

1866: imagination constitutionnelle et modération politique en Roumanie

Stanomir, Ioan

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Stanomir, I. (2008). 1866: imagination constitutionnelle et modération politique en Roumanie. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, VIII(1), 21-26. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51812-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

1866: imagination constitutionnelle et modération politique en Roumanie

IOAN STANOMIR

La position occupée par la Constitution de 1866 dans l'ensemble de l'histoire juridique autochtone est tout à fait particulière puisque, après son ample révision de 1923, elle constitue la source d'un ordre juridique qui a survécu jusqu'à 1938. Elle a été réactualisée après le coup d'État du 23 août 1944 et devint la loi fondamentale pour trois années jusqu'à l'abolition de la monarchie.

Perçu comme une forme sans fond, critiqué pour des raisons qui découlent du décalage évident entre la situation sociale et le raffinement de l'ordre constitutionnel, l'acte de 1866 a été regardé plus ou moins d'une manière caricaturale, comme une copie de l'acte belge, copie découlant d'une impulsion mimétique spécifique à l'élite autochtone¹. De cette manière, on a confondu la profonde influence que le droit public belge a exercé sur le roumain avec un simple calque, en omettant le fait que l'Assemblée constituante de 1866 représentait la fin d'une ligne d'évolution historique dominée par certains traits comparables à ceux des institutions occidentales.

Le trait spécifique du constitutionnalisme belge, qui est de réaliser une synthèse entre la direction anglaise et la leçon de la Restauration française, est responsable de la fascination exercée sur les élites par le modèle belge, fascination qui loin d'être un réflexe bovarien, témoigne une certaine lucidité visionnaire qui apparaît dans la décision d'implanter dans les Principautés le régime de la monarchie limitée. De cette manière, la Roumanie s'encadrait dans le flux de la constitutionnalisation qui représentait un des traits indélébiles de la seconde moitié du XIX^e siècle.

S'il est vrai que le droit franco-belge, réunissant les deux cartes et la Constitution de 1831, est le point de repère qui ne peut pas être absent de chaque archéologie du constitutionnalisme autochtone, il n'en est pas moins significatif que, suivant la remarque de I.C. Filitti, le geste de l'Assemblée constituante de 1866 est précédé par l'expérience des autres documents, influencés de manière décisive par le texte belge et qui ont constitué les mailles d'une chaîne évolutive: les Projets de Constitution de 1859 et de 1866. Tous les deux ont fourni la matière première pour le processus d'élaboration constitutionnelle de 1866 et doivent être récupérés compte tenu de leur apport lexical et en même temps institutionnel.

Considérés d'un point de vue anticipatif, les deux textes mentionnés peuvent être individualisés par leur potentiel d'indiquer les solutions que la première Constitution, a sélectionnés. Le projet que l'Assemblée de 1866 a été mandée d'examiner, projet rédigé par le Conseil d'État, raffina, à son tour, les hypothèses juridiques que les membres de la Commission centrale de 1859 avaient mis en

¹ V. Alexandre TILMAN-TIMON, *Les influences étrangères sur le droit constitutionnel roumain*, Librairie du Recueil Sirey-Éditions «Cugetarea-Georgescu Delafras», Paris-București, 1946, pp. 317-336.

page. Ce fut une véritable action de pionniers qu'ils ont entrepris, d'après Kogălniceanu, témoin des événements: grâce à un effort soutenu, ils ont réalisé une codification constitutionnelle qui dépassait la mission qui leur avait été confiée dans les limites du régime conventionnel¹. De cette manière, sept ans avant la sanction de l'acte fondamental, une institution autochtone recourait à la création d'une Constitution en tant que modalité de préciser légalement et politiquement la rupture par rapport à l'Ancien régime, aussi bien que par rapport à la Convention de 1858.

L'invention du Sénat: option constitutionnelle et choix politique

Si les débats au sein de la Commission centrale de 1859 constituent le premier laboratoire constitutionnel autochtone authentique, il n'en est pas moins vrai que, dans la maturation du constitutionnalisme roumain, l'Assemblée constituante occupe une position centrale grâce à la relevance qui a modelé le régime applicable à la vie politique et aux prérogatives civiques jusqu'à 1917, et partiellement, jusqu'en février 1938. Au delà des hésitations et des dérapages xénophobes, la Constituante de 1866 réalise une synchronisation de l'élite autochtone avec une direction européenne et prouve la vitalité d'une tradition de la liberté politique enracinée sur le sol des Principautés après 1820-1822.

L'enjeu des débats parlementaires apparaît dès le début: les amples modifications que le projet déposé subit, grâce à l'action du comité des délégués des députés, ne font que transcrire et anticiper les points sur lesquels la majorité conservatrice et la minorité libérale vont entrer en collision. De la question du bicaméralisme jusqu'au découpage des collèges et la nature juridique des droits individuels, la thématique qui surgit des discussions est commune à presque tous les pays qui sont en train de se construire un acte fondamental dans le XIX^e siècle.

Au cas des Roumains, le symbolisme particulier du moment ne peut pas être ignoré, puisque les délégués sont invités à discuter, pour la première fois, un Projet de Constitution, sans aucun risque d'ingérence et sans prendre en calcul la nature octroyée des dispositions fondamentales. La destination même du texte est celle d'instituer un mécanisme qui garantisse l'existence et la survivance de la liberté politique. De ce point de vue, la réinvention de la Chambre supérieure, aussi bien que l'accent mis sur la limitation censitaire du vote, ne sont que des modalités par lesquelles les architectes constitutionnels ont tenté de soulever une barrière contre l'absolutisme idolâtré par les masses, aussi dangereux pour la liberté que celui représenté par le pouvoir personnel.

En fin de compte, les débats de 1866 mettent en évidence un nombre de traits de la pensée constitutionnelle autochtone et ce n'est pas fortuitement qu'advient la réitération, dans les séances de l'Assemblée électorale, de l'amendement initié et voté dans l'Assemblée ad hoc de Moldavie par Mihail Kogălniceanu, grâce auquel on avait éliminé, *de plano*, l'institution du Sénat. Les deux directions décelables également en 1857, la libérale et la conservatrice, mettent leur empreinte sur les options légales et ce qui surgit c'est une interrogation ayant comme noyau la raison

¹ V. l'analyse de Constantin C. ANGELESCU, «Comisia centrală de la Focșani, 1859-1862», *Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie «A.D. Xenopol»*, XVI, 1979, pp. 239-269.

d'être de la Chambre supérieure dans un État unitaire. Il s'agit d'une interrogation qui va se prolonger dans les années d'après 1917, pour être remise en actualité dans les circonstances de l'adoption de l'acte fondamental de 1923.

Le thème du Sénat mobilise à un très haut degré les passions des orateurs¹. Le point de départ c'est le rapport du comité des délégués, dans l'économie duquel, la solution de continuité par rapport au «Statut du prince Cuza» est mise en évidence. C'est l'intention d'offrir à l'intelligence et à la propriété une position où leur représentation soit garantie. L'invention du système bicaméral n'est que le réflexe de l'intention d'assimiler les principes qui définissent «les États civilisés libéraux que nous nous sommes proposé de choisir en tant que modèles»².

Les arguments avancés par le rapporteur Aristide Pascal sont extraits du répertoire du constitutionnalisme classique: la nécessité de doubler la séparation des pouvoirs par la division de la puissance législative, l'utilité de la réflexion dans l'action de l'adoption des projets de loi, l'évitement du risque du dérapage autocratique qui découle du monocalaméralisme. La relation entre la «la monarchie héréditaire constitutionnelle» et le bicaméralisme reste l'élément central de structuration du raisonnement dans la mesure où:

«La fin des luttes, qui elle seule peut assurer la stabilité et la fondation une monarchie héréditaire constitutionnelle, qui ne peut pas être obtenue que par le système bicaméral, en créant une deuxième Chambre de la puissance législative, constituée à nouveau par la manière élective et incluant les citoyens qui par leur âge et leur expérience possèdent des connaissances plus étendues et un jugement plus mûr concernant les affaires publiques. Cette deuxième Chambre se comporte comme un rocher contre lequel se heurtent les luttes entre l'Assemblée des représentants et la puissance législative, sans que pas une ne soit écrasée»³.

La question de la réinvention du Sénat prend sa place sur le fond des précédents historiques: au cours des débats de 1866, chacun des intervenants est obligé de faire appel à la réalité de la «tradition nationale» ou aux arguments de droit comparé. La différence de vision a ses racines les plus profondes dans l'année 1848 et dans la manière dans laquelle les deux grandes familles politiques, libérale et conservatrice, ont reçu une tradition constitutionnelle qui était loin d'être homogène. Parmi les arguments de 1866 il y a une série qui circule dans l'imaginaire constitutionnel occidental. La deuxième Chambre est-elle un instrument par lequel le peuple est divisé et de cette manière une nouvelle aristocratie est-elle instituée? D'autre part, est-elle suffisamment mûre pour prévenir tout dérapage dans la direction de sa propre tyrannie? De telles interrogations marquent le début du constitutionnalisme français après 1789 et caractérisent toute une période historique associée aux nombreuses constitutionnalisations depuis 1831.

L'ampleur de la démarche comparatiste dans les débats de la Constituante est visible: la constitutionnalisation de l'État se traduit en même temps par cette

¹ V., Silvia MARTON, «De la stat la națiune: 1866-1867», *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. II, no. 2, 2002, pp. 377-416.

² Alexandru PENCOVICI, *Dezbaterile Adunării constituante din anul 1866 asupra constituției și a legii electorale, publicate din nou într-o ediție oficială*, Imprimeria Statului, Curtea Șerban Vodă, București, 1883, p. 27 (notre trad.).

³ *Ibidem*, p. 28.

tentation de recourir à des formules déjà consacrées par lesquelles on garantit la liberté politique. De Stuart Mill jusqu'au système américain, à son dimension bicamérale, rien n'est ignoré dans cette tentative de persuader l'auditoire. L'invention du Sénat c'est le réflexe d'une prudence politique. La Chambre supérieure, différente par son caractère électif du Sénat de Cuza, sera l'espace où la voix de la maturité et de l'intelligence sera écoutée.

Toutes naïves qu'elle peuvent apparaître aujourd'hui, les opinions d'un tel N. Blaremborg expriment une certaine image sur le corps législatif: c'est celle du constitutionnalisme classique, disparu en même temps que la Première Guerre mondiale. «Le gouvernement mixte», d'origine aristotélique et cicéronienne, est invoqué en tant que repère que l'oeuvre de l'Assemblée élective ne peut éviter. La nature de compromis de l'acte fondamental est réaffirmée, et en même temps la nécessité de balancer, d'une manière intelligente, les trois éléments, aristocratique, monarchique et populaire. L'option bicamérale se range dans une tradition et est légitimée par sa capacité de produire l'équilibre, l'unique milieu où la liberté peut survivre:

«Nous voulons la deuxième Chambre en tant qu'obstacle contre l'absolutisme d'une Chambre unique; en tant qu'un moyen de substituer l'esprit pratique à l'esprit d'utopie. Nous désirons la deuxième Chambre car elle maintient l'équilibre. Une puissance unique, c'est la tyrannie, deux, c'est une lutte exterminatrice; tandis que trois, c'est l'équilibre. Car, si deux d'entre elles sont en lutte, la troisième, intéressée de maintenir l'une, ainsi que l'autre, se range du côté de l'opprimé contre l'oppresseur et la paix est rétablie [...] Par conséquent, une deuxième Chambre c'est la maturité dans les délibérations, la modération dans le mouvement législatif, le contrôle et deux degrés de discussion dans l'ordre politique, la médiation en cas de conflit des opinions, un tampon destiné à neutraliser les chocs des deux puissances, un obstacle opposé à la tyrannie d'une assemblée unique, un bouclier de défense contre les lois spoliatrices et subversives et éventuellement le refuge des capacités et du mérite modeste. C'est ici qu'on va trouver plus facilement des points de vue larges, l'esprit de continuité et de stabilité. La triarchie a été et sera pour tous les publicistes sérieux de tous les lieux et de tous les temps un des traits du régime représentatif, la clé de voûte d'un tel régime. Socrate, Platon, Aristote, Polybe et Tacite dans l'Antiquité, Montesquieu et Machiavel dans une époque plus proche de nous, ont loué, l'un après l'autre, la forme constitutionnelle mixte comme la plus parfaite»¹.

Les débats de 1866 sont caractérisés aussi par l'introduction d'un thème qui va marquer l'imaginaire constitutionnel dans les décennies jusqu'à 1917: le vote universel versus le vote censitaire. La solution pour laquelle la Constitution de 1866 a opté, la division de l'électorat en collèges, dont l'influence effective est inversement proportionnelle avec leur poids numérique, est dépourvue d'ambiguïté, elle constitue le point d'appui de l'échafaudage constitutionnel entier jusqu'à la Première Guerre mondiale. La protection de la propriété et des autres droits essentiels est inimaginable sans un barrage contre la toute-puissance du «nombre»:

«L'expérience a prouvé que le vote universel, sans le partage des voix par plusieurs collèges, n'a pas eu comme résultat, chez nous, comme dans des pays plus avancés en ce qui concerne la culture intellectuelle que

¹ *Ibidem*, pp. 196-197 (notre trad.).

chez nous, que la suffocation de la voix des masses plus éclairées, par les votes d'une foule, qui, faute d'instruction, des connaissances des affaires publiques, et aussi dû à sa simple naïveté ont toujours servi les tendances despotiques d'un certain homme ou bien les ambitions dangereuses et perturbatrices de la démagogie la plus licencieuse. C'est par la conviction de ces vérités que les auteurs du projet de loi électorale se sont présentés au gouvernement et ont partagé les électeurs d'un département en trois collèges électoraux»¹.

La polémique occasionnée par la répartition des électeurs en collèges, d'une part, et de attributions de la qualité de votant, de l'autre, explique la nature du dilemme avec lequel la plupart des régimes représentatifs du XIX^e siècle ont été condamnés à se confronter. L'option entre la souveraineté nationale et celle populaire, entre le vote en tant que fonction sociale et le vote en tant que droit inhérent de l'individu, est loin d'être une dispute autochtone; la lenteur avec laquelle le droit de vote est élargi et l'échec de la République française de 1848, qui échoua dans un empire, représentent les deux facettes que la contextualisation des polémiques de 1866 les présume d'une manière prévisible². Le constitutionnalisme «libéral» du XIX^e siècle (dans ce sens, ainsi que I.C. Filitti l'a indiqué, les «conservateurs» roumains, présents dans la Constituante, sont très proches de la réflexion d'un Royer Collard, Guizot ou Constant, par conséquent les «libéraux» mais non dans l'acception du champ politique autochtone³) est fondé sur un genre d'exclusion non démocratique, dont la raison originiaire était justement de protéger les minorités contre une hypothétique tyrannie du nombre. La distinction entre les électeurs directs et indirects découle naturellement des prémisses évoquées.

Au delà du choix du système, à deux ou à quatre collèges, ce qui doit être retenu, en tant qu'élément essentiel dans l'ordre de l'articulation du constitutionnalisme roumain à 1866, c'est la réflexion en marge de la relation entre la qualité de l'électeur (son indépendance, la capacité de résister aux ingérences du pouvoir exécutif) et l'efficacité du contrôle parlementaire sur l'activité du cabinet. La finalité de l'acte fondamental de l'année 1866, telle qu'elle est soulignée par quelques députés, c'est d'offrir un mécanisme efficace grâce auquel les limites d'influence de l'exécutif sont maintenues à un niveau qui ne soit pas dangereux pour la sûreté individuelle.

Mais, ici l'argument de M.C. Epureanu, libéral modéré, futur premier président des conservateurs est presque prophétique: l'essentiel, finalement, ce n'est pas la quantité de votes, mais leur potentiel de représenter une expression libre de l'individu. La transition des collèges conventionnels, réduits, mais indépendants, à la solution imposée par le régime autoritaire du prince Cuza est loin d'être un progrès authentique. Le constitutionnalisme ne peut pas être fondé sur ce péché originel de la docilité excessive du corps électoral:

«Ensuite, qui voulons-nous flatter lorsque nous demandons à recevoir le suffrage universel, ou bien lorsque nous parlons sans cesse au nom du

¹ *Ibidem*, p. 30 (notre trad.).

² Pour une analyse de la manière dont la réponse à cette provocation est formulée, v. Gérard NORIEL, «Cetățeanul», dans Ute FREVERT, H-G HAUPT (coord.), *Omul secolului al XIX-lea*, trad. roum. I. Mircea, Polirom, Iași, 2002, pp. 180-184.

³ V., I.C. FILITTI, *Conservatorii și junimii în viața politică românească*, Institutul de Arte Grafice «Lupta», București, 1936.

peuple? Messieurs, nous ne pouvons plus flatter personne avec de tels mots, personne, pas même les paysans ne peuvent être trompés avec tels mots. Moi, je connais très bien cette partie des habitants du pays je sais qu'ils n'ont pas encore la conscience de leurs droits. Malgré cela, donnons-nous leur ce droit, et commençons par leur faire une éducation politique, [...] Mais si d'une part j'admets cela, de l'autre je voudrais qu'on laisse aux autres collègues la liberté non seulement en ce qui concerne le nombre, mais aussi en face de l'influence du gouvernement. Parce que, quelle que soit la loi électorale que nous ferions, quelles que soient les personnes qui seraient au gouvernement, tout de même il y aura des influences, et si le gouvernement ne se mêle pas des affaires locales, il y aura des ingérences – ne vous étonnez pas – de la part des préfets, sinon directement, mais par l'influence de leur position [...] Mais, quand les collègues seront institués plus indépendants, alors vous aurez des élus indépendants, vous pourrez accomplir la condition essentielle d'un régime constitutionnel, celle d'exercer un contrôle efficace sur les chaises ministérielles. Si vous voulez la liberté du régime constitutionnel, messieurs, préoccupez-vous de donner aux collègues la liberté dont ils ont besoin, ne flattez pas les foules, puisque leur suprématie tue ces collègues pour lesquels vous demandez des droits électoraux si larges»¹.

¹ Alexandru PENCOVICI, *Dezbaterile Adunării constituante din anul 1866...cit.*, pp. 221-222 (notre trad.).