

DE L'INSTITUTIONNALISATION DU CONSEIL DES MINISTRES EN ROUMANIE ET AILLEURS

*Mihai Ghițulescu**

Résumé

Les historiens ont accordé très peu d'attention aux détails institutionnels de la politique roumaine moderne. Le meilleur exemple est celui de l'organisation et du fonctionnement du gouvernement, une des institutions fondamentales de tout état. On peut facilement observer que les normes constitutionnelles et légales sont quasi absentes. Dans cet article on propose une brève présentation de la situation du système politique roumain en comparaison avec ceux des pays qui lui ont servi de modèles, ainsi qu'avec les jeunes états voisins.

Mots clés: *gouvernement, conseil des ministres, constitution, loi, coutume*

Les historiens emploient toujours des mots comme «gouvernement», «conseil des ministres», «cabinet», «premier ministre» ou «président du conseil» pour désigner des réalités politiques et juridiques de la seconde moitié du XIXe siècle, c'est-à-dire de la période initiales des démocraties parlementaires européennes. Le discours est généralement juste, au moins parce que les contemporains eux-mêmes employaient les mots fréquemment. Mais il est à la fois un peu dangereux, car on a tendance à penser le passé par des concepts actuels. On crée souvent des malentendus. «Gouvernement» et «premier ministre» du XIXe siècle ne sont pas synonymes parfaits de «gouvernement» et «premier ministre» de nos jours. Tout d'abord, car à cette époque là, le vocabulaire politique était encore flou. Les rapports entre les mots, les actions et les normes étaient ambigus. La pratique du gouvernement a précédé son institutionnalisation formelle.

1. Le cas roumain

Les Règlements organiques de 1831-1832 représentent sans doute le début de la modernisation administrative des Principautés danubiennes. Ils ont créé les départements ministériels spécialisés et des «Conseils des ministres» («Conseils dirigeants») comme organes consultatifs des Princes régnants, les titulaires uniques du pouvoir exécutif. Il n'y avait pas de président de conseil, mais seules les ministres des affaires étrangères («postelnici» ou «secrétaires d'état») avaient le droit de contresigner les actes princiers¹. Mais le processus a été très lent. Ni la Convention de Paris de 1858, ni la Constitution de 1866 n'ont abouti à la formalisation d'un organe exécutif collégial². Selon la Convention, «l'Hospodar gouverne à l'aide des ministres nommées par lui-même» (art. 14) et que «tout

* Lecteur, Université de Craiova, Faculté de Droit et Sciences Sociales, Département de Sciences Politiques, Craiova, 13 rue A.I. Cuza, Craiova, tél. 0040251418515, email: ghitza_roumanie@yahoo.com

¹ I.C. Filitti, *Despre vechea organizare administrativa a Principatelor Române*, București, Imprimeriile E. Marvan, 1935, pp. 72-73; Manuel Guțan, *Istoria administrației publice românești*, seconde édition, București, Editura Hamangiu, 2006, pp. 139-140.

² Pour peu de temps, le Statut octroyé par A.I. Cuza, en 1864, a prévu que les actes du gouvernement étaient pris en conseil des ministres (Paul Negulescu, *Curs de drept constituțional*, București, f.a., p. 431).

acte issu de l'Hospodar doit être contresigné par les ministres compétents» (art. 15). Le conseil n'était mentionné qu'en tant qu'organe provisoire et limité de gouvernement: «en cas de vacance et jusqu'à l'installation du nouvel Hospodar, l'administration sera confiée au Conseil des Ministres» (art. 11)¹. A.I. Cuza est passé au delà du texte, en nommant des conseils permanents (communs pour les deux Principautés, à partir de janvier 1862), menés par des «présidents du conseil des ministres», dont le statut était précaire et le rôle, imprécis, au début². Cette pratique sera très vite perçue comme un des fondements du régime, mais sans recevoir aucune consécration constitutionnelle ou, au moins légale.

La Constitution de 1866 ne parle plus d'un «Conseil des Ministres», mais seulement des «ministres réunis en conseil» auraient exercé «au nom du peuple roumain» «les pouvoirs constitutionnels du prince» en cas de vacance (art. 86). Le mot «gouvernement» apparaît plusieurs fois, mais sans aucune définition ou description. Il semble un synonyme du «pouvoir exécutif», qui était «confié au Prince/Roi» (art. 35). La Constitution ne prévoyait pas l'existence d'un organe exécutif collégial. Tout ce qu'on peut dire sur le «conseil des ministres»/gouvernement/cabinet est basé sur la pratique, qui a généré des coutumes. Il représentait la réunion des dirigeants des départements ministériels en vue de discuter certaines questions politiques et administratives ainsi que d'harmoniser les décisions des ministres, de proposer des projets de lois, règlements ou la nomination des fonctionnaires³. La fréquence des réunions et la cohésion du groupe ont créé l'impression d'une véritable institution étatique, à fonctionnement permanent et autorité propre. Cette conviction est devenue si forte et le conseil des ministres a reçu une consécration juridique implicite par sa présence dans plusieurs lois ordinaires⁴. Un premier pas vers la formalisation a été fait par la Loi de la responsabilité ministérielle de 1879, qui a prévu la responsabilité solidaire des «membres du cabinet» en matière pénale. Il n'y avait pas encore de solidarité politique générale. Au fil du temps, quelques lois ont donné des prérogatives au conseil des ministres. La Loi pour le partage des diverses attributions du Conseil d'Etat (1866) prévoyait que «des demandes d'extradition... seront décidées par le Conseil des ministres». La Loi des étrangers (1881) lui a laissé le droit de décider sur les expulsions et les lois communales (1887, 1894) lui ont accordé un rôle de contentieux administratif⁵. De plus, on peut dire que «la pratique a tenu la place de la constitution»⁶, car, faute de toute régulation, le conseil s'est assumé de nombreuses charges politiques et administratives. Dans plusieurs cas il réalisait *de facto* tout ce que la Constitution avait réservé au Roi.

¹ *Convențiune pentru organizarea definitivă a Principatelor-Unite-Române*, Bucuresci, Imprimeria Statului, 1864, pp. 7-8.

² Pour des détails à cet égard, voire Mihai Ghițulescu, *Organizarea administrativă a statului român modern (1859-1918)*, Craiova, Editura Aius, 2011, pp. 65-67.

³ Emil A. Frunzescu, *Organizarea politică și administrativă a României*, București, Atelierele Grafice Socec & Co., 1909, p. 125.

⁴ Mihai Ghițulescu, *op. cit.*, p. 149. Pour une présentation exemplaire du système institutionnel roumain de l'époque voire Sorin Liviu Damean, *Instituțiile politice în perioada 1859-1918*, dans Sorin Liviu Damean (coord.), *Evoluția instituțiilor politice ale statului român modern din 1859 până astăzi*, Târgoviște, Editura Cetatea de Scaun, 2014.

⁵ Paul Negulescu, *Tratat de drept administrative roman*, vol. I, seconde édition, București, Tipografia "Gutenberg" Carol Göbl, 1906, pp. 227-228.

⁶ Hugues Portelli, *Droit constitutionnel*, 3e édition, Paris, Editions Dalloz, 1999, p. 72.

La direction du conseil était donnée au *président*, dit aussi *premier ministre* ou *ministre président*, celui chargé de la proposition des titulaires des départements ministériels et qui contresignait les décrets individuels de nomination. La fonction n'était prévue par aucune disposition constitutionnelle ou légale. Son statut formel était donc de *primus inter pares*, n'ayant qu'une supériorité politique¹. Son autorité était issue plutôt du soutien royal. Mais la coutume l'a imposé comme une véritable «personnification du cabinet», son départ (décision exclusive du Roi) équivalant à la démission du gouvernement. Au début, le président devait être aussi le titulaire d'un ministère. Une loi de 1881 (la seule loi qui a réglementé en quelque sorte la fonction) a établi que «le Président du conseil des ministres peut être ministre sans portefeuille». En pratique, jusqu'à la Première guerre mondiale, aucun président n'a usé de ce droit². De plus, la loi prévoyait que «des attributions et les responsabilités du ministres président restent ainsi qu'elle sont régulées jusqu'à présent par les lois et les coutumes constitutionnelles»³. En effet ces dernières ont été déterminantes.

Ce n'est que la Constitution de 1923 qui va créer un cadre juridique plus solide pour l'organe exécutif. La synonymie entre le «gouvernement» et «le conseil des ministres» est devenue claire, car «le gouvernement exerce le pouvoir exécutif au nom du Roi, de la manière établie par la Constitution» (art. 92) et «les ministres réunis constituent le Conseil des Ministres, qui est préside, avec le titre de Président du Conseil des Ministres, par celui chargé par le Roi de la formation du gouvernement» (art. 93). Ce n'est qu'en 1929 que l'on adoptera une loi-cadre de l'organisation et du fonctionnement du Conseil des Ministres et des ministères.

2. Les états occidentaux

Il est bien connu que la source principale du droit public de la Roumanie moderne a été le modèle franco-belge. L'inspiration est facilement saisissable en ce qui concerne la régulation du pouvoir exécutif. On laisse de côté le cas britannique, tout à fait spécial, et qui a très peu influencé les jeunes démocraties. En Belgique, tout comme en Roumanie, le conseil des ministres n'a pas connu de consécration formelle⁴, sauf la situation de vacance du Trône.

Mais le cas le plus intéressant est celui de la France, considérée à l'époque le régime le plus démocratique de l'Europe. Bien que les ministres soient mentionnés dans le Chartes de 1814 et 1830 et dans le Constitutions de 1848 et 1852⁵, il n'y a pas eu, là-aussi, d'organe collégial. Même à la fin du XIXe siècle, un constitutionnaliste français notait que

¹ Manuel Guțan, *op. cit.*, p. 217.

² Voire Stelian Neagoe, *Istoria guvernelor României de la începuturi – 1859 până în zilele noastre – 1995*, București, Editura Machiavelli, 1995, *passim*.

³ Constantin Hamangiu, *Codul general al României (codurile, legile și regulamentele usuale în vigoare) – 1856-1907*, vol. II *Legi usuale (1856-1900)*, seconde édition, București, Editura Librăriei Leon Alcalay, f.a., p. 549.

⁴ La même situation avec le Statut Albertin de 1848, devenu Constitution du Royaume d'Italie, en 1861.

⁵ Les textes intégraux des actes constitutionnels français sont disponibles sur le site du Conseil Constitutionnel (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/les-constitutions-de-la-france.5080.html>).

«l'ensemble des ministres est souvent désigné sous le nom de *cabinet* ou *ministères*»¹, ce qui dénote une institutionnalisation encore faible. On connaissait la pratique de nommer des «présidents du conseil», mais celle-ci n'était pas encore permanente. Le Roi Louis Philippe (1830-1878) a hésité parfois à désigner des présidents². On considère habituellement que la naissance formelle du conseil des ministres comme organe exécutif officiel est due aux lois constitutionnelles de 1875 et surtout à la Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs. Il est vrai que «les ministres forment un conseil dont les lois de 1875 reconnaissent l'existence avec des attributions propres»³. Mais quelles sont ces attributions? Premièrement, tout comme en Roumanie et presque partout en Europe⁴, il était «investi du pouvoir exécutif», provisoirement, en cas de vacance de la présidence de la République (art. 7 de la Loi du 25 février). Au-delà de ça, on ne lui réservait qu'un rôle consultatif (sans que ses avis soient obligatoires) dans très peu de cas, lorsque les lois obligeaient le Président à agir «en Conseil des Ministres». Dans la lettre de la constitution, il n'était donc qu'un cadre et un auxiliaire de l'action présidentielle, ressemblant plutôt à un «conseil de couronne» qu'à un organe exécutif. Il était évidemment mis sous la présidence du chef de l'état, la fonction de «président du conseil» n'étant prévue nulle part, au début. Elle est apparue par un décret de 1876, à l'occasion d'un conflit entre le président de la République et la majorité parlementaire. Le Conseil des Ministres est devenu plus fort après la «Constitution Grévy» de 1879, déclaration du président Jules Grévy qui est à l'origine du régime parlementaire (ou «régime d'assemblée») de la III^e République⁵. Dans les nouvelles conditions, le président du Conseil des Ministres est devenu la figure centrale du système politique, même s'il n'avait aucun fondement légal (jusqu'en 1936 il a été obligé à occuper un portefeuille ministériel). Cette présentation faite à l'époque est suggestive : «Il y a aussi entre les ministres un président du conseil qui sans avoir aucune autorité effective sur ces collègues, est cependant leur chef au point de vue politique, qui en général parle au nom de tous...»⁶. À l'entre-deux-guerres, il paraissait normal pour tout le monde que le président du conseil forme son cabinet: «En fait, le Président désigne seulement le Président du Conseil [à la proposition de la majorité parlementaire, n. M.G.], et ce dernier choisit lui-même ses collaborateurs»⁷. Cette «bizarrerie constitutionnelle»⁸ n'a cessé qu'en 1958.

¹ Félix Moreau, *Précis élémentaire de droit constitutionnel (Organisation des Pouvoirs publics)*, Paris, L. Larose et Forcel Editeurs, 1892, p. 357.

² Hugues Portelli, *op. cit.*, p. 68. Pour une présentation des «ministres principaux» de l'Ancien Régime, voire M.P. Pradier-Fodéré, *Précis de droit administratif*, septième édition tenue au courant de la législation, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1872, p. 512.

³ Félix Moreau, *op. cit.*, p. 360.

⁴ *Ibidem*, p. 361.

⁵ Le président Jules Grévy a choisi de ne pas exercer ses prérogatives constitutionnelles: «Soumis avec sincérité à la grande loi du régime parlementaire, je n'entrerai jamais en lutte contre la volonté nationale exprimée par ses organes institutionnels» (apud *Jules Grévy*, <http://www.elysee.fr/la-presidence/jules-grevy/>).

⁶ Félix Moreau, *op. cit.*, p. 360.

⁷ *Précis de droit constitutionnel et de droit administratif*, seconde édition, Paris, Trésor & Perceptions, 1934, p. 47.

⁸ *Président du Conseil (France)* (http://fr.wikipedia.org/wiki/Président_du_Conseil_%28France%29).

L'Espagne a, sans doute, une des plus riches et plus instables histoires constitutionnelles. Au long du XIXe siècle elle a connu pas moins de sept constitutions, auxquelles on peut ajouter quelques projets échoués¹. Au-delà des changements, il faut retenir que l'institution du Conseil des Ministres et la fonction de Président ont été constitutionnalisées dès le Statut Royal octroyé par Ferdinand VII en 1834.

3. Les états est-européens

Pour l'historien du droit public, l'Europe de l'Est est à ce sujet une grande surprise. Là où l'on attendait le moins peut rencontrer plusieurs cas de régulation constitutionnelle du gouvernement.

La première constitution véritable de cette région, celle grecque de 1844, suivant le modèle belge, ne donnait au conseil des ministres que le gouvernement provisoire en cas de vacance du Trône².

La première surprise vient de... l'Empire Ottoman. La Constitution promulguée le 23 décembre 1876 (en vigueur de 1876 à 1878 et de 1878 à 1921) ressemblait beaucoup à celle roumaine de 1866, en ce qui concerne les institutions du pouvoir. Mais elle avait quelque chose de plus: la mention du conseil des ministres et de son président, appelé, traditionnellement, «le grand vezir» (un personnage que la «haute confiance [du Sultan] croit devoir y appeler») et une régulation générale de leurs activités. Les ministres étaient nommés par ordonnance impériale (*irradèh*); ils administraient et ils étaient responsables chacun des «affaires qui ressortissent à son département» (déterminées par un règlement spécial). Quant au Conseil, qui se réunissait sous la présidence du grand vezir, ses attributions comprenaient «toute les affaires importantes, intérieures ou extérieures de l'état». La Constitution précisait que «celles de ses délibérations qui doivent être soumises à la sanction de Sa-Majesté le Sultan, sont rendues exécutoires par iradèh impérial», d'où on peut tirer la conclusion que le Conseil avait le droit de prendre aussi des décisions directement exécutoires, ce qui lui donnait le caractère de véritable organe exécutif. De plus, lorsqu'il il recevait des rapports des ministres, le vezir pouvait les déférer au Conseil, les soumettre à la décision du Sultan, ou bien statuer lui-même (art. 27-30)³.

Deux années plus tard, mais lorsque la Constitution Ottomane était déjà suspendue, au 16/28 avril 1879, la jeune principauté bulgare autonome a adopté une constitution (dite la Constitution de Tarnovo, modifiée en 1893 et 1911). Celle-ci s'avère bien plus moderne, car elle reconnaissait explicitement le conseil des ministres comme «autorité gouvernementale supérieure». Et on observe un changement de perspective: le conseil («composé de tous les ministres», dont l'un «choisi par le roi [après 1908, n. M.G.], est nommé président du conseil») et les ministres n'exerçaient plus le pouvoir exécutif au nom du prince/roi, mais ils le détenaient «sous la haute surveillance et la direction du roi». Le conseil n'était pas, comme dans d'autres cas, un organe provisoire, mais il avait «des fonctions générales du temps ordinaire» (art. 148-151). Pour la première fois, on a stipulé une responsabilité politique collective du conseil, bien qu'elle ne porte que sur un cas spécial et que ses détails ne soient pas précisés: «Dans le cas où l'État serait menacé d'un

¹ Voir Joaquin Varela Suanzes-Campegna, *Histoire constitutionnelle comparée et espagnole (six essais)*, Oviedo, In Itinere, 2013, *passim*.

² *Constitution de 18/30 mars 1844*, sur *Digitèque MJP* (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/gr1844.htm>).

³ *Constitution Ottomane promulguée le 7 zilbidjé 1293 – 23 décembre 1876*, sur *Digitèque MJP* (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/tr1876.htm#3>).

danger intérieur ou extérieur, et où l'Assemblée nationale ne pourrait être convoquée, mais en ce cas seulement, le roi aurait droit, sur la proposition et sous la responsabilité collective du conseil des ministres, de prendre des ordonnances et d'arrêter des mesures ayant la force exécutoire de lois» (art. 47)¹.

La Serbie, par ses Constitutions de 1888 et 1901 a suivi, tout comme la Roumanie, l'exemple belge de 1831². Mais elle a ajouté quelque chose. Dès 1888, on a établi qu'«à la tête des services de l'État se trouve le conseil des ministres, subordonné immédiatement au Roi» et composé «des ministres préposés aux divers Services publics et du président du conseil des ministres, qui peut être sans portefeuille», tous nommés par décret royal (art. 132)³. Même la Constitution octroyée par le Roi Alexandre en 1901 a stipulé qu'«à la tête de l'administration de l'État, immédiatement après le roi, se trouvent les ministres. Le roi nomme l'un d'entre eux président du conseil des ministres. Le ministre président peut être sans portefeuille»⁴.

La consécration formelle du conseil des ministres ainsi que la de la responsabilité politique collective s'est répandue après la Première guerre mondiale, quand les nouveaux états ont adopté des constitutions⁵.

4. Conclusions

En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du pouvoir exécutif, en Roumanie la coutume a tenu la place des normes constitutionnelles. La situation était la même dans les pays qui lui ont servi de modèles mais assez différente dans les pays voisins. Pour le moment, les historiens n'ont pas observé ce fait. Pour l'expliquer on a besoin d'une véritable recherche d'archéologie constitutionnelle.

Acknowledgement:

This work was supported by the strategic grant POSDRU/159/1.5/S/133255, Project ID 133255 (2014), co-financed by the European Social Fund within the Sectorial Operational Program Human Resources Development 2007-2013.

Bibliographie

Damean, Sorin Liviu (coord.), *Evoluția instituțiilor politice ale statului român modern din 1859 până astăzi*, Târgoviște, Editura Cetatea de Scaun, 2014.

Filitti, I.C., *Despre vechea organizare administrativă a Principatelor Române*, București, Imprimeriile E. Marvan, 1935.

Frunzescu, Emil A., *Organizarea politică și administrativă a României*, București, Atelierele Grafice Socec & Co., 1909.

¹ *Constitution du Royaume de Bulgarie du 16 avril (28 avril) 1879 modifiée les 15 mai (27 mai) 1893 et 11 juillet (24 juillet) 1911* (<http://www.dircost.unito.it/cs/docs/bulgaria%201879.htm>).

² Dušan T. Bataković, *French Influence in Serbia 1835-1914. Four Generations of "Parisians"*, in "Balcanica XLI (2010). Annual of the Institute for Balkan Studies", Belgrade, 2011, p. 98.

³ *Constitution du 22 décembre 1888*, sur *Digitbèque MJP* (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/rs1888.htm#6>).

⁴ *Constitution du 6 avril 1906*, sur *Digitbèque MJP* (<http://mjp.univ-perp.fr/constit/rs1901.htm#5>).

⁵ Voir *Noua constituție a României și nouile constituții europene*, București, Institutul Social Român, Tiparul Cultura Națională, [f.a.], *passim*.

Ghițulescu, Mihai, *Organizarea administrativă a statului român modern (1859-1918)*, Craiova, Editura Aius, 2011.

Gușan, Manuel, *Istoria administrației publice românești*, seconde édition, București, Editura Hamangiu, 2006.

Hamangiu, Constantin, *Codul general al României (codurile, legile și regulamentele usuale în vigoare) – 1856-1907*, vol. II *Legi usuale (1856-1900)*, seconde édition, București, Editura Librăriei Leon Alcalay, f.a.

Moreau, Félix, *Précis élémentaire de droit constitutionnel (Organisation des Pouvoirs publics)*, Paris, L.Larose et Forcel Editeurs, 1892.

Neagoe, Stelian, *Istoria guvernelor României de la începuturi – 1859 până în zilele noastre – 1995*, București, Editura Machiavelli, 1995.

Negulescu, Paul, *Curs de drept constituțional*, București, f.a.

Idem, *Tratat de drept administrativ roman*, vol. I, seconde édition, București, Tipografia “Gutenberg” Carol Göbl, 1906.

Portelli, Hugues, *Droit constitutionnel*, 3e édition, Paris, Editions Dalloz, 1999.

Source web:

Digitbèque MJP (<http://mjp.univ-perp.fr>)