

DU PREFET AU PREMIER SECRÉTAIRE. LES AVATARS D'UNE INSTITUTION FRANÇAISE EN ROUMANIE, XIX^e-XX^e SIÈCLES^{*}

Andrei Florin SORA^{*}

Abstract: The present paper is part of a large research project focused on the political elites and territorial administration in communist Romania. For a better comprehension, our demonstration was divided into two parts. One is dealing with the analyze of the prefect institution in royal Romania during the second half of the nineteenth century and first half of twentieth century, taking also into account the importance of French model. France is a reference for the implementation of legislation on the administration, beginning in the nineteenth century until the late 1930s and, later, in early 1990. The second part is focused on the development at the territorial level of the communist administration, represented at the regional/county level by the body of first secretaries of the Romanian Communist Party (PCR) and the Chairmen of the Executives Committees of the Regional / Counties. Our research aims to identify possible similarities between the prefect and the first secretary institutions. Although related to distinct political regimes, social conditions and different institutions, between the prefect of the Romanian monarchy, communist correspondents and even the after 1990 prefect, there are not only disparities and contrasts but also some similarities.

Keywords: history of elites, Romania, French model, administrative evolution

Cette étude se penche sur l'évolution de l'institution préfectorale roumaine dans la période 1864-1949, en se rapportant également aux institutions remplaçantes dans la période communiste et à sa renaissance

^{*} Cette recherche a été financé par le Programme Opérationnel Sectoriel pour le Développement des Ressources Humaines 2007-2013 et co-financée par le Fond Social Européen dans le cadre du projet de recherche POSDRU/89/1.5/S/62259 *Les sciences socio-humaines et politiques applicatives. Programme de formation postdoctorale et bourses postdoctorales de recherche dans le domaine des sciences socio-humaines et politiques*. Le texte lié à mon projet de recherche, « *Elites politiques et administration territoriale dans la Roumanie communiste: les premiers secrétaires des Comités régionaux/départementaux de P.M.R/P.C.R 1950-1989*, a fait déjà l'objet d'une communication au colloque international *Figures du préfet. Une comparaison européenne*, Institut d'Études Politiques de Toulouse, 17-18 novembre 2011.

^{*} **Adresse de correspondance:** Dr. Andrei Florin Sora, chercheur postdoctoral, Université de Bucarest, Département d'histoire, Bd. Regina Elisabeta 4-12, Bucarest, 030018. Mél: andreisora@yahoo.com.

juste après 1990, quand on a récupéré des traditions de l'entre-deux-guerres et le système français comme source d'inspiration. Notre démarche repose sur une recherche menée pendant plusieurs années sur le corps préfectoral roumain entre 1864 et 1940¹, ainsi que sur un travail en cours sur les premiers secrétaires pendant le communisme, analyse qui demande encore la fouille des archives, beaucoup d'entre elles, inaccessibles.

Dans un premier temps ce qui nous intéresse, c'est de voir comment s'est construite la fonction préfectorale roumaine au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle, pour quelles raisons la France avait été constituée en modèle et quelle a été l'évolution de cette institution jusqu'à l'arrivée du communisme. La France est une référence pour la mise en place d'une législation sur l'administration, en commençant dans le XIX^e siècle et jusqu'à la fin des années 1930 et, plus tard, au début des années 1990. Dans un deuxième temps, nous nous proposons d'analyser la mise en place au niveau territorial de l'administration communiste, représentée par le premier secrétaire régional/départemental du Parti Communiste Roumain (PCR) et le président du Comité exécutif du Conseil régional/départemental, pour en dégager les éventuels points communs entre l'institution préfectorale et celle du premier secrétaire. Même s'il s'agit des régimes politiques distincts, des conditions sociales et d'institutions différentes, entre le préfet de la Roumanie monarchique, ses correspondants communistes et même le préfet de la période de l'après 1990, il existe non seulement des disparités et des contrastes mais on décèle aussi quelques similarités.

Dans les principautés médiévales de la Valachie (Țara Românească) et de la Moldavie, dès leur constitution au XIV^e siècle, le prince régnant (*domnitor*) exerçait son pouvoir non seulement au niveau de l'administration centrale, mais aussi au niveau local par l'intermédiaire des dignitaires nommés par le prince et dépendant de lui, qui avaient comme attributions la collecte de taxes et des impôts, la défense du pays, la surveillance des routes, l'application des décisions du prince et les procès (plutôt en matière civile). Néanmoins, dans les Principautés Roumaines, pays sous suzeraineté ottomane, un processus de centralisation et de renforcement des institutions étatiques, analogue à celui des pays de l'Europe Occidentale, n'a eu lieu que tardivement. Un premier essai a été fait en 1740 pour la Valachie, et en 1741

¹ Nous pouvons utiliser la notion française de corps préfectoral également dans le contexte roumain où, entre 1864 et 1949 la notion de corps préfectoral réunit trois types de fonctionnaires: les préfets, les directeurs de préfecture (ou les secrétaires de préfectures) et les chefs d'arrondissement.

pour la Moldavie, sous le prince phanariote Constantin Mavrocordat. Ainsi, dans chaque division territoriale (*județ* en Valachie et *ținut* en Moldavie) fonctionnait un *ispavnic*, représentant du pouvoir central, recruté parmi les boyards de la première et la deuxième classe, chargé de veiller au maintien de la justice, de protéger les pauvres des abus des agents fiscaux, de surveiller les notables des villages dans la collecte des impôts². Dans la première moitié du XIX^e siècle le renforcement du statut international et de l'autonomie de la Moldavie et de la Valachie par rapport à l'Empire ottoman ont été accompagnés par un renouvellement institutionnel manifesté par l'accélération de la codification, y compris des conditions d'admissibilité dans la fonction publique, ou l'introduction du principe de séparation des pouvoirs. On voit se mettre en place un contrôle plus étroit du centre qui va élaborer les instruments lui permettant une appropriation plus efficace du territoire. Le processus de codification et l'essai de centralisation, en étendant le contrôle du «gouvernement» à tous les niveaux, étaient des expressions de l'«étatisation» du pays – trait de la modernisation.

La création de l'État roumain, entamée en 1859 par l'élection du même prince Alexandru Ioan Cuza (1859-1866) sur le trône des deux Principautés, acte suivi par l'unification administrative, a été accomplie en 1878 avec l'obtention de l'Indépendance. Ce processus a été accompagné de l'introduction d'une législation et des institutions modernes. Dans les Principautés Roumaines le prestige de la France était très grand, à ce trait s'ajoutait le fait qu'à partir des années 1820-1830 la jeune élite roumaine commence à étudier en Occident et notamment en France. Dans les premières décennies du XIX^e siècle la langue française devient la langue de l'élite roumaine et la société française se constitue en modèle³. Cette forte influence est bien visible aussi dans l'édification étatique et dans l'élaboration de la science de droit administratif en Roumanie. Par voie directe ou par l'intermédiaire de la situation belge, la législation française a été une référence et une source juridique pour la jeune nation roumaine en quête d'indépendance et de stabilité étatique. Les changements législatifs opérés en France et les débats publics sur des questions comme la décentralisation administrative, le statut des fonctionnaires publics ou des problèmes plus pointus comme la suppression de la fonction de sous-préfet ont été posés en Roumanie,

² Ovidiu Sachelarie et Nicolae Stoicescu (dir.), *Instituțiile feudale în Țările Române*, Bucarest, Editura Academiei Române, 1988, p. 238.

³ Voir l'étude classique de Pompiliu Eliade, *De l'influence française sur l'esprit public en Roumanie, étude sur l'état de la société roumaine à l'époque des règnes phanariotes*, Paris, 1898.

parfois au même moment qu'en France. Le constat d'un porte-parole des fonctionnaires publics, Theodor Jerebie, selon lequel puisque "les lois qui sont votées en France sont imitées parfaitement chez nous... c'est la faute de la France de n'avoir aucune nouvelle loi sur l'organisation administrative pour que la Roumanie puisse la copier"⁴, a sa part de vérité⁵. Les spécialistes en droit administratif et, également, beaucoup d'hommes politiques et de membres de l'administration connaissaient très bien les différentes écoles de droit administratif français. Les juristes roumains ont été fort influencés par les traités de droit administratif étrangers, notamment français: les écrits d'Édouard Laferrière, Maurice Hauriou, Léon Duguit, Gaston Jèze etc.

La Roumanie n'est pas le seul pays qui ait remplacé les structures administratives anciennes d'après le modèle français et qui ait ainsi essayé de bâtir un nouveau système administratif répondant aux nécessités de l'époque. Jean-Louis Halperin synthétise ces changements en considérant que «les réformes de l'organisation administrative accomplies en Europe au cours du XIX^e siècle ont été fortement influencées par les deux piliers du système français: le découpage du territoire en départements (1789) et la création d'une hiérarchie d'agents uniques dépendant du gouvernement (préfets, sous-préfets et maires), assistés par des conseils dont les membres étaient eux aussi nommés (1800)»⁶. Si dans les Pays Roumains/Roumanie la première réforme n'était pas nécessaire, la deuxième, plus importante, devait être ancrée, les changements administratifs antérieurs ainsi que l'occidentalisation de l'élite roumaine facilitant ce transfert de normativité.

Dès le début des années 1860, on observe l'emploi de la dénomination de *prefect* (préfet) qui désigne l'agent du pouvoir central au niveau départemental, ainsi que celle de *sub-prefect* (sous-préfet), pour son correspondant au niveau de l'arrondissement, les deux reposant sur des fonctions anciennes. En 1861 a été créée la fonction de directeur de préfecture (*director de prefectură*), une sorte d'adjoint du préfet et

⁴ Theodor Jerebie, *Funcționarii. Studiu Administrativ*, Bucarest, 1892, p. 42.

⁵ À cette époque-là, l'État français avait des lois sur l'organisation administrative qui ont servi de modèles aux législateurs roumains, mais elle n'avait pas encore une loi qui codifie et uniformise les droits, les devoirs, les conditions d'admission et le traitement des fonctionnaires publics. En Roumanie, le premier Statut des fonctionnaires publics date de 1923, qui a eu lui aussi comme source d'inspiration des essais législatifs français: les projets de loi sur les fonctionnaires publics de 1909 ou celui de 1920 (projet Millerand).

⁶ Jean-Louis Halpérin, *Histoire des droits en Europe de 1750 à nos jours*, Paris, Flammarion, 2004, p. 348.

chef de la chancellerie de la préfecture⁷, semblable à celle du secrétaire général de préfecture en France⁸. Les nouvelles désignations ont précédé un renouvellement législatif progressif et montrent le désir de changement des hommes politiques roumains, ainsi que le modèle administratif.

L'évolution du nombre de départements et de régions (entre 1950 et 1968)

Année	1862	1880	1914	1920	1925	1940	1949	1950	1952	1956	1968	1981
Nombre	33	32	34	76	71	58	58	28	18	16	39	41

L'absence jusqu'en 1892 d'une loi qui codifie d'une manière précise les tâches des préfets a été suppléée par des arrêtés ministériels, par des articles de loi sur d'autres institutions étatiques ou par des décrets-lois qui leur ont accordé des devoirs précis. *La loi des communes rurales et urbaines*⁹ (le décret n° 394) et la *Loi des Conseils départementaux* (le décret n° 399), toutes les deux promulguées le 31 mars/12 avril 1864¹⁰ (et parues dans le *Moniteur officiel* le 2/14 avril 1864), ont réduit la nécessité d'une codification spéciale des attributions des préfets et des sous-préfets. Ces lois ont imposé une direction de développement du système administratif local, caractérisée par la centralisation administrative et le contrôle politique exercé par le gouvernement. Nous pouvons considérer le décret n° 399¹¹ comme l'acte de naissance de l'institution préfectorale roumaine moderne. Les législateurs roumains ont accordé au préfet un double rôle: agent du gouvernement et chef de l'administration départementale. Le préfet était le plus important agent du pouvoir central

⁷ Décret n° 697 du 1861, in *Colecțiune de legiurile României vechi și noi cîte s-au promulgat pene la finele anului 1870*, Bucarest, 1873, p. 803.

⁸ Le directeur de préfecture était le chef hiérarchique de tous les fonctionnaires de la préfecture; en outre, il devait mener à bien les devoirs du préfet dans son absence du chef-lieu du district ou en cas de maladie.

⁹ La loi communale de 1864 donnait la personnalité juridique aux communes, créant les prémisses pour un régime d'autonomie locale dans un État moderne. Même si le texte ne le disait pas explicitement, par la loi des Conseils départementaux de 1864, le département recevait la personnalité juridique, conséquence implicite de l'existence d'un patrimoine du département.

¹⁰ Le calendrier grégorien a été introduit en Roumanie seulement en 1919, à la place du calendrier julien. Sauf l'indication des deux variantes, pour la période antérieure au 1^{er} avril 1919 (jour devenu le 14 avril 1919, suite à la mise en pratique du calendrier grégorien) nous avons choisi d'indiquer les dates selon le calendrier julien.

¹¹ Loi du 2 avril 1864 sur les Conseils départementaux, in Ioan M. Bujoreanu, *Colecțiune de legiurile României vechi și noi cîte s-au promulgat pene la finele anului 1870*, Bucarest, 1873, pp. 866-876.

au niveau local, le seul chargé de l'exécution des actes du Conseil départemental et du Comité permanent (l'organe exécutif du conseil). Il était même le président du Comité permanent, ayant le droit de vote et, en cas de partage des voix, le vote décisif.

Par le Code pénal et le Code de procédure pénale, les deux de 1864, ainsi que par la loi sur l'organisation judiciaire de 1865, le préfet a reçu des attributions judiciaires en ce qui concernait la composition des listes de jurés et des listes de membres de la Chambre de commerce¹².

Si le préfet roumain de 1864 ressemblait à son homologue français, le Conseil départemental roumain et son organe exécutif trouvaient leur correspondance au conseil provincial et à la députation permanente belges, ainsi qu'au conseil général français. Manuel Guțan apprécie à juste raison qu'«il est difficile de faire une délimitation stricte de l'influence française ou de l'influence belge, en raison, d'une part, du fait que le législateur roumain n'a pas toujours requis les sources, et d'autre part, du fait que, au moins en matière de principes d'organisation de l'administration publique locale, le droit belge est entièrement tributaire du droit français»¹³.

La nation roumaine des années 1850 et 1860 en train de se constituer en État unifié et indépendant s'est rapportée souvent à l'exemple belge, même certaines conquêtes de la révolution française ont été adoptées par l'intermédiaire belge. Le corollaire de l'influence belge est représenté par la Constitution roumaine de 1866 qui repose sur la Constitution belge de 1831, vue à l'époque comme la plus libérale de l'Europe. L'administration locale belge n'était pas inconnue aux acteurs politiques roumains: elle était préférable pour une partie des hommes politiques roumains pour son large degré d'autonomie provinciale et communale. De surcroît, en Belgique les représentants du pouvoir central au niveau local, le gouverneur provincial et le commissaire d'arrondissement, tous les deux nommés par le Roi, avaient moins de prérogatives et d'autorité que les préfets et les sous-préfets français.

Dans les années 1860-1880 les gouvernements, la jeune classe politique et les juristes roumains se sont divisés en partisans de la centralisation administrative et adeptes de la décentralisation. Le modèle belge était convenant aussi parce qu'il ne provoquait pas une rupture profonde avec l'influence française. Il est important de comprendre pour

¹² George D. Bildirescu, *Elemente de drept public și administrativ*, Craiova, 1895, p. 59.

¹³ Manuel Guțan, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, Bucarest, All Beck, 2005, p. 98.

quelles raisons le jeune État roumain a recouru à l'exemple français et pourquoi, finalement, il a été préféré au détriment de celui belge. Aussi faudrait-il se demander pourquoi l'administration prussienne et autrichienne n'ont pas eu une influence plus grande dans le système bureaucratique roumain, et, en outre, pour quelles raisons l'exemple belge n'a pas été continué. La France a toujours été une source juridique en ce qui concerne non seulement le droit administratif, mais également le droit civil, le droit pénal (qui utilise aussi le code pénal prussien ou celui belge) et des institutions comme la Cour des comptes et la Cour de cassation. Le choix et la préservation du modèle français ne s'expliquent pas seulement par sa modernité en comparaison avec les anciennes réglementations législatives roumaines sur l'administration locale, par le prestige de la France ou par une certaine efficacité de ces institutions en France, mais aussi par le fait que jusqu'à la loi de 1929, au-delà des buts déclarés, les gouvernements roumains ont voulu centraliser le pouvoir pour mieux contrôler et mieux gouverner. La législation sur l'administration publique française et notamment le régime des agents du pouvoir central et leur contrôle sur le niveau local répondaient au mieux à la volonté des hommes politiques et des politiciens roumains de bâtir un État unifié et fort. Elle a été préférée au détriment de celle prussienne et autrichienne pour sa vision centralisatrice, pour son prestige, ainsi que pour des raisons liées à la facilité du transfert: affinités d'ordre politique, liées au soutien de la France à l'édification d'un État roumain, la séduction de la civilisation française ou le fait que les jeunes Roumains étudiaient dans ce pays.

La loi sur les Conseils départementaux du 31 mars/12 avril 1872, adoptée sous un gouvernement conservateur, affermissait le processus de centralisation: la relation des agents du pouvoir central dans le territoire avec le Conseil départemental et le Comité permanent était explicitement présentée. Par contre, la loi suivante, libérale, du 1/13 mars 1883 sur les Conseils départementaux a mis fin à l'ambiguïté existante au niveau départemental, en renforçant la décentralisation administrative. À la tête du Comité permanent il y avait un président, désigné par le prince régnant parmi les membres du Conseil départemental, chargé, à la place du préfet, de l'exécution des décisions du conseil et de son organe exécutif. Le préfet restait agent du gouvernement auprès du Conseil départemental, mais son obligation principale était d'assister le président et les membres du conseil.

La loi visant l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur de 1892¹⁴ a mieux codifié les attributions des membres du corps préfectoral ainsi que la hiérarchie dans l'administration territoriale. Le préfet, subordonné au ministre de l'Intérieur et, en raison de ses attributions, également, aux autres ministres, était responsable de la préservation des droits de l'État dans sa relation avec les citoyens, les départements, les communes et toute personne juridique. Le préfet avait l'obligation d'inspecter régulièrement les sous-préfectures et les communes de son département; il assumait la charge de publier et de veiller à l'exécution et au respect de la loi. Une des obligations essentielles du préfet consistant à maintenir l'ordre et la sûreté publique (art. 15-16)¹⁵, il disposait du droit d'user de la force publique contre rébellions, émeutes, manifestations bruyantes ou d'autres événements imprévus qui pouvaient menacer l'ordre public, la sûreté de la population et des propriétés; il devait rapporter sur ces problèmes au ministre de l'Intérieur (art. 17). Le préfet avait aussi comme devoirs l'inspection des routes nationales et départementales, la responsabilité de veiller sur l'administration des biens des églises communales, l'administration des hôpitaux, des asiles, des établissements charitables d'État ou privés et des écoles publiques, autant d'institutions où il était qualifié pour faire des inspections.

L'institution préfectorale a fait l'objet d'une réforme deux ans plus tard, en 1894, par la loi des Conseils départementaux du 31 mai/12 avril 1894. Son organe exécutif, la Délégation départementale (l'ancien Comité permanent) recevait moins d'attributions par rapport au Comité permanent, qu'elle remplaçait tout en gardant néanmoins les attributions de contentieux électoral et de tutelle administrative en matière fiscale et budgétaire. Le préfet n'était pas membre de la Délégation départementale, mais il redevenait le chef de l'administration «décentralisée» du département. Il recevait également des attributions délibératives en dehors des sessions du Conseil départemental; en cas de dissolution du conseil, le préfet restait seul en charge de l'administration des intérêts locaux du département jusqu'à l'installation d'une nouvelle Délégation, choisie par le nouveau conseil.

¹⁴ *Monitorul Oficial (MO)*, n° 169, 1/13 novembre 1892, p. 4905-4908.

¹⁵ Les attributions du préfet et du sous-préfet de maintenir l'ordre et la sûreté publique se sont multipliées à la suite de la promulgation de la loi du 1^{er} septembre 1893 sur la gendarmerie rurale. La gendarmerie était subordonnée aux ministères de l'Intérieur, de la Guerre et de la Justice. Par la loi du 1/13 avril 1903 sur l'organisation de la police générale, à l'exception de Bucarest et de Iasi – où il y avait un préfet de police – sous les ordres des préfets ont été mis les bureaux de police des communes urbaines.

La création de la Grande Roumanie en 1918¹⁶ a généré de nouveaux défis comme l'établissement d'un cadre juridique et institutionnel homogène et cohérent. La Constitution de 1923 représente un moment essentiel pour le nouvel État, démontrant que du point de vue juridique la création d'un organisme fonctionnel était possible. La même année, après un demi-siècle d'attente de la part des «serviteurs de l'État», le 19 juin 1923 a été promulgué le statut des fonctionnaires publics.

Jusqu'au 1^{er} janvier 1926, jour de l'entrée en vigueur de la loi du 14 juin 1925, dans la Grande Roumanie ont fonctionné, plus ou moins, quatre régimes administratifs, auxquels on peut ajouter le cas particulier l'état de siège. Au début des années 1920, la Roumanie devait choisir entre la perspective centralisatrice, dans la tradition du Vieux Royaume, et une autre, encourageant l'autonomie locale (trait spécifique aux nouveaux territoires) et la régionalisation. Cette dernière voie demandée le plus fortement par les hommes politiques roumains de Transylvanie constituerait une confirmation du rôle politique qui devait être joué par les nouvelles provinces et était conforme à l'héritage austro-hongrois. De l'autre côté, les Roumains du Vieux Royaume s'opposaient au régionalisme, perçu comme ennemi de l'État.

En lignes générales, la loi administrative du 14 juin 1925¹⁷ suivait la direction tracée par la législation roumaine d'avant 1918, même si elle proclamait la décentralisation administrative. Le préfet gardait son statut et pratiquement les mêmes attributions que celles existant dans la législation roumaine d'avant 1916. Son double rôle de représentant du pouvoir central et de chef de l'administration départementale a été maintenu, la première fonction étant considérée essentielle¹⁸. Le préfet recevait un pouvoir décisionnel plus grand qui limitait toute autonomie locale: il assistait non seulement aux séances du Conseil départemental, comme auparavant, mais aussi aux séances des conseils municipaux (art. 333). Le préfet, à côté de la Commission permanente (la Délégation permanente), avait le droit de nommer, promouvoir et révoquer les fonctionnaires départementaux (art. 334).

À la fin des années '20, un gouvernement national-paysan, avec une autre vision de ce que signifiait l'administration locale et après plus de

¹⁶ Même si la fin de la Première Guerre mondiale a trouvé la Roumanie détruite et saccagée, l'effondrement de la Russie et de l'Autriche-Hongrie a entraîné la création de la Grande Roumanie: « l'union » du Vieux Royaume avec des régions voisines peuplées par des Roumains (la Bessarabie, la Bucovine et la Transylvanie).

¹⁷ *MO*, n° 128, 14 juin 1925, p. 6850-6893.

¹⁸ Erast Diti Tarangul, *Curs de drept administrativ*, Cluj, 1947, p. 107.

trois ans d'application défectueuse de la loi du 14 juin 1925, s'est chargé de l'élaboration d'une nouvelle loi administrative. La loi du 3 août 1929 offrait les moyens nécessaires pour une réelle autonomie locale et limitait le pouvoir du gouvernement, en créant sept directorats ministériels, des institutions d'administration et d'inspection locales dirigés par un directeur. Par la création des plusieurs pôles de pouvoir au niveau local on mettait en place la décentralisation de l'administration publique. Le président de la Délégation départementale, distinct de la personne du préfet (l'agent du gouvernement) présidait le Conseil départemental, avec toutes les attributions découlant de cette dignité, y compris celle de chef des services administratifs départementaux¹⁹.

Suite à la loi de 1929, le préfet est resté seulement le délégué du gouvernement dans le département et le principal fonctionnaire politique. Il était sous les ordres du directeur ministériel, étant obligé de lui donner son concours pour mener à bien les décisions du conseil et de son comité exécutif, la Délégation départementale. Le Parti National-Paysan n'a pas réussi pourtant, ou plutôt ne l'a pas voulu, à déposséder le préfet de la fonction de chef de la police du département. La fonction de préfet ne perdait pas trop son attraction, notamment par le rôle que le préfet continuait de jouer dans l'organisation des élections parlementaires. Néanmoins, au début de l'application de cette loi, plusieurs préfets ont manifesté leur désir de démissionner de cette fonction et de déposer leur candidature comme président du Conseil départemental²⁰. Par la loi de modification du 15 juillet 1931, le gouvernement suivant, dit d'«union nationale», dirigé par Nicolae Iorga, a annulé la division administrative de 1929, en rétablissant le préfet comme chef de l'administration départementale, par le fait qu'on le mettait à nouveau dans la fonction de président de la Délégation départementale.

Même si, en lignes générales, la nouvelle loi administrative, du 27 mars 1936²¹, exprimait une fois de plus le retour aux traditions administratives centralisatrices du Vieux Royaume, il y avait quelques innovations. Ainsi, les agents du pouvoir central dans le territoire et notamment les préfets voyaient s'accroître leurs attributions dans des

¹⁹ On peut observer des ressemblances de cette loi avec la législation hongroise (la distinction entre le *foispan* et l'*alispan*) ainsi qu'avec la loi libérale de 1883, dans le Vieux Royaume.

²⁰ Archives Nationales Historiques Centrales, fonds *Ministerul de Interne. Direcția Administrației și Finanțelor locale* (1375), ds. 84/1930, f. 31; ds. 42/1931, f. 9.

²¹ *Legea administrativă și regulamentul de aplicare a legii administrative*, Bucarest, 1937.

situations d'urgence, y compris en ce qui concerne la défense du département et le fonctionnement de l'administration pendant un conflit armé (art. 85). On a confirmé et consolidé les prérogatives du préfet comme chef de l'administration départementale et sa tutelle sur les fonctionnaires.

Après la Première Guerre mondiale, la Grande Roumanie n'a pas cessé de se rapporter à la France en ce qui concerne le droit administratif, les institutions et les fonctionnaires publics, même si le transfert de normativité est beaucoup moins évident. Pourtant, la science juridique française est encore très présente dans les écrits des spécialistes roumains du droit administratif et les discussions sur l'administration en France trouvent toujours en Roumanie un espace de diffusion. Pourtant, la Roumanie et la France devaient faire face aux nouveaux enjeux politiques et institutionnels. La Roumanie des années 1920 et 1930 jouissait d'un fondement juridique et étatique ancrés et d'un personnel administratif plus qualifié et plus stable qu'il ne l'était dans les années 1860. Les années 1930 ont apporté un autre exemple de développement étatique: celui des pays avec des régimes autoritaires et notamment le corporatisme italien.

Dans les années 1930, l'influence du roi Carol II s'est accrue. Même si l'objectif affiché de la loi administrative du 14 août 1938²², considéré comme accompli, était la décentralisation administrative, on assista paradoxalement à une forte centralisation administrative. Le plus important changement reposait sur la création d'unités territoriales administratives plus grandes, les régions (*ținuturi*), ayant personnalité juridique, dirigées par un gouverneur (*rezident regal*). Le préfet conservait ses attributions antérieures, notamment le maintien de l'ordre et la surveillance publique; il était subordonné au gouverneur. La loi de 1938 a institutionnalisé le préfet comme fonctionnaire de carrière, mais cette décision n'a jamais été appliquée. Néanmoins, la grande partie des changements qui ont visé l'institution du préfet n'ont pas été appliqués. On peut parler d'une loi «gelée», suite à l'application de la législation demandée par l'état de siège et d'autres lois restrictives. À partir de février 1938, à la tête des Préfectures on été placés comme préfets délégués des militaires, et notamment de hauts officiers d'active, des chefs de garnisons militaires cantonnées dans le département²³. Jusqu'en

²² Constantin Gr. C. Zotta, *Legea administrativă*, Bucarest, Cugetarea, 1939.

²³ L'habitude de nommer comme préfets d'anciens militaires est l'un des traits de l'administration territoriale roumaine et elle a plusieurs causes: l'armée était un réservoir des capacités intellectuelles, la grande majorité des hauts officiers jouissaient

mai 1940 donc, les civils n'ont plus été nommés préfets, sauf quelques exceptions brèves, nominations qui n'ont pas réussi à limiter la militarisation de l'institution préfectorale. Sous le «nouveau régime» (février 1938-septembre 1940) la fidélité des préfets envers un parti politique a été remplacée par la soumission au roi, les militaires étant perçus comme des alliés traditionnels de la Couronne. De surcroît, la grande partie des officiers supérieurs étaient originaires du Vieux Royaume.

Par le décret du 21 septembre 1940 du nouveau Premier ministre et dirigeant du pays, le général Ioan Antonescu²⁴, les prérogatives du préfet étaient celles d'avant 1938. Il était nommé par décret royal à la suite d'un rapport du ministère de l'Intérieur; il ne pouvait être remplacé ou révoqué que par décret royal (art. 4). Le pourcentage des préfets militaires allait connaître une diminution constante, pour remonter en janvier 1941, suite à l'essai de coup d'État mis au point par les légionnaires. Pendant le régime du général Antonescu, la plus grande partie des préfets étaient des militaires, même si, pour la deuxième fois, par la loi du 23 septembre 1943, le préfet était censé d'être un fonctionnaire de carrière²⁵. De surcroît, les militaires d'active ont été titularisés dans la fonction de préfet, et non pas comme auparavant maintenus avec délégation. Il fallait attendre la prise du pouvoir par les communistes pour revenir à la nomination de civils dans ce poste.

Après la Deuxième Guerre mondiale, le PCR s'essaye à utiliser tous les instruments disponibles pour avoir le contrôle total du pays, commençant par la conquête des préfectures. Cette démarche a commencé dans plusieurs départements aux lendemains du 23 août 1944, quand le régime Ion Antonescu a été renversé et la Roumanie a retourné les armes contre l'Allemagne. Le décret n° 169 du 9 mars 1945 a modifié l'organisation des préfectures, facilitant davantage «l'installation des préfets par les masses populaires»²⁶. La République Populaire Roumaine est proclamée le 30 décembre 1947. Suivant le modèle soviétique, entre 1948 et 1950 une nouvelle organisation de l'administration territoriale est mise en place. La première Constitution communiste de 1948 esquissait

d'une bonne origine sociale, la carrière des armes donnait du prestige, préséance et garantie politique.

²⁴ *MO*, n° 221, 22 septembre 1940, p. 5530-5532.

²⁵ M. Guțan, *op. cit.*, p. 372.

²⁶ Gheorghe Bobocea, *Dezvoltarea autonomiei locale în R.S. România*, Bucarest, Editura Politică, 1981, p. 30

déjà la rupture de l'ancien modèle administratif et l'adoption de celui soviétique, en prévoyant les Conseils populaires (*Sfaturile populare*), comme organismes locaux de pouvoir. À partir du 10 avril 1949, ceux-ci ont remplacé les Conseils départementaux et les Préfectures, ainsi que les sous-préfectures et même les mairies.

Le régime communiste a instauré un système administratif bipolaire formé par des Conseils populaires, organes représentatifs locaux, et la direction locale du PCR. En 1950, les départements (*județe*) ont été supprimés, le pays est divisé en *régions*, à leur tour, divisées en *raïons*, les deux dirigés par le premier secrétaire local du PCR (chef politique) et le président du Comité exécutif du Conseil régional respectivement raïonal (chef administratif), lui aussi membre important du PCR. En 1968, la Roumanie – dirigée /gouvernée à partir de 1965 par Nicolae Ceaușescu – revient à une division administrative en *județe*. Conformément à cette loi administrative, le premier secrétaire de l'organisation locale du PCR, devenait automatiquement président du «Conseil populaire» départemental. La réforme de 1968 a réalisé une démarcation par rapport au système administratif soviétique. D'autre part, suite à ce changement, le pouvoir de Ceaușescu est sorti renforcé, en diminuant la possibilité de constitution des pôles de pouvoir à l'intérieur du PCR. Le fonctionnement de Conseils populaires²⁷ reposait sur des principes parfois opposés comme le «centralisme démocratique» et la direction du Parti (prévu dans la Constitution), par rapport au principe du travail et de la direction collective²⁸.

Dans l'historiographie roumaine les références aux membres de l'administration préfectorale portent notamment sur leur implication dans les élections, ce qu'on appelle la «pression gouvernementale». Avant d'être une fonction administrative, la dignité de préfet était importante de point de vue politique. La fonction officielle de veiller au bon déroulement des élections et le devoir, non officiel mais perçu comme preuve de la fidélité au parti d'assurer la victoire des candidats gouvernementaux, faisaient du préfet un personnage important au niveau local.

En règle générale, le nouveau gouvernement n'avait pas besoin de licencier les préfets nommés auparavant par un autre parti politique, parce que ceux-ci donnaient eux-mêmes leur démission au moment où la chute du gouvernement devenait effective, même s'il était évident que le

²⁷ La loi n° 57 du 26 décembre 1968.

²⁸ D'autres principes concernant le fonctionnement des Conseil populaires (départementaux, des villes, ou communaux) ont été: la démocratie socialiste, l'égalité en droits.

nouveau gouvernement ne manquerait pas de les licencier et de nommer à leurs places des personnes dévouées au nouveau pouvoir. Ce phénomène est appelé par le futur Premier ministre Gheorghe Tătărescu «le système des démissions collectives»: «le ministre, le préfet demandent et obtiennent la démission écrite de leurs subordonnés comme gage de leur fidélité à l'égard du gouvernement»²⁹. Nous pouvons même considérer qu'il s'agit aussi de pratiques liées au clientélisme politique.

Tout au long de la période 1864-1938, si l'on exclut les préfets délégués, le réservoir de recrutement dans la fonction de préfet était, dans une proportion très élevée la direction de l'organisation locale de parti ou les membres de premier plan de celle-ci. La nomination dans le poste de préfet d'une personne non membre de l'organisation départementale ou sans liaisons avec cette région pouvait conduire à de forts mécontentements parmi les partisans du parti de gouvernement. Maintes fois ces disputes provoquaient des déficiences dans l'organisation de la campagne électorale, et même un mauvais résultat. La décision de Bucarest (siège du gouvernement et de la direction nationale du parti) de nommer un «étranger» pouvait être considérée comme un signe de faiblesse de l'organisation locale du parti et la preuve que sa direction n'était pas trop agréée par la direction centrale.

En analysant les listes de préfets on saisit deux traits. Premièrement, beaucoup de personnes ont été préfets, d'habitude dans le même département, plus de deux fois: sous le même gouvernement ou pendant un autre gouvernement formé par le même parti politique. Ce trait est spécifique à toute la période 1864-1949, mais se révèle plus marqué dans la Roumanie d'avant 1918. Deuxièmement, dans l'entre-deux-guerres, les options et les fidélités politiques changent plus vite qu'avant 1918. Le passage d'un parti à autre est plus habituel, ainsi que la nomination dans la dignité de préfet par des partis politiques différents. Au-delà de ces ambiguïtés politiques, ces individus préservaient leur qualité principale: le poids au niveau local, le prestige, ainsi qu'une partie de leur clientèle politique.

L'institution préfectorale d'avant 1949 a évolué du point de vue de la législation, des attributions, mais le candidat, et ensuite le titulaire de ces dignités publiques a également changé, évolution influencée par la modernisation de la société roumaine. En général, l'espace de recrutement de la fonction de préfet était celle de l'élite au niveau local, y compris des gens qui n'étaient pas originaires de ce département, mais

²⁹ Gheorghe Tătărescu, *Le régime électoral et parlementaire en Roumanie*, thèse de doctorat, Paris, Université de Paris, Faculté de Droit, 1912, p. 49.

que leur profession ou leur activité antérieure avait mis en contact avec celle-ci. Tout au long de la période 1864-1949, ce n'est qu'en Bessarabie ou en Dobroudja du nord et du sud que l'origine géographique des membres du corps préfectoral ne coïncide pas, dans plus de la moitié des cas, avec le département de leur premier poste. Le lieu de naissance et les liens de parenté étaient des facteurs importants, mais il faut tenir compte également de l'activité professionnelle antérieure. Il nous semble ainsi que l'ancrage dans un département par l'occupation d'une fonction porteuse d'un certain capital symbolique – avocat, journaliste, professeur en secondaire ou à la faculté, militaire ou prêtre – est plus important que le simple fait d'être originaire de cette région.

Jusqu'au début des années 1920, la grande majorité des préfets étaient de grands ou de moyens propriétaires terriens, d'anciens magistrats et membres des professions libres (avocats, médecins), mais qui possédaient aussi des terres. Néanmoins le pourcentage des avocats préfets était assez grand, et dans beaucoup de cas il s'agissait de magistrats convertis ou des propriétaires terriens qui n'exerçaient pas toujours le métier d'avocat. Détenir de grandes propriétés agricoles prouvait en quelque sorte l'appartenance à l'élite. Après la Première Guerre mondiale un plus grand nombre de préfets devaient leur légitimité seulement à l'activité d'avocat liée à celle d'homme politique, et non pas aux propriétés foncières détenues.

Avant 1925, l'absence d'une procédure d'admission à la fonction de préfet a suscité de nombreux débats. Le préfet était censé ne pas être soumis à des critères d'admissibilité parce que «c'est un poste de confiance inconditionnée et nous ne pouvons pas limiter cette confiance par certaines conditions d'admissibilité imposées à l'individu qui bénéficie de la confiance du ministre; par conséquent, nous ne demandons aucune condition d'admissibilité»³⁰. De cette manière, les fidèles du parti et les notables du département pouvaient aisément accéder à ces postes. Les préfets avaient une formation scolaire supérieure aux autres catégories de fonctionnaires: nombreux sont ceux qui ont obtenu leurs diplômes à l'étranger, et il y en a qui sont docteurs en sciences juridiques ou en sciences administratives. Dans l'entre-deux-guerres, le diplôme d'une faculté de sciences juridiques ou administratives devient une condition d'admissibilité, ce qui, avec toutes ses dérogations, témoigne bien d'une évolution dans les pratiques politiques. En effet, les anciens propriétaires terriens du XIX^e siècle sont

³⁰ *Dezbaterile Adunării Deputaţilor*, n° 48, 23 mai 1892, la séance du 18 mai 1892, p. 683.

remplacés dans l'exercice de ce métier par des avocats ou d'autres représentants des professions intellectuelles. Néanmoins, cette fonction reste une fonction politique.

Les études des préfets, 1895-1901

Etudes	% (certains sujets ont suivi plusieurs filières)
Droit (maîtrise et doctorat)	64
Sciences Administratives et Politiques (maîtrise et doctorat)	2
Médecine	2
Autres institutions supérieures (doctorat en Philosophie et Pédagogie, Agronomie, Sciences Physiques et Chimiques,	4
Études universitaires inachevées	2
École militaire	5
École d'agriculture, industrie, sciences économiques, avec diplôme	3
Bacheliers	9
Lycée	9
Gymnase	2
École primaire, cours particuliers	2

Durant l'entre-deux-guerres l'industrialisation du pays, la réforme agraire, l'apport transylvain (du point de vue de la juridiction, mais aussi des mentalités) firent que le nombre des préfets impliqués dans des activités industrielles et financières augmente: ce sont des directeurs de banque, de grands ou de moyens commerçants, des industriels, des membres des conseils d'administration des sociétés, qui acquièrent la fonction de préfet. Néanmoins, un autre type de légitimation de l'accès à cette fonction devint plus fort: les intellectuels (professeur de lycée, professeur des universités) ou les formateurs d'opinion (journalistes, directeurs de journaux).

Si dans le Vieux Royaume le statut social assurait l'accès à la fonction publique, dans la Grande Roumanie la situation se renverse: la fonction publique est devenue une voie pour la promotion sociale. La fonction de préfet était convoitée par les potentats locaux, modalité pour eux de préserver leur influence à l'intérieur du parti. En outre, le nombre de factions politiques arrivées au pouvoir et de défections politiques a été plus grand après 1918.

Le premier-secrétaire régional/départemental était le plus important personnage du PCR au niveau local. Par le cumul de la fonction de président du Comité exécutif du Conseil populaire, à partir de 1968, les premiers secrétaires sont devenus les chefs absolus de l'administration départementale, seulement la direction du Parti et, dans une moindre mesure, la *Securitate* (la police politique) pouvaient mettre en question leur autorité. Représentants du pouvoir administratif (le Gouvernement)³¹ et politique (Parti unique), les premiers secrétaires départementaux étaient à l'échelle locale ce qu'était au niveau national le secrétaire général du PCR. Plus que les préfets de l'entre-deux-guerres, les premiers secrétaires de la période 1968-1989 devaient jouer le rôle de courroie de transmission entre centre et périphérie, entre la direction centrale du Parti et ses membres actifs.

Pour les membres du PCR, cette haute dignité représentait soit un avancement attendu et une étape vers une fonction ministérielle ou dans le Comité Central, soit une retrogradation, et même une mise en attente, dans le cas des membres haut placés de la Nomenklatura. Un trait des régimes communistes est l'usage de «la rotation des cadres», qui en Roumanie est visible notamment à partir de 1971, ayant comme but d'instaurer à l'intérieur de l'élite dirigeante communiste un climat d'insécurité et d'empêcher celle-ci de créer une base de pouvoir personnel et solide³². Plus que son prédécesseur Gheorghe Gheorgiu-Dej, Nicolae Ceaușescu a promu dans la fonction de premier secrétaire sa clientèle politique, des membres et des proches de sa famille. Nicolae Ceaușescu a mis en place un autre principe: de nombreux ministres communistes ont alterné la dignité de ministre avec celle de premier secrétaire dans les années 1970-1980, ce passage constituant pour Nicolae Ceaușescu une modalité de renforcer et afficher son autorité. Cette dégradation symbolique était masquée par le retour nécessaire, après un certain temps, parmi les *tovarăși* (camarades), les ouvriers et les paysans. La nomination dans le poste de premier secrétaire d'un ministre ou d'un membre du Secretariat du Comité Central pouvait être également un signe de la perte de la confiance de Nicolae Ceaușescu et de son soutien.

Une direction d'étude à approfondir consiste à identifier les *pattern* dans la nomination dans cette fonction. Lavinia Stan montre que, dans le

³¹ En théorie pour la période de 1950 à 1968, les Conseils populaires étaient organes locaux du pouvoir d'État et étaient directement subordonnés à l'Assemblée Nationale et non pas au Gouvernement.

³² Adrian Cioroianu, *Pe umerii lui Marx. O introducere în istoria comunismului românesc*, Bucarest, Curtea Veche, 2005, p. 427.

cas des premiers secrétaires, ainsi que pour d'autres catégories de la Nomenklatura le principal critère de sélection était la subordination envers le PCR et le respect avec stricte des décisions du centre, et moins l'expérience dans l'administration et les compétences professionnelles³³. La loyauté envers le centre signifiait, notamment dans les années 1970-1980, loyauté totale envers la famille Ceaușescu.

Conclusions provisoires

Dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, l'administration locale roumaine moderne est le résultat de la combinaison entre l'administration française, comme modèle principal et son homologue belge, qui, peu de temps après, va s'estomper au profit de la première. Le système français des agents du pouvoir central semble avoir répondu au mieux à la volonté des hommes politiques roumains de bâtir un État unifié et fort. Néanmoins, le processus de modernisation de l'appareil bureaucratique et la préfiguration de l'administration au sens wébérien du terme ne réussissent pas à remettre en cause l'ingérence du politique dans la gestion des affaires publiques. Dans un État centralisateur comme ce fut le cas de l'État roumain, la fonction de préfet avait une importance particulière. Le préfet roumain reste un fonctionnaire politique, ayant comme principale tâche, informelle, d'assurer la victoire des candidats gouvernementaux.

Il est évident qu'entre les régimes politiques d'avant 1947³⁴ et le régime communiste existe une rupture profonde, nous ne mettons pas en discussion cet aspect. De surcroît, presque l'entier personnel des Préfectures d'avant 1944 a été épuré par les communistes. Même s'il s'agit de régimes politiques, sociaux et économiques différents, entre la période de la monarchie constitutionnelle et la période communiste on peut observer plusieurs traits communs: la centralisation, la double subordination politique et administrative des dirigeants de l'administration départementale (préfets/premiers secrétaires), un conflit latent entre les élites locales et les «étrangers» de ces régions, une politisation excessive. Les deux fonctions sont des instruments politiques, ainsi que des agents du centre qui contrôlent les collectivités locales.

³³ Lavinia Stan, *Leaders and Laggards: Governance, Civicness and Ethnicity in Post-Communist Romania*, East European Monographs, Columbia University Press, Boulder, New York, 2003, p. 39.

³⁴ La Monarchie a été abolie le 30 décembre 1947.

La révolution roumaine de 1989 a entraîné la suppression du système administratif communiste, on renoue avec des traditions démocratiques et le modèle français constitue dans ce contexte une source d'inspiration. La fonction de préfet a été réinstaurée symboliquement par la loi n° 5 du 19 juillet 1990, et son cadre a été mieux précisé par la loi n° 69 du 26 novembre 1991. La dernière loi, dite sur l'administration locale, a fait du préfet l'agent du gouvernement, le chef des services locaux des Ministères et des autres autorités de l'administration centrale; il a reçu également le droit de contrôle sur la légalité des actes des administrations locales. Sans le préciser clairement, le préfet de 1991 était tout comme ses prédécesseurs un fonctionnaire politique. En outre, les principes constitutionnels de la décentralisation administrative et de l'autonomie locale, prévues dans l'acte fondamental de 1991, ne se sont pas toujours matérialisés en réalité.