.169-177

ISSN 1841-8333
ISSN en ligne 2261-3463

Considérations sur l'organisation administrative de la Roumanie pendant l'entre-deux-guerres

Nicolae Păun
Faculté d'études européennes
Université Babeș-Bolyai, Roumanie
nicolae.paun@ubbcluj.ro

Reçu le 18-09-2019 / Évalué le 27-09-2019 / Accepté le 15-11-2019

Résumé

L'article explore des opinions souvent contradictoires visant les principes sur lesquels devait reposer l'organisation du territoire de la Roumanie, après la Grande Union, au début de l'entre-deux-guerres. Fondé sur une tradition du centralisme, le pays désormais élargi se retrouvait en quête des modèles et des principes qui allaient inspirer la nouvelle Constitution de 1923. Nous nous concentrons notamment sur les idées du professeur Paul Negulescu sur la décentralisation, tout en montrant l'application de cette approche en fonction des unités territoriales traditionnelles du pays. Les conflits entre les partis politiques ont, cependant, compliqué le débat, puisque la réforme administrative a servi de prétexte dans la lutte pour le pouvoir.

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

Views on the organisation of Romania's administration in the interwar period

Abstract

The study explores the often contradictory opinions regarding the principles on which the organisation of Romania's territory was to be based, following the Great Union, in the interwar period. Relying on a tradition of centralism, the then enlarged country found itself in a quest for models and principles that were meant to inspire the new Constitution of 1923. We shall chiefly focus on the ideas expressed by Professor Paul Negulescu on decentralisation, while exhibiting the application of his approach with regard to the traditional territorial units within the country. The conflicts between the political parties, however, rendered the debate more complicated, as the administrative reform served as a pretext in the fight for power.

Keywords: Romania, interwar period, decentralisation, administration, Constitution of 1923

Contexte

Suite à la Grande union de 1918, la future organisation administrative de la Roumanie (Păun, 2009) a déterminé à l'époque le professeur Paul Negulescu,

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

réputé spécialiste en droit public et administratif à la Faculté de droit de Bucarest à affirmer que « l'une des plus importantes réformes de nos jours, à l'ordre du jour dans notre État – j'oserais même dire que c'est la plus importante – est la réforme administrative, car un État dont l'organisation administrative laisse à désirer est un État qui ne comprend pas ou n'accorde pas assez d'attention, ce qui aboutit au même résultat, aux besoins généraux » (Negulescu, 1922).

Paul Negulescu a insisté sur les principes généraux qui allaient être inscrits dans le texte de la Constitution, afin d'accorder plus d'attention à la question de l'organisation administrative du pays que celle résultant de l'adoption de la Constitution de 1866, lorsqu'il n'y avait pas de tradition ou d'expérience à ce propos :

- Le nécessité de réorganiser le système administratif de manière unitaire;
- La suppression de l'influence politique sur l'administration;
- La décentralisation administrative, c'est-à-dire l'organisation de la commune, du département et de la région;
- Le statut des fonctionnaires publics.

En ce qui concerne le besoin de réorganiser le système administratif roumain à l'avenir, l'unification institutionnelle et administrative devaient réaliser – tant qu'il était possible – une synthèse des quatre systèmes administratifs en vigueur, tout en adoptant les éléments avancés de chacun, en concordance avec les principes du droit constitutionnel et administratif moderne et non par en généralisant l'un ou l'autre des systèmes existants. Ainsi, l'Ancien Royaume organisait sa structure administrative selon la Loi communale et la Loi des conseil départementaux, renforcées par la Constitution de 1866. La conception de cette structure était purement latine, fondée sur les idées de la Révolution française. La Bucovine était gérée par l'organisation « archaïque de province » d'un empire composé d'une série de nationalités liées artificiellement, par la Loi de 1862, maintenue jusqu'à la Loi pour l'unification administrative de 1925. En Bessarabie, la Loi du 12 juin 1890 d'Alexandre III, dominée par les tendances centralisatrices, avait été remplacée par la Loi du 9 juin 1917 seulement pour une période limitée, tandis qu'en Transylvanie étaient en vigueur la Loi XXII de 1866 et d'autres lois et règlements qui configuraient le système législatif hongrois à l'époque. Faisant abstraction de son caractère discriminatif, en ce qui concerne les Roumains et les autres nationalités, le système hongrois avait certaines stipulations positives, du point de vue du droit administratif, comme l'autonomie des départements et des communes.

Parmi tous ces systèmes, à l'exception de quelques points communs des législateurs de l'organisation administrative, il n'y avait aucun lien. C'étaient des systèmes juridiques qui avaient leurs origines dans le modèle d'organisation de

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

plusieurs États qui étaient totalement différents (l'Ancien Royaume de Roumanie, l'Empire austro-hongrois et l'Empire tsariste) (Negulescu, 1922, pp. 408-409).

L'observation de Paul Negulescu est correcte, puisque les systèmes d'organisation administrative étaient fondés sur des principes et des desseins administratifs et politiques essentiellement différents. L'éminent juriste constatait en 1922 que, malgré le temps passé depuis la Grande Union, la Roumanie se confrontait toujours au dilemme suivant : soit elle optait pour une organisation unitaire rigide, où l'on note tous les droits et les responsabilités du Centre, soit pour une décentralisation administrative reposant sur les pouvoirs locaux.

Modèles à suivre

Il était assez clair que l'unification administrative et législative durerait longtemps. Dans la pensée des spécialistes en droit constitutionnel et administratif, il y avait deux méthodes pour l'achever. La première et la plus rapide aurait été la généralisation de la Loi sur l'organisation administrative de l'Ancien Royaume sur tout le territoire du pays. Il est bon que cette solution n'ait pas été adoptée, puisqu'elle aurait nui au but attendu – l'unification spirituelle de la Roumanie. Or, une unification forcée, décrétée et qui n'était pas issue de la volonté des Roumains se serait avérée un acte absurde et non juridique, d'autant plus que le système administratif de l'Ancien Royaume n'était pas impeccable, mais vieilli. La réforme administrative du Royaume, vu qu'elle avait été accomplie suite à l'entrée en vigueur de la Constitution de 1866, sans plus jamais progresser, était considérée anachronique et dépassée et faisait l'objet des critiques de la part des universitaires et des partis politiques. Il est devenu clair, donc, qu'elle ne pouvait pas constituer la base de la nouvelle organisation de l'État roumain.

Une autre méthode envisagée a visé l'emprunt d'un modèle d'organisation fonctionnel de l'étranger, comme on l'avait déjà fait maintes fois.

Paul Negulescu considérait que la future loi de l'organisation administrative ne devait suivre aucun des modèles mentionnés ci-dessus. En revanche, il proposait qu'elle prenne en compte deux éléments : l'un, abstrait, fondé sur les principes généraux et supérieurs, précisé par la science du droit administratif; et l'autre, concret, issu des besoins naturels de la nation et voué à représenter un réel progrès par rapport aux lois qui devaient être remplacées. Il fallait, cependant, connaître les législations d'autres pays, avec leurs doctrines et leur jurisprudence. C'est pourquoi, dans une première étape, Negulescu proposait un « squelette » de l'organisation administrative, que le législateur, par sa sagesse, allait « habiller et décorer » de tout ce qui lui servirait afin d'en faire un corps viable, où la politique

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

serait ôtée de l'administration et la décentralisation administrative deviendrait une réalité.

L'expérience administrative jusqu'alors montrait qu'en Roumanie, l'administration n'avait pas été considérée une science ayant pour but d'assurer une application juste des lois, mais un instrument des intérêts des partis politiques, qui servait à récompenser une clientèle (Ibidem). En effet, l'idée d'enlever la politique de l'administration signifiait, dans la plaidoirie de Paul Negulescu, l'établissement d'un lien entre le fonctionnaire et sa profession, et son émancipation de la volonté fugace des gouvernements passagers, afin de lui reconnaître la stabilité. C'est Negulescu qui a proposé que, dans le texte de la nouvelle Constitution, on inscrivît le principe de la stabilité des fonctionnaires, selon le modèle de la Constitution allemande de 1920 (art. 71).

En outre, l'éminent juriste considérait qu'il était impérieusement nécessaire de raviver « cette loi qui est morte depuis longtemps » (il se référait à la loi de la responsabilité ministérielle) et de la réviser afin de garantir les sanctions promptes et efficaces dans les cas – fréquents en Roumanie – de violation de la Constitution et des lois par les ministres (Ibidem).

Quant à la décentralisation administrative, selon Negulescu, « nous pouvons tourner nos regards vers les besoins des autorités locales, en appelant localité tout ce qui s'oppose du point de vue administratif au Centre, c'est-à-dire non seulement la commune, mais aussi le département » (Ibidem). L'idée de décentralisation administrative devait dominer le régime administratif, puisqu'elle se retrouvait comme impératif constitutionnel en 1866 et avait fait ensuite l'objet des « plus beaux passages » des programmes des partis politiques roumains. Pendant plus d'un demi-siècle, tout le monde s'était mis d'accord sur cette réforme majeure, mais personne n'a eu le courage de la mettre en œuvre (Ibidem). Le principe est démocratique et devait constituer un fondement du nouvel ordre constitutionnel de Roumanie[1], puisqu'il empêche l'ingérence continue et directe du Centre dans les affaires locales, que ce premier a souvent de la peine à comprendre[2] (Monitorul Oficial, 1923, pp. 1140–1143).

Paul Negulescu a suggéré que le degré de civilisation atteint par la société roumaine lui conférait le droit de prétendre une vie communale supérieure. Les édiles locaux devaient accepter cette vérité afin de servir aux intérêts de la communauté. Cette règle de conduite longuement oubliée était nécessaire puisque beaucoup d'élus communaux ou départementaux faisaient usage de leur situation afin de consolider leur propre situation financière ou pour accéder au Parlement. En revanche, si l'on partait du principe de l'autonomie locale, vu comme une

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

conséquence directe de la décentralisation administrative, l'autorité communale devait répondre aux intérêts de la communauté.

Ces autorités communales allaient être élues par suffrage universel – hommes et femmes, aux droits politiques égaux. Le Conseil allait s'occuper des intérêts collectifs, comme l'enseignement public, le culte religieux, l'hygiène et la salubrité, et les enseignants et les autres intellectuels de la localité en devenaient membres de droit.

Le professeur Negulescu n'a omis aucun des éléments de détail de la décentralisation. Il a proposé que la durée d'exercice de la fonction publique ne dépasse pas neuf ans, la période nécessaire pour l'achèvement des projets commencés, avec la possibilité de renouveler le Conseil tous les trois ans. Il a proposé également la dissolution des commissions intérimaires, qui étaient un moyen politique de centraliser l'administration (mais dans la Loi de 1925, ces commissions ont été gardées et leurs membres étaient nommés par la décision du préfet). Le travail communautaire effectué gratuitement par les conseillers pouvait attirer des administrateurs capables, désintéressés du point de vue matériel. Les localités qui dépassaient 50.000 habitants devaient être divisées en plusieurs secteurs, chacun avec son conseil et sa mairie.

Le département (en roumain, județ) était vu comme une création artificielle, à la différence de la commune et de sa configuration naturelle, c'est pourquoi ce premier devait être placé dans la hiérarchie administrative de manière à servir son dessein. En fait, les petits départements ne devaient pas être maintenus, puisqu'ils servaient seulement les intérêts politiques du Centre et de ses électeurs, tandis que les grands départements avaient besoin de budgets plus importants. Le principe de la décentralisation, ajoutait Negulescu, signifiait que les intérêts des départements fussent établis et exécutés par des organes séparés du Centre. Le préfet, un agent de liaison entre le département et le Centre, devait avoir pour principales attributions la mise en œuvre et l'exécution des lois.

Le Conseil départemental se composait selon les mêmes règles que le Conseil communal. Lors de la division du pays en des circonscriptions territoriales-administratives, il fallait prendre en compte les besoins des habitants, les moyens de communication, les traditions locales, le degré de culture et les intérêts économiques. Étant donné que la satisfaction des intérêts des communautés visant le degré de culture, l'emploi et les moyens de vivre s'avérait difficile dans un cadre administratif aussi restreint que le département, Paul Negulescu a proposé la création des régions, en tant qu'unités administratives (Martin, 2002, pp. 299-303)[3]. Celles-ci auraient été capables de soutenir les intérêts d'une population plus ample,

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

notamment en matière de projets d'infrastructure et d'investissements, mais l'idée a fait l'objet de plusieurs contestations pour des raisons de non constitutionnalité, au moment de l'adoption de la Loi sur l'administration locale, en 1929.

La région, dans les paroles de Paul Negulescu, devait être dotée de ses propres organes délibératifs et exécutifs, aux fonctions plus ou moins vastes, tenant compte du but qui a justifié leur fondation (Ibidem). La division administrative-territoriale fondée sur la commune, le département et la région, ne pouvait pas toute seule résoudre les tâches complexes exigées par l'administration moderne au XXe siècle. Il lui fallait aussi un corps professionnel de fonctionnaires publics.

L'État moderne remplit ses fonctions à l'aide d'institutions de plus en plus complexes, comprenant des services publics par le biais desquels il peut légiférer, administrer et mettre en œuvre la justice. Pour ce qui est des fonctionnaires publics, lors de sa conférence sur « La future organisation administrative de la Roumanie », soutenue à l'Institut social roumain, le 23 avril 1923, Paul Negulescu leur attribuait une vaste préparation professionnelle, basée sur des règles de fonctionnement vouées à règlementer leur activité. Il s'imposait d'adopter un Statut pour la création du fonctionnaire public de carrière.

Les débats organisés à l'Institut social roumain ont joui de la participation de plusieurs personnalités marquantes de l'époque - Dimitrie Gusti, Nicolae Iorga, Vintilă I. Brătianu, Virgil Madgearu, Grigore Iunian, Ioan Nistor, Constantin Bacalbașa, Constantin Diseanu et, certes, Paul Negulescu, avec un rôle important dans l'achèvement du projet constitutionnel de 1923. L'Institut a assuré la publication des idées précieuses des voix les plus représentatives des milieux académiques et politiques d'une société roumaine préoccupée par sa réforme et par le développement de son ensemble d'institutions.

La réaction des partis politiques, dans le contexte du débat constitutionnel

Les partis politiques ont riposté à la révision constitutionnelle. La réaction de l'opposition est venue sur le fond du conflit permanent avec le Parti national libéral et s'est amplifiée avec la violation de la procédure constitutionnelle stipulée par l'article 128 de la Constitution de 1866. Suite à la soumission du projet de Constitution et avant tout débat au Parlement, le Parti national dirigé par Iuliu Maniu et le Parti paysan dirigé par Ion Mihalache, rejoint par Pan Halippa et Mihai Popovici, ont contesté la compétence des Assemblées d'élaborer la Constitution, motivant que « Les Assemblées élues en mars 1922 ne peuvent s'arroger le droit de rédiger la Constitution de la nation roumaine que par l'usurpation et l'abus de pouvoir. Puisque dans la première hypothèse aucune des stipulations de l'article 128 de la

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

Constitution de 1866 n'est respectée, ces Assemblées ne peuvent pas constituer des *Chambres de révision* dans l'acception de cet article et elles ont d'autant moins le droit à l'autre hypothèse, de prétendre le caractère de Constituante. » (Moniteur officiel, 1923, p. 1043).

En outre, ils ont soutenu que « L'Union des provinces roumaines avec l'Ancien Royaume, en vertu du droit à la libre autodétermination nationale qui forme la base-même du nouvel État roumain, résultant des *Déclaration d'Union* des Assemblées d'Alba-Iulia et Cernăuţi et du Conseil du Pays de Chişinău, est l'œuvre du peuple, et non pas de la famille Brătianu ». (Ibidem, p. 1043).

Sur le même sujet, Iuliu Maniu montrait que « Ces Déclarations d'Union ont été acceptées par le gouvernement de l'Ancien Royaume et sanctionnées par le Roi, dans lequel les provinces émancipées ont vu le symbole de l'unité nationale. De ces actes ont émergé non seulement des obligations d'ordre moral de la part de la Couronne ou du gouvernement roumain envers les provinces unies, mais aussi le lien de droit entre ces provinces et l'Ancien Royaume, et, par la suite, on ne peut pas les franchir sans une privation et une violation de la loi ». (Ibidem).

Le Parti national et le Parti paysan déclaraient que « (La Constitution) dans ces circonstances ne peut pas donner un fondement au nouvel État roumain et ne peut pas être une source pour un régime légal et constitutionnel ». (Ibidem).

En tant que représentant de la Bessarabie, Pan Halippa déclarait, à son tour, devant le Parlement, le 3 avril 1923, que : « nous nous sommes échappés à la prison du czar de tous les Russes pour entrer dans la prison gardée par les frêles oligarques de Roumanie… Personne parmi nous n'a pu croire que dans la nouvelle Roumanie, la Constitution peut avoir une autre source que la volonté souveraine de la Nation même, représentée par une Assemblée constituante, librement élue, en collaboration avec le Roi de tous les Roumains, sous un gouvernement qui présenterait toutes les garanties de justesse et d'impartialité envers tous » (…) « Le projet imposé aujourd'hui aux délibérations de l'Assemblée des députés explique par soi-même cet acte de violence, puisqu'il met en évidence tout d'abord l'intention de conférer en quelque sorte la même base légale au régime d'arbitraire et d'oppression qui nous étrangle ». (Ibidem, p. 1045).

Il faut ajouter, dans la même note, le discours du député transylvain Mihai Popovici, toujours dans la séance de la Chambre des députés du 3 avril 1923 : « Ce coup d'État a brisé dans une soif de pouvoir les décisions d'Alba Iulia et s'est moqué du noble essor avec lequel tout le peuple de Transylvanie avait décrété sur la base de l'autodétermination, par sa libre volonté, l'union avec l'Ancien Royaume, la Bessarabie et la Bucovine ». (Ibidem, p. 1045-1046) Selon Popovici, la légalité de

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

l'Assemblée constituante n'avait « ni de fondement de droit, ni de pouvoir moral, ni de valeur constitutionnelle, et la Transylvanie, le Banat, la Crișana et le Maramureș refusent de reconnaître le pouvoir de loi des décisions de cette assemblée, qui sont nulles. » (Ibidem, p. 1046).

La Constitution de 1866 stipulait à l'article 128 une procédure de révision extrêmement compliquée, qui n'a pas été respectée. Les partis d'opposition n'ont pas voté pour la Constitution, mais malgré leur contestation à chaque occasion de la légitimité du Parlement, y compris à l'intérieur de celui-ci, dans la presse et les rassemblements, ils n'ont pas proposé de solutions et, d'ailleurs, ont gouverné selon cette constitution une fois arrivés au pouvoir. En effet, le dessein inavoué des partis d'opposition était de mettre fin au gouvernement libéral et non par de contester la révision constitutionnelle en soi[4].

Conclusions

Grâce aux débats engendrés par des personnalités comme le professeur Paul Negulescu, la Constitution de 1923, adoptée en dépit des conflits présentés ci-dessus, a inclus des stipulations assez importantes visant la décentralisation administrative. Le principe même a été reconnu comme fondement de tout le cadre législatif qui régirait sur l'activité des unités territoriales sous-nationales, à savoir le département et la commune – dotée de personnalité juridique. L'élection des Conseils départementaux par suffrage universel, tout comme celle des Conseil communaux et des maires, représente un complément logique de cette approche. Cependant, la nouvelle Loi sur l'organisation administrative-territoriale du 14 juin 1925 a été conçue, paradoxalement, sur des principes centralistes, quoiqu'elle fût rédigée par les mêmes libéraux, ce qui a mené à une continuation des débats sur la question de la décentralisation – un débat qui est toujours d'actualité dans une Roumanie membre de l'Union européenne depuis plus d'une décennie.

Bibliographie

Alexianu, G. 1939. *Principii de drept constituțional*. Bucarest.

Bitoleanu, I., Atanasiu, C. 2005. *Istoria administrației*. Constanța: Ed. Europolis.

Hamangiu, C. 1923. *Constituțiunea nouă din 23 martie 1923*. Bucarest.

Martin, A. 2002. « Instituția regiunii în legislația și practica politică interbelică ». *Ziridava*, no. 23.

Matichescu, O. 2000. *Istoria administrației publice românești*. Bucarest: Ed. Economică.

Miculescu, P., Clipa, C. 2004. *Istoria institutelor juridice în spectrul românesc*. Timișoara: Ed. Mirton.

Monitorul Oficial al României. 1923. « Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Senatului », 30 juin, p. 1140–1143. Rapporteur C. D. Dimitriu.

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)

Monitorul Oficial al României. 1923. 3e partie, « Dezbaterile Adunării Naționale Constituante a Deputaților, discurs ţinut la 3 aprilie 1923 de dr. N. Lupu », p. 1043-1046.

Negulescu, P. 1922. « Viitoarea organizare administrativă a României », in *Monitorul Oficial al României*, 2e partie, « Dezbaterile Adunării Constituante a Deputaților », 22 avril.

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

Popescu, E. 1983. *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*. Bucarest: Ed. Politică.

Sianţiu, C. 1999. *Modificările constituționale din 1923*. Arad: Ed. Fundației Culturale « Ioan Slavici ».

Stanomir, I. 2005. *Libertate lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc*. Iaşi : Ed. Polirom.

Notes

1. Le projet de loi visant le statut des fonctionnaires publics est entré dans les Débats du Sénat le 30 juin 1923. Selon les principes y inscrits, le fonctionnaire public « ne sert pas un intérêt particulier en échange d'un paiement, mais c'est un délégué de la souveraineté nationale, pour accomplir un service dans l'intérêt général de la nation. Il représente un intérêt permanent. Le ministre ou le chef supérieur ont seulement un contrôle de la manière dont il remplit sa fonction ».

2. La Loi sur l'organisation administrative de juin 1925, qui devait être fondée sur la décentralisation (selon les articles 4, 41, 108, 110 et 111 de la Constitution de 1923) a eu de fortes nuances centralisatrices. En tant que chef de l'administration départementale, le préfet était le supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires départementaux, qu'il nommait et révoquait avec la Délégation permanente du Conseil départemental (Loi de 1925) ou tout seul (Loi de 1936), ayant aussi des prérogatives disciplinaires.

3. Les régions de développement à présent ont adopté ce modèle, mais elles l'ont transposé de façon strictement administrative, sans tenir compte de ses éléments culturels-historiques.

4. Voir : Ioan Stanomir, *Libertate lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc*, Iași, Ed. Polirom, 2005; Claudiu Sianţiu, *Modificările constituționale din 1923*, Arad, Ed. Fundației Culturale « Ioan Slavici », 1999; G. Alexianu, *Principii de drept constituțional*, Bucarest, 1939; C. Hamangiu, *Constituțiunea nouă din 23 martie 1923*, Bucarest, 1923; Eufrosina Popescu, *Din istoria politică a României. Constituția din 1923*, Ed. Politică, Bucarest, 1983.

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

BDD-A31135 © 2019 Gerflint
Provided by Diacronia.ro for IP 216.73.216.103 (2026-01-20 00:11:24 UTC)