

LES AGENTS DU POUVOIR CENTRAL DANS L'ADMINISTRATION LOCALE : LES PRÉFETS, LES SOUS-PRÉFETS, LES DIRECTEURS DE PRÉFECTURE, XIX^E SIÈCLE -1916

Andrei Florin Sora
Université de Bucarest
andreisora@yahoo.com

Abstract: This study aims to propose a new perspective on the organization of public officials in social and professional elite, starting from research of the legislative construction of this important institution for the modernization of Romania. The foreign influences are also subject of our interest. We have chosen a chronological presentation taking into account the three categories submitted to analyze: prefect, director of the prefecture and district chief. The inconsistency of Romanian legislators with regard to the prefects was also observed in the successive changes of the names of the function of district chief and director of the prefecture. This presentation of the legislation highlights the duties of officers of the central government at local level.

Keywords: socio-history of elites, modern Romania, public officials, legislative framework.

Dans l'historiographie roumaine la recherche sur l'histoire des institutions modernes, l'histoire politique de l'administration et l'histoire des groupes sociaux et professionnels en est encore à ses débuts. La «construction» d'un État Nation roumain a entraîné et en même temps a exigé l'édification d'un système législatif et institutionnel moderne, européen. Pour mieux comprendre le fonctionnement de l'État, l'application des lois, les mécanismes administratifs nous avons choisi de nous pencher sur l'étude des représentants de l'administration centrale dans le territoire: préfets, sous-préfets, directeurs de préfecture. En France, qui a servi de modèle à son correspondant roumain, la notion de corps préfectoral recouvre les préfets, les sous-préfets et les chefs de

cabinet¹. Cette désignation est utilisée également dans le contexte roumain où la notion de corps préfectoral réunit trois types de fonctionnaires : les préfets, les directeurs de préfecture et les chefs d'arrondissement. Du point de vue professionnel et même social, nous pouvons classer les membres du corps préfectoral en deux catégories: d'une part les préfets, et d'autre part leurs adjoints. Premièrement, le salaire est un critère propre à différencier des hauts fonctionnaires, les préfets, des «fonctionnaires de second rang». Deuxièmement, nous retenons le critère hiérarchique qui sépare le préfet de ses subalternes. Troisièmement, il s'agit de parcours de carrière, d'origine, de statut social et de formation intellectuelle assez distincts. Du fait de l'existence d'une « communauté d'intérêts » de l'ensemble du corps préfectoral, des interdépendances entre ces deux catégories socio-professionnelles peuvent être observées.

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. Néanmoins, dans les Principautés Roumaines 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. Ce retard allait être récupéré à partir de la deuxième moitié du XVIII^e siècle et notamment dans la deuxième moitié du XIX^e siècle par l'édification d'un cadre institutionnel et d'un corpus de lois ayant comme modèle les pays occidentaux et tout spécialement la France et la Belgique.

Les modèles de l'institution préfectorale roumaine

Les principes de liberté, égalité et fraternité n'ont pas été les seules valeurs répandues en Europe par la France révolutionnaire. L'établissement d'un nouveau cadre institutionnel et législatif, la promulgation de trois constitutions (la Constitution de l'an I, la Constitution de l'an III et la Constitution de l'an VIII) et celle du Code civil ont modifié substantiellement non seulement la France, mais aussi le droit européen. Au niveau de l'administration locale, les décrets révolutionnaires de 1789 ont créé le département comme circonscription administrative², organisé sur le principe de l'élection et celui de la collégialité.

¹ Voir Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Le corps préfectoral sous la Troisième et sous la Quatrième République*, Paris, Armand Colin, 1969, p. 9.

² Même si le département est une création révolutionnaire, ce mot a été proposé par le marquis d'Argenson dans l'ouvrage *Considérations sur le gouvernement de la France*, paru en 1764, où il proposait un nouveau découpage du territoire en circonscriptions plus petites que les provinces, nommées «départements», Jean-François Auby, Jean-Marie Pontier, *Le département*, Paris, Economica, 1988, p. 7.

La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) a réglé le fonctionnement et le contrôle du pouvoir central au niveau local, même si elle s'est limitée à présenter un nouveau schéma organisationnel et à désigner les agents chargés d'apporter à la France l'unité, la stabilité et le respect des lois. Depuis son application, en plus de deux cents ans, le concept de service public a évolué, mais cette loi a marqué le système administratif européen, imposant une direction de développement de l'administration territoriale, qui, dans le cas français, n'a été abandonnée que pendant la Révolution de 1848. En bref, la loi du 28 pluviôse an VIII a confirmé la division du pays en départements et en communes³. Une nouvelle circonscription administrative a été créée: l'arrondissement, dirigé par un sous-préfet⁴, l'arrondissement avait remplacé le district.

L'article 3 de la loi du 28 pluviôse précisait, sans mentionner ses attributions, que le «préfet sera seul chargé de l'administration»⁵; ce nouveau fonctionnaire remplaçait l'intendant royal. En confiant l'autorité administrative dans le cadre du département seulement au préfet, la volonté de Napoléon d'avoir un régime fort et centralisé était un fait accompli. Durant le Consulat et l'Empire les attributions du préfet, qui d'ailleurs sur la longue durée n'ont pas fait l'objet de changements radicaux, seront mieux définies dans les circulaires de Napoléon et de ses ministres⁶ et, après 1815, dans des décrets-lois, arrêtés ministériels etc.

Le préfet français était le chef de l'administration départementale et l'agent du gouvernement au niveau local: il devait transmettre et accomplir les ordres du gouvernement; il avait des attributions de nature administrative, de maintien de l'ordre et de police, d'animation politique, des attributions militaires (la conscription). Le préfet était nommé par le Premier Consul, à partir de 1804 par l'Empereur, et il était assisté par le Conseil général (dont la tâche était la répartition des impôts) et par le Conseil de préfecture (surtout un tribunal chargé du contentieux administratif). Ces conseils ne participaient en rien à

³ En 1789, 83 départements ont été créés, eux-mêmes divisés en districts. En 1798 on comptait 98 départements, sous l'Empire 130, en 1814 leur nombre a baissé à 86, et en 1860 on comptait 89 départements.

⁴ En 1800, le nombre d'arrondissements français était de 398.

⁵ Jean Amet, *L'évolution des attributions des préfets de 1800 à nos jours*, Paris, 1954, p. 15.

⁶ Ainsi par exemple de la circulaire du 21 ventôse an VIII du ministre de l'Intérieur, Lucien Bonaparte, adressée aux premiers préfets: «Votre mission s'étend à toutes les branches de l'administration intérieure. Vos attributions embrassent tout ce qui tient à la fortune publique, à la prospérité nationale, au repos de vos administrés. Vous êtes appelés à seconder le gouvernement dans le noble dessein de restituer la France à son antique splendeur et d'asseoir enfin ce magnifique édifice sur les bases inébranlables de la liberté [...] Si vous êtes fidèles aux principes que je vous ai posés [...] l'influence de vos travaux sera telle que, dans quelques années, le voyageur, en parcourant votre département, dira avec émotion: ici administre un homme de bien», cf. Jacques Régnier, *Les préfets du consulat et de l'Empire*, 1907, cité par Jean Amet, *oeuv. citée.*, p. 18.

l'administration proprement dite. Le préfet était aidé par un secrétaire général. Plus tard on a créé la fonction de chef de cabinet du préfet, distincte de la fonction de secrétaire général de préfecture.

La fin de l'empire napoléonien et l'arrivée de Louis XVIII sur le trône de la France n'ont pas été accompagnées par la suppression de l'institution préfectorale qui est devenue un point fort du maintien du régime autoritaire; tout au contraire, elle a été mieux délimitée du point de vue juridique. Pendant le Second Empire, deux textes constitutionnels, ayant pour but déclaré la décentralisation, ont été promulgués: le décret du 25 mars 1852 complété par le décret du 13 avril 1861, par lesquels on a étendu et mieux précisé les compétences des préfets et des sous-préfets et on leur a donné plus de cohérence, autorité et prestige⁷.

L'établissement de la III^e République a eu comme effet la promulgation, le 10 août 1871, d'une nouvelle loi, dite de décentralisation, qui complétait une autre loi du 10 juillet 1871. La loi de décentralisation affermissait le pouvoir du conseil départemental, et précisait d'une manière plus claire le double rôle administratif du préfet: organe du pouvoir central et organe du département. Cette loi maintenait le préfet en tant qu'administrateur de droit commun conformément à l'article 3 de la loi du 28 pluviôse an VIII; le président du Conseil général était le représentant du département, sans être son administrateur⁸. Suite à une autre loi du 5 avril 1884, le préfet n'a plus bénéficié de pouvoirs directs sur l'administration communale.

Le décret-loi du 5 novembre 1926 a modifié et a complété les lois de 1871 et de 1884, en consolidant les pouvoirs et même le statut du préfet. À partir de 1935, on assiste à un renforcement de la tutelle administrative et, à la fin des années 1930, les préfets recevaient plus d'attributions militaires et des attributions concernant la défense nationale, prérogatives qui leur avaient été déjà confiées pendant la Première Guerre mondiale.

En ce qui concerne l'exemple et les emprunts belges, nous rappelons que la Constitution belge de 1831 a servi de source juridique aux Principautés Roumaines/Roumanie pour le projet de constitution de 1859 et pour la Constitution de 1866; l'administration locale belge n'était pas inconnue aux acteurs politiques roumains. Le principe d'autonomie locale et la structure de l'administration étaient mentionnés dans la constitution de 1831 qui avait consacré la division de la Belgique en neuf provinces et «l'autonomie des provinces et des communes, en leur reconnaissant une vie propre et une

⁷ Le préambule de la loi de 1852 était le suivant: «on peut gouverner de loin, mais on n'administre bien que de près», Bernard Le Clère et Vincent Wright, *Les Préfets du Second Empire*, Paris, Armand Colin, 1973, p. 37.

⁸ J. Amet, *ouv. citée*, p. 87.

administration jusqu'à un certain point indépendante du gouvernement »⁹. 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, ce qui est un des aspects ayant éloigné les législateurs roumains du modèle belge. Si les principes d'organisation de l'administration locale ont une origine française, autant pour la législation roumaine que pour celle belge, les institutions créés en 1864 ont comme source principale la législation belge en matière¹⁰. L'administration locale roumaine a été édifiée en réalisant une symbiose entre l'administration française et son homologue belge, qui, peu de temps après, s'est estompée dans la faveur de la première.

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, tous 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.

Les agents du pouvoir central dans les Principautés Roumaines au XVIII^e siècle et dans la première moitié du XIX^e siècle

Une première démarche significative dans le processus de consolidation du pouvoir central a été essayée par Constantin Mavrocordat, en 1740 pour la Valachie, et en 1741 pour la Moldavie. Constantin Mavrocordat était ouvert aux idées des Lumières, il possédait une riche bibliothèque et, également, il avait en tête les changements administratifs introduits en Olténie¹¹ par les Autrichiens.

Pour un meilleur profit économique et le maintien de la stabilité dans la région, l'Empire des Habsbourg a introduit en Olténie des principes administratifs avancés : l'institution de fonctionnaires spécialisés et rétribués, la hiérarchie et la division administrative, la responsabilité et la gestion des actes, alors signes d'une administration moderne. Le décret impérial autrichien du 22

⁹ Eugène Bernimolin, *Les institutions provinciales et communales en Belgique. Traité théorique et pratique de la législation provinciale et communale. Ainsi que des lois électorales qui s'y rattachent*, Bruxelles, 1891-1892, tome premier, p. 74.

¹⁰ Manuel Guțan, *Istoria administrației publice locale în statul român modern*, București, All Beck, 2005, p. 82.

¹¹ L'Olténie est une région située dans l'ouest de la Valachie, gagnée par l'Empire des Habsbourg suite de la paix de Passarowitz du 21 juillet 1718 et perdue en 1739. En ce qui concerne l'Olténie sous domination autrichienne, voir Șerban Papacostea, *Oltenia sub stăpânire românească*, București, Editura Enciclopedică, 1998 [1971].

février 1719, complété par d'autres actes émis la même année, a réglé la structure administrative de l'Olténie. Ainsi, le nouveau territoire a été organisé en province dirigée par un conseil, ayant son siège à Craiova, formé de quatre conseillers et d'un président (ou *ban*)¹², ayant des attributions administratives, fiscales et judiciaires, sous le contrôle direct du commandant militaire de la Transylvanie, résidant à Sibiu, qui a pris le titre de *Principatus Valachie Supremus Director*¹³. Pour une administration plus efficace, l'Olténie préservait son ancienne division en cinq départements (*județe*¹⁴), dirigés par un *vornic*¹⁵, chaque département étant divisé en quatre cercles/arrondissements (*plase*), ayant à leur tête un *ispravnic*¹⁶.

Le changement de structure administrative réalisé par le prince Mavrocordat dans les années 1740 faisait partie d'un corpus de réformes sociales, économiques et juridiques qui visaient à la croissance du pouvoir central, la rentabilisation du système fiscal au bénéfice de la croissance du pouvoir central, donc de l'autorité du prince et pour un meilleur contrôle des ressources économiques du pays. Ces changements ont été envisagés, afin de réduire l'autonomie des boyards et de diminuer le grand nombre de familles exemptées du paiement de l'impôt, ainsi que de combattre la vénalité des agents publics, la coutume de l'achat des fonctions, le démantèlement de l'autorité du prince. Une innovation législative, qui a influencé pour beaucoup de décennies autant l'évolution de la noblesse (les boyards) que le statut de l'agent étatique, a été l'imposition d'une règle par laquelle la qualité de boyard dépendait de la fonction publique¹⁷ remplie au niveau central ou local. Cette fonction était une sorte de titre nobiliaire, non héréditaire.

En 1740 pour la Valachie et en 1741 pour la Moldavie, l'administration territoriale et les agents du pouvoir central ont fait l'objet d'une réorganisation par l'uniformisation et la codification de la coutume et par de nouveaux règlements et lois. Ainsi, dans chaque unité administrative territoriale (*județ* en

¹² Si au début tous membres de ce conseil étaient des boyards roumains, graduellement cette instance va se germaniser. En 1726, trois membres sur cinq, y inclus le président étaient allemands (Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești*, deuxième édition, București, Hamangiu, 2006 [2005], p. 92).

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Au début, le nom de *judet* a été employé pour désigner l'agent du prince régnant dans une contrée, et cette division administrative a pris à son tour ce nom.

¹⁵ En 1732 à la tête des *județe*, le *vornic* roumain a été doublé par un (fonctionnaire) allemand, M. Guțan, *ouv. cité.*, 2006, p. 92.

¹⁶ Un arrondissement était composé de plusieurs villages, chacun dirigé par un *pârcălab* ou *vătaf*, nommés au début par les propriétaires terriens, et quelque temps après directement par les autorités autrichiennes.

¹⁷ Au XVIII^e siècle il existait des dignités publiques liées à une fonction exercée ou pas ; les fonctionnaires sans emplois bénéficiaient du titre conféré par une ancienne fonction.

Valachie et *ținut* en Moldavie)¹⁸ fonctionnait un *ispravnic*, représentant du pouvoir central, recruté parmi les boyards de la première et la deuxième classe. Peu de temps après, à la tête de chaque *ținut* ou *județ* on a nommé deux *ispravnici*. En lignes générales, ces «fonctionnaires» étaient chargés de la distribution de la justice, de protéger les pauvres des abus des agents fiscaux, de surveiller les notables des villages dans la collecte des impôts¹⁹. Dans chaque département fonctionnaient des troupes armées, subordonnées à l'*ispravnic*, ayant comme buts de préserver l'ordre, de combattre les cambrioleurs, les révoltes et utilisées aussi à lever les impôts. Même si les réformes de Constantin Mavrocordat prévoyaient le fonctionnement d'un juge pour chaque département, l'implication de l'*ispravnic* dans les affaires judiciaires n'avait pas cessé. Quelques décennies plus tard, Alexandru Ipsilanti (Ypsilanti), un autre prince phanariote a essayé de faire mieux fonctionner l'administration. Ainsi, la *Pravilniceasca Condiță* (1785), adoptée en Valachie, mentionnait, une fois encore, que chaque département devait avoir un juge, même si l'*ispravnic* ne perdait pas entièrement son rôle dans les affaires judiciaires.

Se servant du modèle introduit en Olténie, Constantin Mavrocordat a créé les divisions de département, les futurs arrondissements : *plai* (pour les contrées montagneuses et collinaires) et *plasa* (dans les plaines) en Valachie et *ocol* en Moldavie - unités administratives qui rassemblaient plusieurs villages. Les *vătafi de plai et zapcii*²⁰ en Valachie et les *ocolași* en Moldavie étaient directement subordonnés aux *ispravnici*, ayant à l'échelle de leur unité administrative les mêmes attributions que leurs supérieurs²¹ : administratives, judiciaires et fiscales. Il faut noter qu'ils ne bénéficiaient pas de traitement. Si le *zapciu* et l'*ocolaș* étaient nommés par l'*ispravnic*, le *vătaf de plai*, dans la mesure où il avait aussi des attributions militaires, était normalement nommé par le prince régnant²². À la fin du XVIII^e siècle, Alexandru Ipsilanti a changé l'institution du *zapciu*, en se donnant le droit de le nommer. Le *zapciu* a reçu

¹⁸ Les divisions territoriales (*județe* et *ținuturi*) sont attestées dès la fin du XIV^e siècle et surtout à partir du XV^e siècle, sans qu'elles soient des entités précises. Au début, le nom de *județ* désignait l'agent du prince dans une région. Pour plus d'informations voir Paul Negulescu, «Istoricul județelor» din România, in *Revista de Drept Public*, XVII, no. 1-2/1942, pp. 82-105.

¹⁹ Ovidiu Sachelarie et Nicolae Stoicescu (dir.), *Instituțiile feudale în Țările Române*, București, Editura Academiei Române, 1988, p. 238.

²⁰ Le mot *zapciu* est emprunté à la langue turque (*zapyie*), alors que le mot *vătaf* est d'origine slave (de l'ucrainien *vataha* et du polonais *wataha*). Le mot *ispravnic* est lui aussi d'origine slave, russe. Voir Manuela Saramandu, *Terminologia juridic-administrativă românească în perioada 1780-1850*, thèse de doctorat, Université de Bucarest, 1986, p. 44, 49-50.

²¹ Ioan C. Filitti, *Principatele Române de la 1828 la 1834. Ocupația rusească și Regulamentul organic*, București, 1934, p. 117.

²² M. Guțan, *ouv. cité*, 2006, p. 109.

aussi des tâches policières et le droit de ramener les coupables en justice, le pouvoir d'être juge dans des petites affaires judiciaires ; on a prévu également qu'il soit payé²³.

Dans de nombreux projets de réforme rédigés par les Moldaves et les Valaques dans la deuxième moitié du XVIII^e siècle et dans la première moitié du XIX^e siècle, le statut des agents étatiques et l'administration constituent des thèmes importants censés résoudre beaucoup de problèmes et faire évoluer la société²⁴.

L'acclimatation des idées novatrices sur le champ de l'administration et la croissance du degré d'indépendance par rapport à l'Empire ottoman, directement liée au désir de l'Autriche et de la Russie de s'assurer le contrôle de ces régions, ont conduit à l'évolution institutionnelle des Pays Roumains. Une première étape a été le rétablissement des princes autochtones. En ce qui concerne l'administration locale, on rappelle les essais du prince valaque Grigore IV Ghica d'améliorer le fonctionnement de l'administration. Dans ce but, par un acte du 3/15 août 1823 il avait réglementé les attributions des agents territoriaux (les *ispravnici*, les *sameși*²⁵, les *zapcii*), démarche qui s'ajoutait à bien d'autres, dont l'interdiction du trafic de fonctions publiques (un acte du 15/27 septembre 1822) sous la menace de punitions physiques²⁶, action qui n'a pas empêché l'essor de ce phénomène.

Du point de vue administratif territorial, les Règlements organiques ont maintenu la division des Principautés en *județe* en Valachie et *ținuturi* en Moldavie²⁷ – qui n'ont pas reçu de personnalité juridique²⁸ - dirigés par un *cârmuitor / ocârmuitor* (en Valachie) ou un *ispravnic administrativ* (en Moldavie). Sur le moment, le nombre de ces unités administratives est resté inchangé, mais suite à la création, à l'initiative du général Kiseleff, d'une

²³ O. Sachelarie et N. Stoicescu, *ouv. cité*, p. 518.

²⁴ En ce qui concerne les principales demandes concernant l'administration et les fonctionnaires contenues dans les projets de réformes et les programmes politiques de cette période voir: Manuel Guțan, *ouv. cité*, 2006, p. 130-131, 130 n.

²⁵ Fonctionnaire administratif qui avait des attributions fiscales dans le département: comptable, cassier et responsable de la collecte des impôts.

²⁶ M. Guțan, *ouv. cité*, 2006, p. 128.

²⁷ En ce qui concerne ces unités administratives territoriales, leur nom remonte à l'époque médiévale. On précise que si en Moldavie les *ținuturi* et *județe* ont pris le nom de la plus importante ville et seulement quatre ont pris leur nom d'après la rivière dont ils étaient traversés (Cârligătura, Putna, Covurlui et Tutova), en Valachie on observe la situation inverse: seulement deux départements ont pris le nom d'une ville (Brăila et Buzău) et les autres étaient nommés du nom de la rivière ou des montagnes. Pour Negulescu ce constat s'expliquait par le fait qu'en Valachie la création des *județe* a été antérieure aux villes; par contre, en Moldavie les villes étaient plus vieilles que les *ținuturi*. P. Negulescu, *ouv. cité*, pp. 88-89.

²⁸ Les villes avaient personnalité juridique.

commission pour chaque pays qui établisse une meilleure découpe du territoire, en Moldavie leur nombre est tombé de 16 à 13²⁹. En Valachie sont restés 18 districts jusqu'au 1^{er} janvier 1845, quand on a supprimé le département de Saac, dont le territoire est revenu aux départements de Prahova et de Buzău. En 1856, suite à la guerre de Crimée, par l'incorporation du sud de la Bessarabie, le nombre de *ținuturi* de la Moldavie a monté à 16.

Les administrateurs du «département» (*cârmuitor /ispravnic administrativ*) – un dans chaque unité administrative - étaient nommés pour trois ans par le prince régnant parmi deux candidats choisis par le Conseil Administratif (Règlement organique de la Valachie, art. 352). Ils étaient subordonnés au ministère de l'Intérieur, mais ils pouvaient recevoir également des ordres des autres ministres (Règlement organique de la Valachie, art. 147). Il est important de souligner que ces «préfets» n'étaient plus des simples agents du prince régnant, mais des représentants du pouvoir exécutif au niveau local.

Pour un contrôle plus efficace on a maintenu la division des «départements» en *plaiuri* et *plăși* en Valachie, *ocoale* en Moldavie dirigés par un *sub-cârmuitor* et respectivement par un *privighetor de ocoale*, nommés, dans les deux pays, pour trois ans. En Valachie ce «fonctionnaire» d'arrondissement était nommé par le prince, suite à la recommandation du Conseil administratif parmi deux candidats choisis par les propriétaires du département et le «préfet» (Règlement organique de la Valachie, art. 353)³⁰, tandis qu'en Moldavie il devait être propriétaire dans la circonscription et était choisi par les dirigeants des villages (une sorte de maire, les *vorniceii*) et le «préfet» (Règlement organique de la Moldavie, art. 404). Ce système d'élection suivait le modèle russe, il encourageait la nomination dans ces fonctions de propriétaires terriens, de petits ou des moyens boyards de l'arrondissement concerné, bons connaisseurs des problèmes locaux et insérés dans les réseaux locaux d'influence.

Une autre innovation était prévue dans le Règlement organique de la Moldavie : il stipulait que si le «préfet» ne prenait pas de mesures pour résoudre les problèmes constatés par le chef d'arrondissement, ce dernier pouvait faire appel à la hiérarchie administrative en s'adressant directement au «ministre» des Affaires internes (Règlement organique de la Moldavie, art. 405). L'historien du droit administratif Manuel Guțan considère que les Règlements organiques ont voulu créer par l'institution du chef d'arrondissement «l'exécutant fidèle des lois et des ordres des supérieurs hiérarchiques et d'autre part, le gardien des intérêts

²⁹ Adrian Macovei, «Organizarea administrativ-teritorială a Moldovei între anii 1832-1862» (II), in *Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie A. D. Xenopol*, XX, 1983, p. 173.

³⁰ En 1851, une autre loi a changé la modalité de nomination des chefs d'arrondissement en Valachie, selon laquelle ils étaient nommés par le gouvernement parmi quatre candidats proposés par les propriétaires des terres, locaux.

autant des propriétaires que des paysans»³¹. À notre avis, ces fonctionnaires d'arrondissement étaient plutôt une sorte de relais administratif, politique, relationnel et même social. Cette fonction était un liant entre les petits notables locaux et les grands boyards, assurant l'enrôlement des premiers dans les affaires publiques. Les agents du pouvoir central au niveau local n'avaient pas de juridiction dans les villes.

L'administration militaire russe n'a pas imposé seulement un cadre législatif (les Règlements organiques), aussi limité fût-il, elle a également fait des efforts pour que les lois et les réglementations soient appliquées. Si le contrôle de l'administration centrale était plus facile à réaliser, la présence d'une administration correcte et le maintien des règles étaient difficiles à accomplir au niveau local où la fonction publique reste une source de revenu illicite et de pouvoir. Dans cette période on voit se mettre en place un contrôle plus étroit du centre qui va créer les instruments lui permettant une appropriation plus efficace du territoire : l'envoi dans le territoire de fonctionnaires du centre³². La croissance du nombre d'archives administratives, la création des Archives Nationales et la conservation des archives constituent d'autres éléments qui attestent de la constitution d'un appareil bureaucratique.

Dans la hiérarchie des rangs nobiliaires la dignité publique de « préfet » était assimilée en Moldavie à la cinquième classe ; ainsi la personne qui remplissait cette fonction pouvait recevoir le titre de *comite*, *ban* ou *spătar*.

Les droits, les obligations, les charges et les attributions des agents du pouvoir central au niveau local seront revus par divers lois, réglementations et circulaires ministérielles. Ainsi une circulaire de décembre 1840 émise en Moldavie nous dévoile les attributions du chef d'arrondissement concernant la situation sanitaire, les travaux agricoles, l'entretien et même la construction de ponts et de chaussées, l'organisation des stocks (*magazii de rezervă*), la tutelle sur l'administration des villages³³. Une autre circulaire de juillet 1847 du ministre de l'Intérieur de la Valachie pendant le règne de Gheorghe Bibescu décrivait les devoirs du sous-dirigeant (*subcârmuitor*), parmi lesquels l'obligation d'habiter l'arrondissement, de ne pas prendre des terrains en fermage³⁴. En outre, cette circulaire incluait comme devoir du chef d'arrondissement la mission de défendre les intérêts des paysans, en agissant contre ceux qui abusaient des paysans.

L'administration locale ne pouvait pas manquer de figurer dans les programmes de la révolution de 1848 dans les Pays Roumains. Le programme

³¹ Manuel Guțan, *ouv. cité*, 2005, p. 29.

³² Un tel ordre a été donné au Conseil administratif par le général Kiseleff le 16 juillet 1831, qui a dû envoyer des agents pour mettre en ordre et organiser les chancelleries des districts, y compris les registres administratifs. M. Guțan, *ouv. cité*, 2006, p. 156.

³³ *Ibid*, 2006, p. 157.

³⁴ *Ibid*.

rédigé par Mihail Kogălniceanu, intitulé *Les aspirations du parti national de la Moldavie*, et inspiré de sources occidentales, offre le modèle de régime administratif souhaité. Le pays continuait d'être divisé en départements (*ținuturi*), ayant à leur tête un administrateur (*administrator*) – dénomination plus occidentale, mais pas introduite par Kogălniceanu - nommé par le prince régnant et par un conseil départemental (*sfat ținutal*) - une nouveauté -, des arrondissements (*ocoale*), dirigés par un sous-administrateur (*subadministrator*), nommé également par le prince, et des communes. Le département et la commune devaient ainsi devenir des circonscriptions administratives ayant des institutions propres et des membres de conseils locaux élus.

L'effort timide de codification, par la politique des petits pas, des fonctions d'agent du pouvoir central au niveau territorial a continué dans les deux pays après 1848. Le processus de codification et l'essai de centralisation, en étendant le contrôle du «gouvernement» à tous les niveaux, étaient des manifestations de l'«étatisation» du pays - trait de la modernisation. En 1851, en Valachie, le «gouvernement» a essayé de limiter le pouvoir des notables locaux et de «nationaliser» l'administration publique locale par une loi qui modifiait les modalités de recrutement du chef d'arrondissement (le *sub-cârmuitor*), en décidant de faire lui-même les nominations, parmi quatre candidats proposés par les propriétaires de l'arrondissement³⁵.

En Moldavie, un arrêt du 7 avril 1852 du prince Grigore Alexandru Ghica a voulu réglementer le processus d'admission, voire l'élection, des chefs d'arrondissements (*privighetori de ocoale*). Une commission formée de boyards devait vérifier si les candidats remplissaient les conditions d'admission et assurer l'impartialité du processus d'élection. Les candidats à cette fonction devaient satisfaire plusieurs conditions: d'âge (avoir au moins 25 ans), de fortune (des propriétés immobilières d'au moins 10.000 lei), professionnelles («connaître leur métier») et morales (n'avoir pas fait l'objet d'une condamnation pénale ou civile, n'avoir pas été auparavant sanctionné disciplinairement par le licenciement d'une autre fonction, ne pas être suspecté de questions immorales)³⁶.

Ces essais des gouvernements des deux pays, continués les années suivantes, de se doter d'une administration efficace ont été encouragés par la Commission créée suite au Traité de Paix de Paris. Cette instance internationale a accordé une attention spéciale aux fonctionnaires délégués qui devaient être un relais entre le gouvernement et les villages. Sur ce sujet, la Commission, composée des représentants des sept Grandes Puissances de l'époque, recommandait que le gouvernement assume en exclusivité la décision de sélection et de nomination de ses fonctionnaires, comme « une expression de

³⁵ Manuel Guțan, *ouv. cité*, 2005, p. 32.

³⁶ Adrian Macovei, *ouv. cité*. (III), in *Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie A. D. Xenopol*, XXI, 1984, pp. 210-211.

l'unité et de la hiérarchisation stricte de l'administration publique étatique »³⁷. Dans les années 1850 et au début des années 1860 plusieurs projets de réformes de l'administration locale, militant pour la décentralisation administrative, ont été proposés par Barbu Catargiu en 1857, Vasile Boerescu (*La Roumanie après le Traité de Paris du 30 mars 1856*, parue en 1859) et Ion Ghica (*Reorganizarea României. Partea întâi. Comuna*, 1861).

La dénomination utilisée pour désigner le chef du département a été changée au cours des années 1850 en celle d'*administrator* (administrateur). À partir du début des années 1860, dans les actes administratifs, dans la presse et dans l'ensemble de la population commence d'être employée la dénomination de *prefect* (préfet), terme qui s'est maintenu jusqu'en 1949.

Le plus haut fonctionnaire dans l'arrondissement (*sub-cârmuitor /privighetor de ocoale*) a vu aussi son nom remplacé dans les années 1850 par une dénomination moderne, *sub-administrator* (sous-administrateur) qui reflétait une certaine occidentalisation de la société. La population employait encore en un sens péjoratif l'ancien terme de *zapciu*, par lequel on voulait souligner le caractère oppressif des sous-préfets envers les paysans. À partir de 1860 dans les dossiers administratifs, parallèlement avec l'emploi du terme préfet, on a commencé à utiliser celui de sous-préfet pour désigner le principal agent du pouvoir central au niveau de l'arrondissement. Dans la Dobroudja, acquise par la Roumanie en 1878, jusqu'au début des années 1890 le chef d'arrondissement était désigné du nom d'*administrateur (d'arrondissement)*³⁸. En 1901, pour peu de temps, on a essayé un changement dans l'administration territoriale par la création du réviseur communal (*revizor comunal*) qui avait des attributions semblables à celles du sous-préfet, fonction qui continuait d'exister. En 1904, l'ancien sous-préfet est devenu inspecteur communal (*inspector comunal*), dénomination changée encore une fois en 1908 en celle d'administrateur d'arrondissement (*administrator de plasă*).

Évolution du nombre de départements

Année	1862	1880	1914	1920	1925	1940
Nombre	33	32	34	76	71	60

Évolution du nombre d'arrondissements

A.	1864	1880	1882	1892	1896	1904	1905	1906	1908	1914	1925	1938
N.	163	167	119	227	116	406	150 ³⁹	258	372	221	407	429

³⁷ M. Guțan, *ouv. cité*, 2005, p. 52.

³⁸ Le choix du gouvernement roumain de désigner autrement le chef d'arrondissement dans la Dobroudja peut paraître étrange et l'explication n'en est pas évidente. Nous considérons que par la dénomination d'administrateur, les autorités roumaines voulaient exprimer leur attention à l'égard de cette nouvelle province, tout en soulignant, d'autre part, son statut particulier dans l'État roumain.

³⁹ Loi du 1^{er} avril 1905.

Dans l'entre-deux-guerres le chef d'arrondissement apparaît sous la dénomination de préteur (*pretor*), dans les lois administratives de 1925, 1936, 1938 et prime préteur (*prim pretor*)⁴⁰ dans la loi décentralisatrice de 1929. Par la loi de l'unification administrative du 14 juin 1925, la dénomination qui désignait l'ancien directeur de préfecture a été remplacée par celle de sous-préfet. Pour assurer une lecture facile du texte nous avons choisi d'utiliser plutôt la dénomination de chef d'arrondissement pour désigner le sous-préfet/ inspecteur communal/ administrateur d'arrondissement/ préteur/ prime préteur et d'employer le moins possible celle de sous-préfet. En ce qui concerne le chef de la chancellerie de la Préfecture nous avons préféré sa première dénomination, celle de directeur de préfecture au lieu de celle de sous-préfet.

Conservatisme versus modernisation. Essais et projets de réforme, 1859-1892

L'un des premiers décrets-lois sur l'administration locale après la réalisation de l'unification administrative de la Moldavie et de la Valachie visait, en 1861, une nouvelle fonction : celle de chef de la chancellerie de la préfecture, une sorte d'adjoint du préfet⁴¹. Il est intéressant de souligner d'abord qu'en ce qui concerne le préfet et le sous-préfet nous ne disposons pas d'un tel règlement, constat qui s'explique simplement par le fait que seule la fonction de directeur de préfecture était une création. Le directeur de la préfecture était le chef hiérarchique de tous les fonctionnaires de la préfecture⁴² ; en outre, il devait mener à bien les devoirs du préfet dans son absence du chef-lieu du district ou en cas de maladie. La fonction de directeur de préfecture était semblable à celle du secrétaire général de préfecture en France. La création de cette nouvelle fonction et l'étude de

⁴⁰ La dénomination de *pretor* tire son origine du latin (*praetorius*) où elle désignait la plus haute fonction dans l'armée après celle de consul, ainsi qu'un haut magistrat élu. En Transylvanie, le (*proto*) *pretor* est la traduction roumaine du chef de cercle administratif (*főszalgabiró*) sous le régime hongrois. Il est intéressant de noter que le mot *pretor* dans l'espace roumain n'a survécu que dans la République de Moldavie (l'ancienne Bessarabie) où il désigne le chef de l'administration des arrondissements (*sectoare*) de la capitale Chişinău. Les *pretori* de la ville de Chişinău sont des fonctionnaires publics, nommés par le Conseil de la ville, sur proposition du maire; ils sont les représentants du maire dans l'arrondissement.

⁴¹ Décret n° 697 du 1861, in *Collecțiune de legiurile României ...*, p. 803.

⁴² « Le directeur de préfecture a le devoir d'observer le degré de discipline de ses adjoints et de tous les employés de la chancellerie de la Préfecture, et pour n'importe quelle désobéissance de la règle ou non-accomplissement de leurs devoirs, le directeur expose au préfet ses constats et si la situation ne s'améliore pas il présente au préfet un rapport par écrit, et si dans ce cas non plus le préfet ne prend pas des mesures, le directeur peut rapporter au Ministère en lui présentant les abus en question ». *Collecțiune de legiurile României ...*, pp. 803-804.

l'activité des préfets et des demandes faites par les ministres de l'Intérieur de l'époque nous révèlent que les devoirs et même le statut des membres de l'administration préfectorale s'occidentalisèrent par l'adoption et surtout l'adaptation du modèle français dans l'espace roumain. Ce phénomène a été mis en place par la modification de la législation et par les administrateurs (les ministres de l'Intérieur et certains membres de l'administration préfectorale).

Même si jusqu'en 1892, la Roumanie n'a pas connu de loi sur l'organisation du ministère de l'Intérieur ou de lois qui se penchent exclusivement sur la fonction de préfet et de sous-préfet, certains des devoirs de ces «serviteurs de l'État» étaient esquissés dans d'autres actes législatifs et circulaires ministérielles. Les attributions, les devoirs et même la conduite des agents du pouvoir central ont été mieux précisés dans des circulaires du Premier ministre Mihail Kogălniceanu⁴³. Ainsi, en ce qui concerne notre étude de cas, dans une lettre de janvier 1860, le Premier ministre de la Moldavie demandait aux préfets de nommer comme dans les préfetures, les sous-préfetures et la police des fonctionnaires ayant au moins une formation gymnasiale⁴⁴. Comme en France au début du XIX^e siècle, dans la Roumanie du XIX^e siècle l'absence d'une codification d'une manière précise des devoirs des préfets et des sous-préfets a été suppléée par des arrêtés ministériels concernant le maintien de l'ordre, la tutelle administrative, la santé publique, la lutte contre les brigandages, les calamités naturelles, les émeutes et les révoltes; par des articles de loi sur d'autres institutions étatiques ou par des décrets-lois qui leur ont accordé des devoirs précis et surtout les textes législatifs sur l'organisation des communes et des départements.

Deux des lois qui ont réduit la nécessité d'une codification spéciale des attributions des préfets et des sous-préfets ont été *La loi des communes rurales et urbaines* (le décret no. 394)⁴⁵ et la *Loi des conseils départementaux* (le décret no. 399), toutes les deux promulguées le 31 mars/12 avril 1864 et parues dans le

⁴³ De tels écrits administratifs de l'époque de Cuza peuvent être consultés dans l'ouvrage de Vasile C. Nicolau, *Priviri asupra vechii organizări a Moldovei*, Bârlad, [1913], pp. 243-251.

⁴⁴ Cf. Nicolae Corivan, «Mihail Kogălniceanu și organizarea administrativă a Moldovei în prima sa guvernare din timpul domniei lui Alexandru Ioan Cuza », in *Studii și articole de istorie*, vol. XII, 1968, p. 96.

⁴⁵ La loi des communes rurales et urbaines de 1864 ne décrivait que la relation administrative entre les agents du gouvernement et l'administration locale représentée par les maires et les conseils communaux. Les membres du conseil d'une commune rurale devaient présenter leur démission au sous-préfet et ceux d'une ville au préfet (art. 52). Le sous-préfet était un agent de médiation entre les conseils des communes rurales et le Comité directoire (art. 70), *Lege pentru comunele urbane și rurale a Principatelor-Unite Române*, București, 1865.

Moniteur officiel le 2/14 avril 1864, sous un gouvernement dirigé par Mihail Kogălniceanu⁴⁶.

Par la loi des conseils départementaux de 1864, même si le texte ne le disait pas explicitement, le département recevait la personnalité juridique⁴⁷, conséquence implicite de l'existence d'un patrimoine du département⁴⁸. Le conseil départemental roumain et son organe exécutif, *Comitetul permanent*, ressemblaient beaucoup au conseil provincial et à la députation permanente belges, ainsi qu'au conseil général français⁴⁹. Manuel Guțan apprécie à juste raison qu'«il est difficile de faire une délimitation stricte de l'influence française 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»⁵⁰.

Le Conseil départemental était une autorité collégiale élective⁵¹ avec des attributions délibératives⁵², alors que le Comité permanent était son organe exécutif, formé de trois membres et trois suppléants élus pour une période de quatre ans parmi les conseillers départementaux⁵³. La loi sur les conseils départementaux mentionnait également l'arrondissement, comme unité administrative-territoriale, et le sous-préfet.

En ce qui concerne la loi sur les communes rurales, nous nous limitons à faire seulement quelques remarques. À la tête de la commune rurale, qui jouissait de personnalité juridique, il y avait un conseil et un maire, élus par les habitants jouissant du droit de vote dans la commune. L'élection du maire des

⁴⁶ Ces lois visant l'administration départementale et respectivement rurale avaient comme fondement les projets de loi du 20 novembre/2 décembre 1861 et du 11/23 juin 1862, issus de la Commission Centrale.

⁴⁷ La personnalité juridique du département sera expressément reconnue dans la loi sur l'organisation des autorités administratives extérieures du ministère de l'Intérieur de 1892, et ensuite par la loi des conseils départementaux du 31 mai/12 avril 1894.

⁴⁸ M. Guțan, *ouv. cité.*, 2005, p. 129.

⁴⁹ Dans le cas de la loi communale, son principal artisan M. Kogălniceanu avait indiqué très clairement l'influence belge (*Ibid*, pp. 98-99).

⁵⁰ *Ibid*, p. 98.

⁵¹ L'élection pour le conseil départemental se réalisait sur la base du suffrage censitaire, en respectant les conditions de la loi électorale du 2/14 juillet 1864, mais les électeurs de chaque arrondissement étaient rassemblés cette fois-ci dans un seul collège électoral. Le nombre de membres du conseil départemental a eu l'évolution suivante: par la loi de 1864 deux conseillers pour chaque arrondissement leur nombre variant ainsi de 2 (pour le département de Ismail) à 14 (pour les départements de Dolj Argeș, Iași, Râmnicu-Sărat, Prahova, Mehedinți, Vâlcea, Dâmbovița), se fixant ultérieurement pour chaque département à 12 (1872), 24 (1883), 18 (1894), élues sur quatre ans et demi, et renouvelés tous les deux ans.

⁵² M. Guțan, *ouv. cité.*, 2005, p. 85.

⁵³ L'institution du *comité permanent* a été transformée suite à la loi de 1894 en délégation départementale.

communes rurales devait être approuvée par le préfet, pratique qui s'expliquait par le fait que le premier était également agent du gouvernement. Dans les villes – les communes urbaines – le processus d'élection était un peu plus compliqué, le maire était nommé par le prince régnant parmi les trois premiers conseillers communaux qui avaient réalisé le meilleur résultat.

Même si ces deux lois ne concernaient pas directement l'institution préfectorale⁵⁴, on imposait ainsi une certaine direction de développement du système administratif local, caractérisé par la centralisation administrative et le contrôle politique exercé par le gouvernement. Le préfet recevait le rôle d'organe exécutif, étant seul chargé de l'exécution des actes du Conseil du département ou du Comité permanent. Le préfet, agent (commissaire) du gouvernement auprès du conseil départemental (La loi des conseils départementaux du 2 avril 1864, art. 3) était le président du Comité permanent, ayant le droit de vote et, en cas de partage des voix, le vote décisif. En cas de dissolution du conseil, jusqu'à la nomination d'un nouveau comité directeur choisi par le nouveau conseil départemental, le préfet restait le seul à administrer les affaires départementales (La loi des conseils départementaux du 2 avril 1864, art. 108). La loi sur les conseils départementaux⁵⁵ a interdit aux fonctionnaires des préfectures et des sous-préfectures d'être membres du conseil départemental.

Les législateurs roumains ont préféré et soutenu - jusqu'à la loi administrative du 3 août 1929 - le double rôle du préfet: agent (*commissaire*) du gouvernement et chef de l'administration départementale décentralisée⁵⁶. En ce qui concerne le sous-préfet, il devait informer le Comité permanent sur les irrégularités, les manques administratifs et les abus des administrations des communes rurales, mais, en réalité, il répondait seulement devant le préfet.

La loi sur les conseils départementaux du 31 mars/12 avril 1872 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, ce qui nous permet de mieux comprendre la place de ces fonctionnaires dans le système administratif roumain. Un des principaux changements que cette loi a apportés consistait dans la modification des modalités de nomination des conseils départementaux: le système collégial unique de l'arrondissement a été remplacé par celui des collèges électoraux, utilisé pour l'élection des membres du Parlement.

⁵⁴ La loi communale de 1864 a eu elle aussi une grande importance dans le processus de développement institutionnel de la Roumanie: elle donnait la personnalité juridique aux communes, créant les prémisses pour un régime d'autonomie locale dans un État moderne.

⁵⁵ Loi du 2 avril 1864 sur les conseils départementaux, in *Collecțiune de legiuirile României ...*, pp. 866-876.

⁵⁶ En France, ce problème a engendré de nombreux débats et modifications de lois qui ont limité le pouvoir du préfet, notamment la loi du 10 août 1871, changements qui pourtant n'ont pas influencé le statut de leurs homologues roumains.

Dans le règlement d'application de la loi on précisait pour la première fois les devoirs et le fonctionnement de la chancellerie de la préfecture, comparables à ceux du Comité permanent. Le personnel de la chancellerie, payé en égale mesure par la Trésorerie et par le département, devait s'occuper des activités d'administration générale et d'administration départementale⁵⁷. Le directeur de préfecture était chargé de gérer la préfecture et d'accomplir les obligations du préfet en son absence. Un changement significatif visait le préfet qui cessait d'être le président de l'exécutif du Conseil départemental, le Comité permanent, tout en conservant en échange un rôle de *commissaire du gouvernement* auprès des deux instances administratives et en restant le seul chargé de l'exécution de ces décisions.

En ce qui concerne le sous-préfet, la loi de 1872 prévoyait qu'en plus des attributions d'administrateur, policier et juge de paix, il était aussi responsable de l'inspection des communes rurales en rapportant au Comité permanent, par l'intermédiaire du préfet, les problèmes de son arrondissement, les améliorations, les résultats de ses inspections dans les caisses communales et des contrôles des registres de l'état civil⁵⁸. La loi de 1872 transformait le sous-préfet en un agent de surveillance et de transmission; il n'exerçait aucun pouvoir administratif propre⁵⁹.

Le processus de centralisation de l'administration locale, bien visible dans la loi des conseils départementaux de 1872, a été accentué par la loi des communes rurales et urbaines du 9/21 avril 1874, fait qui contrevenait aux principes énoncés dans la Constitution. La loi de 1874⁶⁰ prévoyait que le maire des communes rurales était nommé parmi les conseillers par le ministère de l'Intérieur, sur proposition du préfet et, que dans les villes, le maire était nommé parmi les conseillers, par décret du prince, sur proposition du ministère de l'Intérieur (art. 82)⁶¹. Le maire est devenu lui aussi un agent, un délégué de l'administration centrale, sous l'autorité du gouvernement (art. 88). En outre, le maire était le seul désigné à administrer la commune, rurale et urbaine (La loi du 9 avril 1874, art. 81). Une fois les libéraux revenus au pouvoir, a été rapidement votée une autre loi communale, celle du 10/22 août 1876, qui était en grande

⁵⁷ Règlement d'application de la loi sur les conseils départementaux, le 1/13 avril 1872, in *Appendice la Collecțiunea de legiurile României Vechi și noi, cite s-au promulgatu de la 1 ianuarie anulu 1871 până la 1 ianuarie 1875 și în continuare*, București, 1875, p. 53.

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Christodul Suliotis, *Elemente de drept constituțional*, București, 1881, p. 66.

⁶⁰ Loi sur les communes urbaines et rurales, décret du 5 avril 1874, promulgué le 9 avril 1874, in *Appendice ...*, p. 149-151.

⁶¹ Dans la loi de 1864, le maire des communes rurales était choisi parmi les électeurs en même temps que les membres du conseil. La nomination du maire devait être approuvée seulement par le préfet. Dans les villes, le maire était nommé par le prince parmi les trois conseillers qui avaient obtenu les meilleurs résultats à l'élection.

partie un retour à la loi de 1864. Les changements initiés par la loi de 1876 ont été achevés par la loi de novembre 1882.

La loi libérale du 1/13 mars 1883 sur les conseils départementaux a mis fin à l'ambiguïté existant 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, chargé, à place du préfet, de l'exécution des décisions du Conseil et du Comité. Le préfet restait commissaire du gouvernement auprès du Conseil, mais son obligation principale était d'assister le président et les membres du conseil.

Dans un des premiers traités de droit administratif roumains, à coté des attributions administratives et d'agent de police judiciaire, George D. Bildirescu en rappelait une autre qui paraît échapper aux autres juristes de l'époque: les attributions du préfet dans l'ordre judiciaire, en ce qui concernait la composition des listes de jurés et des listes de membres de la chambre de commerce⁶². Ainsi, dans cette «fonction», le préfet devait juger les contestations relatives à l'inscription sur les listes en vue de la constitution des chambres de commerce, conformément aux articles 8 et 9 de la loi du 2 octobre 1864, de même qu'il devait se prononcer sur les contestations visant les listes des jurés, conformément à l'article 268 du code de procédure pénale, qui lui donnait le droit de juger cette question en première instance⁶³.

Un texte législatif important qui n'a pas encore fait encore l'objet d'une recherche juridique ou historique est la loi du 21 avril 1867, par laquelle les sous-préfets et les policiers recevaient temporairement des attributions de juges de paix⁶⁴, notamment le droit de juger des affaires civiles. Par la loi du 21 avril 1867 les sous-préfets et les policiers ont reçu d'une manière provisoire des attributions de juges de paix, notamment le droit de juger des affaires civiles. Cette loi, en vigueur jusqu'en 1879, contredisait le principe de séparation des pouvoirs énoncé clairement par la Constitution de 1866. Les sous-préfets ont accumulé la fonction de juge de paix suite aux manques financiers nécessaires à la création de justices de paix, comme le prévoyait la loi judiciaire du 9 juillet 1865⁶⁵.

Les essais d'organisation du ministère de l'Intérieur et surtout d'administration territoriale, promues par Mihail Kogălniceanu, ont été continués après 1866, mais les nombreux projets de loi et les débats dans le

⁶² George D. Bildirescu, *Elemente de drept public și administrativ*, Craiova, 1895, p. 59.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ On rappelle que les agents de l'administration centrale dans l'arrondissement détenaient des compétences judiciaires bien avant 1867, accordées par *Procedura condicii criminale (La procédure criminelle)* du prince Barbu Stirbey ou par la *Code de procédure pénale* de 1864.

⁶⁵ Ioan M. Bujoreanu, *Colecțiune de legiurile României vechi și noi cîte s-au promulgat pene la finele anului 1870*, București, 1873, p. 799.

Parlement ne se sont pas concrétisés avant 1892. Comme dans la France de la même période ou dans d'autres pays européens, la réorganisation de l'administration territoriale a été un thème majeur de débat dans l'opinion publique et au sein des forces politiques. Dans la période 1866-1892, les premiers ministres Ion Ghica, C. A. Rosetti, Theodor Rosetti, le général George Manu (1890)⁶⁶ ont initié des projets de réformes concernant les administrations centrale et locale⁶⁷.

Ion Ghica n'a pas détenu longtemps la fonction de chef du Conseil des ministres de la Roumanie, fait qui ne l'a pas empêché d'être l'auteur de plusieurs initiatives législatives ayant comme but la fondation d'un appareil étatique moderne. Pendant le gouvernement de Ion Ghica, du 15/27 juillet 1866 au 28 février/12 mars 1867, on a rédigé un projet de loi concernant le ministère de l'Intérieur, un texte moderne dans sa conception et ses buts, par lequel on établissait les fonctions et la structure de ce ministère⁶⁸ et les attributions des fonctionnaires publics. Ce projet n'abordait pas les conditions d'admissibilité ou les sanctions appliquées aux fonctionnaires en cas d'infractions ou désobéissance à la loi. En revanche, on accordait plus d'attention à la fonction de préfet, de sous-préfet et de directeur de préfecture et à d'autres fonctions publiques. Le projet ne précisait pas, mais ne niait pas non plus le double rôle du préfet (agent du gouvernement et chef des autorités locales), en présentant d'une manière très claire les nombreuses attributions du préfet dans sa qualité d'agent du pouvoir exécutif – l'agent de tous les ministres et le gardien de tous les services publics.

⁶⁶ M. Guțan, *ouv. cit.*, 2005, pp. 150-151.

⁶⁷ Pendant cette période, parallèlement au processus officiel de rédaction des projets de loi, nous signalons aussi des projets de réforme rédigés par des notabilités locales, politiciens, juristes, une pratique qui se poursuivait depuis la première moitié du XIX^e siècle. Parmi ces essais on y trouve le mémoire du général Theodor Balș envoyé en 1867 au Conseil des Ministres et à Carol I. Écrit en français, le texte plaidait pour une plus grande indépendance dans l'administration locale, pour ce que de nos jours on appelle déconcentration administrative. L'auteur se demandait comment il était possible d'abandonner la Moldavie à la discrétion des préfets, des sous-préfets, des maires et des tribunaux judiciaires, en proposant comme solution un gouverneur pour cette région. *Mémoire sur l'administration actuelle de la Moldavie*, ANIC, fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrativă* (2601), ds. 397/1867, passim.

⁶⁸ Dans ce projet, le ministère de l'Intérieur était organisé en deux services et plusieurs directions: le service central (la direction générale administrative – deux directions, la direction du service sanitaire central, la direction du Télégraphe et de la Poste, la direction générale des prisons) et le service extérieur (les préfectures, les sous-préfectures, la préfecture de la police de Bucarest, la police des villes, auxquels s'ajoutaient les établissements pénitentiaires et les centres de travaux forcés et correctionnels et les services locaux du télégraphe et de la poste), ANIC, fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrativă* (2601), ds. 396/1867, f. 3 v. – 4 r.

Les attributions du préfet touchaient toutes les sphères de la vie publique (art. 16-31): la police et l'ordre public, la salubrité et la propreté, l'administration des biens des fonds publics, l'application de la loi, la moralité publique, le développement de l'industrie et du commerce, la tutelle sur les Églises et les prêtres. Ce projet contenait beaucoup d'éléments de modernité, dont l'article qui mentionne que les décisions du préfet étaient obligatoires, mais qu'il était, d'autre part, responsable de ses actes. Nous considérons que les initiateurs de ce projet prévoyaient la bureaucratisation excessive du pays et la nécessité de nommer dans cette fonction des hommes forts avec un champ d'action et de pouvoir étendus. Ainsi un article qui a été effacé précisait que: « toutes les questions d'ordre administratif prévues par les lois sont résolues par le préfet sans qu'il fasse appel au ministre»⁶⁹.

Un seul article présentait la fonction de directeur de préfecture qui devait recevoir une autorité plus limitée que celle prévue par le règlement de 1861, en vigueur en 1867. Il restait chef de la chancellerie de la préfecture, remplaçant le préfet en cas d'absence, mais tout en étant responsable de ses actions⁷⁰. En outre, le directeur de préfecture devait contresigner la correspondance et les actes du préfet. En ce qui concerne le sous-préfet (art. 33-41), il devait seulement remplir la fonction d'agent de transmission, de renseignement et de surveillance, administrant l'arrondissement sous les ordres du préfet. Pourtant, comme le préfet, le sous-préfet avait dans son arrondissement des attributions de police, il participait à la collecte des impôts et accomplissait les demandes venant de la part des juges⁷¹. Faire des inspections dans les communes et corriger les problèmes devaient figurer aussi parmi les charges du sous-préfet.

Pendant un nouveau gouvernement dirigé par Ion Ghica (15 décembre 1870 – 11 mars 1871) on a proposé plusieurs projets de loi, y compris sur le ministère de l'Intérieur, démarche continuée sans succès par le gouvernement suivant dirigé par le conservateur Lascăr Catargiu. Par rapport au projet de 1867, les attributions des préfets, des sous-préfets et des directeurs de préfecture étaient presque les mêmes, à l'exception du fait que le préfet pouvait suspendre, en cas d'infraction, n'importe quel fonctionnaire qui lui était subordonné, sous réserve d'en rendre immédiatement compte au Ministère ; quant aux sous-préfets, aux policiers et aux directeurs de préfecture, le préfet ne pouvait pas les suspendre sans l'accord préalable du Ministère⁷².

Sous les gouvernements libéraux de 1876 à 1888, l'institution sous-préfectorale a été un des sujets principaux dans deux projets de loi sur

⁶⁹ *Ibid*, f. 6 v. – 8 v.

⁷⁰ *Ibid*, f. 8 v.

⁷¹ *Ibid*, f. 8 v., 18 r.

⁷² *Ibid*, (2602), ds. 299/1871, f. 11 r.

l'organisation du ministère de l'Intérieur⁷³, plutôt deux vaines tentatives de changer les attributions et les devoirs du sous-préfet pour en faire un fonctionnaire modèle. Le premier projet de loi, rédigé par le ministre de l'Intérieur, C. A. Rosetti, a eu comme conséquence la réduction du nombre des sous-préfets de 167 à 119, à partir du 1/13 avril 1882⁷⁴. Six ans plus tard, en 1888, sous l'impact des émeutes paysannes, le Premier ministre, et ministre de l'Intérieur, le conservateur Theodor Rosetti a cherché à changer d'une manière radicale la fonction de sous-préfet. La démission de son gouvernement a rendu impossible la promulgation d'un projet de loi qui prévoyait le remplacement des sous-préfets par des chefs de canton/*șef de canton* ou des commissaires d'arrondissement/*comisar de ocol*, pour lesquels on aurait dû créer 400 postes ; leurs attributions ne différaient pas trop, mais on codifiait mieux leurs devoirs et leur rôle dans l'engrenage administratif.

La législation sur les agents du pouvoir central dans le territoire dans la dernière décennie du XIX^e siècle: les lois de 1892

Longtemps attendues, la loi sur l'administration centrale du ministère de l'Intérieur (du 19/31 avril 1892) et la loi sur l'administration territoriale du même ministère ont accordé plus de stabilité et des droits pour les fonctionnaires, contribuant ainsi au processus de professionnalisation des fonctionnaires publics et à la modernisation de l'appareil étatique. À partir de 1892, plusieurs lois et modifications significatives des lois ont été adoptées, la grande partie d'entre elles concernant la fonction de sous-préfet.

La loi du 1/13 novembre 1892⁷⁵ sur les « services extérieurs » du ministère de l'Intérieur prévoyait que dans chaque département, les affaires générales de l'État soient gérées par un préfet aidé par une administration constituée au niveau de la préfecture formée d'un directeur, un chef de bureau, un archiviste, un greffier (*registrator*) et des copistes (art. 8-9) et par le personnel des sous-préfectures. Au niveau de la division du département, l'arrondissement, figurait comme agent du gouvernement un sous-préfet, aidé par un adjoint et un «archiviste-registreur-copiste» (art. 10-12).

Par la loi sur l'administration extérieure de 1892, la place du préfet dans la hiérarchie du ministère de l'Intérieur ainsi que dans l'administration territoriale et sa subordination envers diverses institutions ont été bien précisées. Il était subordonné au ministre de l'Intérieur et, en raison de ses attributions, également, aux autres ministres. Le préfet était responsable de la préservation des droits de l'État dans sa relation avec les citoyens, les départements, les communes et toute

⁷³ D'autres projets sur l'organisation du ministère de l'Intérieur ont été débattus en 1868, 1871, 1874, 1878.

⁷⁴ *Dezbaterile Adunării Deputaților, DAD*, no. 74, 11 mars 1882, séance du 10 mars 1882, p. 1190.

⁷⁵ *Monitorul oficial (MO)*, no. 169, 1/13 novembre 1892, pp. 4905-4908.

personne juridique ; il 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)⁷⁶, il disposait du droit d'user de la force publique contre des rébellions, des émeutes, des 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 en charge la police administrative et préventive de son département, ayant aussi le droit d'instituer des règlements, s'ils étaient approuvés par le Ministre de l'intérieur (art. 16).

La dignité de chef de l'administration départementale conférait au préfet de vastes attributions, caractéristiques aux directions spéciales du ministère de l'Intérieur ou aux autres ministères. Ainsi, 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. Il devait intervenir en cas de calamités naturelles (inondations, incendies, épidémies). Il était délégué par le ministère des Affaires Étrangères à délivrer des passeports, à l'exception des villes où il y avait un préfet de police (art. 25). En sa qualité de représentant du gouvernement central, le préfet devait être présent et présider toutes les cérémonies publiques et officielles dans le chef-lieu du département, à l'exception des villes où étaient cantonnés des commandants de corps d'armées.

Dans la loi du 1^{er} novembre 1892 on prévoyait de restreindre l'indépendance des fonctionnaires publics, le préfet ayant le droit de veiller sur tous les employés administratifs de l'État, du département, des communes et des établissements d'utilité publique et rapportant immédiatement à l'autorité de laquelle dépendaient ces fonctionnaires (art. 19).

L'institution du préfet a fait l'objet d'une réforme deux ans plus tard, en 1894, par la loi sur les conseils départementaux du 31 mai/12 avril 1894. À l'intérieur de l'administration locale décentralisée le changement visait l'organe exécutif du conseil départemental, le comité permanent. Un premier changement concernait son nom, changé en celui de «Délégation départementale», ainsi que sa structure et ses attributions. La Délégation départementale était composée de trois membres et trois suppléants, dirigés par le doyen d'âge, tous élus pour deux ans parmi les membres du conseil. Cette instance avait son siège à la préfecture, le

⁷⁶ Les attributions du préfet et du sous-préfet de maintenir l'ordre et la sûreté publique se sont accrues 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.

préfet étant obligé d'y participer. On observe que la Délégation départementale 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 budgétaire⁷⁷. En échange, le préfet 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 Conseil⁷⁸. Un autre changement réalisé par la loi sur les conseils départementaux de 1894 consistait dans le fait que le conseil perdait le droit de nommer ses fonctionnaires.

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 urbaines⁷⁹. En ce qui concerne les communes rurales, la loi de 1904 précisait très explicitement que les maires exerçaient leurs attributions policières sous le contrôle des préfets.

La fonction de directeur de préfecture était décrite en quatre articles seulement (Loi du 1^{er} novembre 1892, art. 26-28, art. 48). Ce fonctionnaire était le chef de la chancellerie de la préfecture et il devait remplacer le préfet en cas d'absence de celui-ci⁸⁰. À la différence des textes des lois antérieures, ce fonctionnaire cessait d'être simultanément le chef de la chancellerie de la Préfecture et le secrétaire du Comité permanent. Par la loi sur les conseils départementaux de 1894, le caractère fort centralisateur opéré par les conservateurs est aussi visible par le droit que le directeur de préfecture, jusqu'alors seulement agent du gouvernement, prenait, sous l'artifice de la délégation, en cas d'indisponibilité du préfet et dans les responsabilités de celui-ci dans les affaires locales du département.

Les articles concernant la fonction de sous-préfet occupaient un espace plus grand. En principe, le sous-préfet préserve son rôle d'exécution, mais dans les cas de force majeure il pouvait prendre des mesures qu'il considérait utiles. Il avait l'obligation de prendre des mesures garantissant la sûreté générale de son arrondissement, la protection et la police des foires, des locaux publics et des routes, l'intervention contre les rébellions, « les réunions séditieuses ou bruyantes » ou contre d'autres événements qui auraient pu menacer l'ordre public. A cette fin, il avait le droit d'ordonner l'intervention de la force armée cantonnée dans son arrondissement. Comme officier de police et comme

⁷⁷ M. Guțan, *ouv. cité.*, 2005, p. 157.

⁷⁸ *Ibid*, p. 158.

⁷⁹ *Ibid*, p. 198.

⁸⁰ Les devoirs incombant aux trois catégories d'agents de l'État dans le département ont été plus explicitement présentés dans le Règlement d'application de cette loi, *Monitorul oficial (MO)*, no. 171, 3/15 novembre 1892, pp. 5033-5038.

auxiliaire du ministère public, le sous-préfet recevait des fonctions policières et judiciaires⁸¹: arrêter les personnes qui tombaient sous l'incidence du Code Pénal et l'obligation de collaborer avec le tribunal. Comme le préfet, au niveau de son arrondissement, le sous-préfet devait prendre des mesures en cas de calamités naturelles, et il avait le droit d'inspecter les hôpitaux, les prisons, les institutions de bienfaisance, etc. Il était en contact et à la disposition des agents techniques chargés de la construction ou de l'entretien des routes. Le sous-préfet devait accomplir tous les ordres et les instructions qu'il avait reçus de la part du préfet, pour l'application des lois et l'exécution des mesures propres à l'administration, il devait informer le préfet sur toutes les activités qui avaient eu lieu dans son arrondissement, préfet auquel il présentait d'ailleurs des rapports mensuels.

Les lois de 1892 sur le ministère de l'Intérieur et d'autres lois et règlements sur les ministères et les institutions publiques établissaient des conditions d'admissibilité pour les fonctionnaires publics qui démontraient une certaine volonté des législateurs d'édifier un appareil étatique moderne et efficace.

La loi sur l'administration territoriale de 1892 mentionnait le niveau minimum d'études requis du directeur de préfecture et du sous-préfet, mais non du plus important agent de l'État au niveau local: le préfet. Ainsi, pour devenir sous-préfet, il était obligatoire d'être diplômé d'une faculté de Droit ou des Sciences de l'État. Cette condition était considérée par le député libéral C. I. Stoicescu comme normale, vu le « progrès de civilisation que traverse le pays » et de fait que « le nombre d'hommes aptes à être nommés dans l'administration a augmenté »⁸².

Le préfet, le directeur de la préfecture et le sous-préfet étaient nommés par décret royal, à la suite à la recommandation du ministre de l'Intérieur⁸³.

La loi de 1892 a donné de la légitimité à la fonction de sous-préfet à une époque où la question de leur suppression était envisagée, notamment par l'opposition libérale (le programme de Iasi de 1892). Le statut et l'importance dans l'engrenage administratif du sous-préfet ont été confirmés: il pouvait être perçu comme une sorte de préfet au niveau de l'arrondissement, il avait des devoirs d'administrateur et de tutelle des communes de sa circonscription

⁸¹ Les attributions qu'avaient le sous-préfet de maintenir l'ordre et le contrôle qu'il exerçait sur les communes rurales au nom de l'autorité centrale se sont renforcées avec la *Loi de la gendarmerie rurale* du 1^{er} septembre 1893. La gendarmerie rurale dépendait du ministère de l'Intérieur, du ministère de la Guerre et du ministère de la Justice. À cette époque-là, au niveau de l'arrondissement, les unités de la gendarmerie étaient subordonnées au sous-préfet.

⁸² *DAD*, no. 24, 31 mars 1892, séance du 20 mars 1892, p. 278.

⁸³ Si le préfet était considéré comme haut fonctionnaire, dans le cas du directeur et du sous-préfet ont appliqué l'article 25 de la loi sur l'administration centrale du ministère de l'Intérieur par lequel les fonctionnaires rétribués avec plus de 200 lei par mois étaient nommés par décret royal (*MO*, 19 avril/1^{er} mai 1892, p. 412).

d'arrondissement, mais sa fonction essentielle était celle d'agent de transmission, par accomplissement des ordres du préfet et remontée d'informations vers celui-ci.

Supprimer les sous-préfets ou faire augmenter leur nombre?

Si les fonctions de préfet et de directeur de préfecture ont connu une relative stabilité jusqu'à la loi d'unification administrative de 1925, l'institution du sous-préfet⁸⁴ a fait l'objet de nombreux projets de réforme et de lois qui posaient la question de sa suppression ; ces débats étaient contemporains avec les discussions sur le même sujet en France⁸⁵. Dans les deux pays, cette question a été envisagée pour des raisons d'économie budgétaire, pour réaliser la décentralisation administrative du pays ou par ceux qui voyaient le sous-préfet comme inutile. L'insécurité de la fonction de sous-préfet n'est pas due uniquement à la lutte politique entre les libéraux et les conservateurs, mais essentiellement à la tentative de certaines forces progressistes (non seulement des libéraux, mais aussi des conservateurs), de combattre la corruption, le contrôle des élections par l'intermédiaire de l'administration, d'une part, et, d'autre part, de faire de l'administration un corps efficace et moderne. La modernisation de l'appareil étatique et notamment de l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur, la moins avancée et la plus exposée à une image négative, a trouvé dans la fonction de chef d'arrondissement un point d'application idéal. Au niveau local la professionnalisation de cette fonction moyenne (diplôme universitaire en sciences administratives requis, ancienneté, examen de capacité, la stabilité dans la fonction) a donné le signal pour la professionnalisation des fonctions d'agent d'État en bas de l'échelle (le notaire, l'adjoint de sous-préfet) et en haut (le directeur de préfecture).

L'action législative qui devait exprimer la pensée des libéraux, revenus au pouvoir en octobre 1895, était un projet de loi sur l'organisation de l'administration locale (1896) ayant comme but la décentralisation administrative. Parmi les libéraux il y avait des voix qui militaient pour accorder à l'arrondissement la personnalité juridique, comme c'était le cas pour la commune et pour le département, et pour la suppression des sous-préfets. Ce

⁸⁴ Il nous semble utile de noter qu'en Roumanie, le département (*judet*) a fait l'objet sinon de demandes de suppression au moins de rénovation, visant essentiellement la création d'unités administratives plus grandes, les régions. De grandes juristes de l'entre-deux-guerres comme Anibal Teodorescu considéraient le *judet* « en grande partie comme une création artificielle » (A. Teodorescu, « Viitoarea organizare administrativă a României », in *Constituția României în dezbateră contemporanilor*, Bucarest, Humanitas, 1990 [1923], p. 416).

⁸⁵ Sur la question de la suppression des sous-préfets en France: Vida Azimi, « De la suppression des préfets. Chronique d'une mort ajournée », in Marc Olivier Baruch et Vincent Duclert (dir.), *Serviteurs de l'État: une histoire politique de l'administration française (1875-1945)*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 245-260.

dernier point a engendré des dissensions à l'intérieur du parti. Les élections approchaient et, d'autre part, le gouvernement n'avait pas réussi à proposer une alternative législative. Le Premier ministre libéral, D. A. Sturdza, observait : «Les sous-préfets sont un élément inutile dans l'administration du pays [...]. Par qui pouvons-nous les remplacer? Je ne crois pas qu'on puisse mettre quelqu'un d'autre à leur place [...]. Il faut penser comment organiser la commune et l'administration supérieure, de manière à nous dispenser de cet intermédiaire inutile et coûteux [...] les préfets, les sous-préfets pourrissent dans leurs bureaux et ils ne vont pas inspecter, conseiller, instruire»⁸⁶. Néanmoins, à ce moment, les libéraux ont renoncé à la suppression des sous-préfets.

Le rapport de la commission de députés responsable de ce projet de 1896 a exprimé la volonté de changer le régime de l'arrondissement qui jusque là «avait comme but d'avoir dans le département d'autres agents directs du pouvoir central à côté des préfets. Vous comprenez donc que nous parlons de cette institution maudite des sous-préfets condamnée solennellement dans notre programme»⁸⁷. Par ce projet, le sous-préfet devait devenir un fonctionnaire au pouvoir limité à celui d'agent de surveillance, nommé par le conseil départemental, et non pas par le ministre de l'Intérieur suite à la recommandation du préfet. Un pas en avant dans ce projet échoué a été la tentative de constituer à Bucarest une Commission Supérieure de Contrôle, destinée à contrôler l'activité des autorités administratives. Ces actions législatives et les débats sur l'institution de la sous-préfecture n'ont eu comme résultat que la diminution du nombre de sous-préfets de 226 à 119 individus.

Au début du XX^e siècle, notamment pendant les gouvernements libéraux, le sous-préfet et parfois aussi le préfet sont revenus dans les projets de réforme législative. De nombreux membres libéraux se sont rappelés les stipulations du Programme de Iasi de 1892. En 1901, le ministre de l'Intérieur, le libéral P. S. Aurelian, a initié un projet de loi pour limiter le nombre des sous-préfets à 96 personnes, en essayant de créer une autre fonction destinée à se charger des attributions du sous-préfet : le *chef de canton* (*șef de canton*), ultérieurement appelé *réviseur communal* (*revizor comunal*). Cette démarche n'a pas eu le succès escompté. Recruté parmi les anciens sous-préfets, le réviseur communal a reçu des attributions semblables à celles du sous-préfet, qui était maintenu. Le réviseur communal n'était pas responsable d'un arrondissement précis et dans chaque département, l'un d'entre eux accomplissait également la dignité de directeur de la préfecture. Même si on voulait faire disparaître le sous-préfet, au moins comme dénomination, une année plus tard on allait renoncer aux réviseurs communaux.

⁸⁶ DAD, 6 février 1896, no. 21, séance du 31 janvier 1896, p. 198.

⁸⁷ *Présentation des motifs au projet de loi de l'organisation de l'administration locale*, DAD, no. 60, 25 avril 1896, séance du 19 avril 1896, p. 944.

Une modification importante du système de l'administration territoriale a été réalisée par la loi portant sur «l'organisation des communes rurales» du 1/14 mai 1904⁸⁸ modifiée le 1/14 avril 1905. L'intention du législateur était d'accroître la stabilité de ce fonctionnaire, et même de le dépolitiser. On assiste à la dégradation symbolique de la fonction de chef d'arrondissement, non seulement au niveau des attributions, mais aussi en ce qui concernait son niveau professionnel, et même son recrutement. Le nom de sous-préfet cessait d'exister, fait qui pour les libéraux équivalait à l'accomplissement de l'un de leurs buts politiques (la suppression de la fonction de sous-préfet), mais la plupart de ses attributions allaient être reprises par un nouveau fonctionnaire, l'inspecteur communal (*inspector comunal*). Et pourtant, l'institution en tant que telle ne changeait pas essentiellement, l'inspecteur communal était en fait l'ancien sous-préfet roumain, semblable au sous-préfet français. Il n'avait pas le droit d'administrer des propriétés agricoles, ni même de posséder des propriétés dans son arrondissement (Loi du 1/14 mai 1904, art. 189-190)⁸⁹, faits qui s'expliquent par le souci du PNL de limiter le nombre de notabilités locales qui pouvaient accéder à ces fonctions publiques. La voie était enfin ouverte aux jeunes diplômés. En outre, l'inspecteur communal n'avait pas le droit d'exercer des activités politiques, fait considéré comme un délit d'abus de pouvoir. Une seule exception a été admise : son droit de vote. L'inspecteur communal était obligé de faire des inspections dans les communes, non pas une fois par mois comme avant, mais au moins deux fois par mois. Une des attributions nouvelles mentionnées par la loi de 1904 concernait son rôle d'agent statistique.

L'évolution législative, comparée aux lois antérieures était donnée par la stabilité des inspecteurs communaux – adoptée en 1905 par un décret de modification de la loi de 1904 -, par l'imposition d'un concours de capacité et par la condamnation de la fonction d'agent électoral du chef d'arrondissement.

L'attribution principale de l'inspecteur administratif était le maintien de l'ordre. Pendant la révolte paysanne de 1907⁹⁰, dans de nombreux arrondissements, les préfets et les inspecteurs communaux n'ont pas su apprécier l'ampleur des révoltes et ils n'ont pas réussi à étouffer les mécontentements dès leur début, même s'ils pouvaient faire appel à la gendarmerie ou même à l'armée. Les hommes politiques ont changé la fonction d'inspecteur communal en celle d'administrateur d'arrondissement. Cette dénomination mettait l'accent sur son attribution principale d'administrateur, perçue comme étant plus

⁸⁸ *MO*, no. 26, le 1/14 mai 1904, pp. 985-1009.

⁸⁹ L'inspecteur communal ne pouvait pas occuper d'autre fonction publique et il n'avait pas le droit d'exercer une autre profession ; on lui interdisait de pratiquer des activités commerciales, d'être membre des conseils d'administration ou d'être censeur des sociétés commerciales, industrielles, agricoles ou financières.

⁹⁰ À ce sujet voir Philip Gabriel Eidelberg, *The Great Romanian Peasant Revolt of 1907. Origins of a modern Jacquerie*, Leiden, 1974.

importante que ses devoirs classiques de contrôle, et qu'il ne devait plus être un intermédiaire entre le préfet et les maires des communes rurales. La loi mentionnait aussi que l'administrateur était le délégué du procureur dans les enquêtes judiciaires.

Les administrateurs étaient nommés comme auparavant par décret royal, mais cette fois-ci selon leur classification à l'examen, passé à l'entrée dans le corps. Leur nombre avait monté à 393 personnes⁹¹ et ils étaient divisés en deux classes⁹² (160 dans la première, 233 dans la deuxième) et distribués dans 372 arrondissements (les administrateurs de la première classe sans poste devaient être délégués comme directeurs de préfecture). Le législateur a essayé de rendre cette fonction accessible uniquement à ceux qui possédaient autant d'expérience professionnelle que d'études. Un aspect négatif de la loi de 1908 a consisté en cela que, si en 1904 c'était le Ministère Public ou cinq électeurs de l'arrondissement qui pouvaient rappeler en justice l'inspecteur communal, la loi de 1908 fait monter leur nombre à dix⁹³.

En 1911, à l'occasion de la discussion d'un nouveau projet de loi sur l'administration locale, le ministre de l'Intérieur, le conservateur Alexandru Marghiloman, s'est concerté avec les préfets sur l'avenir de la fonction de chef d'arrondissement. Dans ce projet, le pouvoir de décision de l'administrateur d'arrondissement était renforcé, son autorité étant étendue non seulement sur les fonctionnaires administratifs et communaux, mais aussi sur les percepteurs, les agents du service technique, du service sanitaire et vétérinaire, et cela d'une manière différente du contrôle exercé auparavant par la préfecture⁹⁴. En compensation, on proposait l'augmentation du traitement des chefs d'arrondissement, considéré comme insuffisant, comparé à celui d'autres fonctionnaires publics recrutés dans des conditions d'admission semblables, leur inamovibilité, l'amélioration des conditions de travail, un logement et un secrétaire archiviste à leur disposition. De plus, s'ils passaient en jugement, les chefs d'arrondissement restaient en fonction au moins jusqu'à la sentence de la Justice⁹⁵.

Les suggestions des préfets concernant la modification de « la loi des communes » comprenaient des propositions différentes d'un département à l'autre. Ainsi, certains préfets proposaient de revenir, pour l'administrateur d'arrondissement, à l'ancien terme de sous-préfet, de lui donner des garanties de

⁹¹ *MO*, no. 22, 29 avril 1908, p. 934.

⁹² La loi de 1908 disposait que les administrateurs ayant passé au moins quatre ans dans le poste appartenaient à la première classe.

⁹³ *MO*, no. 22, 29 avril, 1908, p. 934.

⁹⁴ ANIC, fonds *Ministerul de Interne. Divizia administrației centrale* (330), ds. 8/1911, f. 18 r.

⁹⁵ *Ibid*, f. 18 r., 18 v., 19 r.

stabilité et l'augmentation du salaire (le préfet de Ialomița)⁹⁶. Nous avons rencontré même des cas où les préfets soutenaient la suppression des administrateurs (le préfet de Vaslui)⁹⁷.

Conclusions

Dans un État centralisateur comme ce fut le cas de l'État roumain, la fonction de préfet avait une importance particulière. Le préfet avait une double qualité : agent du gouvernement et chef de l'administration locale décentralisée. L'intérêt du gouvernement était de confier cette fonction à des personnes fidèles au parti politique au pouvoir, prêts à servir leurs demandes officielles ou d'autres requêtes. Ce problème était au cœur de la nomination des préfets et acquiert un caractère plus particulier après la Première Guerre mondiale. Dans le Vieux Royaume, les hauts fonctionnaires du ministère de l'Intérieur n'étaient pas assez forts et manquaient des moyens pour imposer leurs candidats, alors qu'au niveau local c'étaient les notables qui réclamaient ce poste.

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 »⁹⁸. De cette manière, les fidèles du parti et les notables du département pouvaient aisément accéder à ces postes. Néanmoins, pour toute la période étudiée, 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 remplacés dans l'exercice de ce métier par des avocats ou d'autres représentants des professions intellectuelles. Néanmoins, cette fonction reste une fonction politique.

Quant aux autres projets de réforme de la fonction de chef d'arrondissement, que ce soit dans les débats parlementaires ou dans les programmes politiques, les hommes politiques roumains ont toujours exprimé leur volonté de modifier les conditions d'admissibilité ou le rôle des sous-préfets dans l'arrondissement, jusqu'à la suppression de cette fonction. Même si la volonté de conférer aux fonctionnaires publics une certaine stabilité dans le poste et d'assurer la décentralisation administrative est exprimée, les débats

⁹⁶ *Ibid*, f. 25

⁹⁷ *Ibid*, f. 77.

⁹⁸ *DAD*, no. 48, 23 mai 1892, la séance de 18 mai 1892, p. 683.

politiques révèlent l'existence de deux courants dominants : les libéraux, qui sont plus favorables à la suppression des chefs d'arrondissement, et les conservateurs, qui leur accordent une plus grande importance dans l'appareil administratif. Après 1908, à la suite d'une épuration dans l'administration régionale, le chef d'arrondissement tend à devenir un personnage d'un prestige moindre, mais il reçoit plus de stabilité et d'indépendance dans l'exercice de ses actes administratifs.

Le fonctionnement de l'État moderne devait reposer non seulement sur une législation cohérente et précise, mais également sur un personnel instruit et expérimenté. D'autre part, le fonctionnaire public a été perçu comme un agent électoral et (ou) un électeur du parti de gouvernement. Dans le dernier tiers du XIX^e siècle notamment, chaque parti politique arrivé au pouvoir changeait une partie de l'appareil administratif, tout d'abord pour gratifier ses partisans politiques en leur offrant des emplois. Mais, par l'adaptation, voir l'imitation du modèle institutionnel et législatif français, par l'imposition des lois novatrices, l'élite politique roumaine témoigne d'une volonté de changement.

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, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1924. Finalement, le 14 juin 1925⁹⁹ a été promulguée la loi d'unification administrative. Un des objectifs du gouvernement, considéré comme accompli par cette loi, a été la décentralisation administrative. Par cette loi on voulait consolider l'appareil bureaucratique roumain et créer une relation efficace centre-périphérie. La solution envisagée a été de réaliser une déconcentration des pouvoirs, elle aussi limitée. En fait, le contrôle de l'administration centrale, c'est-à-dire de Bucarest, et des facteurs politiques du Vieux Royaume (Roi, Armée, politiciens) se voulait renforcé. Les sujets de notre recherche, les agents du pouvoir central dans le territoire, représentaient pour les hommes politiques du Vieux Royaume une institution-clé dans la construction d'un État Roumain fort ; cette loi continuait la tradition administrative du Vieux Royaume, même si les nouvelles dénominations de sous-préfet et *pretor* étaient originaires de la Transylvanie.

⁹⁹ Contrairement à la pratique ancienne du Vieux Royaume, en 1925 on a réglementé dans une seule loi tant l'organisation administrative du département que celles des communes rurales et urbaines. *MO*, no. 128, 14 juin 1925, pp. 6850-6893.