

**Thèse délivrée par
L'Université Lille - Droit et Santé**

N° attribué par la bibliothèque

_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|_____|

THÈSE

Pour obtenir le grade de Docteur en Droit Public

Présentée et soutenue publiquement par

Antoni Tudor

Le 24 septembre 2020

**La « décentralisation territoriale » en Roumanie à l'aune de son histoire
administrative depuis 1859. Entre rupture et continuité**

JURY

Directeur de thèse :

Monsieur Stéphane GUERARD

Maître de conférences (HDR) à l'Université de Lille

Membres du jury:

Monsieur Farid LEKEAL

Professeur à l'Université de Lille

Madame Verginia VEDINAȘ

Professeure à l'Université de Bucarest

Monsieur David CAPITANT

Professeur à l'Université de Panthéon-Sorbonne

Madame Dana APOSTOL-TOFAN

Professeure à l'Université de Bucarest

Monsieur Angel Manuel MORENO

Professeur à l'Université Carlos III de Madrid

Madame Patrizia MAGARO

Professeure à l'Université de Gênes

Madame Elsa BERNARD

Professeure à l'Université de Lille

L'Université de Lille n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A mon fils, **Raphaël-Gabriel**,
âgé de 4 ans, auquel je souhaite transmettre
les valeurs d'amour, de travail, de simplicité,
de courage et de persévérance.

Remerciements

A l'issue de cette expérience enrichissante, je voudrais exprimer mes remerciements à toutes et tous ceux qui ont contribué de façon significative à la réalisation de cette thèse.

Mes remerciements vont en premier lieu à M. **Stéphane GUERARD**, mon directeur de thèse, qui a eu confiance en moi et m'a guidé dans mes recherches. Je lui serai reconnaissant toute ma vie pour avoir dirigé cette thèse avec patience et inspiration, pour son aide, sa disponibilité inlassable et ses précieux conseils. Je n'oublie jamais aussi le soutien de sa maman, Mme **Anne Poupard**. Ses encouragements m'ont été d'une aide précieuse pour la poursuite de mes recherches.

Je serai reconnaissant à Mme le Professeur **Verginia VEDINAȘ**, la codirectrice *de facto* de ma thèse. Ses conseils et sa riche culture dans les sciences administratives m'ont impressionné et servi de repère pendant les recherches.

Je suis très reconnaissant à mes parents, **Matei et Elena TUDOR**, car sans leur soutien moral et financier, je ne serais pas parvenu à finaliser cette thèse. Je me souviendrai toujours du conseil, donné depuis mon enfance, par mon père, qui est prêtre orthodoxe, de suivre des études doctorales.

Je tiens à remercier ma marraine **Mihaela-Ioana GAVRILESCU**, bibliothécaire à l'Université de Craiova, pour son aide précieuse.

Mes remerciements s'adressent aussi à mon épouse **Luminița**, à mon frère **Dragoș** et à toute ma famille, pour avoir toujours été là pour moi.

Je tiens à remercier ma collègue, **Anca CUCU**, grâce à laquelle j'ai réussi à m'inscrire en thèse. Je n'oublierai jamais son aide.

Je tiens à remercier ma superviseure Mme **Margaret BUTLER** (Chef d'unité adjoint) ainsi que à Mme **Eveline PETRAT-CHARLETY** (Chef d'unité), pour le soutien dont elles ont fait preuve à mon égard durant mon stage Blue Book au service juridique B4 de la DG Politique régionale et urbaine de la Commission européenne.

Je serai toujours reconnaissant, pour leur soutien, à mes collègues cerapsiens, M. **Younès HADDADI** et Mme **Soëzic Françoise de FERAUDY**, ainsi qu'au personnel du secrétariat de l'école doctorale, Mmes **Sophie RANCHY** et **Françoise VANHULLE**.

Je remercie également mes collègues d'OLA (<http://www.ola-europe.eu/>) pour l'aide, les conseils et leur sincère amitié, spécialement **Magali DREYFUS** et **Thibault DELAVENNE**.

Mes remerciements vont aussi à mes collègues **Guillaume BAGAYOKO** et **Cosmin SOARE-FILATOV**. Un grand merci à mes collègues Mme **Marig DOUCY**, ainsi que MM. **Brice KINGWESI** et **Yves-Gabriel DJEYA KAMDOM** pour la relecture de cette thèse.

Je souhaiterais remercier, pour la confiance qu'elle m'a témoignée, Mme **Ecaterina Maria CONSTANTINESCU**, Consul de Roumanie en Belgique.

Je témoigne toute ma reconnaissance au Professeur **Sevastian CERCEL**, Doyen de la Faculté de droit de l'Université de Craiova en Roumanie.

Je remercie Mme **Liliana ISTUDORA**, ma professeure de l'école primaire grâce à qui j'ai appris à écrire, mes professeurs du lycée, de la Faculté de Théologie, spécialement **ÎPS Académicien Dr. Irineu POPA** (archevêque d'Olténie), Mrs **Mihai VLADIMIRESCU** et **Mihai Iulian CONSTANTINESCU** ainsi que mes professeurs de la Faculté de droit, spécialement M. le Professeur **Dan VOINEA**.

Je remercie tous mes amis et collègues qui ont pensé à moi et m'ont encouragé d'une façon ou d'une autre.

Je pense à mes amis d'enfance et aux personnes de mon village Florești (département de Gorj), d'où je viens et dont je suis fier.

Abréviations et Acronymes

ACoR - Association des Communes de Roumanie
ADI - Association de développement intercommunautaire
ADR - Agence de développement régional
AFD - Agence française de développement
AMR - Association des municipales de Roumanie
ANAF - Agence Nationale d'Administration Fiscale
ANFP - Agence Nationale des Fonctionnaires Publics
AOR - Association des villes de Roumanie
ARE - Assemblée des régions d'Europe
ARSCM - Association roumaine pour Smart City et mobilité
ASEAN - Association des nations de l'Asie du Sud-Est
BEI - Banque européenne d'investissement
BIRD - Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CC - Comité central du parti
CCRE - Conseil des communes et régions d'Europe
CDD - Community-driven development
CdR - Comité des régions
CE - Commission Européenne
CESE - Comité économique et social européen
CFP - Cadre Financier Pluriannuel
CGET - Commissariat général à l'égalité des territoires
CGLU - Cités et Gouvernements Locaux Unis
CJUE - Cour de justice de l'Union Européenne
CNCISCAP - Comité national pour la coordination de la Stratégie concernant la consolidation de l'administration publique
DCEV - Droit commun européen de la vente
DG Regio - Direction Générale de la Politique Régionale et Urbaine
DGLDT - Décentralisation, Gouvernance locale et Développement territorial
ENA - Ecole nationale d'administration
ENDA - Organisation pour l'environnement et le développement du Tiers-monde
FALR - Fédération des collectivités locales roumaines

FEADER - Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER - Fonds européen de développement régional
FEIS - Fonds européen pour les investissements stratégiques
FENU - Fonds d'équipement des Nations Unies
FMI - Fonds monétaire international
FSE - Fonds social européen
GAL - Groupe d'action locale
GECT - Groupement européen de coopération territoriale
GIL - Groupe d'initiative locale
GOLG - Observatoire Global de la Démocratie Locale et la Décentralisation
HG - Décision du Gouvernement
ICD - Instrument de coopération au développement
INA - Institut National d'Administration
IT - Technologies de l'information
LEADER - Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
MENA - Pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord
NUTS - Nomenclature Des Unités Territoriales Statistiques
OCDE - Organisation de Coopération et Développement Économique
OEA - Organisation des États Américains
OG - Ordonnance d'urgence
ONG - Organisations non gouvernementales
ONU - Organisation des Nations Unies
OSC - Organisation de la société civile
OSCE - Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OUG - Ordonnance d'urgence du Gouvernement
PADMIR - Programme d'Appui à la décentralisation en Milieu Rural
PAMP - Politiques actives du marché du travail
PCM - Parti civique hongrois
PCR - Parti Communiste Roumain
PE - Parlement Européen
PIB - Produit Intérieur Brut
PME - Petites et moyennes entreprises
PMR - Parti ouvrier roumain
PNDR - Programme national de développement national

PNUD - Programme des Nations Unies pour le développement
POSDRU - Programme Opérationnel Sectoriel Développement Ressources Humaines
RECITE - Regions and Cities of Europe
RIAD - Réseau Interaméricain Agricultures et Démocratie
SALGA - South Africa Local Government Association
SDFP - Stratégie de développement de la fonction publique
SDR - Stratégie de développemnt rurale
SMN - Réseau de monitoring de la subsidiarité (Subsidiarity monitoring network)
SNSPA - Ecole nationale d'études politiques et administratives
TFUE - Traité pour le Fonctionnement de l'Union Européenne
TIC - Techniques de l'information et de la communication
TUE - Traité sur l'Union européenne
TVA - Taxe sur la valeur ajoutée
UA - Union africaine
UDMR - Union démocrate magyare de Roumanie
UE - Union européenne
USAID - US Agency for International Development

Avertissement

1. Nous signalons qu'en Roumanie, il n'existe pas l'équivalent de Legifrance ¹ et nous avons recensé, actualisé et traduit en français toutes les évolutions et modifications des textes normatifs roumains.
2. La RDP (« Revista de drept public » en roumain) est la première revue juridique roumaine à couvrir le droit administratif depuis 1926.

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/>

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5
ABREVIATIONS ET ACRONYMES	7
SOMMAIRE	10
PREMIERE PARTIE : L’HISTOIRE POLITICO-JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE DE 1859 A NOS JOURS (2020)	53
TITRE I. LA PERIODE MONARCHIQUE (1866-1947)	58
CHAPITRE I: LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	63
SECTION I: LE CADRE POLITICO-CONSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	66
SECTION II : LES ORIGINES DU DROIT LOCAL EN ROUMANIE.....	84
SECTION III : L’ADMINISTRATION CENTRALE ET PREFERATORALE.....	114
CHAPITRE II: LES EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET FONCTIONNELLES DE L’ADMINISTRATION ROUMAINE.....	124
SECTION I : L’ADMINISTRATION LOCALE CLASSIQUE : LA COMMUNE ET LE DEPARTEMENT.....	127
SECTION II : LES PERSONNELS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS LOCAUX	159
SECTION III : LE RECURRENT DEBAT REGIONAL.....	170
CONCLUSION DU TITRE I.....	178
TITRE II. LA PERIODE DU REGIME TOTALITAIRE (1948-1989).....	181
CHAPITRE I: LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE LA « <i>DECENTRALISATION TERRITORIALE</i> » EN ROUMANIE DURANT LA PERIODE COMMUNISTE	186
SECTION I : LE CADRE POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL	189

SECTION II : LE DROIT LOCAL EN ROUMANIE DURANT LA PERIODE DU REGIME TOTALITAIRE.....	215
SECTION III : L'ADMINISTRATION CENTRALE	242
CHAPITRE II : L'EVOLUTION ORGANISATIONNELLE ET FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION ROUMAINE	255
SECTION I : L'ADMINISTRATION LOCALE CLASSIQUE : LA COMMUNE ET LE DEPARTEMENT.....	259
SECTION II : LES PERSONNELS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS LOCAUX	283
SECTION III : LE DEBAT REGIONAL : UNE SUITE SANS FIN... ..	292
CONCLUSION DU TITRE II.....	298
TITRE III. LA PERIODE CONTEMPORAINE (1989-2020).....	301
CHAPITRE I : L'ORGANISATION DE L'ETAT ROUMAIN DECONCENTRE ET DECENTRALISE	305
SECTION I : LE CADRE POLITICO-CONSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	309
SECTION II : LE DROIT LOCAL EN ROUMANIE DANS LA PERIODE CONTEMPORAINE	325
SECTION III : L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CENTRALE	342
CHAPITRE II : L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE ROUMAINE	352
SECTION I : L'ADMINISTRATION LOCALE CLASSIQUE : LA COMMUNE ET LE DEPARTEMENT.....	354
SECTION II : LES PERSONNELS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS LOCAUX	379
SECTION III : LE DEBAT REGIONAL ACTUEL ET EN COURS	398
CONCLUSION DU TITRE III.....	410
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	413

SECONDE PARTIE : LES DEBATS ET SOLUTIONS ACTUELS EN VUE DE REUSSIR LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	418
TITRE I. LES INFLUENCES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES	422
CHAPITRE I : LES QUESTIONS ET PROBLEMATIQUES INTERNATIONALES ACTUELLES RELATIVES A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE	425
SECTION I : ETAT DES LIEUX AU REGARD DU DROIT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	427
SECTION II : LES INFLUENCES JURIDIQUES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONTEMPORAINE ROUMAINE	446
SECTION III : LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES FACE AUX DEFIS DU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE..	454
CHAPITRE II : LES QUESTIONS ET PROBLEMATIQUES EUROPEENNES ACTUELLES RELATIVES A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE	465
SECTION I : ETAT DES LIEUX, AU REGARD DU DROIT ET DE LA JURISPRUDENCE EUROPEENS.....	467
SECTION II : LES PRINCIPES ET/OU LES CARACTERES DE LA DECENTRALISATION.....	489
SECTION III : LE CONTENU ET LES LIMITES DU CONCEPT EUROPEEN DE DECENTRALISATION TERRITORIALE.....	501
CONCLUSION DU TITRE I	515
TITRE II. LES QUESTIONS ET LES PROPOSITIONS DE REFORME SUR LES COMPETENCES ET LES MOYENS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN ROUMANIE	519
CHAPITRE I : LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES..	524
SECTION I : LES COMPETENCES EXERCEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	526
SECTION II : LA REPARTITION DE COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES (PROPOSITIONS DE REFORME).....	547

SECTION III : LES CONSEQUENCES DES REFORMES PASSEES ET ACTUELLES EN MATIERE DE REPARTITION DES COMPETENCES (PROPOSITIONS DE REFORME)	561
CHAPITRE II : LES MOYENS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	580
(PROPOSITIONS DE REFORME)	580
SECTION I : LES MOYENS MATERIELS ET FINANCIERS.....	582
SECTION II : LES ELUS LOCAUX	595
SECTION III : LES AGENTS PUBLICS LOCAUX	605
CONCLUSION DU TITRE II.....	625
TITRE III. LES QUESTIONS ET LES PROPOSITIONS DE REFORME EN MATIERE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE DE L'ETAT ROUMAIN.....	629
CHAPITRE I : LA MUTATION INSTITUTIONNELLE.....	632
SECTION I : LES QUESTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS	634
§1 : LA MULTIPLICITE DES COMMUNES ET DES VILLES	636
SECTION II : L'AMELIORATION DU POUVOIR DE DECISION QU'EXERCENT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	661
CHAPITRE II : LA MODERNISATION ORGANISATIONNELLE	676
SECTION I : LES QUESTIONNEMENTS DEMOCRATIQUES	679
SECTION II : LES OBJECTIFS MODERNES D'UNE DECENTRALISATION EFFICACE	692
CONCLUSION DU TITRE III.....	709
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	715
CONCLUSION GENERALE : LE CHOIX D'UNE DECENTRALISATION ADAPTEE AUX REALITES ROUMAINES	719
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE	731
TABLES DES MATIERES	807

Introduction générale

Notre thèse s'intitule « *La décentralisation territoriale en Roumanie à l'aune de son histoire administrative depuis 1859. Entre rupture et continuité* ». La décentralisation territoriale consiste à transférer des compétences administratives et les moyens matériels, humains et financiers, de l'administration publique centrale vers les autorités publiques des unités administratives et territoriales, c'est-à-dire des entités locales distinctes de l'Etat. Tout d'abord, on se demande pourquoi la nécessité de ce transfert de compétences et de moyens du niveau central vers le niveau local ? Parce que les niveaux locaux sont aussi porteurs d'intérêts propres, qui se distinguent de ceux de l'Etat et qui peuvent être mieux portés et défendus par les collectivités publiques locales.

La décentralisation territoriale est une formule qui semble tentante, imaginée comme simple à réaliser, mais sa réelle signification ainsi que sa mise en œuvre représentent un lourd processus, qui répond aux besoins des citoyens. Pourtant, cette notion ne cesse d'alimenter les débats ; d'autant qu'elle se heurte à une réalité incontestable, et cela depuis la création de l'Etat roumain en 1859 : l'enchevêtrement législatif.

Par les unités administratives territoriales ² (« unități administrativ-teritoriale » en roumain), on entend les personnes morales de droit public ³, dotées de la personnalité juridique, mais distinctes de l'Etat.

L'Etat roumain a conservé une structure unitaire avec un niveau fluctuant de décentralisation territoriale, en fonction de ses contraintes géographiques, démographiques, historiques et politiques. Ainsi, en Roumanie, les unités administratives et territoriales sont les départements (41), les villes (217), dont certaines sont des municipes/municipalités (103) ⁴, les communes (2861) et les secteurs de la capitale de Bucarest (6).

La commune, définie dans l'article 98 du Code administratif ⁵, adopté par l'Ordonnance ⁶ d'urgence n°57 du 3 juillet 2019 et publié dans le Moniteur officiel n°0555 le 5 juillet 2019,

² Formule généralement utilisée dans l'ensemble de l'administration publique en dépit de la formule utilisée dans notre thèse : « *collectivités locales/territoriales* ».

³ Une personne morale est une entité à laquelle on reconnaît la personnalité juridique. La personnalité juridique donne à la personne morale des droits et des devoirs. La personne morale de droit public est celle soumise aux règles de droit public, notamment de droit administratif. Exemples de personne morale de droit public : l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, etc. La personne morale de droit public a ainsi un patrimoine propre, des droits et des obligations propres.

⁴ Les municipes/municipalités (« *municipii* » en roumain) sont des unités administratives territoriales qui, ensemble avec le niveau communal, relèvent d'un processus de décentralisation territoriale.

⁵ Le Code administratif est un concentré de la législation existante, et réunit les réglementations du domaine de l'administration publique et du droit administratif, en apportant une solution législative qui tient compte de l'évolution du système de l'administration publique.

est l'unité administrative territoriale fondamentale, qui comprend la population rurale unie par une communauté d'intérêts et de traditions, composée d'un ou plusieurs villages, selon les conditions économiques, socioculturelles, géographiques et démographiques.

Le département roumain, défini dans l'article 101 du Code administratif, est, depuis l'origine de l'Etat roumain (1859), une collectivité locale décentralisée, dotée de la personnalité juridique et investie d'un pouvoir de décision⁷. Il est composé des communes, des villes et, selon le cas, des municipes selon les conditions géographiques, économiques, sociales, ethniques et les liens culturels et traditionnels de la population.

La ville, dénommée « commune urbaine » durant la période monarchique, est définie dans l'article 99 du Code administratif du 5 juillet 2019, comme le milieu physique et humain où se concentre une population en fonction de ses besoins et de ses activités propres et aussi des contingences socio-politiques ; elle est plus grande et importante du point de vue économique, politique et culturel, qu'une commune. Selon la loi, certaines villes peuvent être déclarées municipes.

Le municipe (du latin « *municipium* »), défini dans l'article 100 du Code administratif, est une unité administrative en Roumanie. Ce statut est accordé aux grandes villes, spécialement à tous les chefs-lieux des départements, fortement urbanisés, dont la population est relativement nombreuse ; elles jouent un rôle économique, social, politique et culturel important. Le municipe de Bucarest est organisée en 6 subdivisions administratives-territoriales, appelées secteurs⁸.

Dans notre thèse, se pose la question de la définition de la décentralisation territoriale sur laquelle nous reviendrons *infra*. Sachant que l'adjectif « *territoriale* » vise la division du territoire en collectivités exposées *supra* ; ce qui a pour but de prendre en compte les intérêts de la population au sein de ces territoires infra-étatiques.

Ensuite, on doit se demander pourquoi « à partir de 1859 » ? Si 1859 représente la date de création de l'Etat roumain ; c'est aussi à partir de cette date que plusieurs lois roumaines

⁶ Actuellement en Roumanie l'Exécutif est doté, selon les articles 108 et 115 de la Constitution, de la possibilité d'adopter des actes juridiques :

- avec la force d'une loi, ici on parle des ordonnances (réparties en deux catégories : ordonnance ordinaires et ordonnance d'urgence) ;
- les décisions du Gouvernement (§2 de l'article 108 de la Constitution) à travers le Gouvernement consacre le rôle d'autorité administrative en mettant en exécution les lois. Si les ordonnances, simples ou d'urgence, ont la mission de remplacer la loi, les décisions du Gouvernement mettent en exécution les lois ;
- le Gouvernement peut adopter les stratégies dans tous les domaines ; voir la Stratégie générale de la décentralisation adoptée par la décision gouvernementale (HG) n°229 du 12 avril 2017.

⁷ Guérard (S.) et Tudor (A.), *La création des départements en Roumanie (1864-1894)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2018, n°3, p. 22.

⁸ L'administration publique du municipe de Bucarest est régie aux articles 164 à 169 du Code administratif du 5 juillet 2019.

ont créé les conditions de la décentralisation. Sa consécration reposait sur les articles 106 et 107 de la Constitution du 1^{er}/13 juillet ⁹ 1866 ¹⁰, qui prévoyaient « *la décentralisation administrative la plus complète et l'indépendance des communes* (ce qui équivaut à la consécration du principe de l'autonomie locale) ». La thèse a donc comme objectif d'étudier la décentralisation territoriale à partir de 1859, durant les 3 principales périodes de l'Etat roumain : la période monarchique (1866-1947), la période du régime totalitaire (1947-1989) et la période contemporaine (1989-2020).

Notre premier objectif est de décrire les différents projets de réformes administratives qui ont jalonné la mise en œuvre et l'évolution de la décentralisation territoriale en Roumanie ; mais aussi, d'expliquer la logique dans laquelle s'insèrent ces réalisations, et incidemment, de faire redécouvrir l'héritage doctrinal relatif au système administratif local roumain, développé par les grands juristes roumains de la fin du XIX^e siècle (tels que Paul Negulescu ¹¹, Jean H. Vermeulen ¹² ou Constantin G. Dissescu ¹³) et de la fin du XX^e siècle

⁹ Si deux dates sont mentionnées, c'est parce qu'elles visent deux calendriers différents : le calendrier julien pour le 2 juillet et le calendrier grégorien pour le 13 juillet. Dans le Royaume de Roumanie, le nouveau style de calendrier, le calendrier grégorien, a été introduit en 1919 par le gouvernement dirigé par Ion I. C. Brătianu. En Transylvanie, le calendrier grégorien fut introduit en 1590 et en Bucovine en 1773. L'alignement sur les normes européennes était considéré comme une condition du progrès et de la modernisation, des solutions internationales étant recherchées pour l'unification des différentes unités de mesure. Les 5/18 mars 1919, le Conseil des ministres a adopté le décret-loi n°1.053 pour l'« Adoption du calendrier grégorien le 1^{er} avril 1919 », publié au Journal officiel le 6 mars. La transition vers le nouveau calendrier a donc eu lieu en 1919, lorsque le 1^{er} avril est devenu officiellement le 14 avril.

¹⁰ À partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle, au moment de la création de la Roumanie, l'administration publique roumaine s'est engagée dans un processus de modernisation complexe et accéléré. Les réformes d'Alexandru Ioan Cuza, l'adoption de la Constitution de 1866, l'indépendance nationale en 1877 ont lié l'administration publique roumaine aux principes d'organisation et de fonctionnement de l'administration publique occidentale. Cette étape conduira à la réalisation de l'unité nationale en 1918, un événement qui sera à son tour un nouveau point de départ de l'évolution de l'administration publique en général, et de l'administration publique locale en particulier.

¹¹ Paul Negulescu (né le 12 janvier 1874 à Bucarest et mort le 6 mai 1946 à Bucarest) était un juriste et grand professeur roumain de droit public durant la période monarchique, il fut l'auteur d'un Traité de droit administratif (éd. Typographies roumaines unies, 1925) et le créateur, en 1925, de l'Institut des sciences administratives, qui porte, aujourd'hui, son nom. Licencié en droit et lettres, il obtint en France son doctorat en lettres et sa thèse en droit en 1899, sous la direction du professeur français Emile Cuq ; sa thèse portait sur « L'organisation de la Dacia roumaine ».

¹² Jean H. Vermeulen (né le 24 mars 1902, Anvers (Belgique) ? et mort en 1947 ?) était un docteur en droit, un juriste très réputé à l'étranger durant la période monarchique et un grand professeur roumain de droit public. Il a été l'auteur de nombreux ouvrages et fut membre de l'Institut des sciences administratives. Il collaborait et publiait dans plusieurs revues locales et étrangères, en français et en allemand, par exemple dans la collection française « Vie juridique des peuples », ou dans la Revista de Drept Public (Revue de droit public), où il a traduit en français la loi sur le contentieux administratif roumain du 23 décembre 1925 paru dans la Revista de Drept Public (Revue de droit public) de 1926. Il avait aussi traduit en roumain de l'allemand « La théorie générale de l'État » de Hans Kelsen ; cet ouvrage est paru aux éditions Oltenia, en 1928.

¹³ Constantin G. Dissescu (né le 8 août 1868 à Slatina et mort le 10 août 1932 à Bucarest) était un homme politique et ministre roumain, avocat, avocat du peuple et professeur de droit administratif et constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université de Bucarest. Il a fait ses études de droit (1875) et son doctorat (1877) à Paris. Sa thèse portait sur « De la puissance du mari sur la personne et les biens de la femme » (thèse de doctorat, Paris, 1877).

(comme Antonie Iorgovan ¹⁴). Notre second objectif est aussi, et surtout, d'apporter une contribution scientifique à un débat actuel, en cours depuis plusieurs années en Roumanie sur la réorganisation juridico-territoriale de l'Etat roumain et de ses collectivités locales. Pour parvenir à cette fin, nous envisageons cette thèse comme une étude approfondie et une analyse détaillée des différents concepts, et en particulier de ceux de la décentralisation territoriale et de l'autonomie locale.

Le but de notre thèse est donc de contribuer à une réflexion générale sur la décentralisation territoriale en faisant remonter des questions scientifiques oubliées, mais qui semblent retrouver aujourd'hui un intérêt particulier en vue du développement territorial. Notre recherche souhaite aussi étudier l'adaptation de ce riche héritage doctrinal aux contextes scientifiques et socioéconomiques actuels et d'inciter l'Etat roumain à approfondir la décentralisation territoriale, et, pour ce faire, de dégager des solutions pour la modernisation de la décentralisation territoriale en Roumanie.

Les questions soulevées par la réalisation de la décentralisation sont nombreuses. Ainsi en est-il de la régionalisation, de la métropolisation, de l'intercommunalité rurale, de la mutation de l'administration déconcentrée, de la répartition des compétences et des moyens entre l'Etat et les collectivités locales, de la rénovation et de la modernisation des contrôles sur ces dernières, du développement urbain, de la consécration d'un statut des élus locaux et des outils de la démocratie participative, mais aussi, de la modernisation du statut des agents publics locaux, « *hussards modernes d'une action publique locale de qualité* », plus spécialement de leur recrutement, de leur formation et de leur rémunération (point 2 de l'article 6 de la Charte européenne de l'autonomie locale).

En somme, si le passé administratif de la Roumanie est riche de ses périodes monarchiste, communiste et contemporaine, s'il s'est enrichi, qui plus est, des influences allemande (prussienne), austro-hongroise, française, polonaise, russe et turque, son avenir est sujet à de nombreuses discussions voire expérimentations, dans le cadre de la construction européenne.

L'objectif recherché de cette thèse est donc de montrer que les collectivités territoriales roumaines, qui ont un passé très riche, ont atteint un degré de maturité juridique incontestable,

¹⁴ Antonie Iorgovan (né le 9 août 1948 à Caraş-Severin, Roumanie et mort le 4 octobre 2007 à Vienne, Autriche) était un juriste, professeur et homme politique roumain. Il a été membre du Sénat roumain de 1990 à 1992 et de 2000 à 2007 et juge à la Cour constitutionnelle de Roumanie de 1992 à 1996. Il a participé à la rédaction de la Constitution roumaine de 1991 ainsi qu'à sa révision en 2003 ; c'est pourquoi, il est appelé « le père de la Constitution » (« Părintele Constituției » en roumain).

dont il convient de prendre l'exacte mesure, mais elles recèlent aussi d'importantes potentialités de développement face aux défis de la modernisation administrative.

Finalement, on essaie de définir la décentralisation à travers l'histoire administrative foisonnante de la Roumanie, voire une actualisation de ce processus, qui dure depuis des siècles, en tenant compte des réalités de la société roumaine. C'est bien dans cette perspective que s'inscrit notre thèse, parce que notre réflexion a vocation à s'inscrire dans le contexte d'une construction européenne moderne de la Roumanie.

Pour mieux comprendre le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie, il faut, en premier lieu, opérer une distinction entre la décentralisation territoriale et différents autres concepts administratifs, voire constitutionnels, s'en rapprochant parfois (I). Ensuite, il conviendra d'exposer les intérêts que recèlent ce sujet (II), la méthodologie utilisée (III), puis, la problématique (IV), et enfin l'annonce de plan (V).

I. Définitions des concepts/principes (administratifs)

Les principes représentent des règles caractérisées par la stabilité et la généralité, et qui gouvernent des institutions juridiques ou publiques, des sociétés, des Etats ou groupes d'Etats. Certains principes de droit ayant été transposés dans des normes juridiques, leur consécration peut se réaliser au niveau de la Loi fondamentale¹⁵ ou de la loi primaire¹⁶.

Le principe représente donc le noyau ou la trace qui est à l'origine de quelque chose, d'une proposition législative, d'une loi, d'une règle définissant un phénomène dans un domaine d'études.

Ainsi, est nécessaire un éclairage de tous les principes d'organisation et de fonctionnement de l'administration publique locale, sur ce qu'ils représentent, et comment ils sont compris et appliqués.

Ici, il s'agit d'exposer les conceptions et les principes de la décentralisation territoriale en Roumanie. Sachant que la conception est l'action d'élaborer quelque chose dans son esprit, de le concevoir.

Ce sera l'occasion d'identifier, de définir et de clarifier les conceptions et les principes d'organisation et de fonctionnement de la décentralisation territoriale, d'autant que l'Etat

¹⁵ La loi fondamentale d'un État désigne sa Constitution, appelée souvent « Mère des Lois », qui est l'ensemble des principes établissant le fondement de l'organisation d'un Etat et régissant les relations au sein des pouvoirs publics ainsi que les relations entre l'Etat et les citoyens. Par opposition à la loi fondamentale, la loi primaire correspond à toutes les autres catégories des lois : lois organiques, lois ordinaires, HG (décision gouvernementale), OUG (ordonnance d'urgence gouvernementale).

¹⁶ Vedinaş (V.), Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif), éd. Universul Juridic, 1^{ère} éd., 2018, p. 114.

roumain impose une forme de « modèle local classique » aux collectivités territoriales roumaines, et donc influe grandement sur la réforme administrative. En effet, identifier les principes d'organisation et de fonctionnement de la décentralisation territoriale doit permettre de mieux définir la décentralisation, au-delà de l'héritage juridique national roumain, et donc de promouvoir cette notion au niveau international et européen, concurremment à la notion d'autonomie locale, qui semble plus être un concept politique et managérial qu'une notion juridique.

Par suite, cette démarche d'identification des principes de la décentralisation territoriale, au-delà même des traditions juridiques nationales, doit permettre de savoir, d'une part, si les organisations internationales et européennes évoquent bien dans leur document de travail le même concept juridique qu'en Roumanie depuis 1859, et d'autre part, si leurs études sont comparables parce que reposent sur des cadres conceptuels identiques.

La Roumanie, depuis sa création, et dans les trois périodes analysées dans notre thèse, a recherché un certain équilibre entre centralisation, décentralisation et déconcentration, il convient ainsi d'analyser et de clarifier ces concepts/principes. Ainsi, doit-on distinguer la décentralisation et les autres concepts, tels qu'ils sont définis dans les lois roumaines ou au niveau européen.

Ces conceptions/principes permettent alors d'englober un maximum d'autorités infra-étatiques sous le vocable de collectivités locales/territoriales¹⁷, dénommées dans la législation roumaine « unités administratives territoriales » (UAT - « *unități administrativ-teritoriale* » en roumain). Cette dernière terminologie souligne la présence d'entités infra-étatiques autonomes, représentatives et dotées de compétences propres.

À présent, il convient donc de distinguer la conception roumaine de la décentralisation des autres conceptions européennes dominantes, que sont le *fédéralisme* (A), la *Devolution* (B), la centralisation (C), la *déconcentration* (D), l'*autonomie locale* (E), la *subsidiarité* (F), la *local governance*, le *local self-government*, le *meso-gouvernement* (G), voire la *régionalisation* (H).

A) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale du fédéralisme ?

¹⁷ *A priori*, ces termes sont synonymes ; une collectivité comporte des limites spatiales sur lesquelles elle exerce ses compétences.

Montesquieu ¹⁸ écrivait dans l'Esprit des Lois ¹⁹, « *pour que l'on n'abuse pas du pouvoir, il faut que le pouvoir arrête le pouvoir* » ²⁰.

Le phénomène fédératif plonge ses racines loin dans l'histoire ; toutefois celui-ci, n'a vraiment pris corps dans son acception moderne que par l'adoption de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787 ²¹, formant une organisation étatique nouvelle, que l'on reconnaîtra comme le premier Etat fédéral moderne. La Constitution américaine en prend acte en séparant, au sein des instances fédérales, le législatif (le Congrès), l'exécutif (conduit par le Président) et le judiciaire (la Cour suprême). Mais, dans le phénomène fédératif, l'équilibre induit par la séparation des organes et la rivalité des intérêts ne s'exerce pas que, horizontalement, au plan fédéral et au niveau des Etats, mais aussi verticalement, entre les différents échelons de la Fédération.

Le concept de « *foedus* » signifie un pacte librement signé, une alliance librement consentie pour poursuivre des objectifs et conduire des actions d'intérêt mutuel ²². Ainsi, l'alliance, le covenant et l'accord volontaire sont à la base du fédéralisme. Nous pouvons définir l'organisation fédérale de l'Etat par deux principes de base : autonomie (se réfère à l'autogestion, constitutionnellement garantie des Etats fédérés, des régions ou des provinces) et participation (peut se traduire par l'implication de ces sous-ensembles dans la gestion du pays tout entier) ²³.

L'Etat unitaire décentralisé est constitué uniquement de collectivités territoriales tandis que l'Etat fédéral est composé uniquement d'Etats fédérés ayant la qualité d'Etat, qui disposent donc de la liberté de fixer leur propre constitution, leurs propres juridictions et leur propre administration.

L'Etat fédéral se distingue par la totale liberté d'expression de tous les citoyens et par l'autonomie des choix politiques de toutes les instances responsables. Le fédéralisme invite au débat démocratique tous les niveaux de pouvoir et offre les structures institutionnelles

¹⁸ Charles Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu (né le 18 janvier 1689 à La Brède en France et mort le 10 février 1755 à Paris), était un penseur politique français, précurseur de la sociologie, philosophe et écrivain des Lumières.

¹⁹ *De l'esprit des lois* est un traité de la théorie politique publié par Montesquieu à Genève en 1748. Cette œuvre majeure, qui lui a pris quatorze ans de travail, a inspiré la rédaction de la Constitution française de 1791 (notamment ses pages concernant la séparation des trois pouvoirs : exécutif, législatif et judiciaire) ainsi que la rédaction de la Constitution des États-Unis d'Amérique de 1787 (principe des *checks and balances*).

²⁰ Saint-Ouen (F.), *L'avenir fédéraliste de l'Europe II. Du Traité de Maastricht à celui de Lisbonne*, Bruylant, 2011, p. 9.

²¹ Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergéc (R.) et Tulkens (H.), *Le fédéralisme : approches politique, économique et juridique*, éd. de Boeck Université, 1994, p. 37.

²² Saint-Ouen (F.), *op. cit.*, p. 6.

²³ Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergéc (R.) et Tulkens (H.), *op. cit.*, p. 13.

nécessaires à cette fin. Le fédéralisme est démocratique, dans la mesure où il permet de garantir l'autonomie nécessaire aux groupes constitutifs d'une société pluraliste ; « *en évitant de tout globaliser et de ramener à la règle simple de l'opposition entre majorité et minorité, il rend une meilleure justice à la société* »²⁴.

Le fédéralisme a deux visages : l'un est institutionnel, et est très utile pour éclairer les enjeux d'une future Constitution européenne ; l'autre est global, permettant de saisir les dynamiques complexes des nombreux acteurs existant aux divers niveaux, qui participent à l'aventure européenne²⁵.

Le fédéralisme n'est pas en lui-même une forme de régionalisation. Au contraire, l'Etat fédéral est un mode d'organisation de l'Etat, dont les structures et le fonctionnement peuvent être affectés par la régionalisation sous ses différentes formes ; la régionalisation des unités fédérées en est l'une des manifestations, mais elle peut elle-même se rattacher à différents types de régionalisation. C'est pourquoi, il est très important de ne pas faire de l'Etat fédéral, en tant que tel, une expression de la régionalisation ou du régionalisme²⁶.

Hans Kelsen²⁷ montrait qu'un fédéralisme à trois degrés ne pouvait pas fonctionner, parce que l'autorité fédérale n'aurait pu assurer l'application de sa législation dans les domaines qui demeuraient de la compétence exclusive des Länder autrichiens ; la solution était alors, selon Kelsen, soit de transformer ceux-ci en sujets directs de la fédération, soit de les transformer en collectivités territoriales décentralisées, semblables aux provinces prussiennes d'alors, une solution qui lui paraissait préférable mais que veulent précisément éviter aujourd'hui les Länder allemands et autrichiens. C'est à cet objectif que répondent les efforts des « régions », en particulier ceux des Länder allemands et des régions des Etats à autonomie régionale, pour accéder au niveau communautaire de décision. Dans une logique de pression politique, le Comité des Régions²⁸ se fait « *le porte-parole de l'ensemble des collectivités régionales et locales qu'il rallie à cette revendication, à laquelle il donne par sa seule existence une certaine unité et une certaine légitimité, bien que le problème ne se pose en réalité que pour les Etats fédéraux* »²⁹.

²⁴ Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergec (R.) et Tulkens (H.), *op. cit.*, p. 30.

²⁵ Saint-Ouen (F.), *op. cit.*, p. 5.

²⁶ Marcou (G.), *La régionalisation en Europe*, éd. Parlement européen, 1999, p. 17.

²⁷ Hans Kelsen (né le 11 octobre 1881 à Prague et mort le 19 avril 1973 à Orinda en Californie) était un juriste et l'auteur de l'ouvrage intitulé « Théorie pure du droit ». Il est le fondateur du normativisme et du principe de la « hiérarchie des normes ». Hans Kelsen appartient au mouvement du positivisme juridique.

²⁸ Pour plus des détails sur le Comité de régions, voir *infra* le Titre I de la seconde partie de notre thèse intitulé « Les influences européennes et internationales ».

²⁹ Marcou (G.), *op. cit.*, p. 48.

Le fédéralisme est vu comme « *la traduction politique du principe de subsidiarité, d'ailleurs retenu par l'Union européenne dans le Traité de Maastricht* »³⁰. C'est, en effet, dans le fédéralisme que ce principe trouve son expression la plus achevée. En d'autres termes, la subsidiarité signifie que l'Etat intervient, lorsque c'est nécessaire, à la place des Etats membres, sans pour autant se substituer à ceux-ci. La fédération vient en aide aux Etats fédérés et à la demande de ceux-ci, mais il retrouve son rôle subordonné dès que son aide n'est plus nécessaire. Un tel Etat subsidiaire ne peut en aucun cas être sacré et indivisible, et ne peut pas non plus être déifié, comme c'est souvent le cas des Etats unitaires.

Par opposition au fédéralisme coordonné, qui suppose des niveaux de gouvernement exerçant leurs pouvoirs indépendamment les uns des autres, le fédéralisme coopératif admet une interaction considérable entre les niveaux de gouvernement³¹.

Le fédéralisme renforce la démocratie ; ainsi, les citoyens ont davantage de possibilités de participer à la vie politique et de défendre leurs intérêts. Un système fédéral fait obstacle à la concentration du pouvoir. La séparation horizontale des pouvoirs, ou l'autorité de l'Etat est répartie entre les organes exécutif, législatif et judiciaire, est complétée par la séparation verticale des pouvoirs et des tâches entre l'Etat central et les Etats fédérés.

En résumant, le fédéralisme concerne la forme politique de l'Etat alors que la décentralisation territoriale s'intéresse à la forme administrative locale de l'Etat unitaire.

Finalement, si les deux assurent l'autonomie locale à leurs entités, le fédéralisme partage le pouvoir politique entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, alors que la décentralisation ne partage que les compétences administratives étatiques entre l'Etat et des entités juridiques distinctes de ce dernier (entités décentralisées).

B) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la *Devolution* ?

Il existe trois types majeurs de décentralisation : une décentralisation administrative ou territoriale, une décentralisation technique ou fonctionnelle³² et une décentralisation politique (*Devolution*).

³⁰ Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergec (R.) et Tulkens (H.), *op. cit.*, p. 172.

³¹ Wilkins (R.) et Saunders (C.), *Les relations intergouvernementales en Australie, Relations intergouvernementales dans les pays fédérés. Une série d'essais sur la pratique de la gouvernance fédérale*, éd. Forum des fédérations, 2006, p. 29.

³² Dans la décentralisation technique ou fonctionnelle, les entités décentralisées sont les établissements publics (universités, hôpitaux publics, musées nationaux), ayant la personnalité morale et disposant de moyens propres, chargés de gérer les services publics pour accroître leur efficacité.

Il convient, tout d'abord, d'opérer une distinction entre la « Dévolution » et le fédéralisme, qui s'intéresse principalement à la forme politique de l'Etat. Si le fédéralisme concerne la forme politique de l'Etat où le pouvoir politique est partagé avec des entités fédérées, la Dévolution suppose un partage, soigneusement équilibré, de compétences ou de pouvoirs politiques, qui ne heurte pas la condition du maintien de l'unité de l'État. Bref, la Dévolution sait mieux protéger l'unité de l'autorité de l'Etat en empêchant la prétention à la souveraineté de certaines entités.

L'adjectif « *dévolu* » qualifie ce qui est transmis par une personne à une autre en vertu d'un droit. En droit, la dévolution est la transmission d'une personne à une autre d'un patrimoine, d'un avantage, d'un droit, par exemple. Ainsi, la dévolution du pouvoir désigne le transfert ou la délégation de compétences ou de pouvoirs politiques d'une entité à une autre. La décentralisation politique, liée au pluralisme politique et au gouvernement représentatif, vise à conférer aux citoyens ou à leurs élus plus de pouvoirs de décision ; elle estime que les décisions prises avec une plus grande participation sont bien fondées et répondent mieux aux besoins locaux.

La dévolution est le transfert de ressources, de pouvoirs et souvent de tâches à des autorités de niveau inférieur, largement ou totalement indépendantes des niveaux supérieurs de gouvernement, et qui sont démocratiques d'une manière ou d'une autre ³³.

Les termes « *dévolution* » et « *gouvernement local* » sont développés comme une sorte de stéréotype, auquel, en réalité, aucun gouvernement local ne correspondra jamais pleinement, même dans les démocraties les plus libérales, mais qui fournit un cadre utile pour l'évaluation, et pour comparaison dans le temps entre pays. En bref, ces caractéristiques sont :

- une autorité politique démocratiquement représentative et autonome ;
- un mandat clair pour fournir une gamme de services importants ;
- le statut de personne morale, avec la capacité de poursuivre en justice, d'être poursuivi en justice, de conclure des arrangements contractuels, de disposer d'un compte bancaire et d'employer du personnel ;
- le contrôle ou l'accès du personnel exécutif et technique local ;
- l'accès à des fonds suffisants, le contrôle de son budget et de ses comptes et la capacité de générer ses propres recettes ;

³³ UNDP, *Decentralization: a sampling of definitions, Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance (Décentralisation: un échantillon de définitions, évaluation conjointe UNDP-Gouvernement allemand du rôle d'UNDP dans la décentralisation et la gouvernance locale)*, éd. Working Paper, 1999, p. 19.

- la capacité de prendre et de faire respecter les règlements locaux. Ces caractéristiques sont considérées comme essentielles pour parvenir à une fourniture de services efficace et responsable sur le plan local et aux avantages de la gouvernance démocratique ³⁴.

L'on observe que la dévolution est une forme de décentralisation politique ou bien « *une décentralisation à géométrie variable* » ³⁵. La dévolution fait référence à un transfert complet des responsabilités, de la prise de décision et des ressources vers un niveau d'autorité publique local autonome et totalement indépendant de l'autorité dévolue. Les unités, qui bénéficient de la dévolution, sont généralement reconnues comme des entités juridiques indépendantes et sont généralement élues ³⁶.

La dévolution est la forme extrême de la décentralisation, par laquelle les administrations locales établies sont responsables de la prestation d'un ensemble de services publics et ont le pouvoir d'imposer des taxes et des droits pour les financer. Au Royaume-Uni, la *Devolution* participe à la modernisation de la vie politique en créant le meso-government, l'échelon intermédiaire entre les pouvoirs locaux et le pouvoir central ³⁷.

Dans un système décentralisé, les gouvernements locaux ont une autorité indépendante pour augmenter leurs propres revenus et prendre des décisions d'investissement. Ainsi, l'orientation vers la décentralisation territoriale de l'Etat roumain peut se traduire par des enjeux importants en termes de services publics. C'est la dévolution du pouvoir administratif qui sous-tend la décentralisation du pouvoir sur les fronts politiques ³⁸.

C) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la centralisation ?

La centralisation est le processus d'organisation administrative de l'État unitaire, dans lequel toutes les décisions sont prises dans un même lieu, la capitale administrative, en général au sein du Gouvernement, des ministères.

Vu les évolutions de la société, l'État centralisé, système d'organisation administrative qui a construit les Etats-nations européens, est désormais destiné à l'échec à cause de sa lourdeur administrative ainsi que par l'absence de particularisme des unités administratives

³⁴ Altmann (J.), Cariño (L.), Flaman (R.), Kulesa (M.), Schulz (I.), *The UNDP Role in Decentralization and Local Governance*, éd. Evaluation Office, United Nations Development Programme, One United Nations Plaza, New York, NY 10017, USA, 2000, p. 29.

³⁵ Breuillard (M.), *Dévolution, régionalisation et développement régional en Grande Bretagne*, Hommes et Terres du Nord, 2002, n°3, p. 15.

³⁶ Anderson (J.), *Decentralization, local powers and local development*, éd. ILO Universitas Decentralization, 2003, p. 5.

³⁷ Breuillard (M.), *op. cit.*, p. 17.

³⁸ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview (Concept de décentralisation fiscale et aperçu global)*, éd. World Bank Institute, 2002, p. 25.

éloignées de la capitale administrative. Pour mieux comprendre le système de la centralisation administrative, on a l'habitude de citer la célèbre phrase française de Louis-Marie de Lahaye de Cormenin ³⁹ : « *au même instant le gouvernement veut, le ministre ordonne, le préfet transmet, le maire exécute, les régiments s'ébranlent, les flottes s'avancent, le tocsin sonne, le canon gronde : la France est debout* » ⁴⁰.

Le premier inconvénient de la centralisation administrative est le retard dans les affaires locales. Un système centralisé freine l'action administrative par l'agglomération d'actes centraux et tue l'initiative individuelle et locale qui attend tout de l'État ; c'est d'ailleurs aussi une cause d'embarras pour le progrès social ⁴¹. Dans la centralisation, l'autorité locale ne signifie rien, parce que l'autorité centrale gouverne, dirige et administre toutes les affaires de l'État, petites ou grandes, générales ou locales. Parmi les inconvénients de la centralisation, on énumère aussi un « *avantage* », celui de consolider l'unité politique ⁴².

Sur la première question, il y a près de deux cents ans, le sociologue français Tocqueville ⁴³ concluait, dans son traité « *De la démocratie en Amérique* », que : « *La centralisation est un terme d'usage courant et quotidien, sans signification précise qui y est attachée. Néanmoins, il existe deux types distincts de centralisation, qui sont nécessaires pour discriminer avec précision. Ainsi, certains intérêts sont communs à toutes les parties d'une nation, telles que la promulgation de ses lois générales et le maintien de ses relations extérieures. D'autres intérêts sont propres à certaines parties de la nation, telles que les affaires des collectivités locales. Lorsque le pouvoir qui dirige les intérêts anciens ou généraux est concentré dans un lieu ou chez les mêmes personnes, il constitue un gouvernement centralisé. Concentrer de la même manière dans un endroit la direction de ces derniers ou des intérêts locaux constitue ce qu'on pourrait appeler une administration centralisée* » ⁴⁴.

La centralisation politique d'un Etat n'exclut pas son organisation administrative sur des bases décentralisatrices. De plus, les attributions politiques, dont dépend l'existence de l'État,

³⁹ Louis Marie de Lahaye (né à Paris le 6 janvier 1788 et mort dans la même ville le 6 mai 1868) est un juriconsulte, homme de lettres et homme politique français.

⁴⁰ Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. I^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 621.

⁴¹ Răincescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 208.

⁴² Bildirescu (G.-D.), Elemente de drept public și administrativ (Eléments de droit public et administratif), éd. Tipografia Frații Benvenisti, 1885, p. 56.

⁴³ Alexis de Tocqueville, (né à Paris le 29 juillet 1805, mort à Cannes le 16 avril 1891), était un philosophe politique, politiste, précurseur de la sociologie et homme politique français. Dans ces ouvrages, Tocqueville défend la démocratie, la liberté individuelle et l'égalité en politique ; ces concepts étant à son sens indissociables.

⁴⁴ Anderson (J.), *op. cit.*, p. 9.

peuvent être centralisées, mais l'administration des intérêts locaux et des services peut être décentralisée ⁴⁵.

On parle aussi de la centralisation, et pas d'une décentralisation autoritaire ⁴⁶, lorsque les autorités sont nommées par le pouvoir central, tout en jouissant de certaines attributions ou d'une certaine autonomie ⁴⁷.

D) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la déconcentration ?

La déconcentration est le transfert de l'autorité et de la responsabilité du niveau du gouvernement central vers les organes subordonnés aux organes centraux qu'ils représentent au niveau local, afin d'améliorer la prestation de services étatiques ⁴⁸. La déconcentration est une modalité de la décentralisation qui consiste pour l'Etat à confier le pouvoir de décisions à des représentants de l'Etat soumis aux autorités centrales et implantés sur le territoire national. Traditionnellement, en Roumanie, l'autorité déconcentrée est incarnée par le préfet, qui est le représentant de l'Etat dans le territoire.

La déconcentration produit donc en vérité de la différenciation territoriale du droit selon une mécanique qui est voisine de celle par laquelle la décentralisation a ce type d'effets. Elle est à la fois vecteur de territorialisation du droit par construction juridique - elle permet la prise de décisions locales, productrices d'effets juridiques particuliers - et par effet sociologique - elle contribue par essence à l'allongement des circuits de l'action publique, avec ses incidences inéluctables sur l'application du droit ⁴⁹.

La différence entre les deux principes réside dans le fait que, dans le cas de la décentralisation territoriale, les compétences du centre sont transférées aux représentants des collectivités locales élus, par exemple au maire, au conseil local ; mais, dans le cas de la déconcentration, « *le pouvoir du centre est transféré aux représentants du centre mais installés dans le territoire, comme par exemple au préfet* » ⁵⁰.

⁴⁵ Gruia (I.-V.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1934-1935, p. 204.

⁴⁶ Théorie trouvée par Roger Bonnard, *Les actes constitutionnels de 1940*, RDP, 1942, p. 365.

⁴⁷ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 225.

⁴⁸ Anderson (J.), *op. cit.*, p. 6.

⁴⁹ Auby (J.-B.), *La décentralisation et le droit*, LGDJ, 2006, p. 20.

⁵⁰ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cour de droit administratif), éd. Universitatea din București, 1947, p. 190.

Alors que la déconcentration est un simple aménagement technique de la centralisation, la décentralisation est une « *politique opposée* »⁵¹. Ainsi, si la décentralisation territoriale qualifie le fait de confier des responsabilités de gestion à des autorités locales élues, la déconcentration désigne l'action de donner davantage de pouvoirs aux représentants locaux de l'Etat central. Ainsi, le processus de la déconcentration consiste à répartir les agents et les compétences au sein d'une même personne morale, depuis l'échelon central vers les niveaux administratifs déconcentrés, qui sont dépourvus de toute autonomie et de la personnalité morale. Les compétences transférées au sein d'une même personne morale, depuis l'échelon central vers les niveaux administratifs déconcentrés, sont celles initialement confiées aux administrations centrales sur le territoire national ; elles présentent un caractère national et leur exécution, en vertu de la loi, ne peut pas être déléguée à des autorités décentralisées. Mais, la décentralisation et la déconcentration évoluent simultanément, principalement en raison de la coïncidence entre les limites de la circonscription administrative et celles des collectivités territoriales. L'autorité déconcentrée la plus connue en territoire est le préfet, nommé et révoqué par le pouvoir central.

La déconcentration fait référence à la dispersion des agents entre les niveaux supérieurs de gouvernement et les structures de niveau inférieur. Lorsque la déconcentration intervient, c'est-à-dire lorsque les agents des niveaux hiérarchiques supérieurs du centre passent à des structures inférieures dans le territoire, cela permet au pouvoir central de pénétrer plus efficacement dans ces domaines. Ainsi, dans la déconcentration, le gouvernement central n'abandonne aucune autorité ; il s'agit simplement de déplacer ses agents à différents niveaux ou points du territoire national⁵².

Toutefois, la déconcentration se distingue de la décentralisation dans la mesure où, dans le processus de la déconcentration, il y a une délégation des compétences ou des personnels vers des échelons internes inférieurs, ne possédant dès lors pas de personnalité morale propre ; tandis que, dans le processus de décentralisation, il y a une délégation des compétences ou des personnels à des collectivités territoriales possédant une personnalité morale, qui leur est propre, et qui sont distinctes de l'Etat (central).

En effet, la décentralisation territoriale consiste à créer ou à reconnaître l'existence de collectivités distinctes de l'Etat sur le plan juridique. La personnalité morale ne suffit sans doute pas à définir la décentralisation, mais elle constitue une rupture juridique et politique

⁵¹ Boulet (M.), *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, L'Harmattan, 2012, p. 33.

⁵² UNDP, *Decentralization: a sampling of definitions*, op. cit., 1999, p. 18.

importante par rapport à la déconcentration, parce que la collectivité locale cesse d'être une simple circonscription administrative de l'Etat pour devenir une entité relativement autonome.

E) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de l'autonomie locale ?

Si la plupart des européens considèrent que la décentralisation territoriale est synonyme d'autonomie locale, nous voyons, quant à nous, une distinction profonde entre ces deux concepts. La décentralisation territoriale est une action qui aura comme résultat l'autonomie locale dans les collectivités territoriales. Sans le processus de décentralisation territoriale, les collectivités territoriales ne peuvent pas connaître l'étape finale, qui est la décentralisation avancée ou l'autonomie locale.

Pour mieux comprendre ces deux concepts, il faut d'abord souligner que les collectivités territoriales ont une liberté totale d'agir, donc jouissent d'une autonomie locale, dans leurs démarches, seulement si le processus de décentralisation territoriale n'est plus en phase incipiente, donc à un stade embryonnaire. Ainsi, si la décentralisation territoriale a commencé à produire ses effets, les collectivités territoriales jouissent d'un pouvoir de gestion, de liberté, donc d'une autonomie sur le plan local.

L'autonomie locale est favorisée par l'Union européenne ⁵³, spécialement lorsqu'on analyse la jurisprudence *Teckal* ⁵⁴. En effet, le droit de l'Union européenne ⁵⁵ « *ne doit pas toujours être perçu comme étant de facto un frein à l'autonomie locale. La thèse d'une autonomie locale contrariée plie encore un peu plus avec les contrats de coopération locale* » ⁵⁶. Au niveau européen, la promotion de la notion d'autonomie locale est un gage essentiel de démocratie voire un « *indicateur démocratique* » d'un Etat ; promouvoir l'autonomie locale

⁵³ L'Union européenne (UE) est une association politico-économique de vingt-sept États européens qui transmettent *via* ses traités (le traité de Maastricht (TUE), le traité de Rome (TFUE), et, depuis le 1^{er} décembre 2009, le Traité de Lisbonne) l'exercice de certaines compétences à des organes communautaires. Ses structures institutionnelles, en partie supranationales et en partie intergouvernementales, sont : le Parlement européen, le Conseil européen, le Conseil de l'Union européenne, la Commission européenne, la Cour de justice de l'Union européenne, la Banque centrale européenne (BCE) et la Cour des comptes européenne.

⁵⁴ CJUE (Cour de justice de l'Union européenne) 18 novembre 1999, *Teckal*, aff. n°C-107/98.

⁵⁵ Le droit de l'Union européenne ou le droit communautaire comprend les règles sur lesquelles est fondée l'Union européenne (UE) et qui provient de plusieurs sources (les textes de lois européens : traités, directives, règlements, jurisprudence de la Cour de Justice, etc.). Au premier rang se trouvent les traités européens (droit primaire), qui priment sur toute autre source de droit. Ainsi, se manifeste une supériorité absolue du droit européen sur le droit interne, y compris sur la Constitution (même si les plus hautes juridictions des Etats membres n'osent pas encore le dire franchement en ce qui concerne la primauté du droit européen sur leur constitutions).

⁵⁶ Boulet (M.), *op. cit.*, p. 285.

consiste « à fonder, défendre et garantir une Europe politique, sociale et solidaire, démocratique et durable, efficace et efficiente »⁵⁷.

L'autonomie locale, dans la Charte européenne de l'autonomie locale⁵⁸, issue, quant à elle, du Conseil de l'Europe⁵⁹, est « le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques » (art. 3). L'autonomie locale est plus un principe de gestion qu'un principe d'organisation⁶⁰. L'article 3 de la Charte affirme avec force que l'autonomie locale est une liberté d'action, un droit d'agir librement, dans le respect de l'Etat de droit⁶¹ (constitutionnel/ou législatif), reconnu aux collectivités locales et à leurs groupements.

Les conditions de mise en œuvre de l'autonomie locale sont au nombre de quatre : le découpage territorial, la dimension organisationnelle, la question des compétences reconnues aux collectivités locales - et donc transférées à ces dernières par l'Etat -, et enfin, les moyens nécessaires aux collectivités locales pour assurer leurs compétences ; on voit, alors, les bénéfices réciproques de cette relation symbiotique entre l'autonomie locale et la décentralisation territoriale.

De plus, dans les Etats francophones, la décentralisation, dite territoriale, est définie, en général, comme un mode d'organisation de l'administration, en vertu duquel l'Etat unitaire transfère ses compétences administratives aux collectivités publiques de niveau infra-étatique, qu'il a spécialement créées à cet effet. Cela ne signifie pas que l'Etat leur transfère son pouvoir politique souverain. Toutefois, en décentralisant ses compétences, l'Etat partage aussi, avec ces dernières, ses moyens humains, matériels et financiers, ainsi que ses responsabilités inhérentes à la gestion des services publics ; ce qui est sans nul doute, de notre point de vue, le résultat de la décentralisation avancée que permet l'autonomie locale. La cause, c'est le processus de la décentralisation territoriale ; et l'effet, c'est l'autonomie locale qui permet aux collectivités territoriales de gérer, en pleine liberté, leurs affaires locales (par exemple, en collectant tous les impôts et taxes locales dans leurs budgets sans aucune distribution avec le centre). Mais, le rapprochement de l'autonomie locale avec les autres

⁵⁷ Guérard (S.), *L'autonomie locale en Europe : état des lieux*, in *L'autonomie locale au XXI^e siècle. Entre tradition et modernisation/Local Autonomy in the 21st Century*, sous la direction de Guérard (S.) et Astrauskas (A.), éd. Institut Universitaire Varenne, Collection Kultura, LGDJ, 2016, p. 339.

⁵⁸ Voir la version de la Charte européenne de l'autonomie locale en version pdf : <https://rm.coe.int/168007a095>

⁵⁹ <https://www.coe.int/fr/web/portal/home>

⁶⁰ Sur le plan juridique, il n'y a pas de bonne autonomie locale, selon la Charte, sans une véritable démocratie locale, autant représentative que participative, facilitée aujourd'hui par le développement de l'administration électronique et l'émergence de l'e-democracy.

⁶¹ <https://www.antoniu-tudor.eu/statul-de-drept-pe-%c8%8bntelesul-tutoror/>

principes fondamentaux de l'administration publique locale, comme, par exemple, la décentralisation territoriale des collectivités territoriales, a permis d'asseoir la conviction selon laquelle, l'autonomie locale ne doit pas être confondue avec le principe de la décentralisation territoriale, dont elle est le résultat final.

Une fois l'autonomie locale administrative et financière acquise, à la suite de la finalisation du processus de la décentralisation territoriale, son application ne peut pas affecter le caractère national, souverain, indépendant, unitaire et indivisible de la Roumanie (art.1 de la Constitution roumaine du 21 novembre 1991, révisée le 29 octobre 2003).

C'est pourquoi, le professeur roumain, Anibal Teodorescu ⁶², faisait la différence entre les deux, mettant en exergue le fait que l'idée d'autonomie attire d'après d'elle la décentralisation administrative, tandis que la décentralisation est un système qui implique l'autonomie ⁶³.

Toutefois, la décentralisation, et implicitement l'autonomie locale, ne doivent jamais être comprises comme une forme d'indépendance absolue par rapport au Pouvoir ou à l'Etat central.

En conclusion, il apparaît que si la décentralisation est un principe d'organisation, l'autonomie locale est un principe de gestion.

F) Quels sont les liens entre la décentralisation territoriale et le principe de subsidiarité ?

Chez les Latins, le *subsidium* était la force tenue en réserve que l'on lançait dans la bataille, dès lors que les bataillons de première ligne faiblissaient ⁶⁴.

Le principe de subsidiarité peut être défini comme un principe régulateur. Ainsi, si une personne inférieure est capable de réaliser une bonne tâche, la personne supérieure ne doit pas intervenir, mais peut éventuellement soutenir ses actions. Par conséquent, conformément au principe de subsidiarité, les problèmes qui se posent à un moment donné au niveau des collectivités locales, sont résolus au niveau décisionnel local le plus proche.

L'efficacité du principe de subsidiarité pourrait être renforcée si celui-ci était combiné avec l'expérimentation. L'idée serait la suivante : « *il faudrait concéder une compétence administrative par expérimentation à une ou plusieurs collectivités ; si le bilan de*

⁶² Anibal Teodorescu (né le 21 février 1881, Câmpineanca, Vrancea - décédé le 29 août 1971, Bucarest) était un professeur et juriste roumain, membre correspondant, à partir de 1945, de l'Académie roumaine.

⁶³ Teodorescu (A.), *Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif)*, vol. I, 2^{ème} éd., éd. Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., 1929, p. 286.

⁶⁴ Greffe (X.), *La décentralisation*, éd. La Découverte, 2005, p. 35.

*l'expérimentation était jugé positif, alors, en vertu du principe de subsidiarité, cette compétence aurait vocation à être exercée par l'ensemble des collectivités territoriales de la même catégorie que celle qui a été habilitée à expérimenter »*⁶⁵.

Au sein de certains Etats fédéraux, le principe de subsidiarité est un principe dynamique qui permet une variation du degré de décentralisation. Il apparaît comme un facteur de régulation des compétences en fonction de la norme en jeu.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont des principes juridiques qui découlent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres. Le principe de subsidiarité est un concept complexe, qui est fondé sur le respect de la souveraineté des Etats membres, et qui régit la répartition des compétences entre le niveau international et le niveau national en matière de droits de l'homme. Le principe de subsidiarité a pour objectif général de garantir un degré d'indépendance à une autorité inférieure par rapport à un organe supérieur ou à une autorité locale par rapport à une autorité centrale. Il s'agit donc d'un partage des compétences entre plusieurs niveaux d'autorité, principe qui constitue la base institutionnelle des États fédéraux.

La subsidiarité existait sous la forme d'une idée générale dans la pensée européenne, bien avant sa consécration en tant que principe juridique dans l'article 3B, inséré dans le Traité de Maastricht⁶⁶, qui reprend ce principe. Ainsi, selon le principe de subsidiarité, qui est un des piliers fondamentaux du processus de la décentralisation, la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème elle-même.

Le Traité de Maastricht du 7 février 1992 avait d'ailleurs affirmé, comme fondement de la construction européenne, le principe de subsidiarité. Ce principe ne concerne en théorie que les relations entre la Communauté et les Etats membres ; cependant, le préambule du Traité, qui demande une « *Union dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens* », en donne une conception exigeante et très favorable à l'initiative locale, en organisant les compétences selon la proximité des lieux de pouvoir avec les citoyens. Selon le préambule du Traité UE, l'Union européenne est « *un processus créant une union sans cesse*

⁶⁵ Boulet (M.), *op. cit.*, p. 323.

⁶⁶ Le Traité fondateur de l'Union européenne (signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993) a structuré l'Union européenne autour de trois piliers : les Communautés européennes, la Politique étrangère et de sécurité commune, et la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

*plus étroite entre les peuples de l'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité »*⁶⁷.

Ce principe est prévu par la Constitution allemande et est parfois analysé comme un élément caractéristique de l'Etat fédéral.

Concernant le contrôle *ex ante*⁶⁸ du principe de subsidiarité par un parlement national, il est précisé que la ou les assemblées peuvent consulter les parlements régionaux possédant des compétences législatives. Le Comité des régions devient l'un des gardiens du principe de subsidiarité. Il se voit également reconnaître un droit de recours pour la sauvegarde de ses prérogatives. La cohésion économique et sociale, objectif de l'Union, devient la politique de cohésion économique, sociale et territoriale⁶⁹.

La notion de la décentralisation ne peut pas se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'Etat⁷⁰. Dans le cadre des politiques de décentralisation, et suivant le principe de subsidiarité, il importe de renforcer l'autonomie des collectivités locales en les dotant des compétences nécessaires. Le bon fonctionnement des administrations communales et régionales et l'efficacité de la décentralisation doivent alors reposer sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

G) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la *local governance*, du *local self-government* voire du *meso-government* ?

Le terme de *local governance* ou de gouvernance locale est une forme d'administration publique qui constitue le niveau d'administration le plus bas dans un État.

L'amélioration de la gouvernance locale est un outil essentiel pour garantir la paix ethnique et interculturelle, stimuler le développement économique, assurer l'inclusion sociale et réduire les déséquilibres locaux.

La gouvernance démocratique locale et la décentralisation constituent un cadre propice pour lutter contre la pauvreté, les inégalités et les déséquilibres locaux, atteindre les objectifs du millénaire pour le développement⁷¹ et respecter les droits de l'homme⁷².

⁶⁷ Boulet (M.), *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2012, p. 22.

⁶⁸ *Ex ante* est une locution latine signifiant « au préalable ».

⁶⁹ Boulet (M.), *op. cit.*, p. 57.

⁷⁰ Combeau (P.), *Les contrôles de l'Etat sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, 2007, p. 1.

⁷¹ Les 8 objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés en 2000 à New York (États-Unis). Ces objectifs recouvrent de grands enjeux humanitaires : la réduction de l'extrême pauvreté et de la mortalité infantile, la lutte contre plusieurs épidémies dont le SIDA, l'accès à l'éducation, l'égalité des sexes, et l'application du développement durable.

Décentraliser c'est, avant tout, renforcer la capacité d'agir des exécutifs politiques locaux, qui constituent autant de segments de la puissance publique, mais ne relèvent pas en propre de la sphère étatique. Un tel processus, législatif et réglementaire, n'implique pas, quant aux modalités d'exercice des compétences ainsi redéployées, de transformation particulière des rapports entre gouvernants et gouvernés. Dans le discours politique, « *décentralisation* » et « *démocratie locale* » sont fortement associées, étant des nouveaux modes d'accès des citoyens aux décisions ⁷³. C'est là l'application d'une règle constamment posée à titre d'impératif catégorique, puisqu'on ne saurait pas établir de limite *a priori* à l'application du principe de subsidiarité ; décentralisation et démocratie locale doivent nécessairement aller de pair.

À l'opposé de la tutelle administrative, il existe ce que les anglais nomment *self-government*, c'est-à-dire le gouvernement direct des affaires privées et locales au bénéfice de ceux qui sont concernés et qui, dans notre opinion, suppose une décentralisation mais sans contrôle. Par exemple, lorsqu'une commune a la capacité d'emprunter ou de faire des transactions selon son bon gré, on parle de *self-government*, d'une décentralisation à un niveau très haut. La méthode communautaire apparaît comme un exercice probant d'une telle forme de gouvernance, dans la mesure où elle est parvenue à coordonner des actions collectives dans un environnement multi-nivelé, pour des acteurs dont les intérêts et les logiques divergent au regard du devenir du pouvoir central. Ainsi, le *self-government*, où le gouvernement de chacun par chacun, est synonyme de décentralisation ⁷⁴ à un niveau très haut.

Local self-government ou l'autonomie gouvernementale locale est un système dans lequel les citoyens d'un pays ou d'une unité politique plus petite, telle qu'un État, se gouvernent et contrôlent leurs propres affaires. Les administrations locales autonomes sont libres de tout contrôle gouvernemental externe ou de toute autorité politique étrangère. *Local self-government* ou l'autonomie gouvernementale locale est importante en termes démocratiques. La proximité des citoyens avec la prise de décision leur facilite le contact avec les élus locaux, qui doivent rendre compte de leurs décisions. Cela permet également aux citoyens, voire aux habitants d'influencer la fourniture de services dans leur collectivité locale

⁷² La conception philosophique, juridique et politique concernant les droits de l'homme et qui se veut universaliste et égalitaire, réside dans le fait que tout être humain possède des droits universels, inaliénables, quels que soient les facteurs, tels que l'ethnie, la nationalité ou la religion. Classiquement, on énumère : droit à la vie et au respect de l'intégrité physique, la sûreté, la liberté d'aller et venir, l'interdiction de l'esclavage, l'interdiction de la torture et des peines inhumaines ou dégradantes, l'interdiction de la détention arbitraire, la liberté de la presse, la liberté de réunion, la liberté de religion, etc.

⁷³ Palard (J.), *Décentralisation et démocratie locale*, La documentation française, 1993, p. 53.

⁷⁴ Guignard (A.), *Le Self-Government ou la décentralisation*, Ligue nationale de décentralisation, 1897, p. 38.

et de contrôler la manière dont leurs impôts sont utilisés. Étant donné que le *local self-government* ou l'autonomie gouvernementale locale permet de concevoir les services de différentes manières, il est plus facile de trouver des solutions flexibles adaptées à une collectivité locale en particulier ⁷⁵.

Le terme de *meso-government* se réfère au phénomène du méso (tiré du mot grec « *mesos* », qui signifie milieu). Le méso-gouvernement est un niveau de gouvernement intermédiaire entre la collectivité et le centre. En Europe du Nord, cette dimension particulière prend généralement la forme d'un département rénové ou d'un Land rénové ; quant à l'Europe du Sud, elle comprend généralement un gouvernement régional élu. Au niveau européen, la Roumanie a une administration plutôt propre aux pays du sud, du point de vue de la forme. Pourtant, du point de vue des compétences, qui sont très larges, l'administration roumaine est assimilée aux pays du nord ⁷⁶.

Les relations entre la décentralisation et la contractualisation montrent que l'imagination sémantique est illimitée : « *la contractualisation constitue une technique juridique permettant de mettre en place un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la gestion de nombreuses compétences* » ⁷⁷. L'enjeu de la coopération décentralisée est ainsi d'assurer, outre la participation, l'appropriation et la durabilité des actions de coopération au développement, par l'application d'une logique « *bottom up* » ⁷⁸ de subsidiarité et de gouvernance locale.

Une grande partie de la pensée contemporaine sur la fonction économique du gouvernement local a mis l'accent sur le rôle du gouvernement local comme une sorte de « *club* » fournissant des biens publics locaux. Ainsi, « *la prise de décision au niveau local sur la disposition de biens publics signifie que les préférences des résidents sont assurés avec plus de précision* » ⁷⁹.

H) Quels sont les liens entre la décentralisation territoriale et la régionalisation ?

⁷⁵ Conseil de l'Europe, *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation n°12 (1995) sur la démocratie locale en Roumanie*, 2^e session (30 mai-1^{er} juin 1995), 1995, p. 3.

⁷⁶ Soare (V.-C.), *Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic (Les associations de développement intercommunautaire en Roumanie. Des considérations critiques concernant le régime juridique)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°3, p. 82.

⁷⁷ Aubin (E.) et Roche (C.), *L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation*, éd. Guliano EJA, 2006, p. 71.

⁷⁸ Une approche ascendante (*bottom-up*) ou descendante (*top-down*) caractérise le principe général de fonctionnement d'une démarche procédurale. L'approche ascendante (*bottom-up*) - où l'on part du détail, du « bas », c'est-à-dire de l'échelon le plus modeste pour consolider progressivement - se caractérise par une suite de processus qui apporte des éléments de base, des briques, pour construire un édifice, une maison.

⁷⁹ Helm (D.) et Smith (S.), *The Assessment: decentralisation and the economics of local government*, Oxford Review of Economic Policy, vol. 3, 1987, n°2, p. 19.

La régionalisation est définie comme le processus par lequel l'Etat transfère une partie de ses pouvoirs administratifs, économiques et politiques à une entité infra-nationale, fondée sur l'idée d'une région.

La régionalisation est un mode de construction d'entités administratives plus grandes que les départements, pour avoir plus de pouvoir économique et ainsi résoudre les problèmes sur le plan local, mais dans une zone d'influence plus vaste. La régionalisation n'est pas une démarche innovatrice, elle constitue la direction suivie par tous les Etats européens, afin de faire évoluer l'administration actuelle. La revalorisation de la culture régionale est une partie importante de la création d'une identité régionale forte.

Dans le processus de la régionalisation, l'Etat crée d'autres unités administratives territoriales nommées régions, tandis que, dans le processus de la décentralisation, l'Etat comprend toutes les unités administratives d'un pays, y compris les régions, si elles existent. La région est une institution de création récente qui cherche à se positionner par rapport aux autres niveaux d'intervention intermédiaires. La décentralisation et la régionalisation vont main dans la main et elles peuvent mieux être réalisées ensemble parce qu'il est nécessaire, pour le bon déroulement du processus de la décentralisation, de créer un troisième niveau supplémentaire, différent de ceux des collectivités territoriales de base : la commune et le département.

La régionalisation s'opère par les collectivités locales existantes quand les attributions de développement régional sont prises en charge par ces collectivités, qui ont été instituées avec d'autres finalités, soit par une extension de leurs attributions et de leur champ d'action, soit par leur coopération dans un cadre plus large. Ce type de régionalisation se distingue de la régionalisation administrative par le fait que la régionalisation s'opère par des institutions décentralisées agissant dans le cadre de leurs pouvoirs propres. La régionalisation est en fait très fréquente dans l'Union européenne ; elle se rencontre dans 7 Etats ⁸⁰.

Dans la Résolution du Parlement européen sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions du 18 novembre 1988, on observe que « *la région constitue l'entité qui correspond le mieux, dans de nombreux Etats membres, aux réalités institutionnelles déjà existantes et aux expériences de planification effectuées dans le passé* » ⁸¹.

⁸⁰ Marcou (G.), *La régionalisation en Europe*, éd. Parlement européen, 1999, p. 21.

⁸¹ Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 19.12.1988, n°C 326 (https://www.cvce.eu/obj/resolution_du_parlement_europeen_sur_la_politique_regionale_communautaire_18_novembre_1988-fr-0d3f3be38-8abf-4709-8599-22eb17622106.html)

En Roumanie, après la chute du communisme, la notion de région n'est apparue que très récemment dans l'organisation administrative ⁸², avec la loi n°151 du 15 juillet 1998 sur le développement régional de la Roumanie. Cette loi prévoit la création de régions de développement en accord avec les « *județe* » (départements), qui en définissent la délimitation. Le conseil régional est une émanation des collectivités locales : il réunit les présidents des *județe*, un représentant des communes des *județe* concernés, et, sans droit de vote, les préfets. Le conseil régional est un organe de décision. Il dispose du fonds régional de développement géré par l'agence régionale de développement ⁸³.

En Roumanie, les ressources prévues pour les actions de développement régional proviennent de l'UE et de l'Etat, dont leurs organes sont l'émanation ; leurs ressources, qui proviennent des collectivités associées, sont relativement peu importantes.

Ainsi, en 1998, ont été créées 8 régions de développement par l'association des conseils départementaux pour coordonner le développement régional nécessaire à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Les régions de développement, qui n'ont pas la personnalité juridique et qui correspondent aux divisions de niveau NUTS-II dans l'UE ⁸⁴, n'ont aucun statut administratif et ne disposent pas de conseil législatif, ni d'organe exécutif. Les régions de développement ne sont pas des unités administratives et territoriales et ne sont donc que le résultat d'un accord libre entre les conseils départementaux et les conseils locaux.

Au niveau européen, le support légal du Comité des régions est constitué par l'article 256a du Traité de Lisbonne ⁸⁵ : « *le Comité des régions est formé des représentants des collectivités régionales et locales, qui sont titulaires d'un mandat électoral dans le cadre d'une autorité régionale ou locale, ou répondent politiquement devant un rassemblement d'élus* » ⁸⁶. Il faut spécifier qu'au cœur des travaux du Comité des régions se trouvent trois

⁸² Bien que, durant la période monarchique, la région existait dans l'espace roumain sous diverses dénominations, comme par exemple dans le projet de loi intitulé « *De la décentralisation administrative* » soumis au Parlement par Petre P. Carp en 1912 (la région y était dénommée « *circonscription* »), ou bien dans la loi n°167 du 3 août 1929 concernant l'administration administrative [où étaient créées 7 régions nommées « *directorats ministériels locaux* » (« *directorate ministeriale locale* » en roumain)], ou encore, dans la réforme administrative du 14 août 1938 où le territoire roumain était divisé en 10 « *contrées* » (« *ținuturi* » en roumain). Mais, le mot région est utilisé pour la première fois en Roumanie dans le projet de loi proposé par Constantin Argetoianu de 1921 qui divise le Royaume de Roumanie en 9 régions mais qui n'a pas abouti au statut de loi.

⁸³ Marcou (G.), *op.cit.*, p. 24.

⁸⁴ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) est un découpage territorial destiné à faciliter les comparaisons entre les régions européennes sur 3 niveaux par pays : NUTS I (de 3 à 7 millions d'habitants en moyenne sur les unités territoriales statistiques de ce type dans le pays correspondant) ; NUTS II (de 800.000 à 3.000.000 d'habitants) et NUTS III (de 150.000 à 800.000 habitants).

⁸⁵ Le Traité de Lisbonne, signé le 13 décembre 2007 entre les vingt-sept États membres de l'Union européenne et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, a été ratifié par la Roumanie par la loi n°13 du 7 février 2008 et publiée dans le Moniteur officiel le 12 février 2008.

⁸⁶ Nicola (I.), *Considerații privind regionalizarea (Considérations concernant la régionalisation)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 29.

grands principes : le principe de subsidiarité, le principe de proximité et le principe de partenariat.

Le mot région est défini dans l'article 1 de la Charte communautaire de la régionalisation, adoptée par le Parlement européen le 19 décembre 1988 ⁸⁷, comme suit : *« par la région, on entend le territoire qui forme, du point de vue géographique, une unité nette ou un ensemble similaire des territoires où existe une continuité, dont la population possède certains éléments communs et désire conserver cette spécificité régionale et le développer, dans le but de stimuler le progrès culturel, social et économique »* ⁸⁸.

En Europe, les autorités territoriales infra-étatiques ont développé de nombreux réseaux et projets de coopération avec leurs homologues, amenant à la formation d'organisations transfrontalières communément appelées euro-régions. Celles-ci sont des organisations européennes de coopération transfrontalière et transnationale, plus ou moins structurées, *« regroupant des autorités territoriales allant en général de la commune à la région ou à leurs équivalents, associées pour la réalisation d'actions et d'objectifs communs, en fonction d'intérêts partagés et dans le cadre de territoires de projets. La sédimentation actuelle de mobilisations régionales révèle la précarité fondamentale de toute prétention à construire un ordre politique exclusif : depuis son apparition au XX^{ème} siècle, le régionalisme est une expression de la tension entre l'autonomisation du politique et sa réinscription sociale »* ⁸⁹.

Une période historique nouvelle semble s'ouvrir en raison du fait qu'il *« se produit une recomposition des échelles du politique en Europe, en vertu d'un double mouvement de déterritorialisation-reterritorialisation, qui recentre la construction de l'ordre politique sur les territoires locaux »* ⁹⁰. Les conditions nouvelles de l'action étatique se combinent avec *« l'affirmation de nouveaux niveaux d'action politique, décentralisation et/ou européanisation, pour affaiblir ses formes traditionnelles et dessiner un système territorial plus polycentrique et multiniveaux. Sans mettre fin à son rôle dans la création de l'ordre politique, ce retrait de l'Etat illustre, en particulier, son incapacité croissante à instituer un ordre macrosocial légitime et répondant aux enjeux sociaux »* ⁹¹.

L'Etat régionalisé répond au souci de rapprocher le citoyen de l'administration et de confier aux entités plus larges que les communes et les départements le règlement des

⁸⁷ https://www.cvce.eu/obj/resolution_du_parlement_europeen_sur_la_politique_regionale_communautaire_18_novembre_1988-fr-0d3fbc38-8abf-4709-8599-22eb17622106.html

⁸⁸ Nicola (I.), *op. cit.*, p. 30.

⁸⁹ Fournis (Y.), *Les régionalismes en Bretagne. La région et l'Etat (1950-2000)*, éd. P.I.E-Peter Lang, Collection « Régionalisme et Fédéralisme », 2006, p. 18.

⁹⁰ Fournis (Y.), *op. cit.*, p. 20.

⁹¹ Fournis (Y.), *op. cit.*, p. 20.

problèmes essentiellement économiques qui requièrent des solutions différenciées. Les collectivités régionales disposent d'une autonomie plus étendue et affirmée que celle des entités décentralisées. Les entités régionales sont, d'abord, dotées de véritables assemblées législatives, élues au suffrage universel et investies du pouvoir d'édicter des normes équivalentes aux lois.

Par conséquent, notre thèse offrira, entre autres, l'occasion d'analyser le long processus de régionalisation en Roumanie, qui doit accompagner celui de reconstruction économique et sociale du pays.

II. Les intérêts du sujet

Nous sommes convaincus que le thème analysé, qui porte sur la décentralisation territoriale en Roumanie depuis 1859, donc sur la vie publique roumaine depuis plus d'un siècle et demi, doit faire l'objet de débats tant par les politiciens et les organes administratifs, centraux et locaux, que par tout citoyen.

Notre thèse consiste à suivre la législation de l'administration publique locale, d'Alexandru Ioan Cuza ⁹² à nos jours. Nous ne traiterons pas toutes les lois ou décisions, qui ont été adoptées au fil du temps sur l'administration publique, mais nous porterons notre attention sur les lois les plus importantes et les plus significatives.

Le choix d'un tel objet d'étude dans le champ administratif est largement balisé par la doctrine depuis la naissance de l'Etat roumain en 1859 ; c'est à nous d'élucider le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie durant les trois périodes traitées.

Le point de départ de cette recherche résulte d'une réflexion sur la notion de la décentralisation territoriale ; ce qui explique le choix de ce champ particulier, qui est le domaine des institutions administratives et du droit administratif, qui ont contribué, depuis la naissance de l'Etat roumain, à l'unité du pays entre les deux Guerres, mais aussi à résoudre les grandes défis sociétaux : la question des minorités ethniques (durant la période monarchique), ou bien l'intégration européenne de la Roumanie en 2007 (durant la période contemporaine), par exemple.

La Roumanie décentralisée ne peut exister que si elle parvient à s'affranchir des organisations administratives soumises par nature aux influences nationales et dotées des

⁹² Alexandru Ioan Cuza [né le 1^{er} avril 1820 à Bârlad en Moldavie (en Roumanie) et mort le 15 mai 1873 à Heidelberg (en Allemagne)], éduqué dans l'esprit francophone, était le Prince qui a réalisé la Petite Union par la création de l'Etat Roumain en devenant le premier souverain des Principautés unies de Moldavie et de Valachie entre 1859 et 1866.

compétences accrues de coopération intercommunale et transfrontalière. L'Etat roumain doit davantage encourager ces nouvelles formes de coopération décentralisée.

À la suite de sa longue histoire, à travers les trois périodes analysées dans notre thèse (monarchique, régime totalitaire et contemporaine), la décentralisation territoriale se pose différemment dans le débat public actuel, parce qu'au cours des dernières années, la décentralisation est devenue, pour tous les bailleurs de fonds internationaux, dont l'UE, la solution la plus pertinente et le modèle le plus efficace d'organisation administrative de l'Etat roumain.

Si l'histoire administrative de l'Etat roumain nous fascine par son ampleur et sa richesse ; elles nous sont surtout utiles pour la mise en place de la décentralisation en Roumanie (A), afin d'en dégager les intérêts pratiques (B) et théoriques (C) pour notre réflexion.

A) Les intérêts historiques

La dimension historico-administrative de notre sujet est évidente, si l'on regarde l'intitulé de notre thèse qui porte sur la décentralisation territoriale depuis 1859. L'étude de cette dimension historique porte sur les événements marquants du passé administratif local roumain tels que : la création de l'Etat roumain (24 janvier/5 février 1859), la loi n°394 du 1^{er}/13 avril 1864 concernant la création des communes rurales et urbaines, la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux, l'adoption de la première Constitution roumaine (1^{er}/13 juillet 1866), ou encore, l'adoption du vote universel (14 décembre 1918).

Certaines lois administratives revêtent une importance particulière parce qu'elles se détachent des autres et peuvent être considérées comme de véritables réformes dans ce domaine. Dans cette catégorie, on peut intégrer la loi administrative n°95 du 14 juin 1925, qui a unifié l'administration publique locale au niveau de l'ensemble de la société roumaine après la réalisation de l'unité nationale en 1918. Il y a aussi la loi administrative n°187 du 14 août 1938, adoptée sous le Roi Carol II, lorsque le territoire du pays fut organisé en « *ținuturi* », les premières régions sous forme de « collectivités locales », ou bien la loi n°2 du 17 février 1968 concernant le nouveau découpage administratif territorial qui renonce au système administratif soviétique pour revenir à l'ancien découpage territorial en départements, villes et communes.

De plus, dans notre thèse, seront analysés plusieurs institutions publiques et les mécanismes de fonctionnement de l'administration publique roumaine, ainsi que leur évolution depuis la naissance de l'Etat roumain à nos jours. Mais, l'objet n'est pas seulement de décrire l'administration d'Etat et l'administration des collectivités territoriales, mais bien aussi, de mettre en exergue l'évolution de règles particulières, produits d'une longue histoire administrative, parfois reprises par des décisions politiques de la période contemporaine, tout en étant modifiées en vue de rendre l'Etat roumain plus démocratique et plus performant.

Depuis presque deux siècles, la décentralisation est perçue en Roumanie, en règle générale, comme le meilleur système de transfert de compétences du centre vers la périphérie, c'est-à-dire vers les unités administratives territoriales. Il sera donc loisible d'étudier l'histoire de l'administration publique roumaine, parce que nous trouvons, au-delà des riches connaissances administratives du passé, de quoi éclairer le chemin de l'Etat roumain, et comprendre une identité administrative unique qui peut être, pourquoi pas, un modèle à suivre pour d'autres Etats en Europe voire dans le Monde.

Une des premières difficultés rencontrées dans ce sujet résulte de son intitulé même : « *La décentralisation territoriale en Roumanie à l'aune de son histoire administrative depuis 1859. Entre rupture et continuité* ». *A priori*, aucun effet de surprise puisque les protagonistes apparaissent clairement identifiés : le processus de décentralisation, les collectivités territoriales, l'histoire administrative, l'Etat roumain. Toutefois, dès qu'il s'agit de déterminer les natures, les contours, les traits caractéristiques de ces terminologies pour mieux en comprendre leurs interactions, la situation se complexifie considérablement.

Ensuite, on se demande pourquoi entre « *rupture et continuité* ». Ainsi, malgré son riche héritage administratif, les détours connus par la décentralisation territoriale en Roumanie dans son histoire l'ont condamnée, après la chute du communisme, à un « recommencement » total en faveur de ce principe. En cela, s'appuie la formulation du titre de notre thèse « *entre rupture et continuité* », qui est en codépendance avec les intérêts historiques de celle-ci.

En découvrant l'histoire administrative roumaine, du point de vue historique, l'Etat roumain est vu comme le centre de gravité de la société roumaine, mais cette conception doit être revue ; en effet, en transférant aujourd'hui, d'importantes et nombreuses compétences, dans le cadre du processus de décentralisation, aux collectivités locales, ces dernières deviennent, à leur tour, le centre de gravité de la société roumaine. Ainsi, les collectivités locales ne doivent pas concurrencer l'Etat, mais bien le compléter et s'affranchir de ses contraintes.

La présentation du contexte historique au début de chaque titre est, par essence, une adaptation et une inclusion du lecteur dans la société roumaine, afin de comprendre le moment historique de l'administration roumaine.

La dimension historique de notre sujet de thèse se traduit par l'inspiration et la continuation de l'existence du principe de la décentralisation territoriale dans l'administration publique roumaine, inscrite dans le temps.

Après avoir dénoncé les mirages historiques d'une décentralisation territoriale en Roumanie, c'est l'occasion d'analyser les intérêts pratiques de la rédaction de notre thèse, tout en montrant que la décentralisation représente un complément logique de l'organisation administrative de l'Etat roumain.

B) Les intérêts pratiques

Après la chute du communisme, tous les Gouvernements roumains ont échoué à mettre en place une vraie décentralisation territoriale, exception faite de l'adoption, le 3 juillet 2019, du Code administratif, publié dans le Moniteur officiel n°0555 le 5 juillet 2019.

Le processus de la décentralisation territoriale a démarré en force par la première loi de la décentralisation n°339 du 12 juillet 2004 (remplacée par la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006), mais il a beaucoup souffert de syncopes et parfois de régressions. L'accord des partis politiques qui ont gouverné jusqu'à présent, concernant le processus de la décentralisation territoriale, était quasi-unanime. Ainsi, la décentralisation territoriale est vue comme l'alternative messianique de la réforme ainsi que de la modernisation de l'Etat roumain. Le centre doit comprendre, enfin, que son affaiblissement aboutira au renforcement et à la revitalisation économique de la Roumanie dans l'ensemble du territoire.

Les préoccupations de découplage du modèle optimal de décentralisation administrative et de renforcement de l'autonomie locale ont généré d'innombrables débats à différents moments politiques, sans toutefois parvenir à un consensus général.

Les troubles sociaux, présents dans les différents domaines de décision publique (par exemple, la santé ou bien l'éducation), nous font croire que le processus de la décentralisation territoriale ne peut pas être retardé.

La réalité récente de la Roumanie a montré que l'approche centralisée de l'administration publique ne répond pas en temps réel aux besoins des citoyens et ne permet pas de soutenir de manière cohérente et convergente un développement économique et social durable. Des dysfonctionnements se produisent de plus en plus dans divers domaines de

l'administration publique locale et aussi centrale, mettant en évidence des défauts d'intégrité dans la manière dont elle sert ses citoyens. Notre analyse est conçue pour faire face à ces réalités, en identifiant des solutions permettant de restaurer des structures de développement viables.

Pour être plus proches des citoyens, nous pensons que la décentralisation a besoin de réformer et d'améliorer les structures administratives existantes pour mettre en pratique :

- les outils de développement économique aux niveaux local et régional ;
- les politiques et stratégies locales et régionales simples et cohérentes avec des budgets réalistes et une allocation réelle ;
- les fonds de développement local et régional pour les intérêts stratégiques des collectivités locales ;
- les leviers de modélisation du système d'enseignement universitaire et pré-universitaire, flexibles et adaptés aux exigences de l'environnement des entreprises locales et régionales ;
- des institutions régionales compétentes pour soutenir l'économie locale/régionale, soutenir la capitalisation des produits locaux ;
- de garantir l'accès au patrimoine et aux ressources des collectivités locales de la manière la plus directe et la plus responsable possible.

Les nécessités pratiques expliquent le développement de la décentralisation territoriale qui facilite le dialogue des citoyens avec les autorités locales et situe la pratique de la décentralisation au niveau décisionnel adéquat. Et ce, parce que « Décentralisation » veut dire « liberté locale ».

C) Les intérêts théoriques

Tout d'abord, il faut souligner que la triple perspective (historique, pratique et théorique) de notre thèse sont les points essentiels qui nous ont permis de mieux encadrer et évoluer dans notre réflexion et dans la finalisation de cette recherche.

Les principes et les valeurs fondamentaux de la décentralisation territoriale s'encadrent dans la matière du droit administratif ; en conséquence, ce thème est très complexe et présuppose l'interdisciplinarité, la complémentarité et des connexions très variés.

La décentralisation connaît, dans sa matérialisation, des formes multiples, dont on peut établir les degrés. Ainsi, actuellement, la Roumanie connaît une décentralisation territoriale démocratique, exécutive, avec des compétences financières limitées, donc une

décentralisation de haut en bas. L'Etat roumain est sur le point de faire la transition de cette décentralisation descendante, *top-down*, qui part du centre et instrumentalise les autorités locales pour accomplir les politiques centrales et qui leur impose d'en haut des contraintes supérieures, en encadrant leurs activités, vers une décentralisation ascendante, *bottom-up*, dont l'initiative est portée par les collectivités elles-mêmes qui opposent leurs demandes aux volontés du centre.

Les intérêts historiques et pratiques sont en symbiose avec les intérêts théoriques, parce que les trois sont utiles et bénéfiques pour mettre en œuvre les meilleures propositions législatives, afin d'atteindre les buts de la décentralisation territoriale qui se traduisent par le bien-être de la population roumaine.

Au regard des considérations normatives et théoriques, nous avons défini la dynamique des projets de développement local comme un système d'activités en interactions décentralisatrices, articulées et alimentées dans le contexte de l'administration publique centrale et de l'administration publique locale.

L'objectif de notre étude est de dépasser les représentations théoriques de la décentralisation territoriale, pour en démontrer la véritable utilité dans la pratique. Les conclusions ainsi formulées, en étudiant la décentralisation territoriale depuis 1859, peuvent être extrêmement utiles, parce qu'elles peuvent se traduire par une expérience qui, une fois acquise par les décideurs politiques, professeurs de droit, théoriciens, professionnels du domaine ainsi que, et pourquoi pas, par les étudiants, peuvent et doivent permettre d'éviter les erreurs du passé.

Nous considérons que notre travail peut être une aide substantielle pour les étudiants spécialisés en administration publique et peut être un support pour l'approfondissement des connaissances.

Notre travail veut répondre à l'intérêt des historiens de l'administration publique, des chercheurs du phénomène administratif, de passionnés de l'évolution et de la modernisation de l'administration publique.

Ce travail peut également être une source d'analyse et de réflexion pour tous les acteurs impliqués dans le processus de réforme et d'amélioration de l'administration publique locale, afin de trouver l'équilibre optimal entre la centralisation et la décentralisation administrative. C'est le cas des fonctionnaires publics, employés du secteur public, secrétaires, conseillers, maires, etc., qui peuvent opérer une comparaison très intéressante entre les obligations d'hier et d'aujourd'hui, entre demande et récompense, entre compétence, responsabilité et déontologie.

Dès lors, le sujet étudié est la manifestation d'une construction d'intérêts permettant de générer des consensus, tout d'abord, entre différents échelles, niveaux et acteurs politiques des communes, des intercommunalités, des villes, des municipes/municipalités, des départements, des régions de développement et, ensuite, sur la manière de cadrer et de coordonner les actions de développement de façon à rendre efficace une nouvelle régulation du développement local et de la modernisation de l'administration publique.

III. La méthodologie utilisée

La méthodologie utilisée dans notre thèse s'étend au-delà du champ de la simple analyse des textes juridiques. De plus, afin de mener à bien nos démarches scientifiques, nous avons fait aussi usage des méthodes traditionnelles d'étude du droit. En plus de l'analyse des documents, des lois, des décisions de la Cour Constitutionnelle, la méthodologie utilisée consiste aussi en l'examen de la littérature scientifique spécialisée en droit administratif, la définition de plusieurs concepts administratifs, leur compréhension, l'établissement du plan détaillé, la rédaction de fiches de lecture, la rédaction du reste du devoir, le tirage de l'épreuve de correction, sa remise au correcteur et ses lectures et relectures.

Par ailleurs, nous nous sommes appuyé sur l'observation et les exemples empiriques issus de la réalité du terrain. Notre analyse s'insère dans l'axe de recherche transversal des phénomènes décentralisés. La perspective retenue, qui correspond aux questionnements normatifs, méthodiques et théoriques, situe notre travail à la frontière d'une analyse empirique, d'une démarche rationnelle et d'un regard théorique.

Grâce aux concepts du réseau des savoirs, et après avoir retenu le contexte, les objectifs et les stratégies comme des variables d'analyse, nous avons choisi un cadre conceptuel qui fait appel à l'apprentissage opérationnel et à la gouvernabilité.

Notre recension des écrits, qui révèle que le recours à ces concepts peut être une contribution utile, représente des points de repère à partir desquels nos hypothèses de recherche ont été avancées dans le cadre d'une démarche centrée sur la décentralisation voire sur l'autonomie locale.

La thèse revêt un aspect interdisciplinaire, propre aux études de l'administration ⁹³ publique locale, et entre aussi dans le champ d'analyse et d'évaluation des politiques de la décentralisation territoriale et de l'autonomie locale.

⁹³ Le « *Dictionary of American Government and Politics* » (édité par « *the Dorsey Press Chicago* », sous la direction du Professeur Jay M. Shafritz de l'Université de Pittsburgh, éd. Boulder Routledge, 2018), nous donne, page 13, la définition suivante du mot « *administration* » :

Notre analyse vise des concepts, des idées, des paradigmes et des réflexions, retenus comme composantes du cadre normatif pour la comparaison des problèmes et des solutions, indispensables à l'identification des facteurs d'apprentissage opérationnel et au développement de la théorie de la décentralisation territoriale.

Les objectifs, les stratégies opératoires et les mécanismes de réussite de la décentralisation territoriale se consolident comme résultat des différentes périodes étudiées. Cette dynamique suppose l'interdépendance des priorités tissées dans l'engrenage des courants de la décentralisation. Les logiques, l'ancrage méthodique et le positionnement théorique constituent les principaux angles, au croisement desquels se basent nos interprétations et propositions de réforme.

Lorsque la situation l'exigeait, nous avons fait les commentaires que nous avons jugés nécessaires au regard du corpus juridique afférent à la décentralisation en Roumanie.

Les nuances de langue, les accents ou l'emphase de certaines dispositions, la façon dont elles ont été formulées ont pour but de nous faire découvrir et nous introduire dans l'univers de l'administration publique roumaine.

Essentiellement, la recherche vise à souligner les particularités des collectivités territoriales dans le contexte du développement local en Roumanie. Ainsi, le fait d'analyser les modalités de mise en œuvre des projets de la décentralisation territoriale, dans les périodes sus-évoquées, ainsi que les techniques de recherche utilisées (analyse d'activité, analyse comparative, analyse documentaire, étude de cas), mettent en évidence les hypothèses scientifiques des facteurs, qui influencent la décentralisation et l'autonomie locale en Roumanie.

Lors de l'élaboration de la thèse de doctorat, les ouvrages des administrativistes classiques et contemporains, des spécialistes des collectivités locales, de la décentralisation, du développement régional et local, ainsi que les législations européennes et roumaines relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'administration publique en général, et de l'administration publique locale en particulier, ont constitué la base théorique. Aussi, en nous appuyant concomitamment sur l'analyse de la doctrine juridique, et principalement sur la jurisprudence roumaine, on s'est aperçu que, quelles que soient les variantes de la

- la coordination et le guidage des affaires des gouvernés et des institutions. Dans la Rome antique, *administrare* signifiait « prêter assistance à » ainsi que « diriger » quelque chose, comme une armée ou la République elle-même ;

- c'est un terme collectif pour tous les officiels qui travaillent dans l'appareil gouvernemental ;

- l'exécution et l'application des politiques publiques ;

- c'est lorsqu'une autorité administrative exerce une fonction, comme celle de président, gouverneur ou maire (par exemple : l'administration Trump).

décentralisation territoriale et de l'autonomie locale, elles empruntaient leur trame à une conception rigide de l'ordre juridique de l'Etat unitaire.

Nous proposons une démarche allant du général au particulier et un retour au général, ça veut dire une étude générale de l'administration publique roumaine depuis plus de 160 ans, pour aboutir à une étude approfondie de la décentralisation territoriale ainsi qu'un élargissement de cette réflexion.

Les périodes que nous traitons nous permettent d'accomplir notre travail sous plusieurs titres. La division en titres ne signifie pas une classification stricte dans la périodisation habituelle, ni une évolution périodique de l'administration publique locale. L'évolution du phénomène administratif est conforme à l'évolution générale de la société roumaine, même si parfois une certaine inertie, continuité ou un renouvellement, peuvent fournir des éléments pour sa propre périodisation. La structure que nous réalisons dans les titres est essentiellement subordonnée aux considérations d'évolution historique, mais elle est également combinée aux considérations quantitatives.

Au regard de notre méthodologie, s'impose une analyse empirique, qui permettra de vérifier la réalité de la pratique, en identifiant les contradictions et en proposant d'éventuelles évolutions. Ce travail repose sur des analyses pluralistes et globales, en formulant des recommandations qui vont permettre la mise en application des réformes de l'administration publique roumaine ; reste à savoir si le « Politique » tiendra compte de nos résultats définitifs.

Voici, en quelques lignes, la trame de notre étude, à laquelle nous tenterons d'apporter des éléments de réponse soit à partir de données institutionnelles nationales, soit à partir d'expériences historico-administratives, ou encore, à partir de la mise en œuvre de certaines politiques contemporaines dotées d'un impact décentralisateur manifeste.

IV. La problématique de la thèse

Notre thèse a pour problématique l'origine et l'évolution de la décentralisation territoriale en Roumanie depuis la naissance de l'Etat roumain. La thèse est donc une étude approfondie du système administratif local en Roumanie depuis 1859, et une analyse détaillée de différentes étapes du processus de la décentralisation territoriale dans les 3 périodes analysées (monarchique, régime totalitaire et contemporaine). Ainsi, notre problématique s'interroge particulièrement sur les solutions juridiques les plus appropriées pour aboutir à une réelle décentralisation de la Roumanie.

De plus, notre thèse, qui porte sur la décentralisation territoriale, présente un autre avantage. En effet, les débats politiques, concernant l'évolution du processus de la

décentralisation territoriale éveillent notre intérêt, particulièrement par l'actualité qu'elle revêt. Ainsi, les retombées de la crise socio-économique, qui placent depuis des années, l'économie de la Roumanie dans une situation délicate, ont remis la décentralisation territoriale au cœur des préoccupations scientifiques roumaines les plus sensibles. La raison réside dans la nécessaire adaptation de l'administration publique roumaine aux changements sociaux et économiques, en vue de promouvoir une décentralisation territoriale plus efficace, qui signifie la *condition sine qua non*⁹⁴ d'une administration moderne et efficiente. En plus, notre réflexion sur les influences internationales et européennes nous montre que le statut des collectivités locales est en pleine mutation.

Un pas en avant dans le processus de la décentralisation territoriale le représente, l'adoption du Code administratif en 2019, qui est un acte normatif nécessaire au développement actuel de l'administration publique locale roumaine, et qui vise à répondre au besoin croissant de fournir à tous les citoyens des services diversifiés et de qualité ainsi que de créer une administration performante.

La décentralisation territoriale, qui est fondamentalement démocratique, promeut la création d'un cadre juridique et institutionnel favorisant une démarche plus participative au développement et créant davantage d'opportunités pour les initiatives locales. Des autorités locales élues peuvent mettre en œuvre des outils juridiques pour permettre aux citoyens d'influencer la prise de décisions administratives et de contribuer à la définition des politiques publiques.

La décentralisation territoriale ou administrative est la création d'organes locaux chargés de la gestion des services publics pour satisfaire les intérêts généraux ou particuliers, dans une sphère d'action territoriale bien déterminée : communes, départements et régions⁹⁵.

La décentralisation est définie dans la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006 (abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019) comme un processus qui se déroule à partir de certains principes. Ces principes ont été réglementés par l'article 3 de ladite loi : le principe de subsidiarité ; le principe d'assurance des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées ; le principe de la responsabilité des autorités de l'administration publique locale ; le principe d'assurance d'un processus de décentralisation stable, prédictible, et fondé sur des critères et règles objectifs ; le principe de

⁹⁴ Le terme juridique latin « *condition sine qua non* » signifie « *sans laquelle cela ne pourrait pas être* ».

⁹⁵ Rărincescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 205.

l'équité et le principe de la contrainte budgétaire ⁹⁶. Ainsi, dans son article 3, la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006 définit, pour la première fois, en Roumanie, le principe de subsidiarité comme celui, qui consiste, « *dans l'exercice des compétences par les autorités de l'administration publique, située à proximité du citoyen, qui disposent de la capacité administrative requise* » ⁹⁷. D'ailleurs, la consécration de ce principe au rang constitutionnel, et ce, dans une loi spéciale, pourrait, à côté du principe de décentralisation, aboutir à une meilleure gestion du pouvoir exécutif en territoire, au lieu de le présenter comme une composante du principe de la décentralisation dans la loi n°195 du 22 mai 2006. La capacité administrative est définie pour la première fois aussi comme le principe de subsidiarité dans la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006. Ainsi, elle est vue comme « *l'ensemble des ressources matérielles, institutionnelles et humaines dont dispose une unité administrative territoriale, comme les actions que celle-ci entreprend dans l'exercice des compétences établies par la loi* » ⁹⁸.

Le législateur fait une corrélation entre le principe de subsidiarité et la capacité administrative, en ajoutant dans l'article 4, que la décentralisation est le transfert de compétences fondé sur le principe de subsidiarité et sur certains critères tels : l'économie d'échelle (la réduction du coût unitaire d'un service public sur le fondement de l'augmentation du nombre de ceux qui en bénéficient) et le lieu où habitent les bénéficiaires d'un service public décentralisé ⁹⁹.

Notre problématique s'interroge donc particulièrement sur les solutions juridiques viables et les plus appropriées, qui permettent notamment :

- une réforme de l'administration publique en général, et de l'administration publique locale en particulier ;
- une mise en place de la décentralisation plus évidente et dynamique en termes de développement de la Roumanie ;
- une révision du système administratif obsolète qui n'a pas permis à la Roumanie se développer ;
- une modernisation des instruments juridiques actuels de contrôle des collectivités locales.

⁹⁶ Vedinaş (V.), Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif), éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 298.

⁹⁷ Carp (R.), *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene (Stratégies et propositions de réforme de l'administration publique dans la perspective de l'intégration européenne)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2006, n°2, p. 112.

⁹⁸ Carp (R.), *op. cit.*, p. 113.

⁹⁹ Carp (R.), *op. cit.*, p. 113.

Mais, pour atteindre une vraie décentralisation :

- les autorités administratives locales doivent être élues par les habitants des circonscriptions locales ; elles ne doivent pas être nommées par le pouvoir central, seule l'élection peut assurer leur autonomie ;

- il faut donner la personnalité juridique aux collectivités locales et aux services publics décentralisés ¹⁰⁰;

- les collectivités locales doivent bénéficier d'une liberté d'action, liberté qui est soumise à un contrôle déterminé et limité, et le pouvoir de décision propre. Le recul de l'État au profit des collectivités locales se restreint à certains services ; elles ne peuvent donc pas rajouter un service réservé à l'autorité centrale ou créer un nouveau service qui ne relève pas de leurs attributions ;

- les collectivités locales doivent posséder leur propre patrimoine, distinct de celui de l'État ;

- les collectivités locales doivent avoir un pouvoir fiscal de perception des taxes et des impôts propres ¹⁰¹ : sans finances autonomes, pas de décentralisation possible ¹⁰².

Afin de mieux cerner les enjeux de la décentralisation en cours, il est intéressant de jeter un bref regard rétrospectif sur l'évolution historique de la coopération et de la décentralisation à travers le temps. Dès lors, nous sommes invités à rechercher le sens et la signification d'une conception anciennement constitutionnelle (la décentralisation territoriale, mais on évoque aussi l'autonomie locale), afin de réfléchir au meilleur moyen de sa mise en œuvre dans le cas de la Roumanie.

S'interroger sur la décentralisation en Roumanie depuis 1859, date de création de la Roumanie, c'est établir un état des lieux, historique et moderne, tant du système administratif local roumain que des questionnements actuels afférents à son évolution voire à son devenir, dans un contexte de crise économique récurrente et de pressions des institutions financières et politiques européennes et internationales (UE, OCDE, FMI, Banque mondiale et BCE). Par suite, les questionnements et les problématiques soulevés par cet objectif politico-administratif sont nombreux, tout aussi riches de promesses que de craintes.

En conséquence, la thèse ouvre des pistes de recherche sur les apprentissages du statut des collectivités infra-étatiques roumaines. Elle nous a permis de reconstruire, étape par étape, le processus de décentralisation territoriale de l'Etat roumain depuis sa création jusqu'à nos

¹⁰⁰ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 222.

¹⁰¹ Rărăncescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 198.

¹⁰² Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 224.

jours. En outre, cette thèse propose un cadre d'analyse et d'évaluation des politiques de développement local et régional.

L'analyse de la décentralisation territoriale en Roumanie permet une approche adaptative, flexible et proactive de l'évaluation des projets de développement de ce pays. Elle permet de comprendre comment l'Etat roumain a orienté sa politique vers le développement local roumain et comment elle a pu transformer et évoluer les systèmes d'acteurs au niveau local.

En somme, à la lumière de ces questionnements, la problématique centrale de ce sujet se résume à répondre à la question suivante : quelles sont les influences et les entraves héritées des périodes monarchistes et communistes sur la réforme en cours du système d'administration locale, ainsi que, et par suite, quelles sont les solutions pertinentes à apporter, en vue d'aboutir à une organisation territoriale performante ?

V. L'annonce de plan

Le plan de notre étude se décline en deux Parties, chacune comportant trois Titres. Ainsi, les **deux parties** principales : « *L'histoire politico-juridique de la décentralisation territoriale en Roumanie de 1859 à nos jours* » (**I^{ère} Partie**) et « *Les débats et solutions actuels en vue de réussir la décentralisation territoriale en Roumanie* » (**II^{nde} Partie**) feront l'objet d'analyses approfondies sur les étapes de la décentralisation, qui ne pourra pas se contenter d'être un simple transfert de tâches entre l'État et les collectivités territoriales. Ainsi, seront aussi analysés le contexte budgétaire et fiscal des collectivités territoriales et ses principes qui régissent les finances locales : l'autonomie financière, la compensation financière des transferts de compétences de l'État aux collectivités ainsi que la péréquation financière et territoriale des collectivités locales.

Il faut préciser que des éléments relevant du principe de décentralisation et d'autonomie locale sont apparus dans les pays roumains avant leur consécration dans la première Constitution roumaine du 1^{er}/13 juillet 1866.

L'analyse de la naissance du processus de la décentralisation territoriale ainsi que la rupture et la continuité de ce processus dévoile une échelle des évolutions importantes de l'administration publique roumaine. Ainsi, l'analyse de l'histoire du système administratif local roumain nous aide à comprendre l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique dans son ensemble, à la fois l'exécution directe des dispositions de la Constitution, de tous les actes normatifs et d'autres actes juridiques émanant des autorités régies par la loi,

les activités des autorités publiques et la position de l'administration publique dans les différentes activités des autorités étatiques ou des autorités des collectivités locales.

L'analyse sur l'évolution du processus de la décentralisation territoriale en Roumanie, qui a offert aux roumains l'unité territoriale, représente l'héritage qui guide actuellement la Roumanie afin de lui éviter d'adopter les solutions contraires à la réussite de la décentralisation territoriale. Ce travail, qui a pour point de départ les principes de décentralisation et d'autonomie locale durant les périodes monarchique, communiste et contemporaine, a pour but d'améliorer leur mise en pratique dans l'administration publique roumaine, afin de rendre aux citoyens roumains des services publics d'une meilleure qualité. D'autant qu'en termes de gestion des services publics, la décentralisation serait plus efficiente que la centralisation, et même que la déconcentration (**I^{ère} Partie**).

Vu que le processus de la décentralisation territoriale, mis en place dans beaucoup d'Etats européens, est au centre de la politique des grandes institutions internationales et européennes, les propositions de réforme en matière institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain impliquent en premier lieu des propositions de changement de l'organisation de la structure de l'Etat ; comme, par exemple, la proposition de la création d'un autre niveau administratif, avec la région. Ainsi, on vise la logique de la dynamique des projets de décentralisation territoriale tant du point de vue européen qu'international. Par voie de conséquence, on s'interrogera sur le contenu et les limites du concept européen et international de la décentralisation territoriale. Le processus de la décentralisation territoriale se conjugue et s'accompagne avec la médiation des acteurs locaux et décideurs politiques, lesquels prennent part au processus transformationnel de l'arbre généalogique de l'administration publique en général et de l'administration publique locale en particulier, ainsi que de l'architecture institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain.

Résultat au cœur de la construction institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain, la décentralisation territoriale repose sur un processus théorique comprenant des jalons conceptuels posés par le réseau des savoirs et afférents aux différentes priorités et approches mises en avant par le législateur roumain. Ainsi, l'analyse sur les questionnements et les propositions de réforme relatifs aux compétences et moyens des collectivités locales vise principalement à savoir si ces derniers pourraient être ou non, plus forts en termes de renforcement de l'efficacité de la puissance publique, en améliorant la qualité des services publics pour les citoyens roumains.

Grâce à ces réformes, la Roumanie doit offrir aux collectivités locales la possibilité de participer plus concrètement à la poursuite du projet de la modernisation de l'administration

publique. Il faut souligner que, jusqu'à présent, les changements opérés ont suivi avec modération la modernisation de l'administration publique roumaine ; reste à savoir si la Roumanie aura le pouvoir et le courage de répondre aux grands défis de l'administration publique contemporaine et de la société actuelle (**II^{nde} Partie**).

**Première partie : L’histoire politico-juridique de la décentralisation
territoriale en Roumanie de 1859 à nos jours (2020)**

Première partie : L’histoire politico-juridique de la décentralisation territoriale en Roumanie de 1859 à nos jours (2020)

Tout d’abord, il convient de faire un état des lieux sur le système administratif local roumain, mais aussi et surtout, de mettre en exergue les bénéfices du processus de la décentralisation territoriale en Roumanie, mis en place bien avant la naissance de la Roumanie en 1859. Ainsi, sera exposé ci-après le processus de la décentralisation territoriale dans les trois périodes suivantes : la période monarchique (**Titre I**), la période du régime totalitaire (**Titre II**) et la période contemporaine (**Titre III**).

Durant la période monarchique, l’organisation administrative roumaine a subi d’importantes modifications, passant d’un système archaïque et personnalisé à un système moderne et institutionnalisé, semblable aux systèmes européens de l’époque ¹⁰³. Mais, le législateur n’était pas clair, parce que les lois dans cette période ont créé une administration lourde de plusieurs étages : les petits villages, les villages, les communes rurales, les communes urbaines, les départements, les associations générales départementales et les régions (« *ținuturi* » en roumain) ; chaque niveau avait des organisations compliquées, de nombreux organes, sans une précision claire des attributions de chacun, avec des organes juridiques sans autorité.

Pourtant, dans un Etat jeune comme la Roumanie, le processus de la décentralisation territoriale a offert aux roumains le rêve séculaire de l’unité, comme s’il aurait été inspiré de l’idéal actuel européen, « l’unité dans la diversité » des roumains. Pourquoi la « diversité » ? Parce qu’après la Grande Union du 1^{er} décembre 1918, la Roumanie s’est retrouvée avec plusieurs systèmes d’organisation administrative différents : en Bessarabie, furent maintenues les lois russes et, en Bucovine, les lois autrichiennes, enfin en Transylvanie, furent maintenus le droit hongrois et le droit civil autrichien. Ainsi, après l’Union du 1^{er} décembre 1918, la Roumanie avait deux manières de faire cette unification législative :

- la méthode dure par l’extension législative du droit roumain aux nouveaux territoires ;

¹⁰³ Même si la réforme administrative était vue comme un *desideratum*, des pas concrets dans ce sens n’ont été accomplis qu’après le Congrès de Paris de 1856. Selon l’article 46 du Traité de Paix de Paris du 18/30 mars 1856, « *les institutions municipales des villes et des communes doivent atteindre le développement prévu dans les stipulations de ce Traité* ».

- la méthode douce par le maintien en vigueur de toutes les réglementations existantes pour une courte période, en vue, d'une adaptation progressive au droit roumain. Finalement, la Roumanie a choisi la méthode « *douce et transitoire* », comme les autres Etats européens, par la loi n°95 du 14 juin 1925, intitulée « *la loi pour l'unification administrative* », mais le processus d'unification législative a couvert toute la période entre les deux Guerres mondiales. Finalement, on peut affirmer avec confiance que, à la suite du processus de la décentralisation territoriale durant cette période, ce n'était pas juste une unification législative, mais bien une « union de cœurs » des roumains, quelles que soient leurs origines.

En ce qui concerne le **Titre II** de la I^{ère} Partie, « *La période du régime totalitaire (1948-1989)* », elle comporte l'analyse du système local administratif roumain durant la période communiste. Le mot décentralisation n'existait pas sous le régime communiste ; ce régime ne reconnaissait que des organes du pouvoir d'État déconcentrés et subordonnés aux différents niveaux administratifs centraux.

La rupture du processus de la décentralisation territoriale s'est produite au moment de l'abdication forcée du Roi Michel I^{er} ¹⁰⁴ et l'installation au pouvoir du Parti Ouvrier Roumain (PMR « *Partidul Muncitoresc Român* » en roumain) et la proclamation de la Roumanie comme la République Populaire Roumaine (« *Republica Populară Română* » en roumain) ¹⁰⁵ à partir du 30 décembre 1947. Durant cette période, on ne peut plus parler d'une décentralisation territoriale parce que le mot « favori » des bolcheviks inspirés par Lénine était le centralisme ; comme il l'écrit dans ses *Œuvres* (Volume XVII), « *L'État et la Révolution* » : « *l'Etat centralisé est un pas historique en avant, un passage de la rupture médiévale vers la future unité socialiste du monde entier* ». Donc le centralisme ne constitue pas une régression dans sa vision, « *comme les sociaux-démocrates le soutenaient, mais un progrès, une phase attendue vers le socialisme* » ¹⁰⁶. Il est évident que, par cette rupture totalitariste, la décentralisation territoriale est inexistante.

La période communiste a marqué une certaine distance politique, économique, morale, juridique et culturelle de la société roumaine par rapport à la plupart des pays européens. Mais, en dépit des atrocités communistes, nous sommes restés un peuple européen, avec une

¹⁰⁴ Michel I^{er} [né le 25 octobre 1921 à Sinaia (Roumanie) et mort le 5 décembre 2017 à Aubonne (Suisse)], était le Roi de la Roumanie du 20 juillet 1927 au 8 juin 1930 puis du 6 septembre 1940 jusqu'à sa déposition le 30 décembre 1947.

¹⁰⁵ La République Populaire Roumaine (RPR) était le nom officiel porté par l'État roumain à partir de l'abdication forcée du Roi Michel I de Roumanie, qui a eu lieu le 30 décembre 1947, jusqu'à l'adoption de la Constitution du 21 août 1965 proclamant la République Socialiste de Roumanie (RSR).

¹⁰⁶ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 57.

vie intégrée dans l'histoire de l'Europe, et nos démocraties et traditions parlementaires et constitutionnelles, établies et vécues au cours de notre histoire nationale, n'ont jamais disparu de notre patrimoine ¹⁰⁷.

Bien évidemment, la Roumanie est soulagée parce qu'elle a pu échapper à cette « *progression attendue* » ; c'est pourquoi, dans le **Titre III** de notre étude, sera traité le processus de la décentralisation territoriale dans le système administratif local après la chute du régime totalitaire du 25 décembre 1989.

Ainsi, le Titre III de la I^{ère} Partie, intitulé « *La période contemporaine (1989-2020)* », fait l'objet d'un état des lieux de l'administration publique contemporaine depuis la chute du communisme jusqu'à nos jours. Le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie constitue une des évolutions importantes de l'administration publique contemporaine. Ainsi, après la chute du communisme, il existait des dispositions législatives qui s'opposaient et s'excluaient, et également des confusions au sujet de la doctrine de l'administration publique. Par exemple, l'utilisation par le législateur roumain de la conception de « *décentralisation des services publics* » (art. 119 de la Constitution du 21 novembre 1991) constituait une erreur, amenant l'abandon de la déconcentration en tant que doctrine juridique. La loi sur la révision de la Constitution a ajouté aux deux principes du texte de 1991, le principe de la déconcentration des services publics. Ainsi, selon le §1 de l'article 120 de la Section 2, intitulée « *Administration publique locale* », du Chapitre V intitulé « *Administration publique* », de la Constitution révisée en 2003, « *l'administration publique des unités administratives-territoriales se fonde sur les principes de décentralisation, d'autonomie locale et de déconcentration des services publics* ». Cet ajout était nécessaire, car l'administration publique locale est exercée au niveau des départements et des communes et suppose également une installation d'organismes spécialisés sur le territoire, donc une déconcentration des services vers les collectivités territoriales, appliquée uniquement à la capitale du département avant la révision. Ce principe devait donc être expressément inscrit dans la Constitution. Mais la confusion n'était pas très évidente, parce que, comme indiqué dans le Commentaire constitutionnel de 1992, le principe de décentralisation des services publics incluait également le sens de la déconcentration. Cependant, l'inclusion explicite du principe de déconcentration des services publics dans la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003 supprime tout doute.

¹⁰⁷ Banciu (A.), *Totalitarism și involuție constituțională în timpul regimului comunist din România (Totalitarisme et involution constitutionnelle sous le régime communiste en Roumanie)*, *Revista Română de Sociologie (Revue roumaine de sociologie)*, 1999, n°3/4, p. 397.

La révision constitutionnelle roumaine de 2003 a apporté des améliorations et des solutions concernant divers thèmes constitutionnels, en introduisant aussi de nouvelles règles constitutionnelles, grâce aux processus d'intégration euro-atlantique et d'adhésion à l'Union européenne ¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Dinu (R.), *Reflecții asupra modificării Constituției după aderarea României la Uniunea europeană și în perspectiva unei noi revizuirii. Studiu comparativ privind Constituțiile slovenă și lituaniană (Réflexions sur la modification de la Constitution après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et dans la perspective d'une nouvelle révision. Étude comparative concernant les Constitutions slovène et lituanienne)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 60.

Titre I. La Période monarchique (1866-1947)

L'histoire du système administratif local roumain entre 1859-1947 : de Cuza au Roi Michel

L'idéal d'unité et d'indépendance des trois Principautés roumaines, réalisé pour la première fois en mai 1600 par le prince valaque Michel le Brave (« *Mihai Viteazul* » en roumain) ¹⁰⁹, a affirmé une conscience nationale ; puis, les révolutions de 1821 et de 1848 ont accéléré les efforts de concrétisation des aspirations nationales ¹¹⁰. Ainsi, la Petite-Union, entre la Valachie et la Moldavie, fut réalisée par Alexandru Ioan Cuza, élu prince de Moldavie le 5/17 janvier 1859 et de Valachie le 24 janvier/5 février 1859 ¹¹¹.

Le premier projet de décentralisation administrative sous le régime d'Alexandru Ioan Cuza ¹¹² a été celui du Gouvernement conduit par Barbu Catargiu ¹¹³, initié le 19/31 mars 1862. Ce projet prévoyait la division des Principautés Unies en 4 grandes préfectures, mais il a été refusé sous prétexte d'être contraire au besoin d'unité complète des Principautés roumaines ¹¹⁴.

Si le texte de la Convention de Paris du 7/19 août 1858 peut être vu comme une Constitution concédée par les pouvoirs européens, alors le « Statut d'Alexandru Ioan Cuza » n°146 du 3 juillet 1864, qui modifie certains règlements de l'acte précédent, peut être considéré comme une Constitution concédée par le Prince Alexandru Ioan Cuza ¹¹⁵.

¹⁰⁹ En 1600, le boyard qui portait le titre de « *ban de Craiova dans la région d'Olténie* », Michel le Brave (« *Mihai Viteazul* » en roumain) fut le premier prince à réussir à unifier les trois principautés (Valachie, Moldavie et la Transylvanie) historiques à l'origine de la Roumanie moderne.

¹¹⁰ Calcan (G.), Administrația publică românească între secolele XIX-XX. Legi și reforme importante (L'administration publique roumaine entre les XIX^e-XX^e siècles. Lois et réformes importantes), éd. Universitara, 2009, p. 9.

¹¹¹ Les premières années du règne d'Alexandru Ioan Cuza ont eu comme but le perfectionnement de la Petite-Union des Principautés roumaines. A cet effet, il a initié plusieurs actions en poursuivant deux objectifs : la direction diplomatique pour la reconnaissance internationale de la double élection et l'organisation interne pour l'unification institutionnelle.

¹¹² Les idées introduites par Alexandru Ioan Cuza ont été conservées, promues par la Constitution de 1866 et développées par le régime instauré après sa chute. La législation de 1864 a représenté l'œuvre la plus achevée d'Alexandre Ioan Cuza et la base de l'administration publique roumaine moderne.

¹¹³ Barbu Catargiu, (né le 26 octobre 1807 à Bucarest et mort assassiné le 20 juin 1862 à Bucarest), était le Président du Conseil des ministres (Premier Ministre) des Principautés unies de Moldavie et de Valachie entre les 15 février et 20 juin 1862.

¹¹⁴ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 98.

¹¹⁵ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain de 1859 à aujourd'hui), éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 14.

Cette réforme, mise en œuvre par Alexandru Ioan Cuza, change la Convention de Paris du 7/19 août 1858, assurant la possibilité de gouverner sans Parlement, mais avec l'aide du seul Conseil des ministres ¹¹⁶.

Après l'abdication voire la déposition du prince Alexandru Ioan Cuza, le 11 février 1866, malgré ses hauts mérites, comme le disait Mihail Kogălniceanu ¹¹⁷ à son enterrement ¹¹⁸, et le désistement du comte Philippe de Flandres, frère de Léopold II, Roi des Belges ¹¹⁹, le 20 avril 1866, accède au trône roumain le prince Karl von Hohenzollern-Sigmaringen ¹²⁰. Le 10/22 mai 1866 a lieu le couronnement de Karl von Hohenzollern-Sigmaringen qui devient prince de Roumanie sous le nom de Carol I^{er}; ce qui pose les bases de la monarchie constitutionnelle ¹²¹.

La recommandation du prince Carol I^{er} par Napoléon III ¹²² a eu un grand poids auprès des politiciens roumains de cette époque ¹²³, outre ses liens de sang avec la famille des souverains prussiens ; et ce, même si Napoléon III avait proposé à l'Autriche l'annexion des Principautés roumaines en échange de la Lombardie et de la Venise pour la réalisation de l'unité italienne ¹²⁴. Après un échange de lettres entre le prince Carol I^{er} et le grand vizir Mehmed Rusdi Paşa ¹²⁵, la Porte ¹²⁶ fut d'accord pour reconnaître le règne héréditaire de

¹¹⁶ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 9.

¹¹⁷ Mihail Kogălniceanu (né le 16 septembre 1817 à Iași et mort le 1^{er} juillet 1891 à Paris) est l'une des grandes figures de la renaissance culturelle roumaine à côté du Prince Alexandru Ioan Cuza. Il fut Président du Conseil des ministres (Premier Ministre) des Principautés unies de Moldavie et de Valachie du 11 octobre 1863 au 26 janvier 1865.

¹¹⁸ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 16.

¹¹⁹ Mamina (I.), *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938, (La monarchie constitutionnelle en Roumanie. Encyclopédie politique. 1866-1938)*, éd. Editura Enciclopedica, 2000, p. 7.

¹²⁰ Karl von Hohenzollern-Sigmaringen, devenu le nouveau prince Carol I^{er}, a fondé une dynastie héréditaire qui régnera sur la Roumanie 81 ans, de 1866 à 1947.

¹²¹ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 16.

¹²² Charles-Louis-Napoléon Bonaparte [né le 20 avril 1808 à Paris et mort le 9 janvier 1873 à Chislehurst (Royaume-Uni)], est un monarque et un homme d'État français. Il est l'unique président de la Deuxième République (du 24 février 1848, date de la proclamation provisoire de la République à Paris, jusqu'à la proclamation de Louis-Napoléon Bonaparte comme empereur le 2 décembre 1852) et le dernier monarque du pays sous le nom de Napoléon III, empereur des Français, du 2 décembre 1852 jusqu'au 4 septembre 1870.

¹²³ Il faut souligner que la Roumanie était à l'époque sous l'influence de la culture française. La forme de gouvernement provisoire après l'abdication d'Alexandru Ioan Cuza, nommée « Lieutenante Seigneuriale » (« *Locotenența domnească* » en roumain) et formée de 3 membres (il s'agit de Lascăr Catargiu, le représentant de la Moldavie et des conservateurs, le général Nicolae Golescu, le représentant de la Valachie et des libéraux, et le colonel Nicolae Haralambie, le représentant de l'Armée roumaine), a organisé entre les 02/14 - 08/20 avril 1866 un scrutin pour demander au peuple roumain s'il était d'accord d'introniser le prince Carol-Ludovic de Hohenzollern sous le nom de Carol I^{er}. Après le résultat des élections - 685.969 votes pour, 224 contre et 124.837 abstentions -, le prince arriva à Bucarest le 09/21 mai 1866, en prêtant le jour-même serment devant l'Assemblée.

¹²⁴ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 25.

¹²⁵ Mütercim Mehmed Rüşdi Paşa [(en turc : Mehmet Paşa Rusdi ou Mütercim Rusdi Paşa, né en 1811 à Ayancik (Turquie) et décédé en 1882 à Manisa (Turquie)] était un homme d'État turc. Il a été grand vizir de l'Empire ottoman pendant cinq mandats distincts : 1^{er} fois du 24 décembre 1859 jusqu'au 27 mai 1860 ; 2^e fois

Carol I^{er}. Lors d'une visite à Constantinople, le 23 octobre/4 novembre 1866, il reçut ¹²⁷ le Firman d'investiture ¹²⁸.

Une Constitution, inspirée de la Constitution belge et fruit de l'accord entre le Prince et le peuple roumain ¹²⁹, fut proclamée le 1^{er}/13 juillet 1866.

Le 09/21 mai 1877, ce fut la fin de la vassalité de la principauté de Roumanie vis-à-vis du sultan ottoman et la Roumanie proclama son indépendance ¹³⁰; le 14/26 mars 1881, Carol I^{er} devint Roi de la Roumanie qui était désormais un Royaume ¹³¹.

Le Conseil national de Bucovine, réuni le 15/28 novembre 1918 à Cernăuți, et l'Assemblée de Transylvanie, tenue le 18 novembre/1^{er} décembre 1918, à Alba Iulia, décidèrent l'union de la grande Roumanie ¹³². L'union de 1918 fut la réalisation parfaite de l'Etat national unitaire roumain, mais elle exigea aussi une unification législative et une réforme administrative ¹³³. L'application de la loi n°95 d'unification administrative de 14 juin 1925 a mis fin à la complexité des problèmes administratifs qui, jusqu'alors, devaient être résolus selon les 4 systèmes énoncés ¹³⁴.

Par l'introduction du vote universel, à la suite de la modification des articles 57 et 67 de la Constitution du 20 juillet 1917, plus de 4,7 millions de citoyens roumains furent appelés à participer à la vie politique ¹³⁵.

Le 28 mars 1923, fut adoptée une nouvelle Constitution démocratique, qui comprenait 138 articles et 8 Titres : « *Les territoires roumains* », « *Les droits des roumains* », « *Les pouvoirs de l'Etat* », « *Les finances* », « *Le pouvoir de l'armée* », « *Dispositions générales* »,

du 5 juin 1866 jusqu'au 11 février 1867 ; 3^e fois du 20 octobre 1872 jusqu'au 14 février 1873 ; 4^e fois du 14 avril 1876 jusqu'au 19 décembre 1876 ; 5^e fois du mai 1878 jusqu'au juin 1878.

¹²⁶ Dans l'Empire Ottoman, la Porte, nommée aussi la Sublime Porte, était le siège du gouvernement du sultan de l'Empire ottoman dans la ville de Constantinople (renommée en 1930 Istanbul).

¹²⁷ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 113.

¹²⁸ Un firman est un décret royal émis par un souverain dans certains pays islamiques, incluant l'Empire ottoman. Le firman d'investiture est accordé par le Sultan aux princes pour la possession héréditaire du pachalik, d'un territoire ou pays, avec l'obligation de payer un tribut annuel. Il accordait des territoires même à titre viager.

¹²⁹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 14.

¹³⁰ La guerre d'indépendance contre la Turquie fut conclue par le Traité de paix de San Ștefano le 3 mars 1878. A la suite de ce Traité, la Roumanie perdit la Bessarabie, mais elle gagna la Dobroudja.

¹³¹ Bulei (I.), *O istorie a românilor (L'histoire des roumains)*, éd. Meronia, 2004, p. 106.

¹³² La Grande Roumanie fut ainsi constituée et confirmée par les traités de Neuilly le 19 novembre 1919, de Saint-Germain le 10 septembre 1919, et de Trianon le 4 juin 1920.

¹³³ Stănică (V.), *Politici administrative-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 61.

¹³⁴ Văraru (M.), *Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain)*, éd. Socec, 1928, p. 313.

¹³⁵ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 154.

« *La révision de la Constitution* », « *Dispositions transitoires supplémentaires* »¹³⁶.
L'adoption de la Constitution embrassa la situation territoriale de la Grande-Roumanie¹³⁷.

Les ambitions du Roi Carol II¹³⁸, autant pour régner que pour gouverner, conduisirent à la mise en place d'un régime autoritaire avec l'adoption de la Constitution du 27 février 1938, qui aboutit, compte tenu des conditions externes et internes difficiles, à la dictature du Maréchal Ion Antonescu¹³⁹ (1940-1944)¹⁴⁰. L'aspect positif de la période d'Antonescu a été la dépolitisation de l'administration locale¹⁴¹. Sur la base de la Constitution de 1938, une nouvelle loi administrative a été promulguée le 14 août 1938 par le décret royal n°2919, publié dans le Moniteur officiel n°187 du 14 août 1938¹⁴².

La création de l'Etat national unitaire a réussi l'unification législative du pays, mais l'instabilité politique, l'instauration d'un régime autoritaire royal et le début de la Seconde Guerre Mondiale ont été des événements complexes. Durant cette période, la Roumanie a été dans une permanente recherche d'un modèle adapté d'organisation administrative¹⁴³.

Le 28 juin 1940, en application du pacte germano-soviétique du 23 août 1939, l'URSS¹⁴⁴ annexa la Bessarabie¹⁴⁵ et la Bucovine du Nord. Après le Dictat de Vienne du 30 août 1940, avec le concours de l'Allemagne, la Transylvanie, qui comptait 43.500 km² et 2.2 millions des personnes, revint à la Hongrie¹⁴⁶, et le 7 septembre 1940, le Quadrilatère¹⁴⁷ fut cédé à la Bulgarie. Le Roi Carol II abdiqua en faveur de son fils Michel. Le général Antonescu prit le pouvoir et engagea la Roumanie dans la guerre à côté de l'Allemagne. Sous

¹³⁶ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 13.

¹³⁷ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 17.

¹³⁸ Carol II [né le 15 octobre 1893 à Sinaia (mais élevé entre Londres, Berlin, Paris et Nice, recevant une éducation internationale) et mort le 4 avril 1953 à Estoril au Portugal] était le Roi de la Roumanie du 8 juin 1930 au 6 septembre 1940.

¹³⁹ Ion Antonescu (né à Pitești le 15 juin 1882 et mort le 1^{er} juin 1946 à Jilava) était le Président du Conseil des ministres de Roumanie (Premier Ministre) avec le titre de « *Chef de l'État du Royaume de Roumanie* » du 5 septembre 1940 au 23 août 1944.

¹⁴⁰ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 10.

¹⁴¹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 98.

¹⁴² Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁴³ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 20.

¹⁴⁴ L'Union des républiques socialistes soviétiques, par abréviation URSS ou en abrégé Union soviétique, était un État fédéral à régime communiste, formé de quinze Républiques socialistes soviétiques dites « unionales » (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Estonie, Géorgie, Kazakhstan, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Tadjikistan, Turkménistan et Ukraine). Cette fédération a existé du 30 décembre 1922 jusqu'à sa dissolution le 26 décembre 1991.

¹⁴⁵ Bessarabie (en roumain : Basarabia) est un nom désignant les anciennes principautés roumaines, dans le Sud-Est de l'Europe, et provenant de la dynastie valaque des Bassarab. En 1812, les Russes annexent les régions danubiennes et littorales ainsi que toute la moitié orientale de la Moldavie qui prend alors le nom de Bessarabie dans le sens moderne du terme, désignant la contrée moldave située entre le Prut et le Dniestr.

¹⁴⁶ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *Procese și contexte social identitare la minoritățile din România (Des processus et contextes sociaux et identitaires dans les minorités de la Roumanie)*, éd. ISPMN Kriterion, 2009, p. 164.

¹⁴⁷ Dobroudja du Sud.

le régime du Maréchal Antonescu, la Roumanie a connu un modèle de crise très centralisé¹⁴⁸ dans l'administration du territoire. Ainsi, par exemple, le rôle des préfets était consolidé ; ils étaient nommés directement par des décrets du maréchal Antonescu¹⁴⁹.

Le 20 juin 1944, fut créé le Front national qui soutint le coup de force contre le maréchal Ion Antonescu. Celui-ci fut arrêté le 23 août 1944, et le nouveau gouvernement déclara la guerre à l'Allemagne. Après le 23 août 1944, la Roumanie revint aux règles de fonctionnement de l'administration locale établies par la Constitution du 28 mars 1923 et par la loi n°569 du 27 mars 1936 sur l'organisation administrative. La Constitution de 1923 fut ainsi remise en vigueur par le décret n°1626 du 31 août 1944¹⁵⁰.

Le retour à la démocratie fut de courte durée du fait que la Roumanie était entrée à la fin de la guerre dans la zone d'influence de l'Union Soviétique. Elle était alors devenue une partie du bloc communiste, avec des institutions créées par le régime totalitaire sans tenir compte des traditions locales passées. Les nouvelles institutions, très nombreuses d'ailleurs, avaient des attributions qui se chevauchaient ; elles étaient subordonnées au parti unique (communiste) et minaient les droits et les libertés¹⁵¹.

Le Parlement roumain, dissous à partir du 6 septembre 1940, reprit son activité en 1946 et devint unicaméral à la suite des élections truquées par les communistes. Le 30 décembre 1947, la Chambre des députés fut convoquée d'urgence pour prendre acte de l'abdication du Roi Mihai I^{er} et pour voter la création de la République populaire roumaine (« Republica Populară Română » en roumain)¹⁵².

Dans ce contexte chaotique et historique de la période monarchique, il convient de se pencher sur le cadre politique et juridique de la décentralisation territoriale en Roumanie (**Chapitre I**) avant de découvrir les évolutions organisationnelles et fonctionnelles de l'administration roumaine durant la période monarchique (**Chapitre II**).

¹⁴⁸ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 20.

¹⁴⁹ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁰ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁵¹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 10.

¹⁵² Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 154.

Chapitre I : Le cadre politique et juridique de la décentralisation territoriale en Roumanie

L'organisation publique locale de la Roumanie a représenté la préoccupation principale des politiciens et des juristes pendant le régime monarchique. Parce que, précédés par plusieurs actes administratifs et projets de réformes, on peut affirmer que les principes modernes de l'administration publique se trouvent officiellement consacrés dans le territoire roumain depuis la Convention de Paris du 07/19 août 1858. L'entrée des principes modernes dans les discussions politico-juridiques s'est faite par l'adoption de la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux et par l'adoption de la loi n°394 pour les communes rurales et urbaines du 31 mars 1864 publiée dans le Moniteur officiel le 1/13 avril 1864 ¹⁵³.

Les années écoulées entre le Traité de Paris du 30 mars 1856 ¹⁵⁴ et l'abdication d'Alexandru Ioan Cuza le 10/22 février 1866 ont représenté le passage de l'ancienne organisation administrative des Principautés à celle de type moderne, calquée sur le modèle occidental. L'événement central a été, sans doute, la Petite Union des Principautés roumaines du 24 janvier/5 février 1859 ; mais, d'autres réformes profondes ¹⁵⁵ ont perfectionné l'Union et ont constitué le socle de l'Etat roumain moderne ¹⁵⁶.

Après la prise du pouvoir en 1876, le Premier ministre Ion Brătianu ¹⁵⁷ parlait, dans le programme présenté au Parlement, de la décentralisation administrative, intégrée dans la Constitution de 1866, et désirait la mettre en pratique pour assurer la satisfaction des intérêts locaux ¹⁵⁸. Dans le même esprit décentralisateur se manifestaient les libéraux Mihail

¹⁵³ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 197.

¹⁵⁴ Le traité de Paris du 30 mars 1856 met fin à la guerre de Crimée (1853-1856) et déclare la neutralité de la Mer Noire en interdisant la navigation aux navires de guerre et la construction de fortifications. Il marquait un coup d'arrêt pour l'influence russe dans la région.

¹⁵⁵ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 9.

¹⁵⁶ Au niveau central, c'est l'apparition d'un Gouvernement dirigé par un Premier ministre et composé de membres juridiquement responsables de départements ministériels, clairement structurés et délimités. Au niveau local, les principes de la décentralisation et de la déconcentration ont été consacrés par la loi n°394 du 1/13 avril 1864 pour les communes rurales et urbaines et la loi n°396 du 2/14 avril 1864 pour la création des départements et communes, dotés de la personnalité juridique et avec des Conseils délibératifs et exécutifs propres et modernes.

¹⁵⁷ Premier ministre entre 24 juillet 1876-9 avril 1881 et 9 juin 1881-20 mars 1888.

¹⁵⁸ Cette idée a été reprise dans les années 1881-1882 et 1886-1896 à l'occasion de la modification de la loi départementale et communale.

Kogălniceanu, D. Brătianu et C. Boerescu ¹⁵⁹ dans leur discours politique de 1885 ¹⁶⁰. Un projet de loi de réforme administrative fut rédigé par Theodor Rosetti ¹⁶¹ en 1888, sans pour autant être mis en œuvre ¹⁶². Même si la décentralisation était inscrite dans la Constitution de 1866 comme l'un des principes fondamentaux du développement de l'Etat roumain, elle avait été réduite par des lois et par la pratique du Gouvernement. Les libéraux ont exprimé leur désir de faire de ce principe le pilier du régime représentatif et le moyen le plus efficace pour améliorer toutes les « *branches administratives* » ¹⁶³.

Le programme politique du Parti Conservateur de 1913 affirmait aussi que la vie communale contribue à une éducation politique du peuple. Il fallait laisser aux communes leurs moyens et le pouvoir de s'auto-administrer, en assurant une organisation isolée des fluctuations politiques ¹⁶⁴.

La formation de la Grande-Roumanie représente une nouvelle étape dans l'évolution de l'administration publique ¹⁶⁵. La réforme de l'administration publique locale adoptée le 14 juin 1925, sur la base de l'article 108 de la Constitution de 1923, par la loi n°95 d'unification administrative, qui établissait un système unitaire d'organisation territoriale de l'Etat, prévoyait la constitution d'organismes locaux éligibles. Le 3 août 1929, fut adoptée la loi n°167 sur l'administration publique locale, qui remplaçait la loi n°95 d'unification administrative du 14 juin 1925 ¹⁶⁶ et visait la réalisation de la décentralisation administrative. Selon l'alinéa 11 de l'article 232 de ladite loi, la séparation des intérêts généraux et locaux était garantie. L'article 62 établissait que l'administration publique locale était confiée aux citoyens ou aux représentants élus et introduisait le référendum dans certaines situations. Plusieurs établissements publics furent transférés vers les autorités locales. Le 27 mars 1936, fut votée une nouvelle loi d'organisation administrative, selon laquelle le territoire du pays

¹⁵⁹ Entre 1888-1895, période pendant laquelle ils faisaient partie de l'opposition, les libéraux ont publié un programme politique qui mettait la question de la décentralisation administrative au cœur des préoccupations du pays.

¹⁶⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 204.

¹⁶¹ Membre de l'Académie roumaine, il fut également Premier ministre de la Roumanie entre le 13 avril 1888 et le 11 avril 1889.

¹⁶² De nombreux politiciens croyaient que tous les mécontentements sociaux prenaient leurs racines dans la mauvaise administration des départements et surtout des communes rurales. Cette réforme administrative était un objectif important du programme politique du Parti conservateur.

¹⁶³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 205.

¹⁶⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 206.

¹⁶⁵ Le Titre III de la Constitution de 1923 consacrait le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat. Le pouvoir législatif était exercé par le Roi et une Représentation Nationale, le pouvoir exécutif, par le Roi et par le Gouvernement et, le pouvoir judiciaire par les instances judiciaires.

¹⁶⁶ Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale (L'organisation administrative et territoriale et l'évolution législative dans le domaine de l'administration publique locale)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 4.

était divisé en départements et les communes investis de la personnalité juridique et doté d'un patrimoine propre et d'organes de direction propres ¹⁶⁷. Les deux lois d'organisation administrative de 1929 et 1936, adoptées sous l'influence de la Constitution de 1923, ont proposé deux modèles différents d'organisation administrative. Ainsi, l'organisation administrative, selon la loi n° 167 du 3 août 1929, était fondée sur les principes de l'autonomie locale et de la décentralisation, tandis que l'organisation administrative, selon la loi de 1936, était plutôt inspirée par des principes centralisateurs. Le modèle d'organisation régionale, avec des particularités déterminées par la Constitution de 1938, qui a établi le régime autoritaire royal imposé par Carol II, apporta un nouvel élément, « *ținutul* » (la contrée), comme unité administrative et territoriale, mais se distingua également par des réglementations minutieuses en matière d'édilité et de systématisation ¹⁶⁸.

Le fait de constitutionnaliser la décentralisation territoriale en Roumanie (**Section I**) oblige de passer en revue les origines du droit local dans les pays roumains (**Section II**), bien avant la Petite union du 24 janvier 1859, en vue de mieux comprendre la signification de la création de la Roumanie ainsi que l'ensemble de l'administration, y compris centrale et préfectorale (**Section III**).

¹⁶⁷ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 14.

¹⁶⁸ Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 20.

Section I : Le cadre politico-constitutionnel de la décentralisation territoriale en Roumanie

Pour réaliser une décentralisation administrative, il faut accorder la personnalité juridique à des sous-divisions du territoire national, en les investissant d'un patrimoine distinct de celui d'État, pour avoir les moyens nécessaires d'accomplir leurs compétences et d'atteindre leurs intérêts locaux qui leur sont attribués ¹⁶⁹. Pour qu'une autorité soit décentralisée, elle doit disposer de compétences décisionnelles dans la satisfaction des intérêts locaux et être constituée sur des bases électorales ¹⁷⁰.

Si les Puissances européennes ont établi l'organisation administrative des Principautés roumaines unies par la Convention de Paris du 7/19 août 1858 à valeur constitutionnelle ¹⁷¹, en tenant plus ou moins compte des demandes des roumains, ensuite, ce sont les roumains qui établirent les normes d'organisation de leur Etat par la Constitution du 1^{er}/13 juillet 1866, libérale dans la lettre et dans l'esprit. Il faut préciser qu'à la naissance de l'Etat roumain, seuls les départements et les communes se sont vus reconnaître une personnalité juridique ¹⁷².

Selon l'article 4 de la Constitution du 1^{er}/13 juillet 1866, le territoire de la Roumanie était divisé en « *départements, les départements en « plăși » et les « plăși »* ¹⁷³ *en communes* » ; ces divisions administratives ne pouvaient être changées qu'en vertu d'une loi spéciale. L'article 37 du Titre III, « *Les pouvoirs de l'Etat* », de la Constitution de 1866 prévoyait que les intérêts départementaux et communaux relevaient des conseils départementaux ou communaux, selon les principes établis par la Constitution et les lois spéciales. Ces dispositions étaient complétées par l'article 107 de la Constitution, qui précisait que ces lois étaient la base du principe de la décentralisation administrative et d'indépendance communale ¹⁷⁴. Le principe de la décentralisation, réglementé par l'article 107, fut développé par l'article 108 du Titre IV, « *Les finances* », qui précisait que les impôts étaient mis au service du village, de la commune et du département, et l'article 110, qui précisait, quant à

¹⁶⁹ Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. I^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 610.

¹⁷⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 199.

¹⁷¹ Calcan (G.), Administrația publică românească între secolele XIX-XX. Legi și reforme importante (L'administration publique roumaine entre les XIX^e-XX^e siècles. Lois et réformes importantes), éd. Universitara, 2009, p. 12.

¹⁷² Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 101.

¹⁷³ Subdivision d'un département dans l'ancienne division du pays.

¹⁷⁴ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 10.

lui, qu'aucune charge ou impôt ne pouvait être créé(e) sans l'accord préalable du conseil communal ou départemental ¹⁷⁵.

Selon la Constitution du 28 mars 1923, l'administration centrale est représentée par le Prince devenu Roi en mai 1881 et par ses ministres. Le Roi jouissait des principes monarchiques d'inviolabilité et d'irrévocabilité. Les ministres étaient des collaborateurs importants du Roi et formaient le Conseil des ministres, conduit par un Premier ministre nommé par le Roi ¹⁷⁶.

Après la Grande Union du 1^{er} décembre 1918, la nouvelle Constitution de 1923 offrit aux roumains un nouveau cadre d'évolution vers un régime démocratique, mais son existence sera trop courte pour faire sentir ses effets ¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁷⁶ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 10.

¹⁷⁷ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain de 1859 à aujourd'hui), éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 10.

Tableau n°1. Législation officielle de l'administration publique locale durant la période monarchique

Constitution	Chefs d'Etat	Lois d'administration locale
<p>Convention de Paris du 7/19 août 1858</p> <p>Le statut n°146 du 3 juillet 1864 développant la Convention de Paris du 7/19 août 1858</p>	<p>Alexandru Ioan Cuza :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prince souverain de Moldavie entre les 17 janvier 1859 et 5 février 1862 ; - Prince souverain de Valachie entre les 5 février 1859 et 5 février 1862 ; - Prince souverain de la Roumanie entre les 5 février 1862 et 22 février 1866. 	<ul style="list-style-type: none"> - le projet de loi rurale, voté par l'Assemblée le 11/13 juin 1860 ; - le projet de décentralisation administrative du 19/31 mars 1862 du Gouvernement conduit par Barbu Catargiu ; - le règlement n°349 du 28 juillet/9 août 1862 intitulé « <i>L'organisation des conseils des villages</i> (« <i>Organizarea consiliurilor satești</i> » en roumain) » ; - la loi n°18 du 24 janvier/5 février 1864 concernant la création de la Cour des Comptes ; - le décret-loi n°176 du 13/25 février 1864 concernant la création du Conseil d'Etat ; - la loi n°394 du 1^{er}/13 avril 1864 concernant la création des communes rurales et urbaines (avec les modifications du 13 mars 1874) ; - la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux (avec les modifications des 31 mars 1872, 28 février 1883 et 31 mai 1894).
<p>La Constitution du 1^{er}/13 juillet 1866</p>	<p>Carol I^{er} :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prince (élu le 20 avril 1866) de la Roumanie entre les 22 mai 1866 et 09 mai 1881 ; - Roi de Roumanie entre les 10 mai 1881 et 10 octobre 1914 ; 	<ul style="list-style-type: none"> - la loi électorale n°1213 du 30 juillet 1866 ; - loi n°636 du 21 avril 1867 concernant l'organisation judiciaire ; - la loi du 9 mars 1879 concernant la création des tribunaux communaux ; - la loi électorale du 22 avril 1879 ; - la loi n°57 du 09/21 mars 1880 concernant l'organisation de la Dobroudja ; - la loi électorale n°1778 du 8 juin 1884 ; - le décret-loi n°1344 du 29 avril 1877 concernant l'organisation des communes ;

		<ul style="list-style-type: none"> - le projet de loi de réforme administrative de 1888 rédigé par Theodor Rosetti ; - la loi n°1385 du 18 avril 1892 pour l'organisation des services de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur ; - la loi du 31 mai 1894 pour l'organisation des conseils départementaux ; - la loi n°96 du 31 juillet/11 août 1894 pour l'organisation des communes urbaines ; - la loi du 1^{er}/14 mars 1903 pour la dissolution des accises et la création du fonds communal ; - la loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 concernant l'organisation des communes rurales et l'administration des « <i>plăși</i> » ; - la loi n°22 du 29 avril/12 mai 1908 qui modifie la loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 concernant l'organisation des communes rurales, qui a créé les communes rurales suburbaines ; - le décret-loi n°3402 du 14 décembre 1918 concernant la réforme électorale qui établit le suffrage universel.
<p>La Constitution du 28 mars 1923</p>	<p>Ferdinand I^{er} : - Roi de Roumanie entre les 10 octobre 1914 et 20 juillet 1927 ;</p> <p>Michel I^{er} : - Roi de Roumanie entre les 20 juillet 1927 et 8 juin 1930.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - le premier statut des fonctionnaires publics, la loi n°60 du 19 juin 1923 ; - la loi n°284 du 23 décembre 1925 qui règle le contentieux administratif ; - la loi n°95 du 14 juin 1925 concernant l'unification administrative ; - la loi électorale n°1424 du 27 mars 1926 ; - la loi n°169 du 2 août 1929 concernant l'organisation des ministères ; - la loi n°167 du 3 août 1929 concernant l'administration publique locale ; - la loi n°1131 du 13 avril 1933 qui modifie la loi d'organisation du comité central et des comités locaux ; - la loi n°88 du 14 avril 1933 pour

		<p>l'organisation des finances locales ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la loi concernant la simplification des services publics et de prise de mesures économiques ou de financement urgent : promulguée avec le haut décret royal n°2020 du 7 juillet 1934 et publié au Journal officiel n°155, Partie I, du 9 juillet 1934 ; - le projet de loi de mars 1934, élaboré par Gheorghe Tatarescu, concernant l'administration publique ; - la loi n°569 du 27 mars 1936 concernant l'organisation administrative.
La Constitution du 27 février 1938	Roi Carol II : - Roi de Roumanie entre les 8 juin 1930 et 6 septembre 1940.	<ul style="list-style-type: none"> - la loi administrative n°187 du 14 août 1938 ; - la loi électorale n°106 du 9 mai 1939.
La Constitution de 1940 ou le retour à la Constitution de 1923 par le décret n°1626 du 31 août 1944	Michel I^{er} : - Roi de Roumanie entre les 6 septembre 1940 et 30 décembre 1947.	<ul style="list-style-type: none"> - le Code de conduite des fonctionnaires publics, la loi n°181 du 8 juin 1940 ; - le décret-loi n°3.219 du 21 septembre 1940 concernant la recréation des départements et la dissolution des « <i>ținuturi</i> » ; - la loi n°14 du 8 janvier 1942, qui modifie la loi pour l'organisation du ministère de l'Intérieur de 1936 en se créant l'Inspectorat général administratif.

A la lumière de ce tableau, il convient de se pencher sur la création de l'Etat national unitaire roumain (§1) et de traiter les Constitutions de 1866 (§2), 1923 (§3), 1938 (§4) et 1940 (§5), afin de découvrir les principes qui ont gouverné le système administratif local roumain et d'identifier les défis constitutionnels pour la mise en place du processus de la décentralisation territoriale durant la période monarchique.

§1 : La création de l'Etat national unitaire roumain : la signification des réformes d'Alexandru Ioan Cuza (1859-1866)

Lorsque l'on parle de la Petite Roumanie, c'est grâce au colonel Alexandru Ioan Cuza, qui a réalisé « *de facto* » l'union personnelle des deux principautés roumaines de Valachie et de Moldavie en 1859. La Petite Union des Principautés roumaines a constitué le démarrage de la modernisation des institutions de l'Etat roumain et de la société roumaine ainsi que l'unification administrative et législative complète de cet Etat ¹⁷⁸.

Alexandru Ioan Cuza fut élu à l'unanimité prince de Moldavie le 5/17 janvier 1859 par les 48 députés moldaves et prince de Valachie le 24 janvier/5 février 1859 par les 64 députés valaques ¹⁷⁹. L'Union a été formellement déclarée trois ans plus tard, le 24 janvier 1862, et le nouveau pays a reçu le nom de Roumanie, avec Bucarest comme capitale. Il faut souligner que l'union « *de facto* », accomplie par sa double élection, a précédé l'union « *de jure* », réalisée le 24 janvier 1862 par l'adoption de plusieurs actes administratifs et législatifs tels que : l'unification des services postaux et des frontières, la fixation de la valeur monétaire et par la formation du Gouvernement unique ¹⁸⁰, par exemple.

Entre 1859 et 1862, le processus de réforme administrative a été lent et la plupart des projets législatifs ont échoué ¹⁸¹. En trois ans, n'ont été adoptées que 6 lois d'intérêt commun ¹⁸².

Le Premier ministre Nicolae Crețulescu ¹⁸³ a proposé le 15/27 juillet 1862 la création d'une commission pour rédiger l'unification des lois en arguant du manque d'unité politique, surtout pour les lois les plus simples ¹⁸⁴. En janvier 1863, le Gouvernement a transmis 12 projets législatifs, mais l'Assemblée, en les refusant, a dissous la commission ¹⁸⁵.

La France, la Grande-Bretagne, la Russie, la Prusse et la Sardaigne reconnurent la double élection à la conférence de Paris lors de la deuxième réunion, le 1^{er} avril 1859.

¹⁷⁸ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 10.

¹⁷⁹ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁰ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 55.

¹⁸¹ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 86.

¹⁸² Les 6 lois sont : le 20 avril 1859 en Valachie et le 15 avril 1860 en Moldavie, la loi prévoyant que les membres de la Commission centrale de Focsani reçoivent un salaire mensuel de 5000 lei ; le 12 septembre 1859 en Moldavie et le 2 août 1860 en Valachie, la loi permettant le recrutement dans l'armée et la dissolution d'exemption des dettes pour les classes privilégiées ; le 24 mai en Valachie et en Moldavie, la loi visant l'instruction de l'armée pour les Principautés Roumaines Unies ; le 6 juillet 1860 en Valachie et le 21 juillet en Moldavie, la loi de réglementation pour l'administration des revenus de l'Etat des douanes et salines import et export ; le 20 août 1860 en Valachie et en Moldavie, la loi pour combattre les calamités survenues à cause des criquets ; le 23 janvier en Valachie et le 24 janvier en Moldavie, la loi pour la création de la Cour de Cassation et de Justice.

¹⁸³ Trois fois Premier ministre entre 20 juin 1862 et 24 octobre 1863 ; 14 juin 1865 et 24 mai 1866 ; 13 mars et 26 novembre 1867.

¹⁸⁴ La commission a été créée le 19/31 juillet 1862 et s'est avérée efficace comme le montre un rapport portant sur l'élaboration de 7 projets concernant le Conseil d'Etat, l'organisation de l'administration, les conseils des villes, les conseils des départements, les conseils des préfectures et la contrainte corporelle.

¹⁸⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 98.

L'Empire ottoman a rejeté initialement cette l'Union ¹⁸⁶ de peur que les principautés roumaines acquièrent leur indépendance ; de son côté, l'empire austro-hongrois a rejeté l'Union de peur que les Principautés unies attirent de leur côté la Transylvanie ¹⁸⁷. Le Conseil des ministres de l'Empire ottoman, en accord avec les représentants des pouvoirs garants, a décidé de reconnaître la double élection de Cuza, en soulignant son caractère exceptionnel : *« l'élection exceptionnelle de Cuza comme Prince dans les Principautés roumaines représente un fait qui nécessite certaines modifications exceptionnelles. L'unification des deux Principautés roumaines, dirigées par une seule personne, a été approuvée seulement à condition qu'elle soit une exception, comme montré plus haut »* ¹⁸⁸.

Finalement l'organisation administrative des Principautés roumaines unies a été consacrée par les deux firmans impériaux : le Firman du 3/15 décembre 1861 par lequel le Sultan Abdul Aziz ¹⁸⁹ communiqua à Alexandru Ioan Cuza, Prince des Principautés Unies, les raisons de l'unification politico-administrative de la Valachie et de la Moldavie, et le Firman du 12/24 décembre 1861 pour l'organisation administrative des Principautés Unies de Moldavie et Valachie ¹⁹⁰.

Le prince souverain Alexandru Ioan Cuza entreprit une série de réformes qui contribuèrent à la modernisation de la société et des structures de l'État roumain :

- la sécularisation des immenses domaines ecclésiastiques par la loi n°251 du 17/29 décembre 1863 ¹⁹¹;

- la réforme agraire du 14/26 août 1864, qui accorda aux paysans la liberté de mouvement, en plus de la redistribution des terres sécularisées en 1864. Cette loi a dissous les « *claca* » et « *dijma* » ¹⁹² et toutes les autres obligations dues aux boyards, en libérant les paysans des charges féodales. De plus, la loi a donné aux paysans des terres ¹⁹³;

- l'instauration en 1864 d'un nouveau Code civil et d'un Code pénal, dans lequel la peine de mort fut abolie ;

¹⁸⁶ En Europe, le principal et ardent défenseur de Cuza a été Napoléon III, qui a fait accepter par les Puissances le fait accompli ; les ministres autrichien et russe désapprouvaient cette union au Congrès de Paris du 18 octobre 1858, en partie parce que l'autorité de Cuza n'était pas reconnue par le sultan ottoman, suzerain en titre des Principautés roumaines unies, qui finit cependant par céder le 24 décembre 1861.

¹⁸⁷ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁸⁸ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 89.

¹⁸⁹ Abdul-Aziz (né le 9 février 1830 et décédé le 4 juin 1876) était le 32^e sultan ottoman de l'Empire ottoman et a régné entre le 25 juin 1861 et le 30 mai 1876. En décembre 1861, il reconnut en plus de la double élection d'Alexandru Ioan Cuza, aussi le fonctionnement d'un parlement unique.

¹⁹⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 89.

¹⁹¹ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 14.

¹⁹² Forme caractéristique de la rente féodale, travail gratuit que le paysan, sans terre, était obligé d'effectuer au profit des boyards.

¹⁹³ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 44.

- l'instauration le 5/17 décembre 1864 d'un enseignement public primaire, gratuit et obligatoire par la loi n°1150 concernant l'instruction publique. L'enseignement devenait obligatoire pour les 4 classes secondaires pour tous les enfants. La Roumanie était parmi les rares pays ayant adopté ces réformes d'enseignement ;

- la fondation de nouvelles universités publiques, la création de l'université de Iași en 1860 et de Bucarest en 1864¹⁹⁴;

- le développement d'une armée roumaine moderne et européenne, en relation opérationnelle avec la France.

La « *Petite unification* » des principautés roumaines de Valachie et de Moldavie en 1859 connut une forte centralisation et la nouvelle capitale Bucarest se développa au détriment de la capitale moldave de Iași¹⁹⁵. La capitale a été finalement établie à Bucarest par le Gouvernement Barbu Catargiu et le territoire divisé en départements, « *plăși* » et communes¹⁹⁶. L'arrivée de Mihail Kogălniceanu au pouvoir comme Premier ministre le 11 octobre 1863 a marqué une période de grandes réformes administratives¹⁹⁷.

Parmi les lois les plus importantes, adoptées sous le régime d'Alexandru Ioan Cuza, sont à mentionner la loi communale n°394 du 31 mars 1864, publiée dans le Moniteur officiel n°75 du 1^{er}/13 avril 1864 et la loi n°396 pour la création des conseils communaux et départementaux du 02/14 avril 1864. La loi communale du 1^{er}/13 avril 1864 comprend 14 chapitres et 132 articles. L'article 1 du premier Chapitre, intitulé « *La formation de la commune* », précise que tous les villages et villes de Roumanie seront constitués sous forme de communes rurales et urbaines indépendantes qui seront régies par cette loi. L'article 2 de la ladite loi précise que la commune a la personnalité juridique et qu'elle « *s'administre seule en ce qui concerne ses intérêts* » et tous les citoyens doivent contribuer aux travaux de la commune¹⁹⁸.

Si les principes de la décentralisation territoriale et celle de l'autonomie locale se trouvent pour la première fois dans la loi communale n°394 du 1^{er}/13 avril 1864 et dans la loi n°396 pour la création des conseils communaux et départementaux du 2/14 avril 1864, ils se

¹⁹⁴ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 15.

¹⁹⁵ Les moldaves ont connu plusieurs étapes qui ont confirmé leurs craintes formulées par les anti-unionistes avant l'Union. La capitale n'a pas été transférée à Focsani comme prévu, et la demande de déménagement de la Cour de Cassation à Iași, en tant que compensation morale pour les pertes subies par cette ville, est restée sans réponse. La proposition d'établir la capitale à Bucarest a été mal gérée par les moldaves. L'élite politique et culturelle a commencé à émigrer vers Bucarest. L'économie locale a chuté à Iași d'une façon spectaculaire. En 1862, l'année de la centralisation, le commerce a diminué de 70%, par rapport à 1861. Les Moldaves ont demandé en 1863 à Bucarest l'application d'un nouveau principe : la décentralisation administrative.

¹⁹⁶ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁹⁷ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 13.

¹⁹⁸ Calcan (G.), *op. cit.*, p. 18.

retrouvèrent aussi dans la loi fondamentale de l'Etat roumain, la première Constitution de 1866.

§2 : La Constitution du 1^{er}/13 juillet 1866

Le 29 juin 1866, le Parlement roumain adopta la première Constitution de la Roumanie, l'une des constitutions les plus avancées de l'époque ; elle fut révisée trois fois : le 12 octobre 1879, le 8 juin 1884¹⁹⁹ et le 20 juillet 1917. La Constitution de 1866 a été publiée dans le Moniteur officiel n°142 du 1/13 juillet 1866, date à laquelle elle est entrée en vigueur²⁰⁰. Le projet de la Constitution de 1866 fut élaboré par le Conseil d'État et s'inspirait de la Constitution belge, alors considérée comme la plus libérale d'Europe, mais adaptée aux réalités de la société roumaine²⁰¹. Carol I^{er} appréciait lui-même, dans sa célèbre lettre pour Augsburger Allgemeine Zeitung²⁰², que la Constitution de 1866 était « *quasi-républicaine* » et sans doute, pour l'époque, « *la Constitution la plus libérale de toutes les nations d'Europe* »²⁰³.

L'article 4 du I^{er} Titre, intitulé « *Le territoire de la Roumanie* », de la Constitution roumaine de 1866, précisait que le territoire roumain est divisé en « *départements* (« *județe* » en roumain), *les départements sont divisés en districts* (« *plăși* » en roumain) *et les districts en communes* (« *comune* » en roumain). *Ces divisions et subdivisions ne peuvent être modifiées ou rectifiées que par une loi* »²⁰⁴.

Ainsi la Constitution de 1866 contient plusieurs dispositions concernant l'administration publique locale :

- dans le Titre III, « *Les pouvoirs de l'Etat* », le Chapitre IV, intitulé « *les institutions départementales et communales* », se trouve l'article 107, qui énonce les principes²⁰⁵ qui sont

¹⁹⁹ Bildirescu (G.-D), Elemente de drept public și administrativ (Eléments de droit public et administratif), éd. Tipografia Frați Benvenisti, 1885, p. 8.

²⁰⁰ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), *op. cit.*, p. 33.

²⁰¹ Mamina (I.), *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938 (La monarchie constitutionnelle en Roumanie. Encyclopédie politique. 1866-1938)*, éd. Editura Enciclopedica, 2000, p. 11.

²⁰² La Gazette d'Augsbourg, appelée aussi l'Allgemeine Zeitung d'Augsbourg, était un grand quotidien allemand fondé à Stuttgart en 1798.

²⁰³ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 131.

²⁰⁴ Mamina (I.), *op. cit.*, p. 16.

²⁰⁵ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 133.

à la base de ces institutions : la décentralisation administrative et l'indépendance des communes²⁰⁶.

- l'article 132 énumère les lois qui doivent être adoptées. Parmi elles, se retrouve la loi de la décentralisation administrative²⁰⁷.

La Constitution consacrait comme type de régime politique une monarchie constitutionnelle, sur la base du principe de souveraineté nationale, du gouvernement représentatif et de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire²⁰⁸.

Dans les 133 articles, groupés en 8 titres, les droits et libertés des citoyens étaient très modernes²⁰⁹. Dans l'article 33, se trouvait le principe de la souveraineté nationale, selon lequel tous les pouvoirs émanent de la Nation qui les exerce par délégation²¹⁰. Selon l'article 36, le pouvoir exécutif était confié au monarque²¹¹, qui l'exerçait à l'aide de ses ministres²¹². Les articles 101 et 102 de la Constitution de 1866 comprenaient des dispositions légales concernant la responsabilité juridique des ministres, tant pénale que civile, en laissant à une autre loi le soin de réglementer cette responsabilité juridique. Cette loi, qui concernait la responsabilité juridique des ministres, a été finalement promulguée le 2/14 mai 1879²¹³.

La première révision de la Constitution de 1866 a eu lieu le 12 octobre 1879, à la suite de l'indépendance de la Roumanie ; mais, ce n'est pas l'indépendance qui a justifié la révision de la Constitution, parce qu'elle a été conçue dès le départ pour un État indépendant. La Roumanie s'est trouvée obligée de modifier l'article 7 de la Constitution de 1866, du fait des dispositions de l'article 44 du Traité de paix de Berlin du 3 juillet 1878²¹⁴. Ce dernier article conditionnait l'indépendance par la modification de l'article 7 de la Constitution de 1866 et

²⁰⁶ La loi de 1866, qui a consacré ces deux principes, a régi l'administration départementale jusqu'à la promulgation de la loi n°96 du 31 juillet/11 août 1894 pour l'organisation des communes urbaines.

²⁰⁷ Vedinaş (V.), Drept administrativ (Droit administratif), ed. Universul Juridic, 2009, p. 371.

²⁰⁸ Mamina (I.), *op. cit.*, p. 15.

²⁰⁹ Ils sont gravés dans une Constitution qui protège les libertés de conscience (art. 5), de la presse (art. 5), des réunions (art. 5), de croyance, l'égalité devant la loi (art. 10), et ce, quelle que soit la classe sociale, la liberté individuelle (art. 13) et l'inviolabilité du domicile (art. 15). La peine de mort est abolie en temps de paix, et la propriété privée est considérée comme sacrée et inviolable. L'Église orthodoxe roumaine reçoit le statut supérieur de « religion dominante » et donc « officielle de l'État roumain ».

²¹⁰ Damean (S.-L.), Dănişor (D.-C.), Ghiţulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 34.

²¹¹ *Idem, ibidem*.

²¹² Tandis que le pouvoir judiciaire était assuré par les Cours et les Tribunaux, leurs décisions et sentences n'étaient prises qu'en vertu de la loi et au nom du Prince. Selon l'article 93 de la Constitution de 1866, le Prince avait le droit de nommer et de révoquer les ministres, de sanctionner ou de promulguer les lois, de nommer et de confirmer les fonctionnaires publics. Se sont imposées aussi la restriction selon laquelle le Prince ne peut pas créer une nouvelle fonction publique sans une loi spéciale, ainsi que l'interdiction de suspendre les Cours de justice ou d'intervenir dans l'administration de la justice.

²¹³ Ghiţulescu (M.), *op. cit.*, p. 169.

²¹⁴ Cet article garantissait expressément aux juifs roumains le droit d'acquérir la nationalité roumaine. Cette disposition constitutionnelle a été adoptée sur l'insistance d'Adolphe Crémieux, le président de l'Association internationale israélite de l'époque.

constituait une immixtion directe dans les affaires intérieures de l'Etat roumain, « *immixtion que les Turcs eux-mêmes ne s'étaient jamais permis jusqu'alors* »²¹⁵.

Par le décret n°1786 du 8 avril 1884, le 8 juin 1884, le Roi Carol I^{er} a promulgué la révision de la Constitution de 1866²¹⁶, qui comprenait la proclamation de l'indépendance de la Roumanie et instaurait le Royaume de Roumanie²¹⁷.

La troisième révision de la Constitution du 1^{er} juillet 1866 a commencé en 1914 et a été finalisée le 20 juillet 1917, en passant du vote censitaire au vote universel²¹⁸. Les articles 57 et 67 concernant la réforme électorale précisaient que les députés et les sénateurs seraient élus par « *les citoyens roumains majeurs, égaux, par vote universel, direct, obligatoire et à la représentation proportionnelle* ». Ainsi, la démocratisation des institutions de l'Etat roumain obtint un contour plus clair qui sera achevé par la Constitution du 29 mars 1923²¹⁹.

Finalement, la Constitution de 1866, pilier institutionnel du fonctionnement et du développement de l'Etat roumain, s'est limitée à énumérer certains principes, en laissant aux lois le soin de les mettre en œuvre ; mais, leur adoption et promulgation ont toutefois tardé²²⁰.

À la suite de la Grande Union de la Roumanie du 1^{er} décembre 1918 et à l'arrivée au pouvoir du Roi Ferdinand le 10 octobre 1914, les roumains se sont vu imposer une Constitution, qui ne correspondait et ne répondait pas à leurs exigences. Mais, cette Constitution, adoptée le 29 mars 1923, affirmait le principe de la décentralisation.

§3 : La Constitution du 29 mars 1923

Le Gouvernement dirigé par Ion I. C. Brătianu a ignoré les signes d'opposition et, le 26 janvier 1923, il a déposé le projet de la Constitution à la Chambre des députés. La nouvelle Constitution a été adoptée et promulguée par le Roi Ferdinand, le 28 mars 1923. La plupart des dispositions de cette Constitution ont été reprises de la précédente Constitution de 1866, tout en tenant compte de la nouvelle réalité politique. La nouvelle Constitution avait comme objectifs d'assurer la modernisation de la société et de protéger l'économie roumaine²²¹. La

²¹⁵ Petreu (M.), *La question juive dans les articles d'Eminescu*, Synergies Roumanie, 2008, n°3, p. 123.

²¹⁶ Le système électoral censitaire et capacitair, datant de la Constitution de 1866, a subi une révision qui a renforcé son caractère capacitair par le suffrage universel différentiel. Les modifications constitutionnelles, apportées en juin 1884, et concernant le corps électoral, ont déterminé une participation plus large à la vie politique et un pas en avant pour la démocratisation de la société roumaine. Le Roi Carol I^{er} appréciait le caractère modéré des nouvelles modifications constitutionnelles.

²¹⁷ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 77.

²¹⁸ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 14.

²¹⁹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 78.

²²⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 248.

²²¹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 108.

Constitution de 1923 comme celle de 1866 ont posé, comme fondement de l'organisation de l'Etat, le principe de la séparation des pouvoirs. L'une des fonctions très importantes du pouvoir exécutif était la fonction administrative²²².

Pour l'élaboration de la nouvelle Constitution de 1923, 20 articles de la Constitution de 1866 ont été remplacés et modifiés, 7 nouveaux articles ont été introduits et 25 autres reformulés. Il faut souligner que 76 articles de l'ancienne Constitution du 1^{er}/13 juillet 1866 sont demeurés inchangés. Par son article 87, la Constitution de 1923 consacrait le principe que le Roi règne et ne gouverne pas : « *la personne du Roi est inviolable. Ses ministres sont responsables. Aucun acte du Roi n'est valable s'il n'est pas contresigné par un ministre qui devient par là responsable* »²²³. L'article 90 donne au Roi des droits en rapport avec le Parlement, et l'article 91 précise : « *le Roi n'a pas d'autres pouvoirs que celui conféré par la Constitution* »²²⁴.

Dans l'article 108 de la Constitution de 1923, se trouve, à la base de l'organisation administrative, le principe de la décentralisation : « *Les institutions départementales et communales sont soumises aux lois. Ces lois auront comme base la décentralisation administrative* »²²⁵.

Un nouveau principe, exprimé dans l'article 4 de la Constitution de 1923, affirme que : « *seule la loi, et aucun autre acte juridique, peut déterminer le nombre, l'allongement et les sous-divisions territoriales* »²²⁶. Voilà pourquoi la loi peut diviser les départements en « *plăși* », ou les communes urbaines en secteurs, de même que les communes rurales peuvent être divisées en petits villages²²⁷.

Une Constitution monarcho-dictatoriale fut toutefois adoptée le 27 février 1938 par le Roi Carol II ; ce qui freina durant 2 ans le processus de la décentralisation en Roumanie, puisque ce nouveau texte ne consacrait pas ce principe et que l'administration publique locale fut forcée à se centraliser.

§4 : La Constitution du 27 février 1938

²²² Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 64.

²²³ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain de 1859 à aujourd'hui)*, éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 89.

²²⁴ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 90.

²²⁵ Teodorescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 419.

²²⁶ Teodorescu (A.), *Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif)*, éd. St. Trofilesco, 1931, p. 120.

²²⁷ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 121.

Les conditions d'instabilité politique et l'incapacité des partis politiques à avoir une majorité, poussèrent le Roi Carol II à instaurer un régime monarchique autoritaire. Dans la nuit du 10/11 février 1938, l'administration a été confiée aux militaires, les nouveaux préfets furent choisis parmi les officiers de l'armée roumaine. L'acte du 10 février 1938²²⁸ est considéré comme le résultat de l'évolution de la vie politique roumaine après la Grande Union du 1^{er} décembre 1918. Le Roi a considéré que le régime politique autoritaire, dans lequel les partis n'ont qu'un rôle mineur, était plus efficient et bénéfique pour le développement du pays. Ainsi, dans la « *Proclamation vers les Roumains* », le Roi a condamné l'activité des partis politiques et les a rendu responsables de tous les échecs des périodes précédentes. La nouvelle Constitution fut rapidement élaborée, et le 24 février 1938, elle fut soumise au plébiscite : 5.843 voix contre la nouvelle Constitution et 4.297.581 votes pour. Le 27 février 1938, la nouvelle Constitution fut promulguée²²⁹ ; elle établit le principe de la suprématie du Roi qui participait légalement aux activités du gouvernement. La plupart des articles étaient identiques à ceux de la Constitution de 1923, maintenant ainsi le principe de la souveraineté nationale, du gouvernement représentatif, de la monarchie héréditaire, de l'inviolabilité du monarque, de la responsabilité ministérielle, de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, etc. Le pouvoir législatif était exercé par le Roi par le biais du Parlement bicaméral, qui se limitait à « accepter » les lois et ayant un caractère corporatif. Le pouvoir exécutif était aussi exercé par le Roi par l'intermédiaire du Gouvernement, qui était à son tour nommé et révoqué librement par le Roi²³⁰.

La Constitution de 1938 abandonna le système de vote fondé sur la qualification (en roumain « *votul cenșitar* »). Le droit de vote fut consacré à tous les citoyens roumains majeurs, âgés alors de plus de 21 ans. Le vote est universel, direct, secret et obligatoire.

Dans la Constitution de 1938, qui a instauré la dictature royale, a été omis le principe de décentralisation, qui n'a été à nouveau consacré comme principe constitutionnel qu'à partir du 2 septembre 1944, lorsque le décret royal n°1626 du 31 août 1944, a remis en vigueur la Constitution de 1923, qui garantissait justement la décentralisation administrative²³¹.

La Constitution du 27 février 1938 resta en vigueur jusqu'au 5 septembre 1940, quand elle fut suspendue par le décret royal n°3052 du Roi Carol II à la demande du Maréchal Ion

²²⁸ Le 10 février 1938, un coup d'État eut lieu au cours duquel Carol II renvoya le Premier Ministre Octavian Goga de la présidence du Conseil des ministres et forma un gouvernement dirigé par le Patriarche orthodoxe roumain Miron Cristea.

²²⁹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 81.

²³⁰ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 97.

²³¹ Vermeulen (J.-H.), *Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice* (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 252.

Antonescu, qui a aussi dissous les corps législatifs ²³². Ce décret-loi contient 3 articles comme suit : « *Vu l'état d'extrême nécessité dans lequel se trouve le pays, Nous avons décrété et décrétons :*

Article 1. La Constitution promulguée le 27 février 1938 et publiée au Journal officiel no. 48 du 27 février 1938 est suspendue.

Article 2. Les organes législatifs se dissolvent à la date du présent décret-loi.

Article 3. Le président de notre Conseil des ministres est chargé de l'exécution de ce décret » ²³³.

Le Roi Carol II, conquis par l'opinion et se trouvant en plein milieu d'une crise politique aiguë, nomma Ion Antonescu président du Conseil des ministres le 5 septembre 1940, sous la pression de Horia Sima, chef du mouvement fasciste, la « *Garde de fer* » ²³⁴. Le lendemain de la nomination, Antonescu et le vice-président du Conseil, Horia Sima, organisèrent un coup d'État. Ils forcèrent le Roi à abdiquer et proclamèrent un nouveau régime, d'inspiration fasciste, sous le nom d'« *État national-légionnaire* ». Le 6 septembre 1940, le Roi Carol II signa un appel « *vers le pays* », par lequel il annonça son abdication du trône en faveur de son fils Mihai I^{er}, qui prêta le même jour le serment en qualité de nouveau Roi. Même si la Constitution de 1938 était suspendue, il n'était pas pour autant évident de savoir dans quelle mesure celle de 1923 était de nouveau applicable et appliquée ²³⁵.

Bien évidemment, la décentralisation territoriale n'a pas existé durant les 2 ans de Constitution carliste ; mais, cela n'a pas plus été le cas durant la période suivante à cause de la Seconde Guerre mondiale, et ce, même si la Constitution de 1923 était de nouveau appliquée.

§5 : La Constitution de 1940 ou le retour à la Constitution de 1923

Par le décret royal n°3052 du 5 septembre 1940 et la loi n°510 du 5 septembre 1940, publiée dans le Journal officiel n°205, la Constitution de 27 février 1938 fut suspendue et le Roi Charles II donna les principales prérogatives royales au Maréchal Ion Antonescu. Le nouveau Roi Mihai I^{er} avait des prérogatives réduites, et les pouvoirs de l'Etat n'étaient pas séparés. Le Gouvernement contrôlait tout sans en répondre à personne. Le pays entier dépendait de la volonté, des qualités, des capacités et de la personnalité du Maréchal Ion

²³² Stănică (V.), *op. cit.*, p. 90.

²³³ Décret royal n°3052 du 5 septembre 1940 du Roi Carol II.

²³⁴ La Garde de fer est un groupe paramilitaire sur le modèle de la SS (la Schutzstaffel fondée le 4 avril 1925, était une organisation criminelle qui a servi de garde personnelle à Adolf Hitler de 1934 à 1945), dont le nom officiel est « Mouvement légionnaire ».

²³⁵ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 100.

Antonescu, dit aussi « *Pétain roumain* », même s'il n'a jamais été élu par le peuple au suffrage universel ²³⁶, ni même investi par le Parlement comme son homologue français, Philippe Pétain ²³⁷. En ce qui concerne la manière dont se structurait l'exercice du Pouvoir, le régime était une « *dictature assumée* » ²³⁸.

Ion Antonescu considérait les membres du Gouvernement comme des fonctionnaires du plus haut rang, et le régime de dictature instauré conférait aux préfets des prérogatives très importantes dans leur territoire. Le chef de l'Etat, Ion Antonescu, détenait le pouvoir législatif et exécutif, en exerçant un contrôle total sur la justice. Ce régime se distinguait des régimes fascistes parce qu'il n'était pas soutenu par un parti ²³⁹ ou une idéologie claire. L'acte du 23 août 1944 ²⁴⁰, la déclaration du Roi Mihai I^{er} et la déclaration du Gouvernement ont annoncé le même jour l'acceptation de l'armistice, l'effondrement du régime autoritaire et le passage vers un régime démocratique qui respecterait les droits et les libertés des citoyens ²⁴¹.

Le retour à la Constitution de 1923 s'est réalisé par le décret royal n°1626 du 31 août 1944, publié dans le Moniteur officiel le 2 septembre 1944. Ont été remis en vigueur 37 des 137 articles de la Constitution de 1923. La Roumanie est redevenue une monarchie constitutionnelle, les partis politiques ont repris leur activité légale avec le retour du droit aux réunions et de la liberté de presse. Même si la Roumanie a lutté finalement à côté des Alliés ²⁴², elle n'a pas reçu le statut de pays cobelligérant ; et l'Armée rouge y a instauré un régime

²³⁶ Ion Antonescu a organisé deux plébiscites, les 2 et 5 mars 1941 en demandant, à la population si elle était d'accord avec les mesures prises par le Gouvernement ; 3 millions de votants ont répondu positivement, et seulement 3.000 s'y sont opposés. Ensuite, il y eut le plébiscite du 9 novembre 1941, où il demanda à la population son point de vue concernant la participation de la Roumanie à la guerre après la libération de la Bessarabie ; seules 68 personnes ont voté contre.

²³⁷ Philippe Pétain [né le 24 avril 1856 à Cauchy-à-la-Tour (Pas-de-Calais) et mort en captivité le 23 juillet 1951 sur l'île d'Yeu (Vendée)], était un militaire, diplomate et homme d'État français. Présenté comme le vainqueur de la bataille de Verdun, il a été élevé à la dignité de maréchal de France en 1918. Le 10 juillet 1940, une loi, dite « constitutionnelle », votée par les deux Chambres réunies en Assemblée nationale au casino de Vichy, donne tous pouvoirs au gouvernement de la République, sous l'autorité et la signature du maréchal Pétain, sans contrôle de l'Assemblée, avec pour mission la promulgation d'une nouvelle Constitution. Dès le 11 juillet 1940, par trois actes constitutionnels, Philippe Pétain se proclama chef de l'État français et s'arrogea tous les pouvoirs. Finalement, après la Seconde Guerre il fut frappé d'indignité nationale en 1945, étant le seul chef d'État français à avoir été reconnu coupable d'indignité nationale et condamné pour cela.

²³⁸ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 101.

²³⁹ Même si Antonescu a associé au pouvoir la Garde de fer et a promulgué des lois antisémites, le 24 janvier 1941, cette dernière a tenté un coup d'État militaire pour écarter Antonescu, jugé trop tiède ; mais l'armée est restée fidèle à ce dernier et la légion a perdu son rôle au sein du gouvernement.

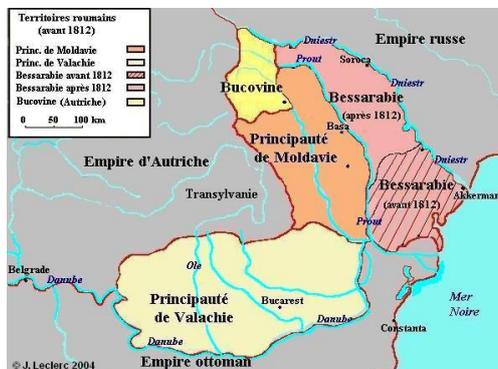
²⁴⁰ Le Roi Mihai I, dans la Proclamation pour le pays prononcée à la radio à 22h30, dans la soirée du 23 août 1944, a décidé de révoquer et d'arrêter le Marechal Ion Antonescu, le Premier ministre de la Roumanie et le « chef de l'Etat », a ordonné la cessation immédiate de la collaboration de la Roumanie avec l'Axe et le début des négociations d'armistice avec les Alliés et de la coopération militaire avec l'Union soviétique. C'était la fin de la guerre mais aussi le début de la soviétisation de la Roumanie.

²⁴¹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 149.

²⁴² Le 24 août 1944, la Roumanie a déclaré la guerre à l'Allemagne et à la Hongrie, engageant 547.000 soldats roumains contre l'Axe, le contingent le plus fourni après ceux de l'URSS, des États-Unis et du Royaume-Uni. Il

communiste qui s'est employé à la dissolution des partis historiques, de la démocratie et de la monarchie constitutionnelle. Le 30 décembre 1947, à la suite à de menaces, le Roi Mihai I^{er} fut obligé d'abdiquer et de quitter le pays. Ainsi, le Royaume de la Roumanie devint une République populaire ²⁴³. D'un point de vue juridique, le retour de la Constitution était en vigueur jusqu'au coup d'État du 30 décembre 1947. Le même soir, lors d'une réunion de l'Assemblée des députés, les communistes ont donné une apparence légale au coup d'État, en démantelant non seulement l'institution de la monarchie, mais aussi la Constitution en vigueur. Une période de « privation constitutionnelle » a suivi, jusqu'à l'adoption de la Constitution de la République populaire roumaine, le 13 avril 1948.

Evolution territoriale et politique de la Roumanie entre 1859-1947



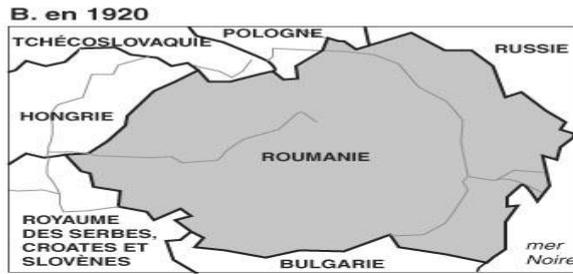
La Petite-Union du 24 janvier 1859



La Grande Union de la Roumanie du 1^{er} décembre 1918

faut souligner aussi, qu'en février 1943, l'armée roumaine qui a lutté contre les Alliés, dans le désastre de Stalingrad, a perdu plus de 220 000 hommes.

²⁴³ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 102.



La Roumanie durant la Seconde Guerre mondiale : En rouge, les territoires cédés à l'URSS, en jaune les territoires cédés à l'Hongrie et en vert ceux cédés à la Bulgarie.



La Roumanie après la Seconde Guerre Mondiale



Les dispositions constitutionnelles durant la période monarchique, concernant les principes de la décentralisation territoriale et de l'autonomie locale, sont issues d'un processus très complexe et séculaire. Ainsi, ces principes régissant l'administration locale sont anciens, mais ils ont souffert de modifications dans leur dénomination, même si leur sens est resté le même.

Section II : Les origines du droit local en Roumanie

La première personne juridique dans l'ordre de l'importance, qui fait partie de la catégorie des acteurs politico-territoriaux, est l'État. C'est la plus importante des personnes morales. Cette entité juridique détient d'une part, des droits patrimoniaux, et d'autre part, le Pouvoir public²⁴⁴. À côté de l'État, on trouve comme personnes morales politico-territoriales, les départements et les communes²⁴⁵.

Toutefois, la commune comme phénomène social est antérieure à l'État. Ce dernier est apparu plus tard, lorsque les communes se sont associées pour faire des échanges et des affaires. Une réunion de plusieurs communes a donné vie à l'État. En tant que personne qui détient le pouvoir souverain, avec des attributions politiques et d'intérêt général, l'État manifeste sa souveraineté sur les communes. En revanche, les communes doivent s'y soumettre et ne pas lui opposer leur souveraineté individuelle²⁴⁶, parce qu'on ne peut pas concevoir une commune avec une armée ou une justice propre. Mais, étant des personnes publiques, les communes et les départements peuvent avoir leurs patrimoines propres, leur budget et leurs ressources financières propres, distincts de ceux de l'État²⁴⁷. L'État roumain est un État de droit, fondé sur des lois, et chacun doit être soumis à ses lois selon les Constitutions de la période monarchique²⁴⁸.

Les villes principales de Dacie (« *Dacia* » en roumain)²⁴⁹, nommées « *municipes* », étaient gouvernées par une autorité, nommée « *curia* »²⁵⁰, et plusieurs communes et petits

²⁴⁴ Manițiu (O.), *Persoanele morale de drept administrativ : cu o privire istorică asupra vechilor legiuri românești (Personnes morales du droit administratif: avec une illustration historique des vieilles lois roumaines)*, éd. Institutul de Arte Grafice « Caragiale », 1929, p. 36.

²⁴⁵ Negulescu (P.), *Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. I^{er} volume. Les principes généraux)*, éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 73.

²⁴⁶ Dissescu (C.-G.), *Cursul de drept public român, volumul II - Drept administrativ (Cours de droit public roumain, volume II - Droit administratif)*, éd. Stabilimentul Grafic I. V. Socecu, 1891, p. 832.

²⁴⁷ Dissescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 833.

²⁴⁸ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 100.

²⁴⁹ La Dacie (en roumain : *Dacia*) était, dans l'Antiquité, un territoire de la région des Carpates, du bas-Danube et du littoral pontique occidental, correspondant approximativement aux actuelles Roumanie, Moldavie et aux régions adjacentes. Le mot Dacie vient du nom romain de ses occupants principaux, les daces, qui sont très proches des Thraces. Les ethnonymes « daces » et « getes » designent un seul peuple. Les daces se sont unis contre les macédoniens et les romains et leurs alliés sont les celtes et les grecs. Les richesses des daces étaient constituées de très importantes réserves d'or, de sel et de céréales. Ils avaient de nombreuses occupations, dont la plus importante reste celle de gladiateur (Spartacus fut un gladiateur d'origine thrace), qui leur convenait bien, vu leur goût pour la lutte individuelle. Comme religion, les daces étaient monothéistes. Lorsque la Dacie devint province romaine, après la seconde guerre daco-romaine de 105-106, l'empereur romain Trajan déclarait : « *j'ai été le seul à avoir osé attaquer ces peuples de l'autre côté du Danube. J'ai même conquis ces getes, la plus guerrière des nations qui ait jamais existé, non seulement par le corps, mais aussi par ces maximes de Zalmoxis, qui vit avec eux dans une telle vénération qu'il les a touchés si profondément dans leur cœur. Car ne croyant pas qu'ils meurent, ils pensent qu'ils changent seulement d'habitation...* ». Nous rappelons que le nom de Zalmoxis apparaît la première fois chez Hérodote qui affirmait qu'esclave affranchi de Pythagore, il était retourné dans son

villages ²⁵¹ formaient un territoire ; les territoires avaient un conseil formé par les « *curiati* » ²⁵². La reconnaissance de la personnalité juridique des « *municipes* » date de 469 ²⁵³. Dans les « *municipes* », il y avait les « *decemviri* » ²⁵⁴ ; ils étaient les agents exécutifs, car ils étaient chargés d'exécuter les décisions de la « *curia* » ²⁵⁵.

L'histoire roumaine parle de l'existence de communes avant l'invasion des huns (IV^e siècle), et les inscriptions trouvées en Transylvanie nous montrent qu'après la conquête romaine, les villages ont été divisés en colonies et municipes. Les colonies étaient organisées sur le modèle de la Rome ²⁵⁶. Les municipes, qui jouissaient d'une indépendance plus grande, regroupaient les étrangers et les Romains les favorisaient. C'étaient des villes indépendantes ²⁵⁷ gouvernées par des lois propres et attachées à l'Empire romain ²⁵⁸. Les colonies et les municipes ²⁵⁹ avaient le droit de délibérer et de décider au sujet des intérêts administratifs ²⁶⁰. Des membres, chargés de l'exécution des décisions prises par le conseil, étaient choisis : deux pour les colonies et quatre pour les municipes. Les « *Aediles* » avaient la responsabilité des marchés et de la réparation des biens, et les « *questores* » étaient chargés de la collecte des taxes et des impôts ²⁶¹.

Le peuple roumain est né après les invasions barbares, et il est issu de la fusion des Daces et des Romains ²⁶².

Au XIII^{ème} siècle, les chefs-lieux en Ardeal, Valachie et Moldavie étaient gouvernés par les « *cnezi* » ²⁶³, comme en témoignent les premiers documents roumains. Plusieurs villages

pays gète et avait enseigné sa croyance à ses compatriotes et à leurs chefs. La capitale de la province romaine Dacia Felix était Ulpia Traiana Sarmizegetusa (« Sarmizégétuse ulpie trajane », du nom de l'empereur Trajan, Ulpus Traianus), qui se situe aujourd'hui dans le département de Hunedoara (Roumanie).

²⁵⁰ Suliotis (C.-J.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Typographia Jurnalului "Curierul României", 1881, p. 80.

²⁵¹ Les petits villages avaient une personnalité juridique et avaient un conseil composé de vieillards. Les attributions de cette autorité, « *curia* », étaient de s'occuper des intérêts communs des « *municipalités* ».

²⁵² Terme qui vient de la langue latine du mot « *curiatus* », composé de « *curie* », c'est-à-dire « *division de la tribu* » chez les romains.

²⁵³ Manițiu (O.), *op. cit.*, p. 52.

²⁵⁴ Les « *decemviri* » étaient élus pour une durée d'un an parmi les membres de la « *curia* ».

²⁵⁵ Bildirescu (G.-D.), Elemente de drept public și administrativ (Eléments de droit public et administratif), éd. Tipografia Frați Benvenisti, 1885, p. 84.

²⁵⁶ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 144.

²⁵⁷ Elles connaissaient la distinction entre le « *jus suffragio* » (si les citoyens étaient à Rome, ils pouvaient élire ou être élus) et le « *jus sine suffragio* » (les citoyens avaient alors des droits plus restreints).

²⁵⁸ Bildirescu (G.-D.), *op. cit.*, p. 81.

²⁵⁹ C'étaient des personnes juridiques, ayant un patrimoine propre, différent du patrimoine des citoyens ; leurs organes administratifs directeurs, dénommés « *orto decurionum* », comptaient des citoyens romains.

²⁶⁰ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 146.

²⁶¹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 147.

²⁶² Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 148.

²⁶³ Ils étaient propriétaires des terrains et administraient et jugeaient les citoyens.

formaient un « *cnezat* »²⁶⁴, la commune d'aujourd'hui. Il est important de mentionner que plusieurs « *cnezate* » formaient une voïvodie qui avait à sa tête un voïvode. Les voïvodes avaient un rôle important, même vis-à-vis de l'extérieur, parce que le « *Pape lui-même leur faisait des demandes et traitait avec eux au sujet de leur conversion au catholicisme* »²⁶⁵.

Dès l'Antiquité, les communes urbaines ont donc été considérées comme des personnes morales. Ayant une grande autonomie, elles négociaient toujours avec l'État lorsqu'il voulait obtenir quelque chose²⁶⁶. La centralisation du pouvoir a entraîné une extension des prérogatives du voïvode²⁶⁷, qui sont devenus de véritables dirigeants politiques détenant un pouvoir législatif et juridique suprême ainsi que la maîtrise de la politique externe, de l'administration et de l'ordre intérieur de l'Etat²⁶⁸.

Depuis la naissance des pays roumains, l'organe administratif consultatif du Seigneur a été « *Sfatul domnesc* » (le Conseil seigneurial), datant de 1400 et dénommé « *Sfatul boierilor mari și credincioși* »²⁶⁹.

On peut parler d'une administration locale, qui comprenait les institutions habilitées à satisfaire les intérêts d'une communauté locale et qui était caractérisée par le fait que les chefs, chargés de la gestion, ne détenaient pas leur pouvoir de l'autorité centrale, mais bien du corps électoral local, par le processus de l'élection²⁷⁰.

Durant la période monarchiste, la Roumanie a conservé les traditions concernant les principes de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique locale (§1), tout en essayant d'adapter ses lois décentralisatrices selon les besoins de la population et en favorisant les minorités ethniques (§2), qui n'étaient pas du tout négligeables durant cette période-là. De plus, et du fait des deux guerres mondiales, se sont déroulés de profonds changements territoriaux et culturels sur le territoire roumain.

²⁶⁴ Le mot « *cneaz* » est d'origine slave et signifie prince. Au début du XVIIe siècle, les « *cnezi* » sont remplacés par les « *moșneni* » en Valachie et « *razeși* » en Moldavie. Plusieurs documents moldaves nous parlent de certains chefs-lieux appelés « *județe* » ou « *jurii* ».

²⁶⁵ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 150.

²⁶⁶ Manițiu (O.), *op. cit.*, p. 33.

²⁶⁷ Il « *donnait* » des lois oralement ou par écrit dans des livres de lois, « *pitace* », « *hrisoave* » ou livres de justice ; il organisait la perception des taxes, surveillait l'exécution des travaux par les paysans et l'exécution des décisions judiciaires. Au début, l'apparition du grand voïvode (« *mare voievod* » en roumain) a été une réponse au besoin de défense territoriale face aux menaces extérieures. Ensuite, pour affermir sa souveraineté, le voïvode adopta le nom de « *Seigneur* » (« *Domn* » en roumain), dérivé du mot latin « *dominus* », que portaient les empereurs romains. Dans le même esprit centralisateur, le Seigneur avait le droit d'accorder des rangs et des privilèges aux boyards, d'approuver la création de nouveaux villages, de communes ou de foires, d'authentifier et de confirmer des actes, y compris ceux de son prédécesseur.

²⁶⁸ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 15.

²⁶⁹ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 15.

²⁷⁰ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 7.

§1 : Les principes de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et de l'administration publique durant la période monarchique

Les solutions décentralisatrices sont des solutions de liberté. Elles permettent la formation et le développement de l'esprit public, en rendant l'individu conscient des intérêts communs. La décentralisation est conforme à l'idée de démocratie ²⁷¹. La décentralisation est une question de tact et de sagesse politique, mais portée à l'extrême, elle écrase l'unité de l'administration et permet le développement des rivalités locales ²⁷².

Par la décentralisation, la légalité acquiert sa plénitude et l'administration devient plus juridique. Les impôts deviennent des contributions normalement « *reversées* » aux individus sous forme des prestations de service public. Par le système de la décentralisation administrative, les citoyens peuvent réaliser et apprécier petit à petit ce que l'État fait à une grande échelle ²⁷³.

La décentralisation est la reconnaissance de la faculté juridique des autorités locales, qui doivent représenter et satisfaire les intérêts collectifs ²⁷⁴. Par la décentralisation administrative, on entend un système qui répond très bien à l'idée de liberté, laissant l'administration des intérêts locaux aux organes librement élus, par et parmi, les citoyens. Ces organes ont des moyens financiers propres et bénéficient d'un grand pouvoir de décision ²⁷⁵.

En général, les États ne jouissent ni d'une centralisation, ni d'une décentralisation, parfaites. Il n'y a qu'une aspiration vers un système centralisé ou décentralisé ²⁷⁶. Un État décentralisé vise l'acceptation et l'accomplissement des intérêts régionaux et locaux. Il peut accorder une indépendance aux départements et communes, afin d'accomplir leurs objectifs ²⁷⁷.

La centralisation est le droit du pouvoir central d'exercer un contrôle administratif fort sur les actions de l'administration locale, qui ne peut rédiger aucun acte important sans

²⁷¹ Rărăncescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 209.

²⁷² Rărăncescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 210.

²⁷³ Văraru (M.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Socec, 1928, p. 312.

²⁷⁴ Gănescu (I.), Călăuza administrativă : notiuni de drept constituțional, administrativ și penal, procedura penală și civilă, precum și diferite legi și regulamente administrative (Guide administratif : notions du droit constitutionnel, administratif et pénal, procédure pénale et civile, et les différents lois et règlements administratifs), éd. Atelierele Grafice « Universală » Iancu Ionescu, 1915, p. 118.

²⁷⁵ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 220.

²⁷⁶ Rărăncescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 211.

²⁷⁷ Văraru (M.), *op. cit.*, p. 307.

l'autorisation du centre. Dans un pays où la centralisation est manifeste, les autorités locales ont une importance moindre parce que l'autorité centrale fait presque tout. Elle gouverne, administre et dirige toutes les affaires du pays, grandes ou petites, générales ou locales ²⁷⁸ ; mais, si le gouvernement se mêle des affaires des départements ou communes, il devient plus faible ²⁷⁹.

La centralisation administrative consiste à réunir dans les mains du pouvoir central les attributions et tous les droits nécessaires pour maintenir l'unité de l'État et pour assurer les services publics. La centralisation administrative touche aux intérêts particuliers de chaque commune ²⁸⁰.

Le système de centralisation détruit ou bien supprime l'esprit d'indépendance ²⁸¹. La décentralisation va de paire avec l'autonomie locale, mais il faut comprendre que ce n'est pas utile de laisser à ces autorités la liberté de décision et d'autonomie complète au risque de détruire l'unité politique d'État ²⁸². Elles sont pourtant indispensables au développement d'un État, afin de connaître les intérêts locaux ; et personne ne peut sentir ces besoins mieux que les habitants qui assistent au développement de leur localité ²⁸³.

Si la centralisation (A) n'est pas manquante dans cette période, la déconcentration (B) a représenté la façon effective de fonctionnement de l'administration publique roumaine dans la période monarchique, même si la décentralisation (C) a été « *le mot favori des politiciens et des théoriciens de cette période* » ²⁸⁴. Il nous reste à analyser le degré de la décentralisation territoriale dans cette période pour avoir une vision globale sur les libertés locales, se traduisant par le principe de l'autonomie locale (D).

A) Le principe de la centralisation

La centralisation administrative est le rapport naturel entre le pouvoir local et le pouvoir central, rapport qui suppose une soumission du pouvoir local au pouvoir central, le contrôle et la surveillance du pouvoir local par le pouvoir central ²⁸⁵. La centralisation administrative est plus grande si le pouvoir central absorbe les pouvoirs locaux ²⁸⁶.

²⁷⁸ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, 1881, p. 43.

²⁷⁹ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 48.

²⁸⁰ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 49.

²⁸¹ Văraru (M.), *op. cit.*, p. 311.

²⁸² Rărăncescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 207.

²⁸³ Dissescu (C.-G.), Cursul de drept public român, volumul II - Drept administrativ (Cours de droit public roumain, volume II - Droit administratif), éd. Stabilimentul Grafic I. V. Socecu, 1891, p. 830.

²⁸⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 207.

²⁸⁵ Gănescu (I.), *op. cit.*, p. 118.

²⁸⁶ Dissescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 836.

Dans le système de centralisation, les finances locales ne sont pas autonomes, elles sont affectées au ministère de l'Intérieur ; elles dépendent donc du pouvoir central. On peut dire que la centralisation administrative de l'État nie les intérêts locaux et régionaux parce que, à travers ses agents répandus dans tous les coins du pays, l'État s'oppose à l'initiative locale, collective ou privée ²⁸⁷. L'une des conséquences du mode de fonctionnement de l'État centralisé est souvent le développement du militarisme et de l'arbitrage. Le pouvoir est concentré dans la main du ministre qui peut déléguer une partie de ses pouvoirs au sous-secrétaire d'État ou au secrétaire général ²⁸⁸. La centralisation ne peut pas être supérieure à la décentralisation parce que l'État évolue vers la civilisation, mais, dans les États moins civilisés, elle est encore recommandée. Malgré tout, il faut donner aux citoyens et aux collectivités locales l'initiative de prendre des décisions pour se développer ²⁸⁹.

La période monarchique a été traversée par un courant centralisateur très prononcé à cause du fait qu'au départ la décentralisation n'a pas été affirmée. Les lois de 1864 ont investi le préfet et le maire de la qualité de représentants du Gouvernement dans le territoire, et ont établi une tutelle très stricte sur les actes des organes délibératifs locaux²⁹⁰.

Au moment du débat de la loi communale du 1^{er}/13 avril 1886, le dirigeant du cénacle « *Junimea* » ²⁹¹, Petre P. Carp ²⁹², reconnaissait l'origine libérale de la décentralisation et demandait son application dans les communes, en disant qu'en général, l'Etat montre des tendances centralisatrices. Il avertissait que, dans le cas contraire, la Roumanie arriverait à une centralisation très forte et « *ce ne sera ni une période libérale, ni conservatrice, mais plutôt une période bureaucratique* » ²⁹³.

²⁸⁷ Văraru (M.), *op. cit.*, p. 309.

²⁸⁸ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 623.

²⁸⁹ Teodorescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 420.

²⁹⁰ Ghițulescu (M.), *Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918)*, éd. Aius, 2011, p. 202.

²⁹¹ « *Junimea* » était un courant littéraire très influent en Roumanie à partir du XIX^{ème} siècle. La société « *Junimea* » était une association fondée à Iași par Titu Maiorescu qui voulait représenter ce courant, fondé par des personnalités ayant des liens étroits avec la France. En 1872, se demandant si la Roumanie aura un avenir, Titu Maiorescu parle de Mihail Eminescu dans « *La nouvelle direction de la poésie et prose roumaine* » sur la base de ses quatre premières poésies, en le nommant « *poète de toute la force du mot* » qui a, à part les qualités rares d'un poète, « *l'amour et la compréhension pour l'art antique* ». L'étymologie du terme « *june* » vient du français « *jeune* », donc c'était une inspiration française.

²⁹² Deux fois Premier ministre (entre les 7 juillet 1900-13 mars 1901 et les 29 décembre 1910-27 mars 1912) P. Carp (né à Iași en Moldavie le 29 juin 1837 - décédé le 19 juin 1919) avait une très bonne relation avec les pays de l'Europe centrale surtout avec la France et l'Allemagne où il a fait ses études. Gustave Eiffel a construit, parmi ses autres œuvres en Roumanie, un mausolée pour la famille du politicien Petre P. Carp à Țibănești (commune du département de Iași) en 1885. Ce bâtiment, érigé selon les plans d'Eiffel, est toujours debout à Iași ; il a été construit en béton, dans un style néo-gothique, au milieu d'un immense parc dendrologique ; à l'intérieur de la porte du mausolée se trouvent les cryptes du politicien et de sa femme.

²⁹³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 205.

Dans la dernière décennie du XIX^e siècle, par la modification du 31 mai 1894 de la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux, se manifesta un courant fort de centralisation par la dissolution du Comité permanent. Egalement, selon l'article 109 de la ladite loi, la majorité des attributions furent transférées au préfet²⁹⁴. Ainsi, à la place du Comité permanent, fut créée la délégation départementale, mais avec des attributions négligeables²⁹⁵. Dans la loi n°96 pour l'organisation des communes urbaines du 31 juillet/11 août 1894, on observa aussi plusieurs tendances de centralisation. Par les lois, n°210 du 19 décembre 1902 pour la modification de l'organisation de la police communale et, du 1^{er} mars 1903 pour la dissolution des accises et la création du fonds communal, la tendance vers la centralisation²⁹⁶ se manifesta profondément²⁹⁷. La loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 concernant l'organisation des communes rurales eut la même tendance centralisatrice²⁹⁸.

La loi n°95 du 13 juin 1925 sur la réforme de l'administration locale a imposé la reconsidération de l'organisation de l'administration publique départementale, qui était plus centralisée que jamais. Comme dans beaucoup d'autres cas, l'unification administrative a été faite par l'imposition des institutions de l'ancien Royaume de Roumanie aux nouvelles provinces. Tel fut le cas de la délégation départementale généralisée, après 1925, à l'ensemble du pays. Contre le système centralisateur qui concentrait tout dans les mains d'une seule personne, la personne du préfet au niveau départemental et la personne du ministre au niveau de l'État, se sont développées les revendications d'une libre gestion des autorités locales, d'un contrôle et d'une surveillance des autorités supérieures²⁹⁹.

Si la centralisation concerne les rapports entre les organes centraux et les organes locaux, la déconcentration des pouvoirs ne vise que les rapports entre les divers échelons des organes centraux, comme une modalité de la centralisation. Il est désormais nécessaire d'évoquer les périodes où la déconcentration était effective ; ce principe qui a d'ailleurs caractérisé le système administratif roumain dans la période monarchique.

²⁹⁴ Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 44.

²⁹⁵ Guérard (S.) et Tudor (A.), *La création des départements en Roumanie (1864-1894)*, Revista de drept public (Revue du Droit public), éd. Universul juridic, 2018, n°3, p. 27.

²⁹⁶ Selon ces lois, les administrations communales n'avaient pas une police communale pour mettre en œuvre les dispositions réglementaires communales, et les accises qui étaient perçues par les communes, étaient désormais perçues par l'État et reversées aux communes. Les revenus perçus furent centralisés par le ministère des Finances, et constituaient le fonds communal ; selon l'article 22, les revenus étaient distribués chaque année aux communes.

²⁹⁷ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 618.

²⁹⁸ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 619.

²⁹⁹ Dissescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 835.

B) Le principe de la déconcentration

La déconcentration est le système par lequel une partie des attributions des pouvoirs centraux est transférée à ses services déconcentrés, vers les représentants et les agents du centre. Si le pouvoir exercé par le centre passe aux représentants centraux, mais établis dans une collectivité locale, par exemple au préfet, il s'agit alors d'une déconcentration administrative³⁰⁰. Par exemple, dans une administration, le ministre de l'Intérieur exerce des droits sur les communes (système centralisé), mais il transfère une partie de ces droits à l'agent du territoire, le préfet. C'est dire que, pour l'approbation des actes administratifs, il n'est plus nécessaire d'avoir l'accord du centre, mais l'approbation du préfet suffit, parce qu'il est aussi l'agent du centre dans le territoire ; le droit du centre est transféré ainsi à l'agent central dans le département³⁰¹.

La Roumanie a connu plusieurs tentatives de décentralisation administrative, mais en réalité c'étaient des réformes de déconcentration administrative³⁰².

Le déclenchement en 1907 d'une grande révolte des paysans pauvres³⁰³ contre le régime féodal a relancé le débat de la réforme administrative³⁰⁴. En 1910, le parti conservateur prit le pouvoir, et dans le programme du Gouvernement, présidé par Petre P. Carp, la réforme de l'administration occupait une place centrale³⁰⁵. Le manque d'initiative dans la gestion financière et dans les affaires administratives, comme l'impossibilité de résoudre en urgence les besoins locaux, étaient en grande partie le résultat de cette

³⁰⁰ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 190.

³⁰¹ Teodorescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 422.

³⁰² Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 191.

³⁰³ La révolte des paysans a eu lieu en mars 1907 en Roumanie mais elle a débuté les 21 février/09 février et 05 avril/25 mars 1907 dans la région de Moldavie dans le village Flămânzi (le nom semble prédestiné, puisqu'il signifie littéralement les hommes affamés). La cause principale était le mécontentement des paysans au sujet de l'injustice de la détention de la propriété terrienne ; cette dernière était aux mains de quelques grands propriétaires fonciers, qui la louait aux paysans. À ce moment-là, les paysans formaient jusqu'à 80% de la population roumaine et environ à 60% d'entre eux n'avaient que très peu ou pas du tout de terre, tandis que les propriétaires fonciers possédaient plus de la moitié des terres arables. Durant cette révolte, plus de 11.000 paysans ont péri et plus de 10.000 ont été arrêtés.

³⁰⁴ Le problème de la réforme administrative a été en permanence au centre des débats du « *Divan* », réuni le 22 septembre/4 octobre 1857 en Moldavie et le 30 septembre/12 octobre 1857 en Valachie, au sein duquel est apparu un très fort courant politico-idéologique qui favorisait les libertés locales. Ainsi, en 1907, cette question d'une réforme administrative préoccupait aussi les représentants des autres partis politiques, parce que les insuffisances de l'organisation administrative étaient trop évidentes pour passer inaperçues. Le manque d'autonomie dans la résolution des affaires courantes des départements et des communes alourdissait le fonctionnement du système bureaucratique et administratif. Les organes centraux de l'administration étaient surchargés par des tâches, dont la résolution se faisait avec difficultés et retards.

³⁰⁵ Negruți-Munteanu (E.), *Guvernul P. P. Carp și problema reformei administrative din anul 1912 (Le Gouvernement P. P. Carp et la réforme administrative de 1912)*, éd. Carpica, 1972, p. 220.

centralisation trop stricte³⁰⁶. Il y avait des communes qui, depuis 1864, n'avaient pas encore leur propre mairie³⁰⁷. Ainsi en 1912, Petre P. Carp soumit au Parlement un projet de loi intitulé « *De la décentralisation administrative* »³⁰⁸. Mais, ce projet de loi ne donnait aucune autonomie aux départements ou aux communes, ni ne contribuait à l'augmentation de leur puissance. Petre P. Carp concevait la décentralisation pour 4 ministères ; le ministère de l'Intérieur, le ministère des Finances, le ministère des Travaux publics et le ministère de l'Instruction publique. Pour la mettre en place, le territoire du pays a été divisé en 6 circonscriptions³⁰⁹ ou régions, dont chacune incluait plusieurs départements. Chaque ministère devait être représenté par 6 directeurs. Une partie des attributions des ministres ont été distribuées aux directeurs ; le pouvoir central était donc désormais exercé par ces directeurs placés dans les régions ainsi créées. Le projet ne constituait pas une décentralisation réelle, mais bien une déconcentration, parce que les 6 directeurs de chaque ministère n'étaient pas élus par la population des circonscriptions, mais bien désignés par les organes du centre. Ils étaient nommés et envoyés par le centre dans les circonscriptions régionales. Bien sûr, cette déconcentration était un acquis important, puisqu'elle était un point de départ, une voie, qui devait précéder la décentralisation³¹⁰.

Le manque de qualification politique des membres du gouvernement explique l'échec de cette réforme administrative et a entraîné en même temps la chute du gouvernement de Petre P. Carp. Le 28 mars 1912, a été constitué un gouvernement provisoire sous la présidence de Titu Maiorescu³¹¹, et la loi de la réforme administrative a été suspendue sans fixer de délai³¹².

En 1929, par la loi d'organisation des ministères du 2 août 1929 et la loi n°167 de l'administration locale du 3 août 1929, fut organisé un système de déconcentration. 7 ministères sur 10 se déconcentrèrent et fut créé un service ministériel dans les 7 régions évoquées dans la loi. Dans chaque capitale régionale, il existait un service ministériel déconcentré dirigé par un chef qui, ensemble avec les directeurs ministériels locaux, formait

³⁰⁶ Negruți-Munteanu (E.), *op. cit.*, p. 221.

³⁰⁷ Sans parler des autres institutions (écoles, centres médicaux, poste de gendarmerie, etc.).

³⁰⁸ Teodorescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 423.

³⁰⁹ Teodorescu (A.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 191.

³¹⁰ Teodorescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 424.

³¹¹ Titu Maiorescu (né le 15 février 1840 à Craiova et mort le 18 juin 1917 à Bucarest) était une figure de la renaissance culturelle roumaine en tant que membre fondateur de l'Académie roumaine (créée le 1^{er} avril 1866) et de la société littéraire Junimea. Il était Ministre des Affaires étrangères (entre le 29 décembre 1910 et le 4 janvier 1914) et Président du Conseil des ministres du Royaume de Roumanie, Premier Ministre (entre le 28 mars 1912 et le 31 décembre 1913).

³¹² Negruți-Munteanu (E.), *op. cit.*, p. 233.

le directeur local. Un certain nombre d'attributions et de pouvoirs ministériels ont été transférés au directeur local. Pourtant, les directeurs n'ont pas eu une longue vie, ils furent tous dissous en juin 1931. Les trois ministères, qui ne se déconcentrèrent pas, furent les ministères de l'Intérieur, de la Justice et de l'Armée ³¹³.

Dans l'article 2 de l'ouvrage intitulé « Le Code administratif » de Rudescu (C.) et Botez (C.), du 1^{er} juillet 1945 ³¹⁴, la déconcentration des services administratifs de l'État est présentée comme ne concernant que les circonscriptions territoriales prévues dans la loi : la commune, la « *plasa* » et le département ³¹⁵.

C) Le principe de la décentralisation

Le professeur roumain Jean Vermeulen soulignait que la décentralisation administrative n'est pas une donnée récente, et il affirmait que plusieurs institutions existaient en Roumanie depuis le XIV^{ème} siècle. Le professeur avait trouvé à l'Académie roumaine des documents datés des XIV^{ème} - XV^{ème} siècles ³¹⁶ et d'autres documents de Nicolae Iorga ³¹⁷ ou Constantin

³¹³ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 192.

³¹⁴ C'est important de mentionner que ce n'est pas une loi qui a été adoptée par le législateur, mais un ensemble de lois réunies sous forme d'un Code, par des auteurs de doctrine, Rudescu Corneliu et Botez Constantin.

³¹⁵ Rudescu (C.) et Botez (C.), Codul administrativ : cuprinzând norme administrative cu modificările, completările și rectificările intervenite până la data de 01 iulie 1945, însoțite de comentarii utile (Le code administratif : y compris les normes administratives avec les modifications, les ajouts et les rectifications nécessaires jusqu'au 1^{er} juillet 1945, avec les commentaires utiles), éd. Imprimeriile « Independența », 1945, p. 6.

³¹⁶ Pour que la décentralisation administrative existe, il faut qu'il y ait des sous-divisions administratives, des administrateurs qui représentent l'administration centrale et des administrateurs qui représentent l'administration locale. En Valachie, un document, daté de 1383, mentionne le « *Sutzvo* (Terme slave qui signifie le département) *Jaleș* », dissous en 1444, incluant les départements actuels de Gorj et Mehedinți. Le département Jaleș a été le premier département signalé dans le pays roumain, avec comme capitale, Dăbăcești. Un document du 10 juin 1415 - du temps du Voïvode Mircea I^{er} l'Ancien (1386-1418) - parle du village de Biala, qui se trouve dans l'ancien département de Motru. Un document du 5 août 1424 (sous le Voïvode Dan Vodă) atteste que ce Voïvode offre une donation au monastère de Tismana, qui doit prendre 500 seaux de blé dans le département de Jales. D'autres documents de l'époque parlent de l'administration de divers autres départements : en 1444, à Balta ; en 1483, à Mehedinți ; le 31 juillet 1883, à Brăila ; en 1497, à Gorj ; en 1498, à Pădurești, etc. En Moldavie, on trouve plusieurs documents qui se réfèrent aux mêmes sous-divisions administratives et datant du XV^{ème} siècle. Pour le département, sont utilisées les expressions « *volost* » ou « *derjala* ». Ainsi, en 1435, on trouve des documents qui concernent les départements de Vaslui, Tutova, Tretinului ; en 1457, un document sur l'administration des départements de Suceava et Neamț. Une chronique moldave, écrite en polonais et datée du 28 octobre 1566, fait mention de 24 départements existant en Moldavie à cette époque-là.

³¹⁷ Premier ministre entre les 19 avril 1931 et 6 juin 1932, il fut un historien de grande valeur, qui compta parmi les grands intellectuels européens de son temps. Grand voyageur et polyglotte, il fut nommé *Docteur Honoris Causa* des plus grandes universités européennes. Profondément patriote et démocrate, il s'opposa dès 1933 à Hitler, à la Garde de fer (mouvement xénophobe et antisémite), à l'abandon de la Tchécoslovaquie en 1938 ainsi qu'à l'acceptation de l'ultimatum de Moscou (été 1940) pour la cession de la Bessarabie et de la Bucovine du Nord à l'Union soviétique. Nicolae Iorga fut assassiné le 27 novembre 1940 par un commando de la Garde de fer qui le considérait comme coresponsable de la condamnation et de l'exécution, en 1938, de leur leader, Corneliu Zelea Codreanu.

C. Giurescu³¹⁸ qui confirmaient que la décentralisation administrative était connue dans les Pays roumains bien avant les Règlements organiques, promulgués le 13 juillet 1831 en Valachie et le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie³¹⁹ ; c'était les premiers documents officiels qui reconnaissaient aux villes roumaines le droit d'autonomie locale³²⁰.

Pour savoir si l'on peut parler d'une décentralisation territoriale dans ces sous-divisions, il faut noter que certaines de ces sous-divisions ont connu une vraie indépendance administrative locale³²¹. Ces collectivités territoriales étaient gouvernées par 12 « *pârgari* »³²², élus par les citoyens³²³. Étant donné que les « *pârgari* » étaient élus³²⁴, on peut parler d'une décentralisation administrative dès le XIV^e siècle et jusqu'à l'apparition du Règlement Organique. Le nom du « *soltuz* » vient du mot allemand « *schulteiss* » et le nom de « *pârgar* » vient de l'allemand « *burger* »³²⁵. Ces noms nous montrent l'influence des Saxons sur l'administration des villes roumaines. Cette influence saxonne était très enracinée dans l'administration roumaine. Dans plusieurs documents, certains « *pârgari* » étaient appelés Saxons, même s'ils étaient roumains³²⁶.

Par le remplacement des « *soltuzi* » par les conseillers élus des villes visés dans le Règlement Organique, s'institutionnalisa le premier pas important de la décentralisation administrative en Roumanie. Le mandat de membre dans le conseil de la ville était considéré comme une fonction administrative obligatoire qui, au début, n'était pas payée³²⁷.

³¹⁸ Constantin C. Giurescu (né le 26 octobre 1901 à Focșani et décédé le 13 novembre 1977 à Bucarest) était un historien roumain, membre de l'Académie roumaine et professeur à l'Université de Bucarest. Il a été rédacteur (1933) de la Revue historique roumaine et fondateur (1931) et directeur (1933) de l'Institut national d'histoire.

³¹⁹ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 239.

³²⁰ Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (I), Studii de drept românesc (Études de droit roumain), 1991, n°3-4, p. 146.

³²¹ Dans l'œuvre « *Descriptio Moldaviae* », écrite par Dimitrie Cantemir (1673-1723), il est indiqué que : « *la première localité est Câmpulung, dans le département de Suceava, entourée par de très hautes montagnes et comprenant 15 villages qui tous possèdent leurs lois et leurs propres juges. La deuxième localité est Vrancea, dans le département de Putna, près de la frontière avec la Valachie, qui est entourée de montagnes rocheuses. Elle comprend 12 villages et 2000 maisons. Ils payent chaque année un impôt au prince, mais ils se gèrent selon leurs lois et ne répondent pas aux ordres du prince et de ses juges* ».

³²² Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 245.

³²³ En Moldavie, l'autorité d'une localité était exercée par le « *soltuz* » secondée par 12 « *pârgari* », tous élus par les citoyens.

³²⁴ Les deux fonctions, le « *soltuz* » et les « *pârgari* », sont attestées dans deux documents, le premier sous le prince Alexandru cel Bun (Voïvode de Moldavie de 1400 à 1432) et le deuxième, daté de 1421, et adressé à son fils, le prince Ștefan, par le « *soltuz* » et les « *pârgari* » du département de Baia. En Valachie, le « *soltuz* » portait le nom de « *județ* » qui était aidé aussi par 12 « *pârgari* », tous élus par les citoyens. Les « *pârgari* » répartissaient entre les citoyens la contribution aux taxes établies globalement, et nommées en roumain « *cisla* » ; chaque citoyen y contribuait en fonction de sa fortune.

³²⁵ Rărănescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 211.

³²⁶ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofiescu, 1931, p. 153.

³²⁷ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 158.

Après quatre siècles de domination ottomane, la Moldavie et la Valachie sont placées sous la protection de la Russie par le traité d'Andrinople du 14 septembre 1829, tout en restant vassales de l'Empire ottoman. Pourtant l'idée d'une décentralisation administrative est introduite pour la première fois par les Règlements Organiques, mais appliquée uniquement à l'administration des villes : « *en considérant que la bonne administration d'une ville ne peut être confiée qu'aux habitants de cette ville, les dirigeants ont décidé de leur donner le droit de s'administrer par leurs membres élus* »³²⁸. L'administration des villes devrait être décentralisée et confiée aux organes élus par les citoyens, nommés Conseils des villages. Les Règlements Organiques leur confient la gestion des intérêts locaux³²⁹. À partir de ce moment, l'idée de la décentralisation administrative était réglementée dans tous les actes, malgré les traditions roumaines qui ont toujours convergé vers les principes de la décentralisation et de l'autonomie locale. Ces principes n'ont connu une consécration juridique qu'au début du XIX^{ème} siècle par les Règlements Organiques de 1831-1832³³⁰, une véritable constitution qui a apporté une organisation administrative moderne³³¹. Ils ont été adoptés sous la dernière tutelle (voir gouvernance) russe, représentée par Pavel Kiseleff³³², dans les deux pays, Valachie et Moldavie³³³.

L'administration de Pavel Kiseleff³³⁴ fit promulguer, le 13 juillet 1831 en Valachie et le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie, les Règlements Organiques (« *Regulamentele Organice* » en roumain), qui reprenaient et développaient les termes de la Constitution (« *Marele Hrisov* » en roumain),³³⁵ par le hospodar philanthrope Constantin Mavrocordat³³⁶. Le Règlement organique a beaucoup de lacunes, mais il représentait une tentative de diriger l'évolution de

³²⁸ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 157.

³²⁹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 158.

³³⁰ Condurache (G.), Monographie OLA-Europe : http://www.ola-europe.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/user_upload/ressources/monographie/mono_fr/mono_roumanie_fr_2013.pdf&t=1498136127&hash=31feed376d2095972a4fc939e71c3474, p. 11.

³³¹ Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 19.

³³² Paul Kiseleff (né le 19 janvier 1788 à Moscou et mort le 26 novembre 1872 à Paris), était un général puis ministre et enfin diplomate de l'Empire russe qui a exercé la fonction de gouverneur des principautés roumaines de 1829 à 1834.

³³³ Vedinaș (V.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, ed. Universul Juridic, 2009, p. 352.

³³⁴ L'administration de Pavel Kiseleff fut considérée comme bénéfique pour les roumains. Des améliorations virent le jour dans plusieurs villes : les routes furent pavées avec de la pierre carrée, on bâtit des maisons pour les soldats, des ponts et des puits, on prit des mesures pour la salubrité et l'éclairage de nuit, on acheta des pompes à incendies.

³³⁵ « *Marele Hrisov* », promulguée en 1741, a été publié *in extenso* dans le journal « *Mercure de France* » de juillet 1742. Rédigé en avril 1830, le « *Règlement Organique* » fut validé par la cour de l'Empire russe à Saint-Pétersbourg et promulgué le 13 juillet 1831 en Valachie et le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie. Il resta en vigueur jusqu'à l'union des deux principautés en 1859, date qui marque la naissance de la Roumanie.

³³⁶ Constantin Mavrocordat avait aussi aboli le servage en Valachie (1746) et en Moldavie (1749).

l'administration roumaine vers les principes de base des organisations politiques modernes
337.

On trouvait aussi le principe de la décentralisation administrative dans une pétition anonyme, adressée au prince Gheorghe Bibescu en avril 1848³³⁸, qui insiste sur l'idée d'indépendance des conseils des villes. On retrouve ce principe dans la Proclamation d'Islaz³³⁹ du 9 juin 1848 qui parle du droit de chaque département d'élire ses propres dirigeants³⁴⁰.

L'historien et Premier ministre roumain Mihail Kogălniceanu³⁴¹ a formulé la nécessité de la décentralisation administrative, dans « *Les objectifs du parti national* » de 1848 : « *il faut donner à chaque ville, département et commune le droit de contrôler, par ses conseils, ses intérêts locaux sans les mélanger avec ceux du pouvoir central. Ces conseils donneraient vie aux autorités locales et à l'intérêt public* »³⁴². Les propositions de Mihail Kogălniceanu³⁴³ étaient matérialisées par l'adoption d'actes transmis à la « *Commission européenne* »³⁴⁴. Ainsi, le 13/25 décembre 1857, l'Assemblée a approuvé la proposition, nommée « *Le Comité des grands propriétaires* » (« *Comitetul proprietarilor mari* » en roumain), de reconnaître le statut des « *personnes civiles* » pour les « *ținuturi* » (contrées) et de créer les conseils des « *ținuturi* », dont la composition devait être établie sur le principe électif. Le 18/30 décembre 1857, l'Assemblée a approuvé la proposition de décentralisation administrative des représentants de la rente féodale (« *claca* » en roumain) au Divan³⁴⁵, qui établissait comme entité fondamentale, le village, investi d'attributions administratives, budgétaires, fiscales et de police³⁴⁶.

³³⁷ Rărăncescu (C.-G.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 18.

³³⁸ Fut hospodar de Valachie de 1843 à 1848, et membre du Divan, chargé de la réorganisation de la Moldo-Valachie en 1857.

³³⁹ Il existe, dans la littérature de spécialité roumaine, diverses opinions concernant le caractère juridique de la Proclamation d'Islaz. Certaines spécialistes ont soutenu qu'elle serait une Constitution (A. Timan-Timon, I. Vântu, G. G. Florescu), mais d'autres considèrent qu'elle est seulement un acte constitutionnel (D. Ionescu, G. Tutui, G. Matei) ou une déclaration des droits de l'homme et du citoyen (V. Sotropa, V. Hanga).

³⁴⁰ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 249.

³⁴¹ Le 4^{ème} Premier ministre de la Roumanie installé le 11 octobre 1863.

³⁴² Gruia (I.-V.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1934-1935, p. 201.

³⁴³ Le 18/30 novembre 1857, Mihail Kogălniceanu a proposé la création ou l'achèvement des municipalités et des communes dans les pays et la création des conseils généraux dans tous les départements. À cette occasion, il a évoqué le principe de la décentralisation, comme fondement de l'administration de type moderne : « *ce qui est d'intérêt local doit être effectué par les autorités locales et seulement ce qui est d'intérêt général doit incomber à la haute administration* ».

³⁴⁴ La Commission européenne a été instituée par le Traité de Paris du 30 mars 1856 pour améliorer la navigabilité des embouchures du Danube. Elle a été formée de délégués des sept États signataires du document : Royaume-Uni, France, Royaume de Prusse, Empire d'Autriche, Empire russe, Royaume de Sardaigne et Empire ottoman. Les Principautés de Moldavie et de Valachie avaient été exclues, bien que les compétences de la Commission s'exerçaient principalement sur leurs territoires.

³⁴⁵ Le plus haut Conseil responsable politique, administratif et juridique, composé des plus hauts dignitaires.

³⁴⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 33.

Dans le dernier article 46 de la Convention de Paris de 1858³⁴⁷ et dans la Constitution de 1866, le principe de la décentralisation était présenté comme un idéal à atteindre par l'organe législatif³⁴⁸.

Est évoqué le principe de la décentralisation administrative dans les articles II-6 et II-7 du projet de la « Constitution » de 1859³⁴⁹, élaboré par la Commission centrale de Focșani³⁵⁰, institution législative fondée après l'unification des Principautés roumaines, le 24 janvier 1859³⁵¹.

Dans le système juridique roumain, la décentralisation administrative a la valeur d'un principe constitutionnel. Dans les articles 106 et 107 de la Constitution de 1866, sont mentionnés deux principes importants, celui de la décentralisation et celui de l'indépendance des communes : « *les institutions départementales et communales sont régulées par des lois, lesquelles ont comme fondement une décentralisation administrative étendue et l'indépendance des communes* »³⁵².

La formation de la Grande Roumanie en 1918 a obligé l'organe législatif roumain à repenser l'organisation de l'administration locale, en tenant compte des *desiderata* doctrinaux de décentralisation et de déconcentration administratives, ainsi que l'héritage institutionnel des nouvelles provinces intégrées dans le nouvel État roumain. En 1924, fut rédigé le projet de loi nommé « *Văitoianu* »³⁵³, qui fut transformé en loi n°95 l'année suivante et entra en vigueur le 14 juin 1925, sous le nom de « *loi pour l'unification administrative* ». Cette loi consolida l'organisation administrative des unités territoriales de la Roumanie³⁵⁴. Grâce à la décentralisation administrative, « *les communes et les départements prennent l'initiative et les décisions dans toutes les questions d'intérêt local. Il ne reste à l'autorité centrale que le contrôle de l'administration locale, la coordination de cette activité ainsi que l'initiative et les décisions d'intérêt général* »³⁵⁵. Mais, selon d'autres auteurs du droit public, dont le professeur Paul Negulescu, la loi n°95 du 14 juin 1925 pour l'unification administrative a

³⁴⁷ Gruia (I.-V.), *op. cit.*, p. 202.

³⁴⁸ Teodorescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 418.

³⁴⁹ Vermeulen (J.-H.), *Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 249.

³⁵⁰ La Commission a eu pour tâche l'unification de la législation des deux principautés et le développement des lois communes. La Commission centrale avait le rôle politique et législatif de fusionner les règlements des deux administrations de manière uniforme. La Commission a fonctionné du printemps 1859 jusqu'en décembre 1861 et elle a été dissoute, parce qu'elle avait atteint ses objectifs.

³⁵¹ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 87.

³⁵² Gruia (I.-V.), *op. cit.*, p. 202.

³⁵³ Nommé après le général Arthur Văitoianu, qui fut aussi Premier ministre roumain entre le 1^{er} octobre 1919 et le 9 décembre 1919.

³⁵⁴ Teodorescu (A.), *Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif)*, éd. St. Trofilescu, 1931, p. 177.

³⁵⁵ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 178.

continué la tradition centralisatrice du passé ³⁵⁶, parce que s'y remarque plusieurs tendances centralisatrices ³⁵⁷.

En revanche, selon le même professeur, Paul Negulescu, la loi n°167 du 3 août 1929 concernant l'organisation de l'administration locale est une loi décentralisatrice, parce qu'elle cherche à assurer la séparation des intérêts généraux et des intérêts locaux. Par les articles 249 et 272, les intérêts généraux d'un département sont représentés par le préfet, et les intérêts départementaux par le président de la délégation départementale ³⁵⁸.

L'administration et le fonctionnement de l'administration publique locale durant la période monarchiste bénéficiaient du principe constitutionnel d'autonomie locale. Il nous reste désormais à décrire ce principe, vu d'ailleurs comme une ultime étape du processus de la décentralisation territoriale.

D) Le principe de l'autonomie locale

Dans la vision du professeur roumain Jean Vermeulen « *la notion d'autonomie locale inclut tant l'idée d'auto-administration que l'idée d'auto-gouvernement* ». Elle est la dernière étape à réaliser dans la voie de la décentralisation administrative. Le système de la décentralisation administrative et le système de la centralisation administrative connaissent une distinction de degrés ³⁵⁹.

Les premiers règlements concernant la décentralisation administrative et l'autonomie locale se retrouvaient dans les Règlements organiques (promulgué le 13 juillet 1831 en Valachie et le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie), mais aussi dans la loi communale n°394 du 1^{er}/13 avril 1864 et dans la loi pour les conseils départementaux n°396 du 2/14 avril 1864. La loi communale n°394 prévoyait le droit de la commune rurale et de la commune urbaine de « *s'administrer seules en fonction de leurs intérêts* », et selon l'article 3 de la ladite loi, chaque citoyen était obligé de contribuer aux travaux de la commune ³⁶⁰.

³⁵⁶ Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. Le 1^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 620.

³⁵⁷ Selon l'article 78 de cette loi, le maire et le préfet sont tous les deux des représentants de l'administration centrale et doivent exécuter les ordres du centre, et dans le cas contraire ils peuvent être destitués ;

a) - La tutelle administrative est excessive et discrétionnaire ;

b) - Selon l'article 273, la dissolution des conseils peut être effectuée par l'autorité centrale ou par ses « *agents du territoire* », donc par les préfets ;

Selon l'article 205, l'autorité centrale a le droit d'annuler les actes de l'administration locale.

³⁵⁸ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 620.

³⁵⁹ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 221.

³⁶⁰ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012. p. 9.

Dans le chapitre V, intitulé « *Sur les institutions départementaux et communaux* », la Constitution de 1866 prévoyait, selon l'article 89, que les institutions sont réglementées par des lois ayant comme principes, et selon l'article 90, « *la décentralisation administrative la plus complète et l'indépendance communale* »³⁶¹.

Le règlement local était voté par les autorités locales, départementales et communales et s'appellait règlement départemental ou règlement communal. Ce pouvoir de prendre des règlements n'appartenait pas qu'au Roi, mais aussi aux autorités décentralisées locales ainsi qu'à certaines autorités inférieures. Le pouvoir des communes de prendre des règlements était très ancien, puisqu'il se retrouvait, dès le Moyen-Âge. Les communes ont toujours eu un pouvoir réglementaire reconnu³⁶².

À partir de 1884, un nouveau courant centralisateur s'est fait ressentir ; ainsi les lois relatives à l'organisation administrative ont constamment été remplacées en 1908, 1910 et 1912, pour renforcer le rôle des autorités centrales. Mais, si une loi affirmait que les autorités locales avaient le droit de rédiger des actes sans l'accord du centre, il s'agissait d'actes d'autonomie locale³⁶³. La Constitution de 1923 reconnaissait le pouvoir réglementaire local dans l'article 38³⁶⁴. La loi n°167 du 3 août 1929 pour l'organisation de l'administration locale consacrait ce droit. Les règlements communaux étaient soumis aux approbations des autorités supérieures, selon les règles de tutelle administrative et de contrôle hiérarchique contenues dans l'article 323 du titre VI ainsi que dans les articles 42 et 48 de la loi n°1131 du 13 avril 1933 qui modifia la loi d'organisation du comité central et des comités locaux³⁶⁵. L'élaboration d'un règlement communal était un acte administratif, son seul but étant de réglementer la procédure que l'administration locale devait respecter pour prendre ses décisions³⁶⁶.

Les règlements communaux étaient diversifiés et certains portaient le nom du domaine qu'ils régissaient. L'alinéa 19 de l'article 104 de la loi pour l'organisation de l'administration locale nous donne un *exempli gratia*³⁶⁷ de ces domaines : les règlements d'édilité³⁶⁸ (art.

³⁶¹ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 116.

³⁶² Silvian (Al.-E), Regulamentul administrativ (Règlement administratif), éd. Tipografia « Revista Geniului », 1934, p. 141.

³⁶³ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 197.

³⁶⁴ Ancien article 126 de la Constitution de 1866.

³⁶⁵ Silvian (Al.-E), *op. cit.*, p. 142.

³⁶⁶ Silvian (Al.-E), *op. cit.*, p. 144.

³⁶⁷ Par la grâce de l'exemple

³⁶⁸ Discipline qui traite l'étude, l'exécution et l'exploitation des travaux publics, afin d'assurer un environnement sain et un degré de confort dans un village.

110)³⁶⁹; les règlements d'hygiène et de salubrité (art. 111)³⁷⁰; les règlements de police (l'art. 114)³⁷¹; les règlements des taxes et impôts (l'article 113)³⁷². Une loi n'est pas nécessaire pour la plupart des taxes, parce que, depuis le Moyen Âge, la coutume a donné aux communes l'autonomie et le droit de fixer différentes taxes sans besoin de règlements³⁷³.

En se fondant sur l'article 109 de la Constitution de 1923, la loi pour l'organisation des finances locales du 14 avril 1933 fixait le maximum de ces impôts³⁷⁴. La plupart des règlements locaux étaient autonomes, dans le sens que les normes juridiques, qui y étaient établies, ne se trouvaient pas dans les lois, parce que le corps législatif ne pouvait prévoir les problèmes posés par la situation locale³⁷⁵. Aussi, comme les règlements autonomes, les règlements locaux avaient un pouvoir plus grand que les règlements généraux. La commune réglementait et c'est aussi la commune qui exécutait; c'est pourquoi, les règlements communaux ressemblaient aux lois³⁷⁶.

Dans la période de l'entre-deux-guerres, les principes d'autonomie locale et de décentralisation ont été analysés et utilisés ensemble. Ainsi, le professeur roumain Anibal Teodorescu a souligné que, d'un point de vue historique, l'autonomie locale a précédé l'apparition de l'État³⁷⁷. En tant que réalité juridique, l'autonomie locale a été et continue d'être influencée par plusieurs facteurs, tels que la tradition historique, le cadre géographique, les ressources économiques, le degré d'instruction civique et politique et les réglementations nationales et internationales³⁷⁸.

Evoquons à présent le rôle des minorités nationales dans le processus de la décentralisation; elles avaient le droit d'élire et d'être élues aux élections locales et législatives. Ainsi, la décentralisation a permis d'harmoniser les relations entre les minorités nationales et la majorité, elle faisait entendre la voix des minorités en préservant les valeurs de celles-ci par les collectivités territoriales.

³⁶⁹ Ils concernent les mesures pour établir les frontières de la commune, l'alignement des rues, des bâtiments, les règles de construction, par exemple.

³⁷⁰ Ils concernent le contrôle de la vente alimentaire, des établissements publics insalubres, la prévention des infections, l'hygiène des bâtiments, l'entretien de l'eau, etc.

³⁷¹ Ils concernent les prix des aliments, la circulation communale, les jeux de hasard, les tarifs pour les automobiles à l'intérieur de la commune, l'éclairage et le balayage, la prévention des incendies, etc.

³⁷² Ils concernent l'autonomie et le droit aux règlements de fixer des taxes pour les marchés publics, le pâturage, l'utilisation des routes, le ramassage des ordures, etc.

³⁷³ Silvian (Al.-E), *op. cit.*, p. 148.

³⁷⁴ Le droit des communes de fixer des taxes par règlement est prévu aussi dans les articles 434 et 439 de la loi n° 167 pour l'organisation de l'administration locale du 3 août 1929. Dans ce cas, les autorités centrales sont limitées.

³⁷⁵ Silvian (Al.-E), *op. cit.*, p. 149.

³⁷⁶ Silvian (Al.-E), *op. cit.*, p. 150.

³⁷⁷ Vedinaş (V.), Drept administrativ (Droit administratif), ed. Universul Juridic, 2009, p. 382.

³⁷⁸ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 383.

§2 : Les minorités ethniques dans la décentralisation territoriale

Les minorités ethniques sont des populations d'origine, langue et religion, différentes des roumains, mais qui vivent parmi eux ³⁷⁹. Au début de la période monarchique, le 5 décembre 1876, le poète national et journaliste politique Mihai Eminescu ³⁸⁰ mentionnait dans les articles de la presse locale de Iași qu'il y avait 600.000 juifs en Roumanie ³⁸¹. Le 1^{er} août 1879, au moment du débat sur la révision de l'article 7 de la Constitution, rempli de compassion pour le peuple roumain, le même Eminescu affirmait d'un ton modéré dans la presse antisémite que « *si les juifs devenaient roumains et parlaient roumain chez eux comme en public, ils pourraient être naturalisés* » et « *bien que la langue ne soit pas le seul signe distinctif de la nationalité, elle est tout de même un signe capital. Aussi longtemps qu'ils ne parlent pas roumain en famille, les roumains ne pourront pas les considérer comme des roumains mais, si les juifs réussissaient un jour à parler et à écrire en roumain, le futur article 7 ne serait plus une entrave pour eux, puisque personne ne contesterait à un vrai Roumain, quelle que soit sa confession, le droit d'être citoyen roumain* » ³⁸². L'article 7 de la Constitution de 1866 fut donc modifié en respectant les recommandations des Puissances : la naturalisation était désormais soumise à un seuil de dix ans. Après la guerre de l'Indépendance (1877-1878) et la reprise de l'article 44 du Traité de Berlin ³⁸³, qui conditionnait la reconnaissance de l'indépendance roumaine par l'accès des habitants non-chrétiens à la citoyenneté, l'article 7 de la Constitution a été amendé par la loi du 13 octobre 1879 : « *En Roumanie, les différences de croyance et de confession religieuses ne peuvent empêcher ni l'accès aux droits civiques et politiques, ni l'exercice de ces mêmes droits* » ³⁸⁴. Par suite, on peut affirmer que la question des minorités nationales a favorisé le processus de la décentralisation territoriale.

Le droit administratif roumain s'intéressait beaucoup aux minorités ethniques après la Première Guerre mondiale ³⁸⁵.

³⁷⁹ Teodorescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 69.

³⁸⁰ Mihai Eminescu (né le 15 janvier 1850 à Botoșani et mort le 15 juin 1889 à Bucarest) est le plus grand poète romantique, le plus représentatif et le plus célèbre poète roumain. Eminescu était un membre actif de la société littéraire Junimea.

³⁸¹ Petreu (M.), *La question juive dans les articles d'Eminescu*, Synergies Roumanie, 2008, n°3, p. 123.

³⁸² Petreu (M.), *op. cit.*, p. 125.

³⁸³ Feinberg (N.), *La question des minorités à la conférence de la paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, éd. Librairie Arthur Rousseau, 1929, p. 3.

³⁸⁴ Iordachi (C.), *La Californie des Roumains. L'intégration de la Dobroudja du Nord à la Roumanie, 1878-1913*, Revue d'études pluridisciplinaires Balkanologie, vol. VI, n°1-2, décembre 2002, p. 175.

³⁸⁵ Rărăncescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 54.

Dans le Traité de Bucarest de 1918, entre l'Allemagne et la Roumanie, figuraient deux articles, l'un visant la protection de la liberté religieuse et l'égalité des droits en général, et l'autre spécialement consacré aux juifs ³⁸⁶. Après la Première Guerre, les minorités ethniques jouissaient d'un enseignement dans leur langue maternelle. Ainsi, la langue bulgare fut réintroduite dans les écoles du Banat ³⁸⁷; et à l'école de Vigna, elle était enseignée à 233 élèves ³⁸⁸.

Dès la création de l'Etat roumain, les minorités nationales ont occupé une place importante dans les débats modernisateurs des décideurs d'antan, tant sur leur statut juridique que sur leur éducation et intégration. Il faut souligner que les lois concernant le processus de la décentralisation sous le règne du Roi Carol I^{er} ont tenu compte des minorités nationales, surtout dans la région de Dobroudja.

Il convient à présent d'étudier les minorités ethniques sous le règne du Roi Carol I^{er} (A) du Roi Ferdinand I (B), du Roi Carol II (C) et du Roi Michel I^{er} (D).

A) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Carol I^{er} (1866-1914)

Le problème des minorités ethniques, en particulier la question des juifs, a été évoquée à l'occasion du débat sur la loi pour les communes rurales et urbaines du 31 mars 1864 publiée le 1/13 juillet dans le Moniteur officiel ³⁸⁹. Par la suite, selon l'article 26 de ladite loi communale, les droits communaux furent accordés aux seuls juifs, qui avaient obtenu le degré de sous-officier dans l'armée roumaine, qui avaient validé des études supérieures reconnues par le Gouvernement roumain ou qui avaient créé une usine d'au moins 50 salariés ³⁹⁰.

Dans l'article 7 de la Constitution roumaine de 1866, il était prévu que « *seuls les étrangers de religion chrétienne peuvent prétendre à la naturalisation* », et donc être

³⁸⁶ Feinberg (N.), *op. cit.*, p. 4.

³⁸⁷ Le Banat est une région historique au sud-est de l'Europe dont la capitale historique est Timișoara, située dans le județ de Timiș de Roumanie. Elle est partagée aujourd'hui entre trois pays :

- le Banat roumain, partie orientale qui appartient depuis la Première Guerre mondiale à la Roumanie (județ de Timiș et județ de Caraș-Severin) ;

- le Banat serbe, partie occidentale qui appartient depuis la Première Guerre mondiale à la Serbie, aujourd'hui dans la région de Voïvodine ;

- le Banat hongrois, petite partie au nord-ouest, près de Szeged, qui appartient à la Hongrie (comitat de Csongrád).

³⁸⁸ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *Procese și contexte social identitare la minoritățile din România (Des processus et contextes sociaux et identitaires des minorités de Roumanie)*, éd. ISPMN Kriterion, 2009, p. 82.

³⁸⁹ Le parti conservateur a proposé de leur accorder une « *petite nationalité* », à savoir le droit d'élire et d'être élu au niveau communal, en soutenant que le maintien de la distinction religieuse est en contradiction avec l'esprit de l'époque, un vestige d'autres temps teinté de fanatisme et d'intolérance. En revanche, les libéraux, dirigés par Mihail Kogălniceanu, soutenaient que l'attribution de droits politiques aux membres d'un groupe, qui refusait l'assimilation avec la population majoritaire, aurait généré des conflits internes.

³⁹⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 103.

officiellement reconnus comme citoyens roumains. La Roumanie profita de la guerre russo-turque pour proclamer son indépendance le 9/21 mai 1877. L'article 43 du Traité de Berlin du 13 juillet 1878 reconnut cette indépendance, mais il exigea la modification de l'article 7³⁹¹ de la Constitution³⁹² pour mettre fin aux discriminations religieuses. Ces discriminations concernaient essentiellement les juifs³⁹³, puisque, en soumettant la Moldavie et la Valachie à sa suzeraineté, le sultan avait accepté que les musulmans ne s'établissent jamais dans ces provinces et qu'aucune mosquée n'y soit bâtie, selon le traité de 1460 entre Mahomet II et Vlad V et le traité de 1513 entre Sélim I^{er} et le Prince Bogdan³⁹⁴.

Durant les XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles, la région historique de Dobroudja était démographiquement liée à un territoire plus vaste, car comprenant de nombreux paysans roumains originaires des plaines de Valachie, des paysans bulgares des Balkans et de la Bessarabie du sud, des Cosaques du delta du Dniepr, des Vieux Croyants (lipovènes) de Russie centrale³⁹⁵, et des colons allemands du sud de la Russie. En conséquence, la

³⁹¹ L'article 7 de la Constitution de 1866, « *Seuls les étrangers de religion chrétienne peuvent prétendre à la naturalisation* », a été soumis à la révision et remplacé par l'article suivant, par la loi de 13 octobre 1879 : « *En Roumanie, les différences religieuses et confessionnelles ne constitueront point un obstacle à l'acquisition des droits civils et politiques et à leur exercice.*

1. *L'étranger, quel que soit sa religion, et bien qu'il soit soumis ou non à une protection étrangère, pourra obtenir la naturalisation selon les modalités suivantes :*

a) *Il adressera au gouvernement sa demande de naturalisation par laquelle il fera connaître le capital qu'il possède, la profession ou l'industrie qu'il exerce, et sa volonté d'établir son domicile en Roumanie ;*

b) *A la suite de cette demande, il ne devra pas quitter le pays pendant dix années, et prouver par ses actions qu'il lui est utile.*

2. *Pourront être dispensés de l'attente :*

a) *Ceux qui auront introduit dans le pays des industries, des inventions utiles ou qui possèdent des talents particuliers ; ceux qui auront fondé de grands établissements de commerce ou d'industrie ;*

b) *Ceux qui, nés et élevés dans le pays, n'auront jamais joui d'une protection étrangère ;*

c) *Ceux qui ont participé à la guerre d'indépendance, lesquels pourront être naturalisés d'une manière collective, sur la proposition du gouvernement, par une seule loi et sans autre formalité.*

3. *La naturalisation ne peut être accordée que par une loi et individuellement.*

4. *Une loi spéciale déterminera la modalité par laquelle les étrangers pourront établir leur domicile en Roumanie.*

5. *Seuls les Roumains (de naissance ou naturalisés) peuvent acquérir des immeubles ruraux en Roumanie.*

Les droits déjà acquis seront respectés.

Les conventions internationales déjà existantes restent en vigueur avec toutes leurs clauses jusqu'à l'expiration de leur validité ».

³⁹² Petreu (M.), *op. cit.*, p. 123.

³⁹³ Petreu (M.), *op. cit.*, p. 124.

³⁹⁴ Par ailleurs, en remettant à la Valachie les villes turques situées sur la rive gauche du Danube, le Traité d'Andrinople de 1829 avait imposé aux musulmans de vendre leurs biens aux indigènes et de quitter le territoire. Les commerçants musulmans pouvaient continuer leur activité sur ces territoires, sans pouvoir pour autant s'y établir. En revanche, les juifs jouissaient de la liberté du culte et des droits civils, mais ils ne pouvaient obtenir la naturalisation, réservée aux seuls étrangers chrétiens, par le Règlement Organique de 1832, ainsi que par la Constitution de 1866. Or, l'immigration juive en provenance de Russie et de Galicie s'était accrue.

³⁹⁵ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op.cit.*, p. 327.

Dobroudja avait une composition ethnique très complexe ³⁹⁶, elle représentait l'une des régions les plus cosmopolites d'Europe, car peuplée de turcs (environ 48.784 en 1878), tatars (71.146) ³⁹⁷, roumains, bulgares, russes, grecs, arméniens, serbes, juifs, allemands, italiens, albanais et arabes. En 1879, un an après l'union de la Dobroudja avec la Roumanie, les trois principaux groupes ethniques de la province étaient, sur une population totale de 106.943 personnes, les roumains (environ 31.177 habitants), les bulgares (environ 28.715 habitants) ; les turcs et les tatars (environ 32.033 habitants) ³⁹⁸.

Après l'arrivée de l'administration roumaine dans cette région, la plupart des turcs et des tatars quittèrent la Dobroudja ³⁹⁹ et s'installèrent en Anatolie, en Crimée ou dans d'autres provinces ottomanes ⁴⁰⁰. Avec la création de la Bulgarie, entre 1878 et jusqu'à la fin du XIX^e siècle, mille bulgares de Dobroudja et 4.800 bulgares du Banat partirent dans leur pays-mère ⁴⁰¹. Un rapport du Consulat de l'Empire austro-hongrois à Galați, daté du 4 mars 1872, comptait le nombre des bulgares de Brăila à environ 4.000 personnes ⁴⁰².

Le 14 novembre 1878, dans une déclaration publiée en roumain, en bulgare et en turc, le Prince Carol I^{er} assurait aux « *dobrogeni* »/dobroudjéens : « *vous appartenez désormais à un Etat gouverné uniquement par des lois débattues et approuvées par la nation. Votre vie, votre honneur et votre prospérité, les biens les plus sacrés et les plus chers de l'humanité, sont sous la protection de la Constitution* » ⁴⁰³ et que, « *par voie constitutionnelle, cette région recevra une organisation qui tiendra compte des besoins et des coutumes de cet endroit, en assignant une position correcte au citoyen* » ⁴⁰⁴. À la suite de la déclaration du Prince, le 13/25 novembre 1878, a été adopté un règlement pour le découpage et l'organisation administrative de la Dobroudja ⁴⁰⁵.

La loi sur l'organisation administrative de la Dobroudja, adoptée par le Parlement roumain le 9/21 mars 1880 ⁴⁰⁶, avait comme première finalité l'union de la Dobroudja avec la

³⁹⁶ Le delta du Danube était peuplé de pêcheurs slaves ; les villes comptaient de nombreux marchands italiens, juifs, grecs et arméniens ; le nord était dominé par les Bulgares, le centre et le sud par les Turcs et les Tatares, tandis que la rive droite du Danube était habitée par les roumains.

³⁹⁷ Cupcea (A.), *Turcii și tătarii din Dobrogea (Les turcs et les tatars de Dobroudja)*, éd. ISPMN, 2015, p. 7.

³⁹⁸ Iordachi (C.), *op.cit.*, p. 171.

³⁹⁹ La population passe à 261.490 habitants en 1900 et à 368.189 en 1912, dont 119.563 roumains en 1900, et 216.425 en 1913. La superficie totale de cette zone était de 15.650 km² et le nombre de localités de 270.

⁴⁰⁰ Cupcea (A.), *op. cit.*, p. 13.

⁴⁰¹ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 44.

⁴⁰² Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 63.

⁴⁰³ Iordachi (C.), *op. cit.*, p. 178.

⁴⁰⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 243.

⁴⁰⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 244.

⁴⁰⁶ La loi de 1880 favorisait l'éducation primaire subventionnée par l'Etat, elle autorisait également le fonctionnement des écoles locales dans les langues des minorités, à condition que certains enseignements y

Roumanie. Grâce à Spiru Haret ⁴⁰⁷, le système éducatif dobroudjéen connut un développement important ⁴⁰⁸. Au cours de plusieurs visites dans la province, Spiru Haret organisa personnellement le système scolaire et encouragea l'essor des banques rurales ⁴⁰⁹.

Lors des conférences de 1912-1913 à Londres, Saint-Pétersbourg et Bucarest, à la suite des guerres balkaniques, le gouvernement des Etats-Unis intervint à Bucarest, en proposant d'insérer dans les traités des dispositions spéciales en faveur des minorités. Mais cette proposition ne fut pas prise en considération. Lors de la signature du Traité de Bucarest du 28 juillet/10 août 1913, c'est seulement pour les Koutzo-Valaques ⁴¹⁰ qu'a été reconnue une autonomie à leurs écoles et églises, suite à un échange de notes entre le gouvernement roumain, d'une part, et les gouvernements bulgare, grec et serbe, d'autre part. Mais là, il ne s'agissait plus de la liberté et de l'égalité pour toutes les minorités (demandées par les Etats-Unis), mais simplement d'une protection spéciale pour une minorité déterminée ⁴¹¹.

La situation des minorités nationales, après le 1^{er} décembre 1918, fut au cœur des débats. Les exigences formulées par les minorités nationales furent stipulées dans des traités internationaux, elles furent alors appliquées sous le règne du Roi Ferdinand I, en vertu de lois roumaines permettant, qui plus est, de rendre le processus de la décentralisation territoriale efficace.

B) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Ferdinand I (1914-1927)

Les chefs d'État, qui ont conclu la paix après la Première Guerre mondiale, ont compris qu'il fallait s'occuper aussi des minorités ethniques. C'est le Traité de Paris du 9 décembre 1919 ⁴¹², signé entre la Roumanie et les pouvoirs alliés et associés, qui garantit aux minorités ethniques le droit d'être libres de pratiquer leurs langues et leurs religions. Le 9 décembre 1919, le représentant roumain à Paris, le général Coandă ⁴¹³, signa le traité des minorités

soient donnés en roumain. Avec l'appui de l'administration centrale, le réseau des écoles publiques roumaines en Dobroudja s'est développé considérablement.

⁴⁰⁷ Ministre roumain de l'Education en 1897-1899, 1901-1904, et 1907-1910.

⁴⁰⁸ Iordachi (C.), *op. cit.*, p. 188.

⁴⁰⁹ Grâce à ses efforts soutenus, le taux d'alphabétisation en Dobroudja passe de 24,8 % en 1899 à 45,2 % en 1912, soit une croissance de 20,4 % en treize ans. Les commissions sur la citoyenneté favorisaient par tous les moyens possibles l'élément roumain, et en particulier les roumains de Transylvanie.

⁴¹⁰ Surnom des aroumains, une population roumanophone des Balkans.

⁴¹¹ Feinberg (N.), *La question des minorités à la conférence de la paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, éd. Librairie Arthur Rousseau, 1929, p. 4.

⁴¹² Teodorescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 70.

⁴¹³ Constantin Coandă, [né le 4 mars 1857 à Craiova (principauté de Valachie) et mort le 30 septembre 1932 à Bucarest], était un militaire, professeur, diplomate et Premier Ministre de la Roumanie. Constantin Coandă eut sept enfants, dont Henri Coandă qui était un ingénieur aéronautique roumain, pionnier de l'aviation mondiale et du moteur à réaction, savant et académicien roumain.

ethniques sur les instructions du nouveau ministre, Vaïda-Voevod ⁴¹⁴. A la fin de l'année 1919, des dispositions concernant les minorités furent prises par 6 pays dans des traités spéciaux ou des traités de paix généraux ⁴¹⁵. Le traité des minorités de Roumanie contient aussi un article spécial relatif aux juifs. La nécessité de l'introduction de cet article ⁴¹⁶ était dictée par l'histoire de la population juive dans ce pays. Cet article devait enfin résoudre la question de la nationalité des juifs en Roumanie, qui attendait sa solution depuis plusieurs années ⁴¹⁷. En particulier, ce Traité a accordé aux minorités ethniques les libertés de l'enseignement, de la religion et d'administration ⁴¹⁸. Le Traité souligne que, là où les minorités sont nombreuses, l'État roumain est obligé d'accorder une subvention aux écoles primaires pour que les enfants apprennent leur langue maternelle, mais sans que la langue roumaine perde le caractère de langue obligatoire ⁴¹⁹. Le Traité prévoit que les minorités ethniques ont autant de droits que les roumains d'être nommées dans une fonction publique, surtout dans l'administration publique ou dans la justice. Même le Gouvernement prit la responsabilité d'utiliser la langue des minorités, orale ou écrit, devant les instances judiciaires ⁴²⁰. Toutes les décisions prises par le Traité étaient considérées comme des obligations d'intérêt international ⁴²¹ et étaient garanties par la Société des Nations ⁴²². Elles ne pouvaient pas être modifiées sans l'accord du Conseil de la Société des Nations ⁴²³.

⁴¹⁴ Feinberg (N.), *op. cit.*, p. 38.

⁴¹⁵ Le 28 juin 1919 à Versailles, le traité avec la Pologne (qui entra en vigueur le 10 janvier 1920) ; le 10 septembre 1919 à Saint-Germain-en-Laye, les traités avec l'Autriche et la Tchécoslovaquie (qui entrèrent en vigueur le 16 juillet 1920) ; le 27 novembre 1919 à Neuilly-sur-Seine le traité avec la Bulgarie (qui entra en vigueur le 9 août 1920) ; le 5 décembre 1919, la Yougoslavie donna son accord au traité du 10 septembre 1919 de Saint-Germain-en-Laye (qui entra en vigueur le 16 juillet 1920), et le 9 décembre 1919 fut conclu à Paris le traité des minorités ethniques de Roumanie qui entra en vigueur le 4 septembre 1920.

⁴¹⁶ C'est l'article 7 du traité du 9 décembre à Paris qui mentionne que : « *la Roumanie s'engage à reconnaître comme ressortissants roumains, de plein droit et sans aucune formalité, les juifs habitant dans tous les territoires de la Roumanie et ne pouvant se prévaloir d'aucune autre nationalité* ».

⁴¹⁷ Feinberg (N.), *op. cit.*, p. 41.

⁴¹⁸ Les minorités ethniques avaient le droit de créer, de diriger et de gérer par leurs propres moyens des institutions de charité, des institutions religieuses ou sociales, des écoles ainsi que le droit d'utiliser leur langue et d'exercer en toute liberté leur culte.

⁴¹⁹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 71.

⁴²⁰ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 72.

⁴²¹ Feinberg (N.), *op. cit.*, p. 4.

⁴²² La Société des Nations était une organisation internationale créée par le traité de Versailles en 1919, lui-même élaboré au cours de la Conférence de paix de Paris. La Société des Nations avait pour but de préserver la paix en Europe à la fin de la Première Guerre mondiale. À la suite de l'échec de la Seconde Guerre mondiale, il fut décidé à la Conférence de Yalta de créer une nouvelle organisation devant suppléer le rôle de la Société des Nations. Ce fut l'Organisation des Nations unies créée le 24 octobre 1945. Le roumain Nicolae Titulescu (né le 4 mars 1882 à Craiova et décédé le 17 mars 1941 à Cannes), qui était un diplomate et homme politique roumain, fut deux fois président de l'Assemblée nationale de la Société des Nations avant la Seconde Guerre mondiale.

⁴²³ Tout membre du Conseil de la Société des Nations avait le droit de signaler, à l'attention du Conseil, toute infraction ou danger d'infraction de l'une de ces obligations et le Conseil pouvait alors prendre les mesures les plus appropriées et efficaces selon les circonstances. Les dispositions concernant les minorités, insérées dans les traités des années 1919-1920, ont été placées sous la protection et le contrôle de la Société des Nations, en tant

La Roumanie s'obligeait à reconnaître toutes ces stipulations comme lois fondamentales et veillait à ce qu'aucune loi ou règlement de l'administration publique ne soit en contradiction ou en opposition avec ces stipulations, et également qu'aucune loi ou règlement n'ait la priorité devant ces stipulations ⁴²⁴. Parmi les droits demandés pour les minorités ethniques par les Traités, les Etats signataires reconnaissaient aux minorités nationales une représentation proportionnelle dans les différents corps électifs de l'Etat, du département et de la commune ; le nombre des représentants de la minorité étant déterminé respectivement, dans chaque circonscription, par le rapport numérique de la minorité à l'ensemble de la population ⁴²⁵.

Toutes ces stipulations concernant les minorités ethniques sont passées intégralement dans le Traité de Saint Germain conclu avec l'Autriche, que la Roumanie signa le 9 décembre 1919 ⁴²⁶, et dans le Traité de Trianon avec la Hongrie ⁴²⁷, par lequel la Roumanie reçut la Transylvanie (103.093 km²) ⁴²⁸. Pour que ces dispositions s'exécutent en toute légalité, il était prévu un droit de contrôle par lequel chaque membre de la Société des Nations pouvait l'informer des éventuels abus, afin qu'elle prenne les sanctions nécessaires ⁴²⁹.

À part les hongrois, les sicules, les saxons et les souabes (« *svabi* » en roumain), des colons furent amenés, tout au long du XVIII^{ème} siècle, pour peupler la plaine du Banat ⁴³⁰. En Banat et en Ardeal, se trouvaient également des populations d'origine française qui avaient fui la persécution religieuse ⁴³¹.

À la fin de 1918, l'Empire austro-hongrois, épuisé par la Guerre, était en train de se démembrer ⁴³². Le 26 mars/08 avril fut organisé à Rome un Congrès des nationalités opprimées, qui reconnut à chaque nation opprimée le droit de construire son propre Etat national ou de s'unir à son Etat national d'origine. Des actions similaires ont eu lieu aux

qu'organe suprême, ainsi que sous le contrôle de la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye, en tant que Tribunal Suprême du monde.

⁴²⁴ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 73.

⁴²⁵ Feinberg (N.), *op. cit.*, p. 22.

⁴²⁶ Rărăncescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 61.

⁴²⁷ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 74.

⁴²⁸ Même si, majoritairement roumaine, la Transylvanie présentait des enclaves où les hongrois (comme le pays sicule dont le centre historique et culturel est Odorheiu Secuiesc) et les saxons (germanophones) étaient majoritaires.

⁴²⁹ Rărăncescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 63.

⁴³⁰ Ils étaient originaires pour la plupart des pays de langue germanique. On trouvait en Transylvanie des colonies de slovaques, de serbes, de ruthènes et plusieurs colonies de hongrois surtout après 1894 dans le but de dénationaliser, parce que 80% étaient indigènes, donc roumains.

⁴³¹ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 66.

⁴³² Dans l'Empire, le mouvement populaire de libération des roumains était très fortement soutenu. Les dirigeants roumains étaient en contact avec les représentants des autres nationalités qui avaient les mêmes aspirations.

Etats-Unis et en France à travers des missions conduites par Traian Vuia, Ioan Cantacuzino, Vasile Stoica et Simion C. Mândrescu⁴³³. À la Conférence de paix de Paris (31 mai 1919), le Premier ministre Ion I. C. Brătianu, communiquait le 27 mai à la Commission des Nouveaux Etats et de la protection des Minorités, que la Roumanie⁴³⁴ était prête à accepter les obligations imposées à tous les Etats membres de la Société des Nations⁴³⁵. La Roumanie accorderait elle-même à ses minorités tous les droits ; et, pour cette raison, Ion I. C. Brătianu proposait le texte suivant à insérer dans le traité, auquel la Roumanie donnait son consentement : « *La Roumanie accorde à toutes les minorités de langue, race et religion qui habitent à l'intérieur de ses nouvelles frontières, des droits égaux à ceux appartenant aux autres citoyens roumains* »⁴³⁶.

La position de la communauté juive fut définie par la décision de l'Assemblée de Dej du 6 janvier 1920 : en tant que partie intégrante du peuple hébreu, les juifs désiraient vivre comme une minorité nationale de l'Etat roumain avec une totale autonomie culturelle et religieuse. Cette décision fut saluée par le ministre Alexandru Vaïda-Voievod dans un entretien pour le journal anglais « *Daily Telegraph* ». Il se déclarait satisfait que la minorité juive soit désormais attachée à la Grande-Roumanie⁴³⁷.

La Roumanie respectait ainsi toutes ces obligations, et la nouvelle Constitution de 1923 scella l'assurance que les minorités ethniques étaient égales en droits à tous les roumains : « *par les roumains on comprend tous les habitants de l'État roumain sans distinction d'origine ethnique, de race et de religion* »⁴³⁸. Dans la Constitution de 1923, il fut proclamé que le Royaume de Roumanie était un Etat national, unitaire, indivisible et inaliénable. En ce qui concerne les droits des citoyens il était précisé que les roumains, sans distinction de race, de langue ou de religion, jouissaient des libertés de conscience, d'éducation, de presse, d'association, et de toutes les libertés et droits établis par les lois du pays⁴³⁹. Selon la loi électorale de 1926, les partis politiques des minorités ethniques et les petits partis étaient

⁴³³ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain de 1859 à aujourd'hui), éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 83.

⁴³⁴ S'inspirant de ces principes, les délégués roumains avaient voté en faveur de la garantie des droits des minorités dans le Pacte de la Société des Nations, « *mais la Roumanie ne saurait pas admettre une restriction de sa souveraineté ; les fondateurs de la Société des Nations devraient se garder de violer le principe d'égalité de tous les Etats. Une intervention étrangère ne pourrait que compromettre l'œuvre de fraternisation au sein du pays. On créerait une catégorie de citoyens qui seraient portés à chercher la protection en dehors des frontières de leur Etat* ».

⁴³⁵ Feinberg (N.), *op. cit.*, p. 28.

⁴³⁶ Feinberg (N.), *op. cit.*, p. 28.

⁴³⁷ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *Procese și contexte social identitare la minoritățile din România (Des processus et contextes sociaux et identitaires des minorités de Roumanie)*, éd. ISPMN Kriterion, 2009, p. 157.

⁴³⁸ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 74.

⁴³⁹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), *op. cit.*, p. 109.

obligés de faire des alliances politiques ⁴⁴⁰ pour participer à la distribution des mandats, afin de franchir le seuil électoral de 2% ⁴⁴¹. Les minorités ethniques furent aussi représentées dans le Parlement roumain ⁴⁴².

Par conséquent, d'un point de vue juridique, les minorités ethniques étaient des citoyens de l'État roumain qui jouissaient de tous les droits et étaient soumis aux mêmes obligations que tous les citoyens ⁴⁴³. À la suite de ces obligations internationales et constitutionnelles, plusieurs lois, comme la loi sur l'éducation privée de 1923, la loi des cultes de 1928, prévoyèrent cette égalité de traitement et respectèrent ce droit pour les minorités ethniques ⁴⁴⁴.

Durant cette période, du fait de la mise en place du processus de la décentralisation territoriale, les minorités ethniques ont acquis beaucoup des droits, similaires à ceux des roumains, comme par exemple le droit d'être représentées au Parlement, le droit de voter et d'être élus. Quant à l'administration locale, elle suivit son chemin vers la modernisation et se demanda quel serait le rôle des minorités nationales.

C) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Carol II (1930-1940)

En 1932, eurent lieu deux élections parlementaires ; la deuxième en juillet 1932 sous la coordination du nouveau chef du Gouvernement, Alexandru Vaïda-Voievod, se déroula le 6 juin 1932. Les minorités ethniques furent alors représentées au Parlement par l'accord réalisé entre le Parti des paysans, le Parti allemand et le Parti ukrainien ⁴⁴⁵.

Selon le professeur Blagovest Njagulov, la communauté bulgare de Banat ⁴⁴⁶ était la plus ancienne communauté bulgare de la diaspora. Les communautés bulgares de Banat, Oltenie, Valachie et Moldavie eurent un rôle important dans la croissance de l'économie roumaine durant la période monarchique ⁴⁴⁷. Selon le recensement de 1930, le nombre des bulgares sur le territoire roumain était de 5.836, dont 3.664 en Valachie, 538 en Oltenie et 1.634 en Moldavie ⁴⁴⁸.

⁴⁴⁰ Ainsi, après les élections de mai 1926, le général Alexandru Averescu, chef du Gouvernement, très populaire d'ailleurs, conclut un accord avec les leaders du Parti hongrois et du Parti allemand, s'assurant les votes des minorités dans la structure ethnique du Parlement roumain. La même stratégie fut mise en œuvre par Iuliu Maniu, qui devint chef du Gouvernement le 10 novembre 1928. Même si le Parti des paysans était alors très fort, Iuliu Maniu conclut un accord électoral avec le Parti social-démocrate, le Parti hongrois et le Parti allemand.

⁴⁴¹ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 83.

⁴⁴² Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 117.

⁴⁴³ Rărinceșcu (C.-G.), *op. cit.*, p. 60.

⁴⁴⁴ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 68.

⁴⁴⁵ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 126.

⁴⁴⁶ Cette communauté a joui d'une renaissance culturelle la première fois en 1860 et la deuxième fois autour des années 1930, en introduisant la langue bulgare dans les écoles et les églises bulgares du Banat.

⁴⁴⁷ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 14.

⁴⁴⁸ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 47.

Jusqu'en 1938 les maires étaient élus parmi les membres des minorités nationales, dans les collectivités territoriales où ces minorités prédominaient ⁴⁴⁹. Le 28 décembre 1938, à Besenova-Veche, fut créé le Parti agraire bulgare. Par la disposition de la Direction des minorités nationales du 1^{er} mai 1938, fut créé le Commissariat général pour les minorités auprès du Conseil des ministres, comprenant un ministère des Minorités, dirigé par le professeur Silviu Dragomir. Par une décision du Gouvernement du 1^{er} août 1938, fut établi le Statut des minorités sur la base des lois en vigueur ; et, le 3 août 1938, fut publié dans le Moniteur officiel, le Règlement pour le fonctionnement de ce Commissariat ⁴⁵⁰.

La politique promue par le Gouvernement Octavian Goga ⁴⁵¹, du 28 décembre 1937 au 10 février 1938, fut caractérisée par des mesures antidémocratiques. Ainsi, par le décret-loi du 22 janvier 1938, a été révisée l'attribution de la citoyenneté roumaine aux juifs ⁴⁵². Furent supprimées les gazettes la *Verité* (« Adevărul » en roumain), la *Lupa*, le *Matin*, et retirés, les permis de libre circulation sur les voies ferroviaires roumaines aux juifs ⁴⁵³.

Comme les chances de survie politique du régime de Carol II diminuèrent, il essaya une issue en s'alliant à l'Allemagne. Par un décret-loi de 1940, il interdit aux juifs, arrivés après 1918, d'occuper des fonctions publiques, de faire partie des conseils d'administration et de détenir des propriétés rurales. Le 10 juillet 1940, la Roumanie se retira de la Ligue des Nations, pour convaincre les leaders de Berlin qu'elle était l'alliée de l'Allemagne. Même après ces décisions, la Roumanie fut obligée, par le Diktat de Vienne du 30 août 1940 ⁴⁵⁴, de céder des nouveaux territoires : le sud de la Dobrougjea à la Bulgarie et le Nord de la Transylvanie à la Hongrie ⁴⁵⁵.

⁴⁴⁹ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 82.

⁴⁵⁰ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 85.

⁴⁵¹ Octavian Goga [né le 1^{er} avril 1881 à Rășinari et décédé le 7 mai 1938 à Ciucea (Roumanie)], était un poète, dramaturge et journaliste roumain, devenu homme politique de droite. Octavian Goga reste connu par ses mesures nationalistes discriminatoires au profit des citoyens « de souche » et les premières lois antisémites qui avaient instauré des *numerus clausus* au sein des universités, dans l'administration publique et pour certaines professions libérales (avocats, médecins, notaires...).

⁴⁵² Le Gouvernement Goga aurait dû organiser les élections parlementaires de mars 1938, mais comme il avait signé un accord avec Corneliu Zelea Codreanu, le chef de la Garde de Fer, le Roi Carol II fut convaincu que les conditions nécessaires pour installer son régime autoritaire étaient réunies. La tension créée par la campagne électorale a été ressentie aussi par l'Occident comme un péril qui planait sur le régime démocratique et sur la situation des minorités ethniques. En conséquence, les juifs de l'étranger et de l'intérieur commencèrent à exercer une forte pression sur les autorités et sur les personnalités publiques de Paris et de Londres pour obtenir des garanties aux termes desquelles les officiels de Bucarest ne changeraient pas leur politique. Devant la propagande frénétique de la Garde de Fer et la faiblesse du régime parlementaire, seule la dictature royale apparut capable de barrer la route à la puissance de Codreanu, qui risquait de déclencher massacres et pogroms parmi les minorités ethniques.

⁴⁵³ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 135.

⁴⁵⁴ Le Second arbitrage de Vienne (ou diktats de Vienne selon les Alliés) fait référence à l'annexion le 30 août 1940 par la Hongrie de la moitié nord de la Transylvanie, région alors roumaine.

⁴⁵⁵ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 145.

Le 4 septembre 1940, la Garde de Fer s'allia (« Garda de fier » en roumain) au général Ion Antonescu, afin de former le gouvernement de l'« *Etat national-légionnaire* », qui força Carol II à abdiquer en faveur de son fils Mihai I^{er} et la Roumanie se rapprocha encore plus de l'Axe. Elle rejoignit officiellement l'Axe en juin 1941. Horia Sima, chef de la Garde de Fer après l'assassinat de Corneliu Zelea Codreanu, devint le vice-président du Conseil des ministres. Une fois au pouvoir, la Légion augmenta la dureté de la législation discriminatoire instituée par le gouvernement Goga, en y introduisant de nouvelles mesures antisémites. Entre autres, la nationalité roumaine fut retirée à 120.000 juifs naturalisés après 1918⁴⁵⁶.

Si les minorités nationales ont beaucoup souffert durant la Seconde Guerre mondiale, le processus de la décentralisation territoriale fut aussi stoppé. Il convient d'étudier, à présent, comment ont été « ressuscitées administrativement » les minorités nationales à la lumière du double processus, très court d'ailleurs, de la décentralisation territoriale.

D) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Michel I (1927-1930 ; 1940-1947)

Les juifs et les tziganes⁴⁵⁷ (« țigani » en roumain) ont beaucoup souffert sous le régime instauré par Ion Antonescu. Ainsi, ils ont été dépossédés de leurs droits et biens, déportés en Transnistrie et massacrés lors des pogroms. Une discrimination importante des minorités nationales fut instaurée par « *l'ordre-loi* » n°46 donné par Ion Antonescu et daté du 24 février 1941 qui réglementait les activités commerciales. La loi obligeait les candidats à déclarer leur origine ethnique pour le déroulement des activités commerciales, et les minorités étaient obligées d'obtenir plusieurs approbations du ministère de Commerce⁴⁵⁸.

À Dorohoi, le 30 mars 1945, fut créée l'Association des juifs déportés et revenus de Transnistrie. Les conséquences de l'Holocauste étaient visibles au vu du nombre réduit de juifs revenus. Si, au recensement de 1930, il y avait environ 756.930 juifs en Roumanie, en 1946, leur nombre était de 372.000, compte tenu aussi des nouvelles frontières de la Roumanie après la Seconde guerre mondiale. Le 18 septembre 1944, le Parti juif reprit son

⁴⁵⁶ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), *op. cit.*, p. 135.

⁴⁵⁷ Les tziganes (aussi appelés rroms, gitans, bohémiens, manouches ou romanichels), originaires du sous-continent indien, forment un ensemble de populations établies dans divers pays du monde et se considèrent comme formant un seul peuple. Selon une étude datant de 1994 du Conseil de l'Europe, les rroms représentent la minorité « la plus importante en termes numériques ». Le terme de « Rrom » est adopté à Londres en 1971 par l'Union romani internationale (IRU) lors du premier Congrès international des Rroms qui a revendiqué le droit légitime de ce peuple à être reconnu en tant que tel, et a officialisé la dénomination « Rom » ou « Rrom ». Selon le recensement officiel roumain de 2011, on comptait 619.007 rroms, soit 3,25 % de la population du pays, constituant ainsi le deuxième groupe ethnique minoritaire en Roumanie par la taille, après les hongrois (1.227.600 hongrois soit 6,5% de la population).

⁴⁵⁸ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 87.

activité, et le 19 septembre, les lois raciales furent abrogées officiellement ⁴⁵⁹. Après la Seconde guerre mondiale, les juifs de Moldavie et de Bucovine du Sud ont surtout souffert de l'Armée russe, qui a pris leurs biens de force. Ainsi, dans une réclamation à la mairie d'Oradea et l'Inspectorat de police, on peut lire que, durant la période du 20 octobre 1944 au 20 janvier 1945, le Commandement Militaire Soviétique n°403 a pris de force les armoires qui appartenaient aux familles juives ⁴⁶⁰.

Par la loi du 5 janvier 1945, fut créé le ministère des minorités qui étudia et examina tous les problèmes soulevés par les minorités ethniques ⁴⁶¹. La loi n°86 du 7 février 1945, concernant le Statut des minorités nationales, prévoyait que tous les citoyens roumains, sans distinction de race, nationalité, langue ou religion, avaient les mêmes droits civils et politiques et pouvaient exercer toutes les fonctions publiques et professions. La politique libérale des minorités, après la Seconde Guerre mondiale et jusqu'à l'instauration du communisme, conduisit à l'enseignement des langues des minorités et à la création d'écoles pour les minorités nationales. Ainsi, fut rouverte l'école pédagogique bulgare de Bucarest, créée au XVIII^e siècle, fermée en 1875, rouverte en 1908, et qui a été finalement supprimée par le système communiste en 1958 ⁴⁶².

En janvier 1945, environ 70.000 Allemands de Roumanie furent déportés par l'Union Soviétique pour travaux forcés dans les mines d'Ukraine, et privés de leurs droits et libertés jusqu'en 1948 ⁴⁶³.

Dans l'article 42 de la section VIII, intitulée « *Le fonctionnement du conseil communal* », du Code administratif du 1^{er} juillet 1945, dans les communes où la majorité des personnes appartenaient aux minorités ethniques, le maire nommé devait en faire partie. Dans ces communes les membres du conseil pouvaient s'exprimer lors des séances dans leur langue maternelle, et le discours était traduit simultanément en roumain ⁴⁶⁴.

Après l'annexion de la Dobrougja au Sud à la Bulgarie, selon le Traité de Craiova du 7 septembre 1940, 66.000 bulgares furent déportés en Bulgarie et 110.000 roumains en

⁴⁵⁹ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 163.

⁴⁶⁰ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 166.

⁴⁶¹ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria functiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 69.

⁴⁶² Crimu (C.), *Bulgarian cultural institutions in Romania (Les institutions culturelles bulgares en Roumanie)*, Journal of Romanian Literary Studies, n° 9/2016, p. 652.

⁴⁶³ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 257.

⁴⁶⁴ Rudescu (C.) et Botez (C.), Codul administrativ : cuprinzând norme administrative cu modificările, completările și rectificările intervenite până la data de 01 iulie 1945, însoțite de comentarii utile (Le code administratif : y compris les normes administratives avec les modifications, les ajouts et les rectifications nécessaires jusqu'au 1^{er} juillet 1945, avec les commentaires utiles), éd. Imprimeriile « Independența », 1945, p. 23.

Roumanie ; le nombre total des bulgares se réduisit donc. Le 5 juin 1946, par le décret-loi n°1581, fut réalisé le recensement de la population roumaine ; ce qui montra qu'il existait encore, en Roumanie, environ 13.408 bulgares ⁴⁶⁵.

Plus tard, la naturalisation des minorités ethniques fut réalisée par la loi n°162 du 30 mai 1947 et par le décret n°125 du 7 juillet 1948 ⁴⁶⁶. Mais, le changement politique de la Roumanie de décembre 1947 a freiné l'avancement tant du processus de la décentralisation territoriale que du droit des minorités nationales.

Etudions à présent l'administration centrale et préfectorale.

⁴⁶⁵ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *Procese și contexte social identitare la minoritățile din România (Des processus et contextes sociaux et identitaires des minorités de Roumanie)*, éd. ISPMN Kriterion, 2009, p. 42.

⁴⁶⁶ Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *op. cit.*, p. 169.

Section III : L'administration centrale et préfectorale

Le Roi était l'organe de collaboration entre les ministres et les autres organes constitutionnels. La doctrine roumaine regardait le Roi comme un pouvoir créateur⁴⁶⁷.

Le Roi, comme pivot du pouvoir, avait le droit d'amnistie en matière politique, il avait « *le droit de pardonner ou de diminuer les punitions en matière criminelle en ce qui concerne ses ministres* »⁴⁶⁸. L'article 93 évoquait des droits du Roi de déléguer à une personne la formation du Gouvernement, et l'article 129 de la Constitution de 1866 donnait au Roi le droit d'initiative dans la révision de la Constitution. Parmi les droits du Roi énumérés dans l'article 93, se trouvaient aussi les droits de sanctionner et de promulguer des lois, auxquels on associait, selon l'article 33 de la Constitution de 1866, le droit d'initier les lois⁴⁶⁹. Selon l'alinéa 8 de l'article 93, le Roi élaborait les règlements nécessaires à l'exécution des lois, sans pouvoir les modifier ou les suspendre. Il ne pouvait toutefois dispenser personne de l'exécution des lois. Selon l'article 95 de la Constitution de 1866, le Roi pouvait dissoudre le Parlement, droit que l'on trouvait dans la plupart des systèmes constitutionnels moderne de l'Europe à l'époque⁴⁷⁰.

Selon l'article 39 de la Constitution de 1923, l'organe administratif central était le Roi : « *Le pouvoir exécutif est confié au Roi qui l'exerce régulièrement par la Constitution* »⁴⁷¹. Lorsqu'on parlait du Roi comme chef du pouvoir exécutif, on pensait également au principe évoqué par l'article 87 de la Constitution de 1923 : « *la personne du Roi est inviolable. Les ministres sont responsables* »⁴⁷². Pour être valable, l'acte royal devait donc être contresigné par le ou les ministres, qui en devenai(en)t responsable(s) ; par conséquent, le Roi était inviolable et irresponsable⁴⁷³. L'irresponsabilité était une exception rare et unique, mais pour comprendre ce principe, il faut se rappeler que le Roi régnait, mais il ne gouvernait pas⁴⁷⁴ ; ce principe a été fixé par l'article 92 de la Constitution de 1923 : « *le gouvernement exerce le pouvoir exécutif au nom du Roi de la façon établie par la Constitution* »⁴⁷⁵. Donc, ce n'est

⁴⁶⁷ Gruia (I.-V.), *op. cit.*, p. 295.

⁴⁶⁸ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 325.

⁴⁶⁹ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 139.

⁴⁷⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 140.

⁴⁷¹ Teodorescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 435.

⁴⁷² Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 3.

⁴⁷³ Le principe de l'irresponsabilité royale trouve ses racines en Angleterre. En effet, les Anglais ont dispensé le Roi de sa responsabilité relative à ses actes, en la transférant aux membres du Gouvernement.

⁴⁷⁴ La formule exacte d'Adolphe Thiers est : « *Le roi n'administre pas, ne gouverne pas, il règne* ».

⁴⁷⁵ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 4.

pas le Roi qui exerçait le pouvoir, mais ses ministres. On comprend alors pourquoi le Roi était dispensé de responsabilité, celle-ci étant déléguée à ses ministres. Le Roi ne prenait que des actes d'autorité, jamais des actes de gestion au nom de l'État ; ces derniers étaient de la compétence de ses ministres⁴⁷⁶. Selon les principes d'inviolabilité et d'irrévocabilité affirmés par la Constitution, le Roi n'était pas obligé de répondre de ces actes personnels. Les actes du Roi n'avaient aucun effet, s'ils n'étaient pas contresignées par ses ministres⁴⁷⁷.

Les rôles des préfets, des sous-préfets et des maires étaient essentiels dans le bon fonctionnement de l'administration publique roumaine, parce qu'ils exécutaient directement les ordres du centre⁴⁷⁸, pouvant souvent éviter les organes délibératifs locaux. Les préfets et les maires avaient la tâche d'exécuter les décisions des conseils départementaux ou communaux mais, étant nommés par le centre, le Gouvernement pouvait évidemment priver d'effectivité les actes des conseils. Le préfet et le sous-préfet exerçaient la tutelle administrative sur certains acts communaux⁴⁷⁹.

Pour le bon déroulement du processus de la décentralisation territoriale, les collectivités territoriales roumaines devaient recevoir les compétences nécessaires de la part des ministères compétents en matière de collectivités territoriale (§1). L'institution du préfet (§2) était en charge de surveiller l'application des compétences transférées aux collectivités territoriales.

§1 : Les ministères compétents en matière de collectivités locales

Les collectivités locales ou territoriales, les communes, les « *plăși* », les départements, les « *ținuturi* » ou régions étaient des personnes morales de droit public distinctes de l'État et bénéficiaient à ce titre d'une autonomie juridique et patrimoniale. Les collectivités locales devaient bénéficier d'une compétence générale leur permettant de prendre en charge toute affaire d'intérêt local. Après la révolution de 1848, dans les Principautés roumaines, la Russie et l'Empire ottoman ont signé le 19 avril/1^{er} mai 1849 la Convention de Balta Liman⁴⁸⁰. Cette

⁴⁷⁶ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 324.

⁴⁷⁷ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012. p. 10.

⁴⁷⁸ Les préfets, les sous-préfets et les maires étaient subordonnés au ministère de l'Intérieur et les services extérieurs des ministères étaient subordonnés aux préfets. Cette subordination recevait une autre signification si le ministère de l'Intérieur et les préfets pouvaient exercer la tutelle administrative sur certains actes des conseils communaux. De ce point de vue, les organes déconcentrés empiétaient sur les organes décentralisés, qui devenaient ainsi, plus ou moins subordonnés à l'administration centrale.

⁴⁷⁹ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 207.

⁴⁸⁰ La Convention de Balta-Liman est un accord diplomatique signé le 19 avril/1^{er} mai 1849 par l'Empire ottoman et l'Empire russe au sujet du contrôle des principautés roumaines de Valachie et la Moldavie, Etats chrétiens mais tributaires du sultan ottoman.

Convention remettait en place les Règlements Organiques de 1831 et 1832 dans les Principautés roumaines ⁴⁸¹. Selon cette Convention, ont été adoptées plusieurs mesures législatives et administratives : les chefs des départements étaient désormais dénommés « *pârcălabi* » ou « *ocârmitori* ». L'administration centrale étant aussi modifiée, les anciennes autorités publiques « *dregătorii* » étaient dénommées ministères. Ainsi, le ministère de l'Intérieur était le plus important ministère, qui s'occupait de l'administration publique ⁴⁸².

Durant la période monarchique, la Constitution de 1866 a confié au ministère de l'Intérieur les collectivités locales ; il avait un rôle central sur l'administration du pays, à la fois du fait des services centraux intégrés, mais aussi parce qu'il exerçait le contrôle sur les représentants du Gouvernement en territoire ⁴⁸³.

Les ministères étaient les sommets de l'organisation administrative de l'Etat qui regroupaient tous les services publics. La compétence matérielle des ministères était limitée ⁴⁸⁴, mais leur compétence territoriale s'étendait au territoire entier ⁴⁸⁵.

Le ministre de l'Intérieur assurait l'administration générale de l'Etat, contrôlait les administrations locales, était responsable du maintien de l'ordre public, de la sécurité, des élections, etc. Même si le ministère de l'Intérieur avait un rôle central dans l'administration, il n'a été organisé que le 19 avril 1892 par la loi sur l'organisation des services de l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, avec une modification importante le 30 avril 1895. Cette loi a consacré le ministère de l'Intérieur comme chef de tous les services de l'administration centrale et des locaux du ministère de l'Intérieur ⁴⁸⁶. Parmi les services locaux liés au ministère de l'Intérieur, la direction de l'administration départementale et communale était divisée en 4 départements :

- le bureau de l'administration départementale ⁴⁸⁷ ;
- le bureau de contrôle de la comptabilité départementale ⁴⁸⁸ ;

⁴⁸¹ Calcan (G.), Administrația publică românească între secolele XIX-XX. Legi și reforme importante (L'administration publique roumaine entre les XIX^e-XX^e siècles. Lois et réformes importantes), éd. Universitara, 2009, p. 9.

⁴⁸² Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 7.

⁴⁸³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 153.

⁴⁸⁴ Une série des attributions qui émanaient de certains lois et règlements de l'administration publique ont été accordée aux ministres. Ces attributions étaient regroupées en trois catégories : d'ordre politique, administratif et du contentieux administratif.

⁴⁸⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 178.

⁴⁸⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 181.

⁴⁸⁷ Il était en charge de l'application des dispositions légales départementales en ce qui concerne l'élection, la convocation et la dissolution des conseils départementaux et des comités permanents ; il examinait les projets des conseils départementaux et surveillait leur réalisation, ou encore, il élaborait des projets réglementés pour l'administration départementale.

- le bureau de l'administration communale ⁴⁸⁹ ;

- le bureau de contrôle de la comptabilité communale : il examinait et approuvait les budgets communaux, les crédits, les licitations, etc., ⁴⁹⁰.

Le ministère des Travaux publics ⁴⁹¹ s'intéressait aussi aux collectivités locales parce qu'il coordonnait les travaux locaux : les routes, les ponts, les rivières, les chemins de fer, en assurant en même temps leur exploitation ⁴⁹². Dans le cadre du ministère des Travaux publics, fonctionnaient aussi plusieurs conseils ayant un rôle consultatif, sous la présidence du ministre, parmi lesquels : le conseil des travaux publics, formé de 3 ingénieurs-inspecteurs et un ingénieur en chef ⁴⁹³.

En 1883, fut créé le ministère de l'Agriculture, de l'Industrie, du Commerce et des Domaines, comprenant des services du ministère de l'Intérieur et des Travaux publics. Ce ministère fut divisé, en 1907, en deux : le ministère de l'Agriculture et des Domaines et le ministère de l'Industrie et du Commerce ⁴⁹⁴.

⁴⁸⁸ Il examinait et approuvait les budgets départementaux, les modifications budgétaires, les crédits et les virements ; il exécutait les décisions de la Cour des Comptes, approuvait les licitations pour divers travaux publics et réalisait des études statistiques.

⁴⁸⁹ Il répondait de l'application de la loi communale pour l'élection et la dissolution des conseils, la confirmation, la suspension et la révocation des maires et des adjoints-maires ; il nommait des commissions intérimaires ; il effectuait des expropriations, des travaux publics communaux et d'autres actes liés à l'administration publique communale.

⁴⁹⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 183.

⁴⁹¹ Selon son règlement d'organisation de 1868, le ministère des Travaux publics était composé par le cabinet du ministre, le secrétariat général et les bureaux de l'administration centrale groupés en trois divisions :

- la I^{ère} Division composée par les services des routes, ponts et chemins de fer. Les chemins de fer ont une riche tradition en Roumanie. Les CFR (Chemins de fer roumains) existent en tant que compagnie ferroviaire depuis le 1^{er} avril 1880. Mais la première ligne de chemin de fer sur le territoire actuel de la Roumanie a été ouverte en 1854 dans le Banat, alors autrichien, la seconde et la troisième ayant été construites en 1856 en Valachie et en Dobrogée. Entre 1864 et 1880, plusieurs chemins de fer furent construits dans le Royaume de Roumanie (par exemple le 10 septembre 1868, la Gare du Nord de Bucarest fut achevée). Il faut mentionner qu'en 1878, l'ingénieur roumain Gheorghe Pănculescu (1844-1924) construit le chemin de fer Bucarest-Predeal. A cette époque, l'ingénieur, diplômé à l'Institut polytechnique de Zurich, invente un système reliant les traverses de chemin de fer, système qui allait révolutionner les constructions métalliques. Impressionné par le projet de l'ingénieur roumain, Alexandre Gustave Eiffel fit un déplacement spécial à Vălenii de Munte en Roumanie, afin de rencontrer Pănculescu. Dans l'étude intitulée « *Communication sur les travaux de la tour de 300 m* », datée de 1887, le célèbre Alexandre Gustave Eiffel fait la précision que la tour qui porte son nom n'aurait pas pu être construite s'il n'avait pas appris la technique novatrice, utilisée par l'ingénieur roumain George Pănculescu, pour la construction du tronçon de voie ferrée Bucarest-Predeal. A compter de 1889, l'État roumain devint seul propriétaire de toutes les lignes de chemin de fer du royaume de Roumanie, réseau dont la longueur atteignait 1.377 km.

- la II^{ème} Division concernant l'agriculture, le commerce, les eaux navigables et non-navigables, l'alignement des villages et des chemins des départements, mines etc. ;

- la III^{ème} Division concernant la comptabilité.

⁴⁹² Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 156.

⁴⁹³ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 191.

⁴⁹⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 179.

Les départements ministériels ont connu des restructurations, des fusions et des divisions, en vue d'une gestion plus efficiente des affaires de l'Etat ⁴⁹⁵. En plus, ils ne jouissaient pas de personnalité juridique ; l'autorité de chaque ministère découlant du ministre ⁴⁹⁶.

La réforme de l'administration publique, commencée en 1920, a connu une étape importante en 1929 par l'adoption de plusieurs lois relatives à l'organisation administrative, tant sur le plan central que sur le plan local. Par l'adoption de la loi générale pour l'organisation des ministères du 3 août 1929 ⁴⁹⁷, fut créé un cadre général d'organisation des ministères ⁴⁹⁸. Selon la loi n°569 du 27 mars 1936, un ministère était chargé du contrôle des travaux publics et de l'urbanisme ⁴⁹⁹.

In fine, le ministère des Finances, organisé par la même loi n°167 du 3 août 1929 et réorganisé par la loi du 12 avril 1933, avait, parmi ses attributions, l'orientation et le contrôle financier de tous les services publics et des institutions d'utilité publique de l'Etat, des départements et des communes ⁵⁰⁰.

Le préfet, qui était le commissaire du Gouvernement, devait exécuter ses dispositions ; il ouvrait, fermait et prolongeait les sessions du conseil départemental. Le préfet communiquait en permanence avec le ministère de l'Intérieur, étant subordonné à celui-ci.

§2 : L'institution du préfet

Le préfet était un fonctionnaire central qui représentait le centre dans les départements. Il dépendait du centre, représentait les intérêts centraux, et ensuite, les intérêts départementaux ⁵⁰¹. Il était en même temps administrateur, agent de la police judiciaire et juge

⁴⁹⁵ Selon la Constitution de 1866, le fonctionnement de ces ministères devait reposer sur des actes législatifs, mais, pendant un moment il a été fixé par des règlements pris par le monarque. Cette situation s'explique par le manque, à l'époque, d'une loi-cadre sur l'organisation des ministères.

⁴⁹⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 249.

⁴⁹⁷ Si, jusqu'en 1929, on adoptait une loi spéciale pour l'organisation de chaque ministère, à partir de cette date, tous les ministères étaient organisés de manière uniforme. Même si la Constitution de 1923 promouvait le principe de la décentralisation de l'administration publique, les ministères géraient de nombreuses affaires locales. Le ministère des Travaux publics et des Communications étudiait et coordonnait l'exécution des travaux publics de l'Etat, des départements et des communes, et de toutes les voies de communication.

⁴⁹⁸ La loi n°167 du 3 août 1929, modifiée en avril 1935 et en janvier 1936, organisait le ministère de l'Intérieur comme suit : la Direction de l'administration locale conseillait et surveillait les autorités administratives départementales et communales, en surveillant aussi les élections locales, et la Direction des pâturages publics s'occupait de la répartition des pâturages dans les communes.

⁴⁹⁹ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 14.

⁵⁰⁰ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 13.

⁵⁰¹ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 122.

dans les contestations relatives à l'établissement des listes des jurés ⁵⁰². En sa qualité de délégué du Gouvernement, il exécutait les ordres reçus du Gouvernement et accomplissait toutes les attributions accordées par les lois spéciales. Il surveillait tous les fonctionnaires du département, de la commune et des institutions d'utilité publique, en informant les autorités en cas d'erreur ⁵⁰³.

Si au cours des années 1850 le préfet était dénommé administrateur (« administrator » en roumain), 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 préfet (« prefect » en roumain), terme qui s'est maintenu jusqu'en 1949 » ⁵⁰⁴.

On peut parler d'un principe de dualisme fonctionnel en ce qui concerne l'institution du préfet, donc un préfet politique (A) et un préfet administratif (B). En suivant le modèle franco-belge, les lois de 1864 ont accordé aux deux organes unipersonnels, que sont le préfet et le maire, tant la qualité de représentants du Gouvernement en territoire que celle d'exécutifs locaux ⁵⁰⁵.

A) Le préfet politique

Selon l'article 3 de la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux, le préfet était le commissaire du Gouvernement auprès du conseil départemental. Il était nommé par le Prince sur la recommandation de ce conseil, et, selon l'article 98, parmi ses fonctions, il remplissait aussi celle de référent statistique du département, suivant les instructions centrales de statistique ⁵⁰⁶. Il pouvait recourir au Gouvernement contre les actes du conseil départemental ou du comité départemental soupçonnés de dépasser leurs compétences légales. Le préfet exerçait la tutelle administrative sur des actes départementaux et communaux et pouvait suspendre les maires. Il exerçait la fonction d'organe exécutif départemental. Il présidait aussi le Comité permanent départemental (il perdit cette qualité en 1872, mais la regagna en 1894) et représentait le département devant la justice ⁵⁰⁷.

⁵⁰² Suliotis (C.-J.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Typographia Jurnalului « Curierul României », 1881, p. 54.

⁵⁰³ Zotta (P.), Noțiuni de drept constituțional, administrativ și legi speciale de poliție (Notions de droit constitutionnel, administratif et les lois spéciales de police), éd. Institutul de Arte Grafice « Universala », 1919, p. 45.

⁵⁰⁴ Sora (A.-F.), *Servir l'État roumain. Le corps préfectoral (1866-1940)*, éd. Universității din București, 2011, p. 221.

⁵⁰⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 208.

⁵⁰⁶ Bildirescu (G.-D.), *op. cit.*, p. 64.

⁵⁰⁷ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 230.

Dans son discours au Parlement du 12 novembre 1882, Titu Maiorescu illustre le système administratif et la façon dont les politiciens ne devaient plus administrer les affaires publiques : « *au moment du changement des ministres, on change la plupart des membres de la Chambre des députés et du Sénat, on change les préfets et les sous-préfets (...) On change tous les caissiers et les responsables administratifs, et parfois on fait quelques changements dans le système judiciaire (...). Mais nous ne devrions pas mettre les intérêts du parti au-dessus du pays, en d'autres termes, il y a des choses dans la vie publique d'un peuple qui ne tiennent pas du parti, mais de l'intérêt général de tous* ». En outre, pour la continuité et le fonctionnement des préfetures, et le caractère professionnel et l'activité apolitique du préfet, il suggère « *que les préfets ne prennent plus part à des batailles électorales, mais s'occupent plutôt de la bonne gestion de leurs départements ! Comment serait si les gouvernements qui suivront, laisseront les mêmes préfets pendant 10-15 ans, à condition qu'ils s'avèrent honnêtes et capables bien sûr. Ce serait une véritable réforme dans l'administration du pays* »⁵⁰⁸.

Dans la période de l'entre-deux-guerres, était d'usage la pratique selon laquelle le préfet était nommé parmi les membres d'un parti politique⁵⁰⁹. Ainsi, pour obtenir la majorité dont il avait besoin pour l'adoption de la Constitution de 1923, le Premier ministre Ion I. C. Brătianu a destitué les maires et les préfets de l'ancien Gouvernement et en a nommé d'autres parmi les membres du Parti National Libéral. La campagne électorale s'est déroulée dans une atmosphère très tendue, les partis politiques lançant de nombreuses accusations de fraude électorale⁵¹⁰.

La loi n°569 sur l'organisation administrative du 27 mars 1936 a confié un rôle spécial au préfet, en qualité de représentant du gouvernement en territoire et de chef de

⁵⁰⁸ Alexe (I.), *Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României (Le préfet et le sous-préfet à l'aune de la proposition législative concernant la révision de la Constitution de la Roumanie)*, Revista Curierul judiciar, 2014, n°10, p. 587.

⁵⁰⁹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), op. cit., p. 117.

⁵¹⁰ La même situation se retrouva après le départ de Ion I. C. Brătianu en 1926 et l'installation du nouveau Gouvernement dirigé par le général Alexandru Averescu. Le Gouvernement Averescu prêta serment le 30 mars 1926, et il « *prépara* » les élections parlementaires de mai 1926, selon la nouvelle loi électorale de mars 1926. Son parti politique, le Parti du peuple, était très faible, mais la préparation des élections fut la même que celle du gouvernement précédent. Le général Averescu remplaça les préfets et les maires libéraux par des personnes de son parti politique. Après les élections de mai 1926, le Parti du peuple a obtenu 53% des votes et 75 % des mandats au Parlement. Le 10 novembre 1928, accéda au pouvoir, comme chef du Gouvernement, Iuliu Maniu, qui, après la dissolution du Parlement en décembre 1928, organisa les élections parlementaires. Même si, dans sa courte campagne électorale le Parti des paysans promut les principes de la décentralisation et de l'autonomie locale, le Gouvernement Maniu adopta les mesures des gouvernements précédents et remplaça les préfets et les maires par des membres du Parti des paysans. Les élections de décembre 1928 ont été un succès pour le Parti des paysans qui a remporté 77,76% des votes et 348 des mandats sur 618 dans l'Assemblée des députés.

l'administration départementale ⁵¹¹. Ainsi, en tant que chef de l'administration départementale, le préfet pouvait sanctionner disciplinairement les fonctionnaires et les maires, sauf le maire de la ville chef-lieu du département. Il convoquait les fonctionnaires locaux aux formations de perfectionnement et faisait des enquêtes, et ce avec d'autres organes locaux de l'Etat ⁵¹².

La fonction du préfet a subi plusieurs changements durant la période monarchiste, du fait que le préfet était directement nommé dans cette fonction, tout en étant devenu un haut dignitaire public grâce à un concours.

B) Le préfet administratif

Le préfet était nommé et révoqué par le Roi sur la recommandation du ministère de l'Intérieur. Il ne pouvait pas quitter le département sans l'autorisation du ministre, et en cas d'absence, il était remplacé par le directeur de la préfecture.

Par son article 100, la modification du 28 février 1883 de loi n°396 du 2/14 avril 1864 sur les conseils départementaux, indiquait que le préfet avait le droit d'assister à toutes les délibérations du conseil départemental sans avoir le droit de voter. Il pouvait prendre la parole, le conseil départemental devait l'écouter, mais si le conseil et le comité se dissolvaient, selon la même loi (art. 103), le préfet restait le seul chargé de l'administration des intérêts locaux du département ⁵¹³. Le préfet rédigeait le projet du budget ⁵¹⁴, présentait les dépenses au conseil et contrôlait la situation financière du département ⁵¹⁵. Il était à la tête de la police administrative communale et était aussi officier de la police judiciaire ⁵¹⁶.

Le conseil de préfecture avait le rôle d'harmoniser et de coordonner les services publics départementaux et d'assurer l'unité d'action administrative. Il était composé par le préfet, en tant que président, le maire de la commune urbaine chef-lieu de département, le procureur et

⁵¹¹ Selon cette loi, le préfet surveillait et inspectait les services publics et les établissements publics du département en faisant un rapport de constatations au ministère. Le préfet était le chef de la police et de la gendarmerie avec le droit de prendre des mesures pour assurer la surveillance et l'ordre public, en disposant aussi de la force de l'armée. Pour que le préfet soit informé tout le temps de la situation du département, fut créé, selon la loi n° 569 de 27 mars 1936, le conseil de préfecture, comprenant tous les chefs des services locaux. Cette loi a renforcé le centralisme et le Gouvernement par ses fonctionnaires comme représentants du pouvoir central dans l'administration locale.

⁵¹² Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012. p. 16.

⁵¹³ Bildirescu (G.-D.), *op. cit.*, p. 60.

⁵¹⁴ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 55.

⁵¹⁵ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 136.

⁵¹⁶ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 118.

tous les chefs des services publics départementaux ⁵¹⁷. Si le conseil de préfecture a été créé pour la première fois par la loi n°95 pour l'unification administrative du 14 juin 1925 comme organe consultatif du préfet, la loi n°569 pour l'organisation administrative de 27 mars 1936 le transforma en un organe administratif, formé par les chefs des services publics déconcentrés ⁵¹⁸.

Même si le principe de la décentralisation administrative était affirmé par l'article 108 de la Constitution de 1923, il ne s'agissait pas d'une vraie décentralisation, et l'institution du préfet avait encore des attributions très fortes. C'était un véritable déclin pour la Transylvanie, la Bucovine et la Basserabie, où les unités administratives territoriales jouissaient, antérieurement à leur rattachement à la Roumanie, d'une vraie autonomie locale ⁵¹⁹.

Tout comme le maire, le préfet élaborait des ordonnances qui, avant d'être publiées, devaient être communiquées au ministère de l'Intérieur (article 280) ⁵²⁰. Aussi, le préfet de la police de la capitale prenait des ordonnances selon l'article 53 de la loi de la police de l'État du 21 juillet 1930 ⁵²¹.

Selon le décret-loi n°3.219 du 21 septembre 1940 pour la recréation des départements dotés de personnalité juridique et la dissolution des « *ținuturi* », le préfet a reçu le droit de tutelle administrative et des attributions de contrôle sur les communes rurales et urbaines, qui n'étaient pas chefs-lieux du département. Il avait le droit de prendre des ordonnances, dans les limites de la loi, qui devenaient exécutoires après la communication au ministère de l'Intérieur ⁵²².

Selon l'article 99 du Code Administratif de 1945, le préfet était le chef de tous les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur dans le département ⁵²³.

Le sous-préfet était sans aucune autorité propre et il était soumis au préfet ⁵²⁴. Il était plutôt agent de transmission, de surveillance et d'information ⁵²⁵. Il transmettait aux maires

⁵¹⁷ Rărăncescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 485.

⁵¹⁸ Stănică (V.), Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine), éd. Accent, 2010, p. 80.

⁵¹⁹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 74.

⁵²⁰ Le ministère de l'Intérieur pouvait annuler les ordonnances intégralement ou en partie. Le préfet élaborait des ordonnances en sa qualité de chef de département, et pas en sa qualité de représentant du pouvoir central.

⁵²¹ Silvian (A.-E.), Regulamentul administrativ (Règlement administratif), éd. Tipografia « Revista Geniului », 1934, p. 151.

⁵²² Stănică (V.), *op. cit.*, 92.

⁵²³ Rudescu (C.) et Botez (C.), Codul administrativ : cuprinzând norme administrative cu modificările, completările și rectificările intervenite până la data de 01 iulie 1945, însoțite de comentarii utile (Le code administratif : y compris les normes administratives avec les modifications, les ajouts et les rectifications nécessaires jusqu'au 1^{er} juillet 1945, avec les commentaires utiles), éd. Imprimeriile « Independența », 1945, p. 28.

les ordres du préfet et également les ordres et les règlements du Gouvernement ⁵²⁶. Il était nommé et révoqué par le Roi sur recommandation du ministère de l'Intérieur et il pouvait être suspendu par le préfet ⁵²⁷. Il ne pouvait pas exercer la tutelle administrative mais il était agent de la police judiciaire ⁵²⁸. Le sous-préfet et le préfet veillaient à la réalisation et à l'accomplissement des contrats conclus par les départements ⁵²⁹.

Après avoir fait un état des lieux de l'organisation de l'Etat roumain, il convient d'analyser l'évolution et le fonctionnement de la décentralisation territoriale.

⁵²⁴ Selon les articles 5-15 de la loi du 21 avril 1867 concernant l'organisation judiciaire, les sous-préfets avaient la compétence d'exercer les attributions des juges en matière civile et pénale, en jugeant avec ou sans appel au tribunal ; ils rendaient donc tant des décisions définitives et irrévocables que des décisions définitives. Ces attributions leur ont été enlevées par la loi de la création des tribunaux communaux du 9 mars 1879. Avant l'ouverture du conseil départemental, le sous-préfet adressait au conseil départemental un mémoire concernant tous les besoins et les problèmes du département.

⁵²⁵ Bildirescu (G.-D), *op. cit.*, p. 62.

⁵²⁶ Bildirescu (G.-D), Elemente de drept public și administrativ (Eléments de droit public et administratif), éd. Tipografia Frați Benvenisti, 1885, p. 61.

⁵²⁷ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 66.

⁵²⁸ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 67.

⁵²⁹ Ștefănescu (S.), Codice de legi financiare și notiuni generale asupra dreptului administrativ (Collection des lois financières et notions générale sur le droit administratif), éd. Typo. Curtii Regale, 1882, p. 327.

Chapitre II : Les évolutions organisationnelles et fonctionnelles de l'administration roumaine

De nombreuses lois importantes ⁵³⁰ ont contribué aux réformes administratives ⁵³¹. Après les lois de 1864, la loi n°394 qui a créé les communes et la loi n°396 qui a créé les conseils départementaux et communaux, l'administration roumaine a commencé à se moderniser en accordant aux départements la personnalité juridique et des institutions modernes : le conseil départemental, qui était l'organe délibératif gérant les intérêts départementaux ; le préfet, ayant un double rôle de représentant du Gouvernement dans le territoire et d'organe exécutif local ; et le comité permanent du conseil départemental, ayant des attributions tant délibératives qu'exécutives ⁵³².

Après la Première Guerre mondiale, la situation administrative de la Roumanie était difficile, parce que son droit administratif était incomplet. Par les décrets-lois du 09 avril, 24 décembre et 31 décembre 1918 en Bessarabie furent maintenues les lois russes et, en Bucovine, les lois autrichiennes ⁵³³. Par le décret n°1 du Conseil dirigeant du 24 janvier 1919, en Transylvanie, furent maintenus le droit hongrois et le droit civil autrichien ⁵³⁴. Mais la loi n°95 du 14 juin 1925, intitulée « *la loi pour l'unification administrative* », a posé des réglementations essentielles du système administratif. A la suite de l'union de la Transylvanie avec le pays-mère, le nouvel État roumain s'est retrouvé avec quatre systèmes d'organisation administrative différents, dont :

- le système administratif de « *l'ancienne* » Roumanie (Moldavie et Valachie), fondé sur la loi n°396 du 2/14 avril 1864 avec 37 départements : 33 départements créés selon la loi n°396 pour la création des conseils départementaux et communaux du 2/14 avril 1864 ; 2 départements créés selon la loi pour l'organisation de la Dobroudja du 21 mars 1880 ; et

⁵³⁰ Dans cette catégorie, sont à signaler : la loi n°394 du 1^{er}/13 avril 1864 concernant la création des communes rurales et urbaines ; la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux ; le décret-loi n°1344 du 29 avril 1887 concernant l'organisation des communes ; la loi n°96 pour l'organisation des communes urbaines du 31 juillet/11 août 1894 ; la loi n°26 du 1/14 mai 1904 pour l'organisation des communes rurales ; le statut des fonctionnaires publics, la loi n°60 du 19 juin 1923 ; la loi administrative n°95 du 14 juillet 1925 (qui a réalisé l'unification administrative locale) et la loi administrative n°187 du 14 août 1938, adoptée par le Roi Carol II (qui a décidé de la division du territoire du pays en « *ținuturi* » (contrées).

⁵³¹ Calcan (G.), Administrația publică românească între secolele XIX-XX. Legi și reforme importante (L'administration publique roumaine entre les XIX^e-XX^e siècles. Lois et réformes importantes), éd. Universitara, 2009, p. 4.

⁵³² Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 220.

⁵³³ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 17.

⁵³⁴ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 63.

encore 2 départements du sud de Dobroudja créés après la Conférence de paix de Bucarest des 16/29 juillet - 28 juillet/ 10 août 1913⁵³⁵ ;

- la Transylvanie, divisée en 25 comités, plusieurs communes et cercles administratifs⁵³⁶, avec un système administratif d'origine hongroise. Selon la loi hongroise, les communes, réparties en communes urbaines et communes rurales, qui dépendaient des départements ou des « villes, chefs lieux des départements ». Les municipales étaient les villes libres les plus importantes, reconnues par la loi et non soumises aux départements, mais seulement au pouvoir central⁵³⁷. Après la Grande-Union de 1918, en Transylvanie, a eu lieu un changement de langue dans les noms des lieux. Ainsi « *varmegye* » fut changé en « *département* », « *jaras* » en « *plasa* », « *föispan* » en « *préfet* » et « *alispan* » en « *sous-préfet* ». Ce changement a été formel parce que, d'un point de vue territorial et structurel, les départements sont restés les mêmes jusqu'à l'adoption de la loi n°95 d'unification administrative du 14 juin 1925⁵³⁸.

- la Bucovine, organisée en 11 « *căpităni* », assimilées aux « *plăși* »⁵³⁹, selon l'organisation autrichienne. Les villes de Bucovine furent assimilées aux municipalités hongroises. Après la Grande Union du 1^{er} décembre 1918, les représentants de Bucovine furent inclus directement dans le Gouvernement de Bucarest, gardant toutefois des sièges administratifs à Cernăuți, ayant des secrétariats pour les domaines suivants : interne, justice, finance, agriculture, santé, commerce et enseignement⁵⁴⁰;

- la Bessarabie, divisée en 8 départements, plusieurs « *ocoale* » ou « *plăși* » divisées à leur tour en plusieurs communes⁵⁴¹, dont le système administratif était fondé sur le système russe⁵⁴². En Bessarabie, la commune était une unité locale nommée « *volis* » ; elle avait une assemblée communale composée par les chefs de famille propriétaires d'une maison et par les fonctionnaires communaux. L'organe exécutif était représenté par le maire nommé « *staroste* », qui était élu par l'assemblée communale. Selon la loi du 16 juin 1870, les villes avaient un conseil communal nommé « *gorodskaia uprava* » et composé par 30 à 72

⁵³⁵ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 65.

⁵³⁶ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 65.

⁵³⁷ Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. I^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 619.

⁵³⁸ Onofreiu (A.), *Un proiect de regionalizare a României din anul 1921. Cazul județului Bistrița-Năsăud (Un projet de la régionalisation de la Roumanie. Le cas du département Bistrița-Năsăud)*, *Révue Bistriței* XXXIII/2014, p. 300.

⁵³⁹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 65.

⁵⁴⁰ Dănișor (D.-C.), *op. cit.*, p. 83.

⁵⁴¹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 65.

⁵⁴² Gruia (I.-V.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1934-1935, p. 205.

membres, ainsi qu'un maire, nommé « *golova* », qui était élu, mais dont l'élection devait être confirmée par le gouvernement ⁵⁴³.

Il convient de présenter les principales règles tant de l'organisation des communes et des départements (**Section I**) que leurs moyens humains (**Section II**), ainsi que de procéder à une mise en perspective des réformes de la décentralisation territoriale durant la période monarchiste, comme par exemple la création des régions (**Section III**).

⁵⁴³ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 620.

Section I : L'administration locale classique : la commune et le département

La personne morale de droit public dispose d'une autonomie administrative et financière, afin de remplir une mission d'intérêt général, précisément définie, sous le contrôle de la collectivité publique dont il dépend (État, région, département ou commune). Elle dispose donc d'une certaine souplesse qui lui permet de mieux assurer certains services publics. La personne morale a été consacrée pour la première fois dans le Codique Calimach de 1817⁵⁴⁴, mais elle existait bien avant cette mention et jouissait de ses droits sans l'autorisation de l'État⁵⁴⁵. On trouve aussi la consécration de la personne morale dans l'alinéa 5 de l'article 364 du Règlement Organique, promulgué le 13 juillet 1831 en Valachie et le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie. Les personnes morales roumaines, soumises au droit public, comprennent l'État, les collectivités territoriales divisées en communes, départements et régions, ainsi que les établissements publics⁵⁴⁶. En ce qui concerne la commune, elle représentait l'élément primaire de l'Etat ; sa liberté dépendait de la liberté de l'Etat. Les communes ont des intérêts propres qu'elles-mêmes peuvent satisfaire mieux que l'Etat ne peut le faire ; les décisions, prises au niveau local pour les intérêts locaux, sont plus efficaces et moins coûteuses d'application que si elles l'étaient par le centre⁵⁴⁷.

Selon l'article 1 de la loi communale n°394 du 1^{er}/13 avril 1864, les communes étaient divisées en deux catégories : les communes rurales et les communes urbaines⁵⁴⁸. Seuls les départements et les communes avaient la personnalité juridique. Les « *plăși* » étaient des sous-divisiones des départements sans personnalité juridique et dirigées par les sous-préfets⁵⁴⁹ ; les « *plăși* » sont des circonscriptions administratives générales de l'Etat roumain.

⁵⁴⁴ Le Code Calimach était un Code civil de Moldavie, rédigé par Christian Flechtenmacher et Anania Cuzanos, avec l'aide d'Andronache Donici, de Damaschin Bojincă et d'autres juristes, à l'initiative du prince Scarlat Callimachi, qui l'a promulgué en 1817. En rédigeant ce code les juristes ont voulu combiner le droit local fondé sur la tradition locale et le code byzantin, mais en prenant comme modèles le code civil français de 1804 et le code autrichien de 1811.

⁵⁴⁵ Manițiu (O.), *Persoanele morale de drept administrativ : cu o privire istorică asupra vechilor legiuri românești (Personnes morales du droit administratif : avec une illustration historique des vieilles lois roumaines)*, éd. Institutul de Arte Grafice « Caragiale », 1929, p. 11.

⁵⁴⁶ À leur tour divisés en établissements d'assistance : hôpitaux, centres communaux d'aide sociale ; établissements culturels : universités, lycées et certains établissements corporatifs : chambres de commerce et d'industrie, de métiers et de l'artisanat, ou de l'agriculture.

⁵⁴⁷ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 201.

⁵⁴⁸ Après les deux lois de 1864, qui consacraient les communes et les conseils départementaux et communaux, le nombre des communes était de 2.956 communes rurales et 28 communes urbaines. Le nombre total des départements était de 33, et celui des « *plăși* » de 163.

⁵⁴⁹ Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale (L'organisation administrative et territoriale et l'évolution législative dans le domaine de*

La loi n°396 pour la création des conseils communaux et départementaux du 02/14 avril 1864 donna au département la personnalité juridique ⁵⁵⁰. Le préfet était le commissaire du Gouvernement auprès du conseil départemental, qui représentait tant les intérêts locaux que les intérêts généraux ⁵⁵¹.

En 1872, existaient 33 départements, 164 « *plăși* », 2.965 communes, dont 1903 rurales et 62 urbaines, et 7.402 villages ⁵⁵². En 1910, existaient 2.664 communes, dont 71 urbaines et 2.593 rurales, 8.487 villages et 1.048 hameaux (« *cătune* » en roumain) ⁵⁵³ et 35 départements. Le hameau ou « *cătun* » était défini comme « *une association volontaire de plusieurs familles pour vivre ensemble, disposant d'un territoire et d'un patrimoine communs et ayant besoin d'une église, d'une mairie, d'une école, de routes etc, nécessaires pour chaque habitant* » ⁵⁵⁴.

Le 31 juillet/11 août 1894 a été adoptée la loi n°96 consacrée aux communes urbaines, promulguée par le décret royal n°2.898 du 23 juillet 1894 et publiée dans le Moniteur officiel n°96 du 31 juillet/11 août 1894. Mais, au-delà de ces catégories, il existait la possibilité de la création d'associations volontaires intercommunales sans personnalité juridique. La loi n°22 du 29 avril/12 mai 1908, qui modifia la loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 concernant l'organisation des communes rurales, ayant créé les communes rurales suburbaines, a ramené le village sur le plan administratif au rang de sous-division de la commune avec un organe délibératif (le conseil du village) et un organe exécutif (le délégué du village). La même loi communale n°22 du 29 avril/12 mai 1908 a créé les communes rurales suburbaines, situées dans un périmètre de 3 kilomètres des frontières des communes rurales chefs-lieux des départements. Elles ne se distinguaient des autres communes rurales que par le fait que, pour certains actes, elles avaient besoin de l'avis du maire de la commune urbaine chef-lieu et/ou de l'avis du préfet ⁵⁵⁵.

Dans le cadre du processus de la décentralisation territoriale débuté avec les lois de 1864, concernant la création des conseils locaux et départementaux (§1), il est nécessaire de faire une analyse de l'évolution des communes (§2) et départements (§3) durant la période

l'administration publique locale), Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 3.

⁵⁵⁰ Dans chaque département, fut créé un conseil formé de 18 membres élus qui représentait les intérêts locaux collectifs et économiques. Le conseil départemental élisait, parmi ses membres, le Comité permanent formé de 3 membres, 3 suppléants et le président.

⁵⁵¹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 41.

⁵⁵² Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 213.

⁵⁵³ Groupes de paysans qui ne constituaient pas des unités administratives, parce que moins peuplés qu'un village.

⁵⁵⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 95.

⁵⁵⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 212.

monarchiste ainsi que des contrôles exercés sur l'administration publique locale (§4) pendant cette même période.

§1 : Les lois de 1864 concernant la création des conseils locaux et départementaux et les lois électorales

Après la Petite-Union des Principautés roumaines du 24 janvier 1859, ont été adoptés plusieurs règlements conçus pour harmoniser l'organisation administrative antérieure et préparer le terrain pour la grande réforme administrative de 1864. Ainsi, en août 1862, le règlement n°349 du 28 juillet/9 août 1862, intitulé « *L'organisation des conseils des villages* (« *Organizarea consiliilor satești* » en roumain) », a essayé une uniformisation des administrations locales ⁵⁵⁶. Mais, à la base de la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des Conseils départementaux et communaux, se trouvait un projet de loi concernant l'organisation de l'administration départementale adopté par la Commission centrale le 20 novembre/2 décembre 1861, avant l'unification administrative complète des Principautés roumaines du 22 janvier 1862. Ce projet de loi envisageait une initiative de réforme de l'administration publique au niveau des départements, mais il n'a pas été adopté par les Assemblées ⁵⁵⁷.

Selon la loi n°396 du 2/14 avril 1864 ⁵⁵⁸ relative à leur création, les conseils départementaux et communaux étaient élus par les citoyens du département ou de la commune ⁵⁵⁹. Au près du conseil départemental et du comité départemental, il y avait au départ un secrétaire nommé par le Prince parmi les trois candidats proposés par le conseil, mais cette institution a été finalement dissoute par la loi de 1872 pour des raisons d'économie budgétaire. Malgré les apparences de la décentralisation, il existait en pratique des actes prouvant la reprise du contrôle des organes délibératifs locaux par le Gouvernement ⁵⁶⁰.

La loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux affirmait l'autonomie administrative des départements et des communes, leur accordant des organes délibératifs et représentatifs propres ⁵⁶¹. Cette loi imitait le modèle

⁵⁵⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 95.

⁵⁵⁷ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 75.

⁵⁵⁸ Selon cette loi, le conseil avait le droit de nommer le président du conseil, mais par le décret centralisateur du 5 décembre 1864 cette disposition a été révisée, et le président du département fut nommé par le Prince parmi les 3 premiers conseillers ayant réuni le plus de votes aux élections.

⁵⁵⁹ Teodorescu (A.), *Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif)*, éd. St. Trofilesco, 1931, p. 131.

⁵⁶⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 221.

⁵⁶¹ Vedinaș (V.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, ed. Universul Juridic, 2009, p. 382.

d'organisation des départements français, et pour la première fois le département ⁵⁶² y apparaissait comme une unité administrative dotée de personnalité juridique et investie du pouvoir de commander ⁵⁶³. Les départements de 1864 avaient le droit de posséder et d'administrer eux-mêmes leur patrimoine sans aucune intervention du centre. Ils avaient le droit d'avoir un corps représentatif pour délibérer au sujet des intérêts départementaux ⁵⁶⁴. La plus importante mission du conseil départemental, selon la loi de sa création de 1864, était le vote annuel du budget pour l'année suivante et le bilan budgétaire de l'année passée ⁵⁶⁵. Le conseil départemental avait le droit d'adresser des réclamations au ministère de l'Intérieur, qui était obligé dans un délai d'un mois de soumettre un rapport au Prince Cuza sur celle-ci ⁵⁶⁶. Selon la loi communale n°394 du 1^{er}/13 avril 1864, la commune était dirigée par un conseil communal formé de 5 à 17 membres, en fonction du nombre des citoyens et élus par les citoyens, et un maire, soit élu dans le cas des communes rurales, soit nommé par le Prince dans les cas des communes urbaines. Selon l'article 67 de la loi communale n°394 précitée, le conseil communal s'occupait de tous les intérêts spéciaux ⁵⁶⁷ de la commune ⁵⁶⁸. La loi communale n°394 indique que les communes pouvaient s'unir ou se diviser sur l'avis des conseils communaux ⁵⁶⁹. Les conseils communaux des communes qui voulaient s'unir en informaient le préfet. Le préfet, (ensemble) avec le comité permanent départemental, rédigeait un rapport pour le ministère de l'Intérieur. En cas de contestation, la décision du comité permanent départemental était définitif ⁵⁷⁰.

Selon l'article 34 de la Constitution du 1^{er}/13 avril 1866, les intérêts départementaux et communaux étaient réglementés par les conseils départementaux et communaux. En matière fiscale, les conseils départementaux et communaux devaient donner leur avis sur toutes les taxes et les impôts communaux et départementaux et pouvaient, selon l'article 93, établir des

⁵⁶² Ainsi, disposait-il du droit de créer des taxes, de percevoir des impôts, de faire des règlements et de créer des impôts et des taxes additionnelles.

⁵⁶³ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 129.

⁵⁶⁴ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 130.

⁵⁶⁵ Le conseil départemental décidait aussi de la création des établissements publics, autorisait les emprunts au profit du département et les initiatives des procès liés à la défense de son patrimoine, et décidait de la construction des ponts, chemins et d'autres travaux publics.

⁵⁶⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 225.

⁵⁶⁷ Les articles 69 et 71 de ladite loi précisaient les attributions de ce conseil communal : la conservation et l'amélioration du patrimoine de la commune ; l'administration des terres et des pâturages ; l'adoption du budget de la commune ; l'approbation de constructions ; l'ordre public ; l'ouvrage et la fermeture des foires, etc.

⁵⁶⁸ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 10.

⁵⁶⁹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 4.

⁵⁷⁰ Calcan (G.), Administrația publică românească între secolele XIX-XX. Legi și reforme importante (L'administration publique roumaine entre les XIX^e-XX^e siècles. Lois et réformes importantes), éd. Universitara, 2009, p. 18.

nouveaux taxes et impôts sous réserve de leur confirmation par le pouvoir législatif et de la sanction du Roi ⁵⁷¹.

Le conseil départemental, créé le 31 mars 1864 et promu par le prince Alexandru I. Cuza, par la loi n°396 du 2/14 avril 1864, modifia son statut le 31 mars 1872 et le 28 février 1883. Chaque département avait son conseil qui s'occupait des intérêts locaux des départements. Dans chaque département, se trouvait un conseil composé de 24 membres qui représentaient les intérêts locaux, collectifs et économiques, du département ⁵⁷². Étaient éligibles toutes les personnes qui avaient l'âge de 30 ans et jouissaient de leurs droits civils et politiques ⁵⁷³.

La loi n°396 du 2/14 avril 1864 ⁵⁷⁴ prévoyait un conseil départemental dans chaque département pour représenter les intérêts locaux collectifs et économiques du département et, selon l'article 3, chaque conseil avait un président élu parmi les conseillers ⁵⁷⁵. La loi communale n°394 du 31 mars 1864 et la loi n°396 du 2/14 avril 1864 consacraient l'idée du domaine public départemental et communal ⁵⁷⁶.

La modification du 31 mars 1872, de la loi n°396 du 2/14 avril 1865, a apporté des changements de l'organisation du conseil départemental, et selon l'article 2, le conseil était composé de 12 membres. Le conseil départemental choisissait en son sein un comité permanent composé de 3 membres et il fonctionnait en l'absence du conseil ⁵⁷⁷. Le préfet était le représentant du gouvernement dans le conseil départemental et soutenait les actes administratifs. Si le conseil départemental était dissous et un nouveau conseil était élu 6 mois avant les élections, il restait en fonction encore 4 ans selon l'article 31 de la modification du 13 mars 1874 de la loi n°394 du 1^{er}/13 avril 1864, ayant créé les communes ⁵⁷⁸.

L'analyse du comité permanent départemental, transformé plus tard en délégation permanente départementale (**A**) et sur les lois électorales (**B**) met en lumière les mutations

⁵⁷¹ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 116.

⁵⁷² Bildirescu (G.-D.), *op. cit.*, p. 63.

⁵⁷³ Ștefănescu (S.), Codice de legi financiare și notiuni generale asupra dreptului administrativ (Collection des lois financières et notions générale sur le droit administratif), éd. Typo. Curtii Regale, 1882, p. 328.

⁵⁷⁴ L'article 49 de ladite loi prévoyait le droit du conseil départemental « *de se prononcer sur tous les intérêts locaux du département* ». En plus des attributions du conseil communal, le conseil départemental avait aussi les attributions suivantes : l'ajustement des salaires des fonctionnaires publics ; selon l'article 57 : la création et l'amélioration des établissements publics ; selon l'article 60 : l'approbation de rues et la construction des ponts et d'autres travaux publics ; la classification des chemins départementaux.

⁵⁷⁵ L'article 53 de la loi n°396 de 2/14 avril 1864 prévoyait que toutes les voies de communication et les ponts du département, chaque bâtiment ou établissement public à la charge du département sont des dépendances du domaine public départemental.

⁵⁷⁶ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 10.

⁵⁷⁷ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 57.

⁵⁷⁸ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 97.

subies par l'administration publique locale, relatives au processus de la décentralisation territoriale, durant la période monarchiste.

A) Le comité permanent départemental et la délégation permanente départementale

Le comité permanent départemental (ultérieurement la délégation permanente départementale) représentait un organe investi avec des attributions délibératives et exécutives⁵⁷⁹. La présidence du Comité permanent était attribuée au préfet, qui disposait du vote délibératif. Le quorum pour la validité des délibérations était de deux membres élus plus le préfet, les décisions étant prises à la majorité. Le Comité permanent adoptait son propre règlement, soumis à la tutelle administrative, « *a priori* » du Prince et du conseil départemental⁵⁸⁰. Le préfet perdit par la loi conservatrice de 1872 la qualité de président du comité départemental, qui était ensuite nommé directement par le Prince parmi les conseillers. Par la modification du 28 février 1883 de la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux, il recevait les attributions de l'exécutif départemental qui avaient appartenu au préfet. À cause de ces changements, un sentiment d'hostilité s'est développé contre le comité, et par la modification du 31 mai 1894 de la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux, il fut transformé en délégation permanente départementale⁵⁸¹. Les attributions délibératives du comité dissous ont été transférées au préfet ; ce qui représentait une violation du principe de décentralisation⁵⁸².

Le comité permanent départemental/la délégation permanente départementale était composé(e) de 3 membres, élus parmi les membres du conseil départemental et qui avaient la fonction de remplacer le conseil, lorsqu'il ne travaillait pas entre deux sessions. Le comité permanent vérifiait les revenus et les dépenses du département et chaque dépense n'était engagée qu'après l'édiction du mandat émis par le comité⁵⁸³. Ses membres étaient élus pour une durée de 2 ans avec la possibilité d'être réélus. De plus, des incompatibilités des membres du conseil départemental existaient, puisqu'ils ne pouvaient pas être en même temps affectés au service d'une commune. En cas d'impossibilité d'exercer leurs fonctions, les trois membres étaient remplacés par 3 suppléants élus parmi les membres du conseil départemental

⁵⁷⁹ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 208.

⁵⁸⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 227.

⁵⁸¹ La délégation départementale avait des attributions insignifiantes en matière de contentieux électoral et de tutelle administrative, en matière fiscale et budgétaire et au regard des actes des conseils communaux.

⁵⁸² Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 228.

⁵⁸³ Ștefănescu (S.), *op. cit.*, p. 331.

⁵⁸⁴. Les préfets et les maires participaient avec droit de vote aux réunions des comités permanents et aux réunions des conseils communaux.

En plus de la délégation permanente départementale, fut créée selon la loi n°95 du 14 juin 1924 la délégation permanente communale, qui était un organe qui était une commission de conseillers communaux, élue pour une durée de 4 ans parmi des membres de domaines variés ⁵⁸⁵. Son nombre variait entre 2 et 9 en fonction de la population de la ville (alors appelée « commune urbaine ») :

- a) 9 membres et 3 suppléants dans les communes urbaines ayant plus de 250.000 habitants ;
- b) 7 membres et 3 suppléants dans les communes urbaines ayant plus de 100.000 habitants ;
- c) 5 membres et 3 suppléants dans les communes urbaines ayant plus de 50.000 habitants ;
- d) 4 membres et 3 suppléants dans les communes urbaines ayant plus de 25.000 habitants ;
- e) 3 membres et 2 suppléants dans les autres communes urbaines ;
- f) 2 membres et 1 suppléant dans les communes rurales ⁵⁸⁶.

Hormis les questions budgétaires, financières et les concessions, elle était aussi un organe de décision parce qu'elle remplaçait le conseil communal dans l'intervalle de ses sessions ⁵⁸⁷. Les délégations permanentes des communes et des départements étaient les organes exécutoires des communes et des départements. Les maires et les préfets étaient les chefs de leurs administrations ⁵⁸⁸.

Mais, le principal pilier démocratique de la décentralisation territoriale est l'élection des représentants des collectivités territoriales, dont le cadre normatif est la loi électorale.

B) Les lois électorales

Sur le fondement de la nouvelle Constitution de 1866, l'Assemblée constituante vota, le 6 juillet 1866, la loi électorale n°1213. Elle fut sanctionnée et promulguée le 28 juillet 1866 et

⁵⁸⁴ Bildirescu (G.-D), *op. cit.*, p. 72.

⁵⁸⁵ Son nombre variait entre 2 et 9 par rapport à la surface de la ville. Elle était un organe consultatif auprès du maire à chaque fois qu'il le convoquait.

⁵⁸⁶ L'article 30 de la loi n°95 sur l'unification administrative du 14 juin 1925 : <http://www.monitoruljuridic.ro/act/lege-nr-95-din-13-iunie-1925-pentru-unificarea-administrativ-emitent-parlamentul-publicat-n-monitorul-107203.html>, consulté le 10 février 2020.

⁵⁸⁷ Rărinescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 491.

⁵⁸⁸ Văraru (M.), *op. cit.*, p. 316.

publiée dans le Moniteur officiel le 30 juillet 1866⁵⁸⁹. Les listes électorales étaient élaborées par les maires et affichées dans les lieux publics. Tous les intéressés pouvaient déposer des réclamations au sous-préfet en milieu rural ou au préfet en milieu urbain. Ceux-ci, assistés par le comité permanent, prenaient les décisions concernant les listes électorales ; celles-ci pouvaient être attaquées au tribunal et celles du tribunal devant la Cour de Cassation, dans un délai de 30 jours⁵⁹⁰. Pour l'élection des députés, le corps électoral était divisé en 4 collèges⁵⁹¹. Pour l'élection de sénateurs, le corps électoral était divisé en 2 collèges dans chaque département⁵⁹². A la suite de la révision de la Constitution du 8 juillet 1884, la nouvelle loi électorale du 9 juin 1884 fixait de nouvelles conditions pour les élections des députés et des sénateurs⁵⁹³. Par le décret n°1778 du 8 juin 1884, le Roi Carol I^{er} a promulgué le 9 juin la nouvelle loi électorale comptant 140 articles⁵⁹⁴.

La loi du 9 juin 1884 prévoyait que, pour l'élection des députés, le corps électoral était divisé en 3 collèges⁵⁹⁵.

Pour l'élection des sénateurs, selon la loi du 9 juin 1884, le corps électoral était divisé en 2 collèges dans chaque département⁵⁹⁶. Au total, le Sénat roumain était composé de 112

⁵⁸⁹ Mamina (I.), *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938, (La monarchie constitutionnelle en Roumanie. Encyclopédie politique. 1866-1938)*, éd. Editura Enciclopedica, 2000, p. 55.

⁵⁹⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 234.

⁵⁹¹ Pour faire partie du I^{er} collège, il fallait avoir un revenu de plus de 300 pièces d'or (« galben » en roumain) ; pour faire partie du II^{ème} collège, il fallait avoir un revenu entre 100 et 300 pièces d'or ; pour faire partie du collège n°III, il fallait payer chaque année une taxe de 80 lei (en 1867, le « leu » roumain est devenu la monnaie de la Roumanie). Tous ceux qui payaient une taxe à l'Etat faisaient partie du collège n° IV. 50 électeurs de chaque collège désignaient un délégué et tous les délégués choisissaient un député. Le nombre total des députés était de 157.

⁵⁹² Le I^{er} collège était composé par tous les propriétaires des fonds ruraux qui avaient un revenu de 300 pièces d'or. Le II^{ème} collège était composé par tous les propriétaires des immeubles urbains qui avaient un revenu de moins de 300 pièces d'or. La loi prévoyait que chaque université de Bucarest et de Iași envoyait un membre élu au Sénat roumain. Au total, le Sénat roumain était composé de 68 sénateurs. Les fonctionnaires administratifs et les agents du pouvoir exécutif ne pouvaient être élus députés ou sénateurs s'ils ne démissionnaient pas deux semaines avant la date des élections. Après avoir perdu, en 1878, les trois départements Cahul, Ismail et Bolgrad au sud de la Bessarabie, le nombre total de députés a été baissé à 145 et celui des sénateurs à 62.

⁵⁹³ Mamina (I.), *op. cit.*, p. 58.

⁵⁹⁴ La nouvelle loi électorale a été discutée, votée et adoptée simultanément à la révision de la Constitution, mettant en œuvre le nouveau système électoral. La révision de la Constitution du 8 juin 1884 a constitué une étape intermédiaire vers l'introduction du suffrage universel, réalisé deux décennies plus tard, en novembre 1918.

⁵⁹⁵ Tous ceux qui avaient un revenu annuel de plus de 1.200 lei faisaient partie du I^{er} collège. Le collège n° II était composé par tous les citoyens qui payaient une taxe annuelle de 20 lei. Le collège n° III était composé par tous les citoyens qui payaient une quelconque taxe annuelle à l'Etat. Le collège n° I élisait 2 députés dans chaque département, à l'exception des départements suivants : Ilfov où étaient élus 5 députés ; Iași et Dolj : 4 députés ; Buzău, Mehedinți, Prahova, Teleorman, Bacău, Putna, Botoșani et Tutova : 3 députés.

Le collège n° II élisait un député dans chaque ville, à l'exception des villes suivantes : Bucarest : 9 députés ; Iași : 6 députés ; Craiova et Ploiești : 4 députés ; Brăila, Turnu Magurele, Bacău, Roman, Galație, Focsani, Barlad et Botoșani : 3 députés ; Buzău, Giurgiu, Husi, Pitesti et Turnu Severin : 2 députés.

Le collège n° III élisait 1 député dans chaque département, à l'exception des départements suivants : Ilfov, Dolj, Mehedinți, Prahova, Buzău, Bacău, Putna et Suceava où étaient élus 2 députés. Le nombre total de députés était de 183.

sénateurs ⁵⁹⁷. La loi électorale du 9 juin 1884 fut complétée par la loi sur la procédure électorale du 9 juin 1903, avec les modifications établies par la décision du ministre de l'Intérieur du 25 septembre 1903 et par les lois des 14 février 1904 et 14 mars 1906. La loi du 18 février 1907 ⁵⁹⁸ sur la composition, la révision et la permanence des listes électorales, fut modifiée les 25 juin 1907, 2 avril 1911, 18 février 1912, 15 mai 1913 et 29 avril 1914.

La loi du 9 avril 1909 et le règlement afférent du 16 avril 1910 accordaient aux habitants de Tulcea et Constanța, (rappelons que ces départements ont été créés par la loi d'organisation de la Dobroudja du 9/21 mars 1880), tous les droits politiques reconnus par la Constitution ⁵⁹⁹.

En ce qui concerne le territoire annexé à la Roumanie par le Traité de Bucarest du 28 juillet 1913, et divisé en 2 départements, Durostor et Caliacra, l'introduction et l'exercice des droits politiques des habitants de ces départements ne se produisirent que par la loi d'organisation de la nouvelle Dobroudja du 26 juillet 1921. Les élections, qui ont eu lieu en mai 1918, se sont déroulées sous l'occupation des Empires centraux, mais sans la Dobroudja ⁶⁰⁰. Par contre, d'après les premières statistiques électorales de 1912, il y avait 12.872 citoyens sur un total de 368.189 qui avaient participé aux élections en Dobroudja ⁶⁰¹. Comparée aux autres provinces composant la Roumanie de l'époque, la Dobroudja demeurait largement sous-représentée dans la vie politique roumaine ⁶⁰².

⁵⁹⁶ Faisaient partie du I^{er} collège tous ceux qui avaient un revenu annuel de plus de 2000 lei ; tous ceux qui avaient un revenu annuel entre 800 et 2000 lei faisaient partie du II^{ème} collège. Étaient dispensés du cens dans ce collège les personnes suivantes : tous ceux qui avaient obtenu un diplôme de docteur, les personnes ayant obtenu un diplôme de licence en droit, en lettres, en philosophie ou en science, les anciens et les actuels magistrats, les ingénieurs, les architectes, les pharmaciens et les médecins vétérinaires, les professeurs de l'État et tous les retraités qui gagnaient plus de 1000 lei par an.

Le collège n° I élisait 2 sénateurs dans chaque département.

Le collège n° II élisait 1 sénateur dans chaque département, à l'exception des départements suivants : Ilfov : 5 sénateurs ; Iași : 3 sénateurs ; Brăila, Corvului, Dolj, Prahova, Botoșani, Tutova, Teleorman, Mehedinți, Buzău, Bacău, Putna, Dambovița, Romanați, et Neamț : 2 sénateurs. Les universités de Bucarest et de Iași envoyaient un membre élu au Sénat roumain.

⁵⁹⁷ Mamina (I.), *op. cit.*, p. 59.

⁵⁹⁸ Cette loi prévoyait que les listes électorales et les cartes des électeurs concernant la composition, l'impression et la distribution étaient délivrées par les autorités judiciaires.

⁵⁹⁹ Chacun de ces départements élisaient 2 députés dans le I^{er} collège et 1 député dans les collèges II et III, et 2 sénateurs dans le I^{er} collège et 1 sénateur dans le II^{ème} collège.

⁶⁰⁰ Mamina (I.), *op. cit.*, p. 59.

⁶⁰¹ Iordachi (C.), « *La Californie des Roumains* ». *L'intégration de la Dobroudja du Nord à la Roumanie, 1878-1913*, Revue d'études pluridisciplinaires Balkanologie, vol. VI, décembre 2002, n°1-2, p. 195.

⁶⁰² Les dobroudjéens élisaient seulement quatre représentants parlementaires dans le département de Constanța, et quatre dans celui de Tulcea, soit un total de huit députés pour toute la Dobroudja. La Moldavie élisait pour sa part 79 députés, tandis que les provinces valachiennes de Munténie et Olténie en désignaient respectivement 75 et 29. La sous-représentation politique des Dobroudjéens est visible parce qu'un seul député représentait 1.859 électeurs dans le département de Tulcea, et 1.359 dans celui de Constanța, soit une moyenne de 1.609 votants par député dans la province. Alors qu'il y avait un député pour seulement 526 votes en Olténie, un pour 566 en Munténie, et un pour 307 en Moldavie.

Par la modification des articles 57 et 67 de la Constitution du 20 juillet 1917, fut adopté le principe du suffrage universel, égal, direct et obligatoire, avec scrutin de liste à la représentation proportionnelle. Ce principe fut mis en œuvre par le décret-loi du 14 novembre 1918, publié dans le Moniteur officiel le 16 novembre 1918, complété et modifié les 13 décembre 1918, 4 mars 1919, 2 juin 1919, 21 août 1919 et 18 octobre 1919, et interprété selon les instructions du 26 janvier 1919⁶⁰³. Après les élections de novembre 1919, le nombre de 568 députés et de 238 sénateurs parut trop important ; en conséquence, les décrets-lois concernant l'organisation et la procédure électorale ont été modifiés⁶⁰⁴, les 2 et 8 avril 1920⁶⁰⁵.

Le Gouvernement Ion I. I. C Brătianu a adopté la nouvelle loi électorale promulguée par le décret-loi n°1424 et publiée dans le Moniteur Officiel n°71 du 24 mars 1926⁶⁰⁶. La reconnaissance du vote universel supprima toutes les conditions de fortune, mais il imposa une série de conditions, comme : être citoyen roumain, de sexe masculin, avoir la maturité de jugement (étaient supposées la détenir les personnes majeures, âgées de 21 ans selon le Code civil pour les élections des députés, ou âgées de 40 ans pour les élections des sénateurs)⁶⁰⁷, l'aptitude intellectuelle et la dignité. Le vote était universel, égal, direct, obligatoire et secret⁶⁰⁸.

La loi électorale de mars 1926 introduisit des éléments nouveaux⁶⁰⁹ en ce qui concerne la centralisation des résultats⁶¹⁰. Le groupe qui obtenait 40% des votes était majoritaire et le seuil électoral était d'un minimum de 2%⁶¹¹. Les élections parlementaires de mai 1926, juillet 1927, décembre 1928, juin 1931, juillet 1932, décembre 1933, et décembre 1937 se sont

⁶⁰³ Mamina (I.), *op. cit.*, p. 60.

⁶⁰⁴ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain de 1859 à aujourd'hui), éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 153.

⁶⁰⁵ Selon cette loi électorale, le nombre des députés fut baissé à 369 et celui des sénateurs à 173. Les décrets - lois prévoyaient l'élection d'un député pour 50.000 citoyens et d'un autre par fraction supplémentaire de 30.000, et d'un sénateur pour 100.000 citoyens et d'un autre par fraction supplémentaire de 60.000 citoyens.

⁶⁰⁶ La loi électorale n°1.424 du 27 mars 1926 mit en œuvre les principes constitutionnels concernant le vote universel adopté en 1923. Sur le plan politique, la loi suivit la création d'une majorité parlementaire conçue pour assurer la stabilité et aider le gouvernement actuel, surtout en limitant le nombre de formations politiques représentées au Parlement.

⁶⁰⁷ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 153.

⁶⁰⁸ Mamina (I.), *op. cit.*, p. 62.

⁶⁰⁹ Concernant le système d'organisation, un rôle très important fut joué par les listes électorales incluant le nom de tous les électeurs ; elles étaient préparées par chaque commune. Ladite loi introduisit « la prime électorale », et le parti qui obtenait 40% des votes recevait 50% des mandats et participait au partage des autres sièges.

⁶¹⁰ Jusqu'alors, étaient élus les candidats qui obtenaient le plus grand nombre des votes dans un département. La nouvelle loi calculait le pourcentage pour chaque parti politique.

⁶¹¹ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 152.

déroulées en vertu des dispositions de ladite loi. Lors de l'établissement du régime autoritaire du Roi Carol II, la loi électorale de 1926 est tombée en désuétude ⁶¹².

La loi n°167 pour l'organisation d'administration locale du 3 août 1929, qui remplaçait la loi n°95 pour l'unification administrative du 14 juin 1925, donna le droit aux femmes de voter et d'être élues. En mars 1934, le Gouvernement Gheorghe Tătărescu adopta un projet de loi concernant l'administration publique qui modifia certains articles de la loi n°167 du 3 août 1929, en indiquant que pouvaient voter les femmes qui avaient fini leurs études, étaient fonctionnaires, veuves de guerre ou décorées du fait de la guerre ⁶¹³. Le 9 mai 1939, de nouvelles mesures électorales ⁶¹⁴, ont déterminé une restriction du corps électoral de 4,6 millions à 2 millions de participants ⁶¹⁵ sur une population de 17.781.786 (dont 12.981.324 roumains, selon le recensement de 29 décembre 1930).

Intéressons-nous à présent à la commune et à ses composantes, les villages.

§2 : La commune et les villages

La commune est le plus petit groupe politique et la plus petite sous-division de l'État roumain. La commune est un groupement d'individus établis sur un territoire avec le but initial de se défendre des ennemis et de satisfaire certains besoins qui découlent de la vie collective ⁶¹⁶. Comme l'observe l'historien français Augustin Thierry ⁶¹⁷, « *le mot commune exprimait il y a presque 700 ans un système de garanties analogue pour cette époque-là à ce qu'on comprend aujourd'hui par le mot constitution* » ⁶¹⁸.

Les communes rurales étaient et sont toujours composées d'un ou de plusieurs petits villages. Le village, comme disait l'historien roumain Nicolae Iorga, est la source de la vie administrative réelle ⁶¹⁹, mais elle n'a pas de personnalité juridique ⁶²⁰. Après l'avis des

⁶¹² Mamina (I.), *op. cit.*, p. 68.

⁶¹³ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op.cit.*, p. 130.

⁶¹⁴ Concernant l'extension du droit de vote aux femmes, cette loi leur a retiré le droit de candidater ;
- l'âge des électeurs était fixé à 30 ans, et non plus à 21, comme établi par la loi électorale de 1926 ;
- l'assemblée de députés fut réduite à 258 membres et le Sénat à 88 nommés et 88 élus pour une durée de 9 ans ;
- le droit de vote n'était accordé qu'à ceux qui savaient lire et écrire ;
- l'interdiction pour les prêtres de prendre part à la vie politique.

⁶¹⁵ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 141.

⁶¹⁶ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 143.

⁶¹⁷ Jacques Nicolas Augustin Thierry (né le 10 mai 1795 à Blois et mort le 22 mai 1856 à Paris), était un historien français qu'on lui doit la première étude critique des institutions communales françaises.

⁶¹⁸ Cité par Suliotis (C.-J.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Typographia Jurnalului « Curierul României », 1881, p. 69.

⁶¹⁹ Cité par Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 243.

⁶²⁰ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 248.

communes, c'est le préfet ⁶²¹ qui donnait son accord pour la naissance d'un petit village, pour la fusion de deux communes ou de deux petits villages, pour le passage d'un petit village d'une commune à une autre et pour le changement du siège communal d'un village à un autre ⁶²².

Avant la loi communale du 1^{er}/13 avril 1864, se trouve dans le chapitre III lettre *h* du Règlement Organique moldave du 1^{er} janvier 1832, la reconnaissance de la personnalité morale des communes ⁶²³. Un « *oubli* » de l'administration, selon Paul Kisseleff ⁶²⁴, était le fait d'avoir organisé uniquement les villes, mais le 31 mars 1864 intervint la loi communale n°394 pour l'administration des communes qui organisait tant les communes urbaines (les villes) que les communes rurales ⁶²⁵. L'administration de chaque commune fut confiée à une personne dénommée « maire », dont les attributions étaient déterminées par la loi ⁶²⁶. Selon la loi communale n°394, les communes rurales et urbaines avaient la personnalité juridique, et ses articles 10 à 17 énuméraient les obligations des communes ⁶²⁷. Les communes, ayant plus de 6.000 citoyens, devaient avoir un hôpital ou en construire un ⁶²⁸.

La plus grande réalisation de la période d'Alexandru Ioan Cuza a été l'adoption de ces deux lois d'organisation administrative proposées par le Gouvernement dirigé par Mihail Kogălniceanu : la loi n°394 pour les communes rurales et urbaines du 31 mars 1864 ⁶²⁹, publiée dans le Moniteur officiel le 1^{er}/13 avril 1864 et la loi n°396 pour la création des conseils départementaux et communaux du 2/14 avril 1864 ⁶³⁰. Chaque commune était

⁶²¹ Les décisions du préfet ne deviennent exécutoires qu'après l'approbation du ministère de l'Intérieur et la publication dans le Moniteur officiel. La Commission centrale de Focșani a élaboré en 1860 un projet de loi rurale, voté par l'Assemblée le 11/13 juin 1860, mais qui n'a pas été promulgué par le Prince Alexandru Ioan Cuza. Ce projet prévoyait la création de communes rurales considérées comme le principal moyen de développement du pays et d'émancipation de la population rurale.

⁶²² Rudescu (C.) et Botez (C.), Codul administrativ : cuprinzând norme administrative cu modificările, completările și rectificările intervenite până la data de 01 iulie 1945, însoțite de comentarii utile (Le code administratif : y compris les normes administratives avec les modifications, les ajouts et les rectifications nécessaires jusqu'au 1^{er} juillet 1945, avec les commentaires utiles), éd. Imprimeriile « Independența », 1945, p. 7.

⁶²³ Manițiu (O.), *op. cit.*, p. 53.

⁶²⁴ Le Comte Paul Kisseleff (Pavel Dmitrievitch Kisseliov), né à Moscou le 19 janvier 1788 et mort à Paris le 26 novembre 1872, a été général, puis ministre et enfin diplomate de l'Empire russe, qui a exercé aussi la fonction de gouverneur des principautés roumaines, de Moldavie et de Valachie, de 1829 à 1834.

⁶²⁵ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 161.

⁶²⁶ Bildirescu (G.-D.), *op. cit.*, p. 91.

⁶²⁷ Elles devaient avoir un siège appelé mairie ; elles devaient prendre soin des églises et des enfants abandonnés, construire une ou plusieurs écoles, avoir un corps de pompiers.

⁶²⁸ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012. p. 9.

⁶²⁹ La loi communale n°394 prévoyait comme condition pour la création d'une commune un nombre de 500 habitants. La commune et les unités administratives plus petites se collaient à une commune voisine.

⁶³⁰ Les deux lois ont consacré le principe de la décentralisation administrative en donnant au département et à la commune la personnalité juridique et des organes délibérants et exécutifs modernes : le conseil départemental, le préfet, encore un organe hybride nommé comité permanent, le conseil communal et le maire.

représentée par un conseil communal élu pour une période de 2 ans. L'administration de la commune était confiée au maire, qui avait aussi la qualité d'agent du pouvoir central ⁶³¹.

La loi n°394 du 31 mars 1864 concernant les communes rurales et urbaines a été modifiée le 13 mars 1874 ⁶³². Une des modifications spécifiées dans la loi du 13 mars 1874 était la taille de la commune. Si l'article 4 de la loi de 1864 mentionnait que pouvait constituer une commune un nombre moindre ou égal à 100 familles, dans la nouvelle loi du 13 mars 1874 une commune pouvait être constituée à partir de 500 contribuables ⁶³³.

La loi n°96 du 31 juillet/11 août 1894 pour l'organisation des communes urbaines soulignait que les communes urbaines et les communes rurales étaient organisées selon l'ancienne loi de 1864 ⁶³⁴. Les communes étaient dirigées par un organe collectif, le conseil communal élu par les citoyens, et par le maire, élu parmi les membres du conseil communal. Cette loi n°96 de 1894 mentionnait également que les communes urbaines avait la personnalité juridique, mais pas toutes, seules les communes urbaines (les villes chefs-lieux des départements) et d'autres communes (les municipales/municipalités), mentionnées dans un tableau spécialement créé par le ministère de l'Intérieur ⁶³⁵.

En 1904, grâce à l'initiative du ministre de l'Intérieur Vasile Lascăr, a été adoptée la loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 concernant l'organisation des communes rurales des communes rurales avec des dispositions, qui donnaient des prérogatives spéciales aux administrateurs des « *plăși* » et attribuaient aux notaires le statut d'agents du pouvoir central ⁶³⁶.

Selon le décret royal n°2.465 du 25 septembre 1925, le nombre des communes était de 8.275, dont 8.099 communes rurales, 91 communes qui n'étaient pas chefs-lieux du département, 68 communes urbaines et 17 municipales ⁶³⁷.

Dans la loi n°95 du 14 juin 1925 pour l'unification administrative, fut créée une nouvelle catégorie de communes urbaines, empruntées à l'organisation hongroise, les

⁶³¹ Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 44.

⁶³² Selon l'article 9 de la loi du 13 mars 1874, la commune devait prendre soin des églises et payer les prêtres ; les articles 11 et 12 affirmaient que la commune doit avoir une école propre pour les enfants et, en plus, il est évoqué dans l'article 13 que les communes urbaines devaient avoir leurs propres pompiers. L'article 14 de la loi mentionnée précisait aussi que les communes urbaines devaient avoir leurs propres hôpitaux. Selon l'article 114 de la loi du 13 mars 1874, le budget annuel est formé en tenant compte des dépenses suivantes : l'entretien de la maison communale ; les dépenses pour la publication ; le coût de l'abonnement du Moniteur officiel ; les salaires des fonctionnaires de la commune ; les salaires des professeurs ; les dépenses pour l'entretien des hospices pour les pauvres et les enfants abandonnés ; la clôture, l'entretien et le déplacement des cimetières ; les dépenses pour l'éclairage et le pavage des rues ; les dépenses pour l'architecture des communes et l'urbanisme.

⁶³³ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 88.

⁶³⁴ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 162.

⁶³⁵ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 163.

⁶³⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 206.

⁶³⁷ Văraru (M.), *Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain)*, éd. Socec, 1928, p. 305.

municipales, qui, par le nombre de leurs habitants et leur importance économique et culturelle, pouvaient exercer une grande influence sur le développement de l'État ⁶³⁸. A la suite de l'union de la Transylvanie, de la Bucovine et de la Bessarabie avec la Roumanie, a été intégrée en droit roumain l'organisation communale hongroise, qui jouissait d'une autonomie administrative plus grande et parfois disproportionnée par rapport aux autres ; ainsi, la commune hongroise détenait son propre drapeau ⁶³⁹. Le législateur roumain a été mis en difficulté devant la question de maintenir ou de supprimer les municipalités hongroises, mais finalement il a opté pour la première variante.

Selon l'article 3 du Chapitre I du Titre II du Code administratif de 1945, les communes étaient divisées en communes rurales et communes urbaines ⁶⁴⁰. Si les communes urbaines étaient des centres culturels et économiques importants et possédaient un nombre suffisant d'habitants, elles pouvaient être déclarées « *municipes* » dans les conditions fixées par la loi ⁶⁴¹.

Des subdivisions administratives des départements et des territoires, nommées « *ocoale* » en Moldavie et « *plăși* » ⁶⁴² ou « *plaiuri* » en Valachie, ont été créées par le prince Constantin Mavrocordat ⁶⁴³. Les autrichiens ont repris le nom pour dénommer chacune des quatre subdivisions d'un département, ayant à sa tête un « *ispravnic* » ⁶⁴⁴. Ce que nous allons approfondir ci-après.

§3 : Les sous-divisions administratives dénommées « *plăși* »

Selon la loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 intitulée « *loi pour l'organisation des communes rurales et pour l'administration des « *plăși* »* », d'un point de vue administratif, la « *plasa* » était une réunion de plusieurs communes. La « *plasa* » était une circonscription territoriale, géographique et administrative, faite pour l'exercice de compétences des organes de contrôle

⁶³⁸ Certaines municipalités ont été créées par cette loi : les municipalités de Bucarest, Ploiești, Brașov, Iași, Galați, Craiova, etc.

⁶³⁹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 181.

⁶⁴⁰ Rudescu (C.) et Botez (C.), *op. cit.*, p. 6.

⁶⁴¹ Rărăncescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 488.

⁶⁴² Le nom de « *plasa* », d'origine slave, est attesté historiquement dans le département Mehedinți sous le nom de « *Plasa lui Mihai Vodă* », avant l'occupation autrichienne de la fin du XVII^e siècle (1685).

⁶⁴³ Constantin Mavrocordat (né le 27 février 1711 à Constantinople et mort le 23 novembre 1769 à Iași), était un prince phanariote qui fut hospodar de Moldavie et de Valachie (les principautés roumaines alors vassales de l'Empire ottoman).

⁶⁴⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 22.

du pouvoir central ⁶⁴⁵. Elle avait le pouvoir de collecter des impôts et de rédiger des règlements ⁶⁴⁶.

Sous le régime d'Alexandru Ioan Cuza, après les lois d'organisation administrative de 1864, la « *plasa* » a continué de fonctionner au niveau intermédiaire, comme sous-division des départements, avec des attributions de surveillance et de contrôle des autorités communales ⁶⁴⁷. Mais, la « *plasa* » n'avait ni la personnalité juridique ⁶⁴⁸, ni un budget propre, ni un patrimoine, ni des revenus ou un organe délibératif comme le département. La « *plasa* » était dirigée ou administrée par un fonctionnaire appelé « *préteur* » ⁶⁴⁹ qui était nommé par décret royal, après avoir réussi l'examen de capacité, et était payé par le l'Etat central ⁶⁵⁰. Il surveillait l'exécution des lois et des règlements publics, effectuait des inspections et surveillait la façon de procéder des maires et des notaires des communes rurales ⁶⁵¹. Le prime préteur (adjoint-préteur) avait les mêmes attributions que le préteur : de surveillance, de contrôle, de vérification, de consultation, d'information, d'exécution, et de police administrative et judiciaire ⁶⁵².

La dénomination des chefs des « *plăși* » ainsi que leurs attributions ont subi certaines modifications : en 1867, ils furent investis d'attributions judiciaires en matière pénale et civile. La loi de 1892 a établi le statut de circonscription administrative des « *plăși* » ⁶⁵³.

Selon la loi n°167 sur l'administration publique locale du 3 août 1929, le prime préteur administrait les « *plăși* » sous les ordres du préfet ⁶⁵⁴. Il devait être licencié en droit et avoir

⁶⁴⁵ Gruia (I.-V.), *op. cit.*, p. 206.

⁶⁴⁶ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 140.

⁶⁴⁷ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 102.

⁶⁴⁸ Gruia (I.-V.), *op. cit.*, p. 206.

⁶⁴⁹ Rărăncescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 487.

⁶⁵⁰ Zotta (P.), Noțiuni de drept constituțional, administrativ și legi speciale de poliție (Notions de droit constitutionnel, administratif et les lois spéciales de police), éd. Institutul de Arte Grafice « Universala », 1919, p. 46.

⁶⁵¹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 141.

⁶⁵² Gruia (I.-V.), *op. cit.*, p. 213.

⁶⁵³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 232.

⁶⁵⁴ La « *plasa* » a été maintenue comme niveau intermédiaire entre les départements et les communes. Elle a été connue dans l'espace roumain à partir du XV^{ème} siècle, mais elle a été fonctionnelle du temps des Règlements Organiques promulgués le 13 juillet 1831 en Valachie et le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie, et dans la période de la Convention de Paris du 7/19 août 1858. Depuis, elle est restée sans personnalité juridique, étant gérée d'abord par un sous-préfet, par un inspecteur communal en 1904 et par un administrateur de « *plasa* » à partir de 1908, avec le rôle d'exécuter les ordres de l'administration centrale et de surveiller l'administration communale. La tendance de la législation roumaine a été de donner aux sous-préfets plus de compétences et de renforcer le niveau intermédiaire de la « *plasa* ». Ce fait a été vu comme une forme de centralisation d'immixtion gratuite du centre dans les affaires communales. Si, juste après les lois de 1864 concernant la création des communes et des conseils communaux et départementaux, le nombre des « *plăși* » étaient de 163, et en 1872 de 164, en 1896 leur nombre a été réduit à 119, mais par la loi communale de 1908, le nombre des « *plăși* » a de nouveau augmenté pour atteindre 372.

une expérience de 3 ans minimum ⁶⁵⁵. Dans la Constitution de 1923, la « *plasa* » a été éliminée ⁶⁵⁶ par l'article 4 du Titre I : « *le territoire de la Roumanie est divisé en départements, et les départements en communes* ». Mais, dans l'article 5, la loi n°95 pour l'unification administrative du 14 juin 1925, les départements furent divisés en « *plăși* », qui incluaient les communes, et les communes urbaines divisées en secteurs. Selon l'alinéa II de l'article 5 de la même loi, les « *plăși* » et les secteurs n'avaient pas la personnalité juridique ⁶⁵⁷, en revanche, selon l'alinéa 1 de l'article 9 de la même loi, les départements et les communes ont la personnalité juridique. Mais, finalement, le législateur a consacré la personnalité juridique aux secteurs en 1926 ⁶⁵⁸.

Selon la loi n°167 pour l'organisation de l'administration locale du 3 août 1929, la « *plasa* » était une subdivision administrative et de contrôle, sans personnalité juridique, qui comprenait plusieurs communes. Tout changement territorial des « *plăși* » était décidé par la décision du résident royal sur un rapport du préfet. La « *plasa* » était gouvernée par un préteur, nommé par décision ministérielle ⁶⁵⁹. Il contrôlait la façon dont les maires, les délégués des villages, les notaires et les autres fonctionnaires communaux exerçaient leurs attributions ⁶⁶⁰.

On trouve, dans l'article 103 du chapitre III, intitulé « *Plasa* », du Code administratif de 1945, la définition suivante de la « *plasa* » : « *une sous-division administrative et de contrôle qui inclut plusieurs communes. Chaque modification territoriale des « plăși » se fait par la décision du ministère de l'Intérieur sur la base du rapport de préfet* » ⁶⁶¹.

⁶⁵⁵ Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale (L'organisation administrative et territoriale et l'évolution législative dans le domaine de l'administration publique locale)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 6.

⁶⁵⁶ Teodorescu (A.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 101.

⁶⁵⁷ Mais, en 1926, dans l'article 1 de la loi « *Pour l'organisation de l'administration communale de la ville de Bucarest* », le législateur a consacré la personnalité juridique des secteurs, la capitale étant divisée en 4 secteurs. L'article 16 de ladite loi indiquait que cette division en secteurs, dotés de la personnalité juridique, avait pu être adoptée par d'autres municipalités du pays.

⁶⁵⁸ Manițiu (O.), *Persoanele morale de drept administrativ : cu o privire istorică asupra vechilor legiuri românești (Personnes morales du droit administratif : avec une illustration historique des vieilles lois roumaines)*, éd. Institutul de Arte Grafice « Caragiale », 1929, p. 56.

⁶⁵⁹ Il était le représentant du gouvernement et le chef de la police dans la « *plasa* ». Il prenait des mesures pour prévenir les infractions et veillait à l'ordre public. En tant qu'organe du « *ținut* », le préteur était responsable de la supervision et du contrôle des actes d'administration des communes urbaines et des communes rurales qui n'étaient pas chefs-lieux du département.

⁶⁶⁰ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 9.

⁶⁶¹ Rudescu (C.) et Botez (C.), *Codul administrativ : cuprinzând norme administrative cu modificările, completările și rectificările intervenite până la data de 01 iulie 1945, însoțite de comentarii utile (Le code administratif : y compris les normes administratives avec les modifications, les ajouts et les rectifications nécessaires jusqu'au 1^{er} juillet 1945, avec les commentaires utiles)*, éd. Imprimeriile « Independența », p. 33.

Le département (« *județ* » en roumain) est, quant à lui, une personne morale et juridique⁶⁶² ; la division administrative en « *județe* » existait depuis le XIV^{ème} siècle en Valachie⁶⁶³. Il nous reste à découvrir la continuité inachevée du processus de la décentralisation dans les départements roumains, comme symbole d'une décentralisation incomplète.

§4 : Le département

C'est l'adoption des lois n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des Conseils départementaux et communaux et n°394 pour les communes rurales et urbaines du 1^{er}/13 avril 1864 qui a marqué la naissance de l'administration de type moderne dans l'espace roumain. Par-delà la reconnaissance à la commune et au département de la personnalité juridique, l'appellation traditionnelle de « *département* », « *județ* » en roumain (provenant de Valachie), fut maintenue et généralisée, même si, au moment du débat, a été proposé le remplacement du nom « *județ* » par « *district* »⁶⁶⁴. Il faut préciser que la personnalité juridique des départements n'a pas été affirmée dans ces lois, mais elle a été déduite de l'existence du patrimoine départemental, du budget des ressources et des dépenses du département ; et surtout les articles 58 et 59 de la loi n°396 du 2/14 avril 1864, habilitaient le conseil départemental à conclure des transactions concernant la richesse du département et à autoriser à représenter le département en justice⁶⁶⁵.

L'existence du département était fondé sur l'article 4 de la Constitution du 1^{er}/13 juillet 1866⁶⁶⁶. L'administration départementale était composée par le préfet, le conseil départemental et le comité permanent⁶⁶⁷. Le département était organisé sur le même principe

⁶⁶² Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 179.

⁶⁶³ La Moldavie et la Transylvanie avaient le même système, mais leurs divisions étaient appelées « *ținuturi* » et « *megieșuri* » (« *comitat* » en roumain moderne). Chaque « *Judée* » ou « *tenue* » était dirigé par un « *Jude* » nommé par le voïvode, doté de pouvoirs administratifs, fiscaux et judiciaires. Avec la création de la Roumanie, les « *județe* » modernes font leur apparition au début du XIX^e siècle. Étendus au début du XX^{ème} siècle à l'ensemble des pays roumanophones, les nouveaux départements conservent l'étendue territoriale des anciens « *județe, ținuturi et megieșuri* », mais sont organisés selon le modèle français, avec un préfet qui représente le Gouvernement et un Conseil général élu.

⁶⁶⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 209.

⁶⁶⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 210.

⁶⁶⁶ Bildirescu (G.-D.), Elemente de drept public și administrativ (Eléments de droit public et administratif), éd. Tipografia Frați Benvenisti, 1885, p. 58.

⁶⁶⁷ Suliotis (C.-J.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Typographia Jurnalului « *Curierul României* », 1881, p. 53.

du dualisme des organes, ayant comme organe délibératif le conseil départemental, et comme organes exécutifs la délégation départementale et le préfet ⁶⁶⁸.

Le 14 mars 1880, l'État roumain devint Royaume, et à partir de ce moment, la Roumanie fut divisée en 35 départements ; chacun était dirigé par un préfet.

En décembre 1925, a été adopté le décret royal n°3.832 du 21 décembre 1925 par lequel le territoire de la Roumanie était découpé en 71 départements, 498 « *plăși* », 8.879 communes, dont 71 communes urbaines chefs-lieux de départements, 94 communes urbaines qui n'étaient pas chefs-lieux du département, 10 communes suburbaines et 8.704 communes rurales ⁶⁶⁹. Le décret a été critiqué par le Parti National parce qu'il promouvait le principe du centralisme dans les provinces unies. Il réduisait aussi le nombre des conseillers départementaux et communaux ⁶⁷⁰.

Selon l'article 228 de la loi n°167 pour l'organisation de l'administration locale du 3 août 1929, le conseil départemental élaborait des règlements pour le département, dont la violation était sanctionnée par une amende d'au moins 5.000 lei ⁶⁷¹. Selon l'article 229, pour l'élaboration de ces règlements ⁶⁷², le conseil départemental demandait l'avis de la commission administrative du département. Selon le recensement de 1930, la Roumanie comptait 71 départements ⁶⁷³.

La nouvelle loi administrative n°569 du 27 mars 1936 divisait le territoire roumain en départements et communes rurales, suburbaines et urbaines, dotés de la personnalité juridique, d'un patrimoine propre et d'organes dirigeants propres ⁶⁷⁴.

⁶⁶⁸ Gruia (I.-V.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1934-1935, p. 206.

⁶⁶⁹ Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 69.

⁶⁷⁰ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), *Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain de 1859 à aujourd'hui)*, éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 110.

⁶⁷¹ Dans la période d'avant la Grande Guerre, le *leu* était coté dans les bourses internationales, faisant partie des devises les plus puissantes du continent européen. En 1914, le *leu* était équivalent au franc suisse et au franc français, et une livre était achetée 25,5 *lei*, tandis que le dollar américain était plus faible et coûtait environ 5 *lei*. La décision politique de la Grande Union du 1^{er} décembre 1918 a trouvé le *leu* affaibli du fait de l'inflation spécifique à la guerre. Cependant, la monnaie nationale de la Roumanie et le système monétaire qui la sous-tendait étaient suffisamment solides pour couvrir les coûts de l'unification monétaire et de l'intégration économique de la Transylvanie, de la Bucovine, de la Bessarabie et du Banat dans le Royaume de Roumanie.

⁶⁷² L'organe d'exécution de ces règlements est le préfet, qui surveillait aussi la publication de ces règlements. Les règlements départementaux prenaient en compte l'organisation des services départementaux, les mesures de sécurité contre les incendies, les pompiers ruraux, la salubrité publique, les routes, les taxes pour les routes départementales, les taxes pour les marchés publics, etc.

⁶⁷³ Văraru (M.), *Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain)*, éd. Socec, 1928, p. 303.

⁶⁷⁴ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 79.

Par la loi n°187 sur l'administration publique du 14 août 1938, le département fut dissous en tant qu'unité administrative autonome. Selon cette loi, le département était une circonscription administrative et de contrôle sans personnalité juridique, dirigée par un préfet qui était nommé par décret royal. Le résident royal pouvait suspendre ou annuler les décisions du préfet en cas de violation de la loi ou d'abus de pouvoir ⁶⁷⁵. Le nouveau Gouvernement, installé le 4 septembre 1940, suspendit la Constitution de 1938 et dissolva les « *ținuturi* » en recréant, par le décret-loi n°3.219 du 21 septembre 1940, le département comme unité administrative territoriale décentralisée, dotée de la personnalité juridique ⁶⁷⁶.

Les grands professeurs roumains d'antan, MM. Constantin G. Dissescu et Paul Negulescu, ont saisi que le vrai problème n'était pas de choisir entre la centralisation absolue et la décentralisation complète, mais d'établir le bon degré de décentralisation pour le bon fonctionnement de l'administration tant au niveau central que local. Entre ces deux extrêmes, il existe un degré de tutelle administrative, qui se réfère au contrôle exercé par le pouvoir central sur les actes des autorités locales décentralisées, sans lequel les actes ne sont pas exécutoires.

§5 : Les contrôles exercés sur l'administration publique

La tutelle administrative s'exerçait sur les établissements publics dotés de la personnalité juridique et sur les personnes juridiques territoriales de droit public, comme les départements et les communes ⁶⁷⁷. Le centre détenait de droit la tutelle administrative sur les actes des conseils communaux et départementaux. Le centre n'exerçait pas un contrôle hiérarchique sur les conseils communaux et départementaux parce qu'ils étaient élus et disposés donc d'une véritable autonomie administrative et financière. Le Parlement leur reconnaissait un pouvoir de décision. En parlant du centre, on pense aux autorités qui détenaient le droit de tutelle administrative comme : le Monarque, les ministres, les préfets et la délégation permanente départementale ; cette dernière l'exerçait seulement à l'égard des actes des conseils des communes rurales et urbaines, qui n'étaient pas chefs-lieux du département ⁶⁷⁸.

⁶⁷⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 9.

⁶⁷⁶ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 86.

⁶⁷⁷ Răincescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 201.

⁶⁷⁸ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 200.

Dans certains cas, pour des actes exceptionnellement importants ⁶⁷⁹, comportant des enjeux pour le département ou pour la commune, la loi demandait une approbation supérieure. Cette approbation n'exprimait pas le contrôle hiérarchique, mais l'exercice de la tutelle administrative. Si les actes élaborés par les conseils départementaux ou communaux nécessitaient l'approbation d'une autorité supérieure, cette autorité les approuvait ou les désapprouvait, sans pouvoir les modifier ⁶⁸⁰. Ils ne pouvaient être modifiés que par le conseil qui les avait élaborés ⁶⁸¹. Si la loi ne le prévoyait pas, il n'y avait pas besoin de demander l'approbation d'une autorité supérieure pour un acte élaboré par le conseil ⁶⁸². Dans l'article 36 du Règlement Organique (promulgué le 13 juillet 1831 en Valachie et le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie), se trouvaient les prémisses de la tutelle administrative et du contrôle hiérarchique ⁶⁸³. La tutelle administrative ne devait pas concerner la totalité des actes administratifs, mais être réservée aux cas prévus dans les lois. On peut donc évaluer la décentralisation en fonction des autorités autorisées à exercer la tutelle ⁶⁸⁴.

La tutelle administrative est différente du contrôle administratif ordinaire parce que la première a seulement la possibilité d'approuver ou de rejeter les actes administratifs, sans y introduire de modifications. En fonction de la façon d'exercer la tutelle administrative, s'évalue le degré de décentralisation d'une organisation administrative ⁶⁸⁵.

Le contrôle sur les collectivités locales est indispensable, quel que soit le système administratif, centralisé ou décentralisé. Il est impératif qu'il existe des rapports entre les collectivités locales, communes, départements et le centre. Dans les pages suivantes, on va analyser toutes les formes de contrôle qui existaient dans l'administration publique roumaine : le contrôle politique (**A**), le contrôle administratif et hiérarchique (**B**), la tutelle administrative (**C**) et le contrôle juridictionnel des actes administratifs (**D**), ainsi que leur rapport avec la décentralisation territoriale durant la période monarchiste.

A) Le contrôle politique

⁶⁷⁹ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 195.

⁶⁸⁰ Teodorescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 430.

⁶⁸¹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 431.

⁶⁸² Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 432.

⁶⁸³ Botez (C.-M.), Contenciosul obiectiv în dreptul administrativ : teza de doctorat în drept (Contentieux objectif en droit administratif : thèse de doctorat en droit), éd. Tipografia « Estetica », 1940, p. 38.

⁶⁸⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 200.

⁶⁸⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 199.

La politique est la science et l'art de gouverner un Etat, ainsi au niveau social global, l'Etat n'est qu'un exposant d'une politique commune de la communauté qu'il représente ⁶⁸⁶. Le contrôle politique est réalisé par le Parlement. Ce contrôle a par excellence un caractère politique lorsqu'il contrôle l'activité exécutive, non seulement sur la base de considérations juridiques, mais aussi sur des motivations politiques d'opportunité ⁶⁸⁷.

Est contrôle politique exercé sur l'administration tout contrôle qui inclut, conditionne ou détermine les décisions de l'administration publique et qui n'a ni caractère juridique, ni caractère administratif.

Les limites, le contenu et le sens du contrôle politique sont imprécis et ils assimilent parfois les caractéristiques formelles des contrôles juridiques ou administratifs ⁶⁸⁸.

Le contrôle politique exercé par le pouvoir législatif sur l'administration comporte des caractéristiques distinctes. Durant la période monarchique, selon les Constitutions de 1923 et de 1938, le contrôle parlementaire sur l'administration publique était exercé par la Chambre des Députés, par le Sénat et par les commissions de spécialité, ou provoqué par l'action de leurs membres ⁶⁸⁹. Les députés et sénateurs intervenaient à la demande ou sur initiative propre, pour défendre des intérêts strictement individuels ou collectifs ⁶⁹⁰.

L'action des partis politiques sur l'administration se manifeste par le contrôle exercé à travers le pouvoir législatif et aussi au moyen des déclarations ou des manifestations qui conditionnent et déterminent les actes du Gouvernement, et par conséquent, les actes de l'Administration publique. Le contrôle politique sur l'administration est compensé par le contrôle que l'administration publique exerce à son tour, par l'influence qu'elle peut avoir sur les décisions politiques. L'administration influence et détermine la politique de l'exécutif en préparant ses décisions.

Sous le régime du maréchal Antonescu, la Roumanie a connu un modèle très centralisé, le rôle des préfets était consolidé, étant nommés directement par des décrets du maréchal Antonescu. En plus, le contrôle de l'administration locale s'est renforcé par la création des 11 directorats administratifs.

⁶⁸⁶ Sidor (D.), *Cum percepem puterea politică (Comment on perçoit le pouvoir politique)*, éd. Virtuală, 2013, p. 9.

⁶⁸⁷ <https://www.senat.ro/pagini/control/control.htm>

⁶⁸⁸ Duculescu (V.) et Duculescu (G.), *Revizuirea Constituției : istoric, drept comparat, documente, opinii (La révision de la Constitution : histoire, droit comparé, documents, opinions)*, éd. Lumina Lex, 2002, p. 247.

⁶⁸⁹ Șesan (A.), *Aspecte din istoria aparatului financiar din R.P.R (Aspects de l'appareil financier de R.P.R)*, éd. Științifică, 1958, p. 95.

⁶⁹⁰ Ce qui peut déclencher certains travaux, la prestation d'un service, l'élimination d'un obstacle administratif, la révocation d'une décision, etc. La réponse, que cette action individuelle des membres du pouvoir législatif peut recevoir, dépend en grande partie de leur personnalité ou du parti auquel ils appartiennent.

B) Le contrôle administratif et hiérarchique

Les collectivités locales qui n'ont aucun contact avec le centre, ont une totale indépendance dans leurs actions. Par la surveillance hiérarchique, le centre entretient des rapports avec les fonctionnaires des collectivités, communes et départements et contrôle tous les actes de ceux-ci. Par exemple, les actes produits par le préfet étaient contrôlés au centre par le ministère de l'Intérieur, dont le préfet dépend ⁶⁹¹.

Par hiérarchie, on entend le rapport de supériorité qui existe entre les diverses autorités de la même catégorie ou entre les fonctionnaires. La hiérarchie commence par l'autorité supérieure, qui est le ministre, et continue jusqu'aux autorités et personnes de grade inférieur. Le contrôle hiérarchique s'exerce sur tous les agents qui font partie de la hiérarchie et aussi sur leurs actes ⁶⁹². En plus de la compétence des ministres d'adopter des actes normatifs propres, ils ont le droit de contrôle et de tutelle sur les actes des agents administratifs inférieurs. Le contrôle s'exerce sur les autorités administratives sans personnalité juridique et suppose la possibilité d'approuver, d'annuler et de modifier les actes, alors que la tutelle implique que le rôle des ministres est d'approuver ou de rejeter les actes des établissements publics sans la possibilité de modifier l'acte. Dans la pratique administrative, le contrôle représente la règle, étant exercé en vertu de la supériorité hiérarchique, tandis que la tutelle est l'exception, ayant besoin d'une réglementation légale spéciale ⁶⁹³.

Le contrôle administratif et hiérarchique est exercé par tout supérieur hiérarchique sans être spécialement et expressément indiqué dans une loi ⁶⁹⁴. Le contrôle s'exerce sur les fonctionnaires et sur les autorités, qui n'ont pas de personnalité juridique et qui constituent la hiérarchie administrative. Il implique le pouvoir d'approbation, de suspension, d'annulation, de réforme et de modification de la décision du subordonné et celui de la remplacer par une autre ⁶⁹⁵. Le contrôle administratif et hiérarchique s'exerce à tout moment car il vérifie et surveille l'application de la loi et le respect de la légalité des actes par l'administration locale ⁶⁹⁶. Le contrôle administratif et hiérarchique est comme une chaîne qui va de tous les

⁶⁹¹ Teodorescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 425.

⁶⁹² Gănescu (I.), Călăuza administrativă : notiuni de drept constituțional, administrativ și penal, procedura penală și civilă, precum și diferite legi și regulamente administrative (Guide administratif : notions du droit constitutionnel, administratif et pénal, procédure pénale et civile, et les différents lois et règlements administratifs), éd. Atelierele Grafice « Universala » Iancu Ionescu, 1915, p. 120.

⁶⁹³ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 155.

⁶⁹⁴ Rărinescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 200.

⁶⁹⁵ Rărinescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 201.

⁶⁹⁶ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 256.

supérieurs d'une hiérarchie administrative vers les subordonnés ; ce qui inclut le droit de vérifier, modifier, annuler et approuver les actes de ces derniers. A la différence de la tutelle administrative, qui ne peut être exercée que par une autorité prévue par la loi, le contrôle hiérarchique peut être exercé par tous les fonctionnaires supérieurs d'une hiérarchie ⁶⁹⁷.

Le contrôle administratif et hiérarchique est exercé par le supérieur de façon spontanée ou à la suite d'une plainte d'une personne intéressée. Cette dernière formule est nommée le recours hiérarchique et n'a pas un caractère juridictionnel ⁶⁹⁸. Le pouvoir central exerce le droit de contrôle hiérarchique sur les actes d'autorité pris par les conseils communaux, parce qu'il les considère comme faisant partie de la hiérarchie du ministère de l'Intérieur ⁶⁹⁹.

La loi administrative n°187 du 14 août 1938 organisait le contrôle administratif et hiérarchique et la tutelle administrative. L'article 192 de cette loi précisait que le contrôle administratif et hiérarchique est exercé par le ministère de l'Intérieur, par le préfet et par le préteur ⁷⁰⁰. Par l'article 192 de la loi de 1938 pour l'organisation administrative, étaient réglementés la tutelle administrative et le contrôle administratif et hiérarchique. La loi décidait aussi quels étaient les organes dotés de la tutelle administrative ou du contrôle administratif ; chaque organe exerçait le contrôle dans l'ordre hiérarchique établi par la loi ⁷⁰¹.

En plus du contrôle administratif et hiérarchique, il existe le contrôle de tutelle administrative, en vue de maintenir les autorités locales dans le respect de la loi, et pour défendre un intérêt public supérieur.

C) La tutelle administrative

La notion de tutelle administrative est inspirée de celle de la tutelle civile ; la personne morale soumise à la tutelle étant alors considérée en quelque sorte comme « *mineure* ». Par la tutelle administrative, on entend l'ensemble des contrôles exercés sur l'activité d'une personne morale ou de ses agents par les agents du pouvoir central. Ce contrôle, limité selon la loi, se manifeste sur leurs actes les plus importants et leurs actes délibérants ⁷⁰². Il y a plusieurs degrés dans l'échelle de la tutelle administrative qui dépendent du système administratif centralisé ou décentralisé. Dans un système administratif décentralisé, la tutelle

⁶⁹⁷ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 432.

⁶⁹⁸ Rărinescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 194.

⁶⁹⁹ Văraru (M.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Socec, 1928, p. 346.

⁷⁰⁰ Représentant du centre ayant des attributions administratives et de police dans une « *plasa* ».

⁷⁰¹ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 256.

⁷⁰² Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 252.

administrative sera réduite au minimum. En revanche, dans un système administratif centralisé, la tutelle administrative sera renforcée ⁷⁰³.

La source législative de la tutelle administrative se trouve dans le chapitre III de la loi « sur l'approbation et l'intervention du Prince ou du pouvoir législatif au sujet des actes du conseil départemental ». Une faible détente fut ressentie en 1883 quand, même si la tutelle « *a priori* » était maintenue comme règle générale, les actes de gestion concernant les petites valeurs s'en détachaient ⁷⁰⁴. En 1894, n'ont été maintenus sous tutelle que les actes de gestion qui dépassaient 20.000 lei ⁷⁰⁵.

La plupart des auteurs considèrent la loi n°95 d'unification administrative du 14 juin 1925 comme centralisatrice, à cause du renforcement de la tutelle du pouvoir central sur l'administration locale ⁷⁰⁶. Ainsi, la dissolution des conseils départementaux et communaux était demandée par les autorités mentionnées dans l'article 352 de ladite loi, mais seulement dans des cas limités et visés par l'article 351. L'autorité supérieure ne travaillait pas au nom de l'autorité locale. Elle approuvait uniquement les actes des autorités locales prévus par la loi ⁷⁰⁷. Lorsque la loi s'occupait de ces actes, elle déterminait toujours quelle était l'autorité de l'État ou le représentant du centre, qui exerçait la tutelle administrative. Par exemple, dans l'article 215 de la loi n°95 relative à l'unification administrative du 14 juin 1925, dans le Chapitre intitulé « *Biens et travaux* » ⁷⁰⁸, la vente et le contrat de location étaient réalisés par les conseils communaux et départementaux, par licitation publique ⁷⁰⁹, et ce, conformément aux dispositions des lois spéciales ⁷¹⁰.

⁷⁰³ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 255.

⁷⁰⁴ Les conseils pouvaient faire des emprunts jusqu'à 10.000 lei ainsi que décider de l'exécution des travaux publics jusqu'à 20.000 lei.

⁷⁰⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 226.

⁷⁰⁶ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012. p. 14.

⁷⁰⁷ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 197.

⁷⁰⁸ Teodorescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 427.

⁷⁰⁹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 428.

⁷¹⁰ Les licitations jusqu'à la 20^{ème} partie des revenus annuels des communes étaient approuvées par la délégation permanente communale, qui était une émanation du conseil communal. Les licitations entre la 20^{ème} et la 10^{ème} partie des revenus annuels des communes étaient approuvées par le conseil communal, mais les licitations dépassant la 10^{ème} partie des revenus annuels des communes étaient approuvées par la délégation permanente départementale, qui était investie du droit de tutelle administrative sur cet acte de licitation. On trouve la même situation pour les départements ou les licitations jusqu'à la 20^{ème} partie des revenus annuels du département étaient approuvées par la délégation permanente départementale, les licitations entre la 20^{ème} et la 10^{ème} partie des revenus annuels des départements étaient approuvées par le conseil départemental, mais les licitations dépassant la 10^{ème} partie des revenus annuels des départements étaient approuvées par le ministère de l'Intérieur avec l'avis du Conseil Supérieur Administratif.

Finalement, la tutelle administrative devint juridique, mais elle resta très puissante jusqu'en 1933, lorsque la loi n°1131 du 13 avril 1933 qui a modifié la loi d'organisation du comité central et des comités locaux, réduisit le contrôle tutélaire ⁷¹¹.

La loi n°167 sur l'administration publique locale du 3 août 1929 contenait également des dispositions relatives à la tutelle et au contrôle des administrations locales, en définissant ainsi, par l'article 323, les organes de la tutelle administrative : la délégation du conseil de la commune rurale ⁷¹² ; la délégation du conseil de département et son président ⁷¹³ ; les comités locaux de révision qui exerçaient la tutelle sur les départements et les villes-chefs-lieux des départements dans le premier cas, et dans le second cas, sur les administrations inférieures : communes urbaines et rurales ⁷¹⁴ ; le comité central de révision ⁷¹⁵ ; le ministère de l'Intérieur et le Conseil des ministres, dans les conditions établies par la loi ⁷¹⁶.

En ce qui concerne la tutelle administrative, selon la loi administrative n°187 du 14 août 1938, ses organes étaient le ministère de l'Intérieur, le préfet, le Roi et le Parlement. Par exemple, l'article 106 de ladite loi de 1938 précisait : « *les budgets des administrations locales sont soumis à l'approbation du préfet pour les communes rurales et les villes qui ne sont pas des chefs-lieux, à celle du maire pour les villes et à celle du ministère de l'Intérieur pour les villes chefs-lieux et les stations balnéaires* » ⁷¹⁷. Il existe un autre exemple de tutelle administrative illustrant le rôle du Roi, puisque c'est lui qui a approuvé la proposition du ministère de l'Intérieur et les règlements de la municipe de Bucarest par décret royal. Une nouvelle autorité centrale, qui intervint pour produire des actes de tutelle administrative, fut le Parlement. Cette disposition se trouvait dans l'article 174 de ladite loi qui mentionne : « *les prêts des communes se décident par leurs conseils, mais si la valeur des prêts dépasse le 5^{ème} des revenus de la commune, l'approbation est accordée par la loi* ». Et voilà l'intervention tutélaire du Parlement prévue par la loi ⁷¹⁸. Le législateur a établi une présomption « *juris et*

⁷¹¹ Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. I^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 620.

⁷¹² Composée de membres provenant de plusieurs villages et du maire, qui exerce la tutelle administrative des villages de la commune sous la surveillance de la délégation départementale.

⁷¹³ Qui exercent la tutelle sur les communes urbaines, rurales et sur les villages du département.

⁷¹⁴ Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 77.

⁷¹⁵ Qui était la cour d'appel et de contrôle pour l'exercice de la tutelle par des comités locaux de révision sur les départements et les villes-chefs-lieux des départements.

⁷¹⁶ Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale (L'organisation administrative et territoriale et l'évolution législative dans le domaine de l'administration publique locale)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 6.

⁷¹⁷ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 197.

⁷¹⁸ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 198.

de jure »⁷¹⁹, et si l'autorité tutélaire ne se prononçait pas dans un délai de 30 jours ; une fois passé ce délai, l'acte était considéré comme approuvé⁷²⁰. L'acte tutélaire relevait de deux volontés : celle de l'autorité qui prenait d'acte contrôlé et celle de l'autorité supérieure qui l'acceptait ; ces deux volontés donnaient naissance à un seul acte⁷²¹. Doit être soulignée la distinction entre la tutelle « *a priori* », dans le cas où l'effectivité d'un acte était conditionnée par l'approbation d'un organe supérieur (parfois tacite à l'expiration du délai), et la tutelle « *a posteriori* »⁷²², dans le cas où les actes pouvaient être annulés par le Roi, le Parlement, le ministre, la délégation départementale ou le préfet, après leur entrée en vigueur⁷²³.

Les actes, soumis à la tutelle administrative, ne devenaient exécutoires qu'après avoir obtenu l'approbation de l'autorité supérieure⁷²⁴.

En janvier 1942, fut modifiée la loi pour l'organisation du ministère de l'Intérieur de 1936 par la création d'une nouvelle circonscription de déconcentration de l'administration centrale nommée l'Inspectorat général administratif. À partir de février 1943, les inspecteurs généraux pouvaient exercer la tutelle administrative sur les actes des organes de l'administration publique locale⁷²⁵.

Si le rôle de la tutelle administrative fut d'harmoniser les intérêts généraux de l'État avec les intérêts locaux⁷²⁶, le principe de légalité était fondé sur la présomption selon laquelle les actes administratifs étaient considérés légalement édictés jusqu'à ce qu'il n'en soit pas décidé autrement par le juge administratif ; ainsi, l'acte administratif était illégal dès qu'il avait été déclaré comme tel par une juridiction administrative roumaine.

D) Le contrôle juridictionnel des actes administratifs

En sa qualité d'autorité administrative, l'État travaillait avec des fonctionnaires ; il rédigeait des actes d'autorité publique ou des actes administratifs et des actes de gestion par

⁷¹⁹ On dit d'une présomption qu'elle est *juris et de jure* lorsqu'elle est absolue et ne peut être combattue par une preuve contraire.

⁷²⁰ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 198.

⁷²¹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 199.

⁷²² Par exemple, une connaissance « *a priori* » est une connaissance logiquement antérieure à l'expérience. Dans la pensée de Kant, c'est aussi une connaissance indépendante de l'expérience. Cela s'oppose à une connaissance « *a posteriori* », empirique, factuelle, qui est issue de l'expérience.

⁷²³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 200.

⁷²⁴ Gănescu (I.), Călăuza administrativă : notiuni de drept constituțional, administrativ și penal, procedura penală și civilă, precum și diferite legi și regulamente administrative (Guide administratif : notions du droit constitutionnel, administratif et pénal, procédure pénale et civile, et les différents lois et règlements administratifs), éd. Atelierele Grafice « Universala » Iancu Ionescu, 1915, p. 122.

⁷²⁵ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 97.

⁷²⁶ Gruia (I.-V.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1934-1935, p. 232.

lesquels il gérait, conservait, augmentait ou diminuait son patrimoine, comme chaque particulier. La principale forme concrète, dans laquelle l'administration publique locale exerçait son activité, était représentée par l'acte juridique ; ainsi l'administration publique locale adoptait des actes d'autorité et concluait des actes de gestion. La différence entre les deux était que les actes d'autorité publique étaient exécutoires, révocables, et jouissaient du privilège d'exécution préalable. Les actes d'autorité se divisaient en actes de gouvernement⁷²⁷, actes réglementaires ou règlements administratifs⁷²⁸, actes d'administration pure⁷²⁹ et actes administratifs de nature juridique⁷³⁰. Pour être valable et exécutoire, l'acte administratif devait remplir les conditions suivantes : l'acte devait être rédigé par une autorité administrative⁷³¹ ; l'acte devait être écrit ; l'acte devait être signé et daté pour vérifier l'authenticité de la compétence du fonctionnaire qui l'avait rédigé⁷³² ; si les actes d'administration ne concernent que des intérêts simples, ils ne rentraient pas dans la compétence des juridictions ordinaires, et les parties lésées pouvaient s'adresser aux organes administratifs supérieurs⁷³³, mais pas à la justice⁷³⁴.

Les actes du conseil communal et départemental pouvaient être d'autorité (règlements administratifs et ordonnances) et de gestion. Il était interdit au conseil de délibérer sur des affaires qui n'entraient pas dans sa sphère d'attributions⁷³⁵. Si les actions d'un conseil communal et/ou départemental dépassaient régulièrement les attributions légales, le Prince pouvait dissoudre le conseil et convoquer des élections dans un délai de deux mois⁷³⁶.

⁷²⁷ Les actes de Gouvernement sont les actes pris par l'Exécutif, le Gouvernement, susceptibles de recours devant une juridiction en cas d'abus par le Gouvernement d'un droit protégé par la Constitution.

⁷²⁸ Les règlements administratifs sont des actes administratifs généraux édictées principalement par le pouvoir exécutif, le Gouvernement, de nature normative, ayant dans leur contenu principalement des normes juridiques techniques.

⁷²⁹ Les actes administratifs émanant des autorités de l'administration publique sont tous les actes administratifs émanant des autorités de l'administration centrale et locales dotées d'une compétence matérielle générale ou spéciale, ainsi que de compétences territoriales centrales ou locales.

⁷³⁰ Les organes de l'administration publique émettent des actes administratifs, et les tribunaux prennent les actes judiciaires. Entre ces deux types d'actes figurent les actes administratifs judiciaires, catégorie appartenant aux organes de l'administration publique compétents pour exercer une activité judiciaire. Ainsi, les actes de juridiction administrative sont émis unilatéralement par les autorités de juridiction administrative, habilités par la loi et résolvent les conflits entre les services publics et les particuliers.

⁷³¹ L'autorité administrative est le corps administratif ou le fonctionnaire qui a le droit de produire des actes avec des effets juridiques ; par exemple : le Roi, le ministre, le préfet, le conseil communal ou départemental, etc.

⁷³² Gănescu (I.), *op. cit.*, p. 125.

⁷³³ Botez (C.-M.), Contenciosul obiectiv în dreptul administrativ : teza de doctorat în drept (Contentieux objectif en droit administratif : thèse de doctorat en droit), éd. Tipografia « Estetica », 1940, p. 51.

⁷³⁴ Contravention au principe de la séparation des pouvoirs en accordant à la justice le droit d'intervenir dans les actes administratifs.

⁷³⁵ Dans le cas contraire, le maire avait la mission de fermer la séance et d'informer le sous-préfet, qui avait l'obligation d'informer le préfet. La sanction était la suspension de l'acte ; mais si l'acte n'était pas annulé par le Prince dans un intervalle de 60 jours, la suspension était considérée levée. Après ce délai, l'acte ne pouvait être annulé que par voie législative.

⁷³⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 236.

En ce qui concerne les actes des conseils départementaux, une distinction s'est imposée entre les actes normatifs adoptés en qualité d'organes délibératifs locaux et les avis émis en qualité d'organes consultatifs du pouvoir central. Ainsi, dans la période monarchique, en fonction de la force exécutoire, se distinguait les actes définitifs ou exécutoires et les actes soumis à la tutelle administrative ⁷³⁷.

Le rôle des organes administratifs était celui d'appliquer les lois, mais cette activité se déroulait par les manifestations des autorités administratives, par les actes administratifs et par les faits administratifs. L'acte administratif, ou la manifestation de volonté ⁷³⁸ des autorités administratives, imposait une forme extérieure légale. L'acte était écrit et daté, donc situé dans le temps et signé pour que quiconque, qui le lisait, connaisse l'autorité qui l'avait émis ⁷³⁹.

Le projet constitutionnel d'Alexandru Ioan Cuza (1863) prévoyait, dans l'article 5, que les actes du Prince avaient besoin d'une contre-signature de ses ministres qui étaient, selon l'article 6, responsables de la violation des lois, pouvant être accusés par le Sénat et jugés par la Haute Cour ⁷⁴⁰.

Selon l'article 98 de la Constitution de 1866, le Roi Carol I^{er} pouvait émettre deux catégories d'actes administratifs d'autorité : les règlements administratifs, nommés aussi « *décrets administratifs* », et les décrets, plus nombreux que les règlements, en se fondant sur une loi ou sur un règlement ⁷⁴¹. Selon l'article 92 de la Constitution de 1866, ces actes n'avaient aucune force juridique s'ils n'étaient pas contresignés par le ministre qui devenait responsable de l'acte signé. La Constitution ne prévoyait pas l'obligation de signature pour le ministre ⁷⁴², mais elle avait été imposée par voie coutumière ⁷⁴³. L'attribution de compétences administratives aux ministres leur donnait le droit de contresigner, d'administrer les intérêts de l'Etat, de commander et de contrôler les actes de leurs subalternes ⁷⁴⁴.

⁷³⁷ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 223.

⁷³⁸ Lorsque l'agent de police dirige la circulation, il met en oeuvre le fait administratif. Il faut mentionner que le droit veut que les actes administratifs soient légaux, parce que seuls les faits administratifs légaux dispensent les auteurs de leur responsabilité, selon l'article 137 du Code pénal (« *le fait imposé ou autorisé par la loi n'est pas une infraction s'il est exécuté dans les conditions de la loi* »).

⁷³⁹ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 201.

⁷⁴⁰ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 99.

⁷⁴¹ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 142.

⁷⁴² Les actes des ministres sont partagés en trois catégories : de gestion, d'autorité et d'instruction. La troisième catégorie, les instructions individuelles et circulaires ont pour but de clarifier pour les subordonnés la façon dont ils doivent agir.

⁷⁴³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 143.

⁷⁴⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 154.

En vertu des articles 159 et 160 de la loi n°569 du 27 mars 1936 concernant l'organisation administrative, l'administration locale pouvait plaider pour l'annulation de ses propres actes illégaux ⁷⁴⁵.

Le contrôle juridictionnel des actes administratifs ou le contrôle de légalité était le principe qui a gouverné l'Etat roumain depuis sa création, avec le concours d'un ordre juridictionnel administratif, ayant au sommet le Conseil d'Etat, puis des cours et tribunaux administratifs ; cet ordre juridictionnel fut réglementé, plus tard, par la loi n°284 du 23 décembre 1925 relative au contentieux administratif.

a) 13/25 février 1864 : la création du Conseil d'Etat, l'organe de juridiction administrative, créé selon le modèle français

Par la loi du 13/25 février 1864, fut créé le Conseil d'État comme organe consultatif du Gouvernement, avec des attributions législatives, administratives et contentieuses ⁷⁴⁶, promulguées par le décret-loi n°176 le 13/25 février 1864 du Prince Alexandru Ioan Cuza ⁷⁴⁷. Le Conseil d'État été présidé par le souverain et dirigé par un vice-président et 9 membres nommés. Le Conseil d'État a élaboré à la demande du Gouvernement des projets de loi et a été consulté sur tous les projets élaborés par le Gouvernement. Dans l'article 51 de cette loi, les particuliers ou les autres personnes juridiques, dont les intérêts étaient blessés, pouvaient saisir d'une réclamation le Conseil d'État ⁷⁴⁸. Le Conseil d'État avait des pouvoirs disciplinaires sur les fonctionnaires de l'État ⁷⁴⁹. Cette loi a voulu créer un contentieux, à côté du pouvoir exécutif, afin de freiner l'excès de pouvoir, mais le Conseil n'avait qu'une organisation timide et peu claire ⁷⁵⁰. L'article 2 de ladite loi prévoyait l'obligation du Gouvernement de consulter le Conseil au sujet de toutes les lois et les règlements de l'administration publique avec quelques exceptions : la fixation du budget, les crédits supplémentaires et ordinaires, l'achèvement de l'exercice budgétaire et la fixation du

⁷⁴⁵ Botez (C.-M.), *op. cit.*, p. 68.

⁷⁴⁶ Étant sous la présidence du Prince, ce Conseil était composé d'un vice-président, de 9 conseillers, d'un secrétaire aidé par 2 secrétaires secondaires et de 9 auditeurs, qui n'étaient pas payés et n'avaient pas droit de vote. Tous étaient nommés et révoqués par le Prince. Ce conseil a été constitué selon le modèle français, comme un organe auxiliaire du pouvoir exécutif, et selon l'article 1, le conseil avait le rôle de préparer les projets des lois et les règlements administratifs, qui allaient être proposés à l'Assemblée nationale.

⁷⁴⁷ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 100.

⁷⁴⁸ Botez (C.-M.), *op. cit.*, p. 39.

⁷⁴⁹ Negulescu (P.), Drept administrativ (Studiul legilor administrative) [Droit administratif (L'étude des lois administratives)], éd. Facultatea de Drept - București, 1913-1914, p. 80.

⁷⁵⁰ Botez (C.-M.), *op. cit.*, p. 40.

contingent annuel de l'armée et les recrutements. Sur cet aspect, le Conseil d'Etat roumain différait du cas français ⁷⁵¹.

Le Conseil d'État de Roumanie sera aboli en 1866 par l'article 131 de la Constitution de 1866 qui évoquait que « *le Conseil d'État est supprimé aussitôt qu'une loi inclut les attributions de ce Conseil* » ⁷⁵². Ainsi, l'idée du coût élevé du Conseil d'Etat, formulé par le Comité de délégués et par son rapporteur Aristide Pascal, a été un prétexte pour la dissolution du Conseil d'Etat. Selon l'article 30 du texte final de la proposition du Comité des délégués, le Conseil d'Etat ne pouvait pas être recréé. Les conflits dûs aux attributions devaient passer en jugement à la Cour de Cassation ⁷⁵³. Les délégués ont laissé la possibilité de créer une commission permanente, avec le rôle d'étudier et d'élaborer des projets de lois et des règlements d'administration publique. Finalement, la loi du 9/21 juillet 1866 a été votée et elle a aboli le Conseil d'État ⁷⁵⁴. La loi du 9/21 juillet 1866 pour le partage des attributions du Conseil d'Etat prévoyait, dans l'article 4, que les demandes d'extradition, qui ne sont pas empêchées par la Constitution, étaient décidées par le Conseil des ministres. Plusieurs dispositions légales ⁷⁵⁵ ont d'ailleurs donné au Conseil des ministres certaines attributions de contentieux administratif ⁷⁵⁶.

En fin de compte, l'abolition du Conseil d'Etat a été une conséquence du désir de respecter le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat ; en effet, les auteurs anciens, tels que Paul Negulescu et Constantin G. Dissescu, considéraient le Conseil d'Etat comme une « *émanation de l'Exécutif qui juge des actes faits aussi par l'Exécutif* » ⁷⁵⁷. Par la loi n°18 du 24 janvier/5 février 1864, a été créée la Cour des Comptes ⁷⁵⁸, qui a été réorganisée en 1901 et 1929. Selon l'article 116 de la Constitution 1^{er}/13 juillet 1866, la Cour des comptes devenait une institution constitutionnelle ⁷⁵⁹.

⁷⁵¹ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 100.

⁷⁵² Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 60.

⁷⁵³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 119.

⁷⁵⁴ Botez (C.-M.), *op. cit.*, p. 42.

⁷⁵⁵ Comme l'article 35 de la loi du 5/17 octobre 1876 pour le recrutement dans l'Armée, l'article 38 de la loi des communes du 7/19 mai 1887 et l'article 46 de la loi n° 96 pour l'organisation des communes urbaines du 31 juillet/11 août 1894.

⁷⁵⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 150.

⁷⁵⁷ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 110.

⁷⁵⁸ La Cour des Comptes a été conçue à partir du modèle français. Elle comprenait plusieurs départements et collèges chargés de la certification des comptes, du contrôle de la gestion des administrations et des comptes et des autres organismes qui relevaient de sa compétence. L'ensemble des juridictions financières comprenait également des cours des comptes régionales. Elle était composée par 1 président, 8 membres juges, un procureur, un suppléant, 8 référendaires, un greffier et les fonctionnaires qui formaient la Chancellerie. Elle s'est vue attribuer les attributions du ministère du Contrôle.

⁷⁵⁹ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria functiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 29.

b) La loi n°284 du contentieux administratif du 23 décembre 1925

La Constitution du 28 mars 1923 comprenait plusieurs mesures audacieuses pour l'époque. Ainsi, le principe du contrôle des actes administratifs y est règlementé. Selon ce principe, les instances judiciaires pouvaient censurer les actes émanant de l'administration d'Etat en l'obligeant à payer des compensations à des particuliers ⁷⁶⁰. Ainsi, l'article 1 de la loi du 23 décembre 1925 règlementait le contentieux administratif du Conseil d'Etat de 1864, l'attribuant aux cours d'appel pour chaque personne « blessée » dans ses droits par l'acte administratif ⁷⁶¹. Selon l'article 3 de la loi n°284 du contentieux administratif du 23 décembre 1925, les actes concernant l'exercice de la tutelle administrative et du contrôle hiérarchique ne pouvaient pas être attaqués en justice ⁷⁶².

A la suite de l'adoption de la loi n°167 du 3 août 1929 concernant l'organisation de l'administration publique locale, a été créé le Conseil supérieur administratif qui jouait aussi un rôle de corps consultatif ⁷⁶³ à côté du ministère de l'Intérieur. Il était aussi redevable de l'élaboration d'un code administratif, mise à jour avec la législation et la jurisprudence ⁷⁶⁴. Le législateur a prévu que les conseils départementaux et communaux ne pouvaient pas être dissous par la volonté de l'autorité centrale, soit le ministère de l'Intérieur, mais seulement par le Conseil supérieur administratif ⁷⁶⁵.

Selon l'article 160 de la loi n°167 pour l'organisation locale du 3 août 1929, le maire avait le droit d'élaborer des ordonnances ⁷⁶⁶, parfois après la consultation préalable du chef de service. Ces décisions étaient de véritables jugements des tribunaux, soumis à l'appel, au Comité local de révision et au Comité central de révision ⁷⁶⁷.

⁷⁶⁰ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 13.

⁷⁶¹ Botez (C.-M.), *op. cit.*, p. 48.

⁷⁶² Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 257.

⁷⁶³ Il donnait son avis dans tous les cas prévus par la loi n°95 de l'unification administrative du 14 juin 1925 sur les règlements rédigés par les autorités administratives, publiques, départementales et communales. Il était aussi l'instance de conciliation ou d'arbitrage dans les conflits administratifs apparus entre deux communes, deux départements ou entre communes, départements et l'État.

⁷⁶⁴ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 113.

⁷⁶⁵ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 115.

⁷⁶⁶ Ces ordonnances étaient affichées sur la porte de la mairie et aussi dans les endroits les plus peuplés de la commune. Chaque membre de la commune avait le droit de contester ces ordonnances auprès du comité local de révision, dans le cas où ces ordonnances étaient prises par les maires de villes chefs-lieux des départements, et auprès de la délégation du conseil départemental, dans le cas où elles étaient prises par les maires des autres collectivités locales. Ces autorités, pareilles aux instances du contentieux administratif, avaient le droit d'annuler les ordonnances, mais seulement lorsqu'elles étaient contraires aux lois et aux règlements.

⁷⁶⁷ Silvian (A.-E.), Regulamentul administrativ (Règlement administratif), éd. Tipografia « Revista Geniului », 1934, p. 145.

L'articulation entre les communes roumaines (rurales et urbaines) était l'un des enjeux de la décentralisation territoriale durant la période monarchiste, qui a donné naissance en exclusivité en Europe avant la Grande Guerre à des réformes qui ont suscité beaucoup de débats sur le principe de l'intercommunalité rurale.

§6 : Les évolutions communes

Dans les modifications apportées par la loi n°22 du 29 avril/12 mai 1908 qui modifia la loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 concernant l'organisation des communes rurales, qui a créé les communes rurales suburbaines, on trouve la possibilité pour les communes rurales de s'associer pour les travaux d'utilité intercommunale ⁷⁶⁸. Il faut mentionner que ces associations n'avaient pas de personnalité juridique, et il était très difficile de travailler et de mettre en œuvre cette forme de gestion intercommunale sans sources de financement ⁷⁶⁹. Ensuite, le principe de l'intercommunalité, comme un levier de développement local, ou l'association des communes, a été consacrée pour la première fois, après la Grande Union de la Roumanie de décembre 1918, dans l'article 296 du chapitre 9 de la loi n°95 de l'unification administrative du 14 juin 1925 : « *les départements et les communes peuvent s'associer pour l'entretien des travaux et des établissements locaux et régionaux* ». Selon l'article 311 de ladite loi, les associations départementales n'étaient pas déclarées personnes juridiques, afin de pouvoir recevoir des donations, réaliser des expropriations d'utilité publique ou contracter des prêts ⁷⁷⁰. Les organes de ces associations étaient : le conseil de l'association, la délégation du conseil de l'association et le président de la délégation du conseil de l'association. La loi n°569 sur l'organisation administrative locale du 27 mars 1936 donna aussi le droit aux communes rurales et urbaines et aux départements de s'associer, soit réciproquement, soit avec l'Etat. Cette association est prévue en vue de la réalisation des travaux publics ou d'une association d'ordre économique, culturel ou de la santé ⁷⁷¹.

Mais l'effectivité de tous ces principes ne pouvait être réalisée que par la qualité des personnels politiques et administratifs de l'administration publique ; ils constituaient le moteur de la modernisation de l'administration publique en accélérant le processus de la décentralisation territoriale.

⁷⁶⁸ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 172.

⁷⁶⁹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 173.

⁷⁷⁰ Manițiu (O.), *op. cit.*, p. 56.

⁷⁷¹ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 16.

Section II : Les personnels politiques et administratifs locaux

Dans la période d'Alexandru Ioan Cuza (1859-1866), une perspective plus évidente de la décentralisation est offerte par l'élaboration du livre « *Manuel pour la nécessité des conseils communaux* (« *Manual pentru trebuința sfaturilor satești* » en roumain) » en 1863⁷⁷². Chaque commune⁷⁷³ avait un conseil à double qualité de représentant des intérêts locaux avec un rôle délibératif et de représentant du centre, avec l'obligation d'accomplir les ordres du centre. Le conseil était formé du prêtre et de trois habitants élus parmi les habitants de la commune pour une période d'un an⁷⁷⁴. Aussi, en 1863, a été adopté un « *Règlement pour les services des fonctionnaires inférieurs de la mairie* (« *Regulament pentru serviciul vătășeilor satești* » en roumain) » des employeurs chargés⁷⁷⁵ des besoins de l'administration et de la police pour une période entre 3 et 5 ans. Le règlement prévoyait des sanctions concernant l'abus des fonctionnaires et aussi des prescriptions concernant leur protection⁷⁷⁶.

Selon la loi n°569 sur l'organisation administrative du 27 mars 1936, le maire était élu par le conseil communal parmi les conseillers élus et représentait le chef de l'administration communale. Le conseil communal était composé par les membres élus et les membres de droit⁷⁷⁷.

Le conseil départemental était composé aussi par les membres élus et les membres de droit. Le nombre des membres élus était établi en fonction de la population du département, entre 24 et 36. Pour une population nombreuse, une partie des membres était élus par vote délibératif et l'autre partie par vote consultatif⁷⁷⁸.

Le statut du personnel de l'administration publique, tant politique (§1) qu'administratif (§2), devait être modernisé, parce qu'il constituait le socle du processus de la

⁷⁷² Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 95.

⁷⁷³ Même si le manuel ne l'indique pas, la commune disposait d'une certaine personnalité juridique en vertu de ses attributions.

⁷⁷⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 96.

⁷⁷⁵ Ils étaient subordonnés au conseil de la commune et payés par le conseil et ils avaient plusieurs tâches : l'envoi des lettres entre les communes et les sous-préfectures de « *plasa* », l'exécution des dispositions du Gouvernement et des règlements des conseils, la garde des objets saisis et des biens publics, l'aide à la perception des taxes, etc.

⁷⁷⁶ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 97.

⁷⁷⁷ Les membres élus variaient en fonction de la taille de la commune, entre 10 et 36 membres. Les membres de droit étaient recrutés parmi les fonctionnaires des services publics ou des sociétés en liaison avec l'administration communale, qui représentaient des organes techniques et qui complétaient les compétences des conseillers élus.

⁷⁷⁸ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 15.

décentralisation territoriale. Il est nécessaire d'analyser les deux catégories des personnels, en précisant tant leurs formations que leurs compétences, durant la période monarchiste.

§1 : Les élus locaux

Les élus locaux représentent les citoyens des différentes collectivités territoriales qui sont élus dans le but d'agir pour l'intérêt local. Ils sont membres des organes délibérants de ces collectivités. Pour exercer leur mandat, les textes donnent aux élus des attributions et leur assurent un certain nombre de garanties et de droits, qui forment un véritable statut d'élu. Les élus locaux sont : le maire, les conseillers locaux, le président du conseil départemental, les conseillers départementaux. Le maire est le fonctionnaire budgétaire et communal élu par les citoyens, qui représente, d'abord, les intérêts de la commune, et à titre complémentaire, les intérêts du centre ⁷⁷⁹.

Selon la loi administrative n°187 du 14 août 1938, le conseil communal était composé par des membres élus et par des membres de droit. La nomination des membres de droit était faite par le préfet pour les communes rurales et urbaines, et par le résident royal pour les villes chefs-lieux des départements. Pour Bucarest, la nomination était faite par décret royal proposé par le ministre de l'Intérieur. Les membres de droit avaient un vote consultatif dans les communes rurales, tandis que, dans les communes urbaines, ils avaient un vote délibératif ⁷⁸⁰.

Intéressons nous à présent aux conseillers élus (A) et aux maires (B).

A) Les conseillers élus

Selon les articles 16 et 17 de la modification apportée le 13 mars 1874 à la loi n°394 pour l'administration des communes du 31 mars 1864, le conseil communal était composé de 5 conseillers dans les communes ayant jusqu'à 1.499 habitants, 7 conseillers dans les communes ayant entre 1.500 et 2.999 habitants ⁷⁸¹, 9 conseillers dans les communes entre 3.000 et 4.999 habitants, 11 conseillers dans les communes entre 5.000 et 14.999 habitants, 13 conseillers dans les communes ayant entre 15.000 et 29.999 habitants, 15 conseillers dans les

⁷⁷⁹ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 122.

⁷⁸⁰ Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale (L'organisation administrative et territoriale et l'évolution législative dans le domaine de l'administration publique locale)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 7.

⁷⁸¹ Bildirescu (G.-D.), Elemente de drept public și administrativ (Eléments de droit public et administratif), éd. Tipografia Frați Benvenisti, 1885, p. 91.

communes ayant entre 30.000 et 59.999 habitants et 17 conseillers dans les communes d'au moins 50 000 habitants ⁷⁸².

Au départ, le mandat du conseil communal était de 4 ans avec la possibilité de renouvellement de la moitié de ses membres tous les deux ans, mais par la loi de 1872 le renouvellement partiel a été éliminé. En cas de vacance d'un poste de conseiller, le préfet convoquait le collège sous 30 jours ⁷⁸³.

Chaque commune était représentée par un conseil communal, dont le nombre des membres variait proportionnellement à la population. La loi administrative de 1887 établissait un nombre minimum de 9 conseillers et maximum de 31 conseillers. La fonction de conseiller était incompatible avec toute autre fonction rémunérée par l'Etat. Les démissions des conseillers ruraux étaient adressées aux sous-préfets, celles des conseillers urbains aux préfets et celles des conseillers des grandes villes allaient directement au ministère de l'Intérieur ⁷⁸⁴.

Le 31 mai 1894, intervint une modification de la loi pour l'organisation des conseils départementaux et les attributions de la délégation départementale furent transférées aux préfets. Plusieurs professeurs, dont Paul Negulescu, affirmait que cette modification apportée à la loi confortait la centralisation administrative. Cette modification a certes remise en cause le système de décentralisation administrative, mais on pouvait toujours parler de décentralisation administrative, puisque le conseil départemental continuait d'être élu par ses citoyens ⁷⁸⁵.

Selon l'alinéa 3 de l'article 108 de la Constitution du 28 mars 1923, les conseillers départementaux et communaux étaient élus par les citoyens roumains au vote universel, secret, égal et direct. C'est le maire qui exécutait les décisions du conseil communal et les attributions données par les lois spéciales ⁷⁸⁶. Selon la nouvelle Constitution de 1923, les conseils départementaux et communaux étaient élus par les citoyens pour une durée de 8 ans ⁷⁸⁷.

⁷⁸² Suliotis (C.-J.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Typographia Jurnalului « Curierul României », 1881, p. 91.

⁷⁸³ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 222.

⁷⁸⁴ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 236.

⁷⁸⁵ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 250.

⁷⁸⁶ Zotta (P.), Noțiuni de drept constituțional, administrativ și legi speciale de poliție (Notions de droit constitutionnel, administratif et les lois spéciales de police), éd. Institutul de Arte Grafice « Universala », 1919, p. 54.

⁷⁸⁷ Selon la Constitution de 1923, ils pouvaient être dissous dans les cas suivants :

- lorsque le nombre des membres élus était réduit à plus de la moitié du nombre total et ne pouvait pas être complété par des membres suppléants. Il s'agit d'un cas de dissolution automatique ;
- lorsque le conseil, dépassant ses attributions, prenait des décisions politiques ou des actes en opposition avec les intérêts généraux de l'État ;

Le conseil communal avait l'initiative et se prononçait sur les questions d'intérêt local⁷⁸⁸ et sur ses autres compétences. Le conseil communal exerçait ses attributions en formulant des avis qu'il adressait aux autorités supérieures à leur demande, les *desiderata*⁷⁸⁹. Les délibérations étaient des décisions exécutive du conseil communal⁷⁹⁰. Les réunions du conseil, et surtout les délibérations sur le budget et sur les impôts, étaient publiques. En revanche, à la demande de 5 membres du conseil ou du préfet, les réunions pouvaient se dérouler à huis clos⁷⁹¹.

Selon l'article 102 de la loi n°167 du 3 août 1929, chaque personne, qui désapprouvait les délibérations du conseil communal, pouvait demander aux organes autorisés leur annulation ou leur nullité. De plus, l'article 160 de la même loi donnait le droit à tout citoyen de formuler des contestations contre les ordonnances du conseil⁷⁹². Le conseil départemental avait des attributions d'initiative, de décision, d'information et d'orientation. Il choisissait la commission de vérification, la commission permanente *ad hoc*, la délégation départementale et le président de la délégation départementale⁷⁹³.

Selon la loi n°569 du 27 mars 1936 concernant l'organisation administrative, les communes étaient administrées par un conseil communal, comme organe délibératif, et par le maire et son adjoint, comme organe exécutif. L'administration du département était confiée au conseil départemental, comme organe délibératif de la délégation départementale permanente, et au préfet. Les membres du conseil départemental étaient répartis en plusieurs commissions⁷⁹⁴. Chaque commission désignait un rapporteur parmi les membres élus, qui formaient la délégation départementale permanente⁷⁹⁵.

Selon la loi n°187 du 14 août 1938 sur l'administration locale, le conseil communal était composé par les membres élus et par les membres de droit : 3 dans les communes rurales, 5

- lorsque le conseil compromettait les intérêts de l'administration qu'il dirigeait et faisait preuve de mauvaise foi.

⁷⁸⁸ Étaient d'intérêt local les questions concernant l'éducation primaire, le culte, la santé publique et la médecine vétérinaire, les rues, les ponts, les égouts, la construction des maisons, l'approvisionnement de la population avec des articles de première nécessité, les questions d'assistance sociale, la composition du budget communal, etc.

⁷⁸⁹ La formulation des désirs sur les nécessités des réformes.

⁷⁹⁰ Răincescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1927, p. 490.

⁷⁹¹ Bildirescu (G.-D), *op. cit.*, p. 68.

⁷⁹² Botez (C.-M.), Contenciosul obiectiv în dreptul administrativ : teza de doctorat în drept (Contentieux objectif en droit administratif : thèse de doctorat en droit), éd. Tipografia « Estetica », 1940, p. 53.

⁷⁹³ Gruia (I.-V.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1934-1935, p. 213.

⁷⁹⁴ La commission administrative, financière et de contrôle ; la commission des travaux publics ; les commissions des cultes et de l'enseignement ; la commission économique sanitaire.

⁷⁹⁵ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 15.

dans les communes qui n'étaient pas chefs-lieux de département, 7 dans les communes urbaines chefs-lieux de département et 12 dans les autres villes. La nomination des conseillers de droit était réalisée par le préfet pour une période de 6 ans ou par le résident royal parmi les professeurs, docteurs, directeurs des institutions ⁷⁹⁶.

L'article 15 du Code administratif de 1945 donnait la définition suivante du maire : « *le chef de l'administration communale et le président du conseil communal. Il représente la commune, il a l'initiative et décide de toutes les questions d'intérêt local, sauf les questions pour lesquelles la loi impose le vote délibératif du conseil communal* » ⁷⁹⁷. Selon l'article 16 du même code, le maire a le droit de prendre des ordonnances relatives à ses attributions ou aux attributions du conseil communal, selon les lois et les règlements. Lorsque ses attributions concernaient des services publics, il fallait consulter au préalable les chefs de ces services qui devaient signer les textes des ordonnances ⁷⁹⁸.

B) Les maires

Selon les premières lois, le maire avait la qualité de magistrat, il était le président du tribunal communal et jugeait les affaires avec deux jurés élus par les citoyens ⁷⁹⁹. La loi communale du 1^{er}/13 avril 1864 a mis à la tête des nouvelles communes un organe délibératif et un organe exécutif unipersonnel, en la personne du maire. Comme le préfet et le sous-préfet, le maire avait deux catégories d'attributions : il était le représentant de l'administration centrale et l'organe exécutif communal ⁸⁰⁰.

Selon la loi communale du 1^{er}/13 avril 1864, dans les communes rurales, les maires étaient élus par les habitants et confirmés par le préfet ⁸⁰¹. Selon l'article 82 de la même loi, le maire des communes rurales était nommé par le ministère de l'Intérieur parmi les conseillers communaux ⁸⁰² sur la recommandation du préfet. Au moment du débat sur la modification de la loi communale n°394 du 1^{er}/13 avril 1864, le 13 mars 1874, plusieurs voix ⁸⁰³ s'étaient

⁷⁹⁶ Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010, p. 82.

⁷⁹⁷ Rudescu (C.) et Botez (C.), *op. cit.*, p. 15.

⁷⁹⁸ Rudescu (C.) et Botez (C.), *op. cit.*, p. 17.

⁷⁹⁹ Văraru (M.), *Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain)*, éd. Socec, 1928, p. 347.

⁸⁰⁰ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 232.

⁸⁰¹ Dans les communes urbaines, ils étaient nommés par le ministre de l'Intérieur parmi les 3 premiers conseillers les mieux élus. Selon l'article 80 de la loi du 13 mars 1874, qui modifia la loi du 1^{er}/13 avril 1864 (qui avait créé les communes), le maire des communes urbaines était nommé par décret royal parmi les conseillers communaux et sur proposition du ministère de l'Intérieur.

⁸⁰² Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 104.

⁸⁰³ N. Blaremburg, A. Stolojan, Gheorghe Chitu, G. Vernescu.

élevées contre les dispositions de cette modification, plus spécialement contre la nomination du maire par décret royal ou par le Gouvernement, en invoquant le principe de la décentralisation affirmée dans la Constitution de 1866⁸⁰⁴. En 1887, il y a eu un retour au système d'élection des maires, doublé par la confirmation du Roi. Une idée fréquente, apparue en Roumanie à l'époque monarchique, proposait de décharger les maires des tâches des représentants du centre. Elle est devenue réalité en 1904, quand le maire était devenu un « *simple* » exécutif communal ; le rôle de représentant de l'Etat dans la commune fut alors attribué au notaire de la commune⁸⁰⁵.

En effet, par la loi n°26 du 1^{er}/14 mai 1904 concernant l'organisation des communes rurales et l'administration des « *plăși* », les attributions centrales des maires étaient transférées à certains fonctionnaires administratifs appelés notaires communaux⁸⁰⁶, recrutés sur la base d'un examen et d'un titre de licence ou de doctorat en droit. La même loi défendait un nouveau principe, celui de la responsabilité civique des communes⁸⁰⁷.

Mais, lorsqu'il était le délégué de l'administration centrale, le maire se trouvait sous l'autorité du Gouvernement. Comme délégué de l'administration centrale, il était chargé de la publication et de l'exécution des lois, des règlements et de la protection de l'ordre public⁸⁰⁸. Les actes des maires étaient appelés règlements ou ordonnances. Ils étaient pris sous forme de décisions, publiées dans les villes par des affiches et lues dans les communes rurales le dimanche, lorsque le peuple sortait de l'église⁸⁰⁹. Dans les communes rurales, le maire était élu directement chaque année en même temps que les conseillers ; l'élection était toutefois soumise à l'approbation du préfet. Dans les communes urbaines, il était nommé tous les deux ans par le Prince parmi les 3 conseillers les mieux élus⁸¹⁰. Le maire devrait accomplir des intérêts locaux⁸¹¹, qui ne pouvaient être réalisés ni par l'État, ni par le département⁸¹², parce

⁸⁰⁴ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 204.

⁸⁰⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 242.

⁸⁰⁶ Le notaire communal au niveau de l'administration publique locale, était une institution liée à l'idée de continuité, et ce, depuis leur création, et même durant la période du régime totalitaire où ils portaient la dénomination de secrétaires de comités exécutifs des conseils populaires, ou plus tard, après 1980, secrétaires des conseils locaux et secrétaires des unités administratives territoriales dans la période contemporaine. A présent, avec l'adoption du nouveau Code administratif en 2019, ils sont dénommés secrétaires généraux. Ils représentent toujours et ils sont l'image du fonctionnaire public de direction dans les unités administratives territoriales, ayant le rôle de surveiller et de garantir le principe de la légalité dans l'administration publique locale.

⁸⁰⁷ Văraru (M.), *op. cit.*, p. 344.

⁸⁰⁸ Bildirescu (G.-D.), *op. cit.*, p. 100.

⁸⁰⁹ Suliotis (C.-J.), *op. cit.*, p. 108.

⁸¹⁰ Rărincescu (C.-G.), *op. cit.*, p. 489.

⁸¹¹ En qualité de représentant des intérêts locaux, il avait les attributions suivantes : la police communale des marchés publics et des rues ; la conservation et l'administration des propriétés, les revenus de la commune, la rédaction des actes nécessaires à la conservation des droits de la commune, la demande d'une réclamation pour

qu'ils ne pouvaient être confondus ni avec les intérêts généraux de l'État, ni avec les intérêts régionaux du département. Pour accomplir ces intérêts, il était donc nécessaire que la commune soit dotée d'un organe propre, compétent et stable : le maire, qui était élu par les citoyens de la commune, devait donc satisfaire les intérêts locaux ⁸¹³.

Selon la loi n°167 du 3 août 1929 pour l'organisation de l'administration du municipe de Bucarest, l'élaboration des règlements relevait de la compétence du conseil général, qui était composé par les maires et par les conseillers des 4 secteurs. Selon l'article 54 de cette loi, la publication des règlements était réalisée par le biais du Moniteur communal du Municipe de Bucarest ⁸¹⁴.

Selon la loi n°569 sur l'organisation administrative du 27 mars 1936, le maire était élu par le conseil communal parmi les conseillers élus, ou selon l'article 32 de ladite loi, nommé par le préfet dans les communes rurales et celles qui n'étaient pas chefs-lieux du département, et par le ministère de l'Intérieur dans les communes urbaines, chefs-lieux du département, ainsi que dans les autres villes ⁸¹⁵.

Les personnels administratifs étaient employés par l'administration publique, et étaient donc les agents publics de l'administration. Il convient à présent de faire un état des lieux de ces personnels administratifs, durant la période monarchiste, pour distinguer ces catégories d'agents, en fonction de leur régime : titulaires et non-titulaires de droit public (contractuel).

§2 : Les personnels administratifs : les fonctionnaires publics et le personnel contractuel de l'administration publique

Les premiers fonctionnaires dans les pays roumains étaient les boyards (« *boieri* » en roumain), qui étaient d'origine byzantine. Au XIV^e-XV^e siècle, apparurent les premiers boyards, les conseillers du prince. Ils avaient plusieurs attributions personnelles à côté du prince (le sénéchal, l'échanson, etc.) ou des attributions administratives et juridiques ⁸¹⁶ (le

arrêter une prescription ; la surveillance des bâtiments communaux et de la caisse d'économie et de la comptabilité de la commune ; la proposition du budget, l'ordre de dépenses communales et la responsabilité de ces dépenses ; la direction des travaux publics ; la formation des listes électorales ; les affaires du marché, la préparation des contrats et l'adjudication des travaux communaux ; l'organisation de la vente aux enchères.

⁸¹² Suliotis (C.-J.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Typographia Jurnalului « Curierul României », 1881, p. 107.

⁸¹³ Văraru (M.), *op. cit.*, p. 305.

⁸¹⁴ Silvian (A.-E.), Regulamentul administrativ (Règlement administratif), éd. Tipografia « Revista Geniului », 1934, p. 146.

⁸¹⁵ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 79.

⁸¹⁶ Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011, p. 17.

grand chancelier, le gouverneur, le trésorier, le grand « *ban* »⁸¹⁷). Un siècle plus tard, apparut une deuxième catégorie de fonctionnaires, les boyards du Divan⁸¹⁸, pour aider la première et/ou pour accomplir des tâches faciles⁸¹⁹. Le nombre des boyards a triplé par la création des « *boyards nominaux* »⁸²⁰, qui n'avaient pas d'autres fonctions que de donner un nom aux fils des boyards⁸²¹.

Les anciennes voïévodies ont été transformées en départements en Valachie⁸²² et en territoires (« *ținuturi* » en roumain) en Moldavie⁸²³. L'administration de la Transylvanie a été structurée en districts, chaises⁸²⁴ (« *scaune* » en roumain) et comtés. D'un point de vue administrativo-territorial, la Transylvanie a connu plusieurs organisations dans l'Empire autrichien. En 1850, la Transylvanie a été divisée en 6 districts, 34 cercles et plusieurs sous-cercles. En 1852, elle a été divisée en 5 districts, 28 cercles et 108 sous-cercles, et en 1854, elle a été divisée en 10 préfetures et 78 prétures⁸²⁵.

Les territoires moldaves étaient conduits et administrés par un ou deux « *pârcălabi* »⁸²⁶, les chefs de département ; « *pârcălab* » était un nom d'origine hongroise, « *porkolab* »,

⁸¹⁷ Le titre de ban (vice-roi) désignait, en Hongrie et dans les Marches orientales du Saint-Empire romain germanique, un commandant militaire, gouverneur d'un Banat ou d'une marche. Ban était toutefois un office où l'on était nommé ou révoqué par le Roi, et non un rang aristocratique héréditaire. Le rôle du « *ban* » a varié en fonction de ses rapports avec le Seigneur. A certaines périodes, il a représenté le symbole de l'autonomie de la région d'Olténie, où il avait les mêmes attributions que le Seigneur, et à d'autres périodes il a été le représentant du Seigneur en Olténie, étant nommé et démis par celui-ci.

⁸¹⁸ Dans l'Empire ottoman, le divan était le conseil, responsable politique, administratif et juridique, composé par les plus hauts dignitaires.

⁸¹⁹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 150.

⁸²⁰ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 152.

⁸²¹ Comme le titre de boyard était personnel et non héréditaire, l'influence turque dans la création des dignités a promu tous les fonctionnaires du prince, de même nationalité que lui, à diverses dignités, par exemple : portar-başa (celui qui ouvre ou ferme la porte), cafeği-başa (celui qui prépare le café), sofragiu (le serviteur), ibricticar (celui qui fait bouillir l'eau pour la toilette du prince), peşchirgi-başa (celui qui donne la serviette au prince après le lavage), berber-başa (celui qui rase la barbe du prince), şerbetcıu (celui qui prépare les confitures), ici-ciohodar (celui qui nettoie les chaussures du prince), caftangiu (celui qui prend soin des vêtements du prince), cıamaşirgiu (celui qui fait la lessive), buhurdangiu (le parfumeur), etc.

⁸²² Excepté la région d'Olténie, qui a été découpée en plusieurs « *băni* », et durant la période d'occupation autrichienne (1718-1739), elle a été dirigée par des « *vornici de judeţ* ».

⁸²³ À l'exception de certaines « *ținuturi* » (banlieues de Moldavie : Putna, Tecuci, Hotin, Neamţ, Cernăuţi et Soroca), qui ont été dirigées par un « *staroste* » sur le modèle polonais.

⁸²⁴ Division administrativo-territoriale des saxons et des sicules en Transylvanie, au sein de l'organisation de l'État austro-hongrois ; mot emprunté du Saint-Siège ou Siège apostolique (ou pontifical) qui signifiait la résidence du pape.

⁸²⁵ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012. p. 9.

⁸²⁶ Ces « *pârcălabi* » avaient aussi une autorité judiciaire parce que la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire n'était pas encore acquise. Les « *pârcălabi* » ont été remplacés par les « *județi* », et au XVII^{ème} siècle, par les capitaines de départements. En 1740, le prince Constantin Mavrocordat a remplacé les capitaines de départements par deux « *ispravnici* », les représentants du prince dans le département ou dans chaque territoire. Les « *ispravnici* » avaient des attributions administratives aussi bien que judiciaires.

équivalent de l'allemand « *burggraf* »⁸²⁷. En 1780, en Valachie, par la Petite Règle Juridique, rédigée aussi en grec et nommée « *Sintagmation nomicon* » (« *Pravilniceasca Condiță* » en roumain), le prince Alexandru Ipsilanti⁸²⁸ a dépossédé les « *ispravnici* » de leurs attributions judiciaires (toutefois ils ne perdaient pas entièrement son rôle dans les affaires judiciaires)⁸²⁹ et a instauré un juge dans chaque département⁸³⁰. On remarque donc que les départements ont précédé l'État roumain⁸³¹, qu'ils étaient vraisemblablement très anciens et en même temps très enracinés dans les territoires roumains. Ce qui explique leur survivance et dynamisme actuels, bien qu'ils aient été malmenés durant le régime communiste.

En plus de la recommandation de deux candidats du Conseil administratif de l'État, le Prince avait le droit de choisir et de nommer dans les fonctions administratives : le chef de département ; les « *sameși* » (le comptable, le trésorier et le collecteur des impôts dans un département) et les « *cinovnici* »⁸³². Suivant le modèle russe, les nobles et les propriétaires terriens choisissaient les « *zapcii* », qui étaient les personnes chargées de la gestion d'une commune et les chefs de départements. Les fonctionnaires étaient nommés pour 3 ans et ils prêtaient serment avant leur prise de fonction⁸³³. Plus tard, selon l'article 58 du Règlement Organique de la Valachie (promulgué le 13 juillet 1831 en Valachie), et l'article 61 du Règlement Organique de la Moldavie (promulgué le 1^{er} janvier 1832 en Moldavie), le Prince détenait le pouvoir exécutif et était le chef de la hiérarchie administrative⁸³⁴. Apparemment, pour la première fois, les services publics permanents spécialisés, avec des attributions bien déterminées et avec une compétence générale sur tout le territoire des Principautés roumaines. Les fonctions publiques n'ont été créées qu'en vertu d'une loi, sans laisser à l'exécutif central la possibilité d'intervenir⁸³⁵.

⁸²⁷ Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931, p. 124.

⁸²⁸ Hospodar de Valachie de septembre 1774 à octobre 1782, puis d'août 1796 à novembre 1797, et de Moldavie de décembre 1786 à avril 1788.

⁸²⁹ Sora (A.-F.), *Servir l'État roumain. Le corps préfectoral (1866-1940)*, éd. Universității din București, 2011, p. 216.

⁸³⁰ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 125.

⁸³¹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 126.

⁸³² Le terme provient de la langue russe et signifie le fonctionnaire de rang inférieur.

⁸³³ Teodorescu (A.), Notiuni de drept administrativ (Notions de droit administratif), éd. Tipografia « Eminescu », 1915, p. 154.

⁸³⁴ Il nommait et révoquait les personnes qui occupaient des fonctions administratives. Les collaborateurs du Prince ont été nommés, pour la première fois, ministres (« *miniștrii* » en roumain). La principale innovation apportée par les Règlements Organiques a été la création de spécialistes des départements. Un nouvel élément était la permanence des fonctions publiques.

⁸³⁵ Ghițulescu (M.), *op. cit.*, p. 23.

Le « *Anaforaua du Seigneur* »⁸³⁶ soulignait la nécessité de former un corps de fonctionnaires administratifs et spécifiait que ne seraient recrutés au service de l'État que ceux qui obtiendraient leur diplôme avec des bonnes notes, mais aussi des auditeurs auprès des ministères⁸³⁷. La mesure prise montrait que les besoins économiques et administratifs des pays roumains imposaient la création d'écoles sur la base de nouveaux principes d'organisation. La Constitution de 1866 prévoyait, par le §5 de l'article 131, une loi spéciale sur les conditions d'admissibilité et d'avancement dans les fonctions publiques⁸³⁸. Dans la période monarchique, le Roi, en sa qualité d'organe exécutif, nommait les fonctionnaires publics, selon l'article 93, alinéas I et VIII, de la Constitution de 1866 : « *Le Roi nomme et révoque ses ministres* » et « *il nomme et confirme dans toutes les fonctions publiques* ». La nomination se faisait par un décret royal. Toutefois, dans plusieurs lois, certains fonctionnaires n'étaient nommés par le ministre qu'en vertu d'une décision ministérielle, comme par exemple, en vertu d'une disposition dans la loi n°1 bis du 5 avril 1909 relative à l'organisation du ministère de l'Industrie et du Commerce⁸³⁹.

La Constitution de 1866 évoquait le principe de la décentralisation administrative dans les articles 37, 107 et le §1 de l'article 131 et, dans l'article 93, évoqué *supra* ; les fonctions dépendaient de l'autorité administrative centrale. Dans un système décentralisé, les agents publics locaux étaient nommés par les autorités locales ou régionales ; ce qui explique pourquoi les préfets ou les maires avaient le droit de nommer certains fonctionnaires⁸⁴⁰.

La loi n°50 du 25 décembre 1868 sur la police rurale permettait aux fonctionnaires, qui bénéficiaient du droit à pension, selon l'ancienne loi, de le conserver. Le service de pension était administré par un comité de 3 personnes élues et par le personnel du cabinet de ce comité⁸⁴¹. Les fonctionnaires étaient aussi définis par la loi du 23 avril 1878, pour l'interprétation de la loi électorale du 30 juillet 1866 et pour garantir la liberté des élections aux fonctionnaires : « *par les mots de fonctionnaires administratifs, on entend tous les fonctionnaires et agents administratifs, judiciaires, fiscaux, policiers et ceux du conseil départemental et communal sauf les maires et leurs adjoints et les membres du conseil départemental et communal* »⁸⁴².

Suite aux dispositions de la Constitution de 1923, laquelle précisait à l'article 8 que « *des lois spéciales détermineront le Statut des fonctionnaires publics* », a été adopté le

⁸³⁶ Signifiait le rapport écrit adressé au Prince du 25 octobre 1842 et la loi du 1^{er} juillet 1852.

⁸³⁷ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 155.

⁸³⁸ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 157.

⁸³⁹ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 158.

⁸⁴⁰ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 159.

⁸⁴¹ Ștefănescu (S.), *op. cit.*, p. 340.

⁸⁴² Mamina (I.), *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938 (La monarchie constitutionnelle en Roumanie. Encyclopédie politique. 1866-1938)* éd. Editura Enciclopedica, 2000, p. 57.

premier Statut roumain des fonctionnaires publics, par la loi n°60 du 19 juin 1923, complété par le Règlement d'application du 23 novembre 1923. Le premier statut des fonctionnaires publics, la loi n°60 du 19 juin 1923, donnait une définition de ceux-ci : « *sont fonctionnaires publics les citoyens roumains, sans distinction de sexe, qui accomplissent un service public permanent, civil ou ecclésiastique pour l'État, dans un département, dans une commune ou dans des institutions qui sont soumises à l'approbation du Parlement, du Gouvernement ou dans des conseils départementaux ou communaux* »⁸⁴³. Le statut des fonctionnaires publics a été appliqué jusqu'en 1940, lorsqu'il a été remplacé par le Code de conduite des fonctionnaires publics, la loi n°181 du 8 juin 1940.

Le statut des fonctionnaires publics de 1923, de 1940 et du 22 septembre 1946 a réglementé la fonction publique⁸⁴⁴.

Selon une statistique officielle, établie entre 1909 et 1910, les fonctionnaires publics étaient⁸⁴⁵ au nombre de 73.004⁸⁴⁶. Pendant la période de la crise économique de 1929-1933, le nombre des fonctionnaires publics a diminué⁸⁴⁷. Un fonctionnaire ne pouvait recevoir qu'un seul salaire, même s'il occupait plusieurs fonctions publiques⁸⁴⁸.

Les fonctionnaires étaient donc bien enracinés dans l'histoire de l'administration publique roumaine. Il importe désormais d'analyser le processus complexe de régionalisation durant la période monarchiste.

⁸⁴³ Teodorescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1926, p. 211.

⁸⁴⁴ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 5.

⁸⁴⁵ Rapportés à la population du pays, les fonctionnaires représentaient 1,04 %, et leur salaire s'élevait à 116.457.084 lei, représentant 22,27 % des recettes totales de l'État.

⁸⁴⁶ Teodorescu (A.), *op. cit.*, p. 138.

⁸⁴⁷ Le nouveau Gouvernement installé le 7 juin 1930 et conduit par Gheorghe Mironescu dissout plusieurs sous-secrétariats d'Etat et réduisit les personnels roumains dans les délégations roumaines à l'étranger.

⁸⁴⁸ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Oșca (A.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain depuis 1859 jusqu'à aujourd'hui), éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 122.

Section III : Le récurrent débat régional

Après la Grande Guerre (1914-1918) et la création de la Grande Roumanie (1^{er} décembre 1918), le pays a connu plusieurs systèmes d'organisation administrative qui n'avaient aucun point commun, ayant été créés par des Etats différents. Les régions étaient des structures administratives nées dans la période monarchique sous différents noms. Le projet administratif de Constantin Argetoianu ⁸⁴⁹ de 1921 donna finalement à ces unités administratives le nom de régions, avec la personnalité juridique au moment de leur création en 1938. L'idée de base du projet a été d'avoir une organisation de l'Etat qui assure le développement auquel les habitants ont droit. La région a été présentée comme un niveau d'administration territoriale composée de plusieurs départements et plus appropriée pour maintenir des liens directs avec le centre. Pour diriger cette nouvelle entité administrative, le législateur a proposé un conseil régional, composé, en plus de membres de droit, de délégués du conseil de département et des délégués de la ville chef-lieu du département. Le Conseil devait être dirigé par un président élu ; il délibérait et décidait sur des questions d'intérêt régional. Le pouvoir exécutif de la région était représenté par son président, nommé par décret royal sur la recommandation du Conseil des ministres ; ce dernier était l'agent exécutif des décisions du conseil et du budget. A cette date, les régions devinrent des collectivités locales de plein exercice, dirigées par les résidents royaux nommés par le décret du Roi Carol II et administrées par un conseil régional composé de membres de droit et de membres élus.

Le débat régional (§1) a été accentué par les élites dobroudjéennes, une fois que la Roumanie a obtenu l'indépendance à la suite de la guerre russo-turque de 1877 à 1878 ⁸⁵⁰. En plus, plusieurs projets régionaux ont été élaborés durant la période monarchiste, le plus connu étant celui de Constantin Argetoianu de juin 1921 (§2), mais la crainte et le non-approfondissement de cette conception de la régionalisation du pays par toute la classe politique ont retardé la création des régions, mise en place finalement en 1938 (§3), pour une durée très courte.

§1 : L'origine du débat régional et les premiers projets régionaux sous Carol I^{er}

⁸⁴⁹ Constantin Argetoianu, (né le 15 mars 1871 à Craiova et décédé le 6 février 1955 à la prison de Sighet en Roumanie), était un homme politique roumain. Il a fait des études de droit, de médecine et de lettres à l'université de Paris.

⁸⁵⁰ Grâce à la participation des Principautés Unies à la guerre russo-turque de 1877 à 1878, la Roumanie obtint son indépendance à l'égard de l'Empire ottoman. Lors de cette guerre russo-turque, une commission austro-allemande attribua à la Roumanie les deux tiers nord de la Dobroudja et à la Bulgarie le tiers sud.

Les élites dobroudjéennes ⁸⁵¹ développèrent un discours régional opposé à la centralisation, ayant comme objectif de corriger l'écart existant entre le rôle socio-économique prédominant des élites et leur impuissance politique. Cette campagne donna progressivement naissance à un noyau de leaders locaux opiniâtres, tels que Ioan N. Roman ⁸⁵², un juriste et essayiste transylvain, qui s'installa en Dobroudja en 1898. Dans un livre publié en 1905 aux éditions « Ovidiu » de Constanța et intitulé « *La Dobroudja et les droits politiques de ses habitants* », Ioan N. Roman élaborait « *un discours régionaliste réclamant un budget propre à la Dobroudja, une organisation administrative mieux adaptée à ses besoins, et des subventions destinées à encourager le développement économique régional* » ⁸⁵³. Rassemblées autour de ces revendications régionalistes, de nombreuses délégations locales dobroudjéennes demandèrent au Roi et au Parlement l'octroi de leurs pleins droits politiques en 1893, 1899, 1902 et 1905 ⁸⁵⁴.

L'article 3 du projet de 1912 de réforme administrative de Petre P. Carp prévoyait le découpage du territoire roumain en 6 régions nommées directions ⁸⁵⁵. Ce projet de loi impliquait la dissolution des départements et la création des régions ; cette réforme était mal perçue par la presse d'alors et par les opposants du Gouvernement qui disaient que P.P. Carp, « *en créant les régions, voulait les offrir à ses partisans, comme un Prince féodal* » ⁸⁵⁶. Les articles 33 et 41 de ce projet de loi se référaient à la création, la composition et le fonctionnement des conseils régionaux et des comités régionaux. Les conseils régionaux devaient délibérer sur toutes les questions d'intérêt régional relatives à l'administration, les finances, les transports et les écoles. Le projet ne correspondait pas aux dispositions de la Constitution de 1866, parce que le pays avait été divisé, selon l'article 4 du Titre I, en communes, « *plăși* » et départements ; la division du pays en régions nécessitait donc la révision de la Constitution. Parmi les principaux défauts du projet, sont à signaler :

⁸⁵¹ Leur cible principale était le régime administratif d'exception dans cette province, qui ôtait aux dobroudjéens tout droit à une activité politique et à une représentation parlementaire.

⁸⁵² Ioan N. Roman (né le 20 juillet 1866 dans la commune de Tropoclo, département d'Ismail et décédé le 12 juillet 1931 à Constanța) était un publiciste, poète et écrivain roumain, qui se distinguait par son attachement aux terres de Dobrogea. Il a achevé ses études doctorales en droit à Bruxelles en 1895 avec la thèse « *Protestation des Roumains de Transylvanie et de Hongrie contre l'oppression magyare* ».

⁸⁵³ Iordachi (C.), « *La Californie des Roumains* ». *L'intégration de la Dobroudja du Nord à la Roumanie, 1878-1913*, Revue d'études pluridisciplinaires Balkanologie, vol. VI, décembre 2002, n° 1-2, p. 192.

⁸⁵⁴ *Idem*.

⁸⁵⁵ Negruți-Munteanu (E.), *Guvernul P. P. Carp și problema reformei administrative din anul 1912 (Le Gouvernement de P. P. Carp et la réforme administrative de 1912)*, éd. Carpica, 1972, p. 227.

⁸⁵⁶ Negruți-Munteanu (E.), *op. cit.*, p. 231.

- le fait qu'il était contraire aux dispositions de la Constitution de 1866, parce qu'il créait des unités administratives nouvelles avec des exécutifs qui auraient eu des pouvoirs exceptionnels ;
- le projet ne réalisait pas une vraie décentralisation de l'administration ;
- il aurait augmenté les dépenses budgétaires et encouragé la bureaucratie ⁸⁵⁷.

La nouvelle division territoriale en régions aurait abouti à une restriction de l'activité et donc à une décadence des communes et des chefs-lieu de département. En conséquence, les circonstances politiques du moment, les défauts évidents de ce projet et l'opposition du Parti libéral et du Parti conservateur-démocrate, ont déterminé le report des discussions du projet à l'hiver suivant mais sans aucun résultat ; le projet fut gélé du fait des tensions de la première guerre balkanique ⁸⁵⁸, de la deuxième guerre balkanique ⁸⁵⁹ et de la Grande Guerre (1914-1918). Après la Première Guerre mondiale, il était nécessaire de remodeler toutes les formes organisationnelles et institutionnelles du pays, conformément aux principes régissant le nouvel État ; ainsi, un vaste travail législatif a donc été lancé dans tous les domaines, mais plus particulièrement dans celui de l'administration publique locale, où le ministre de l'Intérieur, Constantin Argetoianu, a élaboré un projet de régionalisation du pays.

§2 : Le projet prometteur de Constantin Argetoianu

Entre le 13 juin 1920 et le 13 décembre 1921, à la tête du ministère de l'Intérieur se trouvait Constantin Argetoianu, et le Premier ministre d'alors était le général Alexandru Averescu. Ils ont proposé d'un commun accord un projet de loi pour l'organisation administrative de la Grande Roumanie. Pour une organisation administrative efficace, ils ont retenu certains critères d'ordre géographique (la superficie, la configuration du relief), économique (les ressources naturelles, le degré de développement) et socio-historique (les besoins de la population, les traditions). Ils ont proposé plusieurs entités territoriales et administratives : la commune, « *plasa* », le département (48 départements), le municipe et la région (9 régions). Le concept de région a été introduit pour la première fois en Roumanie dans ce projet, qui a été soumis au débat des corps législatifs roumains. L'ensemble des députés ont débattu le projet lors de la session ordinaire de mars 1921, et le Sénat, dans la session ordinaire prolongée de juin 1921. Dans la séance du 26 juin 1921 l'initiateur du projet, le ministre de l'Intérieur Constantin Argetoianu a exposé les raisons de l'adoption du

⁸⁵⁷ Negruți-Munteanu (E.), *op. cit.*, p. 233.

⁸⁵⁸ La première guerre balkanique dura d'octobre 1912 à mai 1913.

⁸⁵⁹ La seconde guerre balkanique dura du 16 juin 1913 au 18 juillet 1913.

projet de la nouvelle loi administrative : discordances de surface, discordances de population, discordances de communication, anomalies de forme et excentricité⁸⁶⁰ des capitales (chefs-lieux des départements)⁸⁶¹.

Dans le texte proposé par le gouvernement et débattu au Sénat, la motivation pour créer la région a été ainsi présentée : « *décentraliser quelques attributions du gouvernement central et faciliter la mise en application des lois, ayant comme objet les services administratifs et les services d'hygiène, la santé ; donner une plus grande impulsion aux intérêts et au développement des intérêts locaux d'ordre économique et culturel, des intérêts qui passent bien au-delà des limites territoriales du département* ». La conclusion de Constantin Argetoianu est que, « *si l'on pense à la décentralisation, on pense aussi à une décentralisation politique et sociale* », et en conséquence, si « *la région et le nouveau département sont créés et la commune bénéficie d'une véritable autonomie locale, les autres ministères, sauf le ministère de Guerre, doivent prendre des lois de décentralisation et créer des organes régionaux et départementaux en lien avec cette loi* »⁸⁶².

Selon les besoins économiques et culturels, le découpage de la Grande Roumanie en 9 régions⁸⁶³ était la suivante :

- la Région I qui totalisait environ 1.863.000 habitants⁸⁶⁴ ;
- la Région II avec environ 1.998.000 habitants⁸⁶⁵ ;
- la Région III, avec environ 1.640.000 habitants⁸⁶⁶ ;
- la Région IV totalisait environ 2.065.000 habitants⁸⁶⁷ ;
- la Région V avait environ 1.660.000 habitants⁸⁶⁸ ;
- la Région VI, environ 2.210.000 habitants⁸⁶⁹ ;
- la Région VII, environ 1.493.000 habitants⁸⁷⁰ ;

⁸⁶⁰ Position écartée par rapport à un centre, à un axe de référence.

⁸⁶¹ Onofreiu (A.), *Un proiect de regionalizare a României din anul 1921. Cazul județului Bistrița-Năsăud (Un projet de régionalisation de la Roumanie. Le cas du département de Bistrița-Năsăud)*, Revue Bistriței XXXIII/2014, p. 301.

⁸⁶² Onofreiu (A.), *op. cit.*, p. 302.

⁸⁶³ Onofreiu (A.), *op. cit.*, p. 307.

⁸⁶⁴ Composée par les départements suivants : Hunedoara (Deva), Sibiu (Sibiu), Bârsei (Brașov), Oltul de Sus (Miercurea Ciuc), Târnavele (Blaj), Alba (Alba-Iulia) et Mureș (Targu-Mureșului).

⁸⁶⁵ Composée par les départements suivantes : Maramureș-Năsăud (Năsăud ou Bistrița), Dobaca (Dej), Cojocna (Cluj), Sătmar (Sătmar), Sălaju (Zalău ou Șimleu) et Bihor (Oradea Mare).

⁸⁶⁶ Composée par les départements suivants : Arad (Arad), Timiș-Torontal (Timișoara), Caraș-Severin (Lugoj) et Mehedinți (Turnu-Severin).

⁸⁶⁷ Composée par les départements suivants : Gorj (Tg-Jiu), Dolj (Craiova), Oltul de Jos (Slatina), Vâlcea (Râmnicu Vâlcea), Argeș et Teleorman (Roșiori ou Tg-Măgurele).

⁸⁶⁸ Composée par les départements suivants : Vlasca (Giurgiu ou Vide), Dâmbovița (Târgoviște), Prahova (Ploiești) et Ilfov (București).

⁸⁶⁹ Composée par les départements suivants : Ialomița (Călărăși), Constanța (Constanța), Gurile Dunării (Tulcea ou Ismail), Brăila (Brăila), Buzău (Buzău), Putna (Focșani) et Covurlui (Galați).

- la Région VIII, environ 1.944.000 habitants ⁸⁷¹;
- la Région IX, environ 1.635.000 habitants ⁸⁷².

Le projet de loi a été voté par la Chambre des Députés, mais il n'a pas abouti au statut de loi, parce que son initiateur, Constantin Argetoianu, a démissionné le 13 décembre 1921 ; ce projet a pourtant servi de base pour les futures lois administratives. Ensuite, l'une des promesses électorales des élections parlementaires de décembre 1928 a été une nouvelle organisation administrative. Ainsi, le chef du Gouvernement, Iuliu Maniu, a adopté certaines modifications administratives ⁸⁷³. Par l'article 292 du Titre IV de la loi n°167 du 3 août 1929 concernant l'organisation d'administration locale qui abrogeait la loi n°95 du 14 juin 1925 concernant l'unification administrative du pays, la Roumanie fut divisée en 7 régions nommées « directorats ministériels locaux », représentés par les délégués de chaque ministère. Plusieurs attributions du ministère de l'Intérieur furent déléguées aux directorats ⁸⁷⁴. Les 7 directorats fonctionnaient comme organes administratifs et centres d'administration et d'inspection locale. La création de ces organes intermédiaires de l'administration de l'Etat a été motivée par la nécessité de solutionner avec célérité les problèmes de l'administration locale, sans arriver aux ministères ⁸⁷⁵.

La division du pays a été réalisée à partir de considérations historiques, sans tenir compte de la taille ou des situations économiques de ces directorats. Ainsi les directorats de Bucarest ou Cluj recouvraient 17 départements et celui de Craiova seulement 5. Selon l'article 168 de la loi n°167 du 3 août 1929, chaque directorat était conduit par un directeur ministériel local et, selon l'article 297 de la même loi, il était égal en grade à un secrétaire d'Etat ⁸⁷⁶. Les directeurs des directorats ministériels locaux étaient nommés par décret royal, sur la

⁸⁷⁰ Composée par les départements suivants : Cetatea Albă (Cetatea Albă), Tighina (Tighina ou Taraclin), Bârlad (Vaslui), Lăpușna (Chișinău).

⁸⁷¹ Composée par les départements suivants : Orhei (Orhei), Iași (Iași), Botoșani (Botoșani) et Hotin (Lipcani ou Hotin).

⁸⁷² Composée par les départements suivants : Cernăuți (Cernăuți), Radăuți (Radăuți), Suceava (Suceava), Bistriței (Piatra) et Bacău (Bacău).

⁸⁷³ Le projet administratif était élaboré par le juriste roumain Constantin Stere, qui préconisait une large décentralisation fondée sur les provinces historiques. La loi adoptée maintenait la vieille administration des communes et départements, mais y rajoutait cette nouvelle unité administrative territoriale, les directorats ministériels, structurés sur les 7 provinces historiques : la Munténie avec la capitale à Bucarest ; la Moldavie avec la capitale à Iași ; la Transylvanie avec la capitale à Cluj ; la Bucovine avec la capitale à Cernăuți ; la Bessarabie avec la capitale à Chișinău ; l'Oltenie avec la capitale à Craiova et le Banat avec la capitale à Timișoara.

⁸⁷⁴ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 233.

⁸⁷⁵ Dincă (D.-V.), Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine), Economica, 2012, p. 14.

⁸⁷⁶ Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. I^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 612.

proposition du Conseil des ministres, et représentaient le Gouvernement dans le territoire, ayant de larges attributions. Cependant, cette mesure s'est avérée très chère et inefficace⁸⁷⁷ et cette loi fut finalement abrogée par la loi administrative n°569 du 26 mars 1936. Deux ans plus tard, le 14 août 1938, une nouvelle réforme administrative fut mise en place : elle créa les régions sous le nom des « *ținuturi* » en roumain.

§3 : La première tentative avortée de régionalisation : le « *ținut* » (1938)

Grâce à la réforme administrative du 14 août 1938, a été supprimé l'article 4 de la Constitution de 1923, qui prévoyait la division de la Roumanie en départements et a introduit un nouvel article 79 : « *les institutions administratives sont réglées par des lois ordinaires* »⁸⁷⁸ ; de sorte que la division administrative était organisée par des lois ordinaires. Le pays était divisé en domaines royaux, puis en « *ținuturi* ». Le Gouvernement prit un décret-loi, le 14 août 1938, et créa une nouvelle unité administrative, la contrée (« *ținut* » en roumain). Les 10 territoires créés⁸⁷⁹ étaient dirigés par 10 résidents royaux, nommés par décrets du Roi Carol II⁸⁸⁰. Le décret royal n°2.919 de 1938 promulgua la loi sur l'administration locale⁸⁸¹, publiée dans le Moniteur officiel n°187 le 14 août 1938. Ainsi, selon l'article 1 de cette loi, l'administration publique était exercée dans les circonscriptions territoriales suivantes : la commune, la « *plasa* », le département et le « *ținut* »⁸⁸². La commune et le « *ținut* » étaient des personnes juridiques qui représentaient les intérêts locaux et exerçaient en même temps les attributions de l'administration générale conférées par la loi, tandis que les « *plăși* » et les départements étaient des circonscriptions administratives sans personnalité juridique⁸⁸³. Les départements perdaient l'importance et la qualité de personnes juridiques au détriment des

⁸⁷⁷ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain de 1859 à aujourd'hui), éd. Cetatea de scaun, 2014, p. 118.

⁸⁷⁸ Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale* (L'organisation administrative et territoriale et l'évolution législative dans le domaine de l'administration publique locale), Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 7.

⁸⁷⁹ Ainsi, le pays contenait les unités administratives suivantes : le « *ținut* » Olt, avec la capitale à Craiova ; le « *ținut* » Bucegi, avec la capitale à Bucarest ; le « *ținut* » Mării (Mer Noire), avec la capitale à Constanța ; le « *ținut* » Dunării de Jos, avec la capitale à Galați ; le « *ținut* » Nistru, avec la capitale à Chișinău ; le « *ținut* » Prut, avec la capitale à Iași ; le « *ținut* » Suceava, avec la capitale à Cernăuți ; le « *ținut* » Mureș, avec la capitale à Alba-Iulia ; le « *ținut* » Someș, avec la capitale à Cluj ; le « *ținut* » Timiș, avec la capitale à Timișoara.

⁸⁸⁰ Damean (S.-L.), Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), *op. cit.*, p. 139.

⁸⁸¹ La division territoriale de la Roumanie en unités administratives de niveau régional est fondée sur les principes de la Constitution de 1938.

⁸⁸² Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană* (Politiques administratives et territoriales en Roumanie moderne et contemporaine), éd. Accent, 2010, p. 81.

⁸⁸³ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 7.

régions⁸⁸⁴. Ainsi, cette loi visait un contrôle total de l'appareil d'Etat ; dans le « *ținut* » le contrôle était exercé par le résident royal. Selon ladite loi, les « *ținuturi* » étaient des unités administratives et territoriales, dotées de la personnalité juridique, avec des attributions économiques, culturelles et sociales. La déconcentration des services des ministères était réalisée dans des circonscriptions qui correspondaient aux « *ținuturi* » ; ainsi, chaque ministère avait un service qui fonctionnait en territoire auprès du résident royal⁸⁸⁵.

Le nouveau régime monarchique autoritaire gouvernait et administrait les 10 unités administratives par un seul parti, le Front pour la Renaissance Nationale, soutenue par les retraités de l'armée roumaine et moins par les résidents royaux qui, bien que possédant des pouvoirs juridiques et administratifs, avaient un rôle plutôt décoratif. En effet, les maires, n'étant plus élus, mais nommés pour une période de 6 ans sur la recommandation du ministère de l'Intérieur, ils préféraient s'adresser au gouvernement central pour la résolution des problèmes territoriaux⁸⁸⁶.

Le résident royal⁸⁸⁷, nommé par décret royal, dirigeait le « *ținut* » pour une durée de 6 ans. Il était aidé par le Conseil du « *ținut* », composé de membres de droit et de membres élus, désignés par les organisations professionnelles (agriculture, travail, industrie et commerce) de chaque « *ținut* »⁸⁸⁸. Les attributions du résident royal, en tant qu'administrateur de la région, étaient énoncées dans l'article 69 de la loi administrative n°187 du 14 août 1938. Ainsi, il était le chef de l'administration du « *ținut* », le président du Conseil du « *ținut* », il représentait personnellement ou par un mandataire le « *ținut* » en justice, supervisait l'administration locale dans le « *ținut* », exerçait la tutelle sur l'administration locale dans le « *ținut* » dans les cas déterminés par la loi, de même qu'il représentait le gouvernement et le « *ținut* » aux cérémonies⁸⁸⁹. D'autre part, le « *ținut* » avait un caractère territorial ; il était donc une sous-division du pays. Comme le nouveau régime avait divisé le pays en 10 régions, le « *ținut* » était organisé comme une personne juridique et politico-territoriale et la délimitation des terres était consacrée (art. 53, Titre III, Chapitre I de la loi administrative et territoriale n°187

⁸⁸⁴ Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 192.

⁸⁸⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 8.

⁸⁸⁶ Grecu (F.), *Centralizare versus « descentralizare ». « Reforma administrativă » de la 1938 (Centralisation versus « décentralisation ». « La réforme administrative » de 1938)*, Revue des sciences politiques et administratives, Iași, n° 1(3)/2014, p. 38.

⁸⁸⁷ Au-delà du nom grandiloquent fabriqué par le régime, le résident royal n'était qu'un agent qui faisait connaître les décrets du Roi. Il était une sorte de porte-parole du Roi dans la nouvelle forme de division administrative et territoriale du pays. Le résident royal, qui était le représentant du Gouvernement dans le « *ținut* », avait le rang et le salaire du Secrétaire d'Etat et portait le titre d'« *Excellence* ».

⁸⁸⁸ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 8.

⁸⁸⁹ Grecu (F.), *op. cit.*, p. 39.

du 14 août 1938)⁸⁹⁰. Le conseil du « *ținut* » était composé des membres élus par les conseils communaux pour une période de 6 ans et des membres de droit choisis parmi les membres du « *ținut* », proposés par le résident royal et nommés par le ministère de l'Intérieur⁸⁹¹.

Le 21 septembre 1940, les « *ținuturi* » furent dissous par le décret royal n°3.219 qui redonnait aux départements la personnalité juridique et instituait une administration sur le principe de la déconcentration administrative, parce que les départements n'avaient plus leurs organes délibératifs : les conseils départementaux⁸⁹².

⁸⁹⁰ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 82.

⁸⁹¹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 85.

⁸⁹² Stănică (V.), *op. cit.*, p. 92.

Conclusion du Titre I

Les intérêts collectifs peuvent préoccuper tous les citoyens d'un État, mais ils peuvent avoir une sphère plus réduite, ne présentant de l'importance que pour les citoyens d'un département, d'une commune ou pour une certaine catégorie de citoyens. Comme les intérêts sont généraux, régionaux, locaux ou spéciaux, il en résulte que les moyens pour accomplir ces intérêts sont généraux, régionaux, locaux et spéciaux ⁸⁹³. Lorsqu'un État est organisé de manière à ce que les intérêts locaux ou spéciaux soient satisfaits par les services publics qui dépendent du pouvoir central, qui nomme leurs titulaires, on parle alors d'un État centralisé. Ainsi, par la centralisation, on entend le régime administratif par lequel les autorités locales sont nommées et dépendent directement du pouvoir central. Lorsque le régime administratif admet que, pour l'accomplissement des intérêts locaux, l'autorité soit confiée à des titulaires élus par les citoyens de la commune, alors on parle de décentralisation administrative ⁸⁹⁴. Une question importante doit être posée : est-ce que la Roumanie a effectivement connu une décentralisation administrative pendant la période monarchique ?

Ainsi, le professeur roumain Paul Negulescu parlait d'une « *centralisation modérée* » depuis le Règlement Organique de 1831 et jusqu'en 1894 (avec l'adoption de la loi n°96 du 31 juillet/11 août 1894 pour les communes urbaines et de la modification du 31 mai 1894 de la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux), et d'une centralisation exagérée de 1894 jusqu'en 1925. Un autre professeur roumain, Anibal Teodorescu, évoquait une décentralisation administrative jusqu'en 1894 et de 1894 jusqu'en 1925 d'une centralisation administrative. Le professeur Jean Vermeulen, quant à lui, pensait que la décentralisation administrative avait existé, en Roumanie, au XIV^e siècle ainsi que durant la période monarchique, mais avec deux éclipses, la première de 1894 jusqu'en 1902 et la seconde de 1938 jusqu'en 1944 ⁸⁹⁵. Après la modification opérée le 31 mai 1894 par la loi n°396 du 2/14 avril 1864 concernant la création des conseils départementaux et communaux, considérée comme ayant limité le système de décentralisation administrative, intervinrent deux lois, en 1902 et en 1903, qui caractérisaient cette éclipse du système de la décentralisation administrative. Il s'agit de la loi n°210 du 19 décembre 1902,

⁸⁹³ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 609.

⁸⁹⁴ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 610.

⁸⁹⁵ Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria functiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de Drept - București, 1947, p. 248.

selon laquelle la police communale était remplacée par les agents de la police d'État, et de la loi n°1330 du 1 avril 1903, par laquelle ont été annulées les aides communales ⁸⁹⁶.

La création des communes, départements et régions et la consécration des principes de la décentralisation et de l'autonomie locale de ces dernières, durant la période monarchique, ont consacré une réforme territoriale faiblement décentralisatrice, qui fut contrecarrée par des périodes centralisatrice voire déconcentrée avec la création de l'institution du préfet.

L'existence ou l'inexistence d'une décentralisation administrative dépend aussi du rôle joué par le préfet dans l'administration départementale. L'époque d'avant la Première Guerre mondiale s'achevait par un considérable renforcement du centralisme administratif au niveau départemental ; mais par la loi d'unification administrative n°95 du 14 juin 1925, en maintenant la dualité des fonctions du préfet, la loi roumaine se rapprochait fortement de la loi française. Après la loi d'unification administrative de 1925, les départements et les communes furent des collectivités politico-administratives qui jouissaient d'une complète liberté d'action en ce qui concerne l'administration des intérêts locaux ⁸⁹⁷.

Si le droit administratif est caractérisé par le dynamisme, cela ne veut pas dire que le législateur doit modifier la loi à chaque changement de régime politique. Par exemple, la loi de l'organisation de l'administration locale, communale et départementale, qui était une loi organique de base, ne devait pas être remplacée tous les 5 ans. En 1925, fut votée la loi de base pour l'organisation de l'administration locale, communale et départementale. En 1929, fut abrogée la loi n°95 du 14 juin 1925 et parut une nouvelle loi administrative, n°167 du 3 août. Il faut souligner que, jusqu'à la loi de 1929 concernant l'organisation de l'administration locale, l'administration roumaine avait une étroite dépendance à l'égard du pouvoir central. Par cette loi de 1929, le législateur a cherché à donner une liberté d'action plus grande aux administrations locales. Mais, en 1931, furent modifiés 200 articles de cette loi de 1929, et la dépendance du pouvoir central fut renforcée à nouveau, en réduisant aussi les attributions reconnues par la loi de 1929. Une nouvelle loi administrative parut en 1934, modifiant la loi de 1931 et dissolvant les conseils départementaux et communaux ⁸⁹⁸. En 1936, cette loi de 1934 fut abrogée et une nouvelle loi d'organisation administrative fut publiée, la loi n°569 du 27 mars. Lorsque Carol II imposa un régime autoritaire en 1938, appelé « *dictature carliste* », il modifia profondément la Constitution parlementaire de 1923 ; le nouveau Gouvernement

⁸⁹⁶ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 250.

⁸⁹⁷ Văraru (M.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Socec, 1928, p. 314.

⁸⁹⁸ Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. I^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institut de Arte Grafice « E. Marvan », 1934, p. 623.

abrogea donc la loi n°569 pour l'organisation administrative du 27 mars 1936 et publia une nouvelle loi administrative n°187, le 14 août 1938 ⁸⁹⁹.

Les lois décentralisatrices de la période monarchique ne sont pas très satisfaisantes au regard d'une vraie décentralisation administrative ⁹⁰⁰. La décentralisation ou la centralisation restent de simples formules dans cette succession de lois, parfois contradictoires, dont l'objectif centralisateur ou décentralisateur n'a jamais été ni continu, ni clair, sauf, peut être, finalement, durant la période de la dictature carliste (1938-1940), et ce, au profit de la centralisation !

⁸⁹⁹ Vermeulen (J.-H.), *op. cit.*, p. 6.

⁹⁰⁰ Negulescu (P.), *op. cit.*, p. 621.

Titre II. La période du régime totalitaire (1948-1989)

Courte introduction historique du début du communisme jusqu'à la chute de Nicolae Ceaușescu

Le Royaume de Roumanie était une monarchie parlementaire (de 1881 à 1947). Ce régime politique a connu deux dictatures qui ont aboli le régime parlementaire, l'une « *carliste* » de février 1938 à octobre 1940, et l'autre de type fasciste, d'octobre 1940 à août 1944. Ainsi, l'insurrection nationale armée anti-fasciste et anti-impérialiste du 23 août 1944, « *insurrection dirigée par le Parti communiste roumain* », a représenté le moment du passage à la réalisation des transformations sociales révolutionnaires dans le pays ⁹⁰¹.

Le 23 août 1944, alors que les armées de l'Union soviétique sont déjà entrées en Roumanie orientale, le Roi rejoint les politiciens pro-alliés pour monter un coup d'État contre le Maréchal Ion Antonescu ⁹⁰² qu'il met en prison. Mihai I^{er} proclame alors la loyauté de la Roumanie vis-à-vis des Alliés, déclare la guerre à l'Allemagne nazie et à la Hongrie et ouvre les portes à l'Armée rouge ⁹⁰³, mais cela n'empêche pas l'Union soviétique d'attendre jusqu'au 12 septembre pour accorder l'armistice et d'occuper la Roumanie comme une puissance ennemie vaincue, non comme un pays allié.

Dans ce qui reste de la Roumanie, l'occupation soviétique conduit à un coup d'État communiste le 6 mars 1945. À cette date, la pression soviétique force le Roi à nommer un gouvernement pro-soviétique dominé par le P.C.R. (Parti Communiste Roumain). Le gouvernement militaire intérimaire est remplacé, sous la pression de l'Union soviétique, par un gouvernement de coalition, dirigé par le sympathisant communiste Petru Groza ⁹⁰⁴. Ainsi, conforté par la présence de l'Armée rouge ⁹⁰⁵ qui occupe la plupart des administrations, des

⁹⁰¹ Dvoracek (M.-V.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Facultatea de Drept - București 1981, p. 218.

⁹⁰² Ion Antonescu (né à Pitești le 15 juin 1882 et mort le 1^{er} juin 1946 à Jilava), était un militaire et homme d'État roumain. Il était le chef du gouvernement roumain pendant la Seconde Guerre mondiale de 1940 à 1944. Il était de l'extrême droite de l'échiquier politique et engagea la Roumanie aux côtés de l'Allemagne nazie dans la Seconde Guerre mondiale.

⁹⁰³ Trașcă (O.), *15 octombrie 1944 - Eșecul încercării Ungariei de a încheia armistițiul (15 octombrie 1944 - L'échec d'essai de la Hongrie de conclure l'armistice)*, in *Sovietizarea Nord Vestului României 1944-1950 (La soviétisation du Nord-Ouest de la Roumanie entre 1944-1950)*, éd. Muzeul Satmarean, 1996, p. 49.

⁹⁰⁴ Petru Groza (7 décembre 1884-7 janvier 1958), homme politique et homme d'affaires roumain, a été une figure publique importante de l'entre-deux-guerres dans le Royaume de Roumanie. Il fut le chef du gouvernement de coalition (6 mars 1945-1952), qui s'est mis au service des communistes soutenus par les autorités soviétiques d'occupation (le Parti ouvrier roumain) ; il assura, d'abord sous une apparence démocratique, la transition rapide de la Roumanie vers le régime communiste.

⁹⁰⁵ Si l'Armée rouge est bien connue comme celle qui a libéré l'Europe durant la Seconde Guerre Mondiale, ou par ses actes criminels et des infractions au droit international commis par les membres des forces armées

casernes et des usines, Andreï Vychinski, représentant de l'URSS en Roumanie, impose un gouvernement dirigé par Petru Groza. Le 19 novembre 1946, des élections truquées et massivement falsifiées, caractérisées par de larges irrégularités, l'intimidation, la fraude électorale et des assassinats ciblés, donnent la majorité à la coalition gouvernementale. Dans le nouveau gouvernement Groza, les communistes se voient attribuer la plupart des postes-clés. Dans les mois qui suivent, le Parti communiste roumain s'emploie à diviser les sociaux-démocrates, puis à liquider l'opposition. Le Parti national paysan est interdit en juillet 1946 et son chef, l'ancien premier ministre Iuliu Maniu, emprisonné. Les autres partis politiques sont représentés, mais le P.C.R (Parti Communiste Roumain) détient les ministères les plus importants. Des épurations ont lieu au sein des services de police et de gendarmerie. Dès le 23 mars 1945, une réforme agraire réduit les propriétés agricoles à un maximum de cinquante hectares. Le Royaume de Roumanie était devenue une « *monarchie communiste* », jusqu'à l'abdication du Roi Mihai I^{er} le 30 décembre 1947, quand est proclamée la République Populaire Roumaine par la loi n°363 du 30 décembre 1947⁹⁰⁶.

Le 30 décembre 1947, les communistes, en menaçant de s'en prendre aux étudiants qui manifestaient en sa faveur, forcent le Roi à abdiquer, abolissent la monarchie en Roumanie et proclament la République⁹⁰⁷. Le Roi doit quitter le pays en janvier 1948 pour l'exil en Angleterre, puis en Suisse. La monarchie disparaît après l'entrée du pays dans la sphère d'influence de l'Union soviétique et la mise en place de la dictature communiste, pour laisser place à la République populaire roumaine.

La République populaire roumaine (« *Republica Populară Română* » en roumain, ou RPR) de décembre 1947 à 1965, puis la République Socialiste de Roumanie (« *Republica*

soviétiques, elle est aussi connue par sa 14^e unité (forces stratégiques, arsenal nucléaire, missile balistique) installé toujours dans le territoire moldave de Transnistrie (Transnistrie reste de facto un état indépendant, un oblast de la Russie, mais considéré de jure comme une partie de la Moldavie). Lors de la dislocation de l'URSS, les russophones de la Moldavie, craignant de n'être plus qu'une minorité privée de tout privilège en cas de rattachement à la Roumanie, autoproclament l'indépendance de la République moldave du Dniestr dite Transnistrie en 1990. Le gouvernement moldave leur propose un statut d'autonomie territoriale, mais Igor Smirnov, le dirigeant de la République moldave du Dniestr, déclare souhaiter que « la RMN demeure partie intégrante de l'Union soviétique » et, après la dislocation de celle-ci, que « la RMN devienne un oblast de la Fédération de Russie, comme l'oblast de Kaliningrad ».

L'armée rouge qui stationne toujours en Transnistrie avaient fait l'objet d'une grande attention de la part des organisations politiques internationales. La 14^e division de l'armée rouge est majoritairement composée de personnels transnistriens ayant pour mission d'éteindre les conflits éclatant sur cette ancienne république formant l'URSS, considérée à la fois comme de zone potentielle de conflit, mais aussi comme l'espace d'un intérêt vital pour la Russie. La Russie veut avoir un rôle actif dans les territoires post-soviétiques, qui restera un outil permettant au Kremlin de sécuriser ses intérêts. Les soldats de l'armée rouge sont perçus comme des forces capables d'intervenir sur ces territoires en cas de menace. Ainsi, face à l'expansion de l'OTAN et de l'Union européenne, la dissuasion par la force apparaît comme le meilleur outil dont Moscou dispose afin de sécuriser son espace d'influence.

⁹⁰⁶ Ionescu (C.), *Regimul politic în România (Le régime politique en Roumanie)*, éd. All Beck, 2002, p. 62.

⁹⁰⁷ Dvoracek (M.-V.), *op. cit.*, p. 218.

Socialistă România » en roumain, ou RSR) de 1965 à 1989, étaient deux formules longues pour désigner la Roumanie durant la période où le pays a été gouverné par le PMR (Parti ouvrier roumain de 1948-1965) et PCR (Parti Communiste Roumain 1921-1948, 1965-1989), selon un régime dictatorial d'inspiration marxiste-léniniste, caractérisé sur le plan politique par la position constitutionnelle *de jure* du Parti Communiste Roumain comme « *parti unique et organe dirigeant de l'Etat* ». Ce qui interdisait *de facto* la constitution d'associations, syndicats ou autres structures sociales indépendantes du pouvoir, et imposait un courant d'autorité et de légitimité » (souveraineté), allant du sommet (le Comité Central) vers la base (les autres structures du Parti, les citoyens) ⁹⁰⁸.

Pendant la période communiste, la Roumanie a connu plusieurs « *leaders* » à partir de l'instauration le 6 mars 1945 du gouvernement Petru Groza par Joseph Staline ⁹⁰⁹ :

- Constantin Ion Parhon, chef de l'État de 1947 à 1952, est le président du Présidium provisoire de la République Populaire Roumaine du 30 décembre 1947 au 13 avril 1948, puis président de la Grande Assemblée nationale du 13 avril 1948 au 12 juin 1952.

- Petru Groza, chef de l'État entre le 12 juin 1952 et le 7 janvier 1958, aux pouvoirs symboliques, en sa qualité de président de la Grande Assemblée Nationale.

- Ion Gheorghe Maurer accède à la tête de l'État comme président de la Grande Assemblée Nationale (chef de l'État) du 11 janvier 1958 au 21 mars 1961, puis Premier ministre de 1961 à 1974.

- Gheorghe Gheorghiu-Deja, président du Conseil d'État de la République Populaire Roumaine du 21 mars 1961 au 19 mars 1965, a copié fidèlement la politique nationale imposée par Staline en Union soviétique, et également le traitement national des minorités ethniques, en cherchant à convaincre les gouvernements Rakosi ⁹¹⁰ et Kadar ⁹¹¹ qu'en Roumanie le problème national a été résolu avec succès et que la minorité hongroise bénéficiait de libertés et droits illimités ⁹¹². Son décès inopiné le 19 mars 1965, selon

⁹⁰⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 225.

⁹⁰⁹ Iossif Vissarionovitch Djougachvili, surnommé Sosso (né le 18 décembre 18782 à Gori, actuelle Géorgie et mort le 5 mars 1953 à Moscou), est un révolutionnaire bolchevik et homme d'État soviétique qui dirige l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) à partir de la fin des années 1920 jusqu'à sa mort en établissant un régime de dictature personnelle absolue. Les historiens le jugent responsable de la mort de trois à plus de vingt millions de personnes.

⁹¹⁰ Mátyás Rákosi est un homme d'État hongrois. Secrétaire général du Parti communiste hongrois, puis du Parti des travailleurs hongrois, il fut Premier ministre de 1952-1953.

⁹¹¹ János Kádár est un homme d'État hongrois. Il fut de 1956 à 1988 le principal dirigeant de la République populaire de Hongrie.

⁹¹² Tișe (C.), Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968), éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 15.

l'hypothèse des historiens, du fait d'une irradiation causée par les soviétiques, a ouvert la lutte pour le pouvoir entre les membres du P.C.R.⁹¹³.

- Chivu Stoica, président du Conseil d'État de la République Socialiste de Roumanie du 24 mars 1965 au 9 décembre 1967 ;

- Nicolae Ceaușescu, Président du Conseil d'État de la République Socialiste de Roumanie du 9 décembre 1967 au 28 mars 1974 et Président de la République Socialiste de Roumanie du 28 mars 1974 et 22 décembre 1989. Il a fusionné la fonction de secrétaire du parti et celle de président de la République en décembre 1967 et s'est autoproclamé président élu à vie⁹¹⁴. Il critiquait les méthodes staliniennes de ses prédécesseurs et a établi une nouvelle orientation de la politique externe. En jouant la carte du nationalisme roumain, il soulignait les périls des éventuels conflits inter-ethniques. C'est à cette époque même que se répand la formule « *fraternité entre les peuples* » et que, dans les écoles où l'enseignement est dispensé en hongrois, sont créées aussi des sections en langue roumaine. Au même moment, un contrôle plus strict de la Région autonome hongroise des Mureș est introduit. Quant aux minorités nationales, Nicolae Ceaușescu a traité différemment ce problème ; et le principe du centralisme politique excessif a été le pilier de l'organisation administrative territoriale du pays⁹¹⁵.

Le désir d'indépendance a été ressuscité par deux dirigeants emblématiques de la Roumanie, notamment Gheorghe Gheorghiu Dej et Nicolae Ceaușescu. Même les relations de la Roumanie avec les autres Etats socialistes, dans le cadre du Pacte de Varsovie⁹¹⁶ et avec le Conseil d'aide économique mutuelle⁹¹⁷ ont été modelées autour de la question de l'indépendance nationale⁹¹⁸. Finalement, c'est Nicolae Ceaușescu qui a proposé la formule d'un Etat national, indépendant, ouvert aux problèmes des minorités⁹¹⁹.

Les fondements du système administratif local cherchaient à se réinventer en s'inspirant cette fois-ci des pratiques soviétiques. C'est à la lumière de ce contexte historique et politique

⁹¹³ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 44.

⁹¹⁴ Kideckel (D.-A.), Colectivism și singurătate în satele românești (Colectivisme et solitude dans les villages roumaines), éd. POLIROM, 1993, p. 58.

⁹¹⁵ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 44.

⁹¹⁶ Le pacte de Varsovie est une ancienne alliance militaire regroupant les pays d'Europe de l'Est avec l'URSS dans un vaste ensemble économique, politique et militaire. Il a été conclu le 14 mai 1955 entre la plupart des États du Bloc communiste par un traité d'amitié, de coopération et d'assistance mutuelle. Il était conçu, dans le cadre de la guerre froide, comme un contrepoids à l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), qui avait vu le jour en avril 1949.

⁹¹⁷ Le Conseil d'assistance économique mutuelle ou Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM, également désigné par l'acronyme anglais Comecon ; en russe : СЭВ) était une organisation d'entraide économique entre différents pays du bloc communiste. Créé par Staline en 1949, en réponse à l'OECE capitaliste, il s'est dissous avec la chute du bloc soviétique le 28 juin 1991, à la fin de la Guerre froide.

⁹¹⁸ Kideckel (D.-A.), *op. cit.*, p. 56.

⁹¹⁹ Kideckel (D.-A.), *op. cit.*, p. 57.

qu'il convient d'analyser le cadre juridique et politique de la « décentralisation territoriale » en Roumanie durant la période communiste (**Chapitre I**). Sachant que le mot décentralisation territoriale fut alors volontairement mis entre guillemets parce qu'en réalité c'est une rupture qui s'est produite dans le processus de la décentralisation en Roumanie. Même, dans ces circonstances, l'administration publique locale, vue comme un organisme vivant, a évolué dans son organisation comme dans son fonctionnement (**Chapitre II**).

Chapitre I : Le cadre politique et juridique de la « *décentralisation territoriale* » en Roumanie durant la période communiste

Si, dans la période monarchique, le système de la déconcentration administrative était vu comme un système de centralisation atténué où l'administration est exercée par les agents nommés par l'autorité centrale, investie d'une large sphère de décision, la décentralisation était vue comme un système démocratique qui devait donner plus de satisfaction aux masses populaires dans la vie administrative. En effet, d'après les communistes, la classe ouvrière est devenue consciente de ses droits, et ce système s'est avéré insuffisant ; il semblait être fait seulement pour sauver les intérêts bourgeois par l'adoption d'un faux système de décentralisation administrative, dont les agents locaux étaient élus. Même si l'élection avait un caractère démocratique, en réalité, selon les communistes, l'élection était exercée dans le cadre de l'organisation bourgeoise, dont le fondement électoral était restreint à la classe bourgeoise, et la masse la plus grande de la population était exclue du droit électoral ⁹²⁰. Finalement, ce système de décentralisation administrative ne donnait satisfaction qu'à la classe bourgeoise ⁹²¹. En outre, comme le nouveau principe du centralisme démocratique est fondé sur le centralisme, il refuse la tendance anti-unioniste et anti-autoritaire dans la conception anarchiste ⁹²² de la centralisation. Ce nouveau principe d'organisation combine le fondement centralisateur avec le fondement démocratique, qui est le meilleur principe d'organisation dans la création du socialisme et du communisme ⁹²³.

Le régime socialiste de la démocratie populaire rejetait donc au début le système de la séparation des pouvoirs dans l'Etat, se fondant sur le système d'unicité du pouvoir. Ainsi, dans ce nouveau système, tous les pouvoirs se concentraient dans « *les mains de la classe ouvrière* », et cette réalité politique se reflétait dans la construction juridique de l'Etat. La classe ouvrière n'exerçait pas le pouvoir séparément, mais directement par ses organes. Les organes constituent des moyens juridiques d'expression du pouvoir qui appartenaient d'une

⁹²⁰ Voir Titre I de la Première partie où on explique le système censitaire durant la période monarchiste. Ainsi, le suffrage censitaire est le mode de suffrage dans lequel seuls les citoyens, dont le total des impôts directs dépasse un seuil, appelé cens, sont électeurs. Parfois, dans la période monarchiste, le cens pour être éligible était fixé à un seuil très élevé.

⁹²¹ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1951, p. 61.

⁹²² L'anarchisme, comme courant de philosophie politique, a pour but de développer une société sans domination et sans exploitation, une société basée sur la solidarité, la complémentarité de la liberté de chacun et celle de la collectivité et l'égalité des conditions de vie.

⁹²³ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 67.

façon unitaire à la classe ouvrière ⁹²⁴. Ces organes pouvaient être considérés comme des modalités juridiques d'expression des fonctions de l'Etat, et leur création était déterminée par la nécessité de faire en sorte que le pouvoir de l'Etat se manifeste de façon concrète. Il faut préciser que le système de l'unicité du pouvoir d'Etat n'excluait pas la séparation fonctionnelle des organes. Celle-ci était inhérente à chaque organisme complexe et constituait un moyen de progrès. Sur ce fondement, on distinguait trois catégories d'organes :

- les organes qui décidaient, donc les organes du pouvoir d'Etat (l'organe suprême du pouvoir d'Etat était la Grande Assemblée Nationale) ;

- les organes qui exécutaient, donc les organes exécutifs et les dispositifs de compétence générale ; et les organes exécutifs d'attribution, qui étaient des organes opératifs exécutant les dispositions des supérieurs ⁹²⁵ sur le terrain ;

- et les organes judiciaires.

Ainsi, la République Populaire Roumaine, comme Etat démocrate-populaire et instrument principal de la construction du socialisme, a accompli ses fonctions à travers plusieurs formes d'activité d'Etat : législative, exécutive et juridictionnelle. L'administration de la République Populaire Roumaine exerçait l'activité exécutive de l'Etat roumain sous la coordination du Parti ouvrier roumain, en vue de l'accomplissement des tâches fondamentales de cet Etat, en conformité avec les nécessités du socialisme ⁹²⁶.

L'activité administrative socialiste de l'Etat se distinguait par deux principaux caractères spécifiques. Elle était une activité exécutive, c'est-à-dire une activité d'application des lois et d'autres actes normatifs pris par les organes du pouvoir de l'Etat. L'administration de l'Etat suivait aussi l'organisation et le développement de l'économie nationale ⁹²⁷.

Le centralisme était caractérisé par l'action du haut vers le bas, car à travers lui se réalisait « *l'unité de but et d'action* ». Cette action était possible parce que les organes de l'Etat étaient hiérarchisés ; et, au sommet de la hiérarchie, se trouvaient ceux qui avaient la plus large compétence matérielle et territoriale. En descendant du haut de la hiérarchie vers le bas, la compétence des organes se rétrécissait, parfois d'un point de vue matériel, et systématiquement d'un point de vue territorial. On observait cette hiérarchie tant au niveau des organes du pouvoir qu'au niveau des organes exécutifs, tant pour ce qui est de la

⁹²⁴ Belle (P.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 4.

⁹²⁵ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 68.

⁹²⁶ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 3.

⁹²⁷ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 4.

compétence générale que pour ce qui est de « *ressort* »⁹²⁸, donc d'attribution. Il existait une subordination des organes administratifs inférieurs aux organes hiérarchiques supérieurs⁹²⁹. La subordination était motivée d'un point de vue démocratique par le fait que les organes supérieurs étaient élus par un nombre plus grand d'électeurs en comparaison avec les organes subalternes⁹³⁰.

La loi n°2 du 17 février 1968 concernant le nouveau découpage administratif territorial renonça au système administratif soviétique, et la Roumanie revint à l'ancien découpage territorial en départements, villes et communes⁹³¹.

La décision du Conseil des ministres n°585 du 27 mars 1969 prévoit une série d'attributions élargies pour les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat, qui devaient être exercées dans la période d'essai des mesures de perfectionnement de la direction et de la planification de l'économie nationale⁹³². Mais, en réalité, l'économie de la Roumanie était soumise à un contrôle politique fortement centralisé⁹³³.

Pour mieux comprendre le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie durant la période du régime totalitaire, il faut se référer aux Constitutions (**Section I**) de ce régime, qui sont la source du droit local (**Section II**) et de l'administration centrale (**Section III**).

⁹²⁸ Le mot « *ressort* » signifie secteur, domaine d'activité et donc les personnes qui le représentent. L'autorité de ressort est l'autorité compétente sous la responsabilité de laquelle se trouve un problème et qui a la compétence pour le résoudre.

⁹²⁹ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 69.

⁹³⁰ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 75.

⁹³¹ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 266.

⁹³² Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 180.

⁹³³ Kideckel (D.-A.), *op. cit.*, p. 58.

Section I : Le cadre politique et constitutionnel

Les Constitutions roumaines de la période communiste prévoyaient l'existence de trois niveaux de direction :

- l'organe suprême du pouvoir de l'Etat, représenté par la Grande Assemblée nationale (ancien parlement) ;
- les organes centraux de l'administration d'Etat, représentés par le Conseil des ministres et les ministères ;
- les organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat, représentés par les Conseils populaires et les Comités exécutifs des Conseils populaires.

Tous ces organes étaient subordonnés au Comité central du Parti Communiste Roumain⁹³⁴.

Les Constitutions de la période communiste incluaient plusieurs normes ayant valeur de principes, développées par les dispositions de plusieurs lois d'organisation et de fonctionnement de l'administration, qui orientaient tant l'organisation que l'activité de l'administration publique roumaine. Par exemple, en développant le principe constitutionnel du rôle de dirigeant du PCR (Parti Communiste Roumain), la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires prévoyait des mesures et méthodes destinées à assurer une direction plus efficace de la part des organes de parti et une collaboration plus étroite entre ces organes et les conseils populaires⁹³⁵.

L'administration de la République populaire roumaine a été fondée sur l'enseignement marxiste-léniniste de l'Etat, en suivant la création d'une administration socialiste fondée sur la dictature du prolétariat. En prenant comme exemple l'expérience du Parti communiste dans l'Union Soviétique, le Parti ouvrier roumain (PMR « Partidul muncitoresc român ») a calqué l'organisation de l'administration d'Etat sur le modèle soviétique, qu'il a adapté aux spécificités du pays. Dans une première étape de son développement, le régime démocrate populaire a procédé à « *la suppression de l'appareil administratif bourgeois par la prise de la direction des vieux organes administratifs et par le balayage des éléments fascistes. Ainsi, la formation du Gouvernement démocrate de mars 1945 constituait un premier pas décisif vers le changement, puisque la direction de tous les organes administratifs centraux a été prise*

⁹³⁴ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 25.

⁹³⁵ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 235.

*par les représentants des masses populaires, et celle des organes administratifs locaux a intégré des éléments ouvriers et progressistes »*⁹³⁶.

L'administration de la République populaire roumaine appliquait le principe de l'égalité en droits des minorités nationales comme élément fondamental de la construction du socialisme⁹³⁷. Les tâches à caractère politico-administratif de la République Populaire Roumaine concernaient la défense du pays, la défense de l'ordre de droit, la direction du système financier et les relations avec les autres Etats. En ce qui concerne les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat réalisant la politique du parti dans les branches à caractère politico-administratif, il faut mentionner les tâches du Conseil de la sécurité de l'Etat et du ministère des affaires intérieures dans leur lutte pour la défense des conquêtes de la classe ouvrière⁹³⁸.

Toutes les Constitutions de la période communiste établissaient l'organisation des ministères et des organes centraux de l'administration d'Etat, qui était d'ailleurs l'attribution principale de la Grande Assemblée Nationale (ancien parlement)⁹³⁹. La première signification « *d'organisation* » dans les dispositions constitutionnelles était la « *création* » des ministères et des autres organes centraux de l'administration d'Etat. Une autre signification était la « *suppression* », de l'organe suprême du pouvoir d'Etat ayant la compétence de former la direction de tous les autres organes de l'Etat dans l'exercice du pouvoir du peuple souverain⁹⁴⁰. Les dispositions constitutionnelles prévoyaient que, dans l'intervalle entre les sessions de la Grande Assemblée Nationale, le Conseil des ministres élaborait des normes ayant pouvoir de loi, mais soumises au débat de la Grande Assemblée Nationale selon la procédure d'adoption des lois. Aussi, le Conseil d'Etat émettait des décrets, ayant valeur législative en ce qui concerne l'organisation des ministères et des autres organes centraux de l'administration d'Etat, qui devenaient des lois après leur adoption par la Grande Assemblée Nationale⁹⁴¹.

En ce qui concerne le domaine public, ni la Constitution de 1948, ni celles de 1952 et de 1965, n'ont eu une réglementation concrète à ce sujet. Ainsi, conformément aux étapes de développement de la société roumaine socialiste, chaque Constitution a proclamé un fonds unique de la propriété socialiste d'Etat ainsi que d'autres formes de propriété comme : corporatiste, particulière capitaliste, personnelle et individuelle. Lorsque l'on énumère des

⁹³⁶ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 5.

⁹³⁷ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 5.

⁹³⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 175.

⁹³⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 182.

⁹⁴⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 181.

⁹⁴¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 181.

biens qui font partie de la propriété socialiste, donc des biens appartenant au peuple, pour certains (tels les terrains, les bâtiments et logements, les moyens de transport, etc.), on précise « *d'Etat* », parce que les biens de même nature peuvent former l'objet d'un autre droit de propriété (corporatiste, individuelle, personnelle). Les réglementations des trois Constitutions socialistes ne peuvent pas être invoquées comme fondement d'une théorie de l'inexistence de la distinction des propriétés, publique et privée, même si la propriété publique d'Etat était largement prédominante⁹⁴².

L'organisation et le fonctionnement de l'Etat totalitaire roumain (§1) a connu deux périodes importantes : la première période se réfère à la création de la République Populaire Roumanie (RPR) par la Constitution du 13 avril 1948 (§2), abrogée par la Constitution du 27 septembre 1952 (§3), ayant comme parti unique le Parti Ouvrier Roumain (PMR) ; et la seconde période concerne la création de la République Socialiste Roumanie (RSR) par la Constitution du 21 août 1965 (§4), ayant comme parti unique le Parti Communiste Roumain (PCR).

⁹⁴² Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfectionarea (Droit administratif et science administrative : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration), éd. Facultatea de Drept - București, 1989, p. 133.

Tableau n°2. Législation officielle de l'administration publique locale durant la période communiste

Constitution	Chefs d'Etat	Lois d'administration locale
<p>Constitution du 13 avril 1948</p>	<p>Constantin Ion Parhon (30 décembre 1947- 12 juin 1952)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - l'abrogation de la loi raciale le 19 décembre 1944 ; - la loi n°86 du 7 février 1945 concernant le statut des minorités nationales ; - la proclamation de la République Populaire Roumaine par la loi n°363 du 30 décembre 1947 ; - la loi n°17 du 13 janvier 1949 concernant l'organisation et le fonctionnement des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat ; - la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant l'organisation administrativo-territoriale ; - le décret n°259 du 28 décembre 1950 concernant la création des organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat, nommés « <i>sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires</i> » ; - la loi n°6 du 8 septembre 1950 concernant l'élection des députés dans les organes locaux (conseils populaires) ; - le décret-loi n°226 du 15 décembre 1951 concernant le changement ou l'attribution du nom des unités administratives, des établissements humains, des gares, des rues, des institutions, des organisations et entreprises économiques et coopératives d'État et des organisations sociales, publié au Journal officiel n°118 du 15 décembre 1951 ; - la loi n°5 du 19 juin 1952 concernant l'organisation judiciaire ; - le décret-loi n°18 du 16 janvier 1952 concernant les taxes et les impôts locaux.
<p>Constitution du 27 septembre 1952</p>	<p>Petru Groza (2 juin 1952 - 7 janvier 1958)</p> <p>Ion Gheorghe Maurer (11 janvier 1958 - 21 mars 1961)</p> <p>Gheorghe Gheorghiu-Déjà (21</p>	<ul style="list-style-type: none"> - la loi n°3 du 29 janvier 1953 concernant la réorganisation de certains ministères et l'inclusion du président du comité d'État pour l'architecture et la construction au Conseil des ministres de la République populaire roumaine ; - le décret n°12 du 4 janvier 1956 concernant la nouvelle organisation administrative et territoriale qui réduisait les régions de 18 à 16 ; - la loi n°6 du 21 mars 1957 sur l'organisation et le

	mars 1961 - 19 mars 1965)	fonctionnement des conseils populaires.
Constitution du 21 août 1965	Chivu Stoica (24 mars 1965 - 9 décembre 1967) Nicolae Ceaușescu (9 décembre 1967 – 22 décembre 1989)	<ul style="list-style-type: none"> – le décret n°534 du 23 juin 1966 concernant la réception, l'examen et le règlement des pétitions des plaintes et des propositions des citoyens ; – la loi n°28 du 29 décembre 1966 concernant l'élection des députés dans la Grande Assemblée Nationale et dans les conseils populaires ; – la loi n°1 du 26 juillet 1967 concernant la solution par les tribunaux des demandes de ceux qui ont été privés de leurs droits par les actes administratifs ; – la décision n°1.607 du 4 octobre 1967 du Tribunal suprême ; – la loi n°59 du 26 décembre 1968 concernant la création des commissions des juges ; – la loi n°1 du 11 février 1968, publiée dans le Bulletin officiel n°16 du 16 février 1968, portant sur la modification de certains articles de la Constitution de la République Socialiste de Roumanie ; – la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine ; – la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires ; – la loi n°59 du 26 décembre 1968 concernant la création des commissions des juges ; – le décret n°117 du 13 mai 1968 concernant la création du ministère de l'enseignant ; – le décret n°294 du 3 avril 1968 concernant la création du ministère des Affaires intérieures ; – le décret n°452 du 22 mai 1969 concernant la création du ministère de la santé ; – le décret n°783 du 15 novembre 1969 concernant la création du ministère du travail ; – la décision du Conseil des ministres n°585 du 27 mars 1969 ; – la loi n°20 du 17 novembre 1969 concernant la direction des ministères et des organes centraux de

		<p>l'administration d'Etat ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la loi n°24 du 17 décembre 1969 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres de la République Socialiste de Roumanie ; - le décret n°673 du 1^{er} octobre 1969 concernant la création du ministère de l'Industrie métallurgique ; - le décret n°649 du 1^{er} octobre 1969 concernant la création du ministère de l'Energie électrique ; - le décret n°648 du 26 septembre 1969 concernant la création du ministère de la Justice ; - le décret n°589 du 21 août 1969 concernant la création du ministère des Affaires étrangères ; - le décret n°784 du 15 novembre 1969 concernant la création du ministère des Finances ; - la loi n°72 du 29 décembre 1969 concernant l'organisation, la planification et l'exécution des investissements ; - la loi n°5 du 10 juillet 1970, concernant la gestion des moyens matériels et financiers, l'organisation et le fonctionnement du contrôle financier ; - le décret n°87 du 16 mars 1971 concernant la création du ministère des Transports et des Télécommunications ; - le décret n°77 du 16 mars 1971 concernant la création de l'Inspectorat général d'Etat pour le contrôle de la qualité des produits ; - le décret n°78 du 16 mars 1971 concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère du Tourisme ; - la loi n°15 du 29 décembre 1972 concernant la création du Conseil central du contrôle ouvrier de l'activité économique et sociale ; - la loi n°2 du 30 mars 1973 concernant la création de la Cour supérieure de contrôle financier ; - la loi n°1 du 30 mars 1973 sur le Conseil supérieur du développement économique et social de la Roumanie ; - le décret n°76 qui concerne la direction des ministères et des autres organes centraux de l'administration de l'Etat, devenu la loi n°22 du 4 mars 1973, modifié et
--	--	--

		<p>complété par le décret n°308, devenu la loi n°47 du 14 août 1978 ;</p> <ul style="list-style-type: none"> – le décret n°103, devenu la loi n°33 du 4 mars 1973, établissait les normes unitaires de structure concernant l'organisation et le fonctionnement des organes centraux de spécialité de l'administration de l'Etat ; – la loi n°1 du 28 mars 1974 concernant la deuxième révision constitutionnelle ; – le décret n°116 du 28 octobre 1975 concernant la création du Conseil Sanitaire Supérieur ; – le décret n°170 du 16 juin 1976 concernant la création de l'Inspectorat central de recherche, projection et direction des constructions ; – le décret n°136 de 1976 dans le domaine des eaux ; – le décret n°264 du 30 juillet 1976 dans le domaine des investissements ; – la loi n°5 du 2 juillet 1976 qui donnait des attributions importantes aux organes locaux ; – la loi n°31 du 28 octobre 1977 concernant la création des organismes d'autogestion économique et financière ; – la loi n°32 du 28 octobre 1977 règlementait l'organisation et le fonctionnement du Conseil sur l'organisation économique et sociale ; – la loi n°5 du 6 juillet 1978 concernant l'organisation et le fonctionnement des organes centraux de spécialité de l'administration de l'Etat, modifiée et complétée par la loi n°24 du 23 décembre 1981 ; – la loi n°28 du 21 décembre 1978 concernant l'éducation et l'enseignement ; – la loi n°3 du 6 juillet 1978 concernant l'assurance santé du peuple ; – le décret n°150 du 5 mai 1980 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de l'enseignement et de l'éducation et des conseils de l'enseignement et de l'éducation ; – le décret n°32 du 1^{er} février 1980 concernant le domaine de l'agriculture et l'industrie alimentaire dans les départements ;
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> - la loi communale n°4 du 9 juillet 1981 concernant les services municipaux ; - le décret n°366 du 9 décembre 1981, concernant la création des organes locaux de spécialité les centres industrialo-agraires de Motru et de Rovinari ; - la loi n°3 du 1^{er} juillet 1983 concernat le contrat d'engagement ; - la loi n°2 du 25 avril 1989, visant l'amélioration de l'organisation administrative du territoire.
--	--	--

§1 : L'organisation et le fonctionnement de l'Etat totalitaire roumain

Après l'abdication forcée du Roi Michel, le 30 décembre 1947, la Roumanie devient un Etat totalitaire sous le nom de République Populaire Roumaine, un régime à parti unique, qui n'admettait aucune opposition organisée et dans lequel l'État tendait à confisquer la totalité des activités sociales. Les caractéristiques habituellement retenues pour définir le totalitarisme sont : une conception d'une vérité qui ne supporte aucun doute, qui est imposée à tous et qui est généralement orientée vers la lutte contre les ennemis du régime, un parti unique (dirigé idéalement par un chef charismatique et autour duquel est formé un « *culte du chef* ») contrôlant la totalité de l'appareil étatique. Ce parti unique, le Parti Ouvrier Roumain (« Partidul muncitoresc român » PMP) plus tard le Parti Communiste Roumain (« Partidul comunist român » PCR), disposait de l'ensemble des moyens de communication de masse qu'il utilisait comme des instruments de propagande, créait des structures d'embrigadement de chaque catégorie de la société et prenait la direction centrale de l'économie. Entre 1947 et 1989, le Parti Ouvrier Roumain renommé le 24 juillet 1965 le Parti Communiste Roumain, était le seul parti officiel actif sur la scène politique roumaine.

L'administration de l'Etat totalitaire roumain était à la disposition du pouvoir unique, et subordonnée au Gouvernement qui dictait ses tâches, gérait ses moyens et nommait ses dirigeants⁹⁴³. Le perfectionnement de l'appareil d'Etat était nécessaire, afin qu'il corresponde aux exigences de perfectionnement du socialisme⁹⁴⁴. Ainsi, en 1948, a été créée la Commission pour la simplification et pour la rationalisation de l'appareil d'Etat avec pour rôle de supprimer des services et des fonctions inutiles de l'appareil d'Etat et d'institution de

⁹⁴³ Vălcov (D.-B) et Ionică (M.-G), *Management public. Administrația publică a județului Olt în perioada 1968-2012 (Management public. L'administration publique du département Olt entre 1968-2012)*, éd. Universitaria Craiova, 2011, p. 50.

⁹⁴⁴ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 103.

formes de contrôle tant pour les organes centraux que pour les organes locaux ⁹⁴⁵. L'organisation du nouvel appareil socialiste de l'administration d'Etat fut réalisée dans le cadre du processus de reconstruction intégrale de l'appareil d'Etat démocrate et populaire, selon les besoins déterminés par la défense, l'économie, l'organisation administrative, la culture et l'éducation. Par conséquent, pour accomplir ces fonctions, ont été créés des organes comme la Direction générale de la sécurité du peuple (« *Securitatea* » ⁹⁴⁶ en roumain), la Milice (*Miliția* » en roumain) ⁹⁴⁷, la Justice populaire, la Procuration, etc. En ce qui concerne la Direction générale de la sécurité du peuple (« *Direcția Generală a Securității Poporului [DGSP]* » en roumain), plus communément appelée la « *Securitate* », elle a été officiellement fondée le 30 août 1948 par le décret n°221/30, en étroite collaboration avec des officiers soviétiques du KGB (Comité pour la Sécurité de l'État). Le ministère de l'Intérieur, qui comprenait les organes de la Milice et de la *Securitate*, a été réorganisé pour assurer l'ordre social interne et la sécurité de l'Etat ⁹⁴⁸.

La Grande Assemblée Nationale (ancien parlement) avait, parmi ses principales attributions, l'organisation du Conseil des ministres ainsi que celle des ministères et des autres organes centraux de l'administration d'Etat. L'exécution juste des dispositions des lois sur la totalité du territoire dépendait de l'organisation de ces organes, qui était démocratique seulement quand elle représentait l'œuvre de l'organe législatif, exprimant la volonté du peuple ⁹⁴⁹.

Les ministères, tous les organes centraux de l'administration d'Etat, les établissements et les entreprises qui se trouvaient en état de subordination, avaient la charge fondamentale de lutter contre le bureaucratisme dans l'activité de leur appareil, ainsi que d'éviter la rupture entre leurs activités et les masses populaires ⁹⁵⁰.

Dans la réalisation de la politique du parti et de l'Etat par les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat, un rôle important revenait aux inspectorats et aux inspections d'Etat, dont la création était déterminée par la nécessité d'assurer, par un

⁹⁴⁵ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 104.

⁹⁴⁶ La *Securitate* était la police politique secrète roumaine sous l'ère communiste. Toutefois, la *Securitate* existait déjà dans les faits depuis 1944, lorsque les communistes commencèrent à infiltrer à grande échelle le ministère des Affaires intérieures, mais il a fallu quatre ans pour détruire complètement la Sûreté de l'État (« *Siguranța statului* »), la police et la justice du régime bourgeois et aristocratique précédent, et former à l'« Académie ouvrière du Parti » *Ștefan Gheorghiu* » les successeurs des agents, policiers et magistrats épurés (et, pour la plupart, jugés comme « *ennemis du peuple* » par des « *tribunaux populaires* » et incarcérés).

⁹⁴⁷ La milice a représenté, pendant la période du régime totalitaire, l'organe de l'exécutif assimilable à la police, ayant pour but principal le maintien de l'ordre public ; elle faisait partie du ministère de l'Intérieur.

⁹⁴⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 7.

⁹⁴⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 169.

⁹⁵⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 175.

contrôle systématique et compétent, l'application des normes légales dans l'administration de l'Etat. Sur le plan central, les inspectats et les inspections faisaient partie de la structure d'organisation des ministères et des autres organes centraux de l'administration d'Etat, comme appareils de ces derniers. Sur le plan local, ils étaient organisés dans le cadre de l'appareil propre aux comités exécutifs des conseils populaires⁹⁵¹.

Pour assurer la légalité socialiste, étaient créées les commissions de juges qui représentaient des formes de participation des masses populaires à l'accomplissement de la justice. Les « commissions de juges » étaient créées par la loi n°59 du 26 décembre 1968, dans le cadre des entreprises d'Etat, des organisations coopératistes et des autres organisations collectives, et pour la résolution des litiges entre les citoyens ou la résolution de leurs abus auprès des comités exécutifs des villes, départements et communes. Selon l'article 4 de la loi n°59 du 26 décembre 1968 concernant la création des commissions des juges, les comités exécutifs avaient la possibilité d'établir ces commissions dans les villages ou quartiers. Leur compétence territoriale était établie par les comités exécutifs, auprès desquels elles fonctionnaient⁹⁵².

Le Parti Ouvrier Roumain (A) et le Parti Communiste Roumain (B) et la classe ouvrière avaient comme objectif la lutte contre la démocratie sociale de droite. Cette lutte politique et idéologique donnait la possibilité au parti politique communiste et ouvrier de renforcer, en premier lieu, la liaison politique, idéologique et organisationnelle avec la classe ouvrière, et secondement, ses liaisons avec les autres classes sociales. Ainsi, le régime totalitaire roumain fut découpé en deux périodes importantes : la période de la République Populaire de Roumanie (RPR) avec le Parti Ouvrier Roumain (PMP) de 1948 à 1965 et la période de la République Socialiste de Roumanie avec le Parti Communiste Roumain (PCR), une fois adoptée la Constitution du 21 août 1965, et ce, jusqu'au 25 décembre 1989.

A) La seule force politique conductrice de la République Populaire de Roumanie : le Parti Ouvrier Roumain (PMR)

Ayant comme modèle le Parti communiste en Union Soviétique, le Parti ouvrier roumain a suivi l'organisation de l'administration de la République par le développement du régime démocrate populaire. Ainsi a-t-il procédé à la suppression de l'appareil administratif bourgeois, au remplacement des anciens organes par les forces démocratiques et au balayage des éléments fascistes. Le premier pas décisif fut constitué par la création du Gouvernement

⁹⁵¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 199.

⁹⁵² Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 240.

de large concentration démocratique en mars 1945. Aussitôt, la direction des organes administratifs centraux fut prise par les représentants des masses populaires et les éléments de la classe ouvrière furent promus à la direction des organes administratifs locaux⁹⁵³. Dans un rapport d'activité du Parti ouvrier roumain au II^{ème} congrès du 23-28 décembre 1955, Gheorghe Gheorghiu Dej rappelait que, « *sous la direction du Parti ouvrier, les masses populaires ont pris les préfectures et les mairies en mettant à leur direction des personnes élues par le peuple. Ces personnes ont pris d'importantes mesures politiques et économiques à caractère démocratique* ». Elles ont contribué par là à la réalisation des réformes agraires, à la restauration de l'économie nationale, et elles ont suivi la satisfaction des intérêts des masses ouvrières populaires par l'abolition des privilèges de la classe bourgeoise. En ce sens, ont été créés des nouveaux organes administratifs de direction et de contrôle de l'économie et des finances⁹⁵⁴.

Il est nécessaire de souligner que les organes centraux et locaux du pouvoir d'Etat ainsi que l'administration centrale et locale d'Etat étaient organisés et fonctionnaient sous la tutelle du Parti ouvrier roumain. Ce dernier était la force conductrice dans la République Populaire de Roumanie⁹⁵⁵. Il dirigeait les organisations des travailleurs, les organes et les institutions de l'Etat.

Le rôle dirigeant du parti ouvrier dans l'administration d'Etat était assuré par la fusion des dirigeants du parti avec ceux des organes centraux et locaux de l'administration d'Etat. La direction des organes administratifs était confiée aux meilleurs membres du Parti ouvrier. Mais le parti plaçait également dans des postes de direction des citoyens sans parti, les plus dévoués et intelligents, mais qui connaissaient la politique du parti et qui conduisaient l'activité des organes de l'administration d'Etat en appliquant cette politique. De plus, le rôle dirigeant du parti dans l'administration d'Etat consistait à résoudre les problèmes de fonctionnement des organes d'administration de l'Etat, en application des directives et conseils donnés par le Parti ouvrier⁹⁵⁶.

Le 24 juillet 1965, le Parti Ouvrier Roumain devint le Parti Communiste Roumain (PCR) ; l'article 3 de la Constitution roumaine de 1965 précisait que le PCR était appelé « *la première force politique de l'entière société dans la République socialiste de Roumanie* »⁹⁵⁷.

⁹⁵³ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 6.

⁹⁵⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 6.

⁹⁵⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 9.

⁹⁵⁶ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 10.

⁹⁵⁷ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 328.

Sous le PCR, en Roumanie, a été instaurée la dictature du prolétariat ⁹⁵⁸ ; dans l'économie, s'est installé le dirigisme. La société civile a été altérée par des principes dictatoriaux et la censure a étouffé la liberté d'expression.

B) La seule force politique conductrice de la République Socialiste de Roumanie : le Parti Communiste Roumain (PCR)

Le Parti Communiste Roumain a été créé en 1921 et représentait le successeur direct du mouvement révolutionnaire socialiste, donc du parti de la classe ouvrière créé en 1893 ⁹⁵⁹. L'article 3 de la Constitution de 1965 disposait que, « *dans la République socialiste de Roumanie, la force politique conductrice de la société dans son ensemble est le Parti communiste roumain* » ⁹⁶⁰ ; le 31 décembre 1973, le PCR comptait 2.386.819 membres ⁹⁶¹.

La supériorité de l'administration et de l'appareil d'Etat socialiste était vue aussi bien au niveau du contenu des activités qu'à la complexité et aux tâches qu'elle devait résoudre dans la construction du socialisme ⁹⁶².

Le Parti communiste roumain (PCR) devait donc réaliser un travail constant de « *perfectionnement et de simplification de l'appareil administratif ainsi que du nombre et des pratiques des organes administratifs* » ⁹⁶³.

Sous la coordination du PCR, force conductrice de l'Etat roumain ⁹⁶⁴, l'activité de l'administration d'Etat se distinguait par deux caractères spécifiques : exécutif et de disposition ⁹⁶⁵. Ainsi l'administration d'Etat représentait l'activité exécutive et de disposition, gérée par le système des organes administratifs ⁹⁶⁶. Les organes de l'administration d'Etat étaient organisés sous la direction du Parti communiste, qui guidait l'activité de tous les organes d'Etat. A l'aide de cette administration, le pouvoir d'Etat a réussi à parfaire la construction du socialisme.

Le passage vers la dictature du prolétariat, en même temps que la conquête totale du pouvoir de l'Etat par la classe ouvrière sous la coordination du Parti communiste, a imposé

⁹⁵⁸ La dictature du prolétariat est un concept du marxisme désignant la phase transitoire de la société entre le capitalisme et le communisme.

⁹⁵⁹ Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 47.

⁹⁶⁰ Ceterchi (I.), *op. cit.*, p. 50.

⁹⁶¹ Ceterchi (I.), *op. cit.*, p. 49.

⁹⁶² Belle (P.), *op. cit.*, p. 4.

⁹⁶³ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 104.

⁹⁶⁴ Belle (P.), *op. cit.*, p. 1.

⁹⁶⁵ Le mot « disposition » signifie une réglementation, une mesure ou une décision, prise par un organe administratif hiérarchiquement supérieur et obligatoire pour l'organe subordonné.

⁹⁶⁶ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 3.

une organisation toute neuve de l'appareil de l'administration d'Etat, tant au niveau des organes centraux qu'à celui des organes locaux ⁹⁶⁷.

Les syndicats étaient les principales aides du Parti communiste dans la mobilisation et l'éducation des masses populaires. La tâche principale d'un syndicat était de soutenir les intérêts économiques des salariés, conformément aux nécessités de la construction du socialisme. Le syndicat soutenait l'accomplissement des tâches appartenant aux organes administratifs, en apportant une aide importante à la direction des établissements de l'appareil administratif d'Etat. En outre, les syndicats se remarqueaient comme des organisations de masse qui accomplissaient l'administration des assurances sociales d'Etat ⁹⁶⁸.

Les décisions du parti montraient que la perfection de la direction économique imposait l'application du savoir-faire de direction et d'organisation moderne de la production et du travail dans toutes les unités industrielles. Les tâches à caractère socio-culturel et scientifique concernaient la réalisation de la politique du parti et de l'Etat à travers des activités culturelles, l'enseignement, les arts, la recherche scientifique, la protection de la santé et du travail. La création de la « *société socialiste multilatéralement développée* » encourageait l'enseignement en étroite liaison avec le développement économique et social ⁹⁶⁹.

L'article 18 de la loi n°24 du 17 décembre 1969, concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres, disposait que « *les membres du Conseil des ministres, les dirigeants des ministères et des autres organes centraux de l'administration d'Etat assurent la réalisation de la politique du parti et de l'Etat dans la branche et le domaine d'activité dont ils relèvent* » ⁹⁷⁰.

La direction politique du parti impliquait aussi le guidage du travail des conseils populaires et de leurs comités exécutifs par des directives, des décisions et d'autres documents du parti, par la promotion des membres du parti à la direction de ces organes et la soumission de toutes leurs activités au contrôle du parti. Ainsi, à la direction des ces organes administratifs territoriaux, les premiers secrétaires des comités départementaux du parti étaient aussi présidents des comités exécutifs des conseils populaires ⁹⁷¹.

Le PCR établissait la politique de construction de la nouvelle société entièrement sur l'unité organique et indissoluble du socialisme et de la démocratie. D'ailleurs, Nicolae

⁹⁶⁷ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 6.

⁹⁶⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 43.

⁹⁶⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 173.

⁹⁷⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 186.

⁹⁷¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 235.

Ceaușescu disait : « *dans la conception de notre parti, le socialisme et la démocratie sont inséparables* »⁹⁷². Mais, en réalité, était-ce vraiment une démocratie ?

La Constitution de l'État roumain du 13 avril 1948 définissait l'organisation et le fonctionnement des nouvelles institutions liés au régime totalitaire ; il nous reste donc à découvrir les nuances subtiles de cette loi fondamentale liée au processus de la décentralisation territoriale.

§2 : La Constitution du 13 avril 1948

En 1948, a été adoptée la première Constitution socialiste⁹⁷³, qui constituait le ruisseau juridique et la forme d'expression des différentes normes juridiques du droit. La nouvelle loi fondamentale comprenait 105 articles répartis en 10 titres. Chaque article évoquait une série de libertés démocratiques sans mentionner le principe de séparation des pouvoirs dans l'Etat, mais utilisait le principe de « *démocratie populaire* ». La nouvelle Constitution a opéré le passage du pluralisme politique au monopartisme, donc vers un régime totalitaire⁹⁷⁴.

Dans la Constitution de 1948, se trouvaient les principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement des organes de l'administration d'Etat. Ainsi, de manière large, dans la Constitution, étaient détaillés le lieu, le rôle, les attributions et la compétence des organes de l'administration d'Etat dans le système général d'une démocratie populaire⁹⁷⁵.

Dans la Constitution du 13 avril 1948, les nouveaux principes de l'organisation locale étaient aussi présentés. Ainsi, la loi fondamentale consacrait la qualité d'organes locaux du pouvoir d'Etat aux conseils populaires, et la qualité d'organes locaux de l'administration d'Etat aux comités exécutifs, qui étaient élus au sein des conseils populaires et subordonnés à ces derniers. En application des dispositions de la Constitution de 1948, a été adoptée la loi n°17 du 13 janvier 1949, qui préfigurait l'organisation et le fonctionnement des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat. En conséquence, les attributions des organes du pouvoir d'Etat et celles des organes de l'administration d'Etat sur le plan local ont été

⁹⁷² Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 9.

⁹⁷³ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 132.

⁹⁷⁴ Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 23.

⁹⁷⁵ Belle (P.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 9.

exercées par des comités provisoires. Tous ces changements ont été réglementés par la Constitution du 13 avril 1948⁹⁷⁶.

À la suite de l'adoption de la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant l'organisation administrativo-territoriale, qui crée 28 régions, et de la loi n°6 du 8 septembre 1950 concernant l'élection des députés dans les organes locaux (conseils populaires), ont été créés les premiers organes du pouvoir et de l'administration d'Etat sur le plan local dans le cadre d'un système hiérarchisé des organes représentatifs⁹⁷⁷.

Le nouveau découpage administrativo-territorial du pays a été adopté par le décret n°331 du 19 septembre 1952, qui a abrogé la loi n°5 du 7 septembre 1950, afin de réduire le nombre de régions de 28 à 18⁹⁷⁸.

La nouvelle Constitution du 27 septembre 1952 s'adapta aux nouvelles exigences et intégra dans son contenu, pour la première fois de l'histoire administrative du pays, une entité administrative sur la base de critères ethniques, la Région Autonome Hongroise (« Regiunea autonomă maghiară » en roumain).

§3 : La Constitution du 27 septembre 1952

Par ses articles, la Constitution de 1952 renforçait la politique du régime Gheorghe Gheorghiu Dej et appliquait une nouvelle réforme administrative et territoriale. Les articles 19 et 20 évoquaient le problème hongrois, notamment du centre de la Transylvanie, en créant une Région autonome hongroise⁹⁷⁹.

Les comités exécutifs des conseils populaires furent consacrées par l'article 54 de la Constitution du 27 septembre 1952 et par la loi n°6 du 21 mars 1957, qui les appelaient « *organes exécutifs et de disposition* » des organes locaux du pouvoir d'Etat⁹⁸⁰.

Les organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat, qui portaient le nom de « *sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires* », ont été créés par le décret n°259 du 28 décembre 1950 et par l'article 62 de la Constitution de 1952. Selon ces réglementations, les *sections* étaient subordonnés horizontalement au comité exécutif, et

⁹⁷⁶ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 23.

⁹⁷⁷ Dvoracek (M.-V.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Facultatea de Drept - București 1981, p. 215.

⁹⁷⁸ Il s'agit des régions suivantes : Arad, Bacău, Baia Mare, Bârlad, Bucarest, Cluj, Constanța, Craiova, Galați, Hunedoara, Iași, Oradea, Pitești, Ploiești, Staline, Suceava, Timișoara et la Région Autonome Hongroise.

⁹⁷⁹ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 31.

⁹⁸⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 231.

verticalement à la section immédiatement supérieure au comité exécutif et jusqu'au ministère, ou organe central administratif du même domaine d'activité ⁹⁸¹.

L'économie socialiste ne connaissait pas la séparation entre la composante publique et privée, cette distinction étant justifiée par la célèbre phrase de Lénine « *nous ne connaissons rien de privé, pour nous tout ce qui concerne l'économie tient exclusivement du domaine du droit public* » ⁹⁸². Ainsi, pour ce qui est des biens publics, l'article 476 du Code civil de 1958 mentionnait qu' « *après les transformations successives des structures de l'Etat et du droit, il n'existait plus de domaine public ou privé, mais seulement le fonds unique de la propriété socialiste d'Etat* ». Cet article faisait référence à l'article 7 de la Constitution de 1952 qui concernait la catégorie des biens qui constituaient la propriété de l'Etat ⁹⁸³.

L'article 82 de la Constitution de 1952 de la République Populaire Roumaine consacrait le principe d'égalité des droits des minorités nationales, qui est un principe fondamental pour la construction de l'administration socialiste. Il assurait aux minorités nationales la libre utilisation de leur langue maternelle ⁹⁸⁴. De plus, la Constitution de 1952 assurait aux minorités nationales tous les droits nationaux ⁹⁸⁵.

La Constitution de 1952 attribuait le rôle dirigeant de l'administration d'Etat au Parti ouvrier roumain. Ainsi, l'article 86 de la Constitution de 1952 prévoyait que « *les citoyens les plus actifs et les plus éveillés de la classe ouvrière s'unissent pour former le Parti ouvrier roumain* », qui était le détachement d'avant-garde des prolétaires dans la lutte pour le renforcement et l'épanouissement de la démocratie populaire et la construction du socialisme ⁹⁸⁶.

Si les deux Constitutions, qui ont régi la République Populaire Roumanie, ont connu des changements structurels pour l'Etat roumain totalitaire, la nouvelle loi fondamentale, adoptée le 21 août 1965, supprima les régions et recréa les départements comme unités administratives du pays. Reste à savoir si cette Constitution était plus douce en ce qui concerne le réveil du processus de la décentralisation territoriale durant la période du régime totalitaire.

§4 : La Constitution du 21 août 1965

⁹⁸¹ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 330.

⁹⁸² Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 133.

⁹⁸³ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 132.

⁹⁸⁴ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 45.

⁹⁸⁵ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 16.

⁹⁸⁶ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 10.

Le texte de la nouvelle Constitution a été adopté le 21 août 1965, et la nouvelle loi fondamentale a officiellement transformé la Roumanie en un pays socialiste. Le premier article soulignait le nom du pays et son statut juridique : « *la République Socialiste de Roumanie* » (« *Republica Socialistă România* » en roumain). L'article 15 du Titre I affirmait que « *le territoire de la République Socialiste Roumanie est organisé en unités administratives territoriales : le département, la ville et la commune. La capitale de la République Socialiste Roumanie est Bucarest, organisée par secteurs. Les grandes villes peuvent être organisées en municipes* ». L'article 17 du Titre II soulignait l'égalité en droits de toutes les minorités nationales dans toutes les sphères de la vie : économique, politique, juridique, sociale et culturelle, sans distinction d'ethnie, de religion et de race. L'article 22 mentionnait le statut de minorité nationale et l'utilisation de la langue maternelle dans la justice, l'enseignement et l'administration ⁹⁸⁷.

L'article 3 de la Constitution de 1965 consacrait aussi le principe du rôle dirigeant du parti communiste. Selon ce principe inscrit dans la Constitution, l'organe du pouvoir de l'Etat pouvait appliquer la révocation comme sanction sans aucune motivation, la décision de révocation n'était pas susceptible de recours. Le conseil populaire pouvait révoquer chaque membre du comité ou du bureau exécutif, même s'il détenait une fonction dans le parti au sein d'une unité administrative territoriale. Ces sanctions ne pouvaient être appliquées qu'en respectant le principe du rôle de dirigeant du parti communiste, inscrit dans l'article 3 de la Constitution de 1965 ⁹⁸⁸.

Lors de l'adoption de la Constitution de 1965, fut prise en compte la conception classique traditionnelle des organes centraux de l'administration d'Etat, à savoir les organes du Conseil des ministres. Ce dernier comptait donc parmi ses attributions celle de diriger, de coordonner et de contrôler l'activité des ministères, selon le point 3 de l'article 70 de la Constitution de 1965 ⁹⁸⁹. À l'époque, les organes de parti ou d'Etat n'étaient pas encore créés. Le premier de ce type, le Conseil économique, a vu le jour en 1969 ⁹⁹⁰.

L'article 4 de la Constitution de 1965 mentionnait que le titulaire du pouvoir de l'Etat est le peuple ; ainsi, l'Etat était l'instrument par lequel le peuple, en tant que propriétaire souverain du pouvoir, réalisait ce pouvoir : « *Détenteur souverain du pouvoir, le peuple, l'exerce à travers la Grande Assemblée Nationale et les conseils populaires, organes élus au*

⁹⁸⁷ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 45.

⁹⁸⁸ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 328.

⁹⁸⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 191.

⁹⁹⁰ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 178.

suffrage universel, égal, direct et secret. La Grande Assemblée Nationale et les conseils populaires forment la base de tout le système des organes de l'Etat. La Grande Assemblée Nationale est l'organe suprême du pouvoir de l'État sous la direction et le contrôle duquel fonctionnent tous les autres organes de l'État ». L'unicité du pouvoir de l'Etat dans le socialisme n'exclut pas la diversité des formes fondamentales de réalisation du pouvoir de l'Etat. De plus, la Constitution de 1965 réglementait 4 formes fondamentales de réalisation du pouvoir de l'Etat : les conseils populaires ; le Conseil d'Etat ; le Président de la République ; la Grande Assemblée Nationale (ancien parlement) ⁹⁹¹.

L'article 15 de la Constitution de 1965 a consacré la réorganisation administrative du territoire qui fut réglementée par la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine ⁹⁹².

L'article 34 de la Constitution de 1965 et le décret n°534 du 23 juin 1966 concernant la réception, l'examen et le règlement des pétitions des plaintes et des propositions des citoyens, garantissaient aux citoyens le droit de pétition, qui était leur forme de participation individuelle pour signaler les manquements de l'Etat et proposer que ces derniers soient éliminés ⁹⁹³.

L'article 42 de la Constitution indiquait que la Grande Assemblée nationale est l'unique organe législatif de la République Socialiste de Roumanie, donc seule la Grande Assemblée nationale adoptait les lois ⁹⁹⁴. Dans la Constitution de 1965, étaient mentionnées les attributions tant de la Grande Assemblée Nationale que du Conseil d'Etat. Ainsi, la Grande Assemblée Nationale avait la compétence d'établir les normes générales d'organisation et de fonctionnement des organes centraux de spécialité, notamment les normes applicables à toutes les structures de l'administration ministérielle. Le Conseil d'Etat avait, quant à lui, la compétence d'établir l'organisation et le fonctionnement concrets (dans les détails) d'une telle structure. Ainsi, le point 4 de l'article 43 de la Constitution de 1965 évoquait ces normes générales. Le Conseil d'Etat a édicté les décrets, qui sont devenus des lois pour établir ces normes générales. Ainsi, en ce qui concerne la direction des ministères et des autres organes centraux de l'administration de l'Etat, a été pris le décret n°76, devenu la loi n°22 du 4 mars 1973, modifié et complété par le décret n°308, devenu la loi n°47 du 14 août 1978. Le décret

⁹⁹¹ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (Droit administratif et science administrative : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration), éd. Facultatea de Drept - București, 1989, p. 136.

⁹⁹² Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 224.

⁹⁹³ Ionescu (R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 56.

⁹⁹⁴ Ceterchi (I.), Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique), éd. Editura politică, 1974, p. 29.

n°103, devenu la loi n°33 du 4 mars 1973, établissait les normes unitaires de structure. Les normes générales, concernant l'organisation et le fonctionnement des organes centraux de spécialité de l'administration de l'Etat, étaient établies dans la loi n°5 du 6 juillet 1978, modifiée et complétée par la loi n°24 du 23 décembre 1981. Dans le chapitre 8 de la loi n°24 du 23 décembre 1981, intitulé « *l'Organisation et le fonctionnement des ministères et des autres organes centraux et locaux de l'administration d'Etat, et des institutions de l'Etat subordonnées à celles-ci* », étaient évoquées ces normes générales⁹⁹⁵.

Le point 4 de l'article 44 de la Constitution de 1965 énumérait, parmi les attributions principales de la Grande Assemblée nationale, l'organisation du Conseil de ministres, des ministères et des autres organes centraux de l'administration d'Etat⁹⁹⁶.

Le point 6 de l'article 64 de la Constitution de 1965 prévoyait qu'il incombe au Conseil d'Etat de donner aux lois l'interprétation générale obligatoire, entre les sessions de la Grande Assemblée nationale, c'est dire que le Conseil avait le droit d'interpréter la loi avec la même force juridique⁹⁹⁷.

Selon le point 3 de l'article 77 de la Constitution de 1965, le Conseil des ministres prenait des décisions relatives à l'organisation générale de l'armée et pour la fixation des contingents annuels des citoyens qui devaient accomplir le service militaire. Plus tard, le 30 mars 1973, l'article 8 de la loi n°1, indiquait que c'était le Conseil suprême de développement économique et social, qui conseillait et orientait à ce sujet le Conseil des ministres et le Conseil de la défense⁹⁹⁸.

L'article 78 de la Constitution de 1965 précisait que « *les ministres et les autres dirigeants des organes centraux de l'administration d'Etat répondaient de l'activité des organes qu'ils dirigeaient devant le Conseil des ministres* »⁹⁹⁹.

Les articles 87 à 93 de la Constitution du 21 août 1965 de la République Socialiste Roumaine établissaient les normes fondamentales concernant les principales attributions, l'organisation, le fonctionnement, le rôle et la nature juridique des comités exécutifs des conseils populaires. Les comités exécutifs étaient subordonnés aux conseils populaires. Ils

⁹⁹⁵ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 185.

⁹⁹⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 181.

⁹⁹⁷ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 239.

⁹⁹⁸ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 184.

⁹⁹⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 186.

représentaient les principaux organes qui déployaient une activité exécutive et les seuls organes locaux de l'administration d'Etat ayant des compétences générales ¹⁰⁰⁰.

Selon l'article 91 de la Constitution du 21 août 1965, dans l'exercice de ses attributions, le comité exécutif adoptait des décisions « *sur le fondement et dans l'exercice de la loi* », c'est dire que l'exercice du droit de décision ne pouvait être réalisé que « *secundum legem* » ¹⁰⁰¹. Ainsi, les comités exécutifs des conseils populaires n'avaient pas l'autonomie de réglementation primaire ¹⁰⁰².

Selon l'article 92 de la Constitution de 1965 et l'article 44 de la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, le comité exécutif rendait compte au conseil populaire, au comité exécutif du conseil populaire hiérarchique supérieur et au Conseil des ministres, pour son activité exercée en qualité d'organe délibératif et disposait d'une large indépendance dans la réalisation de ses attributions ¹⁰⁰³.

En ce qui concerne les organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat, l'article 100, de la Constitution de 1965 précisait que, « *selon la loi, les conseils populaires organisent, auprès de leur comités ou bureaux exécutifs, des organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat. Ces organes locaux de spécialité sont subordonnés aussi bien au conseil populaire qu'au comité exécutif ou, selon le cas, au bureau exécutif, qu'aux organes locaux et centraux de l'administration hiérarchique supérieure de l'Etat* » ¹⁰⁰⁴. Selon cette réglementation, les organes locaux du pouvoir de l'Etat étaient les seuls capables d'organiser et de créer des organes locaux de spécialité dans l'administration de l'Etat. L'article 87 de la Constitution de 1965 évoquait les principales attributions des conseils populaires qui conduisaient, orientaient et contrôlaient l'activité des organes locaux de spécialité ¹⁰⁰⁵. Mais, par l'article 100 de la Constitution de 1965, le législateur a voulu mentionner que les conseils populaires avaient aussi la capacité de résoudre d'autres problèmes d'organisation et de fonctionnement des organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat ¹⁰⁰⁶.

¹⁰⁰⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 230.

¹⁰⁰¹ Le terme latin « *secundum legem* » signifie conformément au texte clair de la loi.

¹⁰⁰² Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 232.

¹⁰⁰³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 242.

¹⁰⁰⁴ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 331.

¹⁰⁰⁵ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 335.

¹⁰⁰⁶ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 336.

Les dispositions de la Constitution de 1965 de la République Socialiste de Roumanie, prévoyaient comme organes de compétence générale le Conseil des ministres et les comités exécutifs des conseils populaires ¹⁰⁰⁷.

Le plus important changement de la Constitution de 1965 est le changement de l'appellation du pays de la République Populaire de Roumanie en République Socialiste de Roumanie ¹⁰⁰⁸, ainsi que le retour à la découpage territorial en départements, villes et communes.

Nous analyserons à présent l'adoption du régime socialiste (A), la réforme d'organisation territoriale de 1968 (B) ainsi que les révisions de 1968 (C) et de 1975 (D) de la Constitution de 1968.

A) L'adoption du régime socialiste (la République Socialiste de Roumanie)

La République Socialiste de Roumanie (« Republica Socialistă România » en roumain) est la dernière forme constitutionnelle, du 28 juin 1965 au 22 décembre 1989, du régime totalitaire roumain. Le système d'organisation politique de la Roumanie socialiste était composé de plusieurs organes, qui assuraient la direction démocratique de la société dans son intégralité ¹⁰⁰⁹. Dans le système démocratique socialiste, l'Etat était l'organisateur qui, en étendant son autorité à l'ensemble de la population sous la direction du PCR (Parti communiste roumain) et en étroite collaboration avec les organisations collectives, accomplissait le rôle d'instrument fondamental dans la construction du socialisme communiste ¹⁰¹⁰.

Le nouveau système des organes administratifs, créé selon les nécessités de la construction du socialisme, comprenait :

- le Conseil des ministres de la République Socialiste Roumaine ;
- les ministères, les commissions d'Etat, les comités d'Etat et les directions générales ou centrales auprès du Gouvernement ;
- les comités exécutifs des conseils populaires ;
- les sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires ;
- les institutions et les entreprises de l'Etat d'intérêt général ou local ¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁷ Vântu (I.-G.), *op. cit.*, p. 168..

¹⁰⁰⁸ Ceterchi (I.), *op. cit.*, p. 27.

¹⁰⁰⁹ Ceterchi (I.), *op. cit.*, p. 15.

¹⁰¹⁰ Ceterchi (I.), *op. cit.*, p. 18.

¹⁰¹¹ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 8.

Les organes de l'administration d'Etat étaient subordonnés aux organes du pouvoir de l'Etat, tels que le Conseil de ministres, qui, en tant qu'organe suprême de l'administration d'Etat, répondait de son activité devant les organes suprêmes du pouvoir, tels que la Grande Assemblée Nationale et son président. Sur le plan local, l'administration locale était organisée sous la direction des organes locaux du pouvoir de l'Etat, tels que les conseils populaires régionaux, les conseils populaires des rayons, les conseils populaires des villes ¹⁰¹² et les conseils populaires des communes.

L'Etat démocrate populaire, instrument principal dans la construction du socialisme, remplissait ses fonctions à travers plusieurs formes d'activité d'Etat : législative, exécutive et juridictionnelle. L'administration d'Etat constituait une de ces formes d'activité organisée par l'Etat ¹⁰¹³. Tout comme l'activité des instances judiciaires, l'administration de l'Etat était subordonnée au pouvoir d'Etat, selon le principe constitutionnel de l'unité du pouvoir de l'Etat. Donc, l'administration d'Etat était une forme distincte, mais en même temps une partie de l'activité d'Etat, ayant le rôle de réaliser les fonctions de l'Etat sur le fondement et dans le but d'exécuter les normes rédigées par le pouvoir d'Etat. L'administration d'Etat a été organisée sur les bases de l'enseignement marxiste-léniniste relatif à l'Etat et à la dictature de la classe ouvrière ¹⁰¹⁴.

L'appareil d'Etat et l'administration d'Etat socialistes étaient d'un type nouveau, supérieur, et étaient liés et soutenus dans leur activité par les masses populaires. Par la conquête du pouvoir politique, la classe ouvrière a créé l'Etat de démocratie populaire comme instrument de dictature de la classe ouvrière, après la déposition des boyards ¹⁰¹⁵ par la réforme agraire ¹⁰¹⁶.

L'Etat socialiste roumain avait une double qualité : il était titulaire du pouvoir de l'Etat ou du pouvoir souverain, ainsi que propriétaire de l'immense fonds unitaire de la propriété socialiste d'Etat ¹⁰¹⁷. En vertu de sa qualité de titulaire du pouvoir d'Etat, l'Etat distribuait, par ses organes centraux, des biens pour l'administration des organisations socialistes, en établissant avec elles des rapports juridiques de droit administratif ¹⁰¹⁸.

¹⁰¹² Gligă (I.), *op. cit.*, p. 9.

¹⁰¹³ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 3.

¹⁰¹⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 4.

¹⁰¹⁵ Représentants de la classe exploitante faisant partie des grands propriétaires qui occupaient généralement une position élevée dans l'Etat.

¹⁰¹⁶ Belle (P.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 6.

¹⁰¹⁷ Iorgovan (A.), *Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (Droit administratif et science administrative : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1989, p. 135.

¹⁰¹⁸ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 136.

La loi n°3 du 1^{er} juillet 1983 définissait l'Etat comme administrateur général de la propriété du peuple entier, représenté par les ministères ou les comités exécutifs des conseils populaires départementaux. Cette attribution était réalisée par la compétence des organes du pouvoir de l'Etat. Il s'agissait d'organes représentatifs élus au vote universel, égal, direct et secret ¹⁰¹⁹.

Le fait que la classe ouvrière détenait le pouvoir politique dans l'Etat déterminait la nature de l'Etat démocrate et populaire, celle d'un « *Etat prolétarien* » ¹⁰²⁰.

L'organisation de l'économie nationale était fondée sur la propriété socialiste, le fondement de la construction du socialisme qui visait à relever le niveau de vie des travailleurs. C'est pourquoi, les comités provisoires furent remplacés, les anciennes mairies et les préfectures furent réorganisées. Les comités exécutifs des conseils populaires avec leurs sections les ont suivis. Ainsi des nouveaux ministères ont pris la place des anciens, et une série de commissions et comités d'Etat, comme les directions générales ou centrales auprès du Gouvernement, ont vu le jour.

B) La réforme de l'organisation administrative territoriale de 1968

La Conférence nationale du PCR (« Partidul Comunist Român » en roumain) du 6 à 8 décembre 1967 a adopté les principes d'amélioration de l'organisation administrative et territoriale de la Roumanie et la systématisation des communes rurales. Ces principes étaient liés organiquement à l'ensemble des mesures concernant le perfectionnement de la direction et de la planification de l'économie nationale ¹⁰²¹.

La réorganisation administrative du territoire, prévue par l'article 15 de la Constitution de 1965, était réglementée par la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine ¹⁰²². Cette organisation administrative territoriale reposait sur plusieurs principes de base, établis par le Comité Central du PCR, du 5 à 6 octobre 1967, et adoptés par la Conférence nationale du parti le 6 à 8 décembre 1968. Ces principes étaient :

- le rapprochement entre la direction centrale et les unités territoriales fondamentales, la commune et la ville. Dans ce but, une dernière unité administrative et territoriale

¹⁰¹⁹ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 136.

¹⁰²⁰ Belle (P.), *op. cit.*, p. 6.

¹⁰²¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 305.

¹⁰²² Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 224.

intermédiaire fit son apparition : le département, alors que la région et le rayon étaient supprimés¹⁰²³ ;

- la création d'unités territoriales, qui assuraient le développement de l'économie et de la vie socio-culturelle sur le plan local, et qui disposaient de voies de communication faisant la liaison directe entre les collectivités territoriales et les centres administratifs principaux ;

- le renforcement des communes comme unités administratives capables de réglementer et de s'approprier les conditions de vie de la population des villages et de la population des villes ;

- la suppression du parallélisme des attributions dans le but d'une participation plus large des masses populaires à la direction des travaux d'Etat et collectifs¹⁰²⁴.

La réorganisation administrative territoriale, réalisée par la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine, imposait l'amélioration des activités des organes locaux d'Etat dans les nouvelles unités administratives territoriales (départements, villes, communes), ainsi que l'assurance de l'augmentation de leur rôle dans le développement économique et l'activité socio-culturelle¹⁰²⁵.

Afin de respecter les directives de la Conférence nationale du Parti communiste roumain des 6 à 8 décembre 1967, il était nécessaire que les dispositions constitutionnelles, relatives à l'organisation administrative du territoire, à l'organisation et au fonctionnement des organes centraux de l'administration de l'État, à l'organisation et au fonctionnement des organes locaux du pouvoir d'État et de l'administration de l'État, ainsi que les noms des divers organes de l'État liés aux unités administratives et territoriales, soient modifiées par une loi spéciale. Ce fut la loi n°1 du 11 février 1968 concernant la modification et l'adaptation de certains articles constitutionnels selon les directives adoptées par la Conférence nationale du Parti communiste roumain des 6 à 8 décembre 1967.

C) La première révision en 1968 de la Constitution de 1965

La loi n°1 du 11 février 1968, publiée dans le Bulletin officiel n°16 du 16 février 1968, modifiait certains articles de la Constitution de 1965 de la République socialiste roumaine

¹⁰²³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 224.

¹⁰²⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 225.

¹⁰²⁵ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 226.

¹⁰²⁶. Parmi les nouvelles dispositions constitutionnelles introduites par la loi n°1 du 11 février 1968, étaient établies les normes nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle loi, qui assurait la direction de l'Etat sur le plan local. Ces dispositions constitutionnelles prévoyaient que les organes locaux du pouvoir d'Etat étaient les conseils populaires, avec leurs propres principes d'organisation et de fonctionnement, ainsi que les comités exécutifs et les organes locaux spécialisés de l'administration d'Etat ¹⁰²⁷.

Selon l'article 93 des nouvelles dispositions constitutionnelles, les « *conseils populaires organisent, auprès de leurs comités exécutifs, les organes locaux spécialisés de l'administration d'Etat* ». Ces organes spécialisés de l'administration d'Etat (tels les inspectorats scolaires, les directions sanitaires, les directions commerciales, les directions générales pour l'agriculture, l'industrie alimentaire, les organes locaux de profil financier, etc.) étaient subordonnés, d'une part, au conseil populaire et au comité exécutif, et d'autre part, aux organes locaux et centraux de l'administration d'Etat hiérarchiquement supérieure.

Par les modifications apportées le 16 février 1968, la Constitution de la République socialiste roumaine créait deux catégories d'organes locaux de l'administration d'Etat : les comités exécutifs, ayant des compétences générales dans l'unité administrative territoriale qui a élu le conseil populaire de la commune, de la ville et du département, et les organes locaux spécialisés de l'administration d'Etat, avec la mention que ces derniers étaient subordonnés au conseil populaire et au comité exécutif, en même temps qu'aux organes locaux et centraux de l'administration d'Etat hiérarchique supérieure ¹⁰²⁸.

La deuxième révision constitutionnelle a fait l'objet d'une loi constitutionnelle n°1, adoptée par l'Assemblée Nationale le 28 mars 1974.

D) La deuxième révision en 1974 de la Constitution de 1965

Entre 1968 et 1986, la Constitution a été modifiée et abrogée à plusieurs reprises, le nombre d'articles étant complété jusqu'à 121. La plus importante modification, par la loi n°1 du 28 mars 1974, apportait comme nouveauté la définition du statut de l'institution présidentielle de la République Socialiste de Roumanie parmi les organes suprêmes du pouvoir. Ainsi, le président était le chef de l'Etat et représentait le pouvoir de l'Etat dans les relations internes et internationales. En vertu de la loi n°1 de 1974, qui modifia la Constitution de 1965, a été créé le poste de Président de République Socialiste de Roumanie et les

¹⁰²⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 224.

¹⁰²⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 227.

¹⁰²⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 306.

attributions précédemment exercées par le Conseil d'État de la Roumanie passèrent au Chef de l'État, en la personne du Nicolae Ceaușescu ¹⁰²⁹. Il était élu par la Grande Assemblée Nationale et il était responsable envers elle pour son activité entière ; il était d'ailleurs censé lui présenter périodiquement des rapports sur l'exercice de son activité et sur le développement de l'Etat ¹⁰³⁰.

Conformément à la Constitution et aux lois, le président avait les attributions suivantes :

- il présidait le Conseil d'Etat, et en cas de nécessité, les séances du Gouvernement ;
- sur proposition du Premier ministre, il nommait et révoquait les ministres et les autres membres du Gouvernement ;
- il nommait et révoquait : les dirigeants des organes centraux d'Etat qui ne faisaient pas partie du Gouvernement, les membres du Tribunal suprême, le président du Tribunal suprême et le procureur général quand la Grande Assemblée Nationale n'était pas réunie ;
- il émettait des décrets présidentiels et des décisions ¹⁰³¹.

Durant la période du régime totalitaire ont été adoptés trois lois fondamentales : en 1948, 1952 et 1965. Par la Constitution du 13 avril 1948, l'âge concernant le droit de voter est descendu de 20 à 18 ans, et le droit d'être élu appartenait aux citoyens qui avaient l'âge de 23 ans. De plus, la Grande Assemblée nationale avait comme attribution principale d'élire le Présidium de la Grande Assemblée Nationale de la République Populaire Roumaine, la formation du Gouvernement et la modification de la Constitution.

En ce qui concerne la deuxième Constitution du 27 septembre 1952, elle ajoutait aux attributions de la Grande Assemblée nationale, l'établissement des plans de l'économie nationale et le découpage du territoire roumain en régions.

La principale attribution de la Constitution du 21 août 1965 était la création de la fonction du Président de la République et changeait le nom de la République Populaire Roumaine en République Socialiste Roumaine.

Durant cette période de dictature, le rôle du Parti communiste sur le plan local, promouvait une administration locale la plus achevée parce qu'elle était totalement consacrée « au service du peuple » et était composée avec les hommes du travail (« oamenii muncii » en roumain). Le droit local s'expliquait par l'histoire administrative de l'Etat ; durant la période du régime totalitaire il s'est enrichi par les lois applicables localement sur le territoire roumain tout entier.

¹⁰²⁹ Le 28 mars 1974, Nicolae Ceaușescu a été investi en tant que président de la République socialiste de Roumanie, devenant ainsi le premier président de l'histoire de la Roumanie.

¹⁰³⁰ Ceterchi (I.), *op. cit.*, p. 32.

¹⁰³¹ Ceterchi (I.), *op. cit.*, p. 33.

Section II : Le droit local en Roumanie durant la période du régime totalitaire

Dans la période communiste, le droit public roumain est marqué par les principes marxistes-léninistes, doctrine qui se trouve à la base des conceptions et des applications juridiques. Dans la doctrine juridique socialiste, la notion de droit public était considérée comme « *suspecte* ». Pour cette raison, chaque référence à « *public* » dans le langage juridique traditionnel a été remplacée. Par exemple, à la place de « *fonctionnaire public* » on dira « *fonctionnaire d'Etat* », à la place de « *force publique* », « *force de contrainte* », et ainsi de suite. Toutefois, n'ont pu être remplacées des notions comme la voie publique, la vie publique, etc., déjà bien ancrées dans le langage législatif, et incluses même dans les documents et le programme du Parti Communiste Roumain ¹⁰³². Dans la société socialiste, on ne parlait pas de droit de propriété de l'administration d'Etat, parce que les biens faisaient l'objet du droit de propriété socialiste d'Etat, comme biens du peuple entier ¹⁰³³. La période du socialisme était évoquée par le syntagme « la société socialiste multilatérale développée ».

La simplification de l'appareil administratif, la rationalisation du travail de direction et de guidage, la réduction du nombre des dispositions et décisions qui ralentissaient l'activité des établissements et des entreprises subordonnées et qui empêchaient la résolution rapide des problèmes, constituaient des tâches fondamentales des ministères et des autres organes centraux et locaux de l'administration d'Etat ¹⁰³⁴. Dans le système d'organisation de l'Etat socialiste, les activités législative et exécutive se combinaient, les organes du pouvoir d'Etat avaient leurs propres organes d'exécution et de disposition ; les actes des organes de l'administration d'Etat étaient émis seulement pour l'exécution des lois, en d'autres termes, ils avaient comme but réel de traduire la volonté du Législateur. Donc, l'administration d'Etat ne pouvait être conçue comme une activité séparée ou autonome de l'activité des organes représentatifs, qui exerçaient la plénitude du pouvoir d'Etat ¹⁰³⁵.

Entre 1950 et 1965, la réforme administrative territoriale a subi des modifications en plusieurs étapes pour s'améliorer. Le Comité Central (C.C.) du parti a délivré de nouvelles instructions aux Comités régionaux et rayonnaires. Ces propositions de modifications ont été

¹⁰³² Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (Droit administratif et science administrative : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration), éd. Facultatea de Drept - București, 1989, p. 133.

¹⁰³³ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 135.

¹⁰³⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 176.

¹⁰³⁵ Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958, p. 45.

appliquées par le décret loi n°18 du 16 janvier 1952¹⁰³⁶. Les directions du Comité Central (C.C.) du PCR du 27-29 décembre 1956, concernant le renforcement des organes locaux et de l'autonomie locale, se trouvaient sur le plan législatif dans les modifications des dispositions constitutionnelles et l'adoption de la loi n°6 du 21 mars 1957 sur l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires¹⁰³⁷. Cette loi a renforcé l'autorité des comités exécutifs en supprimant la subordination sur la ligne verticale, notamment les sections de ressort¹⁰³⁸.

L'organisation locale constituait l'un des problèmes les plus complexes et importants dans la construction d'un Etat. L'apport, que les communautés locales ajoutaient au développement économique-social du pays, dépendait de la façon dont étaient dirigées les unités administratives territoriales¹⁰³⁹. Il convient donc d'analyser les principes de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et de l'administration publique durant la période du régime totalitaire (§1) ainsi que le statut des minorités nationales (§2) qui participaient sous différentes formes à la direction des affaires de l'Etat et aux affaires locales. Dans la Grande Assemblée Nationale (ancien parlement), les minorités nationales étaient représentées par 77 députés. Ces derniers participaient à la direction de l'Etat en créant de nouvelles normes de droit démocratico-populaire¹⁰⁴⁰.

§1 : Les principes de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et de l'administration publique totalitaires

Les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et de l'administration publique, durant la période du régime totalitaire, ont été utilisés ensemble et ont eu la même importance, sachant qu'ils ont été appliqués de manière concomitante et en étroite corrélation.

Le centralisme démocratique constitue le principe fondamental d'organisation de l'Etat nouveau¹⁰⁴¹. Dans un tel Etat, son application est réalisée par les lois constitutionnelles, par diverses lois administratives, et finalement, par toutes les normes émises par les différents

¹⁰³⁶ Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 40.

¹⁰³⁷ Dvoracek (M.-V.), *op. cit.*, p. 215.

¹⁰³⁸ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 42.

¹⁰³⁹ Dvoracek (M.-V.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Facultatea de Drept - București 1981, p. 211.

¹⁰⁴⁰ Belle (P.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 8.

¹⁰⁴¹ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 37.

organes du pouvoir ainsi que par les organes exécutifs et de disposition. Le principe du centralisme démocratique est le fondement de la composition administrative de l'Etat, dont le pouvoir, sous tous ses aspects, se trouve dans les mains de la classe ouvrière ¹⁰⁴². Ce principe fut adopté, pour la première fois, au sein du Statut du Parti communiste soviétique, par le Congrès VI de juillet-août 1917 ¹⁰⁴³. Lénine ¹⁰⁴⁴ présentait, dans ses œuvres, le nouveau principe de centralisme démocratique en opposition avec l'ancien principe de centralisme bourgeois. Ainsi, ce principe du centralisme démocratique combine la centralisation de l'administration avec le développement de l'initiative locale et avec l'auto-créativité des masses populaires. Ce principe implique la coexistence de deux éléments essentiels contradictoires : le centralisme et le démocratisme ¹⁰⁴⁵. Ainsi, selon Lénine, ces deux éléments pouvaient coexister et fusionner dans un nouveau principe d'organisation sur lequel pouvait être bâti l'Etat de type nouveau, tant dans la période de construction du socialisme que dans celle de construction du communisme ¹⁰⁴⁶. Le démocratisme assure la réalisation de l'action du bas vers le haut, en commençant par les masses populaires pour arriver aux dirigeants ¹⁰⁴⁷. Par ce moyen, se réalise le respect et la valorisation des particularités locales, sans lesquelles l'administration étoufferait. Le démocratisme se réalise par l'autonomie réelle des unités locales, dirigées par des personnes élues par les masses populaires et qui représentent la classe ouvrière, donc la majorité ¹⁰⁴⁸.

Par conséquent, l'action du haut vers le bas, qui assure la réalisation du centralisme, peut coexister avec l'action du bas vers le haut, qui assure la réalisation du démocratisme. Ainsi, dans la construction du socialisme et dans la construction du communisme, le principe du centralisme démocratique, qui combine l'action du haut vers le bas avec l'action du bas vers le haut, apparaît comme le principe fondamental, unitaire et le seul adapté à cette phase historique ¹⁰⁴⁹.

¹⁰⁴² Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 63.

¹⁰⁴³ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁴⁴ Vladimir Ilitch Oulianov, dit Lénine, [né à Simbirsk (Russie) le 22 avril/10 avril 1870 et mort à Vichnie Gorki (Russie)] le 21 janvier 1924, est un révolutionnaire, théoricien politique et homme d'État russe. Rejoignant à la fin du XIX^e siècle le Parti ouvrier social-démocrate de Russie, la section russe de la Deuxième Internationale ; il provoque en 1903 une scission du Parti russe et devient l'un des principaux dirigeants du courant bolchevik. Auteur d'une importante œuvre écrite d'inspiration marxiste, il se distingue par ses conceptions politiques qui font du parti l'élément moteur de la lutte des classes et de la dictature du prolétariat. En 1917, après l'effondrement du tsarisme, les bolcheviks s'emparent du pouvoir en Russie lors de la Révolution d'Octobre. La prise du pouvoir par Lénine donne naissance à la Russie soviétique, premier régime communiste de l'histoire, autour de laquelle se constitue ensuite l'URSS.

¹⁰⁴⁵ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 63.

¹⁰⁴⁶ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 57.

¹⁰⁴⁷ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 64.

¹⁰⁴⁸ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 59.

¹⁰⁴⁹ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 59.

Le démocratism est l'expression vivante des dispositions inscrites dans l'article 4 de la Constitution de 1952 qui soulignaient que, « *dans la République Populaire Roumaine, le pouvoir appartient aux travailleurs des communes et des villes* »¹⁰⁵⁰.

Le centralisme démocratique est justifié dans la période de construction du socialisme parce que seule la centralisation permet de réaliser la planification socialiste, la loi de base du nouvel arrangement politique et économique¹⁰⁵¹.

La double subordination des comités exécutifs des conseils populaires est une conséquence de l'application du principe de centralisme démocratique à l'organisation de l'Etat¹⁰⁵². Cette subordination représente une combinaison entre l'accomplissement des décisions des organes hiérarchiques supérieurs et l'indépendance dans leur propre activité d'exécution¹⁰⁵³.

Dans le système socialiste, sont réalisées les deux formes (directe ou organique et indirecte) du principe de la participation des masses populaires à l'administration d'Etat¹⁰⁵⁴. Le premier aspect important de la participation des masses populaires au gouvernement de l'Etat est l'intervention des députés dans les organes du pouvoir de l'Etat, que ce soit l'organe suprême du pouvoir d'Etat, la Grande Assemblée Nationale, ou les organes locaux du pouvoir de l'Etat, donc les conseils populaires régionaux, les conseils des rayons ou les conseils des villes¹⁰⁵⁵.

Les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et de l'administration publique dans la période du régime totalitaire, inspirée de l'idéologie marxiste-léniniste (A), sont : la participation des masses populaires à l'administration publique (B) ; le centralisme démocratique (C) ; la planification nationale (D) ; la légalité populaire (E) ; l'activisme populaire et la politique (F).

A) L'idéologie marxiste-léniniste

Le parti unique avait le rôle de chef des organes et organisations du régime totalitaire, parce que c'est lui qui comprend les meilleurs éléments de la classe ouvrière, étant la seule organisation capable de conduire la lutte du prolétariat. Ainsi, la dictature du prolétariat est

¹⁰⁵⁰ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 58.

¹⁰⁵¹ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 58.

¹⁰⁵² Anghene (M.), *op. cit.*, p. 39.

¹⁰⁵³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 249.

¹⁰⁵⁴ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 112.

¹⁰⁵⁵ Belle (P.), *op. cit.*, p. 2.

réalisée avec l'aide de l'appareil politique de l'Etat, dont font partie les organes centraux et locaux du pouvoir d'Etat, ensemble avec tous les organes centraux et locaux subordonnés à ces derniers ¹⁰⁵⁶.

L'école du matérialisme dialectique et du matérialisme historique est représenté par Karl Marx ¹⁰⁵⁷, Friedrich Engels ¹⁰⁵⁸, Lénine et Staline ¹⁰⁵⁹. Les fondateurs de l'école sont Marx et Engels. Parmi leurs ouvrages, en 1848, Marx et Engels ont publié « *Le manifeste du parti communiste* », qui a été adopté par le Congrès de Vienne et qui contient les principes du marxisme. Lénine et Staline ont contribué au développement du marxisme par :

- la recherche systématique et la présentation scientifique des intérêts fondamentaux de la classe ouvrière ;
- l'amélioration du système marxiste par le capitalisme impérialiste et la révolution prolétaire ;
- l'adaptation, par le remplacement de certaines thèses et conclusions de Marx par d'autres, plus adéquates à la nouvelle situation sociale ;
- la mise en valeur du parti des ouvriers, ayant comme mission la destruction du régime capitaliste et la création de la société communiste ;
- la création de la loi capitaliste du développement inégal ;
- la résolution de la question nationale dans le cadre de l'unité politique de l'Etat ¹⁰⁶⁰.

À ceci, se rajoute le rôle déterminé de Lénine et Staline dans la conception de l'organisation socialiste, qui a été un tremplin pour la phase supérieure du communisme. Ainsi, Lénine a fait du marxisme le léninisme. L'activité révolutionnaire de Lénine peut être résumée en trois points : action et propagande révolutionnaire, développement idéologique du marxisme et création et organisation de l'Etat révolutionnaire soviétique ¹⁰⁶¹. Parmi ses premiers ouvrages, qui contenaient les idées marxistes de Lénine, nous énumérons « *Ce que sont les « amis du peuple » et comment ils luttent contre les sociaux-démocrates* », paru en

¹⁰⁵⁶ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 9.

¹⁰⁵⁷ Karl Marx (né le 5 mai 1818 à Trèves en Rhénanie et mort le 14 mars 1883 à Londres), était un historien, journaliste, philosophe, sociologue, économiste, essayiste, théoricien de la révolution, socialiste et communiste allemand.

¹⁰⁵⁸ Friedrich Engels (né le 28 novembre 1820 à Barmen et mort le 5 août 1895 à Londres), était un philosophe et théoricien socialiste et communiste allemand, grand ami de Karl Marx.

¹⁰⁵⁹ Vântu (I.-G.), Dreptul public comparat (Le droit public comparé), éd. U.N.S.R. Secția centrală profesională, 1948, p. 318.

¹⁰⁶⁰ Vântu (I.-G.), *op. cit.*, p. 321.

¹⁰⁶¹ Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 6.

1894¹⁰⁶². Dans cet ouvrage, il posait les bases de sa conception marxiste et il définissait le rôle de la classe ouvrière et la nécessité d'une alliance avec la paysannerie dans la réalisation de la révolution. Dans une série d'articles, Lénine exposait les nouvelles orientations du marxisme révolutionnaire à la suite des grands changements de la vie sociale à la fin du XIX^e siècle¹⁰⁶³.

Dans l'œuvre « *L'Etat et la révolution* », parue en août 1917, l'auteur précisait le caractère de l'Etat nouveau en polémiquant avec « *l'opportuniste social-démocrate Eduard Bernstein*¹⁰⁶⁴ »¹⁰⁶⁵, qui était contre le principe du centralisme démocratique. Il écrivait : « *Bernstein ne croit pas qu'un centralisme libre serait possible, ainsi que l'unification de toutes les communes dans la nation par la fusion des communes prolétaires dans le cadre de la suppression de la démocratie bourgeoise et de l'appareil bourgeois* »¹⁰⁶⁶.

Staline a souligné la contribution de Lénine au développement idéologique du marxisme. Selon la théorie marxiste, l'Etat est l'instrument par lequel la classe conductrice impose sa volonté à tous. L'Etat est le représentant officiel de la société entière pour accomplir les tâches générales qui découlent de la nature de chaque société. Pour la satisfaction de ces besoins publics, les organes d'Etat ont toujours administré les biens publics¹⁰⁶⁷.

La dictature du prolétariat, telle que la définit l'idéologie marxiste-léniniste, est réalisée par le Parti de la classe ouvrière et par une série d'organes et organisations, tels les syndicats, les conseils populaires, les coopératives, les unions de la jeunesse, et aussi les organes administratifs. Ces organisations et organes constituent l'aide principale du parti dans le maintien de sa liaison avec les masses populaires, en vue de leur mobilisation pour bâtir le socialisme. La participation des masses populaires à l'administration publique était un principe inconditionnel dans le gouvernement politico-administratif de l'appareil d'Etat du nouveau socialisme ou de la démocratie populaire. La supériorité de l'appareil de l'Etat et de l'administration d'Etat de type nouveau était due au fait que la totalité de leur activité est

¹⁰⁶² Vântu (I.-G.), *op. cit.*, p. 322.

¹⁰⁶³ Vântu (I.-G.), *op. cit.*, p. 323.

¹⁰⁶⁴ Eduard Bernstein (né le 6 janvier 1850 à Berlin en Allemagne et décédé le 18 décembre 1932 dans la même ville) était un homme politique et théoricien socialiste allemand, militant du Parti social-démocrate d'Allemagne (SPD). Il était plutôt marxiste, ne croyait plus à la volonté du prolétariat et il préconisait une « *voie pacifique* » vers le socialisme qui devait passer par le parlementarisme et le développement du syndicalisme. Finalement, Eduard Bernstein a perdu la bataille idéologique parce qu'il tuait le mythe de la révolution.

¹⁰⁶⁵ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1951, p. 56.

¹⁰⁶⁶ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 56.

¹⁰⁶⁷ Iorgovan (A.), *Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (Droit administratif et science administrative : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1989, p. 135.

subordonnée à la légalité socialiste et populaire. Cette légalité est nouvelle et révolutionnaire, parce que les lois ne représentaient que la volonté de la classe ouvrière, donc l'administration et l'appareil d'Etat ne servaient que les intérêts et la volonté de la classe ouvrière.

B) La participation des masses populaires à l'administration publique

Dans le système socialiste, la participation des masses populaires à l'administration publique était réalisée tant par la participation directe (organique) qu'indirecte des citoyens. Un caractère très évident de l'administration et de l'appareil d'Etat bourgeois est la liaison qui existe entre les monopoles capitalistes et l'administration de l'Etat. Une autre caractéristique de l'administration et de l'appareil d'Etat est la bureaucratie, qui étouffait les intérêts légaux par la centralisation de tous les problèmes dans le seul but de donner la possibilité aux monopoles capitalistes de réaliser les intérêts de classe ¹⁰⁶⁸. En ce qui concerne le principe de la participation des masses à l'administration publique, un aspect important était leur participation par les députés aux organes du pouvoir de l'Etat, soit dans la Grande Assemblée Nationale, soit dans les organes locaux, les conseils populaires des régions, rayons ¹⁰⁶⁹ et villes ¹⁰⁷⁰. En plus des masses populaires, il y avait d'autres organisations de masse qui comprenaient tous les ouvriers susceptibles d'entraîner les masses populaires vers la direction d'Etat ¹⁰⁷¹.

La classe ouvrière était le *leader* politique de la Roumanie socialiste et elle la dirigeait directement par l'administration d'Etat et son appareil. Toute l'activité d'organisation et de fonctionnement de l'appareil et de l'administration d'Etat du pays était menée par le nouveau parti de type marxiste-léniniste, le Parti Ouvrier Roumain (PMR) ¹⁰⁷² de 1948 jusqu'au 1965 et de 1965 par le PCR jusqu'à la chute du communisme en décembre 1989.

Dans l'activité exécutive et de disposition de l'administration d'Etat s'établissaient des relations sociales entre les organes de l'administration d'Etat, par exemple entre le Conseil des ministres et les ministères ou bien entre un comité exécutif d'un conseil populaire régional et une section (agricole, commerciale etc.) de ce Conseil populaire. Dans le fonctionnement de l'activité exécutive et de disposition des organes de l'administration d'Etat pouvaient s'établir aussi des relations entre ceux-ci et les organes locaux, par exemple entre

¹⁰⁶⁸ Ionescu (R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 40.

¹⁰⁶⁹ Unité administrative territoriale dans une région entre 1950-1968 en Roumanie.

¹⁰⁷⁰ Belle (P.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 1.

¹⁰⁷¹ Belle (P.), *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁷² Belle (P.), *op. cit.*, p. 5.

un comité exécutif d'un conseil populaire et une organisation locale, une coopérative d'artisanat. Une autre catégorie de relations sociales retrouvée dans ce processus d'organisation s'établissait entre les organes de l'administration d'Etat et les citoyens ¹⁰⁷³.

Les masses populaires participaient de manière effective et efficace à la résolution et la réalisation des tâches de l'appareil d'Etat. Elles participaient, sous différentes formes politiques et organisationnelles, au contrôle de l'activité du fonctionnaire, et par là même, à l'amélioration de l'activité de l'appareil d'Etat, au niveau des méthodes de travail et de leur perfectionnement ¹⁰⁷⁴. Il existait donc une très forte liaison entre le fonctionnaire d'Etat et les masses populaires, conséquence du démocratisme populaire de l'Etat. Dans son activité, le fonctionnaire était lié, contrôlé et aidé par les masses populaires ¹⁰⁷⁵. Ainsi, par la loi n°31 du 28 octobre 1977 ont été créés les organismes d'autogestion, parmi lesquels le Conseil de l'éducation et de l'enseignant, à caractère représentatif, composé par 215 membres, dont des enseignants, chercheurs scientifiques, inspecteurs scolaires, représentants des organes centraux du parti, représentants des organisations de la jeunesse, des femmes, des syndicats, des parents, des ouvriers, etc. ¹⁰⁷⁶.

Le caractère démocratique de la République Populaire Roumaine impliquait aussi la participation des masses populaires à l'accomplissement de l'administration d'Etat. Si, à l'exercice du pouvoir de l'Etat, les masses populaires participaient, par les députés élus, elles participaient à la réalisation de l'administration d'Etat surtout en soutenant l'accomplissement des tâches confiées à cette dernière, par l'intermédiaire de différentes organisations collectives. Conseillées par le parti, les masses populaires commençaient à participer à la résolution des problèmes collectifs par les comités politiques formés dans les préfectures, comme organes consultatifs des préfets ¹⁰⁷⁷.

La participation des masses ouvrières populaires à la réalisation de l'administration d'Etat se faisait par le caractère représentatif des comités exécutifs des conseils populaires, par les organisations créées auprès des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat et par l'activité des syndicats et d'autres organisations de travailleurs ¹⁰⁷⁸.

¹⁰⁷³ Belle (P.), *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁷⁴ Belle (P.), *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁷⁵ Belle (P.), *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁷⁶ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 180.

¹⁰⁷⁷ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 38.

¹⁰⁷⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 39.

La mobilisation des masses populaires en vue de l'accomplissement de la politique du parti et de l'Etat était occupée par l'activité des conseils locaux du Front de l'Union socialiste, qui était un organisme politique représentatif et « *un vrai forum national où les masses populaire exprimaient directement leur opinion sur la construction du socialisme, participaient à la perfection de l'activité organisationnelle socialiste et à la direction de la société* »¹⁰⁷⁹.

La décision du Conseil des ministres n°238 du 13 février 1969 assurait une ample participation des masses des citoyens aux actions organisées par les comités exécutifs des conseils populaires¹⁰⁸⁰. De plus, la résolution, adoptée par le X^e Congrès et présidé par Nicolae Ceaușescu, montrait « *la nécessité d'agir pour le perfectionnement du cadre institutionnel en vue d'une participation plus active des masses populaires à la direction et à la résolution des tâches de l'Etat pour le développement de la démocratie socialiste* »¹⁰⁸¹.

L'article 49 de la loi communale n°4 du 9 juillet 1981 concernant les services municipaux disposait que : « *les habitants des municipes, villes et communes participent à la stabilité et à la prise de toutes les mesures nécessaires concernant l'auto-administration, la modernisation et le développement des localités* »¹⁰⁸².

La façon de résoudre les problèmes de l'administration d'Etat était adoptée après consultation des organisations du Parti Ouvrier Roumain voire le Parti Communiste Roumain et des organes administratifs. Une fois la décision prise, il y avait un suivi pour que les intérêts des masses populaires soient assurés. Par conséquent, les organisations du parti prenaient l'initiative de veiller sur l'activité des organes de l'administration d'Etat, en établissant et en prenant les mesures nécessaires pour que les intérêts des masses populaires soient pleinement satisfaits. Les décisions communes, prises par le Comité central du Parti ouvrier et celles du Conseil des ministres, étaient une expression du rôle directeur du Parti ouvrier dans l'administration d'Etat¹⁰⁸³.

Les décisions communes du parti et du Gouvernement imposaient les tâches principales et générales de l'administration d'Etat et les mesures à prendre dans les différents domaines de l'administration d'Etat, en fonction des nécessités de l'édifice socialiste. Sur le fondement

¹⁰⁷⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 238.

¹⁰⁸⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 238.

¹⁰⁸¹ Ionescu (R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 41.

¹⁰⁸² Consiliul de Stat (Conseil d'Etat), Legea gospodăriei comunale n°4 din 9 iulie 1981 (La loi des services municipaux n°4 du 9 juillet 1981), 1981, p. 29.

¹⁰⁸³ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 11.

de ces décisions, se déroulait chaque année la campagne agricole et étaient améliorées les conditions de travail dans tous les domaines ¹⁰⁸⁴.

Le système socialiste rejetait le principe de séparation des pouvoirs et il était divisé en quatre catégories : les organes du pouvoir d'État, les organes de l'administration d'État, les organes de la justice et les organes du ministère public (les organes de la procureure). Le système socialiste était fondé sur le système de l'unicité du pouvoir de l'État. Dans ce système, tous les pouvoirs étaient dans les mains de la classe ouvrière et cette réalité politique se reflétait dans l'organisation juridique de l'État. La classe ouvrière n'exerçait pas le pouvoir à part, mais directement par ses organes. Ces organes constituaient des moyens juridiques du pouvoir appartenant à la classe ouvrière, et on pouvait les définir aussi comme des modalités juridiques d'expression des fonctions de l'État. Il faut préciser que le système d'unicité du pouvoir de l'État n'excluait pas la séparation fonctionnelle des organes. Cette séparation était inhérente à chaque organisme complexe et constituait un moyen de progrès. On distinguait deux grandes catégories d'organes : ceux qui décidaient et ceux qui exécutaient. La première catégorie était celle des organes du pouvoir de l'État et la deuxième, celle des organes exécutifs de compétence générale et d'attribution, qui exécutaient, au niveau local, les dispositions données par la hiérarchie. Il s'y ajoutait les organes judiciaires et le tribunal, dont le rôle exclusif consistait dans le maintien et le respect de la légalité socialiste ¹⁰⁸⁵.

Par la subordination des organes inférieurs aux organes supérieurs se réalisait l'unité de but et d'action, résultat concret du centralisme démocratique ¹⁰⁸⁶.

C) Le centralisme démocratique

Le centralisme démocratique était le principe de base de l'organisation et du fonctionnement du nouvel État. L'application de ce principe était très répandue de sorte qu'il concernait tous les facteurs qui ont eu une influence sur ce nouveau type d'État. Le parti communiste roumain était organisé selon ce principe fondamental ¹⁰⁸⁷. En outre, l'application du principe du centralisme démocratique dans l'organisation et dans l'activité de l'appareil administratif de la République Populaire Roumaine ¹⁰⁸⁸, était effective dans les lois constitutionnelles et diverses lois administratives. Elle était assurée aussi par toute une série

¹⁰⁸⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁸⁵ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1951, p. 69.

¹⁰⁸⁶ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 58.

¹⁰⁸⁷ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 63.

¹⁰⁸⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 54.

de dispositions normatives émises par les organes exécutifs du pouvoir. Mais ces applications limitées ne pouvaient être comprises qu'en rapport avec le principe entier, qui restait à la base de la composition administrative de l'Etat de type nouveau, où tout le pouvoir de l'Etat se trouvait entre les mains de la classe ouvrière. Dans le Statut du Parti ouvrier roumain, les organisations du parti devaient se fonder sur le principe du centralisme démocratique, ce qui implique : l'élection des organes qui conduisaient le parti ; donner le rapport périodique aux organes du parti ; la discipline sévère de parti et la soumission de la minorité à la majorité ; l'obligation de respecter les décisions des organes supérieurs ¹⁰⁸⁹.

En ce qui concerne l'Union Soviétique, après la révolution de novembre 1917, le pouvoir de l'Etat était tombé entre les mains des soviets, et le nouvel Etat s'organisait autour du principe de centralisme démocratique sur les plans tant constitutionnel qu'administratif. Ce principe se trouvait dans la Constitution russe du 19 juillet 1918 et aussi dans ses modifications ultérieures (1921). Ensuite, même s'il continuait de dominer l'édifice constitutionnel et administratif du nouvel Etat, sa consécration ne s'est faite que dans la Constitution stalinienne de 1936 ¹⁰⁹⁰.

Le centralisme démocratique impliquait une combinaison entre la direction centrale et le démocratisme socialiste, exprimée dans l'initiative et l'indépendance d'action des organes subordonnés et locaux ¹⁰⁹¹. Le centralisme démocratique combinait la centralisation de l'administration avec le développement de l'initiative locale et l'auto-activité créatrice des masses populaires ¹⁰⁹². La formule « *centralisme démocratique* » contenait deux éléments essentiels, qui, d'un point de vue bourgeois, semblaient antinomiques : le centralisme et le démocratisme. Le « *mérite* » de Lénine est d'avoir vu que les deux éléments pouvaient coexister et se combiner pour former un principe original d'organisation de l'Etat de type nouveau. L'ancienne doctrine bourgeoise considérait que le centralisme et le démocratisme se repoussaient et qu'une organisation centralisatrice ne pourrait guère avoir un caractère démocratique ¹⁰⁹³. Les partis et mouvements communistes d'inspiration léniniste ont adopté le centralisme démocratique comme mode d'organisation pour pallier le manque d'unité dans l'action révolutionnaire. La direction centralisée était nécessaire dans le nouveau système de

¹⁰⁸⁹ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 55.

¹⁰⁹⁰ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 56.

¹⁰⁹¹ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁹² Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 47.

¹⁰⁹³ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 57.

l'administration d'Etat, parce qu'elle assurait une direction unitaire de l'administration entière et utilisait toutes les ressources économiques en se fondant sur un plan unique ¹⁰⁹⁴.

Le centralisme démocratique, principe qui restait à la base de l'appareil d'Etat et de l'administration d'Etat roumaine, essayait d'étouffer les intérêts légaux par la centralisation de tous les problèmes dans la main de l'appareil et de l'administration de l'Etat, pour donner la possibilité aux monopoles capitalistes de réaliser leurs intérêts de classe ¹⁰⁹⁵.

Pour mieux comprendre le nouveau principe, il faudrait se pencher sur ces deux éléments pour les examiner séparément. En politique, le centralisme est la tendance à concentrer le pouvoir et les décisions importantes en une seule entité. De plus, le centralisme est une doctrine qui donne la prééminence au centre par rapport à la périphérie. C'est une forme d'organisation de l'Etat dans laquelle les décisions sont prises au sein d'un pouvoir central unique sans qu'il y ait délégation des compétences. Les différentes composantes territoriales (régions, rayons jusqu'en 1968 et départements à partir de cette année-là, villes, municipes, communes, etc.) dépendaient financièrement du pouvoir central et ne constituaient que des relais locaux de ce pouvoir.

Lénine montrait qu'un Etat large et centralisé est un énorme pas historique entre l'effondrement du monde médiéval et la future unité socialiste du monde entier. La centralisation était vue comme un progrès parce qu'il imposait l'adoption de la collégialité dans la prise des décisions et l'institution de la responsabilité personnelle dans l'exécution des tâches et des attributions du travail. La collégialité signifiait l'édiction de décisions discutées et adoptées par les collectifs de travail ¹⁰⁹⁶. La méthode d'adoption collective des décisions constituait une garantie dans la direction et l'émission des directives, puisque les décisions, adoptées de manière collective, synthétisaient la qualification et la responsabilité de plusieurs personnes. Pourtant, en ce qui concerne l'exécution des décisions ou des attributions, le centralisme démocratique exigeait une responsabilité personnelle ¹⁰⁹⁷.

En pratique, l'aboutissement juridique du centralisme était le résultat de la réalisation de la hiérarchie des organes du pouvoir. Cette hiérarchie était réalisée dans la République Populaire de Roumanie par 3 lignes verticales distinctes. La première ligne était celle des organes du pouvoir de l'Etat : la Grande Assemblée Nationale et les conseils populaires constituant la base du système des organes de l'Etat dans son ensemble. Les Conseils populaires étaient les organes locaux du pouvoir de l'Etat, ayant à leur tête les Conseils

¹⁰⁹⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁹⁵ Belle (P.), *op. cit.*, p. 2.

¹⁰⁹⁶ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 52.

¹⁰⁹⁷ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 52.

populaires de la commune, dont les actes étaient censurables par les organes de pouvoir du rayon. Les actes populaires du rayon étaient censurables par les organes de pouvoir de la région, et au-dessus de ces organes se tenait la Grande Assemblée Nationale, qui était l'organe suprême de pouvoir de l'Etat ¹⁰⁹⁸. La deuxième hiérarchie des organes était l'Exécutif, donc les comités exécutifs des Conseils populaires qui se trouvaient dans la commune et qui étaient soumis au Conseil des ministres, représentant l'organe exécutif et administratif suprême. La troisième hiérarchie verticale était celle d'attribution, qui concernait les sections de ressort des communes et se subordonnait aux rayons. A leur tour, les rayons étaient subordonnés aux régions, et les régions aux ministères ¹⁰⁹⁹.

Nous venons d'étudier comment se réalise le centralisme, dont l'action va du haut vers le bas, par laquelle est obtenue l'unité de but et d'action. Nous allons étudier maintenant le mode de réalisation du démocratisme, dont l'action va du bas vers le haut, nécessaire pour la valeur des particularismes, donc en tant que conception politique et idéologique qui revendique l'autonomie des provinces. L'administration locale constitue le premier aspect sous lequel le démocratisme se réalise dans ces systèmes. Staline mentionnait dans son livre *L'Etat et la révolution*, que « *l'existence de la commune implique l'auto-administration locale comme une évidence* » ¹¹⁰⁰.

Le deuxième élément du centralisme démocratique était le démocratisme. Cet élément assurait l'accomplissement de l'action du bas vers le haut, à partir des masses populaires vers la direction. Le démocratisme mettait en valeur le respect et le particularisme local, donc l'autonomie locale ¹¹⁰¹. Mais, dans l'organisation et la conduite de l'appareil local, les organes administratifs centraux accumulaient un grand nombre d'attributions de direction des organes administratifs locaux, et par conséquent, il s'était développé un centralisme excessif qui nuisait à l'initiative des travailleurs ¹¹⁰². Dans ce contexte, le comité central du Parti ouvrier roumain du 27-29 décembre 1956 a trouvé nécessaire de diminuer le centralisme excessif par l'élargissement des droits et des attributions des conseils populaires et des comités exécutifs ¹¹⁰³.

Le démocratisme du système administratif était réalisé par une série de mesures dont le caractère démocratique ne pouvait être contesté. Il consistait dans l'autonomie réelle des

¹⁰⁹⁸ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 58.

¹⁰⁹⁹ Ionescu (R.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 69.

¹¹⁰⁰ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 76.

¹¹⁰¹ Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 73.

¹¹⁰² Anghene (M.), *Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif)*, éd. Științifică, 1958, p. 41.

¹¹⁰³ Gligă (I.), *Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.)*, éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 54.

unités administratives locales. Ces unités étaient gérées par des organes élus par la population, donc ayant un caractère représentatif. Ces organes ne représentaient pas une minorité comme avant, mais bien la classe ouvrière majoritaire. Ces organes représentatifs constituaient les organes locaux du pouvoir de l'Etat, dotés d'une large sphère de compétences, dont la prise en charge des problèmes économiques et sociaux locaux. Les actes de ces organes locaux n'étaient pas soumis à l'approbation et à la confirmation préalable des organes supérieurs, mais ils étaient exécutoires de droit. Ces organes locaux étaient aidés même par les organes des masses, c'est-à-dire les Assemblées populaires, qui participaient directement à l'administration. Pour établir le lien entre la décision et l'exécution, les organes exécutifs locaux étaient subordonnés horizontalement aux organes du pouvoir dont ils dépendaient. Les mesures prises par l'organe local du pouvoir de l'Etat étaient appliquées par son propre organe exécutif, dénommé « *comité exécutif* », ensemble avec ses sections d'attribution. Dans le cadre du nouveau principe d'organisation, l'action du haut vers le bas, assurant la réalisation du centralisme, pouvait coexister avec l'action du bas vers le haut, assurant l'aboutissement du démocratisation. Ce principe qui unissait parfaitement l'action du haut vers le bas et celle du bas vers le haut apparaissait comme un principe de base dans la construction du socialisme et du communisme, unitaire et unique pour cette période historique ¹¹⁰⁴.

Les rapports entre les deux éléments du principe n'étaient pas figés, mais dynamiques, vu que plus la société socialiste s'acheminait vers le communisme, plus l'élément centraliste cédait le pas en faveur du démocratisation. Même dans cette situation, le centralisme restera lié au démocratisation parce que lui seul réaliserait l'unité de but et d'action. Cette possibilité d'évolution en perspective de chaque élément du centralisme démocratique constituait la dialectique de ce principe, donc ses possibilités d'adaptation aux formes de la future vie politique ¹¹⁰⁵.

Il faut aussi délimiter les principes du centralisme démocratique de la nouvelle conception politique anarchiste qui était anti-autoritaire. Selon cette conception, les communes devaient s'affranchir de l'autorité de l'Etat et acquérir leur autonomie. Selon Mikhaïl Bakounine ¹¹⁰⁶, « *la centralisation est un cimetière* ». En commençant par Marx et Engels, les socialistes ont polémique avec les anarchistes. Dans l'œuvre, « *L'Etat et la révolution* », Lénine a montré que l'idéologie des anarchistes était absurde. Les anarchistes

¹¹⁰⁴ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 59.

¹¹⁰⁵ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 59.

¹¹⁰⁶ Mikhaïl Aleksandrovitch Bakounine (né le 18 mai 1814 à Priamoukhino en Russie et décédé le 1^{er} juillet 1876 à Berne en Suisse) était un révolutionnaire, théoricien de l'anarchisme et philosophe qui a écrit sur le rôle de l'Etat. Il pose, dans ses écrits, les fondements du socialisme libertaire.

demandaient la suppression de l'Etat, mais cette conception était confuse et révolutionnaire. Elle ne donnait pas satisfaction au centralisme démocratique, laissant non résolu le problème de l'organisation et de la consolidation de l'Etat socialiste. Ce n'est qu'à partir du moment où ces problèmes de base de l'Etat sont résolus qu'on peut parler de la transformation des fonctions politiques en fonctions administratives. Dans ce sens, le principe du centralisme démocratique est consolidé par le centralisme et nie la tendance anti-autoritaire et anti-unioniste de la conception anarchiste. Il s'agit d'un principe organisationnel qui combine de manière concomitante la base de la centralisation et celle de la démocratie. Il semble le meilleur principe d'organisation dans la construction du socialisme et du communisme ¹¹⁰⁷.

Selon les paroles de Lénine, le centralisme démocratique était « *la plus sévère subordination* » des organes administratifs inférieurs aux organes hiérarchiques supérieurs, en respectant les différences/particularités locales. La subordination était motivée d'un point de vue démocratique par le fait que les organes supérieurs étaient élus par un nombre plus grand de personnes composant les organes inférieurs. Dans le régime du centralisme bureaucratique, l'appareil de l'Etat était composé de fonctionnaires. Dans le régime du centralisme démocratique, l'appareil était formé par le peuple lui-même. L'appareil de la gouvernance bourgeoise était un moyen de contraindre les masses, tandis que l'appareil socialiste incluait les masses. Le centralisme démocratique n'excluait pas une large auto-administration locale et éliminait la bureaucratie. L'abolition de la bureaucratie était la solution à tous les problèmes. Dans le système du centralisme démocratique, grâce à la structure et au fonctionnement des services, étaient éliminées les facteurs générateurs de la bureaucratie ¹¹⁰⁸. Après les définitions données, nous pouvons affirmer que la démocratie participative d'une certaine façon aboutissait à une « une décentralisation démocratique ».

En outre, pour que le centralisme soit démocratique et pas bureaucratique, il fallait accorder l'indépendance d'action et stimuler l'initiative locale, donc l'initiative des masses populaires. Ainsi se créait la possibilité de satisfaire les intérêts locaux en fonction des particularités locales, et les intérêts généraux en fonction des intérêts généraux. Selon les exigences du centralisme démocratique, l'appareil de l'administration d'Etat était organisé par échelles, dont celle des organes centraux et celle des organes locaux ; les organes locaux étaient donc subordonnés aux organes centraux, mais ils avaient une indépendance d'action

¹¹⁰⁹.

¹¹⁰⁷ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 67.

¹¹⁰⁸ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 75.

¹¹⁰⁹ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 50.

Finalement, dans l'organisation et la gestion de l'appareil administratif local, les organes administratifs centraux ont accumulé trop d'attributions de la direction des organes et des établissements locaux, ce qui a abouti à un centralisme excessif qui portait préjudice à l'initiative des travailleurs ¹¹¹⁰.

Dans le rapport du X^{ème} Congrès du P.C.R., présidé par Nicolae Ceaușescu, on lit que, « *dans l'avenir, le centralisme démocratique sera le principe fondamental de l'activité économique et sociale dans son intégralité, parce que ce principe permet à l'Etat socialiste d'exercer les prérogatives de base que le peuple lui a attribuées* » ¹¹¹¹.

Tous les principes du régime totalitaire étaient indispensables et liés entre eux, interdépendants, comme le centralisme démocratique avec la planification nationale socialiste, dans l'administration de l'Etat, qui avait son fondement dans l'article 13 de la Constitution de 1952, et qui montrait que la vie économique de la République Populaire Roumaine se développait sur la base du plan d'Etat de l'économie nationale dans l'intérêt de construire le socialisme.

D) La planification nationale

L'administration de la République Populaire Roumaine avait le rôle d'organiser le développement socialiste planifié de l'économie nationale. L'instauration de la propriété socialiste sur les principaux moyens de production avait ouvert le champ libre à l'action visant la loi économique du développement proportionnel. En donnant à l'Etat la possibilité de passer au développement de l'économie nationale sur le socle socialiste, la planification socialiste était devenue une nécessité de la vie économique et un principe clé de l'administration d'Etat ¹¹¹².

Les exigences de la loi économique du développement proportionnel de l'économie nationale organisaient la production des biens de consommation et des moyens de production sur le fondement des plans économiques d'Etat, en vue de satisfaire les nécessités vitales des travailleurs. Par les plans économiques d'Etat, était réalisée l'exploitation rationnelle de toutes les richesses naturelles du pays en utilisant toute la force de travail. Toutes ces mesures mettaient l'économie nationale à l'abri des crises économiques, faisaient disparaître le chômage et évitaient le gaspillage des forces productrices ¹¹¹³.

¹¹¹⁰ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 54.

¹¹¹¹ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 64.

¹¹¹² Gligă (I.), *op. cit.*, p. 56.

¹¹¹³ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 57.

La tâche de la planification socialiste de l'économie nationale revenait aux organes de planification de l'administration de l'Etat. Il s'agissait du Comité d'Etat de planification auprès du Conseil de ministres, des directions de planification des ministères et d'autres établissements centraux administratifs, des sections de planification auprès des comités exécutifs des conseils populaires et aussi des services de planification des entreprises et établissements de l'Etat. La direction générale des organes administratifs de planification était exercée par le Conseil des ministres qui, selon les dispositions de la Constitution, était obligé de prendre toutes les mesures pour l'accomplissement des plans économiques d'Etat qui étaient :

- unitaires : en ce qui concerne leur caractère général, ils s'étendaient sur le territoire entier du pays et couvraient tous les branches de l'économie nationale ;

- généraux : le caractère unitaire des plans économiques d'Etat résultait du rassemblement et de la coordination dans un seul plan de toutes les branches de l'économie nationale. Ce caractère était redevable à la liaison qui existait entre les branches de l'économie ¹¹¹⁴ ;

- obligatoires.

Le rôle directeur du parti dans l'administration de l'Etat était assuré aussi par l'établissement des objectifs des plans économiques d'Etat par les organes suprêmes du parti. Ainsi, les objectifs étaient d'abord débattus et établis par le Comité central du parti, et ultérieurement communiqués aux organes administratifs de planification pour réaliser les projets du plan. Les congrès du parti établissaient à la fois les objectifs et les modalités d'accomplissement des plans économiques d'Etat. Par exemple, au deuxième Congrès du Parti ouvrier roumain de décembre 1955, ont été analysés la réussite du premier plan quinquennal de la République Populaire Roumaine et les objectifs du deuxième plan quinquennal. Ainsi, la politique du parti se reflétait les objectifs des plans économiques. Ces objectifs devenaient des tâches pour l'administration d'Etat et l'activité des organes administratifs ; ils dépendaient des plans économiques de l'Etat ¹¹¹⁵.

La construction du socialisme imposait le respect rigoureux des lois par tous les organes de l'Etat, par les citoyens et tous les fonctionnaires, et la lutte acharnée et permanente contre toute violation de la légalité populaire. Mais, on souligne que, durant cette période, les expressions comme « autogestion », « autodirection », « le nouveau mécanisme économique et financier » étaient présentées dans les écrits économiques de cette période-là comme des

¹¹¹⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 57.

¹¹¹⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 11.

contributions roumaines originales, mais en réalité ces dictons se référaient en fait à des pratiques communes des pays socialistes. Cette propagande autour des slogans mentionnés était délirante parce qu'en réalité l'économie ainsi que l'administration roumaine étaient très centralisée.

E) La légalité populaire

C'est l'occasion, tout d'abord, de mentionner que le principe de la légalité retrouvée dans le système totalitaire ne reflète pas et ne détermine pas la transformation de la Roumanie en un Etat de droit. On retrouve ce principe évoqué dans les Constitutions du régime totalitaire, mais il se rapporte au contenu des lois qui reflétaient le régime politique de type totalitaire.

Pour la première fois dans l'histoire politique et parlementaire de Roumanie, par la Constitution du 13 avril 1948, le principe de la séparation des pouvoirs dans l'État est supprimé et remplacé par celui de la « pleine unité du pouvoir d'État », et l'organe suprême du pouvoir d'État devenant la Grande Assemblée nationale (tous les autres organes de l'État y étaient subordonnés). En fait, le rôle de la Grande Assemblée nationale était formel, parce que la plupart des actes législatifs et administratifs étaient élaborés et mis en œuvre par le Gouvernement, qui, en tant qu'organe exécutif et administratif, planifiait, coordonnait l'économie nationale, réalisait le budget de l'État et assurait l'ordre public et la sécurité de l'État. Cette Constitution a ouvert la possibilité d'une ingérence de l'exécutif dans l'administration de la justice, en créant les assesseurs populaires auprès des tribunaux, élus et nommés par le parti pour exécuter la justice et la légalité populaire, en renonçant également au principe de l'inamovibilité judiciaire.

La légalité populaire représentait le principe du respect strict, non-conditionné des lois et des autres actes émis par les organes de l'Etat, les établissements, les entreprises, les organisations économiques de l'Etat, les organisations collectives, les fonctionnaires et les autres citoyens ¹¹¹⁶. Contrairement à la légalité bourgeoise, la légalité populaire socialiste défendait les intérêts des masses populaires et ne tolérait aucune violation de la loi ¹¹¹⁷. Selon les mots de Lénine, les violations de la légalité populaire représentaient « *une rupture qui sera utilisée toute de suite par les ennemis des travailleurs* » ¹¹¹⁸.

¹¹¹⁶ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 44.

¹¹¹⁷ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 47.

¹¹¹⁸ Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958, p. 48.

Le principe de la légalité populaire et les autres principes fondamentaux de l'administration d'Etat impliquaient l'indépendance opérative ¹¹¹⁹ des organes administratifs, qui servait à renforcer le rôle créateur de l'administration d'Etat socialiste ¹¹²⁰.

La deuxième Constitution totalitaire du 27 septembre 1952, a établi une nouvelle base politique, en réalisant « l'alliance entre la classe ouvrière et les paysans ouvriers », mais le rôle dirigeant revenait à la classe ouvrière, et à la tête était le Parti ouvrier roumain, considéré comme « la force motrice des organisations de travailleurs, ainsi que des organes et institutions de l'Etat ». Il énonçait une série de principes considérés comme « révolutionnaires », tirés de la Constitution de 1948 : l'unité du pouvoir d'État, le centralisme démocratique, la planification nationale et la légalité populaire.

Le droit socialiste exprimait, par ses normes, la politique de la construction du socialisme. Par conséquent, le respect et l'application stricte des normes étaient une exigence pour l'accomplissement de la construction socialiste ¹¹²¹.

En plus du principe de la légalité populaire, on évoque aussi le principe de l'activisme populaire et politique ; pour le déroulement organisé de l'activité, chaque commission, affectée aux comités exécutifs des conseils populaires, réalisait un plan de travail où étaient notées les tâches du plan de travail du conseil populaire local ainsi que des tâches prises par l'initiative des citoyens ¹¹²².

F) L'activisme populaire et politique

Auprès des comités exécutifs des conseils populaires ont été créées des commissions permanentes et des commissions de citoyens, composées de 3 jusqu'à 9 membres, ayant la qualité de députés des conseils populaires et un « *actif* » de citoyens. Ces citoyens représentaient une forme de renforcement et d'élargissement du lien entre les organes locaux du pouvoir et l'administration d'Etat, et les masses populaires. Les commissions permanentes suivaient la résolution des problèmes à caractère permanent des différents domaines de l'administration locale comme : l'agriculture, la santé, l'enseignement. De l'actif des citoyens de chaque commission faisait partie la population locale qualifiée et intéressée par les problèmes du domaine en cause. L'activité des commissions permanentes se concentrait sur

¹¹¹⁹ Immédiatement, sans délai, rapidement.

¹¹²⁰ Ionescu (R.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 72.

¹¹²¹ Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 82.

¹¹²² Collectif de personnes qui travaillent activement dans le domaine de la vie politique et publique sous la direction d'organisations de partis de la classe ouvrière ou d'organisations de masse.

les problèmes administratifs liés à chaque domaine. Si, à une commission, étaient affectées plusieurs tâches, les citoyens pouvaient être répartis dans des collectifs de travail. Les citoyens débattaient et analysaient l'accomplissement des tâches, les méthodes de travail et les problèmes soulevés par les masses populaires ¹¹²³.

Les comités de citoyens étaient des organisations créées auprès des comités exécutifs des conseils populaires pour entraîner les masses dans des actions à caractère domestique, comme le bon entretien des foyers. Ces comités étaient organisés dans les villes, les quartiers ou dans plusieurs rues, et étaient élus par l'assemblée populaire des citoyens ayant droit de vote dans le territoire. Le rôle principal de ces comités était de suivre le développement de l'esprit domestique par l'aménagement des rues et des quartiers, le maintien de la propreté, le bon fonctionnement de l'entretien des foyers et leur réparation, etc. Aussi, tout comme les commissions permanentes, les comités de citoyens géraient leur activité à partir d'un plan de travail. La direction des comités de citoyens était réalisée par un président et un secrétaire élus parmi les membres de chaque comité. Les comités de citoyens rendaient compte de leur activité tant aux comités exécutifs des conseils populaires qu'aux citoyens qui les avaient élus. Donc, les comités de citoyens présentaient des rapports aux comités exécutifs et répondaient devant les assemblées populaires ¹¹²⁴.

L'activité, développée par les commissions permanentes et par les comités de citoyens, était dirigée et surveillée par les comités exécutifs des conseils populaires. En revanche, les comités exécutifs devaient mettre, à la disposition des commissions permanentes et des comités de citoyens, les moyens matériels nécessaires pour l'accomplissement de leurs tâches ¹¹²⁵.

Les commissions permanentes et les comités de citoyens pouvaient prendre des décisions, mais ces décisions ne pouvaient être appliquées qu'après l'approbation des comités exécutifs des conseils régionaux. L'organisation et l'activité des commissions permanentes et des comités de citoyens, qui soutenaient l'accomplissement de l'administration locale d'Etat, traduisaient la nécessité de la participation des travailleurs à la direction des tâches collectives, en exprimant le démocratisme réel de l'administration locale d'Etat ¹¹²⁶.

Mais, dans toutes ces commissions permanentes, les comités de citoyens et les comités exécutifs des conseils populaires existaient des citoyens de toutes les origines. L'égalité en

¹¹²³ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 40.

¹¹²⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 41.

¹¹²⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 41.

¹¹²⁶ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 42.

droits de toutes les nations et nationalités cohabitant dans le même Etat constituait la résolution suprême et démocratique, du problème national durant la période du régime totalitaire.

Il convient à présent d'analyser les minorités ethniques durant la période du régime totalitaire, principalement leurs droits sous les Constitutions du régime totalitaire : de 1948, 1952 et 1965.

§2 : Les minorités ethniques dans la période du régime totalitaire

Avec la chute du maréchal Ion Antonescu le 23 août 1944, furent abolies toutes les mesures antisémites, et la Roumanie entra dans une nouvelle étape de son histoire, dans la sphère d'influence de l'Union soviétique (URSS) ¹¹²⁷. Le 18 septembre 1944, le parti juif reprit son activité, le 19 novembre réapparut la section roumaine du Congrès mondial juif, et le 19 décembre 1944, la loi raciale fut officiellement abrogée ¹¹²⁸. L'action antisémite battait son plein au moment de l'instauration du communisme. Par exemple, dans la commune de Tauteu du département Bihor, le 20 juillet 1949, les habitants ont scandé qu'« *ils ne veulent pas donner un seul grain de blé pour être commercialisé par les juifs* ». Mais la Securitate a tempéré l'opposition des habitants en arrêtant 38 personnes ¹¹²⁹. Par l'ordre n°47013 du 7 novembre 1944, l'Inspectorat général de la gendarmerie nationale communiquait aux inspectorats régionaux de Transylvanie « *que plusieurs citoyens d'origine juive de Hongrie passent la frontière en Transylvanie et cherchent à s'y établir pour obtenir la citoyenneté roumaine, comme toutes les personnes habitant sur ce territoire avant sa libération par les roumains* ». Ce rapport soulignait que plusieurs seraient venus avec l'accord exprès du Gouvernement hongrois, qui espérait qu'au moment de l'accord de paix, il pourrait obtenir un plébiscite en Transylvanie en faveur de la Hongrie ¹¹³⁰.

Une analyse datée de décembre 1952 montrait que les juifs occupaient les places suivantes : 20 % étaient chefs-adjoints de sections, 50% chefs de sections, 5.88% instructeurs

¹¹²⁷ Năstasă (L.), *Evreii din România între toleranță și intoleranță în primul deceniu al regimului comunist (Les juifs de la Roumanie entre tolérance et intolérance dans la première décennie du régime communiste)* in *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX (Partis politiques et minorités nationales dans la Roumanie au XX^e siècle)*, éd. Universitatea Lucian Blaga, 2006, p. 227.

¹¹²⁸ Năstasă (L.), *op. cit.*, p. 228.

¹¹²⁹ Năstasă (L.), *op. cit.*, p. 231.

¹¹³⁰ Șandru (D.), *Regimul cetățeniei locuitorilor din Transilvania (Le régime de la citoyenneté des habitants du Nord de Transylvanie)*, in *Sovietizarea Nord Vestului României 1944-1950 (La soviétisation du Nord-Ouest de la Roumanie entre 1944-1950)*, éd. Muzeul Satmarean, 1996, p. 64.

de sections, 20% instructeurs de secteurs et 30.76% étaient dans la direction des écoles centrales du parti ¹¹³¹.

Selon la thèse de Marx, « *aucun peuple n'est libre en opprimant les autres peuples* » ¹¹³² ; mais en réalité, toutes les Constitutions roumaines du régime totalitaire, celles de 1948, 1952 et 1965, ont été des actes législatifs formels, par lesquels les autorités ont assuré des droits politiques, nationaux et culturels égaux aux minorités nationales, mais n'ont pas garanti leur application ¹¹³³.

L'internationalisme prolétaire était une conception de lutte de la classe ouvrière pour apporter une solution au problème national. En 1946, fut créé le ministère des Minorités nationales qui avait comme tâche de réaliser un diagnostic et de présenter aux organes de l'Etat des études et des solutions valables concernant le problème des minorités nationales dans le pays. Le ministère des Minorités nationales proposait des mesures aux organes de l'Etat en vue d'assurer le respect de l'égalité entre toutes les minorités nationales et de créer un statut des minorités nationales dans le pays. Après la réunion du PMR (Parti Ouvrier Roumain) du 11 décembre 1947, la dénomination de « *minorité nationale* » fut officiellement rejetée en faveur de celle de « *nationalité cohabitante* » ¹¹³⁴. En 1949, ce ministère a été réorganisé par la création d'un nouveau département des nationalités des concitoyens ¹¹³⁵. N'étant plus nécessaire, ce ministère fut dissous en 1952 lors de la création de la Région autonome hongroise. Les mesures prises par le PMR (Parti ouvrier roumain) et le Gouvernement pour le développement politique, économique et culturel de la Région autonome hongroise témoignaient de l'intérêt accru du PMR et du Gouvernement pour les minorités nationales ¹¹³⁶.

Un principe fondamental de l'organisation et du fonctionnement des organes de l'administration d'Etat était celui de l'égalité des minorités nationales dans l'administration d'Etat ¹¹³⁷. La conception marxiste-léniniste affirmait qu'aussi longtemps qu'existerait le capitalisme, le problème national ne pouvait être résolu ¹¹³⁸. Mais le problème national a été résolu par le PMR, qui était l'expression de l'internationalisme prolétaire, fondé sur l'égalité

¹¹³¹ Năstasă (L.), *op. cit.*, p. 234.

¹¹³² Ionescu (R.), Curs de drept administrativ al R.P.R. (Cours de droit administratif de la République populaire roumaine), éd. de Stat Didactică și Pedagogică, 1960, p. 106.

¹¹³³ Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 258.

¹¹³⁴ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 26.

¹¹³⁵ Belle (P.), *op. cit.*, p. 7.

¹¹³⁶ Belle (P.), *op. cit.*, p. 8.

¹¹³⁷ Belle (P.), *op. cit.*, p. 4.

¹¹³⁸ Belle (P.), *op. cit.*, p. 3.

en droits de toutes les nationalités ¹¹³⁹. En partant du principe marxiste-léniniste qu'un peuple ne pouvait être libre aussi longtemps qu'il opprimait les autres peuples, la politique du PMR a résolu le problème national en style socialiste-démocratique, en assurant aux minorités nationales les droits nécessaires pour participer à la vie politique et administrative de l'Etat ¹¹⁴⁰.

L'administration d'Etat de la République Populaire Roumaine fut réalisée en appliquant le principe d'égalité en droit des minorités nationales. Cette égalité en droit pour les minorités nationales était une exigence de la démocratie populaire et socialiste et un élément fondamental dans la construction du socialisme. Ce principe d'égalité en droit des minorités nationales écartait les discriminations populaires et assurait l'égalité des droits entre toutes les personnes des différentes nationalités qui habitaient sur le territoire de la République Populaire Roumaine ¹¹⁴¹.

La décentralisation territoriale consiste dans le libre accès pour tous les citoyens aux services de base, ce qui entraîne à la consolidation des pouvoirs publics locaux. Il convient donc de faire un état de lieux sur le libre accès des minorités ethniques aux services de base sous les Constitutions du régime totalitaire : de 1948 (A), 1952 (B) et 1965 (C).

A) Les minorités ethniques dans la Constitution de 1948

Une fois adoptée la Constitution du 13 avril 1948, les autorités roumaines ont promis de résoudre les problèmes des minorités nationales, en offrant un cadre légal pour la reconnaissance de tous leurs droits et libertés culturelles et nationales, par l'élaboration d'une Constitution rédigée selon le modèle soviétique ¹¹⁴².

Un rapport concernant le personnel de la *Securitate* du 11 février 1949 montrait que les juifs représentaient 10% de la population roumaine et les hongrois 6%. Mais, le 1^{er} mai 1956, sur un total de 12.865 membres de la *Securitate*, les juifs n'en représentaient que 1.85%, les hongrois 7.71%, et les roumains 89.22% ¹¹⁴³.

¹¹³⁹ Belle (P.), *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁴⁰ Belle (P.), *op. cit.*, p. 6.

¹¹⁴¹ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 46.

¹¹⁴² Tișe (C.), *op. cit.*, p. 257.

¹¹⁴³ Năstasă (L.), *op. cit.*, p. 235.

Un document contenant l'enregistrement des membres du parti communiste, rédigé à Moscou et daté du 1^{er} juin 1947, montrait que, parmi les 703.000 communistes, 79.59% étaient roumains, 12.35% hongrois, 4.16% juifs et 3.9% provenaient d'autres minorités ¹¹⁴⁴.

Le bureau politique du Comité central du Parti Ouvrier Roumain de décembre 1948 montrait qu'en ce qui concerne la question nationale, ont été résolues les questions suivantes :

- le traitement égal des paysans, quelle que soit leur nationalité, par la réforme agraire ;

- le soutien par l'Etat des écoles, où est enseignée la langue maternelle des minorités nationales ;

- la parution de journaux et de littérature dans la langue des minorités nationales ;

- la création d'établissements de culture et d'art pour les minorités nationales ;

- l'utilisation de la langue des minorités nationales dans l'administration et dans la justice ;

- la présence des représentants des minorités nationales dans la Grande Assemblée Nationale. Les minorités nationales participaient aussi à la direction des affaires de l'Etat avec 77 députés dans la Grande Assemblée Nationale. De plus, dans les Conseils populaires, ont été élus environ 13.000 conseillers issus des minorités nationales. En ce qui concerne le domaine de la justice populaire, plus de 6.300 membres des minorités nationales étaient défenseurs des libertés en vue de la réalisation de la justice ¹¹⁴⁵ ;

- la participation des minorités nationales dans les organes d'Etat à tous les niveaux ;

- la participation des minorités nationales et de leur organisation démocratique à la vie politique ¹¹⁴⁶.

Concernant l'application de ces droits, elle était prévue d'ailleurs dans la Constitution de 1948, en concordance avec la loi n°86 du 7 février 1945 concernant le statut des minorités nationales. Ainsi, selon l'article 10 de ladite loi, les organes de l'administration d'Etat étaient obligés d'auditionner les citoyens d'une autre nationalité que roumaine dans leur langue maternelle et d'utiliser cette langue écrite et parlée, mais seulement dans les rayons où les personnes d'autres nationalités représentaient plus de 30 % du nombre total des habitants ¹¹⁴⁷.

Parmi ces droits susmentionnés accordés aux minorités nationales, le régime démocratique populaire roumain s'était engagé à respecter et aider, d'un point de vue économique, les régions où les minorités nationales étaient nombreuses. A partir de 1949,

¹¹⁴⁴ Năstasă (L.), *op. cit.*, p. 233.

¹¹⁴⁵ Belle (P.), *op. cit.*, p. 8.

¹¹⁴⁶ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 46.

¹¹⁴⁷ Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958, p. 51.

l'élaboration des plans économiques d'Etat prenait en compte la situation de la région, dont le développement avait été négligé. Ainsi, pour créer des conditions identiques pour toutes les minorités nationales, la planification de l'économie nationale suivait le développement des forces de production dans les régions négligées. Le premier plan quinquennal a donc fait démarrer l'exploitation des dépôts miniers par la construction de plusieurs entreprises dans les rayons habités par les minorités hongroises et sicules ¹¹⁴⁸.

Toutefois, le régime communiste roumain a encouragé l'émigration des juifs, et jusqu'en 1952, le nombre total des personnes qui ont quitté le pays s'élevait à 80.000-100.000. Mais, entre 1952 et 1958, l'émigration a été arrêtée ¹¹⁴⁹.

Il faut souligner que le principe de l'égalité en droit des minorités nationales dans le cadre du régime de démocratie populaire fut consacré tant par la Constitution de 1948 que par celle de 1952.

B) Les minorités ethniques dans la Constitution de 1952

L'article 81 de la Constitution du 27 septembre 1952 assurait aux travailleurs l'égalité des droits dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, sans distinction de nationalité ou de race. Tout obstacle, direct ou indirect, aux droits des travailleurs, tout établissement de privilèges, directs ou indirects, sur le fondement de la race ou de la nationalité, toute manifestation de haine raciale, haine nationale ou propagande nationale xénophobe était puni par la loi. L'article 82 de la Constitution de 1952 ¹¹⁵⁰ accordait aux travailleurs l'utilisation libre de la langue maternelle dans l'enseignement, les livres, les journaux, les théâtres, l'administration et la justice ¹¹⁵¹. Dans les rayons où se trouvaient des minorités nationales, les organes et les établissements pouvaient utiliser la langue des minorités à l'oral et à l'écrit. Ces dispositions étaient complétées par les dispositions de l'article 94 de la même Constitution, selon lequel le droit d'élire les députés ou d'être élu député était accordé à tous les citoyens de la République Populaire Roumaine, sans distinction de race ou de nationalité ¹¹⁵².

La Constitution de 1952 a permis la création de la Région autonome hongroise sur des critères ethniques, dont le modèle de direction administrative était stalinien ¹¹⁵³. À partir de

¹¹⁴⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 47.

¹¹⁴⁹ Năstasă (L.), *op. cit.*, p. 243.

¹¹⁵⁰ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 47.

¹¹⁵¹ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 50.

¹¹⁵² Gligă (I.), *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁵³ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 261.

1952, avec la création de la Région autonome hongroise, la majorité des députés dans les conseils populaires de cette région étaient de nationalité hongroise ¹¹⁵⁴.

L'application du principe d'égalité en droit des minorités ethniques dans l'administration d'Etat assurait l'unité des masses populaires sous la direction du PMR (Parti ouvrier roumain « Partidul Muncitoresc Român ») ; et la mobilisation de toutes les forces du peuple roumain dans la lutte pour la construction du socialisme mettait fin aux discriminations nationales et raciales ¹¹⁵⁵.

La création de la Région autonome hongroise était la preuve que la mise en œuvre de principes constitutionnels, qui accordaient l'égalité en droit des minorités nationales, était une préoccupation importante de l'appareil administratif ¹¹⁵⁶. D'autant que cette région assurait aux hongrois et sicules ¹¹⁵⁷ de meilleures conditions de vie. Cette politique favorable aux minorités se poursuivit en 1965.

C) Les minorités ethniques dans la Constitution de 1965

La Constitution du 21 août 1965 consacrait l'égalité totale des droits dans tous les domaines économiques, politiques et culturels des travailleurs, qui étaient citoyens de la république, sans distinction de nationalité ou de race. Si, dans les unités administratives territoriales, il y avait aussi des minorités ethniques, la composition des conseils populaires et de leurs comités exécutifs était déterminée par l'élection de travailleurs appartenant à cette minorité. Ces organes administratifs territoriaux utilisaient la langue de la minorité tant à l'oral qu'à écrit. Le débat pendant les séances des comités exécutifs se tenait dans la langue maternelle, et les décisions adoptées s'affichaient aussi dans la langue maternelle de la minorité respective. Par ailleurs, les nominations des fonctionnaires publics dans l'appareil propre aux comités exécutifs se faisaient aussi parmi les minorités ou les autres citoyens qui connaissaient la langue et la vie quotidienne de la population locale. Les minorités nationales participaient aussi au débat sur le plan local au sujet des travaux locaux. De cette manière, les conseils populaires assuraient, par leurs comités exécutifs, l'accomplissement sur le plan local de l'idéologie marxiste-léniniste du parti et de l'Etat, garantissant aux citoyens l'égalité en

¹¹⁵⁴ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 29.

¹¹⁵⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 48.

¹¹⁵⁶ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 52.

¹¹⁵⁷ Les Sicules (« Secui » en roumain), établis en Transylvanie au XII^e siècle, sont un groupe ethno-linguistique de langue hongroise présent essentiellement en Transylvanie et lié historiquement aux magyars. Les Sicules habitent originellement le « Pays sicule » (« Țara secuilor » en roumain), région montagneuse située à l'Est de la Transylvanie, dans les départements roumains de Harghita, Covasna et la moitié du Mureș. En 1437, ils étaient considérés comme une nation à part entière lorsque fut conclu le *Unio trium nationum* avec la noblesse hongroise et la bourgeoisie saxonne signifiant une triple entente pour la domination politique de la Transylvanie.

droits, dans tous les domaines de la vie politique, économique, juridique, sociale et culturelle
1158 .

En 1973, un rapport montrait que, parmi les 465 députés élus, 403 étaient roumains, 41 hongrois, 12 allemands et 9 d'autres nationalités ; les femmes députés étaient au nombre de 67¹¹⁵⁹.

La Croix Rouge de la R.F.A. (République Fédérale d'Allemagne) a proposé à la Croix Rouge Roumaine de commencer les négociations d'approbation des demandes formulées par les citoyens roumains d'origine allemande d'émigrer en R.F.A. ; cette proposition fut présentée avant la visite officielle de Nicolae Ceaușescu en R.F.A., en juin 1973. Pourtant, le Gouvernement et Nicolae Ceaușescu ont refusé cette demande le 18 juin 1973¹¹⁶⁰.

Durant la période du régime totalitaire, l'intégration politique des minorités nationales dans la structure de l'État roumain a été réalisée par différentes institutions et organisations. Ainsi, la présence des minorités nationales dans les structures du Parti Communiste Roumain avait une solide tradition depuis l'entre-deux-guerres ; toutefois, il convient de rappeler que les conséquences défavorables du communisme ont également touché tous les citoyens roumains, quelle que soit leur nationalité ; et tous ça, en grande partie, à cause de décisions prises au sein de l'administration centrale, constituée par l'ensemble des organes centraux disposant de compétences nationales.

¹¹⁵⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 236.

¹¹⁵⁹ Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 28.

¹¹⁶⁰ Opriș (P.), *Nicolae Ceaușescu și « Neue Ostpolitik ». Problema reunificării familiilor germane în România (iunie 1973) (Nicolae Ceaușescu et le « Neue Ostpolitik ». Le problème de la reunification des familles des minorités allemandes en Roumanie (juin 1973)*, in *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX (Partis politiques et minorités nationales dans la Roumanie au XX^e siècle)*, éd. Universitatea Lucian Blaga, 2006, p. 252.

Section III : L'administration centrale

L'administration centrale était subordonnée au Gouvernement, à la Grande Assemblée Nationale ainsi qu'aux organes du Parti, et s'occupait des affaires du pays sur l'ensemble de son territoire. Sous leur subordination se trouvaient les ministères spécialisés, les agences nationales, les entreprises nationales et toutes les autorités de l'administration de l'Etat. Selon l'alinéa 4 de l'article 43 de la Constitution de 1965, les règles d'organisation et de fonctionnement des organes centraux étaient établies par la Grande Assemblée Nationale. Selon l'alinéa 3 de l'article 75 de la Constitution de 1965, les ministres et les chefs des organes centraux de spécialité étaient nommés et révoqués par le Président de la République Socialiste de Roumanie. Selon l'alinéa 7 de l'article 63 de la Constitution de 1965, l'organisation et le fonctionnement des ministères et des autres organes centraux de spécialité de l'administration de l'Etat était une attribution permanente du Conseil de l'Etat. Ainsi, l'article 63 de la Constitution règlementait les attributions permanentes du Conseil de l'Etat et établissait la règle, selon laquelle les décrets, pris par le Conseil de l'Etat dans l'exercice de ses attributions, n'étaient pas soumis au débat de la Grande Assemblée Nationale, selon la procédure d'adoption des lois. Dans la pratique, la majorité des décrets d'organisation et de fonctionnement des ministères et des organes centraux de l'administration d'Etat étaient soumis au débat de la Grande Assemblée Nationale ¹¹⁶¹.

Selon le titre IV, « *Les organes centraux de l'administration d'Etat* », de la Constitution de 1965, le Conseil des ministres était un organe central de l'administration d'Etat, du point de vue de la compétence territoriale, et le seul organe central qui avait une compétence matérielle générale dans toutes les branches et domaines d'activité ¹¹⁶².

Il convient d'analyser l'administration publique centrale durant la période du régime totalitaire, parce qu'elle était soumise à une forte politisation (§1), tant envers les ministères compétents en matière de collectivités locales (§2) qu'envers les préfets (§3).

§1 : Les organes centraux de l'administration d'Etat durant la période communiste

¹¹⁶¹ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 177.

¹¹⁶² Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 175.

Dans le système de l'administration d'Etat, les ministères formaient une catégorie d'organes stables, qui se situaient tout de suite après le Conseil des ministres. Les autres organes administratifs centraux formaient, ensemble avec les organisations économiques centrales, la catégorie située toute de suite après les ministères, mais qui accomplissaient une activité plus spécialisée que celles des ministères ¹¹⁶³. Chaque ministère était conduit par un collège, et le ministre était le président de ce collège. Selon l'article 11 de la loi n°20 du 17 novembre 1969 concernant la direction des ministères et des organes centraux de l'administration d'Etat, dans l'exécution des décisions du collège et dans l'exercice des attributions propres, le ministre émettait des ordres, des instructions, des règlements et d'autres actes prévus par la loi ¹¹⁶⁴.

Contrairement aux ministères, où chaque ministre était membre du Conseil des ministres, les organes centraux de l'administration d'Etat pouvaient être divisés en deux catégories :

- les organes centraux, dont les présidents avaient le degré de ministre et faisaient partie du Conseil des ministres et exerçaient les droits et les obligations prévus par l'article 75 de la Constitution de 1965 et par l'article 19 de la loi n°20 du 9 décembre 1967 concernant l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres ¹¹⁶⁵, par exemple, le Conseil de la sécurité d'Etat ou le Comité d'Etat de la planification ;

- les organes centraux, dont les présidents ou directeurs généraux avaient le degré de ministre sans faire partie du Conseil des ministres, qui étaient nommés directement par décret du Conseil d'Etat, par exemple la Direction générale des réserves de l'Etat ¹¹⁶⁶.

Les organes centraux de l'administration de l'Etat répondaient de l'application de la politique du parti et de l'Etat. Ils appliquaient les lois et les décisions du parti dans les différentes branches d'activité, d'où découlait une série de conséquences juridiques. Les plus importantes faisaient référence au régime juridique applicable aux actes que ces organes pouvaient émettre ¹¹⁶⁷.

L'alinéa 1 de l'article 83 de la Constitution de 1965 consacrait l'existence des branches d'activité, en évoquant la catégorie des organes de l'administration de l'Etat dans les ministères et dans les autres organes centraux de spécialité de l'Etat (nommés aussi

¹¹⁶³ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 171.

¹¹⁶⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 189.

¹¹⁶⁵ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 170.

¹¹⁶⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 170.

¹¹⁶⁷ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 173.

« *administration ministérielle* »), comme les comités, les conseils, les bureaux, les inspectorats, les banques, les directions générales ¹¹⁶⁸.

En ce qui concerne la classification des organes centraux de spécialité de l'administration de l'Etat, ces organes se divisaient en trois catégories :

- selon le nom, on distinguait traditionnellement deux catégories : les ministères et les autres organes centraux de l'administration de l'Etat ;

- selon la nature intrinsèque, on distinguait les organes de nature étatique et les organes de nature complexe, divisés en deux sous-catégories : organes de parti et d'Etat ; et les organes avec une représentation très large (comme le Conseil de l'éducation et de l'enseignement ou le Conseil sanitaire supérieur, etc.) ¹¹⁶⁹. En ce qui concerne, par exemple, l'activité du Conseil sanitaire supérieur, elle n'était pas isolée de l'activité du Conseil des ministres. Par ailleurs, le président du Conseil sanitaire supérieur était vice-premier ministre. Ce Conseil entrait dans la catégorie des organes avec une large représentation, parce que, selon le décret n°116 du 28 octobre 1975 concernant la création du Conseil sanitaire supérieur, ce conseil était composé de chercheurs scientifiques, directeurs des directions départementales sanitaires, directeurs des hôpitaux, représentants des organes centraux et locaux ; sa composition était décidée et approuvée par décret du président de la République pour une période de 5 ans ¹¹⁷⁰ ;

- selon leur compétence matérielle, les organes centraux de spécialité étaient divisés en organes de branche et organes de domaine. Les organes de branche assuraient la direction de l'activité exécutive dans un secteur bien déterminé, tandis que les organes de domaine exerçaient dans plusieurs secteurs connexes ou bien plusieurs organes administratifs ¹¹⁷¹. Selon cette définition, les ministères et certains organes (le Conseil national de l'eau, le Comité d'Etat pour l'énergie nucléaire, le Conseil de la culture et de l'éducation, le Département pour la construction à l'étranger, etc.) faisaient partie de cette catégorie d'organes de branche ¹¹⁷².

Les ministères et les autres organes centraux de l'administration de l'Etat avaient certaines caractéristiques communes :

- ils étaient des organes de spécialité de l'Administration de l'Etat. Selon l'article 76 de la Constitution de 1965 « *les ministères et les autres organes de l'administration centrale de*

¹¹⁶⁸ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 170.

¹¹⁶⁹ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 179.

¹¹⁷⁰ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 180.

¹¹⁷¹ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 180.

¹¹⁷² Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 181.

l'Etat accomplissent la politique de l'Etat dans les domaines d'activité pour lesquelles ils ont été créés. Ils conduisent, guident et contrôlent les entreprises, les organisations économiques et les institutions d'Etat sous leur subordination » ¹¹⁷³.

- ils étaient organisés par la Grande Assemblée Nationale qui comptait, parmi ses attributions principales, l'organisation du Conseil du ministres et celle des ministères et des autres organes centraux de l'administration de l'Etat. L'exécution, dans des conditions adéquates à des dispositions comprises dans les lois visant l'ensemble du pays, dépendait du mode d'organisation de ces catégories d'organes. Cette organisation était démocratique, si et seulement si elle est l'œuvre de l'organe législatif qui exposait la volonté du peuple ¹¹⁷⁴.

- ils fonctionnaient selon le principe de la direction collective. Le travail et la direction collectifs dans tous les domaines de l'administration de l'Etat pouvaient résoudre avec efficience les processus complexes de la vie économique et socio-économique. A cet effet, les ministères et les autres organes centraux de l'administration de l'Etat étaient organisés sur le principe de la direction collective ¹¹⁷⁵.

- ils étaient des personnes juridiques. Pour accomplir leurs attributions, les ministères et les autres organes centraux de l'administration de l'Etat avaient leur propre plan de dépenses et disposaient indépendamment des crédits accordés. Les présidents de ces organes, qui étaient les ministres, avaient la qualité d'ordonnateurs de crédits. Les ministères participaient en leur nom propre au circuit civil, pouvant conclure des contrats et étant responsables en leur nom propre devant le tribunal. Ils avaient aussi la responsabilité patrimoniale. La qualité d'organe de l'administration d'Etat n'exclut pas la personnalité juridique. La personnalité juridique ne pouvait se manifester que dans le but et les limites des compétences et de la capacité du droit administratif ¹¹⁷⁶.

- ils élaboraient les mêmes actes juridiques. Pour accomplir les décisions du Conseil d'administration et dans l'exercice de leurs propres attributions, les ministres ainsi que les présidents des autres organes centraux de l'administration d'Etat élaboraient des actes juridiques comme les instructions, les ordres, les règlements et d'autres actes prévus par la loi.

¹¹⁷³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 167.

¹¹⁷⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 169.

¹¹⁷⁵ Ionescu (R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 75.

¹¹⁷⁶ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (Droit administratif et science administrative : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration), éd. Facultatea de Drept - București, 1989, p. 137.

Les autres organes centraux d'administration de l'Etat étaient organisés comme les ministères et visait l'accomplissement de la politique d'Etat dans un domaine d'activité, par exemple :

- les conseils (le Conseil de la sécurité de l'Etat, le Conseil national pour la science et technologie) ;

- les comités (le Comité d'Etat pour la planification, créé par le décret n°738 du 13 novembre 1969 ¹¹⁷⁷, le Comité d'Etat pour l'économie et l'administration locale, le Comité d'Etat pour les tarifs, créé par le décret n°123 du 18 mars 1970, le Comité pour la culture et les arts, le Comité d'Etat pour l'énergie nucléaire) ¹¹⁷⁸;

- les directions générales ou centrales (la Direction générale pour la métrologie et les investissements, la Direction générale de la réserve d'Etat, la Direction générale de statistique, créée par le décret n°152 du 14 avril 1970) ¹¹⁷⁹ ;

- les départements (le Département des cultes) ;

- les banques (la Banque nationale, la Banque des investissements, la Banque agricole). Selon l'article 1 du décret n°124 du 18 mars 1970 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Banque nationale de la République Socialiste Roumaine, celle-ci était qualifiée comme organe central de l'administration d'Etat ; elle était la seule banque qui répondait aux besoins du parti et de l'Etat dans le domaine monétaire. Le qualificatif d'organe central de l'administration d'Etat est attribué aussi à la Banque des investissements, par le décret n°125 du 18 mars 1970 et à la Banque agricole, par le décret n°55 du 18 mars 1970 ¹¹⁸⁰.

Ces diverses appellations étaient reliées par le même trait essentiel d'être des organes centraux de l'administration d'Etat spécialisée.

Mais, durant la période du régime totalitaire en Roumanie, existaient des ministères ayant comme mission l'élaboration des éléments de la politique de la « décentralisation » des collectivités territoriales.

§2 : Les ministères compétents en matière de collectivités locales

Les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat conduisaient une activité d'organisation et de planification des organes, établissements, organisations

¹¹⁷⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 171.

¹¹⁷⁸ *Idem, ibidem.*

¹¹⁷⁹ *Idem, ibidem.*

¹¹⁸⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 170.

économiques et entreprises subordonnés en rendant compte de leur activité globale. Du point de vue de la compétence matérielle, les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat étaient spécialisés dans une branche ou un domaine d'activités, contrairement aux organes de compétence générale qui résolvaient des problèmes relevant de tout domaine ¹¹⁸¹. Les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat étaient organisés sur le principe de la direction collective. Pour accomplir leurs tâches et attributions, les ministères et les autres organes de l'administration d'Etat avaient un plan de dépenses propres. Les ministres et les présidents de ces organes avaient la qualité d'ordonnateurs de crédits. Les ministères participaient en leur nom propre au circuit civil, pouvaient réaliser des contrats et répondaient devant les instances judiciaires de leur responsabilité patrimoniale ¹¹⁸².

Le perfectionnement de l'appareil de l'Etat s'est opéré en limitant le nombre des organes administratifs pour accomplir les tâches courantes relevant de l'administration d'Etat. En ce qui concerne le plan central, entre les années 1950-1956, un grand nombre de ministères et autres établissements centraux auprès du Gouvernement étaient nécessaires, parce que les branches de l'économie nationale et de la construction culturelle socialiste étaient en plein processus d'organisation et de développement ¹¹⁸³. Dans les années suivantes, l'organisation de ces branches a atteint un degré élevé de développement. Ainsi, la direction de plusieurs branches administratives a été confiée à la compétence d'un nombre réduit de ministères et d'établissements administratifs centraux. Les ministères ont commencé la simplification de leur organisation interne en décentralisant la direction des établissements et des entreprises d'intérêt général de l'Etat. Ainsi, le PMR a réduit le nombre des ministères de moitié par la loi n°3 du 29 janvier 1953, en tenant compte, d'une part, de l'expérience accumulée, de l'organisation des diverses branches de l'administration et de la hausse du niveau de préparation des fonctionnaires publics, et d'autre part, des besoins de simplifier l'appareil d'Etat et de liquider le centralisme excessif. Par suite, la compétence des établissements publics et des entreprises d'intérêt général a augmenté et des départements ont été créés dans le cadre des ministères dans le but de perfectionner l'appareil administratif central de l'Etat ¹¹⁸⁴.

¹¹⁸¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 168.

¹¹⁸² Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 169.

¹¹⁸³ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 105.

¹¹⁸⁴ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 105.

Le nombre des sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires ne pouvait être uniforme pour chaque région, rayon et ville à cause des particularités locales. En revanche, l'appareil de ces sections incluait plusieurs services et fonctions parallèles ou communs. Ainsi, par la loi n°3 du 29 janvier 1953, qui visait à réduire le nombre des ministères et à associer plusieurs établissements publics aux entreprises, les sections culturelles avaient fusionné avec les sections pour l'enseignement et avec les comités pour la culture, la physique et le sport ; dans le même but, les sections de la santé avaient rejoint les sections sociales. Ces fusions donnaient à chaque section une organisation proportionnée aux fonctions déterminées de direction pour tous les problèmes d'administration locale apparentés¹¹⁸⁵. Les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat pouvaient être divisés en trois catégories :

- les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat ayant une activité économique : par exemple, le ministère de l'Industrie métallurgique créé par le décret n°673 du 1^{er} octobre 1969, le ministère de l'Energie électrique créé par le décret n°649 du 1^{er} octobre 1969, ou encore, le ministère des Transports et des Télécommunications créé par le décret n°87 du 16 mars 1971¹¹⁸⁶ ;

- les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat ayant une activité socio-culturelle ou scientifique : par exemple, le ministère de l'Enseignement créé par le décret n°117 du 13 mai 1968, le ministère de la Santé créé par le décret n°452 du 22 mai 1969, ou encore, le ministère du Travail créé par le décret n°783 du 15 novembre 1969¹¹⁸⁷ ;

- les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat ayant une activité politico-administrative : par exemple, le ministère de la Justice créé par le décret n°648 du 26 septembre 1969, le ministère des Affaires intérieures créé par le décret n°294 du 3 avril 1968, le ministère des Affaires étrangères créé par le décret n°589 du 21 août 1969, ou encore, le ministère des Finances créé par le décret n°784 du 15 novembre 1969¹¹⁸⁸.

Par structure interne, on entendait la totalité des sous-divisions qui formaient un organe administratif et les fonctions qui accomplissaient ses attributions. Ainsi, la structure des ministères et des autres établissements centraux administratifs incluait des directions et des services composés à leur tour de secteurs, sections et bureaux¹¹⁸⁹.

¹¹⁸⁵ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 106.

¹¹⁸⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 172.

¹¹⁸⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 172.

¹¹⁸⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 172.

¹¹⁸⁹ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 108.

Dans l'administration de la République Populaire Roumaine, il existait des organes avec une direction unique, comme les ministères, les commissions et les comités d'Etat auprès des comités exécutifs des conseils populaires. Les décisions des ces organes n'étaient émises qu'avec l'accord et la signature de leurs dirigeants. Auprès des dirigeants de ces organes fonctionnaient d'autres organes collégiaux ayant le rôle de conseiller ces dirigeants. Ainsi, auprès des ministres fonctionnaient les collèges ministériels, composés par les ministres adjoints et les directeurs ministériels, qui conseillaient les ministres pour la prise des décisions et la résolution des problèmes de direction des ministères ¹¹⁹⁰.

La loi n°20 du 17 novembre 1969 concernant la direction des ministères et des organes centraux de l'administration d'Etat rappelait que les ministères et les autres organes centraux étaient organisés selon le principe de la direction collective. Ainsi, ils se trouvaient sous la direction d'un collègue, le ministre étant le président de ce collège, qui était l'organe délibératif pour le traitement des problèmes généraux concernant leur activité. Les problèmes quotidiens étaient tranchés par un collègue plus restreint ¹¹⁹¹.

L'article 9 de la loi n°24 du 17 décembre 1969 sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil des ministres de la République Socialiste de Roumanie précisait que, dans la résolution de certains problèmes, le Gouvernement était soutenu par les commissions et par les conseils à caractère permanent ou temporaire. L'organisation de ces commissions et conseils était établie par la décision du Conseil des ministres. Ces structures n'avaient pas une compétence propre, n'émettaient pas des actes normatifs, et par conséquent, n'apparaissaient pas comme sujets dans les rapports de droit administratif. Elles n'étaient pas créées pour appliquer la politique du parti et de l'Etat dans une branche d'activité, mais surtout pour aider par des propositions, dates, synthèses, etc., le Gouvernement à la réalisation de ses attributions. Ainsi, ces organes étaient des formes organisatrices distinctes à la fois du Secrétariat général du Conseil des ministres que des organes centraux d'administration de l'Etat ¹¹⁹².

Les ministères, les autres organes de spécialité et les comités exécutifs des conseils populaires départementaux étaient des représentants de l'Etat en tant qu'administrateurs généraux des biens qui appartenaient au peuple. Toutefois, les ministères et les comités

¹¹⁹⁰ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 53.

¹¹⁹¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 184.

¹¹⁹² Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 173.

exécutifs des conseils populaires départementaux apparaissaient comme des organes de l'administration d'Etat qui exerçaient un droit spécial d'administration des biens qui, par leur nature ou selon la loi, étaient destinés à l'utilisation publique en général, et non à l'utilisation collective des ouvriers d'une unité économique socialiste d'Etat ¹¹⁹³.

L'article 54 de la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires mentionnait que « *les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat, en accord avec les comités exécutifs des conseils populaires départementaux, émettent des règlements concernant le fonctionnement des organes centraux de spécialité* » ¹¹⁹⁴.

L'organisation des ministères et des autres organes centraux de l'administration de l'Etat en vue de la construction du socialisme roumain donnait une idée du processus dialectique de renforcement continu de l'unité d'action des organes de l'administration d'Etat et de la direction centralisée de toute l'activité exécutive. A tout cela s'ajoutait l'autonomie fonctionnelle des unités subordonnées et l'augmentation des attributions et des responsabilités des organes locaux de l'administration d'Etat ¹¹⁹⁵. Par la simplification et la réduction du nombre des organes administratifs centraux, le coût de l'appareil administratif d'Etat était bas, alors que l'entretien de cet appareil coûtait normalement beaucoup chaque année. Ainsi, la réduction des dépenses pour l'entretien de l'appareil de l'Etat « *créait la possibilité d'augmenter les dépenses pour le développement de l'économie nationale et pour l'éducation des masses populaires* » ¹¹⁹⁶.

Les ministères avaient des grosses attributions en ce qui concernait l'élaboration des plans d'Etat et leur exécution. Ils transmettaient aux institutions subordonnées les chiffres globaux des plans et les soutenaient dans l'élaboration des projets. Après que le plan de l'Etat était devenu une loi, les ministères répartissaient les tâches du plan aux institutions subordonnées et contrôlaient leur exécution ¹¹⁹⁷.

Intéressons-nous à présent à l'institution préfectorale.

§3 : « Le préfet » durant la période du régime totalitaire

¹¹⁹³ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (Droit administratif et science administrative : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration), éd. Facultatea de Drept - București, 1989, p. 137.

¹¹⁹⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 318.

¹¹⁹⁵ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 183.

¹¹⁹⁶ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 106.

¹¹⁹⁷ Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958, p. 56.

Durant la période du régime totalitaire la fonction de préfet a été supprimée mais rétablie en 1990. Ainsi, au cours des 50 années de communisme, les préfetures et les préfets ont été remplacés par les comités populaires départementaux et par leurs premiers secrétaires. Ainsi, le département était contrôlé par le premier secrétaire qui était à la tête du comité départemental du Parti Ouvrier Roumain (PMR) ou du Parti Communiste Roumain (PCR).

Le dernier acte normatif important, qui définissait les tâches du préfet et des préfetures, avant l'abolition de ces institutions et la mise en place du régime communiste, était la loi n°285 du 14 août 1947, concernant la modification de certaines dispositions de la loi n° 2864 du 1^{er} octobre 1932 sur le commerce extérieur et d'autres lois régissant la réglementation des échanges à l'étranger ¹¹⁹⁸.

Selon l'article 31 de la loi n°6 du 21 mars 1957 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, le premier secrétaire du comité exécutif préparait les tâches qui devaient être soumises au comité exécutif ¹¹⁹⁹. Selon les articles 20 et 30 de ladite loi, l'activité des comités exécutifs des conseils populaires des régions, rayons, villes et communes, se déroulait sous la direction du président du comité exécutif/premier secrétaire ou du vice-président du comité exécutif ¹²⁰⁰. De plus, selon l'article 24 de la loi n°6 du 21 mars 1957, les comités exécutifs des conseils populaires se réunissaient souvent pour des séances de travail en présence de la majorité de leurs membres et ne prenaient des décisions qu'avec la majorité des membres présents ¹²⁰¹. Le premier secrétaire du parti du département dirigeait le département ; les chefs des sections auprès du comité exécutif des conseils populaires régionaux ne pouvaient être nommés, transférés et remplacés que par la décision du comité exécutif du conseil populaire régional, après la contre-signature du ministère auquel était subordonnée l'activité de la section en cause ¹²⁰².

Même si, dans l'article 54 de la Constitution du 24 septembre 1952 et dans la loi n°6 du 21 mars 1957, les comités exécutifs des conseils populaires étaient nommés « *organe exécutifs et de disposition* » des organes locaux du pouvoir de l'Etat, la nouvelle loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires

¹¹⁹⁸ Munteanu (C.), *Considerații privind organizarea și dezvoltarea instituției prefectului în România (Considérations concernant l'organisation et le développement de l'institution du préfet en Roumanie)*, in *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 2006, n°16, p. 86.

¹¹⁹⁹ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 145.

¹²⁰⁰ Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 40.

¹²⁰¹ Anghene (M.), *Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif)*, éd. Științifică, 1958, p. 147.

¹²⁰² Belle (P.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 8.

n'utilisait plus cette dénomination ¹²⁰³, mais elle précisait que « *le comité exécutif est l'organe local de l'administration d'Etat avec compétence générale dans l'unité administrative territoriale où le conseil populaire a été élu* » ¹²⁰⁴.

Il faut souligner qu'à la place des vieilles mairies et préfetures ont été organisés les comités provisoires, et ensuite, les comités exécutifs des conseils populaires avec leurs sections. Ainsi, à la place des vieux ministères sont apparus de nouveaux ministères ainsi qu'une série de commissions et comités d'Etat comme les directions générales ou centrales auprès du Gouvernement ¹²⁰⁵. À côté des comités exécutifs des conseils populaires, ont été créées des commissions permanentes et des commissions de citoyens ¹²⁰⁶. Si un conseiller communal refusait d'accomplir une fonction légale ou à la demande des citoyens de la commune, il pouvait être démis par le président du comité exécutif ¹²⁰⁷.

Etant élus par les députés issus des masses populaires, les comités exécutifs des conseils populaires constituaient des organes représentatifs des masses. Ils exprimaient la participation des masses populaires, par leurs représentants élus, à la direction de l'administration locale de l'Etat ¹²⁰⁸. La structure des sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires incluait différents sections et bureaux ¹²⁰⁹. Les organes, qui accomplissaient les mêmes attributions avaient une structure type, et les organes de l'administration d'Etat avaient le même degré dans le système. Les sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires des régions, des rayons, des villes et des communes, avaient une structure type, avec des attributions identiques dans le cadre des mêmes unités administratives et territoriales ¹²¹⁰.

Les comités exécutifs des conseils populaires et leurs sections se trouvaient dans des rapports de subordination, selon la loi d'organisation et de fonctionnement des conseils populaires n°6 du 21 mars 1957 ¹²¹¹. Les comités exécutifs étaient subordonnés horizontalement aux conseils populaires et verticalement aux comités exécutifs de degré supérieur ou au Conseil de ministres. Les sections auprès des comités exécutifs étaient subordonnées horizontalement aux comités exécutifs et verticalement aux sections

¹²⁰³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 231.

¹²⁰⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 232.

¹²⁰⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 7.

¹²⁰⁶ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 40.

¹²⁰⁷ Vâlcov (D.-B) et Ionică (M.-G), *op. cit.*, p. 116.

¹²⁰⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 39.

¹²⁰⁹ La structure interne est divisée selon une structure type et individuelle, qui comprend un grand nombre de sous-divisions, déterminées par les attributions établies selon la compétence de chaque organe.

¹²¹⁰ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 108.

¹²¹¹ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 49.

supérieures de la même attribution ou aux ministères de la même attribution, s'il s'agissait des sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires régionaux ¹²¹².

La compétence des comités exécutifs des conseils populaires représentait la totalité des droits et des obligations reconnus par la loi aux organes locaux de l'administration d'Etat. Ces attributions leur conféraient la possibilité d'accomplir la direction de l'activité exécutive dans le cadre des unités administratives et territoriales ¹²¹³.

Par l'adoption de la loi ordinaire n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, on remarquait une croissance des compétences et de l'autonomie des conseils populaires, et des attributions de leurs comités exécutifs surtout sur le plan local. L'article 36 du chapitre VI de la loi n°57 de 1968, ainsi que l'article 88 de la Constitution de 1965, développaient les attributions des comités exécutifs et soulignaient leur qualité d'organes propres d'exécution des conseils populaires (des départements, villes, municipales et communes) et d'organes locaux à compétence générale de l'administration d'Etat ¹²¹⁴.

Par la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, ont été développées toutes les attributions des organes locaux, et en particulier celles des comités exécutifs des conseils populaires (art. 36 ¹²¹⁵), afin d'assurer leurs tâches. Selon leur modalité de création et leur composition, les comités exécutifs étaient des organes collectifs et collégiaux.

Par conséquent, les députés élus dans les comités exécutifs réalisaient une activité exécutive pour appliquer le pouvoir de l'Etat, tout comme les députés réunis dans une session exerçaient la plénitude du pouvoir du peuple, et ceux élus dans des commissions permanentes ou temporaires contribuaient à l'accomplissement des attributions des conseils populaires ¹²¹⁶.

Le principe du centralisme démocratique était inscrit dans l'article 5 de la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, et avait comme but principal de résoudre les problèmes d'intérêt local en liaison avec les intérêts généraux de l'Etat ¹²¹⁷. Tout comme les conseils populaires, les comités exécutifs fondaient leur activité sur les principes de la démocratie socialiste ¹²¹⁸.

¹²¹² Gligă (I.), *op. cit.*, p. 51.

¹²¹³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 248.

¹²¹⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 253.

¹²¹⁵ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 232.

¹²¹⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 231.

¹²¹⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 236.

¹²¹⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 237.

La loi n°5 du 19 juillet 1990, concernant l'administration des départements, des municipes, des villes et des communes, était l'acte normatif qui avait réintroduit dans l'administration publique roumaine la préfecture, en tant qu'organe de l'administration publique ¹²¹⁹, réglementée définitivement par la Constitution de 1991 et par la loi n°69 du 26 novembre 1991.

Il convient à présent de faire une analyse approfondie de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique roumaine durant la période du régime totalitaire, afin de repérer les nuances du processus de la décentralisation territoriale durant cette période « non-démocratique » de l'Etat roumain.

¹²¹⁹ Munteanu (C.), *Considerații privind organizarea și dezvoltarea instituției prefectului în România (Considérations concernant l'organisation et le développement de l'institution du préfet en Roumanie)*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2006, n°16, p. 86.

Chapitre II : L'évolution organisationnelle et fonctionnelle de l'administration roumaine

La création et le mode de fonctionnement des organes administratifs centraux et locaux, nécessaires à l'accomplissement pratique des fonctions de la République Populaire Roumaine, avaient été l'apport de la Constitution du 27 septembre 1952. À partir de cette date, cette démarche a été continuée par de nombreuses actions de perfectionnement de l'appareil administratif. Par exemple, l'appareil de l'administration centrale d'Etat a été perfectionné par l'organisation du ministère de la Culture et du ministère des Transports ; ce qui a réduit le nombre des établissements centraux administratifs auprès du Gouvernement. Dans le cadre de l'appareil administratif local, les sections culturelles ont fusionné avec les sections artistiques auprès des comités exécutifs des conseils populaires régionaux ¹²²⁰.

Les organes administratifs de la République Populaire Roumaine pouvaient être divisés selon les critères suivants :

- la façon dont ils ont été créés. Selon ce critère, ils se divisaient en deux groupes : des organes prévus par la Constitution et organisés sur le fondement de ses dispositions (le Conseil des ministres, les ministères, les Commissions et les Comités d'Etat auprès du Gouvernement dont leurs présidents font partie du Gouvernement, et les Comités exécutifs auprès des conseils populaires) et des organes qui n'était pas prévus par la Constitution et organisés sur le fondement de certains actes des organes de l'Etat qui avait cette compétence (les Commissions, les Comités d'Etat et les directions générales ou centrales auprès du Gouvernement dont les présidents ne faisaient pas partie du Gouvernement, les sections des comités exécutifs des conseils populaires des régions, des rayons et des villes, et toutes les entreprises et les établissements d'intérêts général et local de l'Etat, créés par des actes administratifs) ¹²²¹.

- la façon de résoudre leurs tâches. Selon ce critère, les organes administratifs d'Etat se divisaient en organes administratifs avec direction collective et organes administratifs avec direction unipersonnelle. Les organes administratifs avec direction collective débattaient des problèmes qui entraient dans la sphère de leurs attributions et ne prenaient de décisions qu'avec l'approbation ou le vote de la majorité de leurs membres. Ces organes étaient le Conseil des ministres et les comités exécutifs des conseils populaires. Les organes

¹²²⁰ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 104.

¹²²¹ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 73.

administratifs avec direction unipersonnelle résolvait les problèmes de leur compétence à partir des décisions prises par leurs dirigeants. Ces actes étaient valables seulement s'ils étaient signés par leurs dirigeants. Ces organes étaient : les ministères, les comités d'Etat, les commissions d'Etat et les directions générales et centrales auprès du Gouvernement, les sections des comités exécutifs des conseils populaires et les entreprises et les établissements d'intérêt général et local d'Etat ¹²²².

- la compétence territoriale. Selon ce critère les organes administratifs se divisaient en organes administratifs centraux et organes administratifs locaux. Les organes administratifs centraux avaient une compétence territoriale générale qui s'entendait sur l'intégralité du territoire de l'Etat. De cette catégorie d'organes, faisaient partie le Conseil des ministres, les ministères et tous les établissements qui fonctionnaient auprès du Gouvernement. Les organes administratifs locaux avaient, quant à eux, une compétence territoriale limitée sur une partie du territoire de l'Etat. Ces organes étaient : les régions, les rayons [redevant, à partir de 1968, les départements (« județe » en roumain) leur ancienne dénomination], les villes et les communes. Faisaient aussi partie de cette catégorie les comités exécutifs des conseils populaires des régions, rayons, municipes, villes et des communes ainsi que les sections auprès de ces comités exécutifs ¹²²³.

- le caractère général ou spécial de la compétence attribuée. Selon ce critère, les organes de l'administration d'Etat étaient divisés en organes administratifs de compétence générale, appelés organes d'administration générale, et organes administratifs de compétence spéciale, dénommés organes administratifs d'attribution. Les organes avec compétence générale étaient les organes administratifs qui, indépendamment de leur caractère local ou central, exerçaient la direction générale et le contrôle de plusieurs branches de l'administration de l'Etat. Ces organes étaient le Conseil des ministres et les comités exécutifs des conseils populaires. Le Conseil des ministres exerçait la direction générale de toutes les branches centrales de l'administration de l'Etat et les comités exécutifs des conseils populaires dirigeaient la majorité des branches de l'administration locale, parce que les autres organes administratifs locaux étaient subordonnés exclusivement aux ministères de même attribution. La majorité des ministères et des sections auprès des comités exécutifs dirigeaient chacun une branche de l'administration centrale et locale comme : l'agriculture, le commerce, la santé, l'enseignement, etc. En outre, certains organes centraux et locaux de ressort accomplissaient des attributions qui concernaient l'administration locale et centrale dans sa

¹²²² Gligă (I.), *op. cit.*, p. 73.

¹²²³ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 75.

totalité, par exemple les attributions de planification réalisées par le Comité d'Etat de la planification et les sections de planification auprès des comités exécutifs des conseils populaires ¹²²⁴.

- les moyens de financement ¹²²⁵. Selon ce critère, les organes de l'administration de l'Etat étaient divisés en établissements budgétaires et organes de propriété socialiste. Les établissements budgétaires étaient les organes administratifs centraux et locaux qui, en pratiquant une activité dont les revenus étaient minimes ou inexistantes pour leurs entretiens, étaient financés par le budget d'Etat. Ces organes étaient : le Conseil des ministres, les comités exécutifs des conseils populaires, les ministères et les autres établissements centraux administratifs, les sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires et tous les établissements d'intérêt général et local de l'Etat ¹²²⁶.

Les organes administratifs de la propriété socialiste touchaient des revenus soit par la mise en valeur de leur propre production, soit par la taxe issue des services et travaux exécutés sur les organes ou unités économiques. Ces organes administratifs étaient les établissements et les organisations économiques d'Etat et certaines directions générales des ministères. Ces organes effectuaient l'approvisionnement et la vente de biens. Les organes administratifs de la propriété socialiste devaient s'autofinancer et n'étaient pas financés par le budget de l'Etat, à l'exception seulement des organes dont les dépenses ne correspondaient pas à leurs revenus propres (par exemple : la formation des cadres pour les crèches et les écoles maternelles) ¹²²⁷.

Les organes de l'administration d'Etat exerçaient des attributions de l'Etat et émettaient des normes obligatoires pour les organes administratifs subordonnés, aussi bien que pour les autres sujets de droit comme les organisations coopératives, les organisations collectives et citoyennes. En même temps, les actes des organisations collectives n'étaient obligatoires, dans le cadre de chaque organisation, que pour leurs membres. Lors de l'inscription, ils exigeaient le consentement de chaque membre à se soumettre aux décisions adoptées par la direction de l'organisation. Comme exception à cette règle, les normes générales concernant les assurances sociales, élaborées par la direction des syndicats, étaient obligatoires pour les organes administratifs. Les organisations collectives de la République Populaire Roumaine étaient des organisations de travailleurs qui suivaient la satisfaction des intérêts des masses populaires. Ce but était aussi visé par les organes de l'administration d'Etat, et par

¹²²⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 74.

¹²²⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 72.

¹²²⁶ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 76.

¹²²⁷ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 77.

conséquent, il existait une étroite collaboration entre ces organes et ces organisations collectives. Ainsi, les organisations collectives soutenaient l'activité des organes administratifs par différentes formes de participation des masses ouvrières à l'accomplissement de l'administration d'Etat. Les organes administratifs guidaient l'activité des organisations collectives en vue de satisfaire les intérêts des masses ouvrières ¹²²⁸.

La réalisation des travaux dans les unités administratives s'appuyait sur l'action des comités exécutifs des conseils populaires et des citoyens. Mais la réalisation des travaux dans les unités administratives pouvait s'appuyer aussi sur la contribution volontaire en argent ou en nature des citoyens, en vertu de la décision du Conseil des ministres n°1.793 de 1965 concernant la réglementation de la contribution volontaire en argent ou en nature des citoyens pour l'exécution des travaux d'intérêt collectif, modifiée par la décision du Conseil des ministres n°513 du 19 mars 1969 ¹²²⁹.

Dans la Section suivante (**Section I**), on va étudier le département et la commune. La commune était définie comme l'unité administrative et territoriale directement subordonnée au rayon (ancien département), et qui avait dans sa composition les villages de sa sphère d'influence. Ensuite on se penche sur les personnels politiques et administratifs locaux (**Section II**) ainsi que sur le débat régional durant la période du régime totalitaire (**Section III**).

¹²²⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 72.

¹²²⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 239.

Section I : L'administration locale classique : la commune et le département

Conformément au modèle soviétique, par la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant l'organisation administrative territoriale, avaient été établis la région, le rayon, la ville et la commune, comme unités administratives territoriales. Par la suite, en 1968, le territoire a été réorganisé en départements, villes et communes ¹²³⁰. La loi n°2 du 17 février 1968 opéra un retour à la division administrative et territoriale du pays en départements ¹²³¹. En effet, si, après l'instauration du régime totalitaire en Roumanie, la loi de réforme administrative du 7 septembre 1950, selon le modèle soviétique, supprima le département en tant qu'unité administrative territoriale, lors de la grande réforme administrative, qui a eu lieu le 17 février 1968 par la loi n°2, les autorités communistes revinrent à la division du territoire en départements, mais leur étendue était différente de celle de l'entre-deux-guerres.

Le centre de la commune était le village, siège du conseil populaire communal ¹²³². Le maire de la commune s'occupait de l'administration des localités de la compétence de sa commune. Il avait le rôle de président de l'organe exécutif communal. Toutes les décisions au niveau du département, de la ville et de la commune étaient prises selon le principe de la direction collective ¹²³³.

Les organes administratifs locaux étaient subordonnés et fonctionnaient sous la coordination et le contrôle des organes centraux, ayant une certaine indépendance opérationnelle, compte tenu des particularités locales ¹²³⁴. Les unités locales étaient dirigées par des personnes élues par la population et qui représentaient la classe ouvrière, donc la majorité. Ces organes représentatifs, qui constituaient les organes locaux du pouvoir de l'Etat, étaient dotés d'une large sphère de compétence, en résolvant tous les problèmes locaux à caractère économique et social. Les actes de ces organes locaux n'étaient plus soumis à la confirmation préalable des organes supérieurs, car ils étaient exécutoires de droit. Ces organes représentatifs étaient aidés par les organes de masse, comme les assemblées populaires, qui participaient ainsi à l'œuvre de l'administration. Pour que se réalisa la corrélation entre la

¹²³⁰ Vâlcov (D.-B) et Ionică (M.-G), *Management public. Administrația publică a județului Olt în perioada 1968-2012 (Management public. L'administration publique du département Olt entre 1968-2012)*, éd. Universitaria Craiova, 2011, p. 58.

¹²³¹ Ionescu (R.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 167.

¹²³² Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 29.

¹²³³ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 53.

¹²³⁴ Gligă (I.), *Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.)*, éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 75.

décision et l'exécution, les organes exécutifs locaux étaient subordonnés horizontalement aux organes de pouvoir, donc aux conseils populaires. En ce sens, les décisions prises par l'organe local du pouvoir d'Etat étaient mises en œuvre par son propre organe exécutif, donc par son comité exécutif à travers ses sections de ressort. Ainsi, les particularités locales étaient valorisées et assuraient une vie locale propre, ce qui était d'ailleurs une preuve de démocratie¹²³⁵.

Si la première étape de la création des organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat, nommés « *sections auprès des comités exécutifs des conseils populaires* », a été prévue par le décret n°259 du 28 décembre 1950 et par l'article 62 de la Constitution de 1952, la deuxième étape fut marquée par la loi n°6 du 21 mars 1957 pour l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires. Même si cette loi concernait la réglementation des organes locaux, plus précisément les conseils populaires des régions, rayons, municipales, villes et des communes, elle établissait aussi une liaison entre les *sections* et les organes centraux de la même spécialité par le comité exécutif du conseil populaire ; dès lors, les *sections* ont changé de nature juridique pour devenir des compartiments de l'appareil proprement dit¹²³⁶. La troisième réglementation concernant les organes locaux de spécialité de l'administration de l'Etat se trouvait dans l'article 93 de la Constitution de 1965 et dans les articles 81-86 de la loi n°57 du 26 décembre 1968, Chapitre VII, et s'intitulait « *les organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat* ». Sur la base de ces réglementations à caractère général, ont été adoptés plusieurs actes normatifs à caractère spécial et organique¹²³⁷.

Parmi les organes locaux de spécialité de l'administration de l'Etat, se trouvaient :

- des organes de l'administration d'Etat, ayant une compétence et capacité administrative propre. Cette caractéristique distinguait les organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat des compartiments de l'appareil propre au comité ou bureau exécutif ;
- des organes locaux de compétence matérielle spécialisée, avec une compétence territoriale limitée, en principe, à une unité administrative et territoriale. Une exception à cette règle était la création, par le décret n°366 du 9 décembre 1981, des organes locaux de spécialité, dont la compétence territoriale était limitée à un certain territoire d'une unité administrative et territoriale. Ainsi, on évoquait les centres industrialo-agraires de Motru et de Rovinari qui étaient, juridiquement, des organisations économiques d'Etat, et aussi les

¹²³⁵ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Facultatea de Drept - București, 1951, p. 59.

¹²³⁶ Iorgovan (A.), *Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat)*, Facultatea de Drept - București, 1983, p. 331.

¹²³⁷ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 331.

directions administratives économiques de Motru et de Rovinari, organes locaux de spécialité *sui generis* ¹²³⁸. Cette qualification montrait que leurs compétences s'étendaient seulement sur le territoire où avaient été organisés les centres industrialo-agraires de Motru et de Rovinari, mais ce territoire ne représentait pas une unité administrative et territoriale ¹²³⁹.

- des organes à double subordination administrative : horizontale, au comité ou bureau exécutif, et verticale, au conseil populaire. Dans le système des organes de l'administration d'Etat, les organes locaux de spécialité se situaient au niveau du département, de la ville, tout de suite après le comité ou bureau exécutif, autour desquels ils étaient organisés. En ce qui concerne la subordination verticale, elle était prévue par l'article 100, ancien article 93 de la Constitution de 1965, et par l'alinéa 1 de l'article 32 de la loi 57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires. La subordination horizontale était différente de la subordination verticale, la première étant plus forte, ce qui voulait dire que le comité ou bureau exécutif du conseil populaire, organe subordonné horizontalement à un organe local de spécialité, avait beaucoup plus de droits que l'organe central de spécialité, subordonné verticalement au même organe de spécialité ¹²⁴⁰.

En ce qui concerne l'organisation des organes locaux de l'administration de l'Etat de compétence matérielle spécialisée, la plupart d'entre eux étaient organisés auprès des organes locaux de l'administration de l'Etat de compétence générale. Les organes locaux de spécialité n'étaient organisés qu'au niveau des grandes unités administratives, comme les comités exécutifs des conseils populaires départementaux, les chefs-lieux des départements et les villes. Les communes détenaient uniquement des organes locaux à compétence matérielle générale ¹²⁴¹. Il faut mentionner que la loi n°57 du 26 décembre 1968, jusqu'à sa modification par la loi n°5 du 2 juillet 1976, prévoyait que l'organisation des organes locaux de spécialité se faisait selon les normes établies par le Conseil des ministres ¹²⁴².

Les normes, par lesquelles étaient règlementées la création ou les attributions des organes locaux de spécialité, étaient comprises dans plusieurs catégories d'actes normatifs :

- actes qui règlementaient l'organisation et le fonctionnement d'un organe central (par exemple la loi n°15 du 29 décembre 1972 concernant la création du Conseil central du contrôle ouvrier de l'activité économique et sociale, la loi n°32 du 28 octobre 1977) ;

¹²³⁸ Le terme latin signifie : de son propre genre, donc une situation juridique dont la singularité nécessite de créer des textes spécifiques.

¹²³⁹ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 332.

¹²⁴⁰ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 333.

¹²⁴¹ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 333.

¹²⁴² Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 336.

- actes normatifs qui règlementaient les relations sociales dans certains domaines d'activité (par exemple, la loi n°3 du 6 juillet 1978 en ce qui concerne l'assurance santé du peuple, la loi n°28 du 21 décembre 1978 en ce qui concerne l'enseignement et l'éducation) ;

- actes normatifs avec comme but de règlementer l'organisation et le fonctionnement des organes centraux et locaux de l'administration d'Etat d'un domaine d'activité (par exemple, le décret n°264 du 30 juillet 1976 dans le domaine des investissements) ;

- actes normatifs qui règlementaient l'organisation et le fonctionnement des organes locaux de spécialité (par exemple, le décret n°32 du 1^{er} février 1980 en ce qui concerne le domaine de l'agriculture et l'industrie alimentaire). La plupart des organes locaux de spécialité étaient des institutions budgétaires, même si l'activité de certains avait un caractère économique très prononcé, comme l'office des eaux ¹²⁴³.

La centralisation de l'activité de branche ou de domaine qui se déroulait sur le plan local, ayant pour conséquence l'assurance de l'unité totale d'action dans la branche et le domaine d'activité, était menée sous la double subordination des organes centraux de spécialité de l'administration d'Etat, règle fondamentale du principe de centralisme démocratique ¹²⁴⁴.

Les commune et les villes (§1) et le département (§2), administrés par les conseils locaux et départementaux (§3), étaient les échelons fondamentaux des divisions administratives du territoire roumain durant la période du régime totalitaire. Les Constitutions roumaines du régime totalitaire étaient créés par le Parti communiste visant à exercer un contrôle excessif sur l'administration de l'Etat (§4).

§1 : La commune et les villes

L'article 8 de la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant le nouveau découpage territorial décrivait la commune comme une « *unité administrative, économique, territorialement délimitée, composée d'un ou plusieurs villages proches. La commune est subordonnée directement au rayon* » ¹²⁴⁵. Ainsi, en vertu de la loi n°5 du 7 septembre 1950, les 58 départements, les 424 plăși et les 6.276 communes urbaines et rurales, ont été supprimés et remplacés par 28 régions, comprenant 177 rayons, 148 villes et 4.052

¹²⁴³ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 338.

¹²⁴⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 178.

¹²⁴⁵ Indicator alfabetic al localităților din Republica Populară Română (Index alphabétique des localités de la République populaire roumaine), éd Științifică, 1956, p. 4.

communes). Plus tard, le 19 septembre 1952, la loi n°5 du 7 septembre 1950 a été modifiée par le décret n°331, de sorte que le nombre de régions a été réduit à 18.

L'administration locale large constituait le moyen de réalisation du démocratisme. Ainsi, Lénine, dans son œuvre *L'Etat et la révolution*, disait que « *l'existence de la commune implique l'auto-administration locale comme allant de soi* »¹²⁴⁶.

Le caractère des organes, qui représentaient les masses populaires des comités exécutifs des conseils populaires, assurait la direction de l'administration locale qui connaissait les besoins des travailleurs de chaque région, rayon, ville ou commune¹²⁴⁷.

Les villes étaient divisées en trois catégories : républicaines, régionales et rayonnales. Les villes républicaines (la seule ville républicaine était Bucarest) étaient directement subordonnées aux organes centraux du parti. Les villes régionales étaient subordonnées aux régions et jouaient un rôle économique et politique important pour celles-ci. Les villes rayonnales étaient directement subordonnées aux rayons¹²⁴⁸.

Le développement de la vie rurale était difficile du fait que la plupart des communes, parmi les 4.259 existantes en 1967, étaient des unités administratives de petite taille, environ 3.000 habitants par commune en moyenne. Ces communes n'avaient pas le pouvoir d'achat nécessaire pour réaliser des travaux socio-culturels et des services publics de grande ampleur. En plus, l'attraction vers les villages était réduite et l'efficacité des investissements des fonds d'Etat était dispersée sur un nombre plus grand de communes. Dans le même temps, la population rurale était divisée en 14.203 villages, dont 72,7 % avaient moins de 1.000 habitants, et dont 989 villages de moins de 100 habitants¹²⁴⁹. En ce qui concerne la population de la capitale Bucarest, le 1^{er} juillet 1971, on comptait 1.590.000 habitants, soit 7.8% de la population du pays. En seulement 4 décennies, depuis 1930, la population de Bucarest avait augmenté de 911.000 habitants ; ce qui illustre son développement économique et socio-culturel¹²⁵⁰.

La loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine divisait la capitale de l'Etat, Bucarest, en 8 secteurs et 12 communes suburbaines. Ladite loi déclarait 46 villes comme municipales parmi les villes les plus importantes et tous les chefs-lieux des départements. Un nombre de 49 communes étaient

¹²⁴⁶ Lénine (V.-I.-O.), *L'Etat et la révolution. La doctrine du marxisme sur l'Etat et les tâches du prolétariat dans la révolution*, Éditions en langues étrangères, 1967, p. 76.

¹²⁴⁷ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 39.

¹²⁴⁸ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 28.

¹²⁴⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 224.

¹²⁵⁰ Anghel (I.), Apostol (G.-P.) et Bobocea (G.), *Județele României socialiste (Les départements de la Roumanie socialiste)*, éd. Politica, 1972, p. 14.

passées dans la catégorie des villes ; donc, dans les années 1968, il y avait au total 189 villes ¹²⁵¹. Cette organisation des villes se fondait sur plusieurs principes :

- la structure de la population active ;
- l'existence d'objectifs industriels importants ;
- l'influence exercée sur les zones limitrophes : environ 144 communes et villages ont été inclus dans la sphère territoriale des villes chefs-lieux de département, en maintenant le régime des localités rurales, mais aussi l'appellation de communes suburbaines ¹²⁵² ;
- les dotations et installations techniques municipales.

La commune suburbaine était, selon la nouvelle organisation administrative faite par la loi n°2 du 17 février 1968, une nouvelle unité administrative territoriale de la Roumanie socialiste. Jouissaient de ce caractère et de cette dénomination traditionnelle les communes, proches des grandes villes industrielles, mais subordonnées à ces dernières en fonction de leur développement économique ¹²⁵³.

Selon le journal, *La Roumanie libre* (« *România liberă* » en roumain), année XXVIII, n°7.913 du 31 mars 1970, dans les années 1969, les communes et les villages ont vu apparaître 1.510 nouvelles salles de classe dans les écoles, 169 centres culturels, 59 unités médico-sanitaires, 27 bains publics, 1.234 ponts, l'électricité dans 749 villages, etc. La valeur des travaux publics s'est élevée à 31 milliards de *lei* ¹²⁵⁴, dépassant de 600 millions de *lei*, pour l'année 1969 ¹²⁵⁵.

Les villes, chefs-lieux de rayon, étaient obligées de transmettre 15 % des fonds extra-budgétaires aux conseils populaires pour les utiliser à des fins non lucratives. Les centres des rayons résidant dans les communes rurales ont exercé une influence réduite sur le développement des autres collectivités territoriales du rayon (ancien département). Par ailleurs, l'augmentation de l'importance de certaines villes dans la vie économique et socio-culturelle du pays, les a affranchies de la subordination aux régions, en entraînant de nombreux désavantages dans leur développement. L'attention des organes régionaux était toujours tournée vers le développement des villes, chefs-lieux de la région, auxquelles les régions versaient la plupart des fonds matériels et monétaires ; ce qui a amené à un rythme plus lent de développement dans ces dernières ¹²⁵⁶.

¹²⁵¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 225.

¹²⁵² *Idem, ibidem.*

¹²⁵³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 226.

¹²⁵⁴ La monnaie roumaine.

¹²⁵⁵ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 238.

¹²⁵⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 223.

Après le chute du communisme en décembre 1989, les dispositions de la loi n°2 du 17 février 1968, concernant l'organisation administrative du territoire, furent réactualisés et mises en vigueur, de façon démocratique, par la loi n°38 du 22 janvier 1990¹²⁵⁷, qui abrogea la loi n°2 du 18 avril 1989 sur l'amélioration de l'organisation administrative du territoire de la République socialiste de Roumanie ; cette loi a supprimé « 300 communes et un grand nombre de villages ayant une longue tradition dans l'histoire du pays »¹²⁵⁸.

La réforme administrative et territoriale en Roumanie de 1950 qui a coupé en régions et rayons (l'ancien département) le territoire roumain, en supprimant les départements, avait pour modèle la division du territoire de l'Union soviétique.

§2 : Le département

Le 5 septembre 1950, par la loi n°5, ont été supprimés les 58 départements, qui ont alors été remplacés par 177 rayons. Le nouveau découpage, réalisé en 1950, avec les modifications ultérieures visant la diminution du nombre des régions, a assuré l'organisation de l'administration locale, afin que les organes de l'administration soient plus proches des masses populaires et qu'ils puissent réaliser le développement économique et social dans tout le territoire roumain, en diminuant les écarts économiques. Ainsi, tous les organes administratifs nouvellement créés ont reçu une organisation selon les attributions de direction de l'économie, de la sécurité sociale, de l'assurance de l'ordre intérieur de l'Etat, etc. Ces attributions ont été établies selon les nécessités déterminées par les nouvelles fonctions de l'Etat démocrate populaire. En même temps, les vieux organes, qui ont été maintenus, ont fait l'objet d'une nouvelle organisation, déterminée par les nécessités de la construction du socialisme¹²⁵⁹.

De 1950 à 1968, les rayons (**A**) constituaient des unités administratives beaucoup plus petites du point de vue géographique que les départements (**B**), qui sont redevenus une réalité administrative sur le territoire roumain, à partir de l'année 1968.

A) La nouvelle dénomination du département en « rayon »

Dans l'organisation socialiste de l'administration de l'Etat, un rôle important revient au remplacement du vieux découpage du territoire en départements et « *plăși* » par le nouveau

¹²⁵⁷ Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 99.

¹²⁵⁸ http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm?act_text?id=11085, consulté le 17 avril 2017.

¹²⁵⁹ Gligă (I.), *Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.)*, éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 8.

découpage administratif territorial en rayons et régions. Durant la période du régime totalitaire, le département fut désormais dénommé rayon par la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant le nouveau découpage administratif et territorial, et ce, jusqu'à la re-création de celui-ci par la loi n°2 du 17 f evrier 1968 concernant le nouveau découpage administratif en Roumanie. L'article 7 de la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant le nouveau découpage administratif et territorial d efinissait le rayon comme « *l'unité administrative territoriale d'un point de vue économique, politique et administratif, composé de villes en subordination rayonale et de communes. Le rayon est subordonné directement à la région* »¹²⁶⁰.

Les commissions consultatives de planification ont été cr ees après l'organisation des sections de planification des comités exécutifs de conseils populaires. Elles comprenaient des hommes de science et des spécialistes dans les problèmes de planification, et elles apportaient un soutien   l'action de planification de l'économie locale, compte tenu des régions ou des rayons¹²⁶¹.

Les deux premières décades d'application du nouveau système d'organisation territoriale ont démontré que l'interposition de certaines attributions entre les unités fondamentales (la commune et le département) et les organes centraux ralentissait la direction de l'activité politique, économique et socio-culturelle du pays entier, à cause de parallélismes et de superpositions d'attributions. L'appareil administratif a augmenté et avec lui aussi les fonds matériels et monétaires nécessaires à son entretien. L'existence du rayon comme lien intermédiaire entre les unités administratives fondamentales et le centre impliquait l'existence d'un appareil élargi. Les commissions consultatives de planification arrivaient souvent en retard aux communes et aux villes, et parfois déformées à cause des interprétations des rayons. En outre, l'existence de sections parallèles au niveau de la région et dans le rayon rendait le travail d'une partie du personnel inefficace, parce que réduit au recopiage des statistiques¹²⁶².

La vie des rayons ne fut pas longue (de 1950 à 1968), avant la re-création des départements (**B**) comme unique maillon intermédiaire entre la direction du parti et de l'Etat et les autres unités administratives subordonnées : la ville et la commune.

B) La refondation des départements

¹²⁶⁰ *Indicator alfabetic al localit ilor din Republica Popular  Rom n  (Index alphabétique des localités de la République populaire roumaine)*, éd  tiin ific , 1956, p. 4.

¹²⁶¹ Glig  (I.), *op. cit.*, p. 41.

¹²⁶² V ntu (I.-G.), Anghene (M.) et Str oanu (M.), *op. cit.*, p. 223.

La loi n°2 du 17 février 1968 concernant le nouveau découpage administratif territorial soulignait que le département était une structure administrative territoriale complexe, dirigée par un premier secrétaire de parti, qui répondait directement de l'application des directives du Comité central du parti. Le département faisait la liaison entre les organes centraux du parti et d'Etat ; la loi n°2 de 1968 a créé 39 départements ¹²⁶³.

La conférence nationale du PCR (Parti Communiste Roumain) de décembre 1967 a considéré qu'au bout de deux décades, l'organisation administrative territoriale ne correspondait plus aux besoins de la société. Ainsi, ont été établis les principes fondamentaux de l'amélioration de l'organisation administrative et territoriale, en supprimant les parallélismes et en simplifiant l'organisation locale. À la suite de ces décisions, ont été adoptées la loi n°2 du 17 février 1968 pour l'amélioration de l'organisation administrative du pays et la loi n°57 du 26 décembre 1968 pour l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires. Ces réglementations ont souffert de modifications, la plus importante fut la loi n°5 du 2 juillet 1976, qui donnait des attributions importantes aux organes locaux ¹²⁶⁴.

La réorganisation administrative du territoire, consacrée par l'article 15 de la Constitution de 1965, et règlementée par la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine, faisait partie de l'ensemble des mesures établies par le parti pour le perfectionnement de la direction de la vie économique et sociale ¹²⁶⁵. Ce nouveau découpage représentait la finalisation de recherches importantes, constituant le nouveau cadre destiné à exercer une influence positive sur le développement du pays. La délimitation judicieuse du territoire, l'emplacement rationnel des forces de production sur l'ensemble du territoire du pays et le même développement dans toutes les collectivités territoriales ainsi que l'organisation efficiente de la direction locale assuraient tant la valorisation des ressources et de l'initiative locale que la participation de masses populaires à la direction locale ¹²⁶⁶.

Les affaires des départements étaient dirigées par le Bureau départemental du parti et le comité exécutif du conseil populaire départemental ¹²⁶⁷.

¹²⁶³ Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 52.

¹²⁶⁴ Dvoracek (M.-V.), *Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours)*, éd. Facultatea de Drept - București 1981, p. 218.

¹²⁶⁵ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 52.

¹²⁶⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 223.

¹²⁶⁷ Vâlcov (D.-B.) et Ionică (M.-G.), *Management public. Administrația publică a județului Olt în perioada 1968-2012 (Management public. L'administration publique du département Olt entre 1968-2012)*, éd. Universitaria Craiova, 2011, p. 119.

La loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine avait créé le département après la suppression de la région et du rayon. Le département était devenu l'unité administrative territoriale, sur lequel s'appuyait directement la direction du parti et de l'Etat, pour assurer la direction et la coordination de l'activité locale ¹²⁶⁸.

Les 39 départements, créés par la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine, étaient des unités administratives et territoriales complexes, mais équilibrées du point de vue de la surface du territoire, de la population et du potentiel de développement économique ¹²⁶⁹.

Jusqu'à l'élection des nouveaux organes locaux du pouvoir d'Etat, il était nécessaire d'établir des organes à caractère provisoire, destinés à assurer la continuité dans la direction locale de l'Etat. Cette nécessité a été satisfaite par l'élaboration de la loi n°2 du 17 février 1968 ¹²⁷⁰.

L'article 6 de la loi communale n°4 du 9 juillet 1981 concernant les services municipaux, disposait que les conseils populaires répondaient de la direction, du guidage et de la coordination de l'activité entière des services municipaux, en s'appuyant sur le fondement des principes de l'auto-direction ouvrière, de l'auto-gestion économique-financière et de l'auto-financement ¹²⁷¹.

Evoquons à présent les conseils locaux et départementaux.

§3 : Les conseils locaux et départementaux

Tout d'abord, il faut souligner que les conseils locaux et départementaux étaient nommés « conseils populaires » et avaient le rôle des organes délibératifs ; ils élisaient parmi leurs députés leurs organes exécutifs qui étaient nommés « comités exécutifs » pour les départements et municipes et « bureaux exécutifs » pour les villes et communes. De plus, les conseillers locaux étaient nommés « députés ».

Les conseils populaires des régions, des rayons et des communes avaient comme tâche le contrôle politico-économique dans ces unités administratives, et la surveillance de

¹²⁶⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 224.

¹²⁶⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 225.

¹²⁷⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 227.

¹²⁷¹ Consiliul de Stat (Conseil d'Etat), *Legea gospodăriei comunale n°4 din 9 iulie 1981* (La loi des services municipaux n°4 du 9 juillet 1981), 1981, p. 5.

l'application des directives du Comité central du parti. Ces conseils formaient l'institution principale de direction et de coordination territoriale ¹²⁷².

Le principe du centralisme démocratique trouvait sa réalisation juridique dans la hiérarchisation des organes de l'Etat. Ainsi, le centralisme démocratique hiérarchisait les organes locaux du pouvoir, dont les conseils populaires, en commençant par les conseils communaux, dont les actes étaient censurés par les conseils populaires du rayon, soumis à leur tour à la censure des organes du pouvoir régional. Au-dessus de ces organes locaux, restait la Grande Assemblée Nationale (ancien parlement), l'organe suprême du pouvoir de l'Etat. La hiérarchisation verticale des organes exécutifs et des dispositifs de compétence générale, dont les comités exécutifs des conseils populaires, commençait par les comités exécutifs communaux et finissait par ceux régionaux, soumis au Conseil des ministres, organe exécutif et administratif suprême. La troisième hiérarchisation verticale concernait les organes de ressort ¹²⁷³, commençait par les sections d'attribution des communes subordonnaient successivement aux sections des rayons et des régions, et finalement aux organes d'attribution centraux, les ministères ¹²⁷⁴.

Pour abolir le centralisme excessif, le comité central du Parti Ouvrier Roumain du 27/29 décembre 1956 a augmenté les droits et les attributions des conseils populaires et ceux de leurs comités exécutifs et de direction des établissements socialistes. Le centralisme démocratique procédait alors à « *une combinaison de la direction des organes inférieurs et de celle des organes supérieurs, et l'exécution obligatoire des directives centrales avec la résolution autonome des problèmes locaux* » ¹²⁷⁵. L'appareil exécutif et de disposition des conseils populaires régionaux, des conseils populaires des rayons et des conseils populaires des villes, s'est développé, petit à petit, en rapport avec les attributions multiples des conseils populaires et de leurs comités exécutifs ¹²⁷⁶.

Selon la résolution du Comité Central du Parti ouvrier roumain du 27/29 décembre 1956, les conseils populaires devaient stimuler l'initiative des travailleurs, les attirant vers une participation active à la direction des tâches collectives. Les commissions permanentes, dirigées par les députés des conseils populaires, devaient devenir des organisations de

¹²⁷² Tișe (C.), *op. cit.*, p. 29.

¹²⁷³ Secteur, domaine d'activité.

¹²⁷⁴ Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1951, p. 58.

¹²⁷⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 54.

¹²⁷⁶ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 106.

surveillance et contrôle, qui suivaient l'élaboration et la mise en œuvre des décisions des conseils populaires à caractère économique et socio-culturel ¹²⁷⁷.

La lettre *i* de l'article 4 de la loi ordinaire n°57 de 26 décembre 1968 mentionnait, parmi les attributions des conseils populaires, l'organisation de l'appareil propre au comité ou au bureau exécutif et des organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat. Développant l'article 100 du chapitre VII de la Constitution de 1965, l'article 81 de ladite loi disposait que, « *dans la réalisation unitaire de la politique du parti et de l'Etat dans les domaines financier, agricole, des eaux, commercial, touristique, de l'enseignement, culturel, de l'éducation socialiste, de la santé, du travail et de la protection sociale, auprès des comités ou des bureaux exécutifs des conseils populaires, sont organisés, selon les normes établies par le Conseil d'Etat, des organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat. Ils peuvent même fonctionner comme des organes locaux du parti ou de l'Etat* » ¹²⁷⁸.

Il était nécessaire de mentionner que la loi n°2 du 17 février 1968 concernant le nouveau découpage administratif territorial avait introduit une nouvelle forme de direction administrative : le conseil départemental. Il assurait l'application des lois et des décisions émises par le Conseil des ministres, et contrôlait les conseils des villes et des municipales ; en vertu de cette loi, ont été créés 39 départements et 45 municipales. Les conseils des villes et des municipales géraient les villes et les municipales. Les décisions étaient appliquées par le maire, qui avait en plus le rôle de président du Conseil ¹²⁷⁹.

Dans le processus de construction socialiste, le IX^{ème} Congrès et la Conférence nationale du Parti communiste des 6-8 décembre 1967 soulignaient la nécessité d'améliorer l'organisation administrative du territoire, pour l'exercice de leurs activités par les conseils locaux de l'administration, et ce, de manière efficace ¹²⁸⁰.

La loi ordinaire n°57 de 1968 pour l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires et de leurs comités exécutifs prévoyait qu'ils avaient le devoir d'organiser d'autres formes de participation active des travailleurs à la direction des tâches collectives. Dans ce sens, auprès des comités exécutifs de conseils populaires, ont été créées des commissions permanentes et des commissions de citoyens, afin de soutenir l'exécution de l'administration locale. Les commissions permanentes étaient composées de 3 jusqu'à 9 membres qui avaient

¹²⁷⁷ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 43.

¹²⁷⁸ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 336.

¹²⁷⁹ Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 53.

¹²⁸⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 222.

la qualité de députés des conseils populaires, plus un nombre de citoyens, nommé « *actif de citoyens* ». Ces actifs de citoyens des commissions permanentes représentaient une forme de renforcement et d'élargissement de la liaison entre les organes locaux du pouvoir et de l'administration de l'Etat et les masses populaires ¹²⁸¹.

La résolution des intérêts locaux de branche revenait aux comités exécutifs des conseils populaires par leur appareil propre, ainsi qu'aux organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat, subordonnés aux comités exécutifs des conseils populaires. Ainsi, les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat soutenaient les comités exécutifs des conseils populaires départementaux dans la création du plan local, afin de réaliser les tâches correspondant tant aux nécessités locales qu'aux nécessités de développement de l'économie nationale ¹²⁸².

Le projet de loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires a été rédigé par le Conseil des ministres sous le contrôle de la Grande Assemblée nationale sur les indications du parti. Ce projet a été soumis au débat public, ce qui montrait l'étroite liaison entre la direction du parti et de l'Etat et les masses populaires dans l'élaboration des mesures les plus importantes du développement socialiste ¹²⁸³. La loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires concrétisait les principes et les mesures établies par le IX^{ème} Congrès du PCR (Parti Communiste Roumain) et la Conférence nationale du parti, prévoyant les dispositions nécessaires pour renforcer le rôle des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat dans la direction de la vie de l'Etat sur le plan local. Ladite loi consacrait des attributions, dont les conseils départementaux jouissaient dans le sens d'une large autonomie, et mettaient en lumière tous les côtés caractéristiques de la politique innovante du parti ¹²⁸⁴.

Les dispositions de loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires définissaient la position et le rôle des conseils populaires en tant qu'organes représentatifs, par lesquels le peuple exerçait le pouvoir de l'Etat dans les départements, les villes chefs-lieux du département, les villes et les communes. Les conseils populaires fonctionnaient sous la direction politique du PCR (Parti Communiste

¹²⁸¹ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 39.

¹²⁸² Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 179.

¹²⁸³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 227.

¹²⁸⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 227.

Roumain), dans le but de renforcer le fonctionnement du socialisme et le développement de l'économie locale ¹²⁸⁵.

La loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires énumérait les principes fondamentaux de l'organisation et du fonctionnement des conseils populaires :

- la direction par le parti de l'entière activité déroulée par les conseils populaires ;
- la démocratie socialiste, selon laquelle les conseils populaires assuraient la participation de tous les citoyens à la direction des travaux d'Etat sur le plan local, et l'étroite liaison entre les masses populaires et collectives ;
- le principe du travail et de la direction collective, qui assurait le débat et la prise des décisions en collectif, la responsabilité collective des organes collégiaux et la responsabilité personnelle des membres, qui les composaient, et ce, dans l'accomplissement de leurs tâches ;
- le principe de l'égalité en droit de tous les citoyens dans tous les domaines de la vie économique, politique, juridique et social ;
- le principe du centralisme démocratique. Ce principe fondamental de l'organisation entière de l'Etat assurait l'unité d'action de l'appareil d'Etat dans sa totalité, l'harmonisation de tous les intérêts locaux avec les intérêts généraux et l'application des lois et des décisions des organes centraux de l'Etat ¹²⁸⁶.

La large autonomie des conseils populaires, comme organes représentatifs par lesquels le peuple exerçait le pouvoir d'Etat dans les unités administratives territoriales, se reflétait dans leurs attributions principales. Ces attributions démontraient la plénitude du pouvoir d'Etat des conseils populaires sur le plan local. Il faut mentionner les larges attributions sur le plan économique, socio-culturel, des travaux publics, ainsi que de nouvelles attributions, dont l'analyse du plan de développement des unités administratives et territoriales, ainsi que la participation à l'élaboration des mesures nécessaires pour l'accomplissement de ce plan ¹²⁸⁷.

L'article 66 de la loi n°57 du 26 décembre 1968, concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, disposait que l'organisation de la participation des citoyens à la réalisation des travaux collectifs sur le plan local faisait partie des tâches de leurs organes d'exécution : « *la participation des citoyens à la résolution sur le plan local des*

¹²⁸⁵ *Idem, ibidem.*

¹²⁸⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 228.

¹²⁸⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 228.

*tâches d'Etat et collectives concerne le débat ou l'adoption des décisions ainsi que l'accomplissement des tâches proposées »*¹²⁸⁸.

Même si les comités exécutifs des conseils populaires étaient investis d'attributions élargies, ils n'avaient pas l'autonomie de réglementation, notamment d'émettre des réglementations primaires¹²⁸⁹.

Tant la Constitution de 1965 que la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires consacrait la double subordination du comité exécutif au conseil populaire qui l'a élu et dont il répondait, et au comité exécutif supérieur jusqu'au Conseil des ministres¹²⁹⁰.

L'article 25 de la loi communale n°4 du 9 juillet 1981 concernant les services municipaux précisait que les conseils communaux organisaient, dirigeaient et coordonnaient toutes les activités des services communaux, dans les collectivités territoriales qui les composaient¹²⁹¹.

L'institution du contentieux administratif répondait à de vieilles traditions dans l'Etat roumain ; mais, pendant la période du régime totalitaire, le législateur a aboli le contentieux administratif en jugeant inadéquat la société socialiste. Ce n'est qu'après la Révolution de décembre 1989 que le législateur a rétabli l'institution du contentieux administratif par l'adoption de la loi n°29 du 7 novembre 1990, et ensuite, par la consécration de celui-ci dans l'article 48 de la Constitution roumaine de 1991. Toutefois, durant la période communiste, le contrôle de l'administration pouvait être opéré directement de différentes manières.

§4 : Les contrôles exercés sur l'administration publique

Tous les organes de l'administration d'Etat étaient conçus et fonctionnaient dans le cadre des rapports de subordination hiérarchique. Dans ce cadre, les dispositions des organes administratifs supérieurs étaient obligatoires pour les organes inférieurs. En tant qu'expression du centralisme démocratique, les rapports de subordination hiérarchique des organes de l'administration d'Etat n'étaient pas rigides. Ils étaient établis en concordance avec la nécessité de la direction centrale des problèmes principaux et de la planification de

¹²⁸⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 237.

¹²⁸⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 232.

¹²⁹⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 233.

¹²⁹¹ Consiliul de Stat (Conseil d'Etat), *Legea gospodăriei comunale n°4 din 9 iulie 1981 (La loi des services municipaux n°4 du 9 juillet 1981)*, 1981, p. 16.

l'administration d'Etat, en accordant aux organes subordonnés le droit d'initiative dans l'accomplissement des attributions courantes ¹²⁹².

L'initiative locale et l'indépendance d'action imposaient aux organes subordonnés et locaux l'obligation de tenir compte de particularités locales comme l'économie, la façon de vivre ou bien la composition de la population et d'appliquer les directives supérieures en fonction des conditions locales, sans pour autant supprimer l'unité d'action. La nécessité de tenir compte des particularités locales avait déterminé la mise en place des rapporteurs de double subordination pour les organes administratifs locaux, qui, dans l'activité courante, devaient résoudre tous les problèmes en fonction des particularités et des conditions locales ¹²⁹³. La double subordination des organes administratifs locaux impliquait une subordination horizontale aux organes d'administration générale et aux organes locaux du pouvoir d'Etat, et une subordination verticale aux organes supérieurs ou centraux de la même attribution ¹²⁹⁴.

Ainsi, la double subordination combinait très bien la nécessité de la direction centralisée avec l'initiative locale, grâce au fait que la subordination verticale n'était qu'une attribution et la subordination horizontale avait lieu à l'égard des organes d'administration en général ainsi que des organes locaux du pouvoir d'Etat, qui connaissaient mieux les particularités locales de chaque unité administrative et territoriale ¹²⁹⁵.

Mais, la double subordination ne s'appliquait pas à toutes les branches administratives d'Etat, parce que sa nécessité n'était pas générale ¹²⁹⁶. A ce sujet, Lénine démontrait que « *la double subordination est nécessaire uniquement là où l'on doit tenir compte de distinctions réelles, existantes et inévitables. Si l'on ne tient pas compte des distinctions locales, on tombe dans le centralisme bureaucratique en empêchant les militants locaux de prêter attention aux distinctions locales et à tout ce qui fonde le travail rationnel* » ¹²⁹⁷. Il résultait donc que la double subordination ne devait pas être appliquée ou instituée dans les branches de l'administration d'Etat, dont l'activité se déroulait sur le territoire entier de l'Etat, mais indépendamment des particularités locales. Ainsi, l'administration locale d'Etat de l'Armée, de la justice, etc., était organisée sur la ligne de la subordination verticale des organes locaux aux organes centraux du même domaine. Pourtant cela n'excluait pas la collaboration des

¹²⁹² Gligă (I.), *op. cit.*, p. 50.

¹²⁹³ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 51.

¹²⁹⁴ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 48.

¹²⁹⁵ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 51.

¹²⁹⁶ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 49.

¹²⁹⁷ Lénine (V.-I.-O.), *L'Etat et la révolution. La doctrine du marxisme sur l'Etat et les tâches du prolétariat dans la révolution*, Éditions en langues étrangères, 1967. p. 51.

organes locaux administratifs avec les conseils populaires et avec les comités exécutifs ¹²⁹⁸. En ce qui concerne l'exécution des décisions ou l'accomplissement des tâches, la responsabilité personnelle offrait la garantie de sa justesse et permettait l'exercice de son contrôle efficace. Ainsi, la responsabilité personnelle limitait la possibilité de s'esquiver pour accomplir des attributions de travail, quelles que soient les attributions, de direction ou d'activité subordonnée ¹²⁹⁹.

En plus de la direction collective, le principe du centralisme démocratique exigeait que les organes subordonnés soient dirigés de manière opérationnelle et non bureaucratique. La direction impliquait la connaissance du domaine et du secteur de l'activité subordonnée, la connaissance du personnel subordonné, l'élection des méthodes d'exécution adéquates à la situation donnée et le guidage de l'application des dispositions données sur le terrain, au lieu de l'exécution. La direction impliquait d'ailleurs le contrôle de l'exécution, exercé systématiquement au moment de l'exécution et sur place, non par voie de la communication écrite ¹³⁰⁰.

Toute l'activité de l'administration publique locale était sous le contrôle politique de l'Etat (A), à travers le parti unique de la période du régime totalitaire qui détenait le monopole de l'activité administrative au sein de l'État roumain. Il existait aussi un contrôle hiérarchique (B), ainsi qu'un contrôle juridictionnel (C), qui vérifiait seulement la légalité des actes administratifs, sans pouvoir apprécier pour autant leur opportunité ¹³⁰¹.

A) Le contrôle politique

Certains organes qui faisaient partie de la catégorie des organes de branches, y compris les ministères, avaient la tâche de coordonner et de contrôler l'activité des autres organes centraux de l'administration de l'Etat, l'activité des organes subordonnés à celui-ci et l'activité des organes locaux de l'administration d'Etat ¹³⁰² sous l'aspect de leur compétence matérielle. Par exemple, le ministère des Finances, pour l'aspect de l'activité économico-financière, avait la tâche du contrôle financier. Les organes de contrôle avaient aussi des attributions d'orientation, et dans ce cas, l'orientation apparaissait comme une dimension de

¹²⁹⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 52.

¹²⁹⁹ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 52.

¹³⁰⁰ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 53.

¹³⁰¹ Vâlcov (D.-B) et Ionică (M.-G), *Management public. Administrația publică a județului Olt în perioada 1968-2012 (Management public. L'administration publique du département Olt entre 1968-2012)*, éd. Universitaria Craiova, 2011, p. 53.

¹³⁰² Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 181.

contrôle, tandis qu'en ce qui concerne les organes de coordination, l'orientation apparaissait comme une dimension de coordination, qui, à son tour, apparaissait comme un aspect de direction ¹³⁰³. Les organes de coordination avaient la tâche de coordonner (et parfois de contrôler) soit l'activité des organes centraux de l'administration de l'Etat qui étaient connexes, soit l'activité d'une branche spéciale (par exemple, l'éducation et l'enseignement, la santé, etc.). Les organes de contrôle et de coordination, ensemble avec les ministères, faisaient partie de la catégorie des organes centraux de spécialité de l'administration de l'Etat ¹³⁰⁴.

La Constitution de 1965 prévoyait certaines dispositions concernant le contrôle des organes centraux et locaux de l'administration d'Etat. Ainsi, l'article 43, point 15, et l'article 64, point 8, prévoyaient la compétence de la Grande Assemblée Nationale (ancien parlement) et du Conseil d'Etat d'exercer le contrôle sur le Conseil des ministres, sur les ministères, et sur les autres organes centraux administratifs de la même attribution. L'article 70, points 3 et 11, de la même Constitution prévoyait la compétence du Conseil des ministres pour contrôler l'activité des ministères, des autres organes administratifs centraux et des comités exécutifs des conseils populaires. De plus, les articles 80, point 4, et article 88, points 5, 6 et 7, prévoyaient le contrôle de l'activité des comités exécutifs et des organes administratifs locaux de spécialité subordonnés : organisations économiques, établissements, entreprises ¹³⁰⁵.

En ce qui concerne les divisions propres, la direction des ministères exerçait un pilotage permanent, pas seulement de leur activité globale, mais surtout des cas concrets, ayant le pouvoir d'annuler les actes illégaux, de les modifier ou de les remplacer. Ces divisions n'avaient pas d'attributions propres ou d'indépendance, mais accomplissaient uniquement les attributions du ministère ou de l'organe central en cause ¹³⁰⁶.

Selon l'alinéa 2 de l'article 2 du décret n°116 du 28 octobre 1975 concernant la création du Conseil sanitaire supérieur, les décisions du Conseil supérieur sanitaire étaient obligatoires pour le ministère de la Santé et pour tous les autres ministères ainsi que les organes centraux et locaux qui avaient à leur charge la sécurité de la santé. De plus, selon l'article 4 de ladite loi, le Conseil supérieur sanitaire analysait et contrôlait la façon selon laquelle le ministère de la Santé, les autres ministères et organes centraux et les comités exécutifs des conseils

¹³⁰³ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 182.

¹³⁰⁴ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 183.

¹³⁰⁵ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 323.

¹³⁰⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 178.

populaires départementaux, assuraient l'application des lois, décrets et d'autres actes administratifs du secteur de la santé ¹³⁰⁷.

Selon l'article 169 de la loi n°28 du 21 décembre 1978 concernant l'éducation et l'enseignement, repris par l'article n°2 du décret n°150 de 1980, le Conseil supérieur de l'éducation et de l'enseignement répondait de la création de la politique du parti et de l'Etat dans l'enseignement. Ce conseil contrôlait et guidait l'activité du ministère de l'Education et de l'Enseignement, des autres ministères et organes centraux et locaux, qui avaient des attributions dans le domaine de l'éducation. Selon l'article 6 du même décret, les décisions prises par le Conseil supérieur de l'éducation étaient obligatoires pour le ministère de l'Education et de l'Enseignement et pour les autres ministères et organes centraux et locaux concernés par ce domaine ¹³⁰⁸.

Les membres des comités exécutifs répondaient individuellement de la réalisation des tâches réparties. Cette responsabilité était une politique qui prévoyait que les députés répondaient en face de leurs électeurs, qui avaient d'ailleurs la possibilité de les révoquer. La responsabilité des membres des comités exécutifs était indépendante de leur responsabilité juridique ¹³⁰⁹. De plus, c'était à la lumière de la loi n°1 du 26 juillet 1967 concernant la solution par les tribunaux des demandes de ceux qui ont été privés de leurs droits par les actes administratifs, que s'appréciait la responsabilité du comité exécutif pour la décision illégale, par laquelle était survenu un préjudice à une personne physique ¹³¹⁰.

Le contrôle collectif était exercé par les masses populaires selon le principe fondamental de la participation des masses populaires à l'administration d'Etat. Ce principe n'impliquait pas seulement le soutien direct des organes administratifs d'Etat dans la réalisation de leurs attributions, mais le contrôle de l'activité de ces organes aussi. On énumérait comme moyens de contrôle collectif :

- le contrôle exercé par les organes des syndicats professionnels sur les organes de l'administration d'Etat concernant certaines activités, comme les assurances sociales d'Etat ;
- le contrôle exercé par les commissions de jugement pour solutionner les litiges dont elles avaient la compétence, selon la loi n°59 du 26 décembre 1968 ¹³¹¹.

¹³⁰⁷ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 183.

¹³⁰⁸ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 183.

¹³⁰⁹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 243.

¹³¹⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 244.

¹³¹¹ Ionescu (R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 329.

Durant la période antérieure, c'était la tutelle administrative qui caractérisait l'administration publique locale, mais dans la période du régime totalitaire, elle a été remplacée par le contrôle administratif et hiérarchique.

B) La différence entre la tutelle administrative et le contrôle administratif et hiérarchique

Dans la période monarchique, la tutelle administrative était visible dans le contrôle des actes des organes administratifs locaux, caractérisé par le fait que les actes des organes locaux ne deviendraient exécutoires qu'au moment de leur approbation par les organes tutélaires¹³¹². Mais la tutelle administrative était vue aussi comme une réplique au contrôle hiérarchique dans le système centralisateur. Elle visait l'incapacité juridique des organes subordonnés, qui avaient la personnalité juridique, donc une grande capacité, y compris civile¹³¹³. Dans la période du régime totalitaire, la tutelle administrative était inexistante, parce que la décentralisation territoriale était inexistante ; ainsi, c'est le contrôle administratif et hiérarchique qui s'exerçait sur les collectivités territoriales.

Les organes de contrôle étaient créés pour la vérification et le contrôle de l'activité économique-sociale de tous les organes de l'Etat. Comme ce contrôle ne représentait pas la dimension d'une activité de coordination ou d'orientation, plusieurs organes de contrôle faisaient leur apparition. Par exemple, la loi n°15 du 29 décembre 1972 avait créé le Conseil central du contrôle ouvrier de l'activité économique et sociale. Par le décret n°77 du 16 mars 1971, fut créé l'Inspectorat général d'Etat pour le contrôle de la qualité des produits. Par le décret n°170 du 16 juin 1976, fut aussi créé l'Inspectorat central de recherche, projection et direction des constructions, et par la loi n°2 du 30 mars 1973, la Cour supérieure de contrôle financier¹³¹⁴. Selon l'article 20 de la loi n°5 du 10 juillet 1970, « *le contrôle financier interne de l'administration centrale des ministères et des autres organes centraux, des centrales industrielles ou unités économiques, unités départementales et interdépartementales, des établissements subordonnés à ces dernières et des comités exécutifs des conseils populaires départementaux et de Bucarest, va fonctionner comme organe subordonné tant à la direction de l'organisation socialiste qu'au ministère des Finances* ». Pour comprendre comment l'organe est « *subordonné tant à la direction d'organisation socialiste qu'au ministère des*

¹³¹² Dvoracek (M.-V.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Facultatea de Drept – București 1981, p. 214.

¹³¹³ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 74.

¹³¹⁴ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 184.

Finances », il faut souligner que l'expression « *organe subordonné* » avait le sens d'élément de la structure interne ¹³¹⁵.

Selon les dispositions du décret n°784 du 15 novembre 1969 concernant l'organisation et le fonctionnement du ministère des Finances, ce dernier répondait de la coordination du contrôle financier, développée sur le plan local et central, et élaborait des normes méthodologiques unitaires à caractère obligatoire dans cette activité. Par ailleurs, il contrôlait l'activité économique-financière des ministères, des autres organes centraux de l'administration d'Etat, des comités exécutifs des conseils populaires et des organisations subordonnées à ceux-ci ¹³¹⁶.

Le ministère de l'Economie assurait l'accomplissement de la politique du parti et de l'Etat et exerçait la direction unitaire dans la branche concernée, répondait de l'accomplissement du plan et dirigeait, coordonnait et contrôlait l'activité des unités économiques subordonnées. Les décisions étaient prises de plus en plus, pas par les organes centraux, mais par les organisations économiques et les entreprises en mesure d'apprécier si leur activité se déroulait dans les meilleures conditions. Le ministère de l'Economie, en tant qu'organe central de l'administration d'Etat, qui exécutait la politique du parti et de l'Etat, suivait en permanence le progrès et le développement de l'économie nationale ¹³¹⁷.

Chaque ministère était dirigé par un collège selon le principe de la direction collective. Les décisions du ministère étaient prises après la délibération par le vote de la majorité simple de ses membres. Les membres du collège étaient sanctionnés seulement s'ils avaient voté pour, donc les membres qui étaient contre ou s'étaient abstenus ne pouvaient pas être sanctionnés en solidarité avec la majorité, parce que seuls ceux qui avaient voté pour une décision inadéquate devaient être sanctionnés ¹³¹⁸.

En général, la légalité de l'acte administratif de l'administration publique locale était contrôlée par le juge judiciaire durant la période du régime totalitaire.

C) Le contrôle juridictionnel des actes administratifs

La forme juridique la plus importante par laquelle les organes de l'administration d'Etat réalisaient les tâches qui leur revenaient, était l'acte administratif ¹³¹⁹. L'acte administratif

¹³¹⁵ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 339.

¹³¹⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 172.

¹³¹⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 173.

¹³¹⁸ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 187.

¹³¹⁹ Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958, p. 155.

était un acte, qui découlait des organes de l'administration d'Etat et constituait une forme juridique de l'administration d'Etat. Il était donc une manifestation de la volonté juridique, faite selon les conditions de la Constitution et des autres lois ¹³²⁰, par lesquelles étaient créés, modifiés ou supprimés de façon unilatérale les rapports juridiques. En tant que forme de l'administration d'Etat, l'acte administratif était pris dans le but de la réalisation du pouvoir d'Etat ¹³²¹. La Constitution de 1965 utilisait une seule fois dans l'article 96 la notion d'acte administratif. En revanche, plusieurs lois, comme la loi n°1 de 1967, utilisaient dans leur contenu la notion d' « *acte administratif* » ¹³²². Pour faire la distinction entre les actes administratifs et les actes de droit civil, le professeur roumain Tudor Drăganu affirmait que les premiers étaient faits par les organes de l'administration d'Etat dans leur qualité d'organes investis par leurs attributions du pouvoir de l'Etat, et les derniers étaient faits par ces mêmes organes en leur qualité de personnes juridiques chargées de l'administration opérationnelle directe d'une partie déterminée du fond de la propriété socialiste d'Etat ¹³²³.

En vue de l'accomplissement de ses attributions, conformément à l'article 72 de la Constitution, le Conseil des ministres adoptait des actes administratifs nommés « *décisions* ». Parmi les actes administratifs, ces décisions possédaient la plus grande force juridique, puisque le Conseil des ministres était l'organe suprême de l'administration d'Etat, auquel étaient subordonnés tous les autres organes de l'Etat ¹³²⁴.

Les comités exécutifs des conseils populaires prenaient des actes administratifs nommés décisions, selon l'article 91 de la Constitution de 1965. Mais, jusqu'à l'apparition de la loi n°6 de 21 mars 1957 concernant le fonctionnement et l'organisation des conseils populaires, les actes administratifs émis par les conseils populaires étaient dénommés décisions, dispositions, solutions. Comme ces dénominations ne correspondaient pas à une distinction réelle, la loi n°6 de 1957 les a unifiées en une seule catégorie, les décisions ¹³²⁵.

Les organes centraux de spécialité de l'administration publique adoptaient des actes juridiques. Cette caractéristique de l'administration ministérielle permettait la délimitation plus claire entre les organes centraux de spécialité et les autres institutions centrales. Si les organes avaient la même position dans le système d'organisation de l'administration d'Etat, leurs actes juridiques avaient la même position en ce qui concerne la force de produire des

¹³²⁰ Drăganu (T.), Actele de drept administrativ (Les actes de droit administratif), éd. Editura Științifică, 1959, p. 34.

¹³²¹ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 208.

¹³²² Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 216.

¹³²³ Drăganu (T.), *op. cit.*, p. 37.

¹³²⁴ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 246.

¹³²⁵ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 247.

effets juridiques. En outre, l'alinéa 8 de l'article 77 de la Constitution de 1965 mentionnait que les décisions d'un organe spécialisé, comme le Conseil de l'Armée, étaient obligatoires, même pour le Conseil des ministres ¹³²⁶. Selon le décret n°78 du 16 mars 1971, ont été organisés auprès des comités exécutifs des conseils populaires départementaux, des bureaux de tourisme, organes locaux de spécialité fonctionnant comme unités à gestion économique propre ¹³²⁷.

Les instructions, les ordres, les réglementations et les autres actes à caractère normatif sur le plan local des ministères et des autres organes centraux n'étaient transmis aux organes centraux de l'Etat qu'après leur approbation par la Chambre législative des conseils populaires ¹³²⁸.

La classification des fonctionnaires d'Etat avait pour fondement l'accomplissement des actes administratifs. Le fonctionnaire d'Etat et les actes qu'il pouvait accomplir jouaient un rôle très important dans le bon fonctionnement de l'appareil de l'Etat ¹³²⁹.

Pour mener à terme les décisions du collège de direction, les ministres et les présidents des autres organes centraux de l'administration d'Etat délivraient les mêmes actes juridiques : instructions, décisions, ordres, règlements et les autres actes prévus par la loi ¹³³⁰.

L'article 96, points 2 et 3, de la Constitution de 1965 prévoyait le contrôle des actes administratifs par les instances judiciaires ¹³³¹.

Il est évident que la centralisation caractérisait l'administration publique locale durant la période communiste, mais dans les deux cas, tant dans la décentralisation que dans la centralisation, leur but était l'amélioration des conditions de vie des citoyens, donc le bien-être. Mais, même si l'économie de l'Etat roumain a progressé et que la plupart de la population rurale a changé de vie en s'installant aux villes, on peut se demander si ces changements ont vraiment amélioré le bien-être des roumains durant cette période ?

§5 : Les évolutions communes

¹³²⁶ Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et science administrative : l'organisation de l'administration d'Etat), Facultatea de Drept - București, 1983, p. 179.

¹³²⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 309.

¹³²⁸ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 334.

¹³²⁹ Belle (P.), *op. cit.*, p. 2.

¹³³⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 169.

¹³³¹ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 323.

L'économie du pays s'est développée durant les années de la construction du socialisme à un rythme explosif à cause de l'industrialisation socialiste et de la collectivisation de l'agriculture. Dans ce processus, une grande partie des villes se sont transformées en centres industriels, commerciaux et culturels, ayant une population nombreuse. Les rapports entre les villes et les banlieues et les communes se sont diversifiés et complexifiés. Hormis le développement de certaines collectivités territoriales, de nouveaux centres industriels avaient fait leur apparition, ce qui a entraîné une modification de la population urbaine au détriment de la population rurale. Ainsi, si, dans les années 1930, 78 % de la population du pays habitait dans les communes rurales, dans les années 1967, ce pourcentage a baissé à 61,8 % ¹³³². À Bucarest, par exemple, dans les années 1831, la population était de 70.000 habitants, dans les années 1930, elle s'élevait à 600.000, en 1967, elle atteignait 1.5000.000 habitants ¹³³³.

Les travaux du Comité Central du PCR (Parti Communiste Roumain) des 5-6 octobre 1967 ont montré que le rôle des communes et des villes a diminué, à la suite de la reprise de certaines attributions par les rayons ¹³³⁴.

La décentralisation territoriale reposait sur l'existence des collectivités territoriales, comme la commune, le département et leurs conseils exécutifs, qui étaient dirigés par des personnels administratifs locaux élus.

Il nous reste à découvrir si le rôle des personnels politiques et administratifs locaux dans le régime totalitaire nous légitime ou non à affirmer que la période communiste a été une rupture quasi-totale du processus de la décentralisation territoriale en Roumanie.

¹³³² Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 222.

¹³³³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 222.

¹³³⁴ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 224.

Section II : Les personnels politiques et administratifs locaux

Pour que l'appareil de l'Etat puisse accomplir son activité, les organes, les établissements, les entreprises, etc. étaient encadrés par un nombre de personnes physiques qui travaillaient en permanence. Elles étaient investies des droits et des obligations qui devaient être mis en oeuvre pour que le pouvoir d'Etat devienne effectif. Ces droits et obligations, attribués à une personne sur le fondement d'une loi dans le but de réaliser le pouvoir de l'Etat, représentaient la fonction de l'Etat. Dans le cadre d'un organe d'Etat, à chaque fonction revenait une sphère d'activité qui représentait une partie de la compétence de l'organe et de ses attributions ¹³³⁵. La personne qui exerçait cette fonction dans l'appareil d'Etat était dénommée fonctionnaire d'Etat ¹³³⁶.

Dans le manuel de droit administratif soviétique de Studenikin (S.-S.), Vlaslov (V.-A.), et Evtihiev (I.-I.), se trouvait cette définition de la fonction publique : « *institution juridique permanente de l'Etat, regroupant des droits et des obligations bien déterminés, qui reviennent à la personne occupant cette fonction en vue d'accomplir une activité permanente pour la réalisation des tâches qui reviennent à l'Etat* » ¹³³⁷. Ainsi, la spécificité de la fonction publique consistait dans le fait que chaque fonctionnaire de l'Etat exerçait, dans les limites des droits attribués, des attributions de l'Etat et agissait au nom de l'Etat ¹³³⁸.

La terminologie du Code du travail utilisait l'appellation « *fonctionnaire de responsabilité* ». Ainsi, le Conseil des ministères établissait les fonctions, exercées par les fonctionnaires des organes et établissements de l'Etat, des entreprises et organisations économiques de l'Etat et des coopératives ; elles étaient considérées comme des fonctions de responsabilité ¹³³⁹. La dénomination de « fonctionnaires de responsabilité » ne constituait pas un critère de classification des fonctionnaires, parce qu'elle impliquait l'existence de fonctionnaires sans responsabilité ; ce qui est faux puisque chaque fonctionnaire avait une responsabilité bien déterminée dans l'accomplissement de ses attributions dans le cadre de l'appareil d'Etat. La dénomination de « fonctionnaire de responsabilité » soulignait le devoir de ces personnes envers l'organe hiérarchique supérieur, dont elles dépendaient. Le

¹³³⁵ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 125.

¹³³⁶ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 126.

¹³³⁷ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 125.

¹³³⁸ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 130.

¹³³⁹ On comptait donc celles des chefs des établissements et des entreprises de l'Etat, des directeurs et des chefs de service, des comptables-chefs, des procureurs, des juges, des arbitres d'Etat, des professeurs, des chefs des sections des comités exécutifs des conseils populaires, etc.

licenciement des fonctionnaires qui occupaient des fonctions de responsabilité ne se faisait que par l'organe hiérarchique supérieur ¹³⁴⁰.

Parmi les attributions de direction des fonctionnaires, qui étaient chefs des organes administratifs, on énumérait : le pilotage et le contrôle de l'activité des fonctionnaires ou des ouvriers subordonnés ainsi que des unités et organes subordonnés, l'application des sanctions disciplinaires aux fonctionnaires subordonnés en cas de mauvaise conduite, la représentation en justice de l'organe qu'ils dirigeaient ¹³⁴¹.

Dans l'administration de l'appareil de l'Etat, l'importance des fonctionnaires était immense, car ils donnaient la vie à l'appareil de l'Etat entier et à la politique du parti et de la classe ouvrière, conformément aux intérêts et à la volonté de la classe ouvrière qui exprimait la volonté et les intérêts du peuple entier ¹³⁴². Ainsi, les fonctionnaires de l'appareil d'Etat devaient être des personnes capables du point de vue politique et professionnel de réaliser la politique du Parti et du Gouvernement ¹³⁴³. La promotion des fonctionnaires dans différents domaines devait se faire sur des critères scientifiques et politico-idéologiques, leur éducation ayant à la base l'idéologie marxiste-léniniste ¹³⁴⁴. Le critère politique impliquait la capacité politique de chaque fonctionnaire, doublée du dévouement à la politique du parti et de la classe ouvrière. Le niveau professionnel était l'acquisition des connaissances et le courage de l'activité professionnelle qui devaient être mises au service du parti et de l'Etat ¹³⁴⁵. Plusieurs écoles ont été créées pour la préparation et le perfectionnement politique et professionnel des fonctionnaires de l'appareil d'Etat dans l'esprit du socialisme. Après la création de la République Populaire Roumaine comme Etat des prolétariens, le parti et la classe ouvrière ont eu comme tâche d'organiser les institutions de type nouveau pour faire face aux problèmes liés à la construction du socialisme. Ainsi, les masses populaires ont dû être dirigées par l'Etat, grâce aux fonctionnaires éduqués dans des écoles où la préparation à la construction du socialisme était prioritaire ¹³⁴⁶.

Que l'on parle des élus locaux (§1) ou des fonctionnaires administratifs (§2), il faut spécifier que la plupart des personnels des deux catégories étaient membres du parti unique de la période du régime totalitaire.

¹³⁴⁰ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 130.

¹³⁴¹ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 128.

¹³⁴² Belle (P.), *op. cit.*, p. 1.

¹³⁴³ Belle (P.), *op. cit.*, p. 2.

¹³⁴⁴ Belle (P.), *op. cit.*, p. 2.

¹³⁴⁵ Belle (P.), *op. cit.*, p. 3.

¹³⁴⁶ Belle (P.), *op. cit.*, p. 3.

§1 : Les élus locaux

Durant la période du régime totalitaire, par fonctionnaire d'Etat, s'entendait la personne qui détenait une fonction d'Etat, qui était élue ou nommée, qui, sur le fondement du rapport juridique établi entre un organe d'Etat et elle, exerçait une fonction, permanente ou temporaire, et qui recevait un salaire mensuel en échange du travail effectué. Les éléments compris dans la définition du fonctionnaire d'Etat étaient les suivants : le travail exercé dans le cadre de l'Etat ; le salaire reçu pour le travail effectué ; le travail effectué se déroulant dans l'intérêt de l'Etat et du peuple ouvrier ¹³⁴⁷.

L'expression la plus claire du caractère démocratique de la République Populaire Roumaine est la participation des masses ouvrières populaires à la direction de l'Etat. Par les députés élus pour la Grande Assemblée Nationale et par les conseillers élus dans les conseils populaires régionaux, des rayons, des villes, des municipales et des communes, les masses ouvrières populaires participaient directement à l'exercice du pouvoir d'Etat ¹³⁴⁸.

Le député est un serviteur du peuple ouvrier, qui représentait les intérêts et la volonté du peuple travailleur dans les circonscriptions territoriales auxquelles il appartenait, dans la Grande Assemblée Nationale ou dans les différents Conseils populaires. Dans sa qualité de député, il participait aux réunions des sessions de la Grande Assemblée Nationale et des Conseils populaires. Dans l'organisation démocrate et populaire, le député répondait de son activité devant ses électeurs. Ceux-ci avaient le pouvoir de le destituer seulement si le député ne correspondait plus aux attentes et n'était plus capable de lutter pour la réalisation des intérêts du peuple ouvrier. Il était donc obligé de rendre des comptes devant l'assemblée populaire dans sa circonscription territoriale. La session constituait donc une forme d'organisation et de participation des masses populaires à la direction de l'Etat. Une autre forme évidente d'organisation et de conduite de l'Etat auprès des Conseils populaires de la part des masses populaires était constituée par les commissions permanentes ¹³⁴⁹.

La loi n°28 du 29 décembre 1966 concernant l'élection des députés dans la Grande Assemblée Nationale et dans les conseils populaires spécifiait, dans ses articles 7-9, 11 et 13-16, que les comités exécutifs établissaient le nombre des circonscriptions électorales pour

¹³⁴⁷ Belle (P.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 7.

¹³⁴⁸ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 38.

¹³⁴⁹ Belle (P.), *op. cit.*, p. 2.

l'élection des députés dans les conseils populaires, municipaux et communaux. Ils réalisaient et publiaient aussi les listes des électeurs ¹³⁵⁰.

Les dirigeants des unités economico-sociales (usines, écoles, unités agricoles coopératistes, etc) des villages et communes étaient députés dans le conseil départemental ¹³⁵¹.

Les commissions permanentes se composaient des députés du même conseil populaire auprès de la commission permanente. La commission permanente d'un conseil populaire régional, par exemple de la région de Bucarest, était composée des députés qui faisaient partie de l'organe local du pouvoir d'Etat, c'est-à-dire du conseil populaire de la région de Bucarest. Il y avait plusieurs catégories de commissions permanentes comme celles de l'agriculture, des impôts, de l'industrie locale et de l'économie communale, de l'offre et du commerce, de l'enseignement et de la culture et d'autres catégories des commissions permanentes liées aux secteurs d'activité du conseil populaire. Lorsque des problèmes surgissaient, la création de nouvelles commissions permanentes était décidée pour faire face aux nouvelles tâches du secteur d'activité. Des citoyens spécialisés dans ces domaines d'activité étaient encouragés à se rapprocher de ces commissions permanentes. La contribution de ces spécialistes était très importante dans leur secteur d'activité, grâce à leur expérience directement liée aux problèmes de la construction du socialisme et de l'Etat ¹³⁵².

La loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires exprimait la conception du PCR (Parti Communiste Roumain) concernant l'organisation socio-politique. Ladite loi définissait et règlementait scientifiquement le rôle et la sphère des attributions des conseils populaires, les coordonnées du développement de l'autonomie locale et la croissance des droits et des obligations des députés dans l'accomplissement des attributions des conseils populaires et dans l'attraction des masses à l'activité collective de l'Etat. La même loi prévoyait la nature, le rôle, les attributions et les rapports des organes locaux de l'administration d'Etat, dont les comités exécutifs et les organes locaux de spécialité, avec les conseils locaux et avec les organes supérieurs d'Etat ¹³⁵³.

Selon la Constitution de 1965, le pouvoir du peuple dans l'Etat s'accomplissait par un système d'organes, dont la Grande Assemblée Nationale et les conseils départementaux restaient le fondement. Il s'agissait d'organes représentatifs élus par vote universel, égal,

¹³⁵⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 259.

¹³⁵¹ Vâlcov (D.-B) et Ionică (M.-G), *op. cit.*, p. 118.

¹³⁵² Belle (P.), *op. cit.*, p. 3.

¹³⁵³ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 229.

direct et secret. Les élections des organes représentatifs témoignaient d'un système électoral démocratique. Ainsi, les citoyens de la République Socialiste de Roumanie âgés de 18 ans avaient le droit de vote, et ceux âgés de 23 ans pouvaient être élus comme députés dans la Grande Assemblée Nationale ou dans les conseils populaires sans aucune discrimination ¹³⁵⁴.

Les décisions des comités exécutifs étaient adoptées par le vote de la majorité de leurs membres, selon l'article 47 de la loi n°57 du 26 décembre 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires ¹³⁵⁵. Les articles 51 à 55 de la loi n°57 du 26 décembre 1968 établissaient les normes spéciales relatives à l'organisation et au fonctionnement des organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat qui se faisait selon les normes établies par le Conseil des ministres ¹³⁵⁶. En vertu de l'article 14 de la loi n°57 de 1968 concernant l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, la nomination et la révocation des dirigeants des organes locaux de spécialité se faisait par les conseils populaires, avec l'accord des organes hiérarchiques supérieurs. L'article 69 de ladite loi mentionnait que la nomination, le transfert des adjoints-dirigeants des organes de spécialité et leur mise à l'écart se faisait par le comité exécutif du conseil populaire ¹³⁵⁷. Les maires et leurs adjoints pouvaient être suspendus ou révoqués par la décision du ministère de l'Intérieur ou par un décret du Conseil des ministres ¹³⁵⁸.

En plus des élus locaux il y avait aussi les ouvriers, fonctionnaires ou salariés, qui exerçaient une fonction d'Etat dans un organe de l'Etat, un établissement de l'Etat, dans les entreprises et les organisations économiques d'Etat et dans toutes les autres organisations collectives de l'Etat.

§2 : Les personnels administratifs : les fonctionnaires publics et le personnel contractuel de l'administration publique

¹³⁵⁴ Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974, p. 28.

¹³⁵⁵ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 243.

¹³⁵⁶ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 308.

¹³⁵⁷ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 312.

¹³⁵⁸ Vâlcov (D.-B) et Ionică (M.-G), *Management public. Administrația publică a județului Olt în perioada 1968-2012 (Management public. L'administration publique du département Olt entre 1968-2012)*, éd. Universitaria Craiova, 2011, p. 116.

La décision du Conseil des ministres n°47 du 28 janvier 1949 a établi les fonctions et les salaires du personnel administratif et technique de direction des établissements et entreprises de l'Etat par la création de 15 catégories de paies ¹³⁵⁹.

La dénomination d'« *ouvrier* » et de « *fonctionnaire* » était utilisée par la Constitution de 1952, par les lois et les décrets concernant les impôts et par les autres actes normatifs ¹³⁶⁰. En ce qui concerne la Constitution, cette appellation se retrouvait dans plusieurs articles ; par exemple, l'article 78 de la Constitution de 1952 évoquait « *des droits au congé pour les fonctionnaires et ouvriers* ». Le décret n°18 du 16 janvier 1952 concernant les impôts organisait la fiscalité pour tous « *les ouvriers et fonctionnaires* » de tous les établissements de l'Etat, les entreprises et les organisations économiques de l'Etat. Le Code pénal de la République Populaire Roumaine définissait par l'article 183, point 4, alinéa 1, ce qu'on entendait par fonctionnaire : « *la personne qui exerce, de façon permanente ou temporaire et à n'importe quel titre, une fonction d'Etat dans un organe de l'Etat, dans les établissements de l'Etat, dans les entreprises et les organisations économiques de l'Etat et dans toutes les autres organisations collectives d'Etat* » ¹³⁶¹.

Dans l'Etat communiste, où le pouvoir politique était détenu par la classe ouvrière, la fonction de l'Etat devait réaliser les tâches de la classe ouvrière. Elle était le rapport juridique entre une personne et l'Etat, le résultat d'une volonté bilatérale. Sur le fondement de ce rapport, il existait des droits et des obligations envers la personne qui exerçait la fonction publique d'Etat ¹³⁶². Ces droits, attributions et obligations, existaient et étaient liés à cette personne, à condition qu'il exista aussi un rapport juridique entre elle et l'Etat et que cette personne exerça la fonction de son affectation. En ce qui concernait les principes fondamentaux de la fonction d'Etat dans l'Etat communiste, ils découlaient du statut démocratique et populaire du régime adopté. Ainsi, étaient évoqués les principes suivants :

- le premier : la fonction d'Etat pourvoit aux intérêts du peuple ouvrier et de la politique du parti et de la classe ouvrière ;

- le deuxième : la responsabilité envers l'organe du pouvoir de l'Etat de chaque fonctionnaire pour l'activité développée dans son institution forme un nouveau principe tant pour la fonction d'Etat que pour l'activité de la fonction ;

¹³⁵⁹ Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958, p. 132.

¹³⁶⁰ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 123.

¹³⁶¹ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 124.

¹³⁶² Belle (P.), *op. cit.*, p. 4.

- le troisième : la révocabilité à tout moment du fonctionnaire pour des imputations qui ne sont pas dignes de sa fonction. Le fonctionnaire de type nouveau peut être révoqué à tout moment quand on constate, dans l'activité de sa fonction qu'il exerce, des manquements graves à l'égalité populaire, à la politique du parti et du Gouvernement et à la construction du socialisme ;

- le quatrième : chaque citoyen, sans distinction de sexe et de nationalité, a des droits égaux pour occuper une fonction dans l'Etat, compte tenu de son éducation politique et professionnelle acquise. Ce principe inclut deux éléments politiques importants : l'égalité complète entre les sexes pour accéder aux fonctions d'Etat, et l'égalité complète pour tous les travailleurs quelle que soit leur nationalité ¹³⁶³ ;

- le cinquième : on ne peut pas imposer une restriction d'ordre politique, organisationnel ou juridique au fonctionnaire de l'Etat, dans la mesure où celui, qui détient cette fonction, exerce les attributions de la fonction d'Etat dans le cadre de l'égalité populaire, de la réalisation de la politique du parti et du Gouvernement ainsi que de la construction du socialisme ¹³⁶⁴.

Le personnel de spécialité incluait le plus grand nombre des fonctionnaires dans tous les organes administratifs de l'Etat, spécialement dans les établissements socio-culturels d'intérêt général et local. Dans la catégorie du personnel de spécialité entraient les fonctionnaires qui exécutaient des attributions ou spécialités de l'organe auquel ils étaient affectés, sans avoir des attributions de direction. L'activité des fonctionnaires de spécialité était différente de celle du personnel de direction par le seul fait qu'elle n'incluait pas les attributions de direction, mais le personnel de direction exerçait les attributions ou de spécialité en même temps que celles de direction ¹³⁶⁵.

La détermination des fonctionnaires publics constituait un moyen important du socialisme dans le processus de construction de l'Etat nouveau. La stimulation devait être règlementée par des normes juridiques légales. Il était donc nécessaire de règlementer tant l'organe compétent afin de stimuler les fonctionnaires d'Etat que les normes en vertu desquelles était organisée la stimulation des fonctionnaires ¹³⁶⁶.

La responsabilisation des fonctionnaires d'Etat, sous ses différentes formes (réprimande, avertissement, licenciement, etc.), avait comme but le renforcement de la

¹³⁶³ Belle (P.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de Drept - București, 1956-1956, p. 5.

¹³⁶⁴ Belle (P.), *op. cit.*, p. 6.

¹³⁶⁵ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 128.

¹³⁶⁶ Belle (P.), *op. cit.*, p. 7.

discipline du travail, de l'Etat et de la légalité populaire. Par ces renforcements, était assuré le bon développement des institutions de l'Etat ayant un but éducatif pour les fonctionnaires ¹³⁶⁷.

Pour établir les salaires des fonctionnaires publics pour la réalisation de leurs attributions courantes, les établissements publics budgétaires réalisaient des plans de dépenses, calculées selon le système de norme et de classification des dépenses budgétaires et en fonction des indices de leurs fonctions. Les plans de dépenses des établissements budgétaires se centralisaient dans l'ordre hiérarchique en budget national ou en budget des conseils populaires, qui à leur tour étaient centralisés dans le budget d'Etat. Dans les limites des décisions budgétaires approuvées, les établissements budgétaires obtenaient de la Banque d'Etat les sommes nécessaires pour effectuer les dépenses propres, après l'enregistrement par les organes financiers d'Etat des salaires et des plans de dépenses propres. Si certains organes budgétaires réalisaient des revenus propres de différentes taxes, les sommes collectées étaient versées comme revenu au budget de l'Etat ¹³⁶⁸.

La baisse en nombre des organes administratifs et la simplification de leur structure interne dépendaient aussi de la spécialité des fonctionnaires. La spécialisation faisait que les attributions des organes administratifs étaient accomplies par un nombre réduit de fonctionnaires ¹³⁶⁹.

Selon le critère de réciprocité des rapports de travail, les fonctionnaires de l'appareil d'Etat étaient divisés en supérieurs et subalternes. Les fonctionnaires supérieurs exerçaient des attributions de direction, surveillance, pilotage et de contrôle de l'activité des autres fonctionnaires du même organe, qui s'intégraient dans la catégorie de fonctionnaires subalternes. La classification selon le critère de réciprocité des rapports de travail pouvait être appliquée à l'ensemble des organes administratifs d'Etat, et dans ce cas, les fonctionnaires supérieurs étaient les personnes qui exerçaient les attributions de direction dans le cadre des organes suprêmes et centraux de l'administration d'Etat, tandis que les autres restaient des fonctionnaires subalternes ¹³⁷⁰.

La loi n°72 du 29 décembre 1969 concernant l'organisation, la planification et l'exécution des investissements prévoyait que les dirigeants des organes d'investissement

¹³⁶⁷ Belle (P.), *op. cit.*, p. 10.

¹³⁶⁸ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 77.

¹³⁶⁹ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 107.

¹³⁷⁰ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 129.

avaient l'obligation d'établir des réponses concrètes relatives à l'échec de leurs projets dans le but de renforcer la responsabilité dans cette activité ¹³⁷¹.

Par la décision n°1.607 du 4 octobre 1967, le Tribunal suprême mentionnait que le fonctionnaire répondait des dommages causés à l'unité administrative, où il était affecté, seulement s'il en était coupable ¹³⁷².

Le personnel auxiliaire incluait les travailleurs qui assuraient les conditions nécessaires au bon fonctionnement de chaque organe, comme les femmes de ménage, les surveillants, les facteurs, etc., et toutes les personnes qui faisaient partie de l'administration interne de chaque organe et qui servaient cette administration pour l'accomplissement de leurs attributions. Contrairement au personnel de spécialité, le personnel auxiliaire ne pouvait exercer des attributions de direction dans la plupart des cas, en l'absence de formation et de qualification ¹³⁷³.

Dans l'Etat socialiste, les fonctionnaires d'Etat étaient considérés comme des simples exécutants des tâches assignées par le peuple ; ils étaient censés accomplir la fonction d'Etat pour la satisfaction des intérêts des travailleurs ¹³⁷⁴. Les fonctionnaires d'Etat étaient révocables à tout moment et soumis au contrôle des organes du pouvoir ¹³⁷⁵. Du fait de leurs attributions, ils se partageaient entre fonctionnaires nommés et fonctionnaires élus. La plupart d'entre eux étaient nommés, mais, parmi les fonctionnaires élus, il y avait : les présidents et vice-présidents des comités exécutifs des conseils populaires, les députés, les juges du Tribunal suprême, etc., ¹³⁷⁶. La formation supérieure continue des fonctionnaires d'Etat devait être réalisée tant d'un point de vue politique que professionnel ¹³⁷⁷.

Les évolutions de l'organisation et du fonctionnement de l'administration locale durant la période du régime totalitaire s'enrichissaient avec le débat régional, qui devint une réalité une fois adoptée la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant l'organisation administrativo-territoriale de l'Etat roumain.

¹³⁷¹ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971, p. 174.

¹³⁷² Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 245.

¹³⁷³ Gligă (I.) et Stoica (M.), *op. cit.*, p. 129.

¹³⁷⁴ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 128.

¹³⁷⁵ Ionescu (R.), Curs de drept administrativ al R.P.R. (Cours de droit administratif de la République populaire roumaine), éd. de Stat Didactică și Pedagogică, 1960, p. 302.

¹³⁷⁶ Anghene (M.), *op. cit.*, p. 134.

¹³⁷⁷ Ionescu (R.), *op. cit.*, p. 303.

Section III : Le débat régional : une suite sans fin...

Les régions divisées en rayons, dont une autonome, ont représentées entre 1950 et 1968 l'application du modèle soviétique d'organisation administrative et territoriale dans la République Populaire Roumaine. La région était définie dans la loi n°5 du 7 septembre 1950 comme « *une unité administrative et territoriale* », qui remplaçait le département comme structure, mais qui avait une superficie plus grande. Les rayons (dénomination des anciens départements) lui étaient subordonnées. La région fonctionnait grâce au conseil populaire régional, ayant le rôle décisionnel dans la région ¹³⁷⁸.

L'organisation des commissions consultatives de planification a été négligée dans la plupart des régions, parce que l'action de planification locale n'était pas conforme aux ressources locales et aux nécessités de la population de chaque région ¹³⁷⁹.

Le processus de la régionalisation de l'Etat roumain totalitaire a survécu à deux étapes importantes : la création des régions (§1) par la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant l'organisation administrativo-territoriale et la réduction du nombre des régions par le décret n°331 du 27 septembre 1952 qui l'abaissa de 28 à 18 puis par le décret n°12 du 4 janvier 1956 qui l'a encore diminué de 18 à 16 (§2).

§1 : La Roumanie divisée en régions

Le découpage administratif du territoire en régions, rayons, villes et communes a été établi dans la première étape de l'organisation de l'Etat socialiste. Même si la possibilité d'effectuer des études approfondies était réduite, le découpage administratif du territoire a été adopté sur un fondement scientifique résultant de facteurs économiques, géographiques et démographiques ¹³⁸⁰. Ainsi, le 7 septembre 1950, l'Assemblée nationale a adopté la loi n°5 qui a créé 28 régions et 177 rayons ; plus tard le nombre des régions a été réduit de 28 à 18 ¹³⁸¹, par le décret n°12 du 4 janvier 1956 concernant la nouvelle organisation administrative et territoriale. Le découpage territorial de 1952 s'est déroulé en trois étapes. Premièrement, la Roumanie a été découpée en 28 régions, deuxièmement en 18, et finalement en 16 régions. Pour justifier ce découpage, le parti ouvrier a montré que les régions dissoutes comptaient

¹³⁷⁸ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 28.

¹³⁷⁹ Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Litografia Învățământului, 1957, p. 42.

¹³⁸⁰ Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), *op. cit.*, p. 222.

¹³⁸¹ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 32.

moins de 470.000 habitants et a souligné la nécessité d'enlever la « *séparation artificielle entre les centres industriels et les zones agricoles* »¹³⁸².

En 1952, la Roumanie voyait naître la Région autonome hongroise, qui a ouvert la possibilité de créer une unité nationale à un niveau supérieur par le seul pouvoir de la classe ouvrière¹³⁸³. En réalité, la direction de cette région, ainsi que celle de toutes les autres régions roumaines durant la période communiste, étaient soumises à la surveillance du Comité central du parti. Un représentant du Comité central du parti était délégué pour participer aux séances des conseils populaires régionaux, afin de s'assurer que les directives prises par Bucarest étaient appliquées¹³⁸⁴.

A l'exemple de la Région autonome hongroise, la communauté des juifs de Moldavie a demandé la création de la Région autonome juive aux alentours de la ville de Iași, en raison d'une majorité de population d'origine juive y résidant¹³⁸⁵.

Les principaux actes normatifs consacrant juridiquement la région étaient l'article 75 de la Constitution du 13 avril 1948 (**A**) et la loi n°5 du 7 septembre 1950 concernant l'organisation administrato-territoriale de l'Etat roumain totalitaire (**B**), dont l'article 3 donnait une définition quasi-moderne de la région.

A) La consécration de la région dans l'article 75 de la Constitution de 1948

La Constitution du 13 avril 1948 a maintenu l'ancien découpage administratif ; ainsi, l'article 75 du Titre VI, intitulé « *Les organes locaux du pouvoir d'Etat* », affirmait : « *Le territoire de la République populaire roumaine est divisé administrativement en : communes, « plăși », départements et régions. La loi peut apporter des modifications à ces divisions* ». En plus, elle disposait, tant dans son article 38 que dans l'article 75, que ce découpage pouvait être modifié en vertu d'une loi spéciale. Par conséquent, les prémisses d'une nouvelle réforme administrative et territoriale se sont faits jour. Pour appliquer cette nouvelle réforme, la Constitution devait être révisée en 1950¹³⁸⁶.

Le projet de régionalisation et de changement des noms des départements en rayons a été rédigé entre 1948 et 1950. Le 15/17 mai 1950, avant que la loi ne soit votée, le Comité

¹³⁸² Tișe (C.), *op. cit.*, p. 33.

¹³⁸³ Belle (P.), *op. cit.*, p. 8.

¹³⁸⁴ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 32.

¹³⁸⁵ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 39.

¹³⁸⁶ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 27.

central du PMR (Parti Ouvrier Roumain) a souligné qu'il voulait « *un changement profond de l'ancienne organisation administrative et territoriale* »¹³⁸⁷.

B) La réglementation de la région dans la loi n°5 du 7 septembre 1950

Le 7 septembre 1950, l'Assemblée nationale a adopté la loi n°5 pour diviser le territoire de la République Populaire Roumaine en régions, villes, rayons et communes. Le nouveau découpage administratif et territorial a abouti à une grosse simplification du nombre des organes locaux de l'appareil administratif d'Etat¹³⁸⁸. Ainsi, au lieu de 58 départements, 424 « *plăși* » et 6.276 communes, la réforme a découpé la Roumanie en 28 régions, 177 rayons, 4.052 communes et 148 villes chefs-lieux des régions¹³⁸⁹.

L'article 1 de la loi n°5 du 7 septembre 1950 divisa le territoire roumain en régions, ville, rayons et communes. L'article 3 de ladite loi précisait que « *la région est l'unité administrative économique territorialement délimitée, sur laquelle se concentrent directement les organes centraux d'Etat dans l'accomplissement de la politique du parti et du Gouvernement. La région est subordonnée directement aux organes centraux de l'Etat* »¹³⁹⁰.

Une réalisation très importante dans l'assurance du principe de l'égalité des droits des minorités nationales dans l'administration de l'Etat fut la création de la Région autonome hongroise¹³⁹¹. Cette région était une division administrative de la République Populaire de Roumanie entre 1952 et 1968. Elle incluait le Pays sicule et se situait dans le centre du pays, à l'est de la Transylvanie. Elle était née sous la pression de l'Union soviétique, dont la Roumanie a été obligée de prendre le modèle d'organisation administrative et politique¹³⁹². Le siège de la région était à Târgu-Mureș, et son territoire englobait une zone similaire aux départements actuels de Covasna et Harghita et la partie est du département de Mureș. Selon l'article 19 de la Constitution de 1952, cette région était organisée par les hongrois et les sicules, et avait une direction administrative autonome, élue par la population locale¹³⁹³. La Région autonome hongroise couvrait une superficie d'environ 13.550 km² et une population d'environ 730.000 habitants, majoritairement hongroise. Les langues officielles de la région

¹³⁸⁷ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 27.

¹³⁸⁸ Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la R.P.R.), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958, p. 104.

¹³⁸⁹ Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 28.

¹³⁹⁰ *Indicator alfabetic al localităților din Republica Populară Română (Index alphabétique des localités de la République populaire roumaine)*, éd. Științifică, 1956, p. 3.

¹³⁹¹ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 47.

¹³⁹² Tișe (C.), *op. cit.*, p. 11.

¹³⁹³ Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958, p. 52.

étaient le roumain et le hongrois. Par la création de cette région, était assurée l'égalité des droits de la minorité hongroise des sicules, d'un point de vue économique, politique et culturel. La Région autonome hongroise assurait à cette minorité nationale les conditions de l'égalité et de développement correspondant à son mode de vie spécifique ¹³⁹⁴.

En vu de simplifier la lourde administration publique locale du régime totalitaire mais aussi pour faire des économies, le nombre des régions a été réduit deux fois : de 28 à 18 par le décret n°331 du 27 septembre 1952 et de 18 à 16 par le décret n°12 du 4 janvier 1956 concernant la nouvelle organisation administrative et territoriale.

§2 : La réduction du nombre des régions

Avec le décret n°331 du 27 septembre 1952, le nombre des régions fut réduit à 18 : Timișoara ¹³⁹⁵, Arad, Oradea, Baia Mare, Région autonome hongroise (« Regiunea autonomă maghiară » en roumain), Cluj, Stalin, Hunedoara, Craiova, Pitești, București, Ploiești ¹³⁹⁶, Constanța, Galați, Bârlad, Iași, Bacău et Suceava ¹³⁹⁷.

Par l'application de la réforme administrative et territoriale de 1952, la cohabitation entre roumains et hongrois n'avait pas souffert des modifications au niveau local et régional. De plus, le système politique roumain n'avait pas changé du fait que les rayons et les régions avaient remplacé les départements et les communes ¹³⁹⁸. Le secrétariat du Comité Central du parti acceptait, en adoptant le décret n°12 du 4 janvier 1956, la nouvelle organisation administrative et territoriale qui réduisait le nombre des régions de 18 à 16. En décembre 1960, fut abrogée la loi n°5 du 7 septembre 1950 qui a découpé le territoire roumain en rayons et régions, et étaient modifiés les articles 18, 19 et 39 de la Constitution. Finalement, à partir de 1960, selon l'article 19 de la Constitution de 1952, la Roumanie ne comptait plus que 16 régions : Argeș, Bacău, Banat, Brașov (était nommée Staline jusqu'en 1960), București, Cluj,

¹³⁹⁴ Gligă (I.), *op. cit.*, p. 47.

¹³⁹⁵ Timișoara est la première ville de l'Europe continentale à s'être dotée, en 1884, d'un éclairage public électrique et la première ville roumaine qui s'est équipée, en 1881, d'un réseau téléphonique.

¹³⁹⁶ La ville de Ploiești est connue principalement par l'industrie pétrolière qui naît en Roumanie, avec la première raffinerie en 1857 à Ploiești, qui alimentait les 1.000 lampes de l'éclairage public de Bucarest. Certains estiment que cette production industrielle de pétrole grâce à cette raffinerie était la première du monde, commencée deux ans avant le puit construit par Edwin Drake. Nous mentionnons toutefois que l'extraction artisanale de pétrole est attestée plusieurs siècles auparavant.

Pendant la Seconde Guerre mondiale, le pétrole roumain était vital pour l'effort de guerre de l'Axe (le 27 septembre 1940, l'Allemagne, l'Italie et le Japon signèrent le Pacte tripartite, connu sous le nom d'Alliance de l'Axe) et fut la cible des Alliés (notamment avec l'Opération Tidal Wave).

¹³⁹⁷ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 33.

¹³⁹⁸ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 14.

Crişana, Dobrogea, Galaţi, Hunedoara, Iaşi, Maramureş, la Région autonome hongroise Mureş, Oltenia, Ploieşti et Suceava ¹³⁹⁹.

La Région autonome hongroise était formée à partir des rayons de langue hongroise des provinces de Mureş et Staline. Les rayons Ciuc, Odorhei, Saint George et Târgu Secuiesc passaient dans la Région autonome hongroise nouvellement créée. En revanche, la région Staline comprenait les rayons de Sibiu, Făgăraş, Médiaş, Agnita, Sighişoara et Târnăveni. En 1960, elle perdit sa partie méridionale (Braşov) et s'élargit au nord et à l'ouest pour devenir la Région autonome hongroise Mureş jusqu'en 1968, quand les régions furent supprimées. Suite à la réorganisation administrative de 1960, la Région autonome hongroise Mureş a repris une grande partie de la région autonome hongroise, mais a perdu les rayons du territoire actuel du département de Covasna, qui avaient été incorporés à la région de Braşov. La Constitution de 1965 a accordé une autonomie plutôt culturelle à cette région, et le problème hongrois a été considéré résolu par la nouvelle réforme administrative territoriale ¹⁴⁰⁰. La capitale de la région était Targu-Mureş et son territoire englobait une zone similaire aux départements actuels de Harghita et de Mureş. Deux rayons qui, jusqu'en 1952, appartenaient à la région de Mureş, habitée principalement par des roumains (Ludus et Târnăveni), passaient de la région de Cluj à la région autonome hongroise de Mureş. Deux autres rayons qui, entre 1950 et 1952, appartenaient à la région Staline et peuplés principalement par des hongrois, Targu Secuiesc et Sfântul Gheorghe, avec 85,3% et 90,2% de hongrois selon le recensement de 1956, passèrent à leur tour à la région Braşov, qui succéda à la région Staline. Avec ces changements, la proportion de la population hongroise passa de 77,3% à 62,2%. Finalement, en 1968, Nicolae Ceauşescu décida la dissolution de la Région autonome hongroise Mureş ¹⁴⁰¹.

La région Staline était une division administrative et territoriale au centre de la République Populaire Roumaine, créée en 1950, lorsque les départements avaient été supprimés par la loi n°5 du 7 septembre 1950. Elle a existé jusqu'en 1960, année de fondation de la région de Braşov. Par le décret n°12 du 4 janvier 1956, le nombre des régions a été réduit à 16, mais la région Staline était restée inchangée. En 1960, les noms de la région et de la ville de résidence ont été modifiés pour revenir à Braşov. Finalement, en ce qui concerne les organes locaux de l'administration d'Etat, les régions furent supprimées, par souci de simplification du système des organes et pour se rapprocher des masses populaires. La loi n°2

¹³⁹⁹ Tiş (C.), *op. cit.*, p. 42.

¹⁴⁰⁰ Tiş (C.), *op. cit.*, p. 46.

¹⁴⁰¹ Tiş (C.), *op. cit.*, p. 16.

du 17 février 1968 prévoyait le retour à la division administrative et territoriale du pays en départements. Le 14 janvier 1968, fut publiée une carte-projet avec 35 départements, qui fut discutée dans les organisations du Parti communiste et subit quelques modifications. Le résultat final, sensiblement différent de la situation traditionnelle d'avant 1950, incluait 39 départements, le municipe de Bucarest, 236 villes, dont 47 villes chefs-lieux et 2.706 communes comprenant 13.149 villages. Ainsi, sur le fondement de la décision du Comité Central du P.C.R. (Parti Communiste Roumain) des 5-6 octobre 1967 et par la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire, la région a été supprimée du système des organes locaux ¹⁴⁰².

¹⁴⁰² Ionescu (R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Didactică și Pedagogică, 1970, p. 167.

Conclusion du Titre II

Par la conquête du pouvoir politique de l'Etat, la classe ouvrière a créé l'Etat de démocratie populaire pour imposer la dictature de la classe ouvrière. Ce nouvel Etat avait besoin d'un nouveau type de droit qu'il pourrait utiliser pour la construction du socialisme. Le droit démocratique populaire de la Roumanie, dans la période communiste, était un résultat de la lutte révolutionnaire de la classe ouvrière. Pourtant, même si on faisait mention de plusieurs principes, tant dans les Constitutions de la période communiste que dans d'autres lois, comme la liberté d'expression, le droit de pétition, le droit de faire une association, l'égalité devant la loi, etc, en réalité ces principes n'étaient pas respectés. Par exemple, même si la liberté de la presse était théoriquement permise, en réalité elle était censurée politiquement et soumise au discours de propagande¹⁴⁰³.

La Constitution de la République Populaire Roumaine de 1948 a maintenu la division en communes, *plăși* et départements. Les organes locaux du pouvoir d'Etat étaient, sous la Constitution de 1948 et celle de 1952, les conseils populaires locaux, élus pour quatre ans. Leur but était de guider l'activité économique, sociale et culturelle sur le plan local.

La propagande communiste endoctrinait la population en affirmant que les systèmes administratifs de la classe bourgeoise comme la décentralisation, la déconcentration, la tutelle administrative n'étaient que des modalités pour cacher les intérêts de la classe bourgeoise, surtout dans la lutte contre la classe ouvrière. Aucun de ces systèmes ne pouvait donner satisfaction à la classe ouvrière au moment où elle a pris le pouvoir. Par exemple, les anglais ont connu une contradiction entre le principe d'autonomie locale (*self-government*) et la réalité, parce qu'en 1929, les anglais ont créé des inspecteurs pour guider l'administration publique locale. Ces organes ont constitué des freins importants pour l'administration publique locale. Le centralisme démocratique a été explicitement créé pour tenir compte du nouveau pouvoir économique et politique de l'Etat, qui appartenait à la classe ouvrière.

Le 6 septembre 1950, la Grande Assemblée Nationale a adopté la loi n°5 concernant le découpage administratif et territorial de la République Populaire Roumaine du 7 septembre 1950. Le territoire a été divisé en régions, villes, rayons et communes. Suite à l'adoption de la loi précitée n°5 en 1950 pour l'organisation administrative territoriale et de la loi n°6 du 8 septembre 1950 pour l'élection des députés dans les organes locaux (conseils populaires), ont

¹⁴⁰³ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 24.

vu le jour les premiers organes de l'administration d'Etat sur le plan local, hiérarchisés dans le cadre d'un système d'organes représentatifs ¹⁴⁰⁴.

Les régions étaient des unités administratives et économiques qui soutenaient directement les organes centraux de l'Etat. Les régions étaient composées des rayons et des villes de subordination régionale. Les villes étaient divisées en trois types : de subordination républicaine, de subordination régionale et de subordination rayonnale.

Le rayon était une unité territoriale opérationnelle d'un point de vue économique, politique et administratif, composée par les villes de subordination rayonnale et les communes, et directement subordonné à la région. La commune était composée d'un ou plusieurs villages voisins et subordonnée directement au rayon.

Les organismes locaux du pouvoir de l'Etat, les conseils populaires, étaient composés par les députés qui pouvaient prendre des décisions et élaborer des dispositions. Selon l'article 88 de la Constitution du 21 août 1965, « *les conseils populaires sont composés de députés élus dans les circonscriptions électorales, donc un député pour chaque circonscription. Les circonscriptions électorales constituées pour l'élection des députés d'un conseil populaire comptent le même nombre d'habitants. La durée du mandat des conseils populaires des départements et du municipale de Bucarest est de 5 ans, mais celui des conseils populaires municipaux, des secteurs de Bucarest, des villes et des communes est de 2 ans et demi* ».

Les théoriciens de la période communiste mentionnaient qu'entre 1967 et 1968 la nécessité d'une nouvelle réforme administrative territoriale s'est fait sentir ¹⁴⁰⁵. Ainsi, Nicolae Ceaușescu a souligné que l'ancien découpage territorial de type soviétique était dépassé et ne correspondait plus aux nouvelles réalités économiques, politiques, sociales, culturelles, historiques et démographiques. Mais, en réalité, ce qui a suivi a été la dissolution de la région autonome hongroise Mureș et la dispersion de la population hongroise dans plusieurs départements. La loi n°2 concernant le nouveau découpage administratif territorial de la Roumanie entra en vigueur le 17 février 1968 et renonça à l'ancien découpage soviétique ¹⁴⁰⁶, en revenant à la division administrative et territoriale du pays en départements. À partir de la prise du pouvoir par Nicolae Ceaușescu, en 1965, la Roumanie a emprunté du capital-argent occidental pour assurer sa croissance économique et pour encourager la consommation. Mais

¹⁴⁰⁴ Dvoracek (M.-V.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Facultatea de Drept - București 1981, p. 218.

¹⁴⁰⁵ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 51.

¹⁴⁰⁶ Tișe (C.), *op. cit.*, p. 53.

l'accumulation et le centralisme politique allaient main dans la main, et la Roumanie a connu la plus grande centralisation parmi les pays de l'Europe de l'Est ¹⁴⁰⁷.

En ce qui concerne les minorités nationales, dans la littérature de spécialité d'avant 1989 on ressent la propagande politique de l'Etat, qui essayait d'encourager la motivation de certaines politiques minoritaires. Après la chute du communisme et avec l'ouverture des archives roumaines et hongroises, les problèmes de la cohabitation inter-ethniques seront abordés très différemment ¹⁴⁰⁸.

¹⁴⁰⁷ Kideckel (D.-A.), Colectivism și singurătate în satele românești (Colectivisme et solitude dans les villages roumaines), éd. POLIROM, 1993, p. 57.

¹⁴⁰⁸ Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014, p. 18.

Titre III. La période contemporaine (1989-2020)

Courte introduction sur le système administratif local roumain entre 1989 et aujourd'hui...

Dans le système constitutionnel roumain actuel, la délimitation du territoire en unités n'est pas seulement administrative. Ainsi, cette délimitation correspond à des considérations d'ordre géographique, économique, démographique, historique. De plus, la spécificité des collectivités locales, concrétisée par les traditions et les coutumes communes, encadrent aujourd'hui le découpage administratif roumain ¹⁴⁰⁹.

Selon les principes qui gouvernent l'Etat unitaire, la solution des affaires de l'administration d'Etat sur le territoire national dépend de l'existence d'une administration centrale et d'une administration locale, organisées en unités administrativo-territoriales. Le degré de dépendance de l'administration locale vis-à-vis de l'administration centrale représente le critère qui sépare le système centralisé du système décentralisé ¹⁴¹⁰. La décentralisation administrative ou territoriale ne peut pas être conçue sans le contrôle de l'Etat sur les actes des autorités de l'administration publique locale, nommé tutelle administrative ¹⁴¹¹.

Le système administratif a pour but de servir l'intérêt public et la réalisation des valeurs politiques, qui sont les intérêts généraux d'une société étatique. La liaison entre le système de l'administration publique et le pouvoir exécutif se fait par le Gouvernement, les ministères et les autres organes de l'administration publique centrale, qui agissent grâce à divers organes déconcentrés et dispersés sur le territoire. Le système de l'administration publique inclut les organes de l'administration publique locale décentralisée, fondée sur le principe de l'autonomie locale ¹⁴¹². Les titulaires de ce principe sont : les conseils locaux et départementaux, les maires, les présidents des conseils départementaux et toutes les autorités de l'administration publique élues au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé selon la loi ¹⁴¹³.

¹⁴⁰⁹ Alexandru (D.), *Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative (Les collectivités locales et leur rôle dans l'espace administratif européen dans le contexte de décentralisation administrative)*, éd. Pro Universitaria, 2013, p. 103.

¹⁴¹⁰ Manda (C.-C), *Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire)*, éd. Universul Juridic, 2008, p. 138.

¹⁴¹¹ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 300.

¹⁴¹² Negoită (A.), *Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ (Le contentieux administratif et les éléments du droit administratif)*, éd. Lumina Lex, 1992, p. 7.

¹⁴¹³ Gârleșteanu (G.), *Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 66.

La loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire roumain, toujours en vigueur, marquait un retour à l'organisation du territoire en départements, villes et communes. Si cette loi a été abrogée par la loi n°2 du 25 avril 1989, visant l'amélioration de l'organisation administrative du territoire, elle a été remise en vigueur par le décret-loi n°38 du 22 janvier 1990, qui abrogeait la loi n°2 du 25 avril 1989 ¹⁴¹⁴.

Après la Révolution de décembre 1989, le premier acte concernant l'administration publique locale a été la loi n°5 du 19 juillet 1990, portant sur l'administration des départements, municipales (villes chefs-lieux de département), villes et communes. Cette loi a été abrogée par la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale ¹⁴¹⁵. Mais la loi n°69 du 26 novembre 1991 ne règlemente rien en ce qui concerne les services publics décentralisés ¹⁴¹⁶. En 2001, à partir de l'observation que la loi n°69 de l'administration publique locale adoptée en 1991 ne correspondait plus à l'évolution de l'administration publique roumaine, a été adoptée la loi n°215 du 23 avril 2001, qui règlemente l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale ¹⁴¹⁷. Comme la loi n°215 du 23 avril 2001 a connu plusieurs modifications, dont la plus importante a été réalisée par la loi n°286 du 6 juillet 2006 ; elle a été re-publiée le 20 février 2007 et finalement abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019.

En ce qui concerne la loi électorale n°70 du 26 novembre 1991, elle a été remplacée par la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale ¹⁴¹⁸, elle-même abrogée et remplacée par la loi n°115 du 19 mai 2015 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale et qui modifiait aussi la loi de l'administration publique locale n°215 du 23 avril 2001, et modifie et complète la loi n°393 du 28 septembre 2004 concernant le statut des élus locaux.

A l'égard des principes qui gouvernent l'administration publique locale, le §1 de l'article 2 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale précisait : « *l'administration publique des unités administrativo-territoriales s'organise et fonctionne sur le principe de la décentralisation, de l'autonomie locale, de la déconcentration des services publics, de l'éligibilité des autorités de l'administration publique locale, de la légalité et de la consultation des citoyens dans la solution des problèmes locaux d'intérêt*

¹⁴¹⁴ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 77.

¹⁴¹⁵ Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011, p. 329.

¹⁴¹⁶ Popa (C.-D.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 130.

¹⁴¹⁷ Dincă (D.-V.), Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine), Economica, 2012, p. 121.

¹⁴¹⁸ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 253.

spécial »¹⁴¹⁹. Le Code administratif du 5 juillet 2019 affirme à son tour que « *L'administration publique locale est organisée et fonctionne sur la base des principes de l'administration publique énoncés dans le Titre III de la Partie I, et des principes généraux énoncés dans la loi n°199/1997 pour la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, ainsi que des principes suivants: a) le principe de décentralisation ; b) le principe de l'autonomie locale ; c) le principe de la consultation des citoyens lors de la résolution de problèmes présentant un intérêt local particulier ; d) le principe d'éligibilité des autorités de l'administration publique locale ; e) le principe de coopération ; f) le principe de responsabilité ; g) le principe de contrainte budgétaire* ». Toutefois, regrettons que le principe de la déconcentration n'est pas mentionnée et nous espérons que dans l'avenir cette carence sera réparée. Mais, dans l'ancienne loi de l'administration locale de 2001 se trouvait mentionnée l'application de ces principes, tout en précisant - comme dans le nouveau code administratif - que ces principes ne pouvaient pas porter préjudice au caractère d'Etat national, souverain, unitaire et indivisible de la Roumanie.

La consultation des citoyens dans la solution des problèmes locaux d'intérêt spécial est une exigence fondamentale de l'administration publique démocratique¹⁴²⁰. Le principe de la consultation des citoyens découle de l'autonomie locale, et la procédure d'organisation et de déroulement du référendum, tant national que local, est indiquée par la loi n°3 du 22 février 2000¹⁴²¹. Les plus importantes affaires des unités administrativo-territoriales peuvent être soumises à l'approbation des citoyens par référendum local, selon le principe de la consultation des citoyens dans la solution des problèmes locaux d'intérêt spécial¹⁴²².

La décentralisation existe sous deux formes : la décentralisation administrative ou territoriale et la décentralisation technique ou fonctionnelle. La décentralisation qui vise les collectivités territoriales s'appelle la décentralisation territoriale, tandis que la décentralisation, qui vise les services publics administratifs de l'Etat, s'appelle la décentralisation technique¹⁴²³.

Dans l'histoire de l'administration locale depuis la chute du communisme, selon le §1 de l'article 37 de la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale, les communes et les villes sont dirigées par un maire, élu dans les conditions fixées par

¹⁴¹⁹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 236.

¹⁴²⁰ Brezoianu (D.), Drept administrativ : partea specială (Droit administratif : la partie spéciale), Editura Universității Titu Maiorescu, 2002, p. 123.

¹⁴²¹ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 261.

¹⁴²² Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011, p. 37.

¹⁴²³ Manda (C.-C.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 144.

la loi (les maires sont les exécutifs de l'administration publique locale) ¹⁴²⁴. La loi n°24 du 12 avril 1996, qui abroge la loi de l'administration publique locale n°69 du 26 novembre 1991, introduit la notion de collectivité locale. Quant à la nouvelle loi de l'administration publique locale n°215 du 23 avril 2001, abrogée par le Code administratif du 5 juillet 2019, elle maintenait le syntagme « collectivité locale » et nous offrait sa définition dans le §4 de l'article 3 : « *par « collectivités locales » on entend la totalité des habitants d'une unité administrativo-territoriale* » ¹⁴²⁵. Désormais, la définition de la collectivité locale découle du §16p de l'article 5 du Titre II de la Partie I du Code administratif : « *la collectivité locale représente l'ensemble des personnes physiques ayant leur domicile dans l'unité administrative ou territoriale* ».

Les collectivités territoriales sont intégrées territorialement et juridiquement à l'Etat souverain, qui leur assure l'autonomie nécessaire à la gestion de leurs affaires, à condition que leur autonomie s'intègre dans l'ordre juridique de l'Etat. Ainsi, il ne peut y avoir d'autonomie locale fondée sur des critères ethniques, linguistiques, territoriaux, régionaux ; la nature juridique de l'autonomie locale exclut donc toute tendance ou action qui dénature le sens et le juste contenu de ce principe ¹⁴²⁶.

C'est l'occasion d'analyser l'organisation de l'Etat national, unitaire, déconcentré, décentralisé et démocratique roumain et les principes constitutionnels qui gouvernent l'administration publique, ceux de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration (**Chapitre I**). De plus, il est nécessaire de faire un état des lieux de l'organisation et du fonctionnement de l'administration locale roumaine durant la période contemporaine (**Chapitre II**).

¹⁴²⁴ Popa (C.-D), *op. cit.*, p. 137.

¹⁴²⁵ Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. All Beck, 2001, p. 263.

¹⁴²⁶ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 246.

Chapitre I : L'organisation de l'Etat roumain déconcentré et décentralisé

Ce chapitre débute par l'évocation de l'orientation théorique de l'école de Cluj, appelée la « *thèse de non-concordance* », qui signale qu'il n'existe pas de correspondance parfaite entre les formes fondamentales d'activité de l'Etat et leurs catégories d'organes ¹⁴²⁷. Contrairement à cette conception, il en existe une autre, qui soutient l'idée d'une correspondance parfaite entre les formes fondamentales de réalisation du pouvoir de l'Etat et leurs catégories d'organes ¹⁴²⁸. Il s'agit du point de vue traditionnel de la Faculté de droit de Bucarest. Pourtant, le processus de la décentralisation découle d'une harmonie entre les formes fondamentales de réalisation du pouvoir de l'Etat et leurs catégories d'organes, ayant comme but l'amélioration de la vie du citoyen. Ainsi, la décentralisation permet un meilleur contrôle des activités des autorités de la part des citoyens, et facilite leur participation à la prise de décisions ¹⁴²⁹.

Même si la Roumanie a enregistré d'importants progrès au niveau de la décentralisation des responsabilités, elle est en retard en ce qui concerne la décentralisation des sources de financements ¹⁴³⁰. Pour bien être dirigé et administré, chaque Etat organise son territoire dans des unités administrativo-territoriales dont on reconnaît la personnalité juridique, et auxquelles on confère autant d'attributions de droit public que de droit privé. La Constitution de 2003 indique dans le §3 de l'article 3 que : « *le territoire de l'Etat est organisé en communes, villes et départements. Certaines villes sont déclarées municipales (les villes les plus importantes d'un département ainsi que les chefs-lieux du département) dans les conditions de la loi* » ¹⁴³¹. Ces dispositions sont complétées par la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine, remise en vigueur par le décret-loi n°38 du 22 janvier 1990 ¹⁴³².

¹⁴²⁷ Iorgovan (A.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Atlas Lex, 1994, p. 65.

¹⁴²⁸ Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. All Beck, 2001, p. 52.

¹⁴²⁹ Radu (L.), *Alocarea responsabilităților pentru o furnizare eficientă a serviciilor (L'attribution des responsabilités pour une prestation de services efficace)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 5.

¹⁴³⁰ Dragnea (L.), *Întărirea relațiilor fiscale interguvernamentale - Relațiile între consiliile județene, consiliile locale și autoritățile centrale (Le renforcement des relations fiscales intergouvernementales - Les relations entre les conseils départementaux, les conseils locaux et les autorités centrales)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 26.

¹⁴³¹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 229.

¹⁴³² Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 99.

Les conseils départementaux et communaux ainsi que les maires sont élus au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé. Les conseils départementaux et communaux sont élus au scrutin de liste, tandis que le maire est élu au scrutin uninominal ¹⁴³³.

Le §1 de l'article 119 de la même Constitution du 21 novembre 1991 affirme que « *l'administration publique des unités administrativo-territoriales est fondée sur le principe de l'autonomie locale et de la décentralisation des services publics* » ¹⁴³⁴. Puis, par la modification de la Constitution en 2003, on voit que le §1 de l'article 120 de la Constitution mentionne que « *l'administration publique des unités administrativo-territoriales se fonde sur le principe de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration des services publics* » ¹⁴³⁵. Le transfert des compétences se fait vers les structures administratives élues, aussi bien que vers les structures administratives nommées ¹⁴³⁶.

Les unités administrativo-territoriales sont des personnes juridiques de droit public, ayant une capacité juridique totale et un patrimoine propre. Ces dernières sont des sujets juridiques de droit fiscal, titulaires du code d'enregistrement fiscal et des comptes ouverts aux unités territoriales de la trésorerie et aux unités bancaires ¹⁴³⁷.

Selon le §1 de l'article 106 du Code administratif du 5 juillet 2019, les autorités de l'administration publique des communes, des villes et des municipes (la plupart des villes chefs-lieux des départements) sont les conseils locaux, en tant qu'autorités délibératives, et les maires, en tant qu'organes exécutifs. Les villes chefs-lieux des départements (en général des municipes) sont des collectivités territoriales urbaines ayant un grand nombre d'habitants et une grande importance dans la vie économique, socio-politique, culturelle et scientifique du pays. Les villes chefs-lieux des départements, où les autorités administratives publiques départementales ont leur siège, sont des municipes chefs-lieux de département. Selon ladite loi, les villes chefs-lieux des départements peuvent comporter des sous-divisions administrativo-territoriales. Actuellement, le municipe de Bucarest est organisée en 6 sous-divisions administrativo-territoriales nommées « *secteurs* » ¹⁴³⁸.

Selon le §1 de l'article 148 du Code administratif intitulé « Le maire et l'adjoint-maire », « *les communes, villes et municipes ont un maire et un adjoint-maire, et les municipes chefs-lieux des départements ont un maire et 2 adjoints-maires, élus conformément à la loi* ».

¹⁴³³ Brezoianu (D.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. All Beck, 2004, p. 388.

¹⁴³⁴ Popa (C.-D.), *op. cit.*, p. 14.

¹⁴³⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 235.

¹⁴³⁶ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 75.

¹⁴³⁷ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 231.

¹⁴³⁸ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 230.

Le principe de la décentralisation administrative est développé dans la loi n°339 du 12 juillet 2004, qui a été remplacée par la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006¹⁴³⁹. Selon l'article 2, lettre *l*, de la loi n°195 du 22 mai 2006¹⁴⁴⁰, « *la décentralisation représente le transfert des compétences administratives et financières, du niveau de l'administration publique centrale vers le niveau de l'administration publique locale, ou vers le secteur privé* »¹⁴⁴¹. Alors que la définition, donnée par le Code administratif au §25.x) de l'article 5 du Titre II de la I^{ère} Partie, est la suivante : « *la décentralisation représente le transfert des compétences administratives et financières du niveau de l'administration publique centrale au niveau de l'administration publique des unités administratives et territoriales, ainsi que des ressources financières nécessaires à leur exercice* ». Ensuite, le Code administratif du 5 juillet 2019 consacre les articles 76 à 83 des Chapitres II et III du Titre II de la Partie III au principe de la décentralisation. Les articles 84 à 94 du Titre III de la Partie III du Code administratif sont consacrés au principe de l'autonomie locale. Ainsi, on voit que les principes fondamentaux, les règles générales et le cadre institutionnel pour le déroulement du processus de décentralisation administrative et financière sont précisés dans le Code administratif du 5 juillet 2019. La décentralisation est donc vue comme le système dont les intérêts sont desservis par les autorités librement élues par les citoyens de ces collectivités¹⁴⁴².

Les attributions, qui forment la compétence, tant matérielle¹⁴⁴³ et territoriale¹⁴⁴⁴ que temporelle¹⁴⁴⁵, d'une autorité de l'administration publique sont exercées par les organes de direction et les fonctions publiques¹⁴⁴⁶. Si le législateur faisait une classification des fonctions publiques par rapport à la nature des autorités ou établissements publics, il pourrait identifier des fonctions publiques d'Etat et des fonctions publiques locales¹⁴⁴⁷. En ce qui concerne l'autonomie financière, le législatif a été rigoureux, en règlementant les ressources matérielles

¹⁴³⁹ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 303.

¹⁴⁴⁰ Manda (C.-C), *Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire)*, éd. Universul Juridic, 2008, p. 148.

¹⁴⁴¹ Alexandru (D.), *Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative (Les collectivités locales et leur rôle dans l'espace administratif européen dans le contexte de décentralisation administrative)*, éd. Pro Universitaria, 2013, p. 62.

¹⁴⁴² Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 237.

¹⁴⁴³ *Ratione materiae* désigne la sphère et la nature des attributions d'une autorité de l'administration publique.

¹⁴⁴⁴ *Ratione loci* désigne les limites territoriales dans le cadre desquelles peut agir une autorité de l'administration publique.

¹⁴⁴⁵ *Ratione temporis* désigne les limites de temps entre lesquelles une autorité de l'administration publique peut exercer ses attributions, conformément à la loi.

¹⁴⁴⁶ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 119.

¹⁴⁴⁷ Vedinaș (V.), *Statutul funcționarilor publici - legea nr. 188 din 08 decembrie 1999 (Le statut des fonctionnaires publics - la loi n°188 du 08 décembre 1999)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 57.

et financières dans le Code fiscal adopté par la loi n°571 du 22 décembre 2003, et dans la loi n°273 du 29 juin 2006 concernant les finances publiques locales ¹⁴⁴⁸.

Afin de créer les conditions pour accroître la qualité et l'efficacité des services et du développement local, a été adoptée la décision gouvernementale (HG - en roumain) n°229 du 12 avril 2017, dite la Stratégie Générale de la décentralisation. Cette stratégie a pour objectif principal de transférer de nouvelles compétences du centre vers les collectivités territoriales, notamment la commune et le département. Parmi les avantages de la stratégie générale de décentralisation, nous soulignons le transfert des compétences aux autorités locales, ensemble avec les fonds nécessaires pour les exercer dans les domaines suivants : agriculture, culture, tourisme, environnement, santé, éducation - les activités parascolaires, la jeunesse et le sport ¹⁴⁴⁹.

Il convient d'analyser le cadre politico-constitutionnel de la décentralisation territoriale en Roumanie durant la période actuelle (**Section I**) ainsi que la réglementation du droit local roumain (**Section II**), qui se trouve dans les dispositions constitutionnelles (tant dans la Constitution de 1991, que dans celle de 2003, dans le Chapitre V, intitulé « *L'administration publique* »). Par opposition au droit local, l'administration publique centrale (**Section III**), qui dépend totalement de l'État et du gouvernement, comprend les organes suivantes : les ministères, les autres organes centraux de l'administration publique subordonnés au gouvernement ou aux ministères, leurs services publics déconcentrés, ainsi que les autorités administratives autonomes.

¹⁴⁴⁸ Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 55.

¹⁴⁴⁹ <http://www.monitoruloficial.ro/>, consulté le 20 avril 2017.

Section I : Le cadre politico-constitutionnel de la décentralisation territoriale en Roumanie

Selon les dispositions constitutionnelles, le système de l'administration publique suppose deux éléments fondamentaux : l'administration publique centrale de spécialité dans la Section I, les articles 116 à 119, et l'administration publique locale dans la Section II, les articles 120 à 123, de la Constitution de 2003¹⁴⁵⁰. Quant la Constitution du 21 novembre 1991, elle règlemente l'administration publique locale en 4 articles. Ainsi, l'article 120 évoque *Les principes fondamentaux*, l'article 121, *Les autorités communales et municipales*, l'article 122, *Le conseil départemental*, et l'article 123, *Le préfet*¹⁴⁵¹. Selon la Constitution du 21 novembre 1991 et la loi n°69 du 26 novembre 1991 sur l'administration publique locale, la Roumanie est découpée en unités administratives suivantes : 41 départements ; 97 municipes (il ne s'agit pas des communes mais bien des villes le plus importantes et les chefs-lieux de département) ; 268 villes (y compris les municipes) ; 2.698 communes ; 13.089 villages¹⁴⁵².

A partir de 1998, ont été établies 4 macro-régions de développement (NUTS I) et 8 régions (NUTS II), selon la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) de l'Union européenne¹⁴⁵³. Ces régions ne sont pas des unités administrativo-territoriales, n'ont pas la personnalité juridique, et constituent le résultat d'un accord libre entre les conseils départementaux et locaux. De plus, elles n'ont pas des capacités administratives, mais plutôt le rôle de faciliter la coordination des projets de développement régional¹⁴⁵⁴. Selon la Constitution du 21 novembre 1991, dans la Roumanie post-décembriste, la structure administrative est la suivante :

- L'administration centrale :
 - les organes suprêmes de l'administration publique (le Président et le Parlement) ;
 - les organes centraux de spécialité (les ministères et les autres organes subordonnés au Gouvernement, et les autorités autonomes) ;
 - les établissements centraux subordonnés aux ministères ou aux autorités autonomes (y compris les régies et les sociétés nationales)¹⁴⁵⁵;

¹⁴⁵⁰ Gârleșteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 26.

¹⁴⁵¹ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 257.

¹⁴⁵² Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *Procesul de regionalizare a României și securitate națională (Le processus de régionalisation de la Roumanie et la sécurité nationale)*, éd. Universității Naționale de Apărare « Carol I », 2012, p. 73.

¹⁴⁵³ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 73.

¹⁴⁵⁴ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 74.

¹⁴⁵⁵ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 115.

- L'administration d'Etat dans le territoire :
 - le préfet ;
 - la commission départementale consultative ;
 - les services ministériels et les services des autres organes centraux ;
- L'administration locale :
 - le conseil local (le conseil communal, des villes et des municipales) et le maire ;
 - le conseil départemental et le président du conseil départemental ¹⁴⁵⁶.

Dans les limites de la Constitution, le pouvoir législatif (Parlement) doit déterminer la catégorie des intérêts locaux et établir leur extension, par l'attribution aux collectivités locales des compétences nécessaires pour la gestion de ces intérêts. Ainsi, la reconnaissance constitutionnelle, et/ou légale, de l'autonomie locale doit fonder la configuration des relations inter-administratives, qui confère aux collectivités locales le rôle d'instances administratives privilégiées dans l'accomplissement des tâches publiques ¹⁴⁵⁷. L'article 121 de la Constitution du 29 octobre 2003 mentionne la consécration d'une double nature juridique des autorités communales et municipales, donc la double nature juridique de la commune et de la ville, celle de collectivité locale et d'unité administrative territoriale ¹⁴⁵⁸.

Mais pour bien comprendre les enjeux de l'administration roumaine contemporaine on va analyser l'organisation et le fonctionnement de l'Etat roumain (§1) à la lumière du §1 de l'article 119 de la Constitution du 21 novembre 1991 (§2), révisée le 29 octobre 2003 (§3), dans lequel la décentralisation territoriale ou administrative est vue comme une modalité d'organisation de l'Etat et un transfert des compétences administratives, qui permet aux collectivités territoriales une vraie gestion des affaires locales.

¹⁴⁵⁶ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 263.

¹⁴⁵⁷ Manda (C.-C.), Controlul administrativ în spațiul juridic european : drept administrativ comparat (Le contrôle administratif dans l'espace juridique européen : droit administratif comparé), éd. Lumina Lex, 2005, p. 170.

¹⁴⁵⁸ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 262.

		<p>base dans le secteur budgétaire et sur les indemnités pour les personnes en charge de la dignité publique ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - loi n°189 du 14 octobre 1998 concernant les finances publiques locales ; - la loi n°213 du 17 novembre 1998 concernant la propriété publique et son régime juridique, et d'autres biens d'utilité et d'intérêt public local ; - la loi n°78 du 11 mai 1999, concernant l'approbation de l'Ordonnance du Gouvernement n°120 de 1998 en vue de la ratification par la Roumanie de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales adoptée à Madrid le 21 mai 1980 ; - la ratification par la Roumanie de la Charte européenne de l'autonomie locale par la loi n°199 du 26 novembre 1997 ; - la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°3 du 22 février 2000 sur l'organisation et le déroulement du référendum ; - la loi n°24 du 27 mars 2000 concernant les normes de technique législative pour l'élaboration des actes normatives ; - la loi n°90 du 2 avril 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement et des ministères (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°350 du 6 juillet 2001 concernant l'aménagement du territoire ; - la loi n°351 du 6 juillet 2001 concernant l'approbation du plan de l'aménagement du territoire national ; - l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°35 du 30 janvier 2002 concernant l'approbation du Règlement-cadre pour l'organisation et le fonctionnement des conseils locaux, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°90 du 2 février 2002, approuvé avec modifications par la loi n°673/2002 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°14 du 9 janvier 2003 concernant les partis politiques ; - la loi n°52 du 21 janvier 2003, concernant la transparence décisionnelle dans l'administration publique ;
--	--	--

		<ul style="list-style-type: none"> - la loi n°53 du 24 janvier 2003 concernant le Code du travail ; - l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°53 du 16 août 2002 concernant le statut-cadre de l'unité administrative et territoriale, publié au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°633 du 27 août 2002, approuvé avec modifications par la loi n°96/2003 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°161 du 19 avril 2003, qui concerne certaines mesures pour l'assurance d'une transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans la prévention de la corruption ; - l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n°45 du 5 juin 2003 concernant les finances publiques locales ; - l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°75 du 28 août 2003 concernant l'organisation et le fonctionnement des services publics de publication des moniteurs officiels des unités administratives et territoriales, publié au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°619 du 30 août 2003, approuvé avec modifications par la loi n°534/2003 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019).
<p style="text-align: center;">La révision constitutionnelle du 29 octobre 2003</p>	<p style="text-align: center;">Traian Băsescu (20 décembre 2004 - 21 décembre 2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003 ; - le Code fiscal adopté par la loi n°571 du 22 décembre 2003 ; - le Code de procédure fiscale du 24 décembre 2003, qui a souffert plusieurs modifications : le 24 juin 2004, le 26 septembre 2005, le 31 juillet 2007 ; le 31 décembre 2015, il a été abrogé et remplacé par le Code de procédure fiscale du 1^{er} janvier 2016 ; - la loi n°7 du 18 février 2004 concernant le code de conduite du fonctionnaire public (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale ; - loi n°141 du 30 avril 2004 qui modifie et complète la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale ; - la loi n°315 du 28 juin 2004 concernant le développement régional en Roumanie ; - la loi n°339 du 12 juillet 2004 concernant la décentralisation, abrogée par la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006 ; - la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et la préfecture (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif

		<p>le 5 juillet 2019) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la loi n°393 du 28 septembre 2004 concernant le statut de des élus locaux (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°477 du 8 novembre 2004 concernant le code de conduite des agents contractuels des autorités et des institutions publiques, publié au Journal officiel de la Roumanie, partie I, n°1105 du 26 novembre 2004 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°554 du 7 décembre 2004 concernant le contentieux administratif ; - l'Ordonnance d'urgence du Gouvernement (OUG) n°179 du 14 décembre 2005, modifiée la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet ; - la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006, modifiée et complétée par l'Ordonnance gouvernementale n°42 du 28 juin 2016, publiée dans le Moniteur officiel n°492 du 30 juin 2016 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°54 du 28 juin 2006 concernant le régime des contrats de concession de biens publics, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°569 du 30 juin 2006, approuvée avec modifications par la loi n°22/2007 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°273 du 29 juin 2006 concernant les finances publiques locales ; - la loi n°286 du 6 juillet 2006 (republiée le 20 février 2007) qui modifie et complète la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale ; - la Décision du Gouvernement (HG) n°168 du 14 février 2007 concernant l'approbation des Normes méthodologiques pour l'application de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°54 du 28 juin 2006 concernant le régime des contrats de concession de biens publics, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°146 du 28 février 2007 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°334 du 17 juillet 2006 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales ; - la loi n°33 du 16 janvier 2007 concernant l'organisation et le
--	--	---

	<p style="text-align: center;">Klaus Iohannis (21 décembre 2014 – à présent)</p>	<p>déroulement des élections pour le Parlement européen ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - la ratification par la Roumanie de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires par la loi n°282 du 24 octobre 2007 ; - la loi n°35 du 13 mars 2008 qui modifie la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale ; - l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°17 du 9 mars 2009 concernant la réorganisation de l'appareil de travail du Gouvernement, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n°145 du 9 mars 2009, approuvée avec modifications par la loi n°198/2013, tel que modifiée par la suite (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ; - la loi n°176 du 2 septembre 2010 concernant l'intégrité dans l'exercice des fonctions et des dignités publiques ; - la loi n°113 du 27 mai 2015 qui modifie et complète la loi n°334 du 17 juillet 2006 sur le financement des partis et campagnes électorales ; - la loi n°114 du 19 mai 2015 qui modifie et complète la loi n°14 du 9 janvier 2003 sur les partis politiques ; - la loi n°115 du 19 mai 2015 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale, modifiant la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale, ainsi que complétant la loi n°393 du 28 septembre 2004 sur le statut des élus locaux ; - la loi n°208 du 20 juillet 2015 concernant l'élection du Sénat et de la Chambre des députés, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité électorale permanente ; - la loi n°207 concernant le Code de procédure fiscale du 20 juillet 2015 ; - la loi n°227 concernant le nouveau Code fiscal du 8 septembre 2015 ; - la loi n°288 du 19 novembre 2015 sur le vote par correspondance, modifiant et complétant la loi n°208 du 20 juillet 2015 concernant l'élection du Sénat et de la Chambre des députés, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité électorale permanente ; - la décision gouvernementale (HG - en roumain) n°229 du 12 avril 2017 qui adopte la Stratégie Générale de la décentralisation ; - la loi n°140 de 23 juin 2017 concernant la modification de l'article 55 de la loi n°393 du 28 septembre 2004 ; - la loi n°153 du 28 juin 2017 concernant les salaires du personnel
--	---	---

		<p>payés à partir des fonds publics ;</p> <ul style="list-style-type: none">- la loi n°212 du 25 juillet 2018 pour la modification de la loi sur le contentieux administratif n°554 du 7 décembre 2004 concernant le contentieux administratif ;- la Décision du Gouvernement (HG) n°40 du 3 juin 2019 concernant la modification de la loi n°115 du 19 mai 2015 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale ;- l'adoption du Code administratif par OUG (Ordonnance d'Urgence) n°57 du 3 juillet 2019, publié dans le Moniteur officiel n°0555 le 5 juillet 2019.
--	--	--

		Attention 17 lois concernant l'administration publique locale ont été abrogées par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019 ¹⁴⁵⁹ .
--	--	--

¹⁴⁵⁹ Selon le §2 de l'article 597 de la Partie X du **Code administratif**, 17 lois ont été abrogés :

- la loi n°340/2004 concernant le préfet et l'institution du préfet, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°225 du 24 mars 2008, tel que modifiée et complétée ;
- la loi n°188/1999 concernant le statut des fonctionnaires, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°365 du 29 mai 2007, tel que modifiée et complétée ;
- la loi n°90/2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement roumain et des ministères, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°164 du 2 avril 2001, tel que modifiée et complétée ;
- l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°17/2009 concernant l'établissement de mesures pour la réorganisation de l'appareil de travail du Gouvernement, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n°145 du 9 mars 2009, approuvée avec modifications par la loi n°198/2013, tel que modifiée par la suite ;
- la loi sur l'administration publique locale n°215/2001, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°123 du 20 février 2007, tel que modifiée et complétée ;
- l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°35/2002 concernant l'approbation du règlement cadre pour l'organisation et le fonctionnement des conseils locaux, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°90 du 2 février 2002, approuvée avec modifications par la loi n°673/2002 ;
- l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°53/2002 concernant le statut-cadre de l'unité administrative et territoriale, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°633 du 27 août 2002, approuvée avec modifications par la loi n°96/2003 ;
- la loi n°393/2004 concernant le statut des élus locaux, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°912 du 7 octobre 2004, tel que modifiée et complétée ;
- la loi-cadre de la décentralisation n°195/2006, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°453 du 25 mai 2006, tel que modifiée et complétée ;
- l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°32/1998 concernant l'organisation du cabinet du dignitaire de l'administration publique centrale, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°42 du 30 janvier 1998, approuvé avec modifications par la loi n°760/2001, tel que modifiée et complétée ;
- la loi n°7/2004 concernant le code de conduite des fonctionnaires, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°525 du 2 août 2007 ;
- la loi n°477/2004 concernant le code de conduite des agents contractuels des autorités et des institutions publiques, publiée au Journal officiel de la Roumanie, partie I, n°1105 du 26 novembre 2004 ;
- les articles n°3-4, 8-10, 12, 14-16, 18-27 et l'annexe de la loi n°213/1998 concernant les biens de la propriété publique, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°448 du 24 novembre 1998, tel que modifiée et complétée ;
- le décret n°478/1954 concernant les dons faits à l'État, publiée dans le Bulletin officiel n°46 du 10 décembre 1954 ;
- l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°54/2006 concernant le régime des contrats de concession de biens publics, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°569 du 30 juin 2006, approuvée avec modifications par la loi n°22/2007 ;
- la Décision du Gouvernement (HG) n°168/2007 concernant l'approbation des Normes méthodologiques pour l'application de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°54/2006 concernant le régime des contrats de concession de biens publics, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°146 du 28 février 2007 ;
- 180 jours après l'entrée en vigueur du présent code, sera abrogée l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°75/2003 concernant l'organisation et le fonctionnement des services publics de publication des moniteurs officiels des unités administratives et territoriales, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°619 du 30 août 2003 et approuvée avec modifications par la loi n°534/2003.

§1 : L'organisation et le fonctionnement de l'Etat national, unitaire et démocratique roumain

La Constitution de la Roumanie établit l'autonomie locale et la décentralisation, comme principes fondamentaux de l'administration publique locale ¹⁴⁶⁰. En ce qui concerne la décentralisation administrative, la personnalité juridique est reconnue aux unités administrativo-territoriales, ainsi que l'existence des autorités publiques qui les représentent et gèrent leurs biens et ressources financières ¹⁴⁶¹.

L'adoption de la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale, de la loi n°24 du 12 avril 1996 qui modifie la loi n°69 du 26 novembre 2001, et de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale ¹⁴⁶² qui abroge la loi n°69 du 26 novembre 2001, puis, du Code administratif le 5 juillet 2019 qui abroge la loi n°215 du 23 avril 2001 de la loi n°215 du 23 avril 2001, représentent, sur le plan législatif, les instruments juridiques principaux, qui assurent l'organisation et le fonctionnement de l'administration des collectivités locales. Ainsi, selon le §10j de l'article 5 du Titre II du Code administratif (ancien §1 de l'article 3 de la loi n°215 du 23 avril 2001 ¹⁴⁶³), l'autonomie locale est définie comme « *le droit et la capacité effective des autorités de l'administration publique locale de solutionner et de gérer, au nom et dans l'intérêt des collectivités locales qu'elles représentent, les affaires publiques dans les conditions de la loi* ». Cette définition se trouve aussi dans l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale ; au niveau national, le principe de l'autonomie locale est identique au principe européen, défini par le législateur roumain dans le Code administratif et les anciennes lois sur l'administration publique locale ¹⁴⁶⁴. La reconnaissance des affaires publiques locales suppose l'existence de moyens de réalisation comme : le patrimoine propre, les fonctionnaires qui gèrent les affaires publiques, une certaine autonomie financière fondée sur l'existence d'un budget propre ¹⁴⁶⁵.

Selon le §3 de l'article 84 du Code administratif (ancien §1 de l'article 4 de la loi n°215 du 23 avril 2001) ¹⁴⁶⁶, l'autonomie locale est seulement administrative et financière, mais pas politique. De ce fait, selon le §2 de l'article 75 du Code administratif, l'application des

¹⁴⁶⁰ Mantescu (D.) et Cojoc (M.), *Finanțele publice locale în România (Les finances publiques locales en Roumanie)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 11.

¹⁴⁶¹ Vasilescu (B.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 237.

¹⁴⁶² Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 54.

¹⁴⁶³ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 245.

¹⁴⁶⁴ Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 57.

¹⁴⁶⁵ Manda (C.-C.), *Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire)*, éd. Universul Juridic, 2008, p. 215.

¹⁴⁶⁶ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 36.

principes, applicables à l'administration publique locale et affirmés au §1, ne peut pas affecter le caractère d'Etat national, souverain et indépendant, unitaire et indivisible de la Roumanie. Les autorités de l'administration publique, qui veillent à la réalisation de l'autonomie locale, dans les communes et villes, sont les conseils locaux, communaux et municipaux, en tant qu'organes délibératifs, et les maires en tant qu'organes exécutifs ¹⁴⁶⁷.

Etant la forme d'auto-gestion administrative la plus efficace ¹⁴⁶⁸, l'autonomie locale a trois composantes inter-dépendantes : l'autonomie décisionnelle (pour effectuer les dépenses) ; l'autonomie patrimoniale (les patrimoines des autorités administratives locales) ; et l'autonomie financière (l'assurance de ressources financières) ¹⁴⁶⁹.

Selon le §1 de l'article 110 du Code administratif (l'ancien §1 de l'article 5 de la loi n°215 du 23 avril 2001) ¹⁴⁷⁰, les autorités publiques locales exercent des compétences exclusives, partagées et déléguées. Le §2 de l'article 78 du Code administratif prévoit que les autorités de l'administration publique centrale consultent, avant d'adopter une décision, les structures associatives des autorités publiques locales, pour tous les problèmes concernés : « À toutes les étapes du processus de transfert de compétences, comme prévu au §1, il est obligatoire de consulter les structures associatives des autorités de l'administration publique locale ».

La loi n°351 du 6 juillet 2001 concernant l'aménagement du territoire, prévoit la création d'une série de règles pour la hiérarchisation des collectivités territoriales, selon les échelons suivants :

- échelon 0 - la capitale Bucarest, municipe (ville chef-lieu de département) d'importance européenne ;
- échelon 1 - municipales (toutes les villes chefs-lieux de départements) d'importance nationale, avec influence au niveau européen ;
- échelon 2 - municipales (villes les plus importantes d'autres que les chefs-lieux de départements) d'importance inter-départementale, départementale ou ayant le rôle d'équilibre entre les collectivités territoriales ;
- échelon 3 – villes ;
- échelon 4 - villages chefs-lieux de la commune ;

¹⁴⁶⁷ Brezoianu (D.), Drept administrativ : partea specială (Droit administratif : la partie spéciale), Editura Universității Titu Maiorescu, 2002, p. 123.

¹⁴⁶⁸ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 296.

¹⁴⁶⁹ Mantescu (D.) et Cojoc (M.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁴⁷⁰ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 36.

- échelon 5 - villages appartenant aux communes et villages appartenant aux villes chefs-lieux de département ou aux villes ¹⁴⁷¹.

Nous soulignons que toutes les lois sur l'administration publique locale ont leur source d'existence dans la loi fondamentale, la Constitution de 21 novembre 1991, révisée en 2003. À présent va être dressé un état des lieux des dispositions constitutionnelles concernant l'administration publique roumaine après la chute du communisme.

§2 : La Constitution du 21 novembre 1991

Le §1 de l'article 2 de la Constitution du 21 novembre 1991 déclare que « *la souveraineté nationale appartient au peuple roumain, qui l'exerce par ses organes représentatifs et par référendum* » ¹⁴⁷².

Le Titre III, intitulé « *Les autorités publiques* » de la Constitution de 1991 donne une définition du Parlement, dans la section « *l'organisation et le fonctionnement* ». L'article 1 définit le Parlement comme « *l'organe représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative du pays* » ¹⁴⁷³.

Le Conseil législatif, créé à partir de l'article 79 de la Constitution, est l'organe consultatif de spécialité du Parlement, qui approuve les projets des actes normatifs en vue de l'unification et de la coordination des législations ¹⁴⁷⁴. De plus, selon le §1 de l'article 115 de la loi fondamentale « *le Parlement peut adopter une loi spéciale pour habiliter le Gouvernement à émettre des ordonnances d'urgence dans des domaines qui ne font pas l'objet des lois organiques* ». Étant adoptées sur la base de la délégation législative et permises par la Constitution, les ordonnances ne sont pas des actes d'exécution des lois, c'est-à-dire des actes administratifs, mais bien des actes pris pour remplacer la loi, ayant la même force juridique que la loi. Le §6 du même article de la loi fondamentale précise que « *les ordonnances d'urgence* ¹⁴⁷⁵ *ne peuvent pas être adoptées dans le domaine des lois constitutionnelles, ne peuvent pas atteindre le régime des institutions fondamentales de l'Etat, comme les libertés, les droits, les obligations prévues par la Constitution, les droits*

¹⁴⁷¹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 230.

¹⁴⁷² Popa (C.-D), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 145.

¹⁴⁷³ Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. All Beck, 2001, p. 261.

¹⁴⁷⁴ Moțiu (E.-I.), *Autoritățile administrației centrale autonome în lumina Constituției și a legislației în vigoare (Les autorités de l'administration centrale autonome à la lumière de la Constitution et de la législation en vigueur)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°3, p. 79.

¹⁴⁷⁵ L'acronyme en roumain est OUG (Ordonanța de Urgență a Guvernului).

*électoraux, et ne peuvent pas viser des mesures de passage forcé (sans une décision définitive d'un juge) de certains biens dans la propriété publique »*¹⁴⁷⁶.

Un autre rôle du Parlement réside dans les dispositions du §1 de l'article 58 et de la lettre *i* du §2 de l'article 65 de la Constitution de 1991, où on lit que l'Ombudsman est nommé dans les deux chambres du Parlement, pour une durée de 5 ans, renouvelable une seule fois¹⁴⁷⁷.

Selon la conception du Professeur Antonie Iorgovan, la Constitution du 21 novembre 1991 se remarque par l'utilisation du syntagme « *autorité publique* », qui a plusieurs significations, mais elle utilise aussi d'autres expressions qui s'identifient à la notion d'autorité publique, comme : *service public* dans le §5 de l'article 31 ; *établissement* dans le §2 de l'article 32 ; *établissement public* dans le §5 de l'article 135; *les établissements de la République* dans le §1 de l'article 151 ; *régie autonome* dans le §5 de l'article 135; *organe* dans le §1 de l'article 110 et le §2 de l'article 115¹⁴⁷⁸.

La Constitution du 21 novembre 1991 a aussi règlementé les propriétés publiques et privées comme des institutions fondamentales. De plus, les lois sur l'administration publique locale, comme l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 ou bien l'actuel Code administratif, établissent la compétence matérielle exclusive des conseils locaux et départementaux dans l'administration du domaine public et privé des communes, villes et départements. Dans les deux législations, on trouve défini le patrimoine de l'unité administrativo-territoriale comme étant constitué des biens mobiliers¹⁴⁷⁹ et immobiliers¹⁴⁸⁰, qui appartiennent au domaine

¹⁴⁷⁶ Moțiu (E.-I.), *Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome (Des éléments caractéristiques des autorités administratives autonomes)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°2, p. 60.

¹⁴⁷⁷ Moțiu (E.-I.), *Autoritățile administrației centrale autonome în lumina Constituției și a legislației în vigoare (Les autorités de l'administration centrale autonome à la lumière de la Constitution et de la législation en vigueur)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°3, p. 78.

¹⁴⁷⁸ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 255.

¹⁴⁷⁹ Selon l'article 472 du Code civil roumain, « *Les biens sont mobiles par nature, ou par la loi* ». Ensuite, l'article 473 indique qu'ils sont mobiles par nature, les corps qui « *peuvent être transportés d'un endroit à un autre, ceux qui se déplacent comme des animaux, ainsi que ceux qui ne peuvent être enlevés du lieu que par des puissances étrangères, comme sont les choses inanimées* » ; l'article 474 du même code dispose que sont biens mobiles par la loi, « *les obligations et les actions qui ont comme objet des montants considérables à payer ou des effets mobiliers, des actions ou des participations dans des sociétés financières, commerciales ou industrielles, même lorsque le capital de ces sociétés est constitué de biens immobiliers* ».

¹⁴⁸⁰ Les biens immobiliers sont les choses qui ont un règlement fixe et stable et qui, par conséquent, ne peuvent pas être déplacées d'un endroit à un autre sans perdre leur destination ou leur identité d'origine. L'article 537 du Code civil roumain, intitulé « *Biens immobiles du Code civil roumain* », mentionne que, sont des biens immobiliers « *les terres, les sources et les cours d'eau, les plantations enracinées, les constructions et tout autre terrassement permanent, plates-formes et autres installations pour l'exploitation des ressources sous-marines sur le plateau continental, ainsi que tout ce qui naturel ou artificiel, et incorporé avec un caractère permanent* ».

public ou au domaine privé des unités administrativo-territoriales, et également des « *droits et les obligations à caractère patrimonial* »¹⁴⁸¹.

Selon le §3 de l'article 117 de la Constitution de 1991 « *les autorités administratives autonomes peuvent être créées par une loi organique* »¹⁴⁸². Selon le §2 de l'article 122 de la Constitution du 21 novembre 1991, les services publics décentralisés des ministères et des autres organes centraux sont qualifiés de services de l'Etat dans le territoire¹⁴⁸³. Le §1 de l'article 135 de la Constitution de 1991 mentionne la tâche de l'Etat de protéger la propriété comme élément indispensable à l'économie de marché¹⁴⁸⁴, et le §3 de l'article 135 de la loi fondamentale, qui est devenu §2 de l'article 136 après la révision du 29 octobre 2003, mentionne que la propriété publique n'appartient qu'à l'Etat et aux unités administrativo-territoriales¹⁴⁸⁵.

Selon l'article 140 de la Constitution de 1991 et l'article 1 de la loi n°94 de 8 septembre 1992 concernant l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes, la Cour des Comptes est l'établissement suprême de contrôle financier des ressources financières de l'Etat et du secteur public¹⁴⁸⁶.

Si la Constitution de 1991 règlemente le régime de toutes les institutions fondamentales de l'Etat, la Constitution de 2003, ci-après analysée, contient 156 articles répartis en 8 titres : « Principes généraux » (Titre I) ; « Droits fondamentaux, libertés et devoirs » (Titre II) ; « Autorités publiques » (Titre III) ; « Economie et finances publiques » (Titre IV) ; « Cour constitutionnelle » (Titre V) ; « Intégration euro-atlantique » (Titre VI) ; « Révision de la Constitution » (Titre VII) ; « Dispositions finales et transitoires » (Titre VIII).

§3 : La révision Constitutionnelle du 29 octobre 2003

Dans la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003, il y a un changement important : l'ajout du principe de la déconcentration des services publics au texte de 1991.

Cet ajout était nécessaire, puisque l'administration publique locale est effectuée au niveau des départements et des localités (communes, villes, municipes), et implique à son tour un règlement sur le territoire des organismes spécialisés, donc une déconcentration des

¹⁴⁸¹ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011, p. 80.

¹⁴⁸² Moțiu (E.-I.), *op. cit.*, p. 59.

¹⁴⁸³ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 263.

¹⁴⁸⁴ Iorgovan (A.), *Tratat de drept administrativ. Vol II : Forme de realizare a administrației publice (Traité de droit administratif. Vol II : Formes de réalisation de l'administration publique)*, éd. All Beck, 2005, p. 165.

¹⁴⁸⁵ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 166.

¹⁴⁸⁶ Moțiu (E.-I.), *op. cit.*, p. 78.

services vers les collectivités territoriales ; ce qui ne s'opère pas que dans la « capitale du département », mais bien évidemment aussi dans les collectivités territoriales aux alentours ou, le cas échéant, dans les villages. Ce principe devait donc être expressément inscrit dans le texte de la Constitution. Si, le principe de décentralisation des services publics, inscrit dans la Constitution de 1991, incluait également mais implicitement la déconcentration, l'ajout explicite du principe de déconcentration dans la révision constitutionnelle de 2003 supprime tout doute.

Selon le §3 de l'article 3 de la Constitution de 2003, le territoire d'Etat est découpé en communes, villes et départements ¹⁴⁸⁷. L'article 4 de la Constitution consacre le principe, selon lequel « *l'Etat a comme fondement l'unité du peuple roumain et la solidarité de ses citoyens* » ¹⁴⁸⁸.

Le §3 de l'article 20 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale précisait que certaines villes peuvent être déclarées municipales (les villes les plus importantes en plus de toutes les villes chefs-lieux de département). La même réglementation législative est reprise au §3 de l'article 95 du Code administratif : « *certaines villes sont déclarées municipales dans les conditions de la loi* ». Ces unités administrativo-territoriales ont la personnalité juridique et des organes propres de direction (les conseils locaux et les maires), qui s'occupent des problèmes d'intérêt local ¹⁴⁸⁹.

Selon le §2 de l'article 11 de la Constitution de 2003, la Charte européenne de l'autonomie locale, ratifiée par la Roumanie dans la loi n°199 du 26 novembre 1997 ¹⁴⁹⁰, fait partie du droit interne ; les législations et réglementations doivent se concilier avec elle ¹⁴⁹¹.

Selon le §1 de l'article 16 de la Constitution de 2003, « *les citoyens sont égaux devant la loi et devant les autorités publiques, sans privilèges et sans discriminations* » ¹⁴⁹².

L'article 109 de la Constitution de 2003 parle de la responsabilité politique du Gouvernement et de la responsabilité pénale des membres du Gouvernement ¹⁴⁹³.

Selon le §1 de l'article 117 de la Constitution, une décision du Gouvernement doit être considérée comme une loi ¹⁴⁹⁴. Selon le §3 de l'article 117 de la Constitution de 2003, les

¹⁴⁸⁷ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2010, p. 35.

¹⁴⁸⁸ Alexandru (D.), Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative (Les collectivités locales et leur rôle dans l'espace administratif européen dans le contexte de décentralisation administrative), éd. Pro Universitaria, 2013, p. 59.

¹⁴⁸⁹ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 33.

¹⁴⁹⁰ Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011, p. 245.

¹⁴⁹¹ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 36.

¹⁴⁹² Brezoianu (D.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. All Beck, 2004, p. 15.

¹⁴⁹³ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 461.

¹⁴⁹⁴ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 12.

autorités administratives autonomes ne peuvent être créées que par une loi organique. Ainsi, le Parlement peut créer certaines autorités de spécialité de l'administration publique centrale, subordonnées aux ministères ¹⁴⁹⁵. Même si ces entités sont, de par leur nature juridique, des autorités administratives, elles ne se subordonnent ni au Gouvernement, ni aux ministères ou aux autres organes centraux de spécialité de l'administration publique. Ces autorités administratives autonomes sont : l'Avocat du peuple, la Cour Constitutionnelle, la Cour des Comptes, le Conseil législatif, le Conseil suprême de la défense nationale, le Conseil économique et social ¹⁴⁹⁶, le Conseil Supérieur de la Magistrature ¹⁴⁹⁷.

Dans le §1 de l'article 121 de la Constitution de 2003, il est indiqué que « *les autorités de l'administration publique qui travaillent à l'autonomie locale des communes et des villes, sont les conseils élus et les maires élus dans les conditions de la loi* ». L'attribution générale de celles-ci est, selon le §2 de l'article 121 de la loi fondamentale, « *de résoudre les tâches publiques des communes et des villes* ». Ces autorités fonctionnent et exercent leur activité comme des autorités administratives autonomes ¹⁴⁹⁸.

On va se pencher, à présent, sur la construction de l'administration publique roumaine sur les principes et les conceptions de la décentralisation et de l'autonomie locale, à travers le droit local.

¹⁴⁹⁵ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 29.

¹⁴⁹⁶ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 189.

¹⁴⁹⁷ Le Conseil supérieur de la magistrature a pour rôle de garantir l'indépendance des magistrats de l'ordre judiciaire par rapport au pouvoir exécutif. Dans le régime roumain, qui est parlementaire ou semi-présidentiel, le pouvoir exécutif est bicéphale, étant composé du chef de l'État et du Gouvernement.

¹⁴⁹⁸ Gârleșteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 217.

Section II : Le droit local en Roumanie dans la période contemporaine

La Constitution de la Roumanie du 29 octobre 2003, ainsi que toutes les lois sur l'administration publique locale, établissent que l'administration publique locale est une structure de l'administration publique dotée d'une nature juridique spéciale, puisqu'elle se soumet à la volonté des électeurs locaux, et constituée par des autorités administratives autonomes élues : le conseil local, le maire, le conseil départemental, et le président du conseil départemental. Ces derniers exercent, dirigent et résolvent les affaires publiques locales, sous le contrôle légal des autorités de l'Etat ¹⁴⁹⁹.

L'administration publique locale est une activité complexe, générale ou spécialisée, qui est exercée au niveau des circonscriptions administrativo-territoriales par les autorités publiques locales, élues ou nommées, dont l'exercice du pouvoir public s'accomplit dans le cadre de la seule circonscription donnée ¹⁵⁰⁰. Comme partie distincte du système de l'administration publique, la construction de l'administration locale est un type de décentralisation administrative à valeur politique et administrative ¹⁵⁰¹.

La structure fonctionnelle du système de l'administration publique est inséparablement liée à la structure territoriale, parce que son existence dépend de cette implantation territoriale ¹⁵⁰².

L'autorité locale reste responsable de l'assurance du service public et de sa qualité, indépendamment de la solution choisie pour la prestation des services ¹⁵⁰³.

La première loi des finances publiques locales après la chute du communisme, la loi n°189 du 14 octobre 1998 ainsi que l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n°45 du 5 juin 2003, ont représenté un moment de référence dans la réalisation d'une autonomie financière réelle des autorités publiques locales ¹⁵⁰⁴. De plus, il faut souligner que, depuis 2000, l'établissement, le contrôle et la collecte des impôts et taxes locales sont effectués par les

¹⁴⁹⁹ Manda (C.-C.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 147.

¹⁵⁰⁰ Corbeanu (I.), Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire), éd. Lumina Lex, 2010, p. 311.

¹⁵⁰¹ Negoită (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et science administrative), éd. Atlas Lex, 1993, p. 49.

¹⁵⁰² Negoită (A.), *op. cit.*, p. 54.

¹⁵⁰³ Radu (L.), *Alocarea responsabilităților pentru o furnizare eficientă a serviciilor (L'attribution des responsabilités pour une prestation de services efficace)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 6.

¹⁵⁰⁴ Măntescu (D.) et Cojoc (M.), *Finanțele publice locale în România (Les finances publiques locales en Roumanie)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 8.

autorités de l'administration publique locale ¹⁵⁰⁵. Dans le but d'assurer l'autonomie locale, les autorités de l'administration publique locale ont le droit de créer et de percevoir des impôts et taxes locales, d'élaborer et d'approuver les budgets locaux des communes, des villes, des municipales (villes les plus importantes plus toutes les villes chefs-lieux du département) et des départements, dans les conditions fixées par la loi ¹⁵⁰⁶. Par exemple, chaque année pour l'adoption de la loi du budget d'Etat, le Gouvernement accorde un pourcentage aux collectivités locales. Pour l'année 2020, les collectivités locales ont reçu *via* la loi du budget d'Etat la possibilité de retenir 65% d'entre les taxes et impôts locaux.

En ce qui concerne le patrimoine et les finances, la décentralisation territoriale augmente le nombre des collectivités locales qui ont leur patrimoine et budget propres, ce qui rend difficile la réalisation d'un contrôle efficace de l'utilisation de l'argent public ¹⁵⁰⁷.

Selon la loi n°273 du 29 juin 2006 concernant les finances publiques locales, les autorités de l'administration publique locale peuvent approuver les contrats ou les emprunts internes et externes, à court, moyen ou long terme, pour la réalisation des investissements publics d'intérêt local et la gestion de la dette publique locale ¹⁵⁰⁸.

On souligne aussi que le domaine public d'intérêt local ou départemental comprend tous les biens, qui, selon la loi ou par leur nature, sont destinés à l'utilité publique, sont d'utilisation ou d'intérêt public, et n'ont pas été déclarés d'intérêt national ¹⁵⁰⁹. Le deuxième élément qui compose le patrimoine des collectivités locales est le domaine privé. Il rassemble tous les biens mobiliers et immobiliers qui ne sont pas compris dans le domaine public de l'Etat ou des unités administrativo-territoriales, et qui n'appartiennent pas aux personnes physiques ou juridiques particulières ¹⁵¹⁰.

Il convient d'analyser les principes fondamentaux de l'administration publique locale (§1) qui sont affirmés dans les textes de la Constitution révisée et dans le Code administratif du 5 juillet 2019 ; et le rôle des minorités ethniques dans le processus de la décentralisation territoriale dans la période contemporaine (§2).

¹⁵⁰⁵ Mantescu (D.) et Cojoc (M.), *op. cit.*, p. 10.

¹⁵⁰⁶ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 246.

¹⁵⁰⁷ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011, p. 13.

¹⁵⁰⁸ Mantescu (D.) et Cojoc (M.), *op. cit.*, p. 14.

¹⁵⁰⁹ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *op. cit.*, p. 69.

¹⁵¹⁰ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *op. cit.*, p. 75.

§1 : Les principes de l'organisation et du fonctionnement de l'Etat et de l'administration publique dans la période contemporaine

L'administration d'Etat et l'administration locale constituent l'administration publique¹⁵¹¹. Selon le §1 de l'article 120 de la Constitution de 2003 et le §1 de l'article 75 du Code administratif, l'administration publique locale s'organise et fonctionne selon les principes suivants : la décentralisation, l'autonomie locale, la déconcentration des services publics, l'éligibilité des autorités de l'administration publique locale, la légalité et la consultation des citoyens dans la solution des problèmes locaux d'intérêt spécial¹⁵¹², le principe de la coopération, de la responsabilité. L'initiative des citoyens au niveau des unités administrativo-territoriales a été introduite par la loi n°141 du 30 avril 2004, pour modifier et ratifier la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale¹⁵¹³.

Selon l'article 76 du Titre II, intitulé « La décentralisation » du Code administratif, les principes fondamentaux, dans le processus de la décentralisation, sont les suivants :

- « *le principe de subsidiarité, qui consiste dans l'exercice des compétences par l'autorité de l'administration publique locale située au niveau administratif le plus proche du citoyen, et qui dispose de la capacité administrative nécessaire ;*

- *le principe d'assurance des ressources adéquates aux compétences transférées ;*

- *le principe de la responsabilité des autorités de l'administration publique locale par rapport à leurs compétences respectives, et qui impose l'obligation de réaliser les standards de qualité et de coûts dans l'alimentation des services publics et d'utilité publique ;*

- *le principe d'assurance d'un processus de décentralisation stable, prédictible et fondé sur des critères et règles objectifs, qui ne contraignent pas l'activité des autorités de l'administration publique locale, et qui ne limitent pas l'autonomie financière locale ;*

- *le principe de l'équité, qui consiste à assurer l'accès de tous les citoyens aux services publics »*¹⁵¹⁴.

De plus, dans l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale, se trouvait aussi le principe de contrainte budgétaire, qui interdit l'utilisation par les autorités de l'administration publique centrale des transferts spéciaux ou des subventions pour la couverture des budgets locaux¹⁵¹⁵.

¹⁵¹¹ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 111.

¹⁵¹² Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 34.

¹⁵¹³ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 296.

¹⁵¹⁴ Le Code administratif du 5 juillet 2019.

¹⁵¹⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 237.

Dans la première loi adoptée après la chute du communisme sur l'administration publique locale n°69 du 26 novembre 1991, l'organisation de l'administration publique locale avait comme fondement le principe de l'autonomie locale ¹⁵¹⁶.

Les bénéficiaires des compétences, à la suite du processus de la décentralisation territoriale, doivent être élus et pas nommés par le centre. Cette obligation indirecte est imposée compte tenu du cadre constitutionnel actuel. Avant la révision constitutionnelle de 2003, l'acte fondamental rappelait uniquement le principe de la décentralisation des services publics dans le §1 de l'article 119. Ainsi, la décentralisation comprise par le constituant roumain de 1991, en ne définissant pas l'institution de la déconcentration, impliquait automatiquement un transfert de compétences à la fois aux structures administratives élues et aux structures nommées. Le cadre constitutionnel actuel implique, par exemple, que les structures de direction des universités, donc des services publics d'intérêt national, résultent d'un processus d'élections ; la nomination directe des recteurs par le ministère compétent est incompatible avec le principe de la décentralisation, et toute disposition légale établissant un tel droit est inconstitutionnel. Selon la Constitution du 29 octobre 2003, la direction des services publics d'intérêt national (par exemple la direction des universités) doit être élue, et la nomination directe par le ministère de ressort des recteurs étant incompatible avec le principe de la décentralisation, chaque disposition légale qui instituerait ce droit serait anticonstitutionnelle ¹⁵¹⁷. Pour définir la modalité d'attribution des compétences locales, le législateur national a introduit dans toutes les lois concernant l'administration publique locale, le principe de subsidiarité, - en plus du principe de l'autonomie locale et de la décentralisation -, « conception provenant du droit européen » ¹⁵¹⁸. Dans la réglementation en vigueur, le Code administratif, le principe de subsidiarité se trouve mentionné deux fois dans l'exposé des motifs, ensuite à la lettre *a* de l'article 76, intitulé « *Les principes du processus de la décentralisation* », et au §1 de l'article 77, intitulé « *Les règles concernant le processus de la décentralisation* ».

La centralisation ou la concentration (**A**) est le système administratif qui implique une étroite dépendance des autorités locales à l'autorité centrale, donc exécutive, qui nomme les autorités de l'administration publique locale. De plus, tant la Constitution révisée que la loi n°215 de 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale (abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019), présentent les six principes fondamentaux de

¹⁵¹⁶ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 67.

¹⁵¹⁷ Gârleşteanu (G.), *op. cit.*, p. 76.

¹⁵¹⁸ Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 63.

l'administration publique locale roumaine : le principe de la décentralisation, de l'autonomie locale, de la déconcentration des services publics (**B**), de l'éligibilité des autorités de l'administration publique locale, de la légalité et de la consultation des citoyens sur des questions locales d'intérêt particulier. L'application de ces principes ne peut affecter le caractère national, unitaire et indivisible de la Roumanie. *In fine*, il convient d'opérer une distinction entre le principe de la décentralisation et le principe de l'autonomie locale (**C**).

A) Le principe de la centralisation

Le passage d'un régime totalitaire caractérisé par un centralisme excessif vers un régime démocratique et décentralisé suppose des transformations essentielles d'organisation de la société en diminuant le degré de la centralisation et en favorisant la recherche d'un degré de la décentralisation adéquate pour l'Etat roumain. Ainsi, ce passage concerne tant le transfert des attributions que l'exécution effective de celle-ci ¹⁵¹⁹.

Ce système est caractérisé par l'idée d'autorité, et le pouvoir administratif imprime une seule et unique direction à tout le territoire, ne laissant aucun pouvoir de décision aux citoyens ¹⁵²⁰. Ainsi, sur le plan organisationnel, la centralisation implique la subordination hiérarchique des autorités locales aux autorités centrales et la nomination des fonctionnaires publics à la direction des autorités locales par les autorités centrales. Pour toute initiative, les autorités locales sont responsables devant les autorités centrales. Sur le plan fonctionnel, la centralisation implique l'élaboration de l'acte de décision et sa mise en exécution par les autorités centrales ¹⁵²¹.

Au début, la centralisation et la décentralisation n'ont pas été des notions juridiques. Elles exprimaient plutôt les tendances de la politique administrative, liées à l'histoire, au régime constitutionnel et aux besoins pratiques ¹⁵²².

Le démocratisme de l'administration publique n'exclut pas une certaine centralisation, donc une certaine subordination entre les organes de l'administration publique. Dans l'activité des organes de l'administration publique, la centralisation et l'autonomie représentent la garantie de meilleurs résultats. La centralisation assure l'unité, la cohésion dans l'activité des organes de l'administration publique, et mène à la réalisation des intérêts généraux de la

¹⁵¹⁹ Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (I), *Studii de drept românesc (Études de droit roumain)*, 1991, n°3-4, p.143.

¹⁵²⁰ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 138.

¹⁵²¹ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 26.

¹⁵²² Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 298.

société par la subordination des organes inférieurs aux organes supérieurs ¹⁵²³. Ainsi, la centralisation est vue comme le rapport naturel entre le pouvoir central et le pouvoir local, le contraire de la centralisation étant la défaillance de ce rapport, ce qui n'est pas possible ¹⁵²⁴.

Parmi les plus importants désavantages de la centralisation, on énumère :

- la centralisation, qui érode les structures de l'Etat et le détourne de la réalisation de ses missions fondamentales, affectant directement les rapports au niveau de la société civile ;

- les intérêts locaux du système centralisé ne peuvent être satisfaits, d'une part, à cause de la grande distance entre le centre qui décide et la province, amenant la méconnaissance de ces intérêts ; d'autre part, même si le centre connaît bien ces intérêts, ils ne se retrouvent pas dans les actes adoptés au niveau central à cause de leur caractère général, incompatible avec la multitude des intérêts locaux ;

- la direction centralisée implique un seul centre décisionnel, assailli par une multitude de charges qui doivent être règlementées, et au sujet desquelles les structures subordonnées ne peuvent pas se prononcer, ce qui entraîne un retard et une superficialité dans leur traitement ;

- le système centralisé a comme fondement la nomination des fonctionnaires publics du haut vers le bas, par le centre étatique, tandis que l'électorat n'a aucune initiative et ne peut participer, même indirectement à la gestion des affaires qui le concerne ¹⁵²⁵.

La centralisation implique, en premier lieu, la subordination entre les autorités de l'administration publique ; elle se réalise en fonction de la compétence des organes entre lesquels s'établissent les relations de subordination. La subordination verticale s'applique aux organes ayant la même compétence matérielle, mais une compétence territoriale différente : l'organe avec la compétence territoriale plus restreinte doit se subordonner aux organes avec la compétence territoriale plus large. La subordination horizontale s'applique aux organes ayant la même compétence territoriale, mais une compétence matérielle différente. Ainsi, les organes de spécialité se subordonnent à l'organe de compétence matérielle générale de même niveau, telle que la subordination des ministères au Gouvernement. Il faut préciser qu'il existe aussi une double subordination, notamment les organes qui se trouvent sous l'autorité des organes centraux, qui sont organisés et exercent leur activité dans les unités administrativo-

¹⁵²³ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 17.

¹⁵²⁴ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 299.

¹⁵²⁵ Gârleşteanu (G.), *op. cit.*, p. 31.

territoriales : les inspectorats scolaires, les directions de la santé, etc. Dans ce cas, la subordination se fait tant à l'égard des préfets que du ministère de tutelle ¹⁵²⁶.

L'Etat centralisé admet l'existence des collectivités locales comme personnes juridiques, qui ont des exigences spécifiques et des ressources propres, mais c'est lui qui nomme et dirige les fonctionnaires qui administrent les collectivités locales ¹⁵²⁷.

L'organisation centralisée de l'administration publique représente le système administratif, dont l'exercice des attributions par les autorités administratives est soumis, directement ou indirectement, au pouvoir hiérarchique de l'autorité exécutive. Cela implique un contrôle préalable des activités des autorités locales, qui permet de suspendre, annuler, ou reformer les actes, pour des raisons d'opportunité ou d'illégalité ¹⁵²⁸.

La centralisation est justifiée par la solution aux affaires générales mais, en revanche, pour la solution des affaires locales, est recommandée l'application de la décentralisation. Concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Etat, il ne faut pas s'interroger sur quel système (centralisation ou décentralisation) doit être appliqué, mais déterminer le degré de décentralisation nécessaire d'un Etat ¹⁵²⁹, en tenant compte de ses particularités et de son histoire administrative. Par conséquent, dans un système administratif centralisé, à l'exception des autorités publiques centrales, l'administration publique ne connaît pas une véritable vie administrative ¹⁵³⁰.

Abordons à présent le principe de la déconcentration dans le système administratif roumain qui envisage le déroulement au niveau local des activités qui relèvent de l'attribution de l'Etat, parce qu'elles expriment un intérêt national général auquel l'Etat ne peut pas renoncer.

B) Le principe de la déconcentration

En principe, une organisation administrative suppose tant l'élimination des intermédiaires inutiles que l'indépendance et la responsabilité plus importantes de ses fonctionnaires. La déconcentration est vue comme une diminution de la centralisation et représente la mesure intermédiaire qui prépare le processus de la décentralisation

¹⁵²⁶ Brezoianu (D.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. All Beck, 2004, p. 20.

¹⁵²⁷ Manda (C.-C.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 139.

¹⁵²⁸ Manda (C.-C.), Controlul administrativ în spațiul juridic european : drept administrativ comparat (Le contrôle administratif dans l'espace juridique européen : droit administratif comparé), éd. Lumina Lex, 2005, p. 167.

¹⁵²⁹ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p.142.

¹⁵³⁰ Gârleșteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 28.

administrative ¹⁵³¹. Le principe de la déconcentration des services publics connaît, dans le système juridique roumain, une double consécration ¹⁵³², et constitue une mesure intermédiaire dans le processus de décentralisation, qui consiste dans le transfert des attributions des autorités de l'administration publique centrale vers les unités administrativo-territoriales ¹⁵³³. La valeur constitutionnelle du principe de la déconcentration n'est acquise que depuis la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003. Dans le §1 de l'article 119 de la Constitution roumaine de 1991, que le principe de la déconcentration n'est pas mentionné : « *l'administration publique des unités administrativo-territoriales se fonde sur le principe de l'autonomie locale et de la décentralisation des services publics* » ¹⁵³⁴. De plus, selon le commentaire constitutionnel de 1992, le principe de « *décentralisation des services publics* » incluait également le sens de la déconcentration, mais l'inclusion explicite du principe de déconcentration dans la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003 éclaire les deux principes.

Si ce principe ne se trouve pas dans la Constitution de 1991, il est désormais énuméré dans l'article 120 de la Constitution de 2003, après le principe de la décentralisation et celui de l'autonomie locale : « *l'administration publique dans les unités administratives et territoriales repose sur les principes de décentralisation, d'autonomie locale et de déconcentration des services publics* ». Il s'ensuit que les services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'administration publique centrale sont structurellement et organiquement liés à l'administration de l'Etat, et pas aux autorités de l'administration publique locale ¹⁵³⁵. En plus, rien de la vie des collectivités locales ne peut échapper à l'Etat, et chaque décision prise par les organes administratifs au niveau local représente une décision prise au nom de l'Etat, qui peut être censurée directement par celui-ci. Aussi, toute erreur de ces autorités administratives locales sera sanctionnée, pas seulement par le contrôle des ces décisions, mais aussi par le licenciement direct des responsables ou par la dissolution de ces organes ¹⁵³⁶.

Puisque l'administration publique locale est exercée au niveau des départements, municipales, villes et des communes, cela suppose également une installation territoriale des organismes spécialisés, ainsi qu'une déconcentration des services représentant

¹⁵³¹ Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (I), Studii de drept românesc (Études de droit roumain), 1991, n°3-4, p.143.

¹⁵³² Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 44.

¹⁵³³ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 299.

¹⁵³⁴ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 45.

¹⁵³⁵ Vasilescu (B.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 249.

¹⁵³⁶ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 33.

l'administration centrale. Ainsi, dans les départements, sont organisés des services publics déconcentrés des ministères et des autres organes centraux. Ces services ont la personnalité juridique, une compétence matérielle spécialisée, et sont soumis au contrôle hiérarchique exercé par les autorités publiques centrales ¹⁵³⁷.

Les services publics déconcentrés sont régis par les articles 277 à 283 du Titre II intitulé « Les services publics déconcentrés », de la Partie IV du Code administratif du 5 juillet 2019. Selon le §2 de l'article 249 du Code administratif (ancien article 43 de la loi n°90 du 26 mars 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement), les services publics déconcentrés sont dirigés par le préfet : « *Le préfet dirige les services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'administration publique centrale des collectivités territoriales* ». Nous trouvons cette qualité de chef des services publics déconcentrés du préfet au §3 de l'article 279 du Code administratif : « *Le préfet conduit et coordonne l'activité des services publics déconcentrés au niveau départemental pour assurer la mise en œuvre des mesures du programme gouvernemental et dans les situations impliquant l'intervention urgente des organes de l'Etat dans le territoire* ».

Dans les §1 et §2 de l'article 116 de la Constitution de 2003, apparaît la mention d'une subordination directe des ministères et des autres organes de spécialité au Gouvernement : « *les ministères s'organisent seulement dans la subordination du Gouvernement* » et « *d'autres organes de spécialité peuvent s'organiser dans la subordination du Gouvernement* ». La subordination du préfet au Gouvernement résulte du contenu du §1 de l'article 123 : « *le Gouvernement nomme un préfet dans chaque département et dans la capitale Bucarest* » ¹⁵³⁸. Bref, on remarque que tant la Constitution que le Code administratif de 2019 établissent le fait que le préfet est l'exécutif des services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'administration publique centrale, organisés au niveau des unités administrativo-territoriales ¹⁵³⁹.

La création, le fonctionnement et la suppression des services publics déconcentrés des ministères et des autres organes centraux de spécialité des unités administrativo-territoriales sont approuvés par l'ordre du ministre ou du dirigeant de l'organe de spécialité concerné ¹⁵⁴⁰.

La consécration constitutionnelle du principe de déconcentration des services publics emporte des conséquences juridiques, telles que :

¹⁵³⁷ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 39.

¹⁵³⁸ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 39.

¹⁵³⁹ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 237.

¹⁵⁴⁰ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 181.

- la création d'une obligation négative de limitation des interventions de nature décisionnelle directe de l'Etat ;

- l'obligation de l'Etat d'assurer les moyens concrets pour la mise en œuvre de la déconcentration ;

- l'obligation positive de transmission de certaines compétences administratives réelles aux autorités publiques nommées par le pouvoir central sur le territoire ¹⁵⁴¹.

Si la décentralisation est perçue comme un principe d'organisation et l'autonomie locale comme un principe de gestion, comment l'est cette distinction dans le système administratif roumain ?

C) La distinction entre le principe de la décentralisation et le principe de l'autonomie locale

Le principe de la décentralisation a été consacré par le §1 de l'article 120 de la Constitution de 2003, et défini au §25X de l'article 5 du Titre II du Code administratif, qui précise que « *la décentralisation représente le transfert de compétence administrative et financière du niveau de l'administration publique centrale vers le niveau de l'administration publique locale avec les ressources financières nécessaires à leur exercice* ». On voit donc que la décentralisation administrative représente le système dont les autorités locales ont la possibilité de satisfaire les intérêts particuliers par les organes élus et avec leurs moyens financiers propres. L'autonomie locale, qui est le principe fondamental d'organisation administrative d'un Etat, est un droit tandis que la décentralisation est le système qui la présuppose ¹⁵⁴². Si le fédéralisme est la forme la plus aboutie de la décentralisation, la décentralisation administrative ou territoriale représente la dernière étape dans le développement de l'autonomie locale ¹⁵⁴³.

En faisant une comparaison entre la décentralisation et l'autonomie locale, la législation roumaine, plus précisément le §1 de l'article 119 de la Constitution du 21 novembre 1991, souligne que « *l'administration publique des unités administrativo-territoriales est fondée sur le principe de l'autonomie locale et de la décentralisation des services publics* » ¹⁵⁴⁴. Les

¹⁵⁴¹ Gârleşteanu (G.), *op. cit.*, p. 49.

¹⁵⁴² Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (I), Studii de drept românesc (Études de droit roumain), 1991, n°3-4, p.145.

¹⁵⁴³ Alexandru (D.), *Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative (Les collectivités locales et leur rôle dans l'espace administratif européen dans le contexte de décentralisation administrative)*, éd. Pro Universitaria, 2013, p. 67.

¹⁵⁴⁴ Popa (C.-D), *Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours)*, éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 14.

services publics se divisent en deux catégories : services publics d'intérêt national (la défense nationale, le transport ferroviaire, la poste, etc.) et services publics d'intérêt local (les services éducatifs, sportifs, culturels et sociaux, les services économiques, enfin les services d'hygiène et de protection de l'environnement, la collecte des déchets, la gestion des équipements sportifs et des services culturels : musées, bibliothèques, archives, salles de spectacle, des services sanitaires et sociaux) qui concernent la gestion des collectivités locales¹⁵⁴⁵. Mais, le §1 de l'article 120, de la II^{ème} Section, du Chapitre V de la Constitution de 2003, mentionne que « *l'administration publique des unités administrativo-territoriales se fonde sur le principe de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration des services publics* »¹⁵⁴⁶. Ainsi, on observe que le texte de la loi fondamentale en vigueur fait référence d'abord au principe de la décentralisation, et ensuite, au principe de l'autonomie locale, et par ailleurs, à côté de ces deux principes, on trouve aussi, celui de la déconcentration des services publics. Le fait que la loi fondamentale actuelle mentionne le principe de la décentralisation en premier, et le principe de l'autonomie locale seulement par la suite est logique, parce que seule la promotion d'un régime décentralisé de l'administration publique peut assurer la manifestation de l'autonomie locale, cette dernière étant la conséquence de la décentralisation¹⁵⁴⁷. Mais, par l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale, le législateur roumain mettait en avant l'autonomie locale ; et le principe de la décentralisation se trouvait seulement dans l'article 2 de ladite loi. Ce manque de clarté nous impose l'idée d'une symbiose de ces deux principes : l'autonomie locale constituant le fond, et la décentralisation, la forme¹⁵⁴⁸. Plus concis, on peut affirmer que la décentralisation est le cadre et l'autonomie locale est l'action. Par conséquent, la nécessité d'un cadre légal pour définir la décentralisation a conduit à l'adoption de la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006¹⁵⁴⁹, abrogée à présent par l'entrée en vigueur du Code administratif, le 5 juillet 2019.

D'un point de vue politique, la décentralisation administrative, fondée sur le principe de l'autonomie locale, est une marque de la démocratie, parce qu'elle donne la possibilité aux citoyens des diverses collectivités locales de participer à la gestion publique. D'un point de vue administratif, la décentralisation administrative offre aux collectivités locales la possibilité de construire une administration en pleine connaissance des besoins et des intérêts

¹⁵⁴⁵ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 382.

¹⁵⁴⁶ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 257.

¹⁵⁴⁷ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 235.

¹⁵⁴⁸ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 61.

¹⁵⁴⁹ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 39.

locaux, par les représentants des collectivités locales et les fonctionnaires, qui se trouvent sous le contrôle des organes de l'administration locale. Ainsi, fondée sur le principe de l'autonomie locale, la décentralisation administrative est un type d'organisation administrative, et pas politique, qui implique l'exercice du pouvoir de l'Etat. De ce point de vue, la décentralisation administrative est fondamentalement différente du fédéralisme parce que la décentralisation administrative poursuit la résolution des problèmes locaux par les autorités administratives locales ¹⁵⁵⁰.

Le développement régional a été conçu par le législateur roumain comme un élément essentiel de la stratégie générale de réforme et de la politique de décentralisation administrative et économique. Ainsi, cette nouvelle conception de la décentralisation administrative a été établie par la loi n°151 du 15 juillet 1998 concernant le développement régional de la Roumanie ¹⁵⁵¹. Le transfert des compétences ou des responsabilités dans le processus de la décentralisation territoriale doit être accompagné par les ressources nécessaires à son exercice. Au moment où l'administration centrale transfère l'autorité administrative au niveau local, sans se soumettre à l'influence des élus locaux, leurs administrateurs restent fidèles aux personnes qui se trouvent en haut du système ¹⁵⁵².

Pour que l'autonomie locale existe, il est nécessaire que les problèmes des collectivités locales, reconnus par la loi, soient résolus par ces mêmes collectivités. À cet effet, les collectivités doivent avoir des moyens matériels et financiers propres pour résoudre leurs intérêts. La commune, la ville, le municipe et le département disposent d'un patrimoine propre et ont des revenus propres pour subvenir aux intérêts communaux, des villes, municipaux et départementaux. Ces intérêts sont distincts de ceux de l'Etat et sont satisfaits par la gestion des services publics locaux ¹⁵⁵³. Une personne juridique ne peut exister sans un patrimoine propre, condition principale pour la création d'une personne juridique ; ainsi, on souligne que la commune, la ville, le municipe et le département sont des personnes juridiques de droit public, à capacité juridique intégrale ¹⁵⁵⁴.

¹⁵⁵⁰ Negoită (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et science administrative), éd. Atlas Lex, 1993, p. 50.

¹⁵⁵¹ Trăilescu (A.), Drept administrativ. Tratat elementar (Droit administratif. Traité élémentaire), éd. C.H. Beck, 2002, p. 68.

¹⁵⁵² Dragnea (L.), *Întărirea relațiilor fiscale interguvernamentale - Relațiile între consiliile județene, consiliile locale și autoritățile centrale (Le renforcement des relations fiscales intergouvernementales - Les relations entre les conseils départementaux, les conseils locaux et les autorités centrales)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 21.

¹⁵⁵³ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 51.

¹⁵⁵⁴ Brezoiianu (D.), Drept administrativ : partea specială (Droit administratif : la partie spéciale), Editura Universității Titu Maiorescu, 2002, p. 124.

Par la décision n°45 du 17 mai 1994, la Cour constitutionnelle finit par déclarer anticonstitutionnel l'article 192 du règlement, parce qu'il « *impose des obligations aux conseils locaux et départementaux, ce que seule la loi a droit de faire, donc la disposition réglementaire viole l'article 119 de la Constitution, concernant le principe de l'autonomie locale* »¹⁵⁵⁵. Ainsi, pour résoudre les besoins des collectivités locales décentralisées, il est nécessaire que les organes de l'administration locale disposent d'une autonomie par rapport aux organes centraux de l'administration publique. Mais, cette autonomie ne signifie pas l'indépendance des organes locaux. D'ici résulte le besoin d'exercer un contrôle sur l'activité des organes de l'administration locale¹⁵⁵⁶.

Selon le §10j de l'article 5 du Code administratif (ancien §1 de l'article 3 de la loi n°215 du 23 avril 2001), l'autonomie locale est définie comme le droit et la capacité des autorités administratives publiques locales de solutionner et gérer tous les problèmes d'intérêt local, au nom et dans l'intérêt de collectivités locales au niveau où elles sont élues. Le §1 de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale indique que par « *autonomie locale* » on comprend « *le droit et la capacité effective des autorités de l'administration publique locale de solutionner et de gérer, dans le cadre de la loi, en nom propre et dans l'intérêt de la population locale, une partie importante des travaux publics* »¹⁵⁵⁷. Selon le texte de la Charte européenne de l'autonomie locale, dans les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales, s'applique le principe de subsidiarité¹⁵⁵⁸. Le principe de subsidiarité représente un principe fondamental selon lequel la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action et qui disposent de la capacité administrative nécessaire¹⁵⁵⁹.

Ainsi, on lit dans la définition de l'autonomie locale, donnée dans le Code administratif, que les autorités publiques locales agissent au nom des collectivités locales qui les ont élues, et pas en leur propre nom, comme cela est dit dans le §1 de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale. La loi interne fait cette précision parce qu'elle considère que les autorités publiques locales sont des organes de direction des unités administrativo-territoriales. Par ailleurs, ces autorités n'ont pas la personnalité juridique mais elles

¹⁵⁵⁵ Gârleșteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 61.

¹⁵⁵⁶ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 52.

¹⁵⁵⁷ https://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf, consulté le 16 février 2020.

¹⁵⁵⁸ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 34.

¹⁵⁵⁹ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 34.

entretiennent des rapports juridiques au nom et dans l'intérêt des unités administrativo-territoriales qui ont la personnalité juridique ¹⁵⁶⁰.

Selon le Code administratif du 5 juillet 2019, l'autonomie locale concerne deux aspects :

- l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale ;
- la gestion sous leur propre responsabilité des ressources qui appartiennent aux unités administrativo-territoriales.

Nous reprenons la différence entre les deux principes celui de la décentralisation territoriale et de l'autonomie locale du professeur Anibal Teodorescu, qui affirmait que « *l'idée d'autonomie attire auprès d'elle la décentralisation administrative ; l'autonomie étant un droit, tandis que la décentralisation est un système qui implique l'autonomie* » ¹⁵⁶¹.

Toutefois, la décentralisation, et implicitement, l'autonomie locale ne doivent jamais être comprises comme une forme d'indépendance absolue par rapport au Pouvoir ou à l'Etat central.

L'autonomie locale et le principe de la décentralisation administrative sont des éléments de la démocratie, qui offrent des conditions favorables à la promotion des droits des minorités nationales.

§2 : Les minorités ethniques dans la période contemporaine

Il faut souligner qu'on ne doit pas comprendre par l'autonomie locale qu'on accorde aux minorités nationales un pouvoir politique propre. Tout au contraire, par l'autonomie locale on doit rapprocher le pouvoir et les services publics des membres des minorités locales, et de toute la population du pays ¹⁵⁶².

Tous les citoyens, sans discrimination, ont accès aux fonctions de l'appareil administratif de façon égale. De plus, la possibilité d'utiliser la langue maternelle dans les rapports avec les organes de l'administration publique est garantie aux minorités nationales. Ainsi, l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 précisait que la langue d'une minorité nationale s'utilisait si cette minorité représentait 20 % du nombre total des citoyens d'une unité

¹⁵⁶⁰ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 35.

¹⁵⁶¹ Teodorescu (A.), *Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif)*, éd. Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., vol. I, 2^{ème} éd., 1929, p. 286.

¹⁵⁶² Niculae (F.), *Modele de regionalizare în contextul intergrării europene (Les modèles de régionalisation dans le contexte d'intégration européenne)*, éd. Facultatea de Drept - București, 2009, p. 126.

administrative territoriale ¹⁵⁶³. Il faut souligner qu'environ 400 unités administrativo-territoriales atteignant ce pourcentage ont bénéficié de la loi.

En septembre 2017, l'Union Démocratique des Hongrois de Roumanie (UDMR) a initié un projet qui modifie la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale, prévoyant une réduction de 20% à 10% du seuil d'utilisation de la langue maternelle dans les établissements publics. La Chambre des députés a rejeté, le 05 octobre 2017, ce projet de loi proposé par UDMR sur la réduction du seuil de représentation de 20% à 10% pour l'utilisation de la langue maternelle dans l'administration publique ¹⁵⁶⁴. On peut affirmer que ce projet aurait éliminé effectivement la langue roumaine comme langue officielle de l'Etat, et remplacé l'administration roumaine par une administration d'Etat hongroise, touchant au caractère souverain et unitaire de l'Etat roumain.

La nouveauté, concernant l'utilisation de la langue maternelle dans les rapports avec les autorités de l'administration publique locale, les institutions publiques sous leur contrôle ainsi que les services publics déconcentrés, vient du §2 de l'article 94 du Code administratif du 5 juillet 2019. Son premier paragraphe reprend la disposition selon laquelle la langue d'une minorité nationale s'utilisait si cette minorité représentait 20 % du nombre total des citoyens d'une unité administrative territoriale, son §2, quant à lui, affirme que « *les autorités de l'administration publique locale prévues au §1, peuvent, par une décision, assurer l'utilisation de la langue des minorités nationales dans les unités administratives territoriales où les citoyens appartenant aux minorités nationales n'atteignent pas les pourcentages prévu au §1* ».

En ce qui concerne la pleine égalité en droits des citoyens roumains, la Constitution de 2003 inclut des dispositions discutables. Ainsi, selon le §2 de l'article 62, « *les organisations des citoyens appartenant aux minorités nationales, qui ne remportent pas un nombre des votes suffisant pour être représentées dans le Parlement, ont droit à une place de député* ». Ainsi, un citoyen roumain, appartenant à la majorité nationale, doit remporter un certain nombre de votes pour occuper une place de député, tandis qu'un citoyen appartenant à une minorité nationale, même s'il ne remporte pas ce nombre de votes, obtient sa place au Parlement. Or, cette disposition constitutionnelle est une dérogation au principe d'égalité des citoyens ¹⁵⁶⁵. Selon le §2 de l'article 6 de la même Constitution de 2003, « *les mesures de conservation, de développement et d'expression de l'identité des personnes appartenant à une*

¹⁵⁶³ Ciobanu (A.-S.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2015, p. 63.

¹⁵⁶⁴ <http://www.udmr.ro/>, consulté le 05 juillet 2020.

¹⁵⁶⁵ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 15.

minorité nationale doivent être conformes aux principes d'égalité et de non-discrimination par rapport aux autres citoyens roumains ». Toutefois, le §2 de l'article 62, cité *supra*, révèle des privilèges accordés aux citoyens roumains appartenant aux minorités nationales, et une discrimination à l'égard des roumains appartenant à la majorité nationale ¹⁵⁶⁶.

Dans les communes et villes où les citoyens qui appartiennent à une minorité nationale et atteignent 20% de la population, l'ordre du jour se fait aussi dans la langue maternelle de cette minorité ¹⁵⁶⁷. Dans les conseils locaux, dont les conseillers appartenant à une minorité nationale représentent au moins 1/5 du nombre total des conseillers, les séances peuvent se dérouler dans leur langue maternelle. Dans ce cas, est assurée, par le soin du maire, la traduction dans la langue roumaine ¹⁵⁶⁸.

Selon le §5 de l'article 135 du Code administratif, « *dans les communes, villes ou municipales où les citoyens appartenant à une minorité nationale représentent plus de 20% du nombre d'habitants, établi lors du dernier recensement, le projet d'ordre du jour est rendu public aussi dans la langue de la minorité nationale concernée* ».

La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires a été ratifiée en Roumanie par la loi n°282 du 24 octobre 2007. Selon la Charte mentionnée, la langue régionale ou minoritaire est définie comme étant « *utilisée traditionnellement dans une région d'un Etat par des citoyens qui constituent un groupe inférieur en nombre au reste de la population, et dont la langue est différente de la langue officielle de l'Etat* » ¹⁵⁶⁹. Par la loi de ratification, le législateur roumain, présente, dans l'article 3, les langues régionales ou langues des minorités nationales, en annexant à cette loi une liste avec les langues des minorités nationales ¹⁵⁷⁰.

Selon le §2 de l'article 120 de la Constitution de 2003, les citoyens roumains qui appartiennent à une minorité nationale peuvent utiliser leur langue maternelle à l'écrit et à l'oral, en relation avec les autorités de l'administration publique locale. Ainsi, la nouvelle réglementation constitutionnelle ouvre la possibilité de dépasser le cadre classique d'utilisation des langues des minorités nationales, en l'étendant de la vie privée à la vie publique ¹⁵⁷¹.

¹⁵⁶⁶ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁵⁶⁷ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 294.

¹⁵⁶⁸ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 50.

¹⁵⁶⁹ [http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148?coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=fr_FR)

[/conventions/treaty/148? coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=fr_FR](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/148?coconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=fr_FR), consulté le 10 juillet 2020.

¹⁵⁷⁰ Gârleșteanu (G.), *Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 101.

¹⁵⁷¹ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 102.

Une question qu'on doit se poser concerne la minorité roumaine dans les départements Covasna et Harghita, qui, selon plusieurs associations (Association du chemin de la nation, Centre européen d'études Covasna-Harghita, Fondation nationale pour les roumains de partout ¹⁵⁷², etc.), demande le soutien des autorités locales et centrales pour conserver son identité, étant donné qu'elle est confrontée à un manque de financements de ses institutions identitaires. La Fondation nationale pour « *les roumains de partout* » ¹⁵⁷³ affirme que le fait que les roumains de Harghita et Covasna quittent cette zone rend vulnérable l'Etat roumain ; cela peut se transformer en une question de sécurité nationale ¹⁵⁷⁴. Selon la revue en ligne AXA ¹⁵⁷⁵, ces associations insistent sur la nécessité d'élaborer une stratégie nationale pour assurer le respect du droit constitutionnel à l'identité nationale, et l'exercice des droits et libertés fondamentales des citoyens roumains dans les collectivités territoriales où ils sont numériquement minoritaires, ainsi que la création d'un département pour les communautés roumaines minoritaires et la nomination d'un conseiller présidentiel et gouvernemental pour en assurer le suivi ¹⁵⁷⁶.

Si on a analysé dans la **Section I**, le cadre politico-constitutionnel de la décentralisation en Roumanie et, dans la **Section II**, les principes de l'organisation de l'administration publique roumaine, il est temps d'analyser, dans la **Section III**, l'administration centrale et préfectorale de l'Etat roumain.

¹⁵⁷² <https://www.romanii.ro/>, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁵⁷³ <http://www.romanii.ro/>, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁵⁷⁴ <http://www.romanii.ro/>, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁵⁷⁵ <http://axa.info.ro/despre-noi/>, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁵⁷⁶ <http://axa.info.ro/author/cesch/>, consulté le 04 juillet 2020.

Section III : L'administration publique centrale

Selon la lettre *a* de l'article 4 de la loi n°52 du 21 janvier 2003, les autorités de l'administration publique centrale sont : les ministères, les autres organes centraux de l'administration publique subordonnés au gouvernement ou aux ministères, leurs services publics déconcentrés, ainsi que les autorités centrales autonomes¹⁵⁷⁷. Selon les Constitutions de 1991 et 2003, le Gouvernement est l'organe de l'administration publique qui a l'obligation de présenter son activité et ses résultats lors des séances d'information au Parlement, puisqu'il est soumis au contrôle parlementaire¹⁵⁷⁸. Selon le §1 de l'article 2 du Titre I de la I^{ère} Partie du Code administratif du 5 juillet 2019, « *les autorités de l'administration publique centrale sont : le gouvernement, les ministères, les autres organes centraux spécialisés subordonnés au gouvernement ou aux ministères, les autorités administratives autonomes* ». Les ministères et les ministres sont approuvés par le vote de confiance du Parlement sur le programme et la liste complète du Gouvernement¹⁵⁷⁹.

Dans la Rome antique, les notions de préfet et de préfecture se reportaient à l'unité administrative, mais aussi à des fonctions officielles. Au Moyen Age, même s'ils portaient des noms différents, tels « *ispravnici de județ* » ou bien « *ispravnici administratori* », les préfets étaient nommés directement par le Prince¹⁵⁸⁰, l'institution du préfet étant très ancienne et profondément enracinée dans l'histoire de l'administration roumaine¹⁵⁸¹.

Dans le système roumain, l'institution du préfet connaît une double consécration, constitutionnelle et légale. Ainsi, lit-on dans l'article 123, (Section 2, Chapitre V, intitulé « *l'administration publique locale* ») de la Constitution de 2003 : « §1 *Le préfet est nommé par le Gouvernement dans chaque département, y compris la capitale Bucarest. §2 Il est le représentant du Gouvernement sur le plan local, et il dirige les services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'administration publique centrale dans les unités administrativo-territoriales. §3 Les attributions du préfet sont établies par une loi organique. §4 Il n'existe pas des rapports de subordination entre le préfet, d'une part, et les conseils locaux, les maires, les conseils départementaux et leur présidents, de l'autre part. §5 Le préfet peut attaquer devant l'instance du contentieux administratif un acte du conseil*

¹⁵⁷⁷ Ciobanu (A.-S.), *op. cit.*, p. 49.

¹⁵⁷⁸ Iorgovan (A.), *Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif)*, éd. All Beck, 2001, p. 261.

¹⁵⁷⁹ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 29.

¹⁵⁸⁰ Corbeanu (I.), *Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire)*, éd. Lumina Lex, 2010, p. 343.

¹⁵⁸¹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 328.

départemental, local, ou du maire, s'il le considère illégal. L'acte attaqué est suspendu de droit »¹⁵⁸².

À la lumière de l'article 123 de la loi fondamentale, le législateur roumain a adopté la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet (actuellement abrogée par le Code administratif du 5 juillet 2019).

L'institution du préfet représente l'établissement public, censé accomplir les prérogatives confiées par la loi du préfet. Ainsi, la capacité juridique de droit public de l'institution du préfet est exercée par le préfet¹⁵⁸³, le préfet assure l'application et le respect de la Constitution, des lois, des décisions et des ordonnances du Gouvernement, ainsi que des autres actes normatifs, notamment les décisions des conseils locaux (conseils communaux et conseils des villes) et départementaux à caractère normatif¹⁵⁸⁴.

Les ministres et les dirigeants des autres organes de l'administration publique centrale dans la subordination du Gouvernement peuvent déléguer au préfet certaines attributions de contrôle et de direction de l'activité des services publics déconcentrés¹⁵⁸⁵.

Les ministères compétents en matière de collectivités locales (§1), comme divisions de l'administration publique centrale, sont chargés de mettre en œuvre la politique du Gouvernement sur l'administration publique locale. Ainsi, le préfet (§2) est celui qui doit surveiller l'application de cette politique (lois) par les autorités de l'administration publique locale.

§1 : Les ministères compétents en matière de collectivités locales

Le Code administratif du 5 juillet 2019 nous fait découvrir, dans l'article 14, le rôle du gouvernement qui assure la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure du pays, exerce la gestion générale de l'administration publique et assure le fonctionnement et le développement équilibrés du système économique et social national. Le §1 de l'article 52 du Code administratif régit le rôle des ministères, qui « *sont des organes de spécialité de l'administration publique centrale qui appliquent la politique gouvernementale dans les domaines d'activités du Gouvernement* ». Les ministères s'organisent et fonctionnent dans la

¹⁵⁸² Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 236.

¹⁵⁸³ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2010, p. 71.

¹⁵⁸⁴ Brezoianu (D.), *Drept administrativ român (Droit administratif roumain)*, éd. All Beck, 2004, p. 438.

¹⁵⁸⁵ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 71.

subordination au Gouvernement ¹⁵⁸⁶, selon les articles 116 et 117 de la Constitution de 2003 ¹⁵⁸⁷, pour l'exercice de la loi dans certaines branches et domaines d'activité ¹⁵⁸⁸.

L'ancienne loi n°90 du 2 avril 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement et des ministères a reconnu la personnalité juridique des ministères ¹⁵⁸⁹; ce que reprend l'article 54 du Code administratif du 5 juillet 2019. Le personnel des ministères est groupé en bureaux, services, directions et directions générales. Il comprend le personnel de direction, d'exécution de spécialité, d'exécution administrative et de service. Celle-ci est la partie de l'administration publique qui se distingue de celle qui représente le pouvoir politique ¹⁵⁹⁰.

Les lettres a), b), c) de l'article 18 de la loi n°350 du 6 juillet 2001 concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme prévoient que le ministère des Travaux publics élabore le Plan d'aménagement du territoire national, le Plan d'aménagement national et le Règlement général de l'urbanisme. Ce ministère peut solliciter les autorités administratives publiques locales d'élaborer ou de modifier les documents d'urbanisme ou d'aménagement du territoire ¹⁵⁹¹.

Dans la subordination du ministère de l'Administration et de l'Intérieur, fonctionnent comme organes de spécialité l'Agence nationale des fonctionnaires publics et l'Agence nationale de cadastre et publicité immobilière ¹⁵⁹². Par l'ordonnance d'urgence n°96 du 22 décembre 2012, le Gouvernement crée le ministère de l'Intérieur, à la suite de la réorganisation du ministère de l'Administration et de l'Intérieur ¹⁵⁹³. Ainsi, l'activité de l'administration publique est réorganisée et reprise par le ministère du Développement régional et de l'administration publique et des fonds européens, par l'ordonnance d'urgence du Gouvernement n°15 du 12 janvier 2017 ¹⁵⁹⁴. Actuellement, selon l'article 7 de l'Ordonnance d'urgence n°68 du 6 novembre 2019, « (1) *Le ministère des Travaux publics, du Développement et de l'Administration est créé par la réorganisation du ministère du Développement régional et de l'administration publique, en reprenant l'activité dans le domaine de la formation professionnelle dans l'administration publique et de la formation*

¹⁵⁸⁶ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 283.

¹⁵⁸⁷ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 173.

¹⁵⁸⁸ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 28.

¹⁵⁸⁹ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 285.

¹⁵⁹⁰ Negoită (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et science administrative), éd. Atlas Lex, 1993, p. 66.

¹⁵⁹¹ Trăilescu (A.), Drept administrativ. Tratat elementar (Droit administratif. Traité élémentaire), éd. C.H. Beck, 2002, p. 279.

¹⁵⁹² Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 186.

¹⁵⁹³ http://www.mai.gov.ro/index01_2.html, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁵⁹⁴ <http://www.mdrap.gov.ro/ministerul/prezentare>, consulté le 04 juillet 2020.

professionnelle des fonctionnaires publics et de ses centres territoriaux de formation continue pour l'administration publique de l'Institut national d'administration, qui se dissout. (2) À la date d'entrée en vigueur de la décision du gouvernement relative à l'organisation et au fonctionnement du ministère des Travaux publics, du Développement et de l'Administration, le ministère du Développement régional et de l'Administration publique est dissous ».

Le comité pour les finances publiques locales, créé dans les conditions de la loi n°273 du 29 juin 2006 portant sur les finances publiques locales, est une structure de type partenariat sans personnalité juridique, à rôle consultatif dans l'élaboration et l'application des politiques de décentralisation financière et fiscale. Néanmoins, en vue de la coordination générale du processus de décentralisation, est créé le Comité technique interministériel pour la décentralisation, dirigé par le ministre de l'Intérieur, en sa qualité de coordinateur de la réforme de l'administration publique ¹⁵⁹⁵. Aujourd'hui, ce comité technique de la décentralisation fait partie du ministère des Travaux publics, du Développement et de l'Administration ¹⁵⁹⁶.

Intéressons-nous maintenant à l'institution préfectorale.

§2 : L'institution du préfet

Depuis la création de l'institution du préfet par les lois n°394 du 1^{er}/13 avril et n°395 du 2/14 avril 1864 et jusqu'à sa réglementation par la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale, hormis la période communiste (1948-1990), la fonction de préfet a connu deux variantes, le préfet administratif et le préfet politique. Selon la loi n°69 du 26 novembre 1991, le préfet était nommé par le Gouvernement, c'est donc la variante politique du préfet. Pourtant, elle emprunte certains traits à la fonction du préfet administratif, puisque la loi exige des études supérieures pour accéder à cette fonction ¹⁵⁹⁷.

A la tête de l'unité administrativo-territoriale à l'étendue la plus importante se trouve un représentant de l'Etat, plus précisément de l'Exécutif, le préfet, ayant le rôle de surveiller l'application de la loi par les autorités de l'administration publique locale, y compris les communautés autonomes ¹⁵⁹⁸. Selon l'article 123 de la Constitution de 2003, l'activité du

¹⁵⁹⁵ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011, p. 18.

¹⁵⁹⁶ <http://www.mdrap.ro/comunicare/multimedia/galerie-foto?id=733>, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁵⁹⁷ Popa (C.-D.), *Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours)*, éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 13.

¹⁵⁹⁸ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 308.

préfet, comme représentant du Gouvernement dans le territoire, est divisée en deux branches essentielles :

- la direction des services publics déconcentrés des ministères et d'autres organes de l'administration publique centrale des unités administratives territoriales ;

- la surveillance du respect des lois par les autorités de l'administration publique locale, ce qui signifie la possibilité du préfet d'attaquer les actes de ces dernières devant l'instance de contentieux administratif ¹⁵⁹⁹.

Actuellement le préfet et le sous-préfet sont régis par les articles 249 à 276 du Titre I, intitulé « Le préfet et le sous-préfet », de la Partie IV du Code administratif du 5 juillet 2019.

Mais l'institution du préfet connaît deux nuances, le préfet politique (A) et le préfet administratif (B), qui est un haut fonctionnaire public, une autorité déconcentrée, neutre d'un point de vue politique ¹⁶⁰⁰.

A) Le préfet politique

Comme le préfet est le représentant du Gouvernement dans le territoire, il est qualifié d'administrateur de l'Etat dans le territoire, il répond donc au principe de la déconcentration administrative ¹⁶⁰¹. Pour éliminer la tutelle exercée par les organes déconcentrés de l'administration publique centrale sur les organes de l'administration publique décentralisée, il faut modifier le statut du préfet et en faire un haut fonctionnaire public, et non plus le nommer sur des critères politiques ¹⁶⁰².

La loi n°5 du 19 juillet 1990, concernant l'administration des départements, municipales (villes les plus importantes ainsi que toutes les villes chefs-lieux des départements), villes et communes, précisait que la préfecture est un organe local de l'administration d'Etat à compétence générale. Ensuite, la Constitution de 1991 et la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale, qui a abrogé la loi n°5 du 19 juillet 1990,

¹⁵⁹⁹ Tofan (D.-A.), *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu (Quelques considérations concernant le contrôle de légalité exercé par le préfet. L'évolution de la législation dans le domaine)*, Analele Universității din București (Annales de l'Université de Bucarest), éd. C.H. Beck, 2006, n°8, p. 56.

¹⁶⁰⁰ Manda (C.-C), *op. cit.*, p. 223.

¹⁶⁰¹ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 309.

¹⁶⁰² Martinez-Vazquez (J.), *Relații fiscale între nivelurile administrației publice în România : provocări și opțiuni de reformă (Relations fiscales entre les niveaux d'administration publique en Roumanie: défis et options de réforme)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 32.

réhabilitait l'institution du préfet, sur le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs de l'Etat ¹⁶⁰³.

Selon l'article 12 de la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale le préfet pouvait attaquer, devant l'instance du contentieux administratif, les actes des autorités de l'administration publique locale, dans le cas où il les considérait illégaux ; l'acte attaqué était suspendu de droit ¹⁶⁰⁴. Selon l'article 101 de la ladite loi, le préfet doit se prononcer sur la légalité de l'acte attaqué dans un délai de 15 jours à partir de la date de sa communication. De plus, l'ancien article de la Constitution du 21 novembre 1991 (entrée en vigueur le 8 décembre 1991) affirmait, dans le §4 de l'article 122 (l'actuel §5 de l'article 123), que « *le préfet pouvait attaquer, devant l'instance du contentieux administratif, l'acte du conseil départemental, local ou celui du maire, dans le cas où il considère l'acte illégal. L'acte attaqué est suspendu de droit* ». Ainsi, l'article 101 de la loi n°69 du 26 novembre 1991 et le texte constitutionnel était le germe de controverses tant dans la pratique administrative que dans la doctrine. Ainsi, le professeur Antonie Iorgovan, affirmait que le droit du préfet d'attaquer devant la justice les actes administratifs qu'il estime illégaux ne peut pas être conditionné par un délai, parce qu'une fois le délai passé, cela signifie que les actes locaux, bien que contraires aux lois et à la Constitution peuvent (continuer à) s'appliquer ¹⁶⁰⁵. Finalement, le terme de 15 jours a été considéré inconstitutionnel par la Décision constitutionnelle n°137 du 7 décembre 1994 en laissant la possibilité au préfet d'attaquer les actes locaux à tout moment ¹⁶⁰⁶. En France, il y a un délai pour le déféré préfectoral, afin d'assurer une sécurité juridique à l'action publique locale.

L'article 96 de la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale, affirme que le Gouvernement nomme un préfet dans chaque département et un préfet pour la capitale Bucarest. Le préfet est aidé par un sous-préfet, sauf dans la capitale où il est aidé par trois sous-préfets. Selon ladite loi, les préfets et les sous-préfets ne peuvent pas être sénateurs, députés, membres du conseil départemental ou local, ou maires. La nomination des préfets et des sous-préfets se fait par une décision du Gouvernement, et ils peuvent être

¹⁶⁰³ Vasilescu (B.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 329.

¹⁶⁰⁴ Tofan (D.-A.), *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu (Quelques considérations concernant le contrôle de légalité exercé par le préfet. L'évolution de la législation dans le domaine)*, Analele Universității din București (Annales de l'Université de Bucarest), éd. C.H. Beck, 2006, n°8, p. 56.

¹⁶⁰⁵ Iorgovan (A.), *Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif)*, Tome I, éd. All. Beck, 4^e éd., 2005, p. 467.

¹⁶⁰⁶ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 63.

révoqués *ad nutum* ¹⁶⁰⁷ par le même organe ¹⁶⁰⁸. Ainsi, le préfet est devenu une autorité publique, ayant le rôle de représenter le Gouvernement sur le plan local et de diriger les services publics décentralisés des ministères et des autres autorités publiques centrales dans les départements. Il faut souligner qu'après la révision de la Constitution en 2003, selon les §1 et §2 de l'article 123 ¹⁶⁰⁹, le préfet est devenu le représentant du Gouvernement sur le plan local et dirige depuis les services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'administration publique centrale dans les unités administrativo-territoriales ¹⁶¹⁰. Nous voyons, les deux nuances du rôle du préfet : jusqu'en 2003 était le dirigeant des services publics décentralisés et après 2003 il était le dirigeant des services publics déconcentrés.

Si, après la chute du communisme, en tant que représentant du Gouvernement, le préfet était soumis au jeu politique, la fonction de préfet est devenue politisée. Par la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet, il est placé dans la catégorie des hauts fonctionnaires publics ¹⁶¹¹. Mais, même après ces changements législatifs, la fonction du préfet reste politique, parce qu'il peut être révoqué par le Gouvernement à chaque fois que les intérêts politiques le recommandent, le préfet n'est pas suffisamment protégé par le statut des fonctionnaires publics, malgré sa qualité de haut fonctionnaire public ¹⁶¹².

Depuis décembre 1989, le rôle trop important des préfets a, de plus, limité l'autonomie de l'administration publique locale ¹⁶¹³.

La loi n°161 du 19 avril 2003, qui concerne certaines mesures pour l'assurance d'une transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans la prévention de la corruption, crée la catégorie des hauts fonctionnaires publics. Cette catégorie inclut les préfets, mais cette loi ne commence à produire ses effets qu'à partir du 1^{er} janvier 2006, une fois adoptée l'ordonnance d'urgence du Gouvernement (OUG) n°179 du 14 décembre 2005, qui modifie la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution

¹⁶⁰⁷ En droit, la locution adverbiale « *ad nutum* » signifie une décision prise de façon instantanée et usant d'un pouvoir absolu et discrétionnaire (qui n'est assortie d'aucune condition préalable et n'a pas à être justifiée devant qui que ce soit).

¹⁶⁰⁸ Negoită (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et science administrative), éd. Atlas Lex, 1993, p. 70.

¹⁶⁰⁹ Manda (C.-C.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 146.

¹⁶¹⁰ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 329.

¹⁶¹¹ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 309.

¹⁶¹² Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 311.

¹⁶¹³ Martinez-Vazquez (J.), *op. cit.*, p. 32.

du préfet. L'adoption de ces deux lois a engagé le processus de dépolitisation des fonctions de préfet et de sous-préfet, qui sont devenus des hauts fonctionnaires publics ¹⁶¹⁴.

Actuellement, selon l'article 250 du Titre I, intitulé « Le préfet et le sous-préfet », de la IV^{ème} Partie du Code administratif, « *les fonctions de préfet et de sous-préfet sont des fonctions de la catégorie des hauts fonctionnaires publics* ».

B) Le préfet administratif

L'ancienne loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet abrogeait les dispositions concernant le préfet dans la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale et constituait un nouveau cadre juridique appliqué au préfet. Il faut préciser que les nouvelles réglementations légales changeaient la position et le rôle du préfet dans l'administration publique. Elles lui enlèvent la qualité d'autorité publique, le considérant comme une institution et lui conférant la qualité de haut fonctionnaire public ¹⁶¹⁵.

Selon la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet, le préfet et le sous-préfet n'avaient pas le droit de créer des organisations syndicales propres et ne pouvaient pas être membres d'un parti politique ou d'une organisation qui a un régime juridique identique à celui des partis politiques ¹⁶¹⁶. Selon le §3 de l'article 1 de la loi n°340 du 12 juillet 2004, le préfet est « *le garant de la loi et de l'ordre public au niveau local* » ¹⁶¹⁷.

Le préfet est un agent de l'Etat qui représente le pouvoir exécutif, et l'administration publique centrale dans l'administration publique départementale. L'article 250 du Code administratif (ancien §1 de l'article 10 de la loi n°340 du 24 juillet 2004) mentionne que le préfet et le sous-préfet font partie de la catégorie des hauts fonctionnaires publics, et selon l'article 261 du Code administratif (l'article 11 de la loi n°340 du 24 juillet 2004 ¹⁶¹⁸), il n'existe pas des rapports de subordination entre les préfets, d'un côté, les conseils locaux, les maires, les conseils départementaux et leurs présidents, de l'autre.

Le préfet exerçait un contrôle de tutelle administrative sur les actes administratifs édictés par les maires, les conseils départementaux et communaux, les conseils des villes et des municipales (villes chefs-lieux du département). Il faut souligner que ce contrôle ne visait que la légalité des actes administratifs, dans sa double nature, administrative et judiciaire. Si

¹⁶¹⁴ Vedinaş (V.), *Statutul funcționarilor publici - legea nr. 188 din 08 decembrie 1999 (Le statut des fonctionnaires publics - la loi n°188 du 08 décembre 1999)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 63.

¹⁶¹⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 330.

¹⁶¹⁶ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 332.

¹⁶¹⁷ Gârleșteanu (G.), *Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 54.

¹⁶¹⁸ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 69.

le préfet constatait l'illégalité des actes administratifs, il n'avait pas le pouvoir de les annuler, mais pouvait saisir l'instance du contentieux administratif ¹⁶¹⁹. La loi n°69 du 26 novembre 1991 mentionnait que, dans le cas où l'acte est attaqué par le contentieux administratif, il est suspendu *de ope legis* ¹⁶²⁰. Toutefois, la procédure de vérification de la légalité des actes administratifs adoptés par les autorités de l'administration publique locale se déroule avant sa publication et sa communication aux intéressés, elle a lieu avant l'entrée en vigueur des actes ¹⁶²¹. Actuellement, selon l'article 200 du Code administratif, « *les dispositions du maire, les décisions du conseil local et les décisions du conseil départemental sont soumises au contrôle de légalité exercé par le préfet selon les dispositions de l'article 255* », qui affirme que « (1) *Le préfet vérifie la légalité des actes administratifs du conseil départemental, du conseil local et du maire. (2) Le préfet peut attaquer les actes des autorités mentionnées au §1 qu'ils jugent illégaux, devant le tribunal compétent, dans les conditions du droit du contentieux administratif* ». Nous voyons le contrôle exercé par le préfet comme une « assistance juridique » externe et professionnelle, fait qui freine sur le régime de l'autonomie locale. Il résulte donc des dispositions législatives (anciennes et actuelles) que le préfet dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'attaquer les actes des conseils départementaux, locaux ou ceux des maires, parce qu'il peut les attaquer s'il les « jugent illégaux » ¹⁶²². Une autre lacune découverte au §1 de l'article 200 du Code administratif est l'empêchement d'attaquer par le préfet l'acte du président du conseil départemental, alors que ce dernier est devenu une institution d'ordre constitutionnel depuis la révision de la Constitution en 2003.

Selon l'article 8 de la HG (décision du Gouvernement) n°460 du 26 avril 2006, dans le cadre de l'institution préfectorale, fonctionnait la chancellerie du préfet ¹⁶²³, coordonnée par un directeur qui relève du préfet. La chancellerie comprenait 2 conseillers, un consultant et un secrétaire ¹⁶²⁴. Actuellement, la chancellerie du préfet est régie par l'article 268 du Code administratif du 5 juillet 2019.

¹⁶¹⁹ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 71.

¹⁶²⁰ La locution latine « de ope legis » signifie « selon l'ordre de la loi ». Ici il s'agit des droits qui découlent en vertu de la loi, sans l'intervention d'une décision de justice.

¹⁶²¹ Popa (C.-D.), *op. cit.*, p. 141.

¹⁶²² Tofan (D.-A.), *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu (Quelques considérations concernant le contrôle de légalité exercé par le préfet. L'évolution de la législation dans le domaine)*, Analele Universității din București (Annales de l'Université de Bucarest), éd. C.H. Beck, 2006, n°8, p. 67.

¹⁶²³ Corbeanu (I.), *Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire)*, éd. Lumina Lex, 2010, p. 347.

¹⁶²⁴ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 344.

Le préfet émet des ordres à caractère normatif et individuel, pour l'accomplissement de ses tâches ¹⁶²⁵. En ce qui concerne les dispositions du président du conseil départemental, elles sont communiquées au préfet par le secrétaire du département, au plus tard 10 jours après la date de signature ¹⁶²⁶. Le nombre des membres de chaque conseil départemental est établi par l'ordre du préfet, en fonction du nombre des citoyens du département, rapporté à l'Institut national de statistique ¹⁶²⁷.

On doit regarder l'activité du préfet en étroite liaison avec le régime administratif de l'autonomie locale et de la décentralisation. En plus, en tant que haut fonctionnaire public, qui représente le Gouvernement dans chaque département et collectivité locale, l'activité du préfet doit reposer sur des principes qui assurent le respect des droits et les libertés des citoyens, ou bien la légalité du territoire national. Ces principes sont la légalité, l'impartialité, l'objectivité, la transparence, l'efficacité, la responsabilité, l'orientation vers les citoyens, l'assurance du libre accès aux informations d'intérêt public ¹⁶²⁸.

C'est l'occasion d'analyser l'organisation de l'administration locale roumaine dans la période contemporaine et ses unités administratives territoriales, où l'Etat a créé des autorités publiques, qui le représentent et agissent pour la réalisation des intérêts de leurs habitants.

¹⁶²⁵ Negoită (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Editura Sylvi, 1996, p. 87.

¹⁶²⁶ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 66.

¹⁶²⁷ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 316.

¹⁶²⁸ Corbeanu (I.), *op. cit.*, p. 346.

Chapitre II : L'organisation de l'administration locale roumaine

Dans le processus de décentralisation, les ressources financières de l'administration publique locale doivent être proportionnelles aux compétences et aux responsabilités transférées ¹⁶²⁹. Au niveau des ministères et des autres organes de spécialité de l'administration publique centrale, se constituent des groupes de travail pour la décentralisation des compétences. Ainsi, le comité pour les finances publiques locales, créé dans les conditions de la loi des finances publiques locales, est une structure de type partenariale et sans personnalité juridique. Il a un rôle consultatif dans l'élaboration et l'application des politiques de la décentralisation financière et fiscale ¹⁶³⁰.

Pour l'amélioration du processus de décentralisation il faut respecter trois conditions : l'autorité absolue sur la responsabilité transférée, l'assurance des ressources nécessaires - qui doivent être transférées aux niveaux administratifs inférieurs, - la création de mécanismes de responsabilité - pour promouvoir la responsabilité des fonctionnaires et des élus à l'égard des citoyens ¹⁶³¹. Le personnel qui élabore les politiques publiques de la décentralisation doit tenir compte de critères d'attribution des responsabilités de gouvernance locale suivants : l'efficacité économique, l'équité et la justesse, la responsabilité politique et l'efficacité administrative ¹⁶³². Le degré de décentralisation territoriale dépend du nombre des services publics transférés dans la compétence des autorités de l'administration publique élue et de la façon dont les autorités de l'administration publique locale sont élues ¹⁶³³.

L'aménagement du territoire et l'urbanisme constituent les principaux piliers de l'activité de l'administration publique centrale et locale ¹⁶³⁴. L'importance de l'activité d'aménagement du territoire et d'urbanisme ressort de l'article 7 de la loi n°350 du 6 juillet 2001, qui indique que son but consiste dans l'application des politiques économiques, sociales, écologiques et culturelles, déterminées au niveau national et local, pour un développement équilibré dans les différentes zones du pays. L'article 10 de ladite loi prévoit

¹⁶²⁹ Dragnea (L.), *Întărirea relațiilor fiscale interguvernamentale - Relațiile între consiliile județene, consiliile locale și autoritățile centrale (Le renforcement des relations fiscales intergouvernementales - Les relations entre les conseils départementaux, les conseils locaux et les autorités centrales)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 21.

¹⁶³⁰ Vasilescu (B.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 242.

¹⁶³¹ Dragnea (L.), *op. cit.*, p. 22.

¹⁶³² Gîoșan (V.), *Concluziile atelierului privind descentralizarea (Les conclusions de l'atelier concernant la décentralisation)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 54.

¹⁶³³ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 243.

¹⁶³⁴ Trăilescu (A.), *Drept administrativ. Tratat elementar (Droit administratif. Traité élémentaire)*, éd. C.H. Beck, 2002, p. 273.

que l'urbanisme stimule l'évolution complexe des collectivités territoriales, par la réalisation des stratégies de développement de courte, moyenne et longue, durée ¹⁶³⁵.

Finalement, l'évolution de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique dépend de la participation des autorités publiques locales à leurs affaires, si l'on se rapporte au principe, selon lequel « *l'autonomie locale confie aux autorités de l'administration publique locale le droit d'initiative dans tous les domaines, dans les limites de la loi, exception faite des initiatives qui sont de la compétence d'autres autorités* » ¹⁶³⁶.

Dans la **Section I** de notre étude, on analysera les attributions, le fonctionnement et l'organisation des ces collectivités territoriales roumaines. Quant aux personnels politiques et administratifs locaux, qui font l'objet d'étude de la **Section II**, ils sont l'expression formelle du principe weberien ¹⁶³⁷, affirmant qu'il existe dans les bureaucraties un système complexe de règles qui guide le travail de l'institution et qui est converti en droits et obligations pour chaque fonction publique.

La région, analysée dans la **Section III**, est aussi une expression institutionnelle qui forme une nouvelle catégorie de « *collectivités territoriales* », qui, bien qu'ayant la même nature juridique que les collectivités territoriales existantes, se distinguent par une circonscription plus large, et par des compétences en matière de développement économique.

¹⁶³⁵ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 274.

¹⁶³⁶ Gârleșteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 91.

¹⁶³⁷ La théorie weberienne de la bureaucratie implique l'instauration avec précision des attributions des fonctionnaires publics et leur évaluation sur la base des résultats de leur travail.

Section I : L'administration locale classique : la commune et le département

Selon le §3 de l'article 3 de la Constitution de 2003, les unités administrativo-territoriales de la Roumanie sont les communes, les villes (y inclus les municipes) et les départements. Le système institutionnel de l'administration locale roumaine comporte deux niveaux : un premier, local, représenté par le conseil communal, municipal et des villes (en tant qu'organe délibérant) et par le maire (en tant qu'organe exécutif) ; et un second départemental, constitué par le conseil départemental (organe délibérant) et le président du conseil départemental (organe exécutif).

La commune, la ville et le département sont dotées d'une personnalité juridique distincte de celle de l'Etat, et elles jouissent d'une large autonomie locale. Les conseils locaux et les maires sont des autorités de l'administration publique locale, et résolvent les affaires publiques locales des communes, villes et municipes (villes chefs-lieux de département), dans les conditions de la loi ¹⁶³⁸.

Les collectivités locales se caractérisent par les éléments suivants : l'existence d'un territoire, la reconnaissance d'un certain degré d'autonomie selon les dispositions constitutionnelles justifiées par l'existence des intérêts locaux, le principe d'élection des autorités locales par suffrage universel, et, sur le plan législatif, les collectivités locales doivent jouir de la protection juridique ¹⁶³⁹.

Dans le système administratif roumain, la commune (§1), est l'unité administrativo-territoriale de base qui rassemble la population rurale, unie par la communauté des intérêts et traditions. En ce qui concerne le département (§2), comme division territoriale et collectivité territoriale, il est très enraciné dans le système administratif roumain et ses compétences continuent à se développer dans la période contemporaine (§3). La création du contrôle sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale (§4) trouve sa raison d'être dans la nécessité d'une liaison organique entre l'autonomie locale et la loi, c'est-à-dire entre les intérêts locaux (des communes, villes et départements) et les intérêts nationaux, exprimés par la loi ¹⁶⁴⁰.

¹⁶³⁸ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 255.

¹⁶³⁹ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 296.

¹⁶⁴⁰ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 162.

§1 : La commune et les villages

La commune est régie par l'article 98 du Code administratif du 5 juillet 2019 et elle comprend un ou plusieurs villages, en fonction des conditions économiques et socio-culturelles, géographiques et démographiques. Les villages qui constituent le siège du conseil communal sont des chefs-lieux de la commune ¹⁶⁴¹, selon le §3 de l'article 98 du Code administratif.

Les communes ont la personnalité juridique, et, selon le §2 de l'article 98 du Code administratif (ancien §2 de l'article 20 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale ¹⁶⁴²), elles peuvent être formées de « *plusieurs localités rurales appelées villages, qui n'ont pas de personnalité juridique* ». La délimitation territoriale des communes, villages ou départements est établie par une loi spéciale ; chaque modification des limites territoriales de ces unités territoriales se fait, selon la loi, après la consultation préalable des citoyens par référendum ¹⁶⁴³.

Les communes, villes et municipes (villes chefs-lieux du département) sont dirigées par un maire et un ou deux adjoints du maire. Le maire participe aux séances du conseil communal et a le droit d'exprimer son point de vue sur toutes les affaires soumises au débat. Ce droit est en étroite liaison avec sa qualité d'autorité exécutive de la commune, le maire étant celui qui met en exécution les décisions du conseil communal, mais aussi, avec sa qualité d'initiateur, la plupart des projets de décision ¹⁶⁴⁴.

Le mandat du maire est de 4 ans et il agit dans la commune où il est élu, dans sa double qualité d' élu local et de représentant de l'Etat ¹⁶⁴⁵.

La propriété publique des communes et des villes inclut les biens régis par le §4 de l'article 286 du Code administratif qui affirme que « *le domaine public de la commune, de la ville ou du municipe est constitué des biens cités à l'annexe n°4, ainsi que d'autres biens d'usage local ou d'intérêt public, déclarés comme tels par décision du conseil local, s'ils ne sont pas déclarés légalement comme biens d'intérêt public ou national ou départemental* »

¹⁶⁴¹ Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011, p. 230.

¹⁶⁴² Alexandru (D.), *Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative (Les collectivités locales et leur rôle dans l'espace administratif européen dans le contexte de décentralisation administrative)*, éd. Pro Universitaria, 2013, p. 105.

¹⁶⁴³ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 33.

¹⁶⁴⁴ Corbeanu (I.), *op. cit.*, p. 328.

¹⁶⁴⁵ Corbeanu (I.), *op. cit.*, p. 330.

(l'ancienne loi n°213 du 17 novembre 1998 concernant la propriété publique et son régime juridique ¹⁶⁴⁶).

En Roumanie, il y a 2.858 communes (comprenant 13.285 villages) sur un total de 3.178 unités administrativo-territoriales. Bien que plus nombreuses, les municipales et les zones rurales n'ont généralement pas beaucoup suscité l'intérêt dans les programmes de réforme ou dans le plan instrumental pour soutenir leur développement. En Roumanie, une commune moyenne compte entre 3.500 et 4.000 habitants, dont 23% de 60 ans (contre 16% en milieu urbain) et 25% de 18 ans. La natalité est en baisse, atteignant la valeur de -3,7/1 000 habitants ¹⁶⁴⁷.

Dans la période contemporaine, en plus des communes, les 41 départements, plus le municipale de Bucarest, constituent les divisions administratives territoriales officielles de la Roumanie.

§2 : Le département

Selon l'article 101 du Code administratif du 5 juillet 2019, le département (« *județ* » en roumain) est une unité administrativo-territoriale comprenant des villes, municipales et communes, en fonction des conditions géographiques, économiques, socio-politiques, ethniques, et des liens culturels et traditionnels qui unissent la population ¹⁶⁴⁸. Le « *județ* » est aujourd'hui, en Roumanie, l'équivalent du département français.

En tant qu'unité administrative, le département est dirigé par le conseil départemental et son président. La Roumanie est composée de 41 départements, plus la capitale Bucarest, qui a un statut similaire au département. Un département a, en moyenne, une superficie de 5.800 km² et une population de 500.000 habitants ¹⁶⁴⁹. Ainsi, cette unité administrativo-territoriale comprend une collectivité sociale intermédiaire entre les collectivités fondamentales, que sont les communes et la collectivité nationale ¹⁶⁵⁰. Le département englobe les communes et les villes, en fonction des conditions géographiques, économiques et socio-politiques, ethniques et des rapports culturels et traditionnels au sein de la population ¹⁶⁵¹.

¹⁶⁴⁶ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011, p. 82.

¹⁶⁴⁷ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 131.

¹⁶⁴⁸ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 230.

¹⁶⁴⁹ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 132.

¹⁶⁵⁰ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 83.

¹⁶⁵¹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 230.

Selon les dispositions constitutionnelles de l'article 122, le conseil départemental représente l'autorité de l'administration publique du département pour la coordination de l'activité des conseils locaux et la réalisation des services publics d'intérêt départemental. Alors que, selon les dispositions du Code administratif, principalement l'article 107, le conseil départemental représente « *l'autorité de l'administration publique locale pour la coordination de l'activité des conseils communaux, des villes et municipales, en vue de la réalisation des services d'intérêt départemental* ». Selon le même article, le conseil départemental est formé par des conseillers départementaux, élus au suffrage universel, direct, secret et librement exprimé. Comme pour le conseil local, le nombre de sièges dans chaque conseil départemental est établi par ordre du préfet, en fonction du nombre d'habitants du département ¹⁶⁵².

De plus, selon le §2 de l'article 107 du Code administratif, « *le conseil départemental est dirigé par un président du conseil départemental qui représente l'autorité exécutive au niveau du département* ». Le Président du conseil départemental a le droit de vote et dirige les réunions du conseil. Le conseil départemental est élu pour un mandat de 4 ans, avec possibilité de prolongement, par la loi organique, en cas de guerre ou de catastrophe. Afin d'exercer ses attributions, le conseil départemental se réunit mensuellement en séance ordinaire, sur convocation du président du conseil départemental ¹⁶⁵³.

Dans chaque unité administrative territoriale, il existe un conseil local, dans le cas des communes et des villes, et départemental, dans le cas des départements.

§3 : Les conseils locaux et départementaux

Selon l'ancienne loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale, les conseils locaux sont des organes collégiaux délibérants, et les maires sont des organes unipersonnels à caractère exécutif ¹⁶⁵⁴. Les conseils locaux et départementaux comptent des conseillers élus pour une durée de 4 ans au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé par les citoyens des communes, villes, municipales et départements ¹⁶⁵⁵.

¹⁶⁵² Ce nombre varie entre 30 conseillers pour une population allant jusqu'à 350.000 habitants et 36 conseillers pour les départements où le nombre d'habitants dépasse 650.000 habitants.

¹⁶⁵³ Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2009, p. 237.

¹⁶⁵⁴ Negoită (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et science administrative), éd. Atlas Lex, 1993, p. 67.

¹⁶⁵⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 289.

Le conseil local a l'initiative et décide, dans les conditions de la loi, dans toutes les affaires d'intérêt local, exceptées celles que la loi laisse à la compétence des autorités publiques locales ou centrales ¹⁶⁵⁶. Les attributions des conseils locaux portent sur l'administration des communes, des villes, des municipes, l'établissement de leurs budgets, impôts et taxes locales, l'administration du domaine public et privé, l'assurance de l'ordre public et l'assurance du bon déroulement des activités dans les collectivités locales. Les conseils départementaux nomment les vice-présidents des conseils départementaux ; les conseils locaux nomment les vice-maires et créent les institutions d'intérêt local ¹⁶⁵⁷. En cas de nécessité, le conseil local se réunit, soit à la demande du maire, soit à la demande d'au moins un tiers des membres du conseil, dans des sessions ordinaires mensuelles ou extraordinaires ¹⁶⁵⁸, ainsi que tous les citoyens intéressés.

Le conseil départemental est l'autorité de l'administration publique locale, dont le but est la coordination des activités des conseils communaux et des villes, pour l'accomplissement des services publics d'intérêt départemental ¹⁶⁵⁹.

Les conseils locaux et départementaux approuvent les dossiers pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme, et le maire prend les mesures nécessaires à l'élaboration du plan urbanistique général des communes et le soumet à l'approbation du conseil local ¹⁶⁶⁰. Les dispositions de l'article 173 du Code administratif (ancien article 91 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale) répartissent les attributions du conseil départemental en plusieurs catégories :

- attributions concernant la création, l'organisation et le fonctionnement de l'appareil spécialisé du conseil départemental, des institutions publiques d'intérêt départemental et des sociétés et régions autonomes d'intérêt départemental ;
- attributions concernant le développement économique-social du département ;
- attributions relatives à la gestion des domaines public et privé du département : le conseil départemental décide de l'octroi administratif de la concession ou du loyer des biens en propriété publique et privée du département ;
- attributions relatives à la gestion de services publics d'intérêt départemental ;
- attributions concernant la coopération inter-institutionnelle.

¹⁶⁵⁶ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 291.

¹⁶⁵⁷ Negoia (A.), *op. cit.*, p. 68.

¹⁶⁵⁸ Brezoianu (D.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. All Beck, 2004, p. 393.

¹⁶⁵⁹ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 62.

¹⁶⁶⁰ Trăilescu (A.), Drept administrativ. Tratat elementar (Droit administratif. Traité élémentaire), éd. C.H. Beck, 2002, p. 279.

Nous soulignons qu'il n'existe pas de relation de subordination entre les conseils locaux et les conseils départementaux et on rajoute aussi qu'il n'y a pas non plus de rapport de subordination entre les autorités de l'administration publique locale et les autorités publiques centrales ¹⁶⁶¹.

Les conseils locaux comportent un nombre de membres qui varie entre 9 et 31, et ils sont établis par ordre du préfet, en fonction du nombre de citoyens de la commune ou ville, et, ce nombre est transmis par l'Institut national de statistique le 1^{er} janvier de l'année durant laquelle les élections ont lieu, ou le 1^{er} juillet de l'année qui précède les élections ¹⁶⁶².

Aux séances du conseil local peuvent assister et prendre le parole, sans pour autant avoir le droit de vote, le préfet, le président du conseil départemental, les députés, les sénateurs, les ministres et les autres membres du Gouvernement, les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat, les chefs des services publics déconcentrés des ministères, dans les affaires qui concernent les domaines de responsabilité de leurs services, et les personnes invitées par le maire ¹⁶⁶³.

Le président du conseil départemental répond du bon fonctionnement de l'administration départementale, en sa qualité de chef de l'administration publique départementale. Il était élu parmi les conseillers départementaux, à la majorité des votes, lors de la séance d'installation du conseil départemental, ¹⁶⁶⁴.

Le §1 de l'article 122 de la Constitution de 2003, intitulé « *le conseil départemental* », affirme que « *le conseil départemental est l'autorité de l'administration publique pour la coordination de l'activité des conseils communaux et conseils des villes, en vue de la réalisation des services publics d'intérêt départemental* » ¹⁶⁶⁵. Même si, dans l'article 122, la Constitution de 2003 consacre le conseil départemental comme autorité de l'administration publique élue pour la coordination des activités des conseils communaux et de villes, le conseil départemental et son président forment « *un couple fonctionnel délibératif-exécutif* » ¹⁶⁶⁶.

Selon l'article 171 du Code administratif, « (2) *le conseil départemental est complété par le président du conseil départemental, élu conformément à la loi pour l'élection des autorités de l'administration publique locale, qui a le droit de vote et dirige ses réunions.* (3)

¹⁶⁶¹ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 33.

¹⁶⁶² Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 40.

¹⁶⁶³ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 295.

¹⁶⁶⁴ Popa (C.-D), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 139.

¹⁶⁶⁵ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 383.

¹⁶⁶⁶ Gârleşteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 229.

La fonction de président du conseil départemental et celle de vice-président du conseil départemental sont des fonctions de dignité publique ». Selon les §2 et §4 de l'article 1 de la loi n°67 du 25 mars 2004 (modifiée par la loi n°35 du 13 mars 2008) le conseil départemental est dirigé par un président élu au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé sur le fondement du scrutin uninominal ¹⁶⁶⁷. Le président du conseil départemental était élu initialement indirectement par les membres du conseil départemental. Après 2008, la procédure d'élection du président du conseil départemental a été modifiée, et actuellement, il est élu selon la même procédure que le maire. Le président est aidé par 2 vice-présidents, élus parmi les membres du conseil départemental. Le président du conseil départemental représente le département dans les relations avec les autorités publiques, avec les personnes physiques et juridiques roumaines et étrangères, ainsi qu'avec la justice ¹⁶⁶⁸.

Les attributions principales du conseil départemental sont similaires aux attributions du conseil communal, mais adaptées et exercées au niveau départemental. D'autres sont similaires aux attributions du maire, mais exercées au niveau départemental, et pour le reste, il s'agit d'attributions propres du conseil départemental ¹⁶⁶⁹.

Les conseils locaux et départementaux établissent, dans les limites prévues par la loi, le montant des impôts et les taxes locales, qui peuvent être majorés en fonction de la zone géographique, sans discrimination, et selon les catégories de contributeurs ¹⁶⁷⁰.

Selon l'article 143 du Code administratif (ancien §1 de l'article 55 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale ¹⁶⁷¹), le conseil local se dissout de plein droit ou par référendum local. Jusqu'à la constitution du nouveau conseil local, le maire ou, en cas d'absence, le secrétaire de l'unité administrativo-territoriale, s'occupe des affaires de la commune, ville, municipale (ville chef-lieux du département), selon la loi ¹⁶⁷². Le §1 de l'article 183 du Code administratif régit la dissolution du conseil départemental et affirme que « *le conseil départemental se dissout dans les conditions du §1 de l'article 143* ».

Bien ancrée dans le système administratif roumain depuis 1859, la délégation permanente départementale (A) continue de fonctionner jusqu'à la mise en place des nouvelles autorités de l'administration publique locale à la suite des nouvelles élections générales, selon les dispositions de l'article 153 de la loi n°215 du 23 avril 2001 ; elle a donc

¹⁶⁶⁷ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2010, p. 68.

¹⁶⁶⁸ Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 65.

¹⁶⁶⁹ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 304.

¹⁶⁷⁰ Mantescu (D.) et Cojoc (M.), *Finanțele publice locale în România (Les finances publiques locales en Roumanie)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 12.

¹⁶⁷¹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 301.

¹⁶⁷² Vasilescu (B.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 302.

continué à fonctionner jusqu'à la fin du mandat de leurs membres, en 2004. La loi électorale (B) doit énoncer la plupart des procédures pour garantir pleinement l'efficacité du droit constitutionnel de vote au suffrage universel. Ainsi, quelles qu'en soient les règles, le but de l'élection est d'assurer la représentation politique du peuple souverain.

A) La délégation permanente départementale

La délégation permanente était un organe de l'administration publique départementale, avec une activité permanente, chargée de la direction opérationnelle des affaires de l'administration publique départementale ¹⁶⁷³. Durant son mandat, le conseil départemental élisait la délégation permanente, notamment 5-7 membres, plus le président et vice-président du conseil, qui sont les présidents et vice-présidents de la délégation permanente départementale. L'article 64 de la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale établissait les attributions de la délégation permanente : l'application des décisions du conseil départemental et l'exercice de ses attributions, à quelques exceptions près. Dans l'exercice de ses attributions, la délégation permanente émet des décisions qui deviennent exécutoires, après les avoir portées à la connaissance des personnes juridiques et physiques intéressées. Elles ont le caractère d'actes administratifs à caractère individuel ¹⁶⁷⁴.

La délégation permanente du conseil départemental est supprimée par la loi n°215 de 23 avril 2001, ses attributions étant prises en charge par le président du conseil départemental. Pratiquement, en vertu de la loi n°215 sur l'administration publique locale, la délégation permanente a été supprimée dès 2001, mais elle a continué à fonctionner jusqu'à la fin du mandat de leurs membres, en 2004.

À présent, on va analyser les lois électorales ainsi que les réformes électorales effectuées jusqu'à aujourd'hui.

B) Les lois électorales

¹⁶⁷³ La délégation permanente du conseil départementale figurait dans le système d'administration publique locale par la loi sur les conseils départementaux du 2 avril 1864 et a été maintenue en tant que telle jusqu'en 1938. La délégation départementale était censée décider au lieu du conseil départemental, tant qu'il n'était pas en place, mais seulement dans certains domaines (par exemple, il ne pouvait rien décider dans le dossier budgétaire). Elle avait également un rôle consultatif auprès du préfet. Lorsque la loi n°187 sur l'administration du 14 août 1938 a aboli le département en tant qu'unité administrative autonome, le conseil départemental et sa délégation ont également été abolis. Le décret-loi n°3.219 du 21 septembre 1940 rétablit une administration publique décentralisée, mais pas ses organes collégiaux.

¹⁶⁷⁴ Popa (C.-D), *op. cit.*, p. 140.

Selon l'article 2 de la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003 de la Constitution du 21 novembre 1991, la « *souveraineté nationale appartient au peuple roumain* », qui l'exerce par ses organes représentatifs, qui ont été constitués à la suite des élections libres, périodiques et correctes, ainsi que par référendum. Ainsi, le §1 de l'article 121 de la Constitution du 29 octobre 2003 précise que les autorités de l'administration publique, qui contribuent à l'exercice de l'autonomie locale, sont les conseils locaux élus et les maires élus dans les conditions fixées par la loi ; l'article 122 de ladite loi fondamentale parle du conseil départemental élu ¹⁶⁷⁵. C'est l'occasion donc d'analyser les lois électorales de la Roumanie depuis la chute du communisme à nos jours.

a) Le décret-loi n°92 du 14 mars 1990 concernant l'élection du Parlement et du président de la Roumanie, publié dans le Moniteur officiel n°35 du 18 mars 1990

L'article 3 du décret-loi n°92 du 14 mars 1990 dispose que « *le Parlement roumain, composé de l'Assemblée des députés et du Sénat, ainsi que le président de la Roumanie, sont élus au suffrage universel, égal, direct et secret, librement exprimé* ». Les premières élections législatives après la chute du communisme, en décembre 1989, ont eu lieu le 20 mai 1990 ¹⁶⁷⁶. Elles se sont déroulées selon le décret-loi n°92 du 14 mars 1990, qui encadre tant les élections du Parlement que les élections du Président de la République. Selon le 1^{er} article de cette loi « *Le pouvoir politique en Roumanie appartient au peuple et s'exerce dans le respect des principes de démocratie, de liberté et de garantie de la dignité humaine, d'inviolabilité et d'inaliénabilité des droits fondamentaux de l'homme* ». En plus, comme nouveauté, le §3 de l'article 81 du décret-loi n°92 du 14 mars 1990 disposait que « *le Président de la Roumanie, une fois élu, ne peut pas être membre d'un parti ou de partis politiques* » ¹⁶⁷⁷.

L'article 99, qui est le dernier article de ce décret-loi, abroge la loi électorale n°67 du 20 décembre 1974, ainsi que toute autre disposition contraire au présent décret.

b) La loi n°70 du 26 novembre 1991 concernant les élections locales, publiée dans le Moniteur officiel n°239 du 28 novembre 1991

¹⁶⁷⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 236.

¹⁶⁷⁶ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 251.

¹⁶⁷⁷ Rus (A.), *Adoptarea primelor reglementări cu caracter electoral din România postcomunistă (L'adoption des premières règles électorales en Roumanie post-communiste)*, in *Anuarul Institutului de Istorie « George Barițiu » din Cluj-Napoca (Annuaire de l'Institut d'histoire « George Barițiu » de Cluj-Napoca)*, 2014, p. 55.

La loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale et la loi n°70 du 26 novembre 1991 concernant les élections locales constituent le fondement juridique des premières élections locales du 9 février (I^{er} tour) et 23 février (II^{ème} tour) 1992, après la chute du communisme ¹⁶⁷⁸. La loi n°70 du 26 novembre 1991 a été modifiée et complétée pour la première fois en 1996, avec la loi n°24 du 12 avril, suivi en 1998 de l'amendement apporté par la loi n°164 du 30 juin. Selon la loi n°25 du 12 avril 1991 sur les élections locales, les maires, les conseils locaux, les conseils départementaux et le conseil général de Bucarest étaient élus au suffrage direct, contrairement à l'ancien règlement qui prévoyait l'élection des conseillers départementaux d'entre les maires et les conseillers locaux. Ainsi, contrairement aux élections de 1992 dans les circonscriptions électorales de 1996, les électeurs recevraient trois bulletins de vote : pour les maires, les conseillers locaux et, pour la première fois, pour les conseillers départementaux ¹⁶⁷⁹.

c) La loi n°67 du 25 mars 2004 concernant les élections des autorités de l'administration publique locale, publié dans le Moniteur officiel n°333 du 17 mai 2007

Le principe d'éligibilité des autorités de l'administration publique locale trouve sa reconnaissance dans les dispositions de la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale. Elle établit les procédures des élections des conseils locaux et départementaux, des maires et des présidents des conseils départementaux. Selon ladite loi, les conseils locaux, départementaux, les maires, les présidents des conseils départementaux et le conseil général de la capitale Bucarest, sont élus au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé ¹⁶⁸⁰. Mais, ce principe se trouve aussi, d'une manière indirecte, dans les dispositions constitutionnelles des articles 121 et 122, qui prévoient l'élection des conseils locaux, départementaux et des maires, dans les conditions de la loi. Ainsi, leur pouvoir ne provient pas de l'Etat, mais de la volonté des citoyens représentés par ces autorités ¹⁶⁸¹. Selon le §4 de l'article 1 de la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale, les maires des communes, villes, municipales (villes chef-lieux du département) et secteurs de la capitale Bucarest, et le maire

¹⁶⁷⁸ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 252.

¹⁶⁷⁹ Rus (A.), *op. cit.*, p. 61.

¹⁶⁸⁰ Manda (C.-C), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 248.

¹⁶⁸¹ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 260.

général de la capitale sont élus dans des circonscriptions électorales, au scrutin uninominal
1682 .

d) La loi n°33 du 16 janvier 2007 concernant l'organisation et le déroulement des élections pour le Parlement européen

La loi n°33 du 16 janvier 2007 établit le cadre juridique général pour l'organisation et le déroulement de l'élection des membres roumains au Parlement européen. Selon les §2 et §3 de ladite loi « *les membres de la Roumanie au Parlement européen sont élus au suffrage universel égal, direct, secret et librement exprimé, conformément aux termes de cette loi. Le mandat des membres du Parlement européen au Parlement européen est de 5 ans* ».

e) La loi n°35 du 13 mars 2008 concernant l'élection de la Chambre des députés et du Sénat qui modifie et complète la loi n°67 du 25 mars 2004 pour l'élection des autorités de l'administration publique locale, la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale et la loi n°393 du 28 septembre 2004 sur le statut des élus locaux

La loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale a été modifiée par la loi n°35 du 13 mars 2008, qui prévoit que, à côté des conseils locaux et départementaux et des maires, le président du conseil départemental est élu, à son tour, au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé ¹⁶⁸³. Ainsi, pour la première fois, le président du conseil départemental a été élu directement aux élections du 1^{er} juin 2008, date à laquelle il a été investi comme autorité exécutive au niveau du département, par la loi sus énoncée ¹⁶⁸⁴.

f) La loi n°208 du 20 juillet 2015 concernant les élections du Sénat et de la chambre des députés, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité électorale permanente

La commission du Code électoral du Parlement de la Roumanie doit revoir et repenser la législation électorale, tant pour l'élection du Parlement que pour les autorités de l'administration publique locale. En ce sens, par la décision du Parlement n°1 du 3 février

¹⁶⁸² Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 223.

¹⁶⁸³ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 260.

¹⁶⁸⁴ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 306.

2015, publiée dans le Journal Officiel de la Roumanie, Partie I, n°91 du 3 février 2015, a été créée la Commission commune de la Chambre des Députés et du Sénat, qui élabore des propositions législatives sur les lois électorales, des propositions législatives sur la modification de la loi n°14 du 9 janvier 2003 concernant les partis politiques, et de la loi n°334 du 17 juillet 2006 sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales¹⁶⁸⁵. Ainsi ont été adoptées et promulguées la loi n°113 du 27 mai 2015 sur le financement des partis et campagnes électoraux, la loi n°114 du 19 mai 2015 sur les partis politiques, la loi n°115 du 19 mai 2015 sur les élections locales, la loi n°208 du 20 juillet 2015 sur les élections législatives et la loi n°288 du 19 novembre 2015 sur le vote par correspondance.

Les rapports entre les autorités centrales et territoriales, imposent l'exercice de certaines formes de contrôle, pour assurer le fonctionnement de l'administration publique dans les limites de la loi.

§4 : Les contrôles exercés sur l'administration publique

Le contrôle le plus significatif pour la réalisation de l'Etat de droit est le contrôle exercé par le pouvoir judiciaire, dans le cadre du contentieux administratif. Le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat donne la possibilité à la justice d'assurer, à travers les décisions des instances judiciaires, les moyens d'abolir l'abus de pouvoir des organes administratifs, et de réparer les dommages causés par les actions des organes de l'administration publique¹⁶⁸⁶. Du moment où l'autorité de tutelle n'est pas investie, ni avec le pouvoir spécifique à la tutelle administrative, ni avec l'approbation ou l'annulation des actes, ni avec la prérogative de la substitution de l'autorité locale, elle a toujours la possibilité de demander à un juge administratif qu'il annule l'acte illégal de l'autorité décentralisée¹⁶⁸⁷.

On souligne, comme conséquence de l'autonomie locale, le manque de subordination entre les autorités de l'administration publique locale¹⁶⁸⁸. En outre, entre le conseil départemental et les conseils locaux et des villes, et les maires, par exemple, existe un rapport de coordination de l'activité de ces derniers¹⁶⁸⁹.

Le contrôle politique ou le contrôle parlementaire (A) est une vérification juridique de l'ensemble de l'administration et de ses composantes structurelles, et qui découle des

¹⁶⁸⁵ https://www.senat.ro/Comisie_new.aspx?Zi&ComisieID=cf8c0349-bf1b-4570-a604-13573d9a1014, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁶⁸⁶ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 44.

¹⁶⁸⁷ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 168.

¹⁶⁸⁸ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 260.

¹⁶⁸⁹ Gârleșteanu (G.), *op. cit.*, p. 229.

principes constitutionnels. En plus, il convient de faire une distinction entre la tutelle administrative et le contrôle administratif et hiérarchique (B) ; ainsi, il faut préciser que le contrôle administratif et hiérarchique est un contrôle de légalité, qui s'exerce postérieurement, donc après l'édition de l'acte administratif ¹⁶⁹⁰. Mais, finalement, la tutelle administrative est remplacée par le contrôle juridictionnel, qui se limite à la vérification des actes, sans se prononcer sur leur opportunité (C).

C) Le contrôle politique

La Constitution du 29 octobre 2003 contient plusieurs dispositions relatives à l'exercice de la fonction de contrôle du Parlement, notamment l'obligation de l'Avocat du peuple de présenter aux deux chambres des rapports (art. 60), la responsabilité politique du Gouvernement (art. 109) et l'obligation de ce dernier de présenter au contrôle parlementaire les informations et documents demandés (art. 111). L'action des collectivités locales fait l'objet de plusieurs contrôles, chacun ayant sa raison d'être. Les trois les plus importantes formes de contrôle sont : le contrôle juridique, le contrôle financier et d'audit et le contrôle politique ¹⁶⁹¹. Selon les §1 et §2 de l'article 61 de la Constitution de 2003, l'ancien article 58 de la Constitution de 1991, le Parlement est l'organe représentatif suprême de la Nation et la seule autorité législative à travers laquelle s'exerce la souveraineté nationale.

Le Gouvernement est l'autorité publique du pouvoir exécutif, qui exerce la direction générale de l'administration publique conformément à son programme gouvernemental accepté par le Parlement. En outre, le corps législatif (le Parlement) approuve et investit le Gouvernement par son vote de confiance mais c'est toujours le Parlement qui révoque le Gouvernement par motion de censure. Enfin, l'article 110 du chapitre IV de la Constitution, relatif aux relations entre le Parlement et le gouvernement, consacre expressément le contrôle législatif sur ce dernier et les autres autorités de l'administration publique. Le contrôle parlementaire peut être effectué soit par l'assemblée plénière des chambres législatives, soit par les commissions parlementaires, soit par les parlementaires eux-mêmes, pris individuellement. L'administration centrale doit vérifier que les ressources allouées par l'Etat sont utilisées de façon efficace et judicieuse par l'administration locale. Un rôle important est

¹⁶⁹⁰ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 169.

¹⁶⁹¹ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 171.

détenu par l'audit interne du niveau de l'administration locale et aussi par le contrôle efficace des citoyens ¹⁶⁹².

Dans le point suivant, on se penchera sur un état de lieux de la distinction entre la tutelle administrative (qui est définie comme le droit des autorités tutélaires d'approuver, d'annuler et de suspendre certains actes des autorités décentralisées, mais seulement dans les conditions fixées par la loi) et le contrôle administratif et hiérarchique (exercé par des organes extérieurs au corps de l'administration publique contrôlée ou par les fonctionnaires ayant une fonction de direction au sein de l'organe).

D) La distinction entre la tutelle administrative et le contrôle administratif et hiérarchique

Selon le professeur roumain Paul Negulescu, l'essentiel de la tutelle administrative consiste dans le fait que l'acte de l'administration publique soumis à la tutelle n'est pas complet avant l'approbation de l'autorité tutélaire ¹⁶⁹³. La tutelle administrative a été réintroduite par l'article 98 de la première loi de l'administration locale depuis la chute du communisme, la loi n°69 du 26 novembre 1991, qui spécifie : « *dans sa qualité de représentant du Gouvernement, le préfet surveille que l'activité des conseils locaux et départementaux et des maires se déroule selon la loi* ». Même si elle a été réintroduite par ladite loi, sa consécration terminologique légale n'a été réalisée qu'en 2004, dans l'article 3 de la loi n°554 du 7 décembre 2004 concernant le contentieux administratif ¹⁶⁹⁴. La tutelle administrative représente le droit des autorités centrales de contrôler l'activité des autorités locales dotées de la personnalité juridique ¹⁶⁹⁵.

Le contrôle du pouvoir exécutif sur les organes de l'administration locale est un élément indispensable du principe de l'autonomie locale. Les particularités de ce contrôle révèlent la spécificité de l'autonomie locale, comme principe d'organisation de l'administration locale. Le contrôle des organes du pouvoir exécutif sur les organes de l'administration locale se divise en contrôle hiérarchique et contrôle de tutelle administrative ¹⁶⁹⁶.

¹⁶⁹² Anghel (C.), *Strategia de dezvoltare a administrației publice locale (La stratégie de développement de l'administration publique locale)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 18.

¹⁶⁹³ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 163.

¹⁶⁹⁴ Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 309.

¹⁶⁹⁵ Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (I), *Studii de drept românesc (Études de droit roumain)*, 1991, n°3-4, p. 144.

¹⁶⁹⁶ Negoită (A.), *Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et science administrative)*, éd. Atlas Lex, 1993, p. 52.

Le contrôle hiérarchique s'exerce sur les autorités locales déconcentrées. Le contrôle hiérarchique consiste dans le droit du fonctionnaire supérieur de donner des instructions au fonctionnaire subordonné, à la fois au sujet d'illégalités ou pour des raisons d'opportunité ¹⁶⁹⁷. Ainsi, on parle du contrôle exercé par les organes gouvernementaux sur le préfet, qui concerne tant la légalité que l'opportunité des actes du préfet. A l'égard du contrôle de tutelle administrative, il est exercé soit par les organes centraux du pouvoir exécutif, le Gouvernement ou les ministères, sur les actes du conseil départemental, soit par le préfet, sur les actes du maire ou le conseil communal ou départemental. Ce contrôle ne vise que la légalité des actes mais pas leur opportunité. Il faut souligner qu'il existe la possibilité de poursuivre en justice, au contentieux administratif, les actes de contrôle de la tutelle administrative, mais elle n'existe pas dans le cas des actes du contrôle hiérarchique ¹⁶⁹⁸.

La tutelle administrative est une institution de droit public, donc une autorité de l'administration publique centrale, d'habitude le Gouvernement, qui a le droit de contrôler la légalité des actes émis par les autorités de l'administration publique locale. La question de la tutelle administrative ne se pose qu'entre les autorités administratives qui ne connaissent pas des rapports de subordination hiérarchique, donc entre un sujet de la sphère du pouvoir exécutif et un autre, se trouvant en dehors de cette sphère. Ainsi, il ne peut pas y avoir de tutelle administrative entre les organes de l'administration publique centrale, comme le Gouvernement, les ministères, d'un part, et ceux qui exercent ce pouvoir au niveau départemental, comme le préfet et les services publics déconcentrés, d'autre part ¹⁶⁹⁹.

Dans l'application du principe de l'autonomie locale, il n'existe pas de rapports de subordination entre le préfet, d'une part, et les conseils locaux, les maires, les conseils départementaux et leurs présidents, d'autre part ¹⁷⁰⁰. Le contrôle de tutelle administrative suppose le contrôle des actes administratifs, mais aussi un contrôle des personnes, nommé « *tutelle des personnes* », qui a comme but d'assurer l'organisation et le fonctionnement des autorités locales, dans les limites de la loi, du début jusqu'à la fin de leur mandat confié par les collectivités locales ¹⁷⁰¹.

¹⁶⁹⁷ Corbeanu (I.), Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire), éd. Lumina Lex, 2010, p. 246.

¹⁶⁹⁸ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 53.

¹⁶⁹⁹ Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011, p. 244.

¹⁷⁰⁰ Manda (C.-C.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 238.

¹⁷⁰¹ Manda (C.-C.), Controlul administrativ în spațiul juridic european : drept administrativ comparat (Le contrôle administratif dans l'espace juridique européen : droit administratif comparé), éd. Lumina Lex, 2005, p. 165.

A la suite de l'exercice de contrôle visant la légalité des actes adoptés par les autorités de l'administration publique locale ou départementale, le préfet peut contester ces actes devant l'instance du contentieux administratif s'il les considère illégaux, exception faite des actes de gestion ; dans ce cas, l'acte est suspendu de plein droit ¹⁷⁰².

La raison pour laquelle la Constitution de 2003 n'approuve pas la tutelle administrative ¹⁷⁰³ est fondée sur des considérations d'ordre politique. Selon le professeur roumain Antonie Iorgovan, « *cette notion aurait choqué au stade où se trouvaient les formes nécessaires pour exprimer l'idée d'autonomie, après des décennies de régime autoritaire* » ¹⁷⁰⁴.

Il faut préciser qu'en l'absence de rapports hiérarchiques de subordination, l'apparition des personnes juridiques de droit public n'implique pas l'inexistence de certaines relations avec les organes centraux de l'Etat, parce que celles-ci se maintiennent à travers le contrôle administratif des actes juridiques aussi bien que de l'activité des fonctionnaires publics. On peut affirmer que la principale conséquence juridique du principe de subordination hiérarchique est le contrôle administratif ¹⁷⁰⁵.

Le contrôle administratif peut être conçu comme un contrôle de légalité, dont l'objectif est de vérifier la conformité des actes administratifs avec le contenu de la loi et des autres actes normatifs. Il donne droit aux autorités de contrôle d'apprécier leur légalité, mais pas leur opportunité ¹⁷⁰⁶. Néanmoins, la tutelle administrative inclut certaines formes de contrôle administratif exercé sur les autorités administratives qui représentent les collectivités locales ¹⁷⁰⁷. Ainsi, en tant que partie composante du régime de surveillance générale de l'Etat sur l'administration des collectivités locales, la tutelle administrative revêt une forme de contrôle administratif adaptée au principe de la décentralisation administrative, se détachant du contrôle hiérarchique et s'approchant du contrôle administratif, adéquat au système de l'administration publique fondée sur le principe de l'autonomie locale ¹⁷⁰⁸.

L'abandon de la conception classique de la tutelle administrative et son remplacement par le contrôle administratif des activités des collectivités locales est prévu par la Charte européenne de l'autonomie locale. Elle établit cette nouvelle forme de contrôle, qui doit être

¹⁷⁰² Brezoianu (D.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. All Beck, 2004, p. 437.

¹⁷⁰³ Pour éviter les confusions, l'expression de « *tutelle administrative* » est évitée aussi dans la Constitution de 1958 en France, en précisant que le délégué du Gouvernement dans le département est chargé du contrôle administratif (art. 72, Constitution du 4 octobre 1958).

¹⁷⁰⁴ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 164.

¹⁷⁰⁵ Gârleșteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 39.

¹⁷⁰⁶ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 163.

¹⁷⁰⁷ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 163.

¹⁷⁰⁸ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 166.

règlementée par la législation nationale, uniquement par les lois ou la Constitution ¹⁷⁰⁹. Ainsi, selon le §3 de l'article 8 de la Charte européenne de l'autonomie locale, « *le contrôle administratif des collectivités locales doit être exercé dans le respect de la proportionnalité existante entre l'ampleur de l'intervention de l'autorité de contrôle et l'importance des intérêts qu'elle entreprend de défendre* » ¹⁷¹⁰.

Dans une administration centralisée, le supérieur détient un grand pouvoir sur les actes du subordonné, selon le concept de contrôle hiérarchique. Ce pouvoir est absolu, sans nécessité d'un texte qui le lui attribue. De plus, les organes hiérarchiques peuvent appliquer des sanctions disciplinaires, allant jusqu'à la révocation d'une fonction ou de l'organe local. Toutefois, dans une administration déconcentrée, le pouvoir de décision est confié aux autorités locales, mais un tel système garde des caractéristiques centralisatrices, par le maintien du contrôle des autorités hiérarchiques supérieures, en vertu de la dépendance des organes locaux de l'administration publique envers les organes centraux. Dans ce cas, l'autorité déconcentrée reste soumise au supérieur hiérarchique et à son contrôle ¹⁷¹¹. À l'opposé du système centralisé, l'administration fondée sur le principe de la décentralisation administrative suppose la suppression du pouvoir hiérarchique des organes centraux sur les organes locaux, et son remplacement par la tutelle administrative ¹⁷¹².

Si le rôle du contrôle est de prévenir les erreurs dans l'application de la décision, de les supprimer lorsqu'elles existent, d'adapter l'acte de direction dans les besoins sociaux, on va analyser, ci-après, le contrôle juridictionnel des actes administratifs qui est défini comme le contrôle exercé par les tribunaux et les organes juridictionnels administratifs.

E) Le contrôle juridictionnel des actes administratifs

Au fur et à mesure que la décentralisation s'étend, culminant avec l'autonomie locale, comme principe fondamental de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique locale, la notion de tutelle administrative perd son contenu. De même, les possibilités de contrôle des organes centraux sur les collectivités locales voient leur importance diminuer.

¹⁷⁰⁹ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 168.

¹⁷¹⁰ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 170.

¹⁷¹¹ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 166.

¹⁷¹² Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 166.

En conséquence, la tutelle administrative est remplacée, terminologiquement comme pratiquement, par le contrôle juridictionnel, qui se limite à la vérification des actes, sans se prononcer sur leur opportunité ¹⁷¹³.

Avec le temps, la tutelle administrative change de statut. Ainsi, puisqu'elle ne consiste pas dans l'approbation des actes des autorités autonomes locales ou dans leur abolition par voie administrative, le contrôle s'exerçant par les instances judiciaires, la tutelle a été remplacée par le contrôle juridictionnel qui ne concerne que la vérification de la légalité des actes, mais pas leur opportunité ¹⁷¹⁴.

De manière générale, la notion de contrôle juridique couvre une gamme très large de formes de contrôle administratif. La surveillance administrative et la tutelle administrative sont des exemples d'actions de contrôle exercées par l'administration centrale ¹⁷¹⁵.

Au risque de se répéter, nous invoquons l'article 200 du Code administratif qui affirme que « *les dispositions du maire, les décisions du conseil local et du conseil départemental sont soumises au contrôle de légalité exercé par le préfet selon les dispositions de l'article 255* ». Les actes des autorités de l'administration locale doivent respecter les normes qui découlent des autorités de l'administration centrale et dotés d'une force juridique supérieure ¹⁷¹⁶.

Dans l'exercice de ses attributions, c'est le conseil local qui adopte les décisions. La promotion d'un projet de décision peut être initié par un ou plusieurs citoyens ayant le droit de vote, si le projet est soutenu par 5% de la population de l'unité administrativo-territoriale concernée ¹⁷¹⁷. A la suite de l'approbation du conseil local, le maire accomplit des actes administratifs de gestion, de concession, de location, d'exécution des travaux publics et des marchés publics ¹⁷¹⁸.

Le préfet a le pouvoir constitutionnel de contrôler la légalité des actes des autorités de l'administration publique locale (du conseil local ou départemental et du maire). Cette habilitation s'appuie sur la qualité exécutive de l'autorité du préfet sur le plan local ¹⁷¹⁹. En plus du texte constitutionnel consacré au contrôle de légalité exercé par le préfet sur les actes

¹⁷¹³ Manda (C.-C.), *op. cit.*, p. 168.

¹⁷¹⁴ Manda (C.-C.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 145.

¹⁷¹⁵ Manda (C.-C.), Controlul administrativ în spațiul juridic european : drept administrativ comparat (Le contrôle administratif dans l'espace juridique européen : droit administratif comparé), éd. Lumina Lex, 2005, p. 172.

¹⁷¹⁶ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 111.

¹⁷¹⁷ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 51.

¹⁷¹⁸ Popa (C.-D.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 138.

¹⁷¹⁹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 330.

de l'administration publique locale, le préfet exerce également un contrôle de légalité sur les actes du président du conseil départemental ¹⁷²⁰.

Le Gouvernement peut révoquer les ordres du préfet considérés comme inopportuns, leur révocabilité constituant un préjudice du régime juridique des actes administratifs d'autorité ¹⁷²¹.

Concernant la possibilité de contrôle des actes émis par les autorités centrales de spécialité, ils peuvent être attaqués en instance de contentieux administratif, selon l'article 52 de la Constitution de 2003 ¹⁷²² et du Code administratif. Il est possible que dans l'avenir, et pourquoi pas sous l'influence du droit français, le législateur roumain transforme la tutelle administrative, *a priori* exercée par le préfet, en un contrôle juridictionnel *a posteriori* accordé au juge administratif.

La mission du juge administratif est de contrôler et de sanctionner l'excès de pouvoir de l'administration qui lése les citoyens dans leur décisions administratives. L'institution du contentieux administratif (a) est une garantie juridique du citoyen contre les abus de pouvoir, un capteur très important de la démocratie. Il convient, ainsi, d'analyser les lois du contentieux administratif (b) dans la période contemporaine.

a) L'institution du contentieux administratif

Le contentieux administratif est « *un garde judiciaire du citoyen face à un comportement abusif des autorités* » ¹⁷²³. Le terme « *contentieux* » vient du latin, du verbe « *contender* », qui signifie combat, confrontation.

La Constitution de la Roumanie de 2003 dispose au §1 de l'article 52 « *qu'une personne lésée dans un droit ou dans un intérêt légitime, par une autorité publique, par un acte administratif ou par le défaut de résoudre la demande dans le délai légal est autorisée d'obtenir la reconnaissance du droit revendiqué ou de l'intérêt légitime, l'annulation de l'acte et la réparation du dommage* ».

Un rôle important, que les décisions des tribunaux administratifs, les effets et les conséquences de ces décisions ont, est de promouvoir et de protéger les droits de l'homme

¹⁷²⁰ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 307.

¹⁷²¹ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 73.

¹⁷²² Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 292.

¹⁷²³ Mărinică (E.-C.), *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase (La promotion et la protection des droits de l'homme par des moyens litigieux)*, éd. I.R.D.O (Institutul Român pentru Drepturile Omului), 2011, p. 11.

dans les rapports avec l'administration publique, afin d'amener l'administration publique à une attention accrue quant à la légalité de ses décisions ¹⁷²⁴.

b) Les lois de contentieux administratif

Parmi les premiers actes adoptés par le Parlement démocratique roumain après la chute du communisme, il y a la loi n°29 du 8 novembre 1990, portant sur le contentieux administratif ¹⁷²⁵. Cette loi reprend essentiellement la réglementation de 1925 et elle voit la création de sections spécialisées du contentieux administratif au niveau des tribunaux départementaux et de la Cour Suprême de Justice. Cependant, la Constitution du 21 novembre 1991 change, sous certains aspects, la conception sur le contentieux administratif ¹⁷²⁶.

À la suite des amendements à la Constitution en 2003, la loi n°29 du 8 novembre 1990 a été abrogée en 2004. L'adoption de la nouvelle loi n°554 du 7 décembre 2004 du contentieux administratif ¹⁷²⁷, est considérée comme le meilleur règlement juridique de cette institution jusqu'à présent en Roumanie ¹⁷²⁸. La loi n°554 du 7 décembre 2004 a toutefois été modifiée par la loi n°212 et entrées en vigueur le 2 août 2018.

L'article 30 de la loi n°554 du 7 décembre 2004 du contentieux administratif prévoit la constitution des tribunaux administratifs fiscaux, en tant qu'instances compétentes de décision sur les litiges du contentieux administratif. Ainsi, comme effet des dispositions transitoires, prévues dans l'article 27 de la nouvelle loi du contentieux administratif de 2004, les litiges existant au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi ont été tranchés sur le fondement des dispositions de l'ancienne loi de 1990 ¹⁷²⁹, selon le principe *tempus regit actum* ¹⁷³⁰.

L'article 1 de la loi n°554 du 7 décembre 2004, concernant le contentieux administratif, mentionne que la qualité de plaignant incombe à toute personne physique et juridique, dont les droits ont été lésés par un acte administratif d'une unité administrativo-territoriale ¹⁷³¹.

¹⁷²⁴ Mărinică (E.-C.), *op. cit.*, p. 11.

¹⁷²⁵ Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ. Vol II : Forme de realizare a administrației publice (Traité de droit administratif. Vol II : Formes de réalisation de l'administration publique), éd. All Beck, 2005, p. 514.

¹⁷²⁶ Iorgovan (A.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Atlas Lex, 1994, p. 159.

¹⁷²⁷ La loi n°554 du 7 décembre 2004 a subi plusieurs modifications ; ainsi a-t-elle été modifiée et complétée par la loi n°262 du 19 juillet 2007 et par la loi n°202 du 25 octobre 2010 sur les mesures visant à accélérer la résolution des processus.

¹⁷²⁸ Mărinică (E.-C.), *op. cit.*, p. 62.

¹⁷²⁹ Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ. Vol II : Forme de realizare a administrației publice (Traité de droit administratif. Vol II : Formes de réalisation de l'administration publique), éd. All Beck, 2005, p. 516.

¹⁷³⁰ « *Le temps régit l'acte* » est un principe de droit selon lequel un acte juridique est conclu conformément aux dispositions légales en vigueur à la date de sa rédaction et leur est assujéti. Un exemple d'applicabilité est le principe de la non-rétroactivité du droit pénal.

¹⁷³¹ Fodor (E.-M.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Argonaut, 2008, p. 382.

L'Etat et les unités administratives ont la qualité d' « *accusé du côté civil* », étant représentés en justice par leurs organes habilités par la loi. L'Etat participe aux rapports juridiques civils, et parfois processuels, dans les affaires financières, par le ministère de l'Economie et des Finances. Selon le Code administratif du 5 juillet 2019, seules les unités administrativo-territoriales (communes, départements et villes) ont la personnalité juridique, mais pas leurs organes de direction (maires, président du conseil départemental, conseils locaux).

Selon l'article 109, intitulé « la représentation devant les tribunaux des unités administratives et territoriales » du Code administratif (ancien §2 de l'article 21, le §1 de l'article 62 et le §1 de l'article 102 de ladite loi ¹⁷³²), « (1) *La représentation en justice des unités administratives et territoriales est assurée par le maire ou par le président du conseil départemental. (2) Le maire ou le président du conseil départemental représente devant les tribunaux en tant que représentant légal de l'unité administrative et territoriale, pour défendre ses droits et intérêts légitimes, et non en son nom personnel. (3) L'attribution de la représentation au tribunal peut être exercée au nom du maire ou, selon le cas, du président du conseil départemental par le conseiller juridique de l'appareil spécialisé ou par un avocat embauché conformément à la loi* ».

En conclusion, la qualité d'accusé appartient aux unités administrativo-territoriales, qui jouissent d'une capacité juridique absolue. Le Professeur Antonie Iorgovan disait : « *à dire qu'un organe administratif, en général un organe d'Etat qui porte préjudice à un citoyen par un acte illégal, ne peut pas être tenu accusé par la justice, revient à contester l'essence du droit fondamental consacré par l'article 35 de la Constitution* » ¹⁷³³.

Selon le §1 de l'article 52 de la loi n°554 du 7 décembre 2004 concernant le contentieux administratif, le litige a pour fondement l'activité administrative des autorités publiques, y compris celle des fonctionnaires publics ¹⁷³⁴. En outre, si on regarde les attributions de la Cour Constitutionnelle, on voit que les litiges concernant la constitutionnalité des actes administratifs normatifs, à l'exception des ordonnances d'urgence du Gouvernement, relèvent de la compétence des instances du contentieux administratif ¹⁷³⁵. La lettre *c* du §1 de l'article 2 de la loi n°554 du 7 décembre 2004 donne une définition de l'acte administratif, qui est un acte unilatéral à caractère individuel ou normatif, élaboré par une autorité publique, en vue de

¹⁷³² Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2010, p. 402.

¹⁷³³ Iorgovan (A.), *Tratat de drept administrativ. Vol II : Forme de realizare a administrației publice (Traité de droit administratif. Vol II : Formes de réalisation de l'administration publique)*, éd. All Beck, 2005, p. 454.

¹⁷³⁴ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 460.

¹⁷³⁵ Iorgovan (A.), *op. cit.*, p. 461.

l'exécution ou de l'organisation de l'exécution de la loi, et qui produit, modifie ou éteint des rapports juridiques ¹⁷³⁶.

La compétence matérielle pour poursuivre en justice les litiges administratifs est fixée par les dispositions de l'article 10 de la loi n°554 du 7 décembre 2004. Pour le jugement de fond, la compétence est établie en fonction de l'autorité émettrice de l'acte nuisible, et aussi de la valeur de référence de certains actes administratifs ¹⁷³⁷.

Selon les dispositions du §5 de l'article 123 de la Constitution de 2003, le préfet peut attaquer devant l'instance du contentieux administratif les actes du conseil départemental, local, du maire et du président du conseil départemental, s'il considère que l'acte est illégal ¹⁷³⁸. Les mêmes dispositions apparaissent dans la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet ¹⁷³⁹, et actuellement dans le Code administratif du 5 juillet 2019. Dans le même sens, on cite l'article 3 de la loi n°554 du 7 décembre 2004 concernant le contentieux administratif, selon lequel « *le préfet peut attaquer directement devant l'instance du contentieux administratif les actes des autorités publiques locales, s'il les considère illégaux ; l'action est formulée dans le délai prévu par l'article 11 §1, qui commence à s'écouler à partir de la communication de l'acte au préfet* » ¹⁷⁴⁰.

En Roumanie, le contentieux administratif est exercé en vertu des dispositions de la loi n°554 du 7 décembre 2004 et des articles 2, 3 et 4 du Code de Procédure civile. Mais la loi n°554 du 7 décembre 2004 sur le contentieux administratif a été modifiée et complétée par la loi n°212 du 30 juillet 2018. Selon la modification de 2018, l'acte administratif aura la définition suivante : « *l'acte unilatéral de caractère individuel ou normatif, émanant d'une autorité publique sous un régime de puissance publique, en vue d'organiser l'exécution de la loi ou l'exécution concrète de la loi, qui donne naissance, modifie ou éteint les relations juridiques* ».

Le sens organique du mot contentieux désigne les organes compétents pour régler les conflits administratifs, à savoir l'ensemble des tribunaux administratifs ayant le pouvoir de vérifier la légalité des actes et des faits administratifs contestés par le biais du contentieux administratif. Dans ce sens, on vous propose d'analyser le tableau suivant qui répertorie les tribunaux roumains du contentieux administratif.

¹⁷³⁶ Chiriac (L.), Drept administrativ : activitatea autoritatilor administratiei publice (Droit administratif : l'activité des autorités de l'administration publique), éd. Hamangiu, 2011, p. 16.

¹⁷³⁷ Fodor (E.-M.), *op. cit.*, p. 380.

¹⁷³⁸ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 387.

¹⁷³⁹ Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011, p. 245.

¹⁷⁴⁰ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 313.

Tableau n°4. Les tribunaux roumains du contentieux administratif

Tribunaux	Litiges jugés
Tribunaux départementaux - Sections contentieuses administratives et fiscales	Les litiges concernant les actes administratifs édictés ou conclus par les autorités publiques locales et départementales, ainsi que ceux concernant les impôts et taxes, les contributions, les dettes douanières et les accessoires jusqu'à concurrence de 3.000.000 RON (environ 643.205 eur), selon le §1 de l'article 10 de la loi n°212 du 25 juillet 2018 qui modifie et complète la loi sur le contentieux administratif n°554 de 2004.
Cours d'appel - Sections contentieuses administratives et fiscales	Les litiges concernant les actes administratifs édictés ou conclus par les autorités publiques centrales, ainsi que ceux concernant les impôts et taxes, les contributions, les dettes douanières et leurs accessoires, plus de 3.000.000 RON (plus de 643.205 eur) selon le §1 de l'article 10 de la loi n°212 du 25 juillet 2018 qui modifie et complète la loi sur le contentieux administratif n°554 de 2004.
Haute Cour de Cassation et de Justice – Section contentieuse administrative et fiscale	La Haute Cour de Cassation et de Justice est la seule cour d'appel. Elle statue sur le recours contre les condamnations prononcées par les chambres contentieuses administratives et fiscales des cours d'appel.

Pour la réalisation en commun des projets d'intérêt local ou régional et aussi pour unir certains services publics, les autorités territoriales ont développé des stratégies intercommunautaires.

§5 : Les évolutions communes

Le conseil départemental adopte des stratégies et des programmes pour le développement économique-social du département, sur la base des propositions reçues de la part des conseils locaux. En coopération avec les autorités intéressées de l'administration publique locale, le conseil départemental dispose, approuve et suit les mesures nécessaires, y compris celles d'ordre financier, pour l'accomplissement de ces programmes ¹⁷⁴¹. Ainsi, le plan d'aménagement du territoire départemental représente l'expression spatiale du programme de développement économique-social du département. Selon le §4 de l'article 7 de la loi n°315 du 28 juin 2004 concernant le développement régional en Roumanie, les conseils départementaux décident de l'application des résolutions des conseils de développement régional, dans un délai de 60 jours, à compter de la communication concernant le quantum des contributions annuelles. Ces sommes d'argent sont prévues dans les budgets annuels des

¹⁷⁴¹ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 258.

unités administrativo-territoriales, à la section nommée « *Le développement et la promotion régionale* »¹⁷⁴². L'activité de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme doit s'appuyer sur les principes suivants :

- le principe de l'autonomie locale ;
- le principe du partenariat ;
- le principe de participation de la population dans le processus de prise des décisions ;
- le principe de transparence¹⁷⁴³.

Selon l'article 89, intitulé « formes d'association des unités administratives et territoriales », du Code administratif du 5 juillet 2019, deux ou plusieurs unités administratives territoriales ont le droit, dans les limites de la compétence de leurs autorités délibératives et exécutives, de coopérer et de s'associer, conformément à la loi, en créant des associations de développement intercommunautaire dotées de la personnalité juridique et de droit privé. Les associations de développement intercommunautaires sont des entités juridiques d'utilité publique « *créées dans les conditions de la loi, par les unités administrativo-territoriales, pour la réalisation en commun des projets d'intérêt local ou régional, ou pour la fusion des certains services publics* »¹⁷⁴⁴. À leur tour, les associations pour le développement intercommunautaire, créées en vertu du partenariat entre municipes (principalement les villes chefs-lieux des départements et les villes les plus importantes)¹⁷⁴⁵, villes, communes urbaines et rurales trouvées dans la zone d'influence, représentent des agglomérations urbaines. En outre, selon le §45qq de l'article 5 du Code administratif, l'association de développement intercommunautaire, créée à partir du partenariat entre la capitale Bucarest ou les municipes du I^{er} niveau, ou les villes chefs-lieux du département et les autres unités administrativo-territoriales situées dans la même zone, représente la zone métropolitaine.

Le but de la loi n°52 du 21 janvier 2003, concernant la transparence décisionnelle dans l'administration publique, est d'accroître le degré de responsabilité de l'administration publique envers le citoyen, de stimuler la participation active des citoyens au processus de prise des décisions administratives et au processus d'élaboration des actes normatifs, et d'accroître le degré de transparence au niveau de l'administration publique entière¹⁷⁴⁶.

¹⁷⁴² Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 79.

¹⁷⁴³ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 257.

¹⁷⁴⁴ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 262.

¹⁷⁴⁵ Tofan (D.-A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, vol. 1, 2014, p. 308.

¹⁷⁴⁶ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011, p. 65.

En Roumanie, les zones métropolitaines ont le statut d'entités indépendantes, sans personnalité juridique. Elles peuvent fonctionner sur un périmètre indépendant des limites des unités administrativo-territoriales, établies d'un commun accord par les autorités de l'administration publique locale. L'association de la zone métropolitaine adopte le programme de développement de la région sur le territoire de laquelle elle a été établie, avec le consentement des conseils locaux et après la consultation de la population, dans les conditions fixées par la loi ¹⁷⁴⁷.

Après avoir établi un état de lieux de l'administration locale classique de la période contemporaine, on analysera le personnel des organes de l'administration publique qui constitue « *la force vivante du système de l'administration publique* » ¹⁷⁴⁸.

¹⁷⁴⁷ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 140.

¹⁷⁴⁸ Brezoianu (D.), *Drept administrativ : partea specială (Droit administratif : la partie spéciale)*, Editura Universității Titu Maiorescu, 2002, p. 127.

Section II : Les personnels politiques et administratifs locaux

Dans l'Etat, il existe trois pouvoirs ou fonctions, législatif, exécutif et judiciaire ; il agit donc par l'intermédiaire des fonctionnaires publics, qui sont les détenteurs d'une fonction publique ¹⁷⁴⁹.

Pour bien faire la distinction entre le personnel politique et le personnel administratif, on doit analyser les élus locaux et les fonctionnaires publics et le personnel contractuel de l'administration publique. Quant au préfet, selon l'article 110 de la Constitution de 1991, « *l'administration publique des unités administrativo-territoriales est fondée sur le principe de l'autonomie locale* », il ne bénéficie pas de cette autonomie étant directement subordonné et est nommé par le Gouvernement ¹⁷⁵⁰ (selon le §1 de l'article 121 de ladite loi). Ainsi, selon le §1 de l'article 120 de la loi fondamentale, les autorités publiques locales sont élues par les citoyens de l'unité administrativo-territoriale en cause.

Le §2 de l'article 242 du Code administratif (ancien §1 de l'article 116 de la loi n°215 du 23 avril 2001) précise que chaque unité administrativo-territoriale a comme secrétaire général un fonctionnaire public de direction : « *(1) Chaque unité administrative territoriale et subdivision administrative territoriale des municipes dispose d'un secrétaire général payé du budget local ; il est fonctionnaire public de direction, ayant des études supérieures juridiques, administratives ou de sciences politiques, qui veille au respect du principe de légalité dans l'activité de délivrance et d'adoption des actes administratifs, à la stabilité du fonctionnement de l'appareil spécialisé du maire ou, selon le cas, du conseil départemental, à la continuité de la direction et la réalisation des liens fonctionnels entre les compartiments qui les composent* ». On voit que le secrétaire général doit avoir poursuivi des études supérieures juridiques ou administratives et, selon le §4 de l'article 242 du Code administratif (ancien §2 de l'article 116 de la loi n°215 du 23 avril 2001 ¹⁷⁵¹), la fonction de secrétaire est incompatible avec la qualité de membre d'un parti politique, sous peine de destitution. De plus, selon le §3 de l'article 242 du Code administratif du 5 juillet 2019 « *le secrétaire général de l'unité/de la subdivision administrative territoriale ne peut être époux, épouse ou dans la même famille jusqu'au deuxième degré avec le maire ou le maire-adjoint,*

¹⁷⁴⁹ Corbeau (I.), Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire), éd. Lumina Lex, 2010, p. 209.

¹⁷⁵⁰ Negoită (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et science administrative), éd. Atlas Lex, 1993, p. 127.

¹⁷⁵¹ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 52.

respectivement avec le président ou le vice-président du conseil départemental, sous peine de destitution ».

Selon le §1 de l'article 244 du Code administratif (les anciens articles 112 et 113 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale ¹⁷⁵²), sur la proposition du maire et du président du conseil départemental, au niveau des communes, villes et départements, peut être créée la fonction d'administrateur public. A cette catégorie de fonction publique, le Code administratif consacre les articles 244 à 246 du Chapitre II, intitulé « l'administrateur public », du Titre VII de la Partie III du Code administratif du 5 juillet 2019. Pour bien clarifier la notion de fonction publique, si l'on se rapporte au système des autorités publiques, cette notion inclut toutes les personnes investies des prérogatives du pouvoir public, dans le cadre des autorités de la sphère des trois pouvoirs de l'Etat, mais aussi dans celui des autres autorités publiques, comme la Cour constitutionnelle ou l'Avocat du peuple ¹⁷⁵³.

Le président du conseil départemental est le chef de l'administration publique départementale, et il répond du bon fonctionnement de l'administration publique départementale devant le conseil départemental. L'entier appareil du conseil départemental est subordonné au président du conseil départemental ¹⁷⁵⁴.

Il faut préciser que, d'un point de vue juridique, le maire et le conseiller local ne sont pas tenus de respecter les engagements pris pendant la campagne électorale, ni ceux qui résultent de la volonté de l'électorat local ¹⁷⁵⁵.

La formation continue des fonctionnaires de l'administration publique locale est réalisée par les Centres régionaux de formation continue pour l'administration publique locale, qui organisent des cours de courte durée (jusqu'à 3 mois), adaptés à l'emploi du temps des élus locaux et par l'Institut national d'administration (INA). L'INA a été créée en 2001 sur le modèle de l'École nationale d'administration en France, par l'Ordonnance d'urgence n°81 du 1^{er} septembre 2001, et prévoyait une gestion unitaire à l'échelle nationale de la formation continue du personnel de l'administration publique. Actuellement, l'organisation et le fonctionnement de l'INA sont réglementés par la Décision Gouvernementale (HG) n°645 du 11 août 2020.

¹⁷⁵² Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 326.

¹⁷⁵³ Kund (F.-C) et Ciobanu (A.-S.), Drept administrativ, Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar (Droit administratif, Synthèses théoriques et exercices pratiques pour l'activité du séminaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 255.

¹⁷⁵⁴ Brezoianu (D.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. All Beck, 2004, p. 421.

¹⁷⁵⁵ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique), éd. Sitech, 2011, p. 49.

À part cela, les Centres régionaux de formation continue élaborent des études, des projets et des publications dans le domaine de l'administration publique, et développent des relations avec d'autres établissements publics du pays et de l'étranger ¹⁷⁵⁶. Selon l'ancienne loi n°393 du 28 septembre 2004 concernant le statut des élus locaux (à présent abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019), les diplômés des cursus de longue durée (minimum 3 ans), ayant comme option l'administration publique, étaient nommés fonctionnaires titulaires ¹⁷⁵⁷.

Il faut aussi souligner que le conseiller élu dans les conseils locaux ne peut être considéré comme fonctionnaire public, parce que :

- le fonctionnaire public peut agir comme autorité de l'administration publique seulement s'il est investi par la loi ; en échange, le conseiller jouit de l'autorité que le conseil local a dans son ensemble ;

- le fonctionnaire public exerce des attributions spécifiques à sa fonction ; en revanche, le conseiller exerce uniquement les attributions du conseil local ;

- le fonctionnaire public répond devant l'autorité de l'administration publique dont il fait partie, en vertu de ses rapports de service de fonction publique, contrairement au conseiller qui ne répond que devant la loi ;

- le fonctionnaire public ne peut être, en principe, membre d'un parti politique, contrairement au conseiller qui est le représentant d'un parti politique ;

- le fonctionnaire public accomplit les tâches de l'administration publique, tandis que le conseiller exprime l'intérêt des citoyens qui l'ont élu ¹⁷⁵⁸.

Il convient de faire la différence entre les élus locaux et les conseillers élus ; mais, pour bien comprendre les deux fonctions, il faut d'abord définir la dignité publique (§1). Ainsi, le concept de dignité publique représente l'ensemble des attributions et des responsabilités établies par la Constitution, les lois et autres actes normatifs, qu'une personne physique assume par sa nomination à la suite du résultat du processus électoral direct, par élection, ou indirectement par nomination, selon la loi ¹⁷⁵⁹. En plus de cette différence entre les élus locaux, il convient de faire aussi la différence entre les fonctionnaires publics et le personnel contractuel de l'administration publique (§2).

¹⁷⁵⁶ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *op. cit.*, p. 45.

¹⁷⁵⁷ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *op. cit.*, p. 46.

¹⁷⁵⁸ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *op. cit.*, p. 116.

¹⁷⁵⁹ Alexandru (I.), Tratat de administratie publica (Traité de l'administration publique), éd. Universul Juridic, 2008, p. 510.

§1 : Les personnels politiques : les élus locaux

La dignité publique a été définie dans l'article 3 de la loi n°154 du 15 juillet 1998 concernant le système des salaires de base dans le secteur budgétaire et sur les indemnités pour les personnes en charge de la dignité publique, comme la fonction publique occupée par mandat, obtenu directement au moyen d'élections organisées, ou indirectement, par nomination selon la loi ¹⁷⁶⁰. Font partie de la catégorie des dignitaires publics, les fonctionnaires suivants : le président de la République, le Premier ministre, les ministres, les secrétaires et sous-secrétaires d'Etat, les présidents des conseils départementaux, les élus locaux, etc. ¹⁷⁶¹.

Actuellement, l'organisation administrative et territoriale de la Roumanie comporte 41 départements, auxquels s'ajoute Bucarest (qui est aussi la capitale de la Roumanie), 103 villes résidences de département, auxquelles s'ajoute celle de Bucarest ; 217 villes ; 2.861 communes ; 13.285 villages.

Selon le §6f de l'article 5 du Code administratif du 5 juillet 2019 (ancien article 25 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale), les élus locaux sont le maire, les adjoints au maire, les conseillers locaux, le président du conseil départemental et les conseillers départementaux.

Dans l'exercice de leur mandat, les élus locaux exercent une fonction d'autorité publique.

Selon la loi n°161 du 19 avril 2003 sur les mesures visant à assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans le milieu des affaires, de la prévention et la sanction de la corruption, le conseiller local ne peut pas être maire ou maire-adjoint, conseiller départemental, préfet, sous-préfet, fonctionnaire ou salarié avec un contrat de travail individuel dans son propre appareil, dans le conseil départemental ou dans la préfecture ¹⁷⁶².

a) Le maire et les adjoints au maire

Le Code administratif du 5 juillet 2019 consacre au maire les articles 148 à 163 du Chapitre IV du Titre V de la Partie III, organisés dans trois Sections : Dispositions générales (articles 148 à 153), Le rôle et les attributions du maire (articles 154 à 158) et La suspension

¹⁷⁶⁰ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 113.

¹⁷⁶¹ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 114.

¹⁷⁶² Părvu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009, p. 40.

et la fin du mandat du maire (articles 159 à 163). Selon le §1 de l'article 148, les communes, les villes et les municipales ont un maire et un adjoint au maire, mais les municipales, chefs lieu du département, ont un maire et deux adjoints au maire. Le mandat du maire est de 4 ans, selon le §1 de l'article 151 du Code administratif, et, le maire peut déléguer une partie des ses attributions à l'adjoint au maire.

En ce qui concerne l'adjoint au maire, l'article 152 du Code administratif régit le rôle, la nomination et le licenciement de l'adjoint au maire. Ainsi, on voit que l'adjoint au maire est subordonné au maire et, dans les situations prévues par la loi, il est son suppléant, situation dans laquelle il exerce, au nom du maire, les pouvoirs qui lui appartiennent. Le §2 et le §3 de l'article 152 du Code administratif affirment que « *l'adjoint au maire est élu, au scrutin secret, à la majorité absolue, parmi les membres du conseil local, sur proposition du maire ou des conseillers locaux. L'exercice de vote se fonde sur les bulletins de vote. L'élection de l'adjoint au maire se fait par décision du conseil local* ».

Dans l'exercice de ses prérogatives de représentant de l'Etat, le maire accomplit des attributions d'autorité tutélaire, d'officier de l'état civil, des tâches concernant le recensement, l'organisation et le déroulement des élections, la prise de mesures de protection civile, et d'autres attributions prévues par la loi ¹⁷⁶³. Selon le §1 de l'article 155 du Code administratif, intitulé « Les attributions du maire », on découvre que le maire remplit les catégories d'attributions/compétences suivantes :

- a) compétences exercées en tant que représentant de l'État, conformément à la loi ¹⁷⁶⁴;
- b) compétences relatives aux relations avec le conseil local ¹⁷⁶⁵;
- c) compétences relatives au budget local de l'unité administrative et territoriale ¹⁷⁶⁶;

¹⁷⁶³ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 305.

¹⁷⁶⁴ Le §2 affirme que, dans l'exercice des attributions prévues à la lettre *a* du §1 de l'article 155, le maire :

a) exerce les fonctions d'officier de l'état civil et d'autorité de tutelle et veille au fonctionnement des services publics locaux ; b) s'acquitte des tâches relatives à l'organisation et au déroulement des élections, du référendum et du recensement ; c) exécute d'autres tâches prévues par la loi.

¹⁷⁶⁵ Le §3 affirme que, dans l'exercice des attributions prévues à la lettre *b* du §1 de l'article 155, le maire :

a) présente au conseil local, au cours du premier trimestre de l'année, un rapport annuel sur le statut économique, social et environnemental de l'unité administrative territoriale, qui doit être publié sur le site internet de l'unité administrative territoriale conformément à la loi ; b) assiste aux réunions du conseil local et prend les mesures nécessaires à leur préparation et à leur déroulement dans de bonnes conditions ; c) présente, à la demande du conseil local, d'autres rapports et informations ; d) élabore, après consultations publiques, les projets de stratégies concernant le statut économique, social et environnemental de l'unité administrative territoriale, les publie sur le site de l'unité administrative territoriale et les soumet à l'approbation du conseil local.

¹⁷⁶⁶ Le §4 affirme que, dans l'exercice des attributions prévues à la lettre *c* du §1 de l'article 155, le maire :

a) exerce la fonction d'ordonnateur principal des crédits ; b) établit le projet de budget de l'unité administrative territoriale et le compte de clôture de l'exercice budgétaire et les soumet à l'approbation du conseil local, dans les conditions et selon les modalités prévues par la loi ; c) présente au conseil local des informations périodiques sur l'exécution du budget, conformément à la loi ; d) entame, conformément à la loi, des négociations en vue de contracter des emprunts et d'émettre des titres de valeurs au nom de l'unité administrative et territoriale ; e)

- d) compétences concernant les services publics d'intérêt local fournis aux citoyens ¹⁷⁶⁷;
- e) autres compétences établies par la loi.

Une personne peut candidater en même temps comme conseiller local ou départemental, et comme maire, et elle peut en même temps candidater comme conseiller local, départemental et comme président du conseil départemental, mais elle ne peut pas candidater en même temps comme maire et comme président du conseil départemental ¹⁷⁶⁸.

En plus de son rôle de garant du respect des libertés fondamentales des citoyens, de la Constitution, des décrets du président de la Roumanie, des ordonnances et décisions du gouvernement ainsi que des décisions du conseil local, énoncés au §1 de l'article 154 du Code administratif du 5 juillet 2019, le maire est aussi le dirigeant des institutions publiques d'intérêt local ainsi que des services publics d'intérêt local. Les attributions énoncées plus haut représentent la consécration de la double qualité du maire. Il est le représentant d'une collectivité locale, mais aussi le représentant de l'Etat ¹⁷⁶⁹.

Le statut juridique du maire détermine les cas où le maire peut être suspendu de ses fonctions et il est prévu que la révocation doit être effectuée conformément à la législation du travail. Le maire, en termes de salaire et de garanties sociales, est assimilé aux fonctionnaires publics. A l'initiative du préfet, le maire peut être licencié par le Gouvernement si ses décisions sont contraires aux intérêts généraux de l'Etat, violent l'ordonnancement juridique, ou compromettent les intérêts de la commune ou de la ville ¹⁷⁷⁰. Selon l'article 2 de la loi n°140 de 23 juin 2017 concernant la modification de l'article 55 de la loi n°393 du 28

vérifie, par l'intermédiaire des compartiments spécialisés, que les contribuables sont bien enregistrés au niveau fiscal auprès de l'organe fiscal territorial, aussi bien du siège social principal que du siège social secondaire.

¹⁷⁶⁷ Le §5 affirme que, dans l'exercice des attributions prévues à la lettre *d* du §1 de l'article 155, le maire :

a) coordonne la réalisation des services publics d'intérêt local, par le biais d'appareils spécialisés ou d'organismes fournissant des services publics et d'utilité publique d'intérêt local ; b) prend des mesures pour la prévention et, le cas échéant, la gestion des situations d'urgence ; c) prend des mesures pour l'organisation de l'exécution et la réalisation concrète des activités dans les domaines prévus au §6 et 7 de l'article 129 ; d) prend des mesures pour assurer l'inventaire, les registres statistiques, l'inspection et le contrôle de la fourniture des services publics d'intérêt local prévus au §6 et 7 de l'article 129, ainsi que pour les biens publics et privés de l'unité administrative et territoriale ; e) nomme, sanctionne et ordonne la suspension, la modification et la résiliation des relations de service ou, le cas échéant, des relations de travail, conformément à la loi, pour le personnel de l'appareil spécialisé, ainsi que pour les responsables des institutions publiques et des services d'intérêt local ; f) assure l'élaboration des plans d'urbanisme prévus par la loi, les soumet à l'approbation du conseil local et se conforme à leurs dispositions ; g) émet les avis, accords et autorisations reconnus dans sa compétence par la loi et par d'autres actes normatifs, après vérification et certification par les services spécialisés du point de vue de la régularité, de la légalité et du respect des exigences techniques ; h) assure la réalisation des travaux et prend les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions des engagements pris dans le processus d'intégration européenne dans le domaine de la protection de l'environnement et de la gestion de l'eau pour les services fournis aux citoyens.

¹⁷⁶⁸ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 267.

¹⁷⁶⁹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 306.

¹⁷⁷⁰ Popa (C.-D), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 138.

septembre 2004, « les élus locaux sont responsables, administrativement, civilement ou pénalement, selon le cas, pour les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions, en vertu de la loi »¹⁷⁷¹.

b) Les conseillers locaux (communaux, de villes et de municipes) et les conseillers départementaux

Le conseil local est régi dans les articles 111 à 147 du Chapitre III du Titre V de la Partie III du Code administratif, tandis que le conseil départemental est régi par les articles 170 à 186 du Chapitre VI du Titre V de la Partie III du Code administratif.

Le conseiller local peut être défini comme l'institution politico-administrative investie par la loi pour exercer l'autorité publique à travers le conseil local, dans l'intérêt des citoyens, comme forme d'auto-gouvernement¹⁷⁷².

Les conseils locaux sont composés de conseillers élus pour une période de 4 ans, et leur nombre varie entre 11 et 55, en fonction du nombre de citoyens dans les collectivités locales en question. Ainsi, selon le §1 de l'article 122 du Code administratif du 5 juillet 2019, le nombre des conseillers locaux élus est établi sur ordre du préfet selon le nombre d'habitants de la commune, ville ou municipe, selon la population déclarée en fonction du domicile, par l'Institut national de la statistique au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle les élections sont organisées, comme suit :

Nombre d'habitants de la commune, de la ville ou du municipe	Nombre des conseillers locaux
1	2 conseillers
Jusqu'à 1500 inclus	9 conseillers
Entre 1501 et 3000 inclus	11 conseillers
Entre 3001 et 5000 inclus	13 conseillers
Entre 5001 et 10.000 inclus	15 conseillers
Entre 10.001 et 20.000 inclus	17 conseillers
Entre 20.001 et 50.000 inclus	19 conseillers
Entre 50.001 et 100.000 inclus	21 conseillers
Entre 100.001 et 200.000 inclus	23 conseillers

¹⁷⁷¹ <https://lege5.ro/Gratuit/ge3dimzqgu4q/legea-nr-140-2017-pentru-modificarea-art-128-din-legea-administratiei-publice-locale-nr-215-2001-si-pentru-modificarea-art-55-din-legea-nr-393-2004-privind-statutul-alesilor-locali>, consulté le 23 mars 2020.

¹⁷⁷² Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *op. cit.*, p. 118.

Entre 200.001 et 400.000	27 conseillers
Entre 400.001 et plus	31 conseillers
Bucarest	55 conseillers

De notre point de vue, la première catégorie où il y a qu'un seul habitant dans la commune est une aberration législative, parce que s'il y a un seul habitant, comment trouve-t-on deux conseillers ?

Le §1 de l'article 123 du Code administratif affirme, qu'après avoir été déclaré légalement constitué, le conseil local choisit parmi ses membres un président de séance, pour une durée maximale de 3 mois, qui conduit les séances du conseil et signe les décisions adoptées. Le conseil municipal désigne en son sein un président élu pour la même durée. Le maire est élu au suffrage universel direct. Il revient au conseil municipal d'élire 1 ou 2 maires adjoints.

Les conseils municipaux et les maires représentent, selon l'article 121 de la Constitution, « *les autorités de l'Administration publique, lesquelles sont revêtues de la responsabilité de la gestion locale* ». Les conseils locaux sont des organes délibérants, à caractère collégial, composés, selon le Code administratif du 5 juillet 2019 « *de conseillers locaux élus au suffrage universel, direct, secret et librement exprimé, dans les conditions établies par la loi pour l'élection des autorités de l'Administration publique locale* ».

Le Conseil municipal se réunit en séances ordinaires, mensuellement, sur convocation du maire ou en séances extraordinaires sur demande de ce dernier ou d'un tiers des conseillers¹⁷⁷³. La procédure, évoquée dans le Code administratif, requiert que la convocation soit faite, par écrit, par le secrétaire de l'unité administrative territoriale, au moins cinq jours avant une séance ordinaire et trois jours avant une séance extraordinaire. En cas de force majeure ou d'urgence, le règlement d'organisation et de fonctionnement du conseil local prévoit que la convocation peut être faite immédiatement.

Le législateur a dessiné deux modalités de dissolution du conseil local : de droit ou par référendum.

Dans le cas où un conseiller viole la Constitution ou les lois, ou bien, compromet par mauvaise fois les intérêts des collectivités locales, il peut être licencié par le Gouvernement, à la suite de l'intervention du préfet. Le conseiller peut contester cette décision auprès de l'instance, dans les conditions prévues par la loi du contentieux administratif¹⁷⁷⁴.

¹⁷⁷³ Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), *op. cit.*, p. 233.

¹⁷⁷⁴ Negoită (A.), *op. cit.*, p. 81.

Selon le §2 de l'article 106 du même Code administratif, « *les conseils locaux et les maires sont élus au suffrage universel, égal, direct, secret et librement exprimé, dans les conditions prévues par la loi pour l'élection des autorités de l'administration publique locale* ». Selon le §1 de l'article 127 du Code administratif, les conseils locaux peuvent organiser des commissions spéciales d'analyse et de vérification constituées par des conseillers locaux, pour une durée déterminée, sur proposition d'un tiers du nombre de conseillers locaux en exercice ou du maire. En plus des commissions spéciales, le §3 de l'article 127 affirme que les conseils locaux peuvent organiser, de leur propre initiative ou à l'initiative du maire, selon le cas, des commissions mixtes composées de conseillers locaux, de fonctionnaires et d'autres spécialistes, pour une durée déterminée.

La lettre *b* du §2 de l'article 97 de la loi n°161 du 19 avril 2003, qui concerne certaines mesures pour l'assurance d'une transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans la prévention de la corruption précise « *qu'un fonctionnaire peut postuler à un poste éligible ou être nommé à un poste de dignité publique* » et que « *le rapport de service du fonctionnaire est suspendu : a) pendant la campagne électorale jusqu'au lendemain des élections ; b) jusqu'à la fin du poste admissible ou de la fonction de dignité publique, où le fonctionnaire a été élu ou nommé* ». Dans le cas où le fonctionnaire a été élu conseiller local ailleurs que dans sa propre mairie, il peut suspendre son statut de fonctionnaire pour la durée de son mandat. Si le fonctionnaire a été élu conseiller municipal dans la même commune, il doit démissionner de la fonction publique s'il veut rester au service du citoyen qui l'a élu, selon la loi n°161 du 19 avril 2003.

La lettre *c* du §1 de l'article 88 de la loi n°161 du 19 avril 2003 prévoit clairement l'incompatibilité entre le statut de conseiller local et l'exercice d'une fonction publique au sein du propre appareil du conseil local. De plus, le §3 de l'article 91 de la ladite loi oblige les élus à démissionner de l'une des fonctions incompatibles dans un délai maximum de 15 jours à compter du jour de l'élection à la fonction de conseiller, maire, président départemental.

En ce qui concerne le conseil départemental, on lit, dans l'article 170 du Code administratif du 5 juillet 2019, que c'est l'autorité de l'administration publique locale, mise en place au niveau du département, qui coordonne l'activité des conseils communaux, des villes et municipales, afin de réaliser les services publics d'intérêt départemental. Les départements ont un conseil départemental, élu pour 4 ans au suffrage direct.

Le nombre des conseillers est établi en fonction de la population du département. Selon le §1 de l'article 171 du Code administratif du 5 juillet 2019, le nombre des conseillers départementaux élus est établi sur ordre du préfet selon le nombre d'habitants du département,

selon la population déclarée en fonction du domicile, par l'Institut national de la statistique au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle les élections sont organisées, comme suit :

Nombre d'habitants du département	Nombre des conseillers départementaux
1	2
Jusqu'à 350.000 inclus	30
Entre 350.001 et 500.000	32
Entre 500.001 et 650.000	34
Plus de 650.000	36

Dans l'exercice des attributions prévues à la lettre *a* du §1 de l'article 173 du Code administratif (qui affirme que le conseil départemental remplit les attributions concernant l'établissement, l'organisation et le fonctionnement de l'appareil spécialisé du conseil départemental, des institutions publiques d'intérêt départemental et des sociétés et régies autonomes d'intérêt départemental), le conseil départemental élit, parmi les conseillers départementaux, 2 vice-présidents, sur proposition du président ou des conseillers départementaux.

Selon l'article 175 du Code administratif, le département est représenté aux assemblées générales des associations de développement intercommunautaire et aux assemblées générales des opérateurs régionaux et locaux des services collectifs d'utilité publique par le président du conseil départemental. De plus, l'article 180 du Code administratif régit le *quorum* des réunions du conseil départemental ; les réunions du conseil départemental se tiennent légalement en présence de la majorité des conseillers départementaux en fonction. La présence des conseillers départementaux aux réunions du conseil départemental et des commissions spécialisées est obligatoire.

La loi n°161 du 19 avril 2003 concernant les mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et la prévention de la corruption établit, dans la Section IV du Chapitre III du Titre IV du Livre I, les incompatibilités des élus locaux. Ainsi, l'article 88 de ladite loi indique que la fonction de conseiller local est incompatible avec : la fonction de maire ou vice-maire, la fonction de préfet ou sous-préfet, la qualité de fonctionnaire publique ou de contractuel du conseil départemental ou local, ou de la préfecture, et la fonction de président, vice-président, directeur général, directeur, manager, associé, administrateur, membre du conseil d'administration ou superviseur des régies autonomes ou sociétés commerciales d'intérêt local, créées par le/ou qui sont sous l'autorité

du, conseil local ou départemental, ou bien des régies autonomes ou sociétés commerciales d'intérêt national, ayant leur siège dans l'unité administrativo-territoriale en cause ¹⁷⁷⁵.

c) Le président du conseil départemental

Le Code administratif du 5 juillet 2019 (ancien article 4 de la loi n°393 du 28 septembre 2004 concernant le statut de des élus locaux ¹⁷⁷⁶), spécifie que « *les élus locaux accomplissent une fonction d'autorité publique dans l'assurance du libre exercice de leur mandat* ». Le §2 de l'article 171 du Code administratif affirme que le conseil départemental est complété par le président du conseil départemental, élu conformément à la loi pour l'élection des autorités de l'administration publique locale, qui a le droit de vote et dirige ses réunions. Ainsi, le conseil départemental élit un président et des vice-présidents en son sein à la majorité des voix. Selon le §2 de l'article 188 du Code administratif, les vice-présidents du conseil départemental sont élus au scrutin secret, à la majorité absolue.

Les articles 190 et 191 du Code administratif régissent le rôle du président du conseil départemental ainsi que ses attributions. Dans le §1 de l'article 190, on lit que « *le président du conseil départemental représente le département dans les relations avec les autres pouvoirs publics, avec les personnes physiques et morales roumaines et étrangères, ainsi qu'avec la justice* ». Le §2 affirme que le président du conseil départemental répond devant les électeurs du bon fonctionnement de l'administration départementale. Ensuite, les §3 et §4 du même Code nous font découvrir que « *l'appareil spécialisé du conseil départemental est subordonné au président du conseil départemental* » et « *le président du conseil départemental veille au respect des dispositions de la Constitution, de l'application des lois, des décrets du président de la Roumanie, des décisions et ordonnances du gouvernement, des décisions du conseil départemental ainsi que des autres actes normatifs* ».

Selon le §1 de l'article 191 du Code administratif du 5 juillet 2019 le président du conseil départemental remplit, conformément à la loi, les catégories d'attributions suivantes :

« *a) attributions concernant le fonctionnement de l'appareil spécialisé du conseil départemental, des institutions publiques d'intérêt départemental et des sociétés et régions autonomes d'intérêt départemental ;*

b) attributions concernant la relation avec le conseil départemental ;

¹⁷⁷⁵ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 286.

¹⁷⁷⁶ Clipa (C.), Teoria funcției publice. Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici (La théorie de la fonction publique. La théorie de la fonction publique et la catégorie de fonctionnaire public. Le droit appliqué. La responsabilité juridique des fonctionnaires publics), éd. Hamangiu, 2013, p. 105.

c) attributions concernant le budget départemental ;

d) attributions concernant les relations avec les autres autorités de l'administration publique locale ;

e) attributions concernant les services publics d'intérêt départemental ;

f) autres attributions prévues par la loi ».

Depuis 1991, jusqu'en 2007, le président du conseil départemental était élu indirectement ; de 2007 à 2014 il était élu directement par les citoyens du département à travers le vote uninominal ; mais, à partir de 2014, l'élection indirecte est réapparue jusqu'en 2019, quand le Gouvernement roumain a pris l'Ordonnance d'urgence n°40 du 3 juin 2019 concernant la modification et l'achèvement de la loi n°115 du 19 mai 2015 pour l'élection des autorités de l'administration publique locale, qui a modifié l'élection du président du conseil départemental. Ainsi, le président du conseil départemental est désormais élu directement par les citoyens et cette mesure donne plus de légitimité et de responsabilité pour les présidents qui mettent en pratique les stratégies pour lesquelles les citoyens les ont élu. Le retour au vote uninominal renforce la légitimité, la représentativité et la stabilité des présidents des conseils départementaux, qui, ensemble avec les maires et les conseillers locaux et départementaux, mettent en œuvre les projets de développement des collectivités locales. Il faut souligner que les conseils communaux et départementaux sont élus dans les circonscriptions électorales par liste électorale, selon le principe de la représentation proportionnelle. Le maire et le président du conseil départemental sont élus, à leur tour, dans les circonscriptions électorales, mais au scrutin uninominal ¹⁷⁷⁷.

Les autorités de l'administration publique locale et le président du conseil départemental étaient élus selon les conditions prévues par la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale ¹⁷⁷⁸, à présent abrogée par la loi n°115 du 19 mai 2015 concernant les élections locales.

Selon le §1 de l'article 87 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale, le conseil départemental est l'autorité de l'administration publique locale créée au niveau départemental, pour la coordination de l'activité des conseils communaux et des villes, en vue de la réalisation des services publics d'intérêt départemental ¹⁷⁷⁹. Selon la loi n°176 du 2 septembre 2010 concernant l'intégrité dans l'exercice des fonctions et des dignités publiques, les élus locaux ont l'obligation de déclarer leur fortune et leurs intérêts

¹⁷⁷⁷ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 255.

¹⁷⁷⁸ Vasilescu (B.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 255.

¹⁷⁷⁹ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 316.

¹⁷⁸⁰. Il ne faut pas confondre les dignitaires publics avec les fonctionnaires publics, la dignité publique étant par excellence une catégorie du droit constitutionnel ¹⁷⁸¹.

Intéressons nous à présent aux personnels administratifs.

§2 : Les personnels administratifs : les fonctionnaires publics et le personnel contractuel de l'administration publique

Concernant la consécration normative, la fonction publique a été réglementée, pour la première fois durant la période contemporaine, par la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics ¹⁷⁸², aujourd'hui abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019. Selon le §1 de l'article 1, cette loi réglementait « *le régime juridique général des rapports juridiques entre les fonctionnaires publics et l'Etat ou l'administration publique locale, par les autorités administratives autonomes ou par les autorités et les établissements publics de l'administration publique centrale et locale* » ¹⁷⁸³. Ainsi, selon le §1 de l'article 2 de ladite loi, la fonction publique représente « *l'ensemble des attributions et des responsabilités établies par la loi, dans le but de réaliser les prérogatives du pouvoir public, par l'administration publique centrale, l'administration publique locale et les autorités administratives autonomes* ». Cette définition de la fonction publique se trouve aussi dans le §1 de l'article 2 de la loi n°161 du 19 avril 2003 concernant les mesures pour assurer une transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et la prévention de la corruption ¹⁷⁸⁴.

La définition de la fonction publique est donnée actuellement par le §26y de l'article 5 du Code administratif du 5 juillet 2019, qui a abrogé la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics, où on lit que la fonction publique est « *l'ensemble des attributions et des responsabilités établies par la loi, dans le but de réaliser les prérogatives du pouvoir public, par les autorités et institutions publiques* ». Nous voyons que, à la place de « l'administration publique centrale, l'administration publique locale et les autorités administratives autonomes », le Code administratif préfère tout simplement la notion d'« *autorités et d'institutions publiques* ».

¹⁷⁸⁰ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 287.

¹⁷⁸¹ Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, vol. 1, 2008, p. 323.

¹⁷⁸² Alexandru (D.), *op. cit.*, p. 300.

¹⁷⁸³ Kund (F.-C) et Ciobanu (A.-S.), Drept administrativ, Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar (Droit administratif, Synthèses théoriques et exercices pratiques pour l'activité du séminaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 258.

¹⁷⁸⁴ Fodor (E.-M.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Argonaut, 2008, p. 117.

Le Code administratif du 5 juillet 2019 régit en trois Titres la fonction publique aux articles 365 à 562 de la VI Partie, comme suit : Titre I « les dispositions générales » (articles 365 à 368), Titre II « Le statut des fonctionnaires publics » (articles 369 à 537) et Titre III « Le personnel contractuel des autorités et institutions publiques » (articles 538 à 562).

C'est à travers la fonction publique que se concrétise l'autorité de l'Etat, donc le pouvoir de l'Etat ¹⁷⁸⁵. Il ne faut pas confondre la fonction publique avec la compétence, cette dernière étant juste une conséquence de l'occupation d'une fonction publique ¹⁷⁸⁶. Selon l'article 373 du Code administratif, les fonctions publiques doivent être exercées selon les principes suivants :

- le principe de légalité. L'obligation de respecter la loi ne se réfère pas seulement à la loi comme acte du Parlement, mais aussi à tout acte subordonné à la loi ¹⁷⁸⁷.

- le principe de la compétence ;

- le principe de la performance ;

- les principes de l'efficacité et de l'efficience ;

- le principe de l'impartialité et l'objectivité ;

- le principe de la transparence ;

- le principe de la responsabilité ;

- le principe de l'orientation vers le citoyen ;

- le principe de la bonne foi ;

- le principe de la subordination hiérarchique ¹⁷⁸⁸;

- le principe de la stabilité des fonctionnaires publics ¹⁷⁸⁹. Nous soulignons que la plupart des principes se trouvaient dans la loi n°188 du 8 décembre 1999.

Le statut des fonctionnaires règlemente le régime juridique applicable aux fonctionnaires, à savoir le régime de droit public. L'institution qui supervise l'exécution des réglementations concernant le statut de la fonction publique issu du Code administratif est l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics ¹⁷⁹⁰. La notion de fonction publique a un sens large, vu qu'elle comprend la totalité des fonctions de l'Etat qui contribuent à la réalisation de

¹⁷⁸⁵ Brezoianu (D.), Drept administrativ : partea specială (Droit administratif : la partie spéciale), Editura Universității Titu Maiorescu, 2002, p. 342.

¹⁷⁸⁶ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 326.

¹⁷⁸⁷ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 120.

¹⁷⁸⁸ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 327.

¹⁷⁸⁹ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 114.

¹⁷⁹⁰ <http://www.anfp.gov.ro/>

sa souveraineté, sans distinction de leurs tâches ¹⁷⁹¹, relevant du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire ¹⁷⁹².

Selon le Professeur Constantin Răincescu, la fonction administrative consiste à assurer la mise en œuvre de façon continue des services publics administratifs, qui constituent l'administration de l'Etat ¹⁷⁹³. Ainsi, le fonctionnaire public est la personne nommée dans une fonction publique, dans les deux institutions de droit public ¹⁷⁹⁴, investie avec une fonction publique dans le cadre des autorités et des établissements publics de l'Etat et des unités administrativo-territoriales. Au sens large, par fonctionnaire public, on comprend toute personne qui travaille dans le secteur public, c'est-à-dire dans l'administration publique centrale et locale, ou dans d'autres services publics, même s'ils sont organisés par des organismes privés ¹⁷⁹⁵.

Les organes de l'administration publique, les établissements et les services publics, ont, dans leurs structures des employeurs de spécialité composée de fonctionnaires publics, d'un côté, et de simples employeurs, de l'autre. Pour plus de clarté, les employeurs habituels ne font pas l'objet d'étude en droit administratif, et leur régime juridique est règlementé par la législation du travail. Le contrat administratif est défini comme l'accord de volonté entre une autorité publique, d'une part, et d'autres sujets de droit, d'autre part, poursuivant la satisfaction d'un intérêt général, à travers la fourniture d'un service public, l'exécution des travaux publics ou l'utilisation d'un bien public soumis à un régime de puissance publique. Ainsi, selon la lettre *a* de l'article 6 de l'ancienne loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics ¹⁷⁹⁶, le personnel de l'appareil des autorités et des établissements publics, qui effectue des activités de secrétariat administratif, de protocole, d'entretien, de réparation et de service, n'a pas la qualité de fonctionnaire public ¹⁷⁹⁷, comme

¹⁷⁹¹ Popa (C.-D), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 145.

¹⁷⁹² La séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire est un principe fondamental des démocraties représentatives. Le pouvoir législatif est confié à un parlement (ou législateur), à savoir en Roumanie au Parlement roumain composée de deux chambre : le Sénat et l'Assemblée de députés. le pouvoir exécutif, confié à un gouvernement composé d'un Premier ministre et des ministres, à la tête duquel se trouve un chef d'État ou de gouvernement. En Roumanie, le Premier ministre ainsi que l'intégralité du gouvernement sont nommés et révoqués par le Président de la Roumanie. Le pouvoir judiciaire est confié aux juridictions : tribunaux et/ou cours.

¹⁷⁹³ Iorgovan (A.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Atlas Lex, 1994, p. 59.

¹⁷⁹⁴ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 319.

¹⁷⁹⁵ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 112.

¹⁷⁹⁶ Il faut souligner que la notion de « Statut des fonctionnaires publics » a été consacrée pour la première fois dans l'article 8 de la Constitution de 1923.

¹⁷⁹⁷ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2010, p. 116.

le rappelle l'article 382 du Code administratif. Mais, dans certains établissements publics, le personnel a le statut de fonctionnaire public ¹⁷⁹⁸.

L'article 387 du Titre II de la Partie VI du Code administratif, intitulé « *Classification des fonctions publiques en fonction du niveau d'attribution de leurs titulaires* », affirme au §1 que, selon le niveau des attributions du titulaire de la fonction publique, les fonctions publiques sont réparties en 3 catégories, comme suit :

- a) les fonctions publiques correspondant à la catégorie des hauts fonctionnaires ¹⁷⁹⁹ ;
- b) les fonctions publiques correspondant à la catégorie de fonctionnaires publics de direction ¹⁸⁰⁰;
- c) les fonctions publiques correspondant à la catégorie des fonctionnaires d'exécution ¹⁸⁰¹.

La loi n°251 du 19 juillet 2006, qui concerne la modification de la loi n°188 du 8 décembre 1999 sur le statut des fonctionnaires publics, introduisait la classification des fonctions publiques suivantes : fonctions publiques d'Etat, territoriales et locales. Pour ce qui est des fonctions publiques territoriales, elles se retrouvent dans le cadre de l'institution du préfet, des services publics déconcentrés des ministères et d'autres autorités de l'administration publique centrale dans les unités administrativo-territoriales. En revanche, les fonctions publiques locales sont créées dans le cadre de l'appareil propre aux autorités de l'administration publique locale : le conseil local, le conseil départemental, le maire et les établissements publics qui leur sont subordonnés ¹⁸⁰². Actuellement le §1 de l'article 383 du Code administratif, intitulé « *Catégories de fonctions publiques* », classe les fonctions publiques, comme suit :

¹⁷⁹⁸ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 212.

¹⁷⁹⁹ Secrétaire général du Gouvernement et secrétaire général adjoint du Gouvernement ; secrétaire général des ministères et autres organes spécialisés de l'administration publique centrale ; préfet ; secrétaire général adjoint des ministères et autres organes spécialisés de l'administration publique centrale ; sous-préfet et inspecteur du Gouvernement.

¹⁸⁰⁰ Directeur général et directeur général adjoint de l'appareil des autorités administratives autonomes, des ministères et des autres organes spécialisés de l'administration publique centrale, ainsi que les fonctions publiques spécifiques qui leur sont assimilées ; directeur et directeur adjoint de l'appareil des autorités administratives autonomes, des ministères et des autres organes spécialisés de l'administration publique centrale, ainsi que des fonctions publiques spécifiques qui leur sont assimilées ; secrétaire de l'unité administrative et territoriale ; directeur exécutif et directeur exécutif adjoint des services publics déconcentrés des ministères et autres organes spécialisés de l'administration publique centrale dans les unités administratives et territoriales, au sein de l'institution préfectorale, au sein du propre appareil des autorités de l'administration publique locale et des institutions publiques qui leur sont subordonnées, ainsi que les fonctions publiques spécifiques qui leur sont assimilées ; chef de service, ainsi que les fonctions publiques spécifiques qui lui sont assimilées ; chef du bureau, ainsi que les fonctions publiques spécifiques qui lui sont assimilées.

¹⁸⁰¹ Conseiller, conseiller juridique, auditeur, expert, inspecteur, ainsi que des fonctions publiques spécifiques qui leur sont assimilées.

¹⁸⁰² Vedinaş (V.), *Statutul funcționarilor publici - legea nr. 188 din 08 decembrie 1999 (Le statut des fonctionnaires publics - la loi n°188 du 08 décembre 1999)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 56.

- a) fonctions publiques générales et fonctions publiques spécifiques ;
- b) fonctions publiques de classe I, fonctions publiques de classe II, fonctions publiques de classe III ;
- c) fonctions publiques de l'État, fonctions publiques territoriales et fonctions publiques locales.

Le concours pour le recrutement des fonctionnaires publics est organisé par la Commission permanente pour les hauts fonctionnaires publics, l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics ¹⁸⁰³ pour les fonctions publiques de direction, hormis les fonctions publiques de secrétaire de commune, chef de bureau et chef de service, et par les autorités et les établissements publics pour leurs postes, et ce, sur l'avis de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics. S'y ajoutent les fonctions publiques de secrétaire général de commune, chef de bureau et chef de service, et les autres fonctions publiques d'exécution ¹⁸⁰⁴.

Afin de respecter et de contrôler la mise en œuvre des principes et normes de conduite des fonctionnaires, a été créé le poste de conseiller en éthique par le Code administratif et qui, selon le §1 de l'article 452, joue un rôle actif dans le domaine de la prévention des violations des normes de conduite prévues par le Code administratif.

Le personnel contractuel est régi par les articles 538 à 562 du Titre III de la VI Partie du Code administratif du 5 juillet 2019, qui est organisé dans cinq Chapitres, comme suit : Chapitre I intitulé « *Dispositions générales applicables aux personnels contractuels dans les autorités et les institutions publiques* » (art. 538 à 543), Chapitre II intitulé « *Le personnel contractuel du bureau des dignitaires et élus locaux et de la chancellerie du préfet* » (art. 544 à 548), Chapitre III intitulé « *Les droits et les obligations des personnels contractuels de l'administration publique, ainsi que leurs responsabilités* » (art. 549 à 553), Chapitre IV intitulé « *Le recrutement et la promotion des personnels contractuels* » (art. 554 à 556) et Chapitre V intitulé « *Le management des personnels contractuels de l'administration publique et la gestion des rapports juridiques* » (art. 557 à 562).

Pour bien comprendre la différence entre les fonctionnaires publics et les personnels contractuels, il faut reprendre à nouveau la définition de la fonction publique du professeur roumain Ioan Alexandru, dans son Traité de l'administration publique, selon laquelle elle englobe « *l'ensemble des attributions et responsabilités établies par les institutions publiques,*

¹⁸⁰³ <http://www.anfp.gov.ro/en>, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁸⁰⁴ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 124.

*en vue d'accomplir ses compétences ; sa nomination étant faite après la réussite au concours organisé pour intégrer la fonction publique »*¹⁸⁰⁵.

Quant au personnel contractuel, il s'agit du personnel des pouvoirs publics et des institutions, encadré par un contrat individuel de travail ou un contrat de management, en vertu du §1 de l'article 538 du Code administratif. Ensuite, à l'article 539, intitulé « *Classification des fonctions pouvant être exercées par le personnel contractuel* », on découvre que le personnel contractuel peut exercer les catégories de fonctions suivantes :

« a) fonctions de direction ;

b) fonctions d'exécution ;

c) fonctions occupées dans les bureaux des dignitaires locaux et des élus et au sein de la chancellerie du préfet ».

De plus, le §1 de l'article 541 du Code administratif vient encore nous éclaircir sur le personnel contractuel, en affirmant que « *le rôle du personnel contractuel remplissant les fonctions prévues à l'article 539, lettres a et b, est celui d'exercer des activités résultant directement de l'exercice des attributions des autorités et institutions publiques et qui n'implique pas l'exercice de prérogatives de puissance publique* ». Ensuite, le §2 de l'article 541 du Code administratif montre que le rôle du personnel contractuel, remplissant les fonctions prévues à la lettre c de l'article 539, est « *d'assister le dignitaire ou l'élu local à son cabinet auquel il est affecté, respectivement le préfet dans la chancellerie où il est affecté, dans l'exercice des activités résultant directement de l'exercice des attributions établies par la Constitution ou d'autres actes normatifs* ».

Le recrutement et le licenciement du personnel des services locaux et départementaux sont effectuées par les maires et les présidents des conseils départementaux¹⁸⁰⁶.

La loi-cadre n°153 du 28 juin 2017, concernant les salaires du personnel payés à partir des fonds publics, règlemente le salaire du personnel contractuel dans le Chapitre II intitulé « *La rémunération du personnel contractuel de l'administration publique centrale, des services déconcentrés des ministères et autres organes centraux spécialisés, préfectures, des conseils départementaux et locaux, des administrations publiques locales, mairies et les services publics subordonnés* ». Si le fonctionnaire public est nommé dans la structure d'une autorité publique par un acte administratif unilatéral, le personnel contractuel est embauché par un contrat individuel de travail, ou sur la base d'un tel contrat. Si l'encadrement d'une

¹⁸⁰⁵ Alexandru (I.), *Tratat de administratie publica (Traité de l'administration publique)*, éd. Universul Juridic, 2008, p. 510.

¹⁸⁰⁶ Popa (C.-D), *Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours)*, éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 131.

personne dans une fonction publique n'est faite qu'après la vérification des ses connaissances professionnelles, en ce qui concerne le personnel contractuel, l'encadrement se fait même sans vérification, parce que la loi n'impose pas à l'opérateur économique privé de tester ses futurs employés ¹⁸⁰⁷.

Il n'y a pas de différence majeure entre le fonctionnaire public et l'élu local, sauf celle que l'agent élu exerce une fonction d'autorité publique, tandis que l'agent public exerce ses attributions grâce à des prérogatives du pouvoir public, pour l'administration publique centrale, locale ou les autorités publiques autonomes ¹⁸⁰⁸.

On va désormais analyser le principe de la régionalisation qui, une fois réalisé, devrait s'appliquer à la réalité économique de la Roumanie.

¹⁸⁰⁷ Clipa (C.), Teoria funcției publice. Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici (La théorie de la fonction publique. La théorie de la fonction publique et la catégorie de fonctionnaire public. Le droit appliqué. La responsabilité juridique des fonctionnaires publics), éd. Hamangiu, 2013, p. 108.

¹⁸⁰⁸ Clipa (C.), *op. cit.*, p. 105.

Section III : Le débat régional actuel et en cours

L'apparition de la notion de région part de la constatation suivante : « *l'Etat est trop petit pour les grands travaux et trop grand pour les petits travaux* ». Ainsi, le père de l'Europe des régions, Denis de Rougemont ¹⁸⁰⁹, affirme que « *la région idéale est composée d'un groupe de municipes, lieu idéal pour l'application de la démocratie, et sa dimension dépend de la sphère et de la nature des problèmes à solutionner* » ¹⁸¹⁰.

Selon le §1 de l'article 4 de la loi n°151 du 15 juillet 1998 concernant le développement régional, les conseils départementaux et les conseils communaux peuvent décider ensemble de la zone comprenant les territoires des départements en question, à savoir, la région de développement. La création de la région de développement se fait par une convention signée par les représentants des conseils départementaux et communaux, et avec l'accord du Gouvernement ¹⁸¹¹.

Selon le §1 de l'article 5 de la loi n°315 du 28 juin 2004, qui abroge la loi n°151 du 15 juillet 1998, sur le territoire de la Roumanie, il y a 8 régions de développement :

- la région Nord-Est, qui inclut les départements : Botoșani, Vaslui, Iași, Suceava, Neamț et Bacău ;
- la région Sud-Est, qui inclut les départements : Brăila, Galați, Constanța, Tulcea, Vrancea, et Buzău ;
- la région Sud, qui inclut les départements : Argeș, Dâmbovița, Prahova, Teleorman, Giurgiu, Ialomița et Călărași ;
- la région Sud-Ouest, qui inclut les départements : Dolj, Olt, Mehedinți, Gorj et Vâlcea ;
- la région Ouest, qui inclut les départements : Timiș, Arad, Caraș-Severin et Hunedoara ;
- la région Nord-Ouest, qui inclut les départements : Cluj, Bihor, Satu-Mare, Maramureș, Bistrița-Năsăud et Sălaj ;
- la région Centre, qui inclut les départements : Brașov, Sibiu, Covasna, Harghita, Mureș et Alba ;

¹⁸⁰⁹ Denis de Rougemont (né le 8 septembre 1906 à Couvet et mort le 6 décembre 1985 à Genève), était un écrivain, philosophe, directeur littéraire, traducteur, et professeur universitaire suisse. L'ouvrage « *L'avenir est notre affaire* » paru chez Stock en 1977, la dernière œuvre de Denis de Rougemont, vise à relier le problème de l'environnement à celui des régions.

¹⁸¹⁰ Niculae (F.), *Modele de regionalizare în contextul intergrării europene (Les modèles de régionalisation dans le contexte d'intégration européenne)*, éd. Facultatea de Drept - București, 2009, p. 8.

¹⁸¹¹ Trăilescu (A.), *Drept administrativ. Tratat elementar (Droit administratif. Traité élémentaire)*, éd. C.H. Beck, 2002, p. 70.

- la Région Bucarest-Ilfov ¹⁸¹².

Selon le §2 de l'article 4 de la loi n°151 du 15 juillet 1998 concernant le développement régional, les régions ne sont pas des unités administrativo-territoriales et n'ont pas la personnalité juridique. La loi n°78 du 11 mai 1999, concernant l'approbation de l'Ordonnance du Gouvernement n°120 de 1998 en vue de la ratification par la Roumanie de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités locales adoptée à Madrid le 21 mai 1980, mentionne, tout comme le §2 de l'article 2 de la Convention-cadre européenne concernant la coopération transfrontalière, que les collectivités ou les autorités territoriales désignées à exercer les fonctions régionales sont les départements et les conseils départementaux. Au niveau de chaque région de développement sont créés le Conseil pour le développement régional, comme organe délibératif, et l'Agence pour le développement régional, comme organe exécutif. Au niveau national, sont créés le Conseil national et l'Agence nationale pour le développement régional ¹⁸¹³. Le Conseil pour le développement régional comprend les présidents des conseils départementaux et un représentant des conseils communaux, des villes et des villes-chefs-lieux des départements ¹⁸¹⁴.

Le conseil de développement régional de la région de Bucarest-Ilfov inclut les présidents du conseil du département Ilfov, le maire de Bucarest, un représentant de chaque conseil local et les représentants des conseils locaux du département Ilfov, à parité avec les représentants des secteurs de Bucarest ¹⁸¹⁵.

On trouve dans l'article 2 de la loi n°151 du 15 juillet 1998 concernant le développement régional en Roumanie ¹⁸¹⁶, et dans l'article 3 de la loi n°315 du 28 juin 2004 ¹⁸¹⁷, les objectifs fondamentaux de la politique de développement régional :

- a) la diminution du déséquilibre régional existant ;
- b) la préparation du cadre institutionnel pour répondre aux exigences d'intégration dans les structures de l'Union européenne et d'accès aux fonds structurels et au Fonds de cohésion de l'Union européenne ;

¹⁸¹² Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 77.

¹⁸¹³ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 69.

¹⁸¹⁴ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2008, p. 78.

¹⁸¹⁵ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 136.

¹⁸¹⁶ La loi n°151 du 15 juillet 1998 concernant le développement régional en Roumanie a été abrogée par la loi n° 315 du 28 juin 2004 .

¹⁸¹⁷ Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.H. Beck, 2010, p. 79..

- c) la corrélation des politiques et des activités sectorielles gouvernementales au niveau des régions, par la stimulation des initiatives et par la valorisation des ressources locales et régionales ;
- d) la stimulation de la coopération interrégionale, interne, internationale et transfrontalière, y compris les euro-régions ¹⁸¹⁸.

Le §2 de l'article 5 de la loi n°315 du 28 juin 2004 maintient le statut des régions de développement, qui ne sont pas des unités administrativo-territoriales et n'ont pas de personnalité juridique ¹⁸¹⁹. Le §2 de l'article 8 de ladite loi précise que le changement du nom des régions ne se fait qu'avec l'approbation du Conseil national pour le développement régional ¹⁸²⁰.

La division des États membres de l'Union européenne en régions a été révisée et approuvée par le Parlement européen et le Conseil de l'Europe par Règlement n°1059 du 26 mai 2003 concernant les typologies territoriales. Ainsi, on se demande quels sont les enjeux actuels de la régionalisation (§1) en Roumanie. De plus, on analysera aussi les premiers projets ratés reposant sur la régionalisation de la Roumanie dans la période contemporaine (§2).

§1 : Les enjeux actuels du débat régional

Dans le Règlement n°1059 du 26 mai 2003, concernant les typologies territoriales, les dirigeants européens motivent le « *besoin croissant d'harmonisation* » des statistiques des différents Etats, afin « *d'avoir des données comparables* » à travers l'Union européenne. Ainsi, le Règlement a établi trois niveaux territoriaux, appelés NUTS (Nomenclature des unités territoriales statistiques) ¹⁸²¹.

Dans le processus de décentralisation, les trois acteurs impliqués, les citoyens, les autorités locales et régionales, et le Gouvernement central, doivent avoir une image claire concernant la distribution des responsabilités entre les niveaux administratifs ¹⁸²². Selon l'article 135 de la Constitution de 29 octobre 2003, « *l'Etat doit assurer l'application des*

¹⁸¹⁸ Trăilescu (A.), Drept administrativ. Tratat elementar (Droit administratif. Traité élémentaire), éd. C.H. Beck, 2002, p. 69.

¹⁸¹⁹ Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011, p. 233.

¹⁸²⁰ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 77.

¹⁸²¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32003R1059>, consulté le 15 janvier 2020.

¹⁸²² Radu (L.), *Alocarea responsabilităților pentru o furnizare eficientă a serviciilor (L'attribution des responsabilités pour une prestation de services efficace)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 6.

politiques de développement régional en concordance avec les directives de l'Union européenne ». De plus, la loi n°315 du 28 juin 2004 concernant le développement régional en Roumanie établit le cadre institutionnel, les objectifs, les compétences et les instruments nécessaires de la politique de développement régional ¹⁸²³.

Par la politique de développement régional, on comprend l'ensemble des politiques élaborées par le Gouvernement, par les organes de l'administration publique centrale, par les autorités de l'administration publique locale et par les organismes régionaux spécialisés, avec la consultation des partenaires socio-économiques. Le but de ces politiques régionales est d'assurer la croissance régionale et le développement social équilibré et durable de certaines zones géographiques, constituées en régions de développement, mais aussi d'améliorer la compétitivité internationale de la Roumanie, et de réduire le décalage économique et social entre la Roumanie et les Etats membres de l'Union européenne ¹⁸²⁴.

Les 8 régions de développement énumérées plus haut constituent le cadre d'élaboration, d'application et d'évaluation des politiques de développement régional et de collecte des données statistiques selon les réglementations européennes émises par EUROSTAT ¹⁸²⁵ pour le deuxième niveau de clarification territoriale NUTS 2 (Nomenclature des unités territoriales statistiques), qui existe dans l'Union européenne ¹⁸²⁶. Selon le Règlement n°1059/2003 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS), 32003R1059, adopté le 26 mai 2003, et entré en vigueur le 11 juillet 2003, la Commission européenne subdivise les pays de l'Espace économique européen (l'Union européenne et les pays de l'Association européenne de libre-échange, qui participent aussi à des programmes communs de développement) en régions appelées aussi NUTS (Nomenclature d'unités territoriales statistiques). Ces unités territoriales sont définies uniquement pour les besoins statistiques et ne constituent pas forcément des unités administratives officielles, mais souvent des groupements de ces unités administratives ¹⁸²⁷.

¹⁸²³ Dincă (D.-V.), *op. cit.*, p. 132.

¹⁸²⁴ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011, p. 58.

¹⁸²⁵ Eurostat est une direction générale de la Commission européenne chargée de l'information statistique à l'échelle communautaire. Elle a pour rôle de produire les statistiques officielles de l'Union européenne, principalement en collectant, harmonisant et agrégeant les données publiées par les instituts nationaux de statistiques des pays membres de l'Union européenne, des pays candidats à l'adhésion et des pays de l'Association européenne de libre-échange.

¹⁸²⁶ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 233.

¹⁸²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32003R1059>, consulté le 25 juin 2020.

Au niveau de chaque région de développement, a été créée une Agence pour le développement régional ¹⁸²⁸, comme organisme délibératif, sans personnalité juridique, qui a comme but la coordination des activités d'élaboration et d'évaluation, qui découlent des politiques de développement régional ¹⁸²⁹.

En ce qui concerne le processus de régionalisation en Roumanie, sont à noter plusieurs faiblesses telles : la mobilité des biens et des personnes, le vieillissement et la baisse de la population, la migration et l'intégrité internationale ainsi que l'accès aux services d'intérêt économique. Chaque initiative de régionalisation de la Roumanie, qui n'est pas fondée sur des analyses de spécialité approfondies, pourrait transformer ces vulnérabilités en risques, périls et menaces pour la sécurité nationale.

Depuis l'ouverture des frontières nationales en 1940, à la suite de la volonté des facteurs politiques intérieurs, parmi les universitaires roumains, s'est installée la crainte que le statut des minorités peut conduire à la disparition des frontières roumaines. De nombreuses minorités nationales vivent en Roumanie depuis plusieurs siècles, et plus de 20 d'entre elles sont officiellement reconnues et représentées au Parlement ¹⁸³⁰. A ce propos, on est amené à parler du modèle de la minorité hongroise concernant l'autonomie. Ce modèle est créé pour être exporté dans les pays voisins, et il demande, au nom de la conservation de l'identité culturelle, d'accorder une autonomie culturelle à une communauté ethnique. Pourtant, cette autonomie culturelle n'est finalement qu'un premier pas dans la poursuite politique de l'autonomie collective, sur des critères ethniques, et, en même temps, un moyen d'éluder le principe selon lequel la minorité doit obéir à la majorité. Ainsi, la minorité hongroise de Roumanie a assimilé les idées de la loi hongroise de 1993, en les inscrivant parmi les objectifs du parti UDMR (Union démocrate magyare de Roumanie) ¹⁸³¹.

Depuis les premières élections démocratiques en 1990, le parti politique hongrois UDMR (Union démocrate magyare de Roumanie) a obtenu à chaque scrutin une vingtaine de sièges dans la Chambre des députés et une dizaine au Sénat roumain. Il souhaite obtenir la formulation juridique et la validation par voie législative des diverses formes d'autonomie,

¹⁸²⁸ Par exemple Agence pour le développement dans la région d'Oltenie : <http://www.adroltenia.ro/>, consulté le 04 juillet 2020.

¹⁸²⁹ Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *op. cit.*, p. 60.

¹⁸³⁰ Centrul de resurse pentru diversitate etnoculturală (Centre de ressources pour la diversité ethnoculturelle), *Minorități în tranziție. Raport privind politicile publice în domeniul minorităților naționale și etnice din România (Minorités en transition. Rapport sur les politiques publiques dans le domaine des minorités nationales et ethniques en Roumanie)*, éd. Ambassade du Royaume des Pays-Bas dans le cadre du programme Matra-Kap (Ambasada Regatului Tarilor de Jos in cadrul programului Matra-Kap), 2005, p. 3.

¹⁸³¹ L'Union démocrate magyare de Roumanie (UDMR) est un parti politique ethnique représentant les hongrois de Roumanie. Ce parti politique a été fondé le 25 décembre 1989, au moment de la chute du régime communiste de Nicolae Ceaușescu.

plus spécifiquement, l'autonomie territoriale et personnelle. Dans la vision de l'UDMR (Union démocrate magyare de Roumanie), c'est l'autonomie personnelle qui développe le système institutionnel propre de la communauté hongroise, dans le domaine de l'enseignement, de la culture, de l'information, de la conservation des traditions et des monuments. Cette autonomie est exercée par des organes publics, élus uniquement par la communauté hongroise, et l'auto-administration de la communauté hongroise prend naissance par la voie des listes électorales, établies sur le principe de la libre affirmation de l'identité, et par des élections générales, dont la validité est garantie par l'Etat, en vertu d'une loi spéciale. Par ailleurs, l'autonomie des administrations locales à statut spécial devrait être conférée aux unités administratives, où vit un nombre plus important de personnes appartenant à une minorité nationale.

On peut conclure que l'autonomie personnelle poursuivie par l'UDMR (Union démocrate magyare de Roumanie) pourrait conduire à un phénomène de ségrégation ethnique, à une manipulation politique facile, d'apparence nationaliste, d'où l'imminence d'éventuels conflits civils ¹⁸³².

Une autre conception militante, appartenant à la formation politique hongroise et appelée le Parti civique hongrois (PCM), est l'autonomie asymétrique. Le PCM se distingue de l'UDMR par son orientation de droite et sa focalisation sur l'autonomie régionale du Pays sicule. Ainsi, l'autonomie asymétrique vise à obtenir un statut spécial pour la région centrale du pays, dominée de la communauté hongroise, et qui englobe les départements Covasna et Harghita, ainsi qu'une partie du département Mureş ¹⁸³³.

De plus, le Conseil pour l'autonomie hongroise dans le bassin des Carpates (« *Consiliului Autonomiei Maghiare din Bazinul Carpatic* ou KMAT » en roumain), qui exige l'autonomie des communautés hongroises en dehors de la Hongrie sans changer les frontières, s'est réuni en 2017 dans la ville de Oradea et a fixé la route de l'autonomie à quatre villes : Bruxelles, Budapest, Bucarest et Mariehamn (capitale des îles Aland) à statut autonome en Finlande.

Si les décisions du conseil communal doivent être rendues publiques et traduites dans la langue maternelle de la minorité nationale (dû à un pourcentage significatif qu'elle détient sur la population d'une collectivité locale), pour ce qui est des décisions normatives du maire, une telle obligation n'est pas prévue par la loi. Cela veut dire que, quel que soit le pourcentage réuni par une minorité nationale, les décisions normatives du maire sont rendues

¹⁸³² Niculae (F.), *op. cit.*, p. 131.

¹⁸³³ Niculae (F.), *op. cit.*, p. 131.

publiques uniquement en roumain. Cette lacune de la loi peut entraîner des mécontentements sur le plan local, et doit être nécessairement résolue ¹⁸³⁴.

On doit souligner que la régionalisation ne devrait pas se faire sur des critères ethniques, et ne devrait pas remettre en question le caractère national, souverain et indépendant, unitaire et indivisible de l'Etat roumain, tel que sanctionné par la Constitution ¹⁸³⁵. Néanmoins, il faut aussi que les régions s'appuient sur le principe de la subsidiarité, sans que les régions menacent l'Etat-nation et que leurs identités régionales donnent naissance au néo-nationalisme. Les régions créées seront capables d'ouvrir aux minorités nationales la voie pour « s'exprimer » ¹⁸³⁶. Ainsi, la région doit être une unité administrativo-territoriale, avoir la personnalité juridique, fonctionner selon les principes démocratiques et de subsidiarité, avoir un conseil élu et se trouver subordonnée à l'Etat. De plus, il faut souligner que la région ne doit pas être confondue avec les provinces historiques ¹⁸³⁷.

Dans la période contemporaine, les réformes pour la décentralisation ont accentué la liberté d'action des collectivités locales, en se limitant à un contrôle de l'Etat, qui consiste à vérifier le respect des normes juridiques, la sanction de l'illégalité des actes adoptés étant réservée à l'autorité judiciaire ¹⁸³⁸.

Si on regarde le principe de subsidiarité comme l'unité de mesure du degré de la décentralisation ¹⁸³⁹, on se demande comment on pourrait identifier les compétences propres de l'Etat et celles propres des collectivités locales, ainsi que leur capacité à les assumer d'une manière optimale.

On peut affirmer que les régions de développement ont attiré beaucoup d'argent des fonds structurels, et dernièrement, des parkings modernes ont été construits à Constanța, Craiova, Timișoara, un nouveau système d'éclairage a été mis en place à Alba Iulia, et, actuellement, le projet Smart City de cette ville est le plus performant de Roumanie, selon l'Association roumaine pour Smart City et mobilité (ARSCM) ¹⁸⁴⁰. La Roumanie reste vulnérable au niveau de la globalisation et de la sécurité énergétique, et les 8 régions de

¹⁸³⁴ Brezoianu (D.), *op. cit.*, p. 405.

¹⁸³⁵ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *Procesul de regionalizare a României și securitate națională (Le processus de régionalisation de la Roumanie et la sécurité nationale)*, éd. Universității Naționale de Apărare « Carol I », 2012, p. 91.

¹⁸³⁶ Niculae (F.), *Modele de regionalizare în contextul intergrării europene (Les modèles de régionalisation dans le contexte d'intégration européenne)*, éd. Facultatea de Drept - București, 2009, p. 8.

¹⁸³⁷ Niculae (F.), *op. cit.*, p. 12.

¹⁸³⁸ Alexandru (D.), *Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative (Les collectivités locales et leur rôle dans l'espace administratif européen dans le contexte de décentralisation administrative)*, éd. Pro Universitaria, 2013, p. 60.

¹⁸³⁹ Niculae (F.), *op. cit.*, p. 123.

¹⁸⁴⁰ <http://romaniansmartcity.ro/>, consulté le 04 juillet 2020.

développement du pays présentent une grande vulnérabilité, à cause de leur capacité limitée d'adaptation ¹⁸⁴¹. Parmi les facteurs qui contribuent à cet état de fait, on peut énumérer :

- le pouvoir économique faible, comparativement à la moyenne européenne, et une position faible sur le plan global ;
- l'approvisionnement en énergie très fragile ;
- la dynamique négative de la population, surtout dans les zones rurales ;
- une politique inefficace concernant l'environnement ¹⁸⁴².

Parmi les arguments, qui vont contre l'idée et le besoin de régionalisation en Roumanie, on doit donc évoquer :

- l'accentuation des disparités interrégionales, due au développement disproportionné des grandes agglomérations urbaines et des capitales de région, au détriment des villes périphériques de ces régions, des petites villes et des zones rurales ;
- la peur du risque de fédéralisation de la Roumanie, d'enclavement de certaines zones du pays, de la perte de l'identité nationale, historique et culturelle ¹⁸⁴³.

Les partis politiques au pouvoir n'ont pas abandonné leurs projets de régionalisation de la Roumanie et un référendum pour amender le terme « *région* » dans la Constitution, pourrait avoir lieu dans les années à venir.

La régionalisation, vue comme une délimitation des régions pour mieux gérer les territoires ¹⁸⁴⁴, représente un aspect important pour la société roumaine, et cela implique aussi une révision constitutionnelle ; mais, une réforme institutionnelle n'entraîne pas toujours des modifications sur le plan socio-politique et « *l'obsession de la révision doit être tempérée par l'analyse des causes qui l'ont déterminée* » ¹⁸⁴⁵. La croissance de l'autonomie locale et le renforcement de la capacité des autorités de l'administration publique locale à promouvoir et soutenir le développement local impliquent, tout d'abord, la révision de la Constitution roumaine, dans la perspective de la régulation du statut de l'unité administrative territoriale des régions. Cet objectif implique également la révision de nombreux actes normatifs dans le

¹⁸⁴¹ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 78.

¹⁸⁴² Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *Procesul de regionalizare a României și securitate națională (Le processus de régionalisation de la Roumanie et la sécurité nationale)*, éd. Universității Naționale de Apărare « Carol I », 2012, p. 79.

¹⁸⁴³ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 83.

¹⁸⁴⁴ Lazăr (I.), *Regionalizarea administrativă în Franța (La régionalisation administrative en France)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°3, éd. Universul Juridic, p. 68.

¹⁸⁴⁵ Soare (V.-C.), *Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic (Les associations de développement intercommunautaire en Roumanie. Des considérations critiques concernant le régime juridique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°3, p. 68-83, p. 72.

domaine de l'administration publique, ainsi que l'élaboration de nouveaux actes normatifs
1846 .

§2 : Les premiers projets régionaux

La région est définie par l'Assemblée des régions d'Europe (ARE) ¹⁸⁴⁷ comme « *l'organisme territorial de droit public, subordonnée immédiatement à l'Etat, et doté avec l'auto-gouvernance politique* » ¹⁸⁴⁸. Mais, il faut souligner que, selon l'article 2 de la loi n°199 du 17 novembre 1997 pour la ratification de la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée à Strasbourg le 15 octobre 1985, la Roumanie déclare que, par la notion d'autorité régionale prévue à l'article 4, §4 et §5 de la Charte européenne, est entendue, conformément à la législation en vigueur, l'autorité départementale de l'administration publique locale.

La régionalisation est le résultat d'un accord politique visant la réorganisation administrato-territoriale du pays. Elle se fait par des méthodes juridiques et administratives, à la suite d'une décision constitutionnelle ou parlementaire, portant la création des unités régionales administrato-territoriales ¹⁸⁴⁹. Si la régionalisation est le processus qui crée les régions, le régionalisme est la tendance à créer des établissements et arrangements régionaux
1850 .

La décentralisation régionale suppose la création d'une nouvelle collectivité territoriale, la région, d'une importance supérieure à celle des collectivités locales déjà existantes. La région s'inscrit dans l'ordre constitutionnel d'un Etat unitaire, même si elle modifie l'organisation territoriale ¹⁸⁵¹.

Dans les dernières années, « *de promotion de la démocratie* » ¹⁸⁵², les régions sont devenues aussi un facteur de force économique, et l'Europe des régions commence à prendre forme. Par ailleurs, l'Europe compte aussi les eurorégions, reconnues par l'article 174 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), qui sont des structures administratives permanentes de coopération transfrontalière entre deux ou plusieurs territoires

¹⁸⁴⁶ Parmi les lois les plus importantes à compléter et à modifier, on mentionne la loi n°2 du 17 février 1968 sur l'organisation territoriale de la Roumanie qui date depuis la période communiste.

¹⁸⁴⁷ Fondée le 15 juin 1985, l'assemblée des régions d'Europe (ARE) est le plus large réseau indépendant de régions dans la grande Europe. Forte de plus de 250 membres, issus de 35 pays et de 16 organisations interrégionales, l'ARE est la voix politique de ses membres et un forum de coopération interrégionale.

¹⁸⁴⁸ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 13.

¹⁸⁴⁹ Niculae (F.), *op. cit.*, p. 23.

¹⁸⁵⁰ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 16.

¹⁸⁵¹ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 19.

¹⁸⁵² Niculae (F.), *op. cit.*, p. 58.

de différents États européens. A présent, il existe plus de 168 eurorégions, notamment en Europe centrale et en Europe de l'Ouest ¹⁸⁵³. Le but de la création des eurorégions est le développement des relations transfrontalières, qui amène l'édification d'un système territorial ouvert, d'une taille inférieure à la nation, et dont le principe d'unité inclut la diversité ¹⁸⁵⁴.

Selon la lettre g du §2 de l'article 135 de la Constitution de 2003, l'Etat est obligé « *d'appliquer les politiques de développement régional en accord avec les objectifs de l'Union européenne* ». Dans le même sens, est adoptée la loi n°315 du 28 juin 2004 concernant le développement régional en Roumanie, en vue d'assurer la croissance économique et le développement équilibré et durable des régions créées en 1998, et de réduire le décalage économique et social entre elles et les Etats membres de l'Union européenne ¹⁸⁵⁵.

Les structures administrativo-territoriales des régions de développement incluent :

- le conseil du développement régional, qui est un organe délibérant, sans personnalité juridique ;
- l'agence du développement régional, qui est un organisme sans but lucratif, d'utilité publique et ayant la personnalité juridique ;
- le conseil national pour le développement régional, qui est un organisme de type partenarial, avec un rôle de décision dans l'élaboration et la mise en œuvre des objectifs de la politique de développement régional ¹⁸⁵⁶.

En 2011, ont été soumis au débat public deux scénarios principaux pour la régionalisation. Le premier visait la réduction du nombre des départements à 8, et le deuxième veut maintenir les départements existants et accorder la personnalité juridique aux 8 régions de développement, établies selon la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS). Selon le premier scénario, il y avait chevauchement entre les 8 départements et les régions de développement, et ils ont comme capitales : Iași, Cluj, Brașov, Timișoara, Craiova, Constanța, Ploiești et Bucarest ¹⁸⁵⁷. Les minorités nationales sont défavorables à ce scénario. Elles proposent la création de 5 macro-régions, et que la V^e macro-région soit similaire à la zone cédée à la Hongrie, à la suite du Diktat de Vienne ¹⁸⁵⁸.

¹⁸⁵³ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 48.

¹⁸⁵⁴ Niculae (F.), *op. cit.*, p. 17.

¹⁸⁵⁵ Corbeanu (I.), Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire), éd. Lumina Lex, 2010, p. 247.

¹⁸⁵⁶ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et adaptation roumaine)*, Economica, 2012, p. 137.

¹⁸⁵⁷ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 84.

¹⁸⁵⁸ Le deuxième arbitrage de Vienne ou second arbitrage de Vienne, imposé par le Troisième Reich et le Royaume d'Italie, fait référence à l'annexion le 30 août 1940 par la Hongrie de la moitié nord de la Transylvanie, alors composante de la Grande Roumanie.

En ce qui concerne le deuxième scénario, il se fonde sur les idées suivantes :

- les départements actuels sont conservés ;
- entre les départements actuels et l'administration centrale, il y aura une nouvelle formation administrative nommée région, selon le modèle français ;
- l'étendue des 8 régions coïncidera avec l'actuel découpage des 8 régions de développement, établi selon la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) ;
- les régions auront des caractéristiques politiques, administratives et d'intégration administrative ;
- la région sera dirigée par le conseil régional, dirigé à son tour par le président du conseil régional, les deux élus par les citoyens ;
- le président régional fonctionnera comme un président du conseil départemental et il sera élu directement par les citoyens, et les membres des conseils auront le pouvoir exécutif ;
- le conseil régional aura un budget propre ;
- en plus du président et du conseil départemental, chaque région aura un préfet nommé par le Gouvernement, de sorte que les 8 préfets vont remplacer les 41 existants à présent ;
- la création d'un organisme à caractère consultatif obligatoire, nommé Conseil économique et social régional (CES), qui fonctionnera auprès du conseil régional et réalisera les plans régionaux de développement ;
- le Gouvernement central ne décidera qu'au sujet des projets d'intérêt national, mais les autres projets, investissements, dépenses, budgets, etc., seront à la charge des conseils régionaux ;
- il n'y aura pas une capitale de la région, mais seulement des centres de développement : le centre politico-administratif, le centre économique, le centre universitaire, le centre culturel ¹⁸⁵⁹.

Parmi les débats actuels portant sur la régionalisation en Roumanie, est évoqué aussi le projet de loi concernant la révision constitutionnelle déclaré inconstitutionnel par la Décision de la Cour Constitutionnelle n°80 du 16 février 2014 ¹⁸⁶⁰.

¹⁸⁵⁹ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *op. cit.*, p. 87.

¹⁸⁶⁰ Le §3 de l'article 3 de la proposition législative de révision constitutionnelle est modifié et aurait du avoir le contenu suivant: « (3) *Le territoire est organisé administrativement en communes, villes, départements et régions. En vertu de la loi, certaines villes sont déclarées municipales* ». Après le §3, un nouveau paragraphe est inséré, avec le contenu suivant : « §3.1 *La loi organique reconnaît les zones traditionnelles en tant que subdivisions administratives de régions* ». Au point 414 de son raisonnement, la Cour Constitutionnelle observe que les dispositions du §1 de l'article 138 se réfèrent au budget des régions, ce qui établit une corrélation avec le §3 de l'article 3, selon lequel le territoire est organisé, en termes administratifs, dans les communes, les villes, les départements et les régions. De ce point de vue, la Cour recommande à l'unanimité de corrélérer les dispositions du §1 de l'article 138 avec celles du §2 de l'article 139 qui se réfèrent à la création de taxes et impôts au niveau local et départemental, et mettre en place ceux-ci au niveau régional.

La régionalisation préoccupe toujours les décideurs politiques de la Roumanie et représente un objectif à atteindre. Du point de vue législatif, la difficulté de sa réalisation est déterminée par deux aspects :

- a) la procédure de révision de la Constitution, règlementée dans le Titre VII et qui, impose une majorité qualifiée de 2/3, qui n'est pas facile à obtenir. Et ce, parce que la Roumanie est un Etat, dont la Constitution est semi-rigide ;
- b) la loi de révision de la Constitution doit être approuvée par référendum, dont la validation recourt à une procédure règlementée par la loi n°3 du 22 février 2000, qui affirme qu'un référendum est valable s'il atteint 30% de la population participante au vote. Cet objectif n'est pas non plus facile à atteindre, comme l'illustre le dernier référendum sur la définition de la famille daté d'octobre 2018. Ces difficultés ne doivent pas être considérées comme des barrières qui enfreignent, empêchent ou enlèvent la préoccupation sur la régionalisation en Roumanie. Mais, il convient d'en tenir compte politiquement...

Le processus de la régionalisation, une fois mis en place, entraînera aussi la réforme du système judiciaire, notamment la réorganisation des tribunaux et des cours d'appel, quant à leur compétence matérielle et territoriale ¹⁸⁶¹.

¹⁸⁶¹ Nicola (I.), *op. cit.*, p. 37.

Conclusion du Titre III

Pour rédiger les conclusions de ce titre, il convient tout d'abord, de commencer par les désavantages de la décentralisation territoriale :

- dans un régime fortement décentralisé, l'action du pouvoir central est sérieusement entravée ;

- l'élection des autorités décentralisées, comme souligné par le professeur roumain Erast Diti Tarangul ¹⁸⁶², « *introduit dans l'administration locale la politique du parti, qui monopolise et entache tout. Le manque de compétence et de responsabilité, la démagogie et le servilisme sont les fléaux les plus répandus de ce mode de recrutement des autorités décentralisées* » ;

- la manque des spécialistes dans les collectivités locales pauvres et petites, pour bien gérer les services publics, dont la décentralisation est confiée aux autorités de l'administration publique locale ;

- la décentralisation permet aux autorités de l'administration publique locale de gérer de manière autonome le patrimoine et les finances des unités administrativo-territoriales ; ce qui peut mettre en difficulté la réalisation d'un contrôle efficace de l'utilisation de l'argent public ¹⁸⁶³.

Le processus de la décentralisation territoriale a débuté par la loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale et la loi n°70 du 28 novembre 1991 concernant l'élection des autorités publiques locales ¹⁸⁶⁴. Après la chute du communisme, dans la première Constitution de 1991, existaient plusieurs confusions au sujet de la doctrine de l'administration publique. Ainsi, les liaisons entre le préfet et les autorités de l'administration publique soulevaient une série de problèmes. Selon le §2 de l'article 122 de la Constitution de 1991, le préfet « *dirige les services publics décentralisés des ministères et des autres organes centraux des unités administrativo-territoriales* » ¹⁸⁶⁵. Mais, en réalité, le préfet ne dirige pas les services publics. Par exemple, le préfet ne peut pas donner des ordres aux inspecteurs ou aux proviseurs des écoles, parce que, dans la hiérarchie, ils sont

¹⁸⁶² Erast Diti Tarangul (né le 4 janvier 1901, Câmpulung Moldovenesc et décédé en 1985), descendant d'une noble famille roumaine de Bucovine, était professeur d'université en droit administratif à la Faculté de droit de l'Université de Iași et ensuite de Cluj, puis doyen de la Faculté de Droit de Cluj. Il obtient son doctorat en droit en 1924 et, en 1925-1926, étudie à la Faculté de droit de Bordeaux.

¹⁸⁶³ Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011, p. 244.

¹⁸⁶⁴ Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (II), Studii de drept românesc (Études de droit roumain), 1993, n°1, p. 43.

¹⁸⁶⁵ Popa (C.-D), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de science administrative : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995, p. 134.

subordonnés au ministère de l'Education. Selon la Constitution, le préfet « *surveille* » ces services publics, et au cas où il constate des irrégularités, il peut saisir les organes compétents pour faire adopter les règles qui s'imposent. Par ailleurs, la décentralisation suppose l'absence d'une subordination au centre, et un Inspectorat des écoles ne peut pas être décentralisé par rapport au ministère de l'Education. De tels services ne peuvent pas être détachés des organes de l'administration publique centrale ¹⁸⁶⁶. Ainsi, à la lumière du §2 de l'article 122 de la Constitution de 1991, l'utilisation par le législateur roumain de la conception de « *décentralisation des services publics* » constituait une erreur, qui a conduit à l'abandon de la déconcentration en tant que doctrine juridique, et au niveau du cadre législatif roumain. Ce principe de la déconcentration est consacré seulement depuis la révision constitutionnelle du 29 octobre 2003 ¹⁸⁶⁷. Les actes normatifs en matière administrative, pris juste après le chute du communisme, n'ont pas réussi à résoudre la multitude des problèmes dont les autorités locales se confrontaient. L'échec des réformes administratives s'explique par l'absence des études approfondies, l'enlèvement du principe du développement à long terme de la vie socio-économique, en sachant que l'appareil administratif doit être établi surtout dans la perspective de ses attributions actuelles voire futures ¹⁸⁶⁸.

En ce qui concerne le processus de la régionalisation de la Roumanie, on se demande s'il peut fonctionner avec les institutions déjà existantes ? Ou bien, faudrait-il procéder à un autre découpage territorial, en fonction des régions de développement, censé mieux répondre aux enjeux actuels ? Nous essaierons de donner les réponses à ces questionnements dans la seconde Partie de notre thèse. De toute façon, l'analyse du processus de régionalisation ne doit pas nous faire oublier le rôle de l'Etat dans le cadre du développement régional. Au fur et à mesure que seront menés les processus de régionalisation et de décentralisation, de nombreux actes normatifs seront amendés, de sorte que tout le cadre législatif de l'administration publique devienne cohérent et unifié, et que les autorités publiques puissent travailler efficacement à tous les niveaux. La Roumanie suit cette direction de la régionalisation en raison de ses nécessités internes, qui visent à moderniser son administration pour en faire « *une bonne administration* » ¹⁸⁶⁹.

Il faut également souligner qu'il y a eu beaucoup d'enchevêtrements législatifs, par exemple dans l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 (en vigueur jusqu'à l'adoption du Code

¹⁸⁶⁶ Brezoianu (D.), *Drept administrativ : partea specială* (Droit administratif : la partie spéciale), Editura Universităţii Titu Maiorescu, 2002, p. 128.

¹⁸⁶⁷ Gârleşteanu (G.), *Organizarea generală a administraţiei* (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011, p. 45.

¹⁸⁶⁸ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 44.

¹⁸⁶⁹ Klaus (W.-I.), *op. cit.*, p. 187.

administratif le 5 juillet 2019). Cette loi contenait des dispositions qui s'opposaient et s'excluaient. Ainsi, selon son §2 de l'article 21 de ladite loi, le maire résolvait les affaires publiques, mais, selon l'article 91 de ladite loi, c'était la mairie qui solutionnait les affaires des collectivités locales.

Conclusion de la Première Partie

Avant 1944, en Roumanie, il y avait des projets qui visaient à créer de plus grandes unités administratives territoriales, supérieures aux départements. Dès 1862, le Premier ministre, à l'époque Barbu Catargiu, proposa de regrouper les départements en régions ou en préfectures. D'autres projets gouvernementaux ont été lancés par Theodor Rosetti en 1888, en voulant créer des districts généraux (« *căpităniile generale* » en roumain) ou par Petre P. Carp, en 1907 et 1912, en voulant créer des régions ou des circonscriptions régionales. Dans l'entre-deux-guerres, étant donné que les nouvelles provinces étaient également dotées d'une forte tradition d'autonomie locale, l'idée de créer des superstructures régionales a été formulée non seulement par les spécialistes de droit administratif, mais aussi dans les cercles politiques. Parmi les initiatives de cette période, il convient de rappeler le projet de Constantin Argetoianu de 1921 ou les propositions de découpage administratif de 1931 de Romul Boilă¹⁸⁷⁰, membre influent du Parti national paysan.

Par la loi n°167 du 3 août 1929 sur l'administration publique locale, les premiers pas ont été faits vers une administration locale autonome et vers la création d'unités administratives supérieures aux départements ; ce qui aurait permis de réaliser la décentralisation administrative. Ont alors été créées sept directions ministérielles, qui n'étaient toutefois que des organes de coordination des services publics centraux et de contrôle au niveau local. Bien que les organes locaux (communes urbaines et rurales) et départementaux aient acquis une plus grande autonomie administrative et que les agents du gouvernement (en particulier les préfets) aient perdu certains de leurs pouvoirs, la loi de 1929 n'a pas produit la décentralisation administrative attendue ; elle n'est, qui plus est, restée en vigueur que pendant seulement deux ans. En août 1938, par la loi administrative n°187 du 14 août 1938, le Roi Charles II a ajouté aux communes, aux « plăși » et aux départements (qui perdirent ainsi la qualité de personnes juridiques) un nouveau niveau administratif, les « contrées » (« ținuturi » en roumain voire « régions » de manière contemporaine), qui fonctionnèrent jusqu'en septembre 1940.

¹⁸⁷⁰ Romulus Boilă (né le 8 octobre 1881 à Târnăveni et décédé le 14 mars 1946 à Cluj) était député, sénateur, professeur d'université à la faculté de droit de l'Université de Cluj, auteur d'études, de brochures et d'articles dans le domaine du droit public. Romulus Boilă a participé à la Grande Assemblée nationale d'Alba Iulia, l'organe législatif représentant « tous les roumains de Transylvanie, du Banat et de la Hongrie », qui a adopté la décision sur l'Union de la Transylvanie avec la Roumanie, le 1^{er} décembre 1918.

Le contexte politique de la fin de la Seconde Guerre mondiale recommandait, ou plutôt imposait, l'acclimatation du modèle soviétique dans l'administration publique, en adoptant des institutions telles que les conseils populaires (« sfaturi populare » en roumain) et une nouvelle division administrative territoriale. Le fonctionnement de certaines unités administratives supérieures aux départements n'était pas une idée nouvelle ; elle avait été, en effet, discutée à plusieurs reprises, depuis le début de l'organisation étatique de la Roumanie moderne. Mais, au cours de la période 1948-1950, non seulement les changements institutionnels ont été radicaux, mais aussi les changements du vocabulaire administratif. Les termes qui avaient au moins huit décennies dans la tradition administrative roumaine (département, « plasă », conseil communal, maire, préfet, sous-préfet, préteur, notaire) ont disparu ; ils ont été remplacés par des noms qui n'étaient pas liés aux traditions roumaines (conseil populaire, rayon) mais issus du droit russe voire de celui de l'Union soviétique, puissance occupante de la Roumanie à partir de la fin de la Seconde guerre mondiale. En Roumanie, le degré du modèle administratif soviétique était plus fort que dans celui des autres Etats d'Europe centrale et orientale, les communistes roumains adoptant facilement des identités régionales et locales d'origine soviétique. L'article 76 de la loi n°17 du 13 janvier 1949 concernant l'organisation et le fonctionnement des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat prévoyait que les futurs changements administratifs et territoriaux devaient être analysés au préalable par la Commission d'État pour l'application de la loi sur les conseils populaires (CSALSP). L'article 24 de la même loi accordait à la Grande Assemblée nationale (MAN - « Marea Adunare Națională » en roumain) le droit de créer, de supprimer des départements ou de modifier, leurs limites territoriales et leur nom.

Contrairement aux réformes administratives de 1948-1950, à l'exception des critiques de l'abolition de la Région autonome hongroise, la réforme administrative de 1968 a bénéficié d'évaluations positives en historiographie et auprès de la population de la Roumanie. Dans la période 1948-1968, l'instabilité de la carte administrative et territoriale du pays est évidente ; il y a eu au moins 15 découpages administratifs différents. Entre 1965 et 1968, une Commission centrale du parti et de l'État a rédigé la documentation d'une nouvelle délimitation administrative et territoriale du pays, en vue de préparer la loi n°2 du 17 février 1968 concernant l'organisation administrative du territoire de la République Socialiste Roumaine. Si, sur le plan régional, la tendance pencha vers une centralisation progressive (de 58 départements à 28 régions, puis à 18 régions, et enfin, à 16 régions), dans le cas du niveau

administratif intermédiaire (rayons), entre 1950 et 1956, le processus fut celui de la fragmentation, qui, après 1959, tendit vers une forte diminution du nombre de rayons.

L'administration publique fait preuve d'une certaine inertie dans les changements politiques soudains. Pendant la période de transition, à partir de 1989, du régime communiste vers le régime démocratique, coexistèrent institutions, solutions administratives, procédures préalablement appliquées, qui ont permis à l'État roumain, même en mutation, de fonctionner.

La chute du régime communiste totalitaire, en 1989, a conduit à l'émergence d'institutions administratives libérées de l'oppression du pouvoir. Et pourtant, la discontinuité politique ne s'est pas immédiatement accompagnée de changements administratifs appropriés.

Le §3 de l'article 3 de la Constitution roumaine du 29 octobre 2003 affirme que « *le territoire est organisé, d'un point de vue administratif, en communes, villes et départements. En vertu de la loi, certaines villes peuvent être déclarées municipalités* ». De plus, l'article 14 de la loi fondamentale ajoute que « *la capitale de la Roumanie est la ville de Bucarest* ». Afin de souligner la continuité administrative, nous rappelons le contenu de l'article 15 de la Constitution de la République Socialiste de Roumanie (RSR) de 1965 : « *le territoire de la R.S.R. est organisé en unités administratives territoriales comme : le département, la ville et la commune. La capitale R.S.R. est la ville de Bucarest, qui est organisée par secteurs. Les villes les plus importantes peuvent être organisées en municipalités* ».

Il est donc intéressant de regarder comment un régime politique complètement différent, subordonné à d'autres principes et valeurs, fonctionne avec des structures administratives établies dans le régime précédent, reportant sans justification l'introduction de concepts appropriés à la nouvelle philosophie politico-constitutionnelle. Ainsi, devenait-il nécessaire d'utiliser l'expression « collectivité locale », régulièrement utilisée dans les documents internationaux et dans la législation des autres Etats européens, et de la mettre en œuvre, afin de mieux renouer, sur un plan institutionnel-administratif, avec l'idée de « décentralisation (au moins administrative) territoriale ».

La tradition et l'innovation, la continuité et la discontinuité, sont tous des phénomènes qui se manifestent inévitablement en lien avec les normes et principes du droit administratif, qui portent l'influence directe du changement politique, contraint d'adapter ses mécanismes selon la philosophie politico-constitutionnelle dominante. Cependant, il y a une certaine

inertie, la résistance du droit administratif aux changements politiques soudains, la continuité administrative assurant la permanence du fonctionnement de l'État en atténuant les chocs sociaux. De plus, le changement de paradigme constitutionnel ne signifie pas l'abandon de toutes les acquisitions conceptuelles, organisationnelles, procédurales, de l'ancien régime, au moins dans la phase transitoire. Les constructions administratives antérieures, libérées de l'oppression du système totalitaire, continuent de fonctionner, adaptées aux objectifs de la nouvelle société.

En réfléchissant à la situation du régime administratif actuel roumain, nous observons la coexistence d'un sous-système d'administration publique, organisé selon le principe de la centralisation administrative, avec sa variante atténuée, la déconcentration, héritée de l'ancien régime, sans oublier, désormais, la « greffe récente » d'un sous-système d'administration publique locale, résultat de la décentralisation administrative apporté par la Constitution de 1991. Ces deux sous-systèmes co-administrèrent les affaires publiques locales roumaine durant la période de transition et jusqu'à l'intégration européenne de la Roumanie en 2007. Finalement, et au-delà de périodes historiques et idéologiques différentes, la Roumanie, à l'instar de la France, cherche pour la modernisation de son système administratif, une troisième voie entre le système « centraliso-déconcentré » et le système « décentralisé », tout aussi anciens, finalement, l'un que l'autre, à la lumière de la période monarchique roumaine ... C'est pourquoi, ces dernières années, a été débattue une nouvelle reconfiguration administrativo-territoriale en Roumanie, qui déterminerait une décentralisation territoriale qui serait en symbiose avec le modèle des régions promues par l'Union européenne, et qui éliminerait les écarts entre les différentes zones du pays.

D'autant que la « centralisation » est considérée par les spécialistes du droit administratif roumain comme la principale cause du déclin de certaines zones du pays. Qui plus est, la Roumanie, État européen, doit s'adapter au fur et à mesure aux nouvelles normes de performance économique et de démocratie définies par les institutions internationales, dont l'Union européenne. C'est ainsi que l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne a apporté des transformations concernant la compétence et le statut des autorités locales, et a donc impacté fortement sur la décentralisation territoriale roumaine naissante voire renaissante.

Reste à les découvrir ainsi que les débats et solutions actuels, en vue de réussir la décentralisation territoriale dans l'Etat roumain, qui font l'objet de la seconde partie de notre travail.

Seconde partie : Les débats et solutions actuels en vue de réussir la décentralisation territoriale en Roumanie

Seconde partie : Les débats et solutions actuels en vue de réussir la décentralisation territoriale en Roumanie

La **IInde Partie** de la thèse, qui porte sur « *Les débats et solutions actuels en vue de réussir la décentralisation territoriale en Roumanie* », fera un état des lieux des influences administratives européennes et internationales (**Titre I**). Ce sera aussi l'occasion d'évoquer « *Les questions et les propositions de réforme sur les compétences et les moyens des collectivités territoriales* » (**Titre II**) ainsi que « *Les questions et les propositions de réforme en matière institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain* » (**Titre III**).

Pour les grandes institutions européennes et internationales, dont le FMI, prêter de l'argent aux Etats suppose de ces derniers une réforme de leurs systèmes d'administration locale ; la décentralisation territoriale devient ainsi la clé du développement de la société civile, en révolutionnant les institutions du système administratif local. Dans le processus de la décentralisation territoriale, les entités locales jouissent d'une forte autonomie, étant stimulées pour réaliser des projets de développement tout en poursuivant le dicton français, « tous pour un et un pour tous ».

Quant à l'Union européenne, elle a une influence forte sur le processus de la décentralisation *via* le Comité de régions, dont son objectif principal est le renforcement de la cohésion économique et sociale entre les États membres ; ce Comité transmet les « souhaits » des régions européennes à la Commission européenne. L'Union européenne apporte un soutien visible aux collectivités territoriales, en tant qu'acteurs de développement, et plus particulièrement, à la coopération décentralisée, qui est « à la mode » en ce moment.

En Roumanie, le processus de la décentralisation territoriale a commencé timidement, après la chute du communisme, et en force, après l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, avec des réformes administratives et financières qui ont amélioré le bien-être des citoyens roumains. Mais, ces réformes ont une source, une influence tant internationale qu'europpéenne. Dans les politiques de l'Union européenne et des institutions internationales, le processus de la décentralisation mis en place transfère des compétences mais aussi leur financement nécessaire. Aujourd'hui, plus que jamais, des facteurs comme la montée des extrêmes, la multiplication des scandales ou bien la corruption traduisent la perte de confiance des citoyens envers les politiques. Ainsi, la décentralisation territoriale devrait aboutir à réconcilier les citoyens et la politique, en sachant que cette maladie chronique et aiguë dure

depuis plusieurs siècles sur le vieux continent européen. La « décentralisation démocratique » peut alourdir la responsabilité en termes de transparence et de dialogue et, par suite, rendre la prise de décision plus proche de la population. Cette évolution pourrait faciliter le contrôle de l'électorat sur les politiques et les administrateurs. La possibilité pour l'électorat d'exercer un contrôle plus direct sur les responsables, du fait de la proximité de la Politique, serait considérée comme une des conditions préalables importantes pour accroître le degré de transparence et de responsabilité des élus et des agents publics locaux. À leur tour, ces derniers éléments seraient cruciaux pour stimuler l'efficacité des dépenses publiques, ainsi qu'une gestion plus équitable des ressources publiques. Ainsi, « *la place des entités décentralisées dans la production du droit varie selon le degré de décentralisation de l'Etat et c'est seulement à partir de ce degré que l'on détermine le pouvoir normatif des entités décentralisées* »¹⁸⁷¹.

Après avoir fait un état des lieux précis des textes, des conceptions et principes, afférents à la décentralisation, sera réalisée une première synthèse de ces sources internationales et européennes de la ou des conceptions de la décentralisation, ainsi que des principes d'organisation et de fonctionnement s'y rapportant et précisant davantage sa définition. C'est donc l'occasion de faire un état des lieux sur les influences administratives européennes et internationales sur le système administratif local roumain, ainsi que de poser les questions actuelles sur les compétences et les moyens des collectivités territoriales, mais aussi les questions en matière institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain, afin d'aboutir à l'émergence des meilleures réponses pour réussir la décentralisation territoriale dans l'Etat roumain.

Dans le **I^{er} Titre** (« *L'Etat des lieux des influences administratives européennes et internationales* »), sont analysées les influences internationales et européennes sur le système administratif local de la Roumanie. Dans un contexte international qui s'affranchit de plus en plus de diverses contraintes, les collectivités territoriales roumaines, mais surtout les régions de développement, ont gagné en importance en entrant dans le jeu de la compétition économique, en exerçant des activités économiques importantes, mais ce sont également des lieux de rencontre historique, culturelle, linguistique.

Les processus de décentralisation territoriale réalisés dans la plupart des pays européens, contribuent aussi à remettre en question la primauté de l'Etat comme échelle de référence des cadres d'action administrativo-politiques.

¹⁸⁷¹ Raccah (A.), *L'application directe du droit de l'Union européenne par les entités décentralisées*, éd. Florence, Département des sciences juridique, 2009, p. 148.

Avec son entrée dans l'UE, la Roumanie a dû s'approprier l'acquis communautaire. La Roumanie devait appliquer le plus rapidement possible la réforme administrative et est le seul pays d'Europe encore redevable à la législation communiste, notamment par la loi n°2 du 17 février 1968¹⁸⁷² concernant l'organisation administrative du territoire roumain. Ainsi, ce titre présente un bref aperçu du cadre économique, politique et administratif de la Roumanie, ainsi qu'une description de l'aide assistance, financier et administratif à la Roumanie de la part des institutions internationales et européennes et leurs programmes opérationnels.

Notre thèse ouvre la perspective empirique sur la recevabilité des programmes de développement européen et international, surtout sur la perception locale de leurs effets.

En détrônant la commune, la région semble être le nouveau niveau administratif et territorial qui s'impose comme la référence la plus évidente en termes de décentralisation en Europe¹⁸⁷³. Il est incontestable que les institutions européennes ainsi que les institutions internationales soutiennent les collectivités territoriales décentralisées, spécialement les régions. En dépit des obstacles rencontrés depuis l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne, les collectivités locales roumaines ont su démontrer leur aptitude à concourir à l'intégration européenne.

Ensuite, « *Les questions et les propositions de réforme sur les compétences et les moyens des collectivités territoriales* » (**Titre II**), sont consacrées aux questions novatrices et propositions de réforme sur les compétences et les moyens des collectivités territoriales.

Dans le cadre du processus de la décentralisation territoriale, le transfert des compétences administratives et les moyens de l'Etat vers les collectivités territoriales suit un long processus législatif. Dans ce titre, s'impose, tout d'abord, un état des lieux relationnel, qui fait abstraction des diversités et des enchevêtrements législatifs, des moyens et des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Les préceptes de bonne gouvernance apparaissent et ils reconfigurent la manière de penser l'action publique et favorisent l'insertion des collectivités locales.

Les collectivités territoriales roumaines doivent jouir en toute liberté des compétences exclusives dans les domaines du développement économique, de l'innovation, de la recherche et des transports. L'objectif de ce titre consiste non seulement à dégager les défis qui se posent à la modernisation de l'administration publique roumaine en matière de compétences et de moyens, mais aussi, à aboutir, simultanément, à présenter certaines réflexions et

¹⁸⁷² Cette loi a été modifiée le 5 juillet 2019 par l'entrée en vigueur du Code administratif.

¹⁸⁷³ Kada (N.), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée ?*, PUG, 2010, p. 7.

recommandations de nature à contribuer voire à éclaircir le positionnement des réformes de la décentralisation territoriale, eu égard à son riche passé idéologique, doctrinal et jurisprudentiel.

Enfin, nous analyserons les questions et les propositions de réforme en matière institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain (**Titre III**), prioritairement les transformations institutionnelles et organisationnelles de l'Etat roumain qui ont engendré plusieurs défis en vue d'adapter son organisation au nouveau contexte européen et/ou international. Et ce, afin que la décentralisation territoriale conduise à une meilleure performance des politiques publiques.

Titre I. Les influences européennes et internationales

Courte introduction : Le concept européen et international de la « décentralisation territoriale »

L'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne ¹⁸⁷⁴ nécessite, entre autres, un vaste processus de modernisation du secteur de l'administration publique. La compatibilité de l'espace économique et social roumain avec l'acquis communautaire nécessite « *un rôle plus actif de l'administration publique au niveau central et local dans le processus de coordination des efforts catching-up* ¹⁸⁷⁵ par rapport au niveau moyen de développement dans l'UE » ¹⁸⁷⁶. Même si la Roumanie est un Etat « *qui a immédiatement rétabli la décentralisation au niveau intermédiaire après la chute du régime communiste* » ¹⁸⁷⁷, la décentralisation territoriale n'est cependant pas une panacée, et son importance varie encore considérablement d'un pays ou d'une région à l'autre ¹⁸⁷⁸. Les Gouvernements de nombreux Etats ont opéré une décentralisation et 47 États membres du Conseil de l'Europe ont ratifié en 2016 la *Charte européenne de l'autonomie locale* ¹⁸⁷⁹. La *Déclaration mondiale de l'autonomie locale de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA)* ¹⁸⁸⁰ ainsi que la Charte européenne de l'autonomie locale ont servi des modèles pour l'élaboration d'un projet de texte d'une Charte mondiale de l'autonomie locale par le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH-Habitat) et la Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales (CAMVAL) ¹⁸⁸¹.

¹⁸⁷⁴ La Roumanie a rejoint l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007.

¹⁸⁷⁵ Le terme « *catching-up* » signifie le processus de rattrapage.

¹⁸⁷⁶ Cristescu (A.), Stănilă (L.), et Andreica (M.-E.), *Motivarea funcționarilor publici din România în contextul crizei economice (La motivation des fonctionnaires publics en Roumanie dans le contexte de la crise économique)*, Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), tome XX, 2010, n°10, vol. 587, p. 57.

¹⁸⁷⁷ Marcou (G.), *La régionalisation en Europe Rapport Parlement européen*, éd. GRALE (Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe), 1999, p. 36.

¹⁸⁷⁸ Rapport de l'Organisation internationale du Travail, *L'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux*, éd. Bureau international du Travail Genève, 2001, p. 3.

¹⁸⁷⁹ La Charte européenne de l'autonomie locale est un traité international, adopté par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Elle a été ouverte à la signature des États membres du Conseil de l'Europe en tant que convention le 15 octobre 1985 et est entrée en vigueur le 1^{er} septembre 1988. Elle est le premier instrument juridique multilatéral qui définit et protège les principes fondamentaux que tout système démocratique d'administration locale doit respecter. La Roumanie a signé la Charte le 4 octobre 1994 et l'a ratifiée par la loi n° 199 du 17 novembre 1997.

¹⁸⁸⁰ L'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA) est née en 1913 à Gand (Belgique) et a été dissoute en 2004, lorsque est née l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), grâce à la fusion entre la Fédération mondiale des Cités Unies (FMCU) et l'Union internationale des collectivités locales (IULA), lors du Congrès fondateur qui s'est tenu à Paris en mai 2004. En 1985, à Rio de Janeiro, le Congrès mondial de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (IULA) a adopté la « Déclaration universelle de l'autonomie locale ».

¹⁸⁸¹ <https://archives.eui.eu/en/fonds/39620?item=CCRE.B-03.05>

La décentralisation est perçue comme une manière de partager les compétences, les ressources et les responsabilités avec la population ; ce qui se traduit par le passage de la responsabilité des services publics au niveau infra-étatique ¹⁸⁸². La décentralisation est ainsi plus efficace que la centralisation comme typologie de gouvernance, et conduit à une performance des politiques publiques ¹⁸⁸³. En septembre 2015, l'ONU a adopté « *le Programme 2030* » ¹⁸⁸⁴ qui se veut universel et définit 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) ¹⁸⁸⁵, « *ceux-ci incluent de nombreuses cibles qui sont en étroite connexion avec le mandat courant des autorités locales* » ¹⁸⁸⁶. La gouvernance démocratique locale et la décentralisation constituent un cadre propice pour lutter contre la pauvreté et les inégalités, atteindre les Objectifs du Millénaire sur le Développement et respecter les droits de l'Homme.

La décentralisation est entendue comme le transfert à des entités juridiquement autonomes des moyens et des compétences, qui relevaient préalablement de l'Etat. Georges Burdeau ¹⁸⁸⁷ en a donné une définition : « *Une activité est dite décentralisée, lorsque les règles qui la commandent, sont édictées par des autorités émanant du groupe qu'elle concerne. Ce qui caractérise donc un groupement territorial lorsqu'il est décentralisé, c'est son affranchissement, quant à l'activité visée, à l'égard du pouvoir central* » ¹⁸⁸⁸.

Dans le contexte européen, l'autonomie locale est conçue comme un élément constitutif des « *principes démocratiques communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe* » qui, par sa régulation juridique et son application concrète, permet de décentraliser le pouvoir

¹⁸⁸² Costa (J.), Greer (F.) et Greer (S.), *Federalism and decentralization in european health and social care (Le fédéralisme et la décentralisation dans la santé et les soins sociaux européens)*, éd. Palgrave Macmillan, 2013, p. 272.

¹⁸⁸³ Biela (J.), Hennl (A.) et Kaiser (A.), *Policy making in multilevel systems federalism, decentralisation and performance in the OECD countries*, éd. ECPR, 2013, p. 8.

¹⁸⁸⁴ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/development-agenda/>

¹⁸⁸⁵ Les 17 Objectifs de développement durable (ODD) sont un appel mondial à agir pour éradiquer la pauvreté, protéger la Planète et faire en sorte que tous les êtres humains vivent dans la paix et la prospérité. Les 17 objectifs sont : pas de pauvreté ; faim « zéro » ; bonne santé et bien-être ; éducation de qualité ; égalité entre les sexes ; eau propre et assainissement ; énergie propre et d'un coût abordable ; travail décent et croissance économique ; industrie, innovation et infrastructure ; inégalités réduites ; villes et communautés durables ; consommation et productions responsables ; mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques ; vie aquatique ; vie terrestre ; paix, justice et institutions efficaces et partenariats pour la réalisation des objectifs.

¹⁸⁸⁶ Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Soutenir la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local au travers d'une approche territoriale*, Document de référence n° 23, Collection Outils et Méthodes, éd. Office des publications de l'Union européenne, 2016, p. 2.

¹⁸⁸⁷ Georges Burdeau, [né le 25 décembre 1905 à Mâcon (France) et mort le 25 avril 1988 à Verzé (France)], est un juriste français, professeur de droit et expert en science politique.

¹⁸⁸⁸ Frinault (T.), *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses universitaires de Rennes, Collection « Didact Sciences Politique », 2012, p. 17.

¹⁸⁸⁹. En effet, identifier les principes d'organisation et de fonctionnement de la décentralisation, au regard de ses sources internationales et européennes, doit permettre de mieux la définir, et donc de promouvoir cette notion au niveau international et européen, en concurrence avec celle d'autonomie locale, qui ressemble plus à un concept politique et managérial qu'à une notion juridique. Par conséquent, cette démarche internationale (**Chapitre I**) et européenne (**Chapitre II**) d'identification des principes de la décentralisation, par delà même les traditions juridiques nationales, doit permettre de savoir, d'une part, si les organisations internationales et européennes évoquent bien, dans leurs documents de travail, le même concept juridique, et d'autre part, si leurs études sont comparables parce que reposant sur des cadres conceptuels identiques.

¹⁸⁸⁹ Bratu (D.-D) et Neacșu (D.), *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe)*, éd. Universitara, 2013, p. 29.

Chapitre I : Les questions et problématiques internationales actuelles relatives à la décentralisation territoriale

Si la décentralisation territoriale est vue par les institutions européennes comme un moyen qui corrige les injustices et les écarts régionaux, il convient d'examiner les textes internationaux qui promeuvent le concept de la décentralisation territoriale, afin de comprendre les difficultés rencontrées par la construction théorique et pratique de ce principe. L'adoption de la décentralisation territoriale par les Etats du monde entier affecte à la fois les dépenses et les recettes publiques. Dans les Etats sans structures institutionnelles fortes, qui soutiennent un système décentralisé mature et stable, les gouvernements infra-nationaux peuvent utiliser leur pouvoir fiscal de manière irresponsable, provoquant des problèmes macroéconomiques. C'est le cas de la Roumanie où les affaires économiques et le transport constituent une ligne budgétaire importante ; les collectivités territoriales roumaines ont d'ailleurs beaucoup investi dans les infrastructures de transport ¹⁸⁹⁰. Par conséquent, dans les pays en cours de décentralisation, une réforme institutionnelle est nécessaire pour assurer un mécanisme efficace de coopération intergouvernementale ¹⁸⁹¹. Avec la réduction de la distance entre les citoyens et les élus, et l'élargissement de la marge de manœuvre pour une plus grande transparence sur les secteurs des dépenses publiques locales, la décentralisation rend la responsabilité plus tangible dont la réalité est évidente. Par conséquent, le débat sur la décentralisation des gouvernements ne devrait pas se limiter seulement aux facteurs économiques et managériaux ¹⁸⁹².

La décentralisation constitue un jalon pour une version territorialisée des programmes d'ajustement structurel imposés par la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) aux pays en cours de développement ¹⁸⁹³. La modernisation du secteur public est imposée par le processus de restructuration initié par les accords de la Roumanie avec le Fonds monétaire international (FMI), qui vise à réaliser d'importantes économies budgétaires, grâce à une utilisation plus efficace des ressources dans le système d'administration publique. Bien sûr, tous ces changements radicaux dans le secteur de l'administration publique ne

¹⁸⁹⁰ OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance (Gouvernements infra-nationaux dans le monde : Structure et finance)*, éd. OECD, 2016, p. 29.

¹⁸⁹¹ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview (Concept de décentralisation fiscale et aperçu global)*, éd. World Bank Institute, 2002, p. 15.

¹⁸⁹² Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 19.

¹⁸⁹³ Mebometa (N.), *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse présentée comme exigence partielle du programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, éd. Université de Québec à Montréal, 2010, p. 380.

peuvent être réalisés sans une motivation adéquate des agents publics. Ainsi, la modernisation du secteur public « *suppose avant tout un autre type de fonctionnaire, ouvert aux besoins et aux souhaits du citoyen, avec un esprit d'initiative et une vision, au moins à moyen terme, sur les horizons de développement de la communauté locale* »¹⁸⁹⁴.

Le Programme ONU-Habitat reconnaît, dans son §177, que le développement durable des établissements humains peut être réalisé par la décentralisation effective des responsabilités, la gestion des politiques, le pouvoir de décision et des ressources suffisantes, y compris l'autorité de recouvrement des recettes de leurs circonscriptions. Il recommande également, à la lettre *a* du §180, que les gouvernements examinent et adoptent les politiques et les cadres juridiques d'autres États appliquant efficacement la décentralisation. Le concept d'autonomie locale a été utilisé pour refléter, du point de vue des collectivités locales, la nécessité largement reconnue pour la décentralisation territoriale. Une décentralisation efficace est aujourd'hui considérée comme un élément de bonne gouvernance et une expression de la pratique démocratique d'une administration publique efficace et efficiente. Il est également reconnu, par toutes les organisations internationales, que les autorités locales élues sont des acteurs clés de la gouvernance et de l'administration démocratique. Elles collaborent avec les autorités nationales et régionales, mais ont également leurs propres sphères d'action publique autonomes¹⁸⁹⁵. De plus, le secrétariat d'ONU-Habitat a mené des activités analytiques intensives pour saisir l'état de la décentralisation dans le Monde, dont nous allons découvrir les résultats (**Section I**). Nous allons donc traiter aussi les influences juridiques des organisations internationales sur l'administration publique contemporaine roumaine (**Section II**) ainsi que les défis des organisations internationales en ce qui concerne le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie (**Section III**).

¹⁸⁹⁴ Cristescu (A.), Stănilă (L.), et Andreica (M.-E.), *op. cit.*, p. 58.

¹⁸⁹⁵ *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all (Directives internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous)*, éd. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2009, p. 7.

Section I : Etat des lieux au regard du droit des organisations internationales

La décentralisation territoriale est, aujourd'hui, un objectif politique majeure pour les institutions internationales, telles que l'OCDE, le FMI, la Banque Mondiale, l'ONU, le CGLU, les Etats arabes, l'Organisation des Etats de l'Amérique centrale et du Sud et l'ASEAN. La transition dans un pays ex-communiste comme la Roumanie, d'un système centralisé vers un système décentralisé, est un processus long et complexe, avec des implications sur plusieurs plans : politique, économique, social. Ainsi, une analyse ¹⁸⁹⁶ récente de l'OCDE démontre « *qu'une structure budgétaire équilibrée, dans laquelle les dépenses locales sont financées essentiellement par la fiscalité locale, a pour effet de réduire les disparités régionales, car elle incite à une meilleure utilisation des ressources locales et à la mise en oeuvre de politiques qui favorisent le développement économique* » ¹⁸⁹⁷. Tous les rapports de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International (FMI) passent et promeuvent la décentralisation territoriale comme une condition à satisfaire pour les pays pauvres, qui souhaitent leur emprunter des fonds à des fins de développement. Toutefois, compte tenu du coût de telles réformes décentralisatrices imposées par la Banque Mondiale et par le Fonds Monétaire International (FMI), les mesures budgétaires remettent en question leur mise en œuvre dans de bonnes conditions.

La Roumanie est impliquée dans plusieurs formes de coopération avec l'ONU, par le biais des partenariats développés entre la Roumanie et les institutions de l'ONU actives dans le domaine du développement. C'est l'occasion dans cette section de découvrir la conception de la décentralisation territoriale du point de vue des Etats arabes, par exemple. En effet, à en croire ces organisations internationales, la décentralisation pourrait être la réforme-clé pour sauver voire apporter la paix au monde arabe. La décentralisation pourrait marquer une révolution dans le système administratif de toute la zone arabe, en montrant une étape supplémentaire dans la façon de résoudre le malaise de l'État arabe centralisé.

Une des principales thématiques de la coopération internationale entre les gouvernements locaux touche aux actions de renforcement institutionnel et à la décentralisation. Les projets de renforcement institutionnel ont pour objectif l'amélioration

¹⁸⁹⁶ Département des affaires économiques de l'OCDE, Papiers n°1330, analyse menée à partir d'un échantillon de 30 pays de l'OCDE sur la période 1995-2011. <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>

¹⁸⁹⁷ Bartolini (D.), Stossberg (S.) et Blöchliger (H.), *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities (Décentralisation fiscale et disparités régionales)*, OECD Economics Department Working Papers, n°1330, 2016, éd. OECD Publishing, p. 3.

des capacités administratives et de gestion des collectivités locales, ainsi que l'amélioration quotidienne de leur pratique politique démocratique. La priorité porte généralement sur la formation et la qualification du personnel territorial, et l'amélioration du processus de gouvernement ¹⁸⁹⁸.

Face aux niveaux défis de la décentralisation, les pays de l'OCDE ont essayé d'améliorer la cohérence des politiques, de réduire les disparités entre les régions et de permettre une meilleure distribution des services publics au sein des régions ¹⁸⁹⁹.

Compte tenu de l'impact que ces trois organisations (OCDE, FMI et Banque Mondiale) ont actuellement sur les réformes administratives des Etats européens, en particulier le FMI et la Banque mondiale, en tant que bailleurs de fonds de certains de ces Etats, il est important de repérer dans leurs documents-cadres à visée universelle la conception de la décentralisation sur laquelle ils établissent leurs études et rapports. En effet, le *New public management*, auquel adhère fortement ces trois institutions, considère que la décentralisation est par essence, voire par excellence, le mode de gestion publique, non seulement le plus efficace et efficient, mais aussi et surtout le plus économe.

Si les systèmes de décentralisation territoriale d'Afrique francophone sont profondément marqués par les principes de décentralisation à la française, l'objectif du CCRE ¹⁹⁰⁰, qui est d'ailleurs la section européenne de l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) ¹⁹⁰¹, n'est plus exclusivement de faire avancer la décentralisation, mais aussi d'adapter le fonctionnement des collectivités locales et régionales aux restrictions opérationnelles imposées par les gouvernements centraux. Bien que, dans les pays arabes, la décentralisation est toujours essentiellement considérée comme une technique administrative (une déconcentration plutôt qu'une délégation), et non un processus politique ¹⁹⁰², l'OCDE est activement engagée à soutenir les pays MENA ¹⁹⁰³. Dans la perspective de

¹⁸⁹⁸ Zapata-Garesche (E.-D.), Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine, éd. ministère des Affaires étrangères et européennes - DgCiD, 2008, p. 142.

¹⁸⁹⁹ *Examens territoriaux de l'OCDE, Montréal, Canada*, éd. OCDE, 2004, p. 94.

¹⁹⁰⁰ Le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) est la plus importante organisation des collectivités locales et régionales en Europe. Ses membres sont 60 associations nationales de municipalités et de régions de 41 pays européens. Ensemble, ces associations représentent quelques 130 000 autorités régionales. En outre, le CCRE est la section européenne de Cités et Villes Gouvernements (CGLU), l'organisation mondiale du gouvernement local.

¹⁹⁰¹ Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) a été fondée en 2004, par l'unification de deux grandes associations préexistantes : l'Union Internationale des Collectivités Locales (UICL) et les Organismes des Villes Unis (UTO). Ainsi, CGLU est la principale organisation mondiale de pouvoirs locaux ; elle siège à Barcelone en Espagne.

¹⁹⁰² Bergh (S.-I), *Décentralisation et gouvernance locale dans la région MENA*, in *Économie et territoire. Territoire et transports*, Bilan Med/2010, p. 272.

l'ASEAN, les processus actuels de réforme politique et de décentralisation offrent d'importantes opportunités pour renforcer l'engagement civique et la responsabilité sociale

¹⁹⁰⁴.

Finalement, il reste à savoir à quelle « *conception décentralisée* » ces organisations se réfèrent au vu de la polysémie du concept. De même, il est important d'identifier les principes sur lesquels ils font reposer une « *décentralisation parfaite* ». En somme, quel est, pour ces institutions, la « *bonne organisation locale* » ainsi que le « *fonctionnement optimal local* » ?

Les institutions internationales mettent en exergue l'importance des programmes de décentralisation territoriale qui sont caractérisés par des réformes du cadre institutionnel de l'administration locale. Il est temps d'analyser les positions sur le principe de la décentralisation territoriale des institutions économiques et financières : l'OCDE, le FMI, la Banque mondiale (§1) ; des institutions politiques internationales, l'ONU, le CGLU (§2) et des institutions internationales à vocation régionale, telle l'UA (Union africaine), les Etats arabes, l'organisation des Etats de l'Amérique centrale et du Sud et l'ASEAN (§3).

§1 : La décentralisation vue par les institutions économiques et financières

Pour l'OCDE (A), le FMI (B) et la Banque mondiale (C), la décentralisation des finances publiques constitue l'un des éléments majeurs de la réussite de tout processus de décentralisation. Les institutions économiques et financières ont choisi d'ajuster et de renforcer leur assistance en conseils sur les aspects macro-économiques du processus de la décentralisation, en soulignant « *la nécessité d'une coordination rigoureuse et un échelonnement qui doit prendre en compte les facteurs tant historiques, politiques et sociaux qu'économiques* »¹⁹⁰⁵. Afin de réaliser des gains économiques grâce à la décentralisation, il est nécessaire de décentraliser l'autorité décisionnelle politique. Alors que la décentralisation offre des avantages potentiels, les principales raisons de décentralisation dans la plupart des pays ont été politiques, et non économiques. Cette logique suggère que, plus le nombre

¹⁹⁰³ MENA (« *Middle East and North Africa* » acronyme anglais) comprend généralement tous les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord qui possèdent de vastes réserves de pétrole et de gaz naturel essentielles au maintien des activités économiques mondiales.

¹⁹⁰⁴ Chong (T.) et Elies (S.), *An ASEAN Community for All: Exploring the scope for civil society engagement (Une communauté de l'ASEAN pour tous : explorer les possibilités d'engagement de la société civile)*, éd. Friedrich Ebert-Stiftung, 2011, p. 41.

¹⁹⁰⁵ Mensbrugge (E.) et Leruth (L.), *Livre blanc sur la gouvernance à multi niveaux. Consultation des organisations et agences internationales*, éd. International Monetary Fund, 2009, p. 1.

d'unités politiques décentralisées est important, plus les gains économiques seront maximisés¹⁹⁰⁶.

A) L'OCDE

Dans la vision de l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques)¹⁹⁰⁷, la décentralisation est le principal instrument mis au point par les autorités publiques pour améliorer la gouvernance locale. Dans les années 90, plusieurs Etats ont entrepris de décentraliser leur politique du marché du travail, afin d'en rapprocher l'élaboration et la mise en œuvre du lieu où les stratégies de développement économique sont conçues et les exigences sociales exprimées. Il a été largement admis qu'un processus décentralisé de prise de décision favorise l'adoption de solutions pratiques à des problèmes locaux¹⁹⁰⁸. L'application d'une stratégie cohérente de décentralisation apparaît comme un instrument prometteur, susceptible d'améliorer les capacités et la qualité des institutions locales. Alors que, pratiquement tous les pays en développement, expérimentent une forme ou une autre de décentralisation, le degré réel d'application reste extrêmement variable¹⁹⁰⁹.

B) Le FMI

Les pressions de la décentralisation reflètent souvent le désir d'un gouvernement plus participatif et une plus grande participation des mandants locaux dans l'allocation des ressources budgétaires. Les conseils du FMI (Fonds Monétaire International)¹⁹¹⁰ aux pays membres (que ce soit dans le cadre de la surveillance, de la conception de programmes ou de l'assistance technique) ont souvent porté sur la conception et la mise en œuvre d'arrangements fiscaux intergouvernementaux¹⁹¹¹.

La décentralisation territoriale rapproche le gouvernement de la population, et par conséquent, un gouvernement représentatif fonctionne mieux lorsqu'il est plus proche de la

¹⁹⁰⁶ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 10.

¹⁹⁰⁷ L'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Economiques) qui a succédé à l'Organisation européenne de coopération économique (OECE), est une organisation internationale d'études économiques, dont les pays membres ont en commun un système de gouvernement démocratique et une économie de marché. En 2020, l'OCDE comptait 37 pays membres, la Roumanie ne fait pas partie de l'OCDE. Mais en 2019 la Roumanie a reçu le soutien de la France pour son adhésion à l'OCDE.

¹⁹⁰⁸ Ministère de l'Economie, du Travail et de la Politique sociale en Pologne, *Décentralisation des politiques de l'emploi et des nouvelles formes de gouvernance : le défi de l'imputabilité*, 2003, p. 3.

¹⁹⁰⁹ Jütting (J.), Corsi (E.) et Stockmayer (A.), *Décentralisation et réduction de la pauvreté*, éd. Centre de développement de l'OCDE, n° 5/2005, p. 1.

¹⁹¹⁰ <https://www.imf.org/external/french/index.htm>

¹⁹¹¹ Fiscal Affairs Department, *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization (Leçons de macro-politique pour une conception saine de la décentralisation fiscale)*, éd. FMI, 2009, p. 3.

population. Dans un système décentralisé, où les citoyens locaux sont encouragés à participer au processus de prise de décision, les gouvernements locaux élus ont le pouvoir de poursuivre le programme mandaté par les électeurs. Dans un système fiscalement décentralisé, les politiques des administrations infra-nationales peuvent différer, afin de refléter les préférences de leurs résidents ¹⁹¹². Ainsi, la décentralisation fiscale implique une redéfinition des rôles et des responsabilités des différents niveaux de gouvernement dans la conduite de la politique fiscale ¹⁹¹³.

Dans le processus de décentralisation, la Constitution devrait consacrer les principes sur lesquels la décentralisation doit opérer, y compris les droits et les responsabilités de tous les niveaux de gouvernement, la description et le rôle des institutions clés aux niveaux central et local, et la base sur laquelle des règles détaillées peuvent être établies ou modifiées ¹⁹¹⁴. Pour que la décentralisation soit efficace et réussisse, le transfert du pouvoir fiscal du centre vers les collectivités locales doit être complété par des arrangements institutionnels qui contrôlent le système. De tels arrangements appropriés devraient faire respecter les contraintes budgétaires, inciter les gouvernements infra-nationaux à adopter un comportement responsable et réduire la possibilité d'instabilité macroéconomique. Les institutions de responsabilisation et de participation sont la clé du succès de la prise de décision décentralisée. Dans les systèmes décentralisés, la proximité des collectivités locales avec leurs électeurs leur permettra de mieux répondre aux besoins locaux et de faire correspondre efficacement les dépenses publiques aux besoins des usagers (usagers et clients). Cela implique la mise en place d'institutions et de mécanismes permettant aux citoyens de s'exprimer. Des élections régulières, des référendums locaux, des conseils permanents et d'autres structures institutionnelles sont quelques-uns des outils facilement identifiables et efficaces qui peuvent améliorer la capacité des gouvernements locaux à identifier et à agir sur les préférences des citoyens dans un cadre décentralisé ¹⁹¹⁵.

Comme la décentralisation continue de progresser dans le monde entier, le FMI devra continuer à fournir des conseils sur les aspects les plus pertinents du processus sur le plan macroéconomique ¹⁹¹⁶.

C) La Banque mondiale

¹⁹¹² Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview (Concept de décentralisation fiscale et aperçu global)*, éd. World Bank Institute, 2002, p. 3.

¹⁹¹³ Fiscal Affairs Department, *op. cit.*, p. 6.

¹⁹¹⁴ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 27.

¹⁹¹⁵ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 19.

¹⁹¹⁶ Fiscal Affairs Department, *op. cit.*, p. 4.

La Banque Mondiale, quant à elle, fait remarquer que le fait de décentraliser ne signifie pas en soi une transformation du mode de fourniture des services. Tout dépend des motivations de la décentralisation, qui est principalement un acte politique visant une grande autonomie régionale. La lutte contre la pauvreté urbaine, le développement socioéconomique, institutionnel, la productivité, la décentralisation territoriale, l'ajustement municipal, s'inscrivent dans un double intérêt stratégique pour la Banque mondiale ¹⁹¹⁷. La Banque mondiale possède beaucoup de documents sur la décentralisation ¹⁹¹⁸. L'objectif du groupe *Decentralization and Intergovernmental Relations Global Solutions Group (GSG)* ¹⁹¹⁹, qui appartient à la Banque mondiale, est d'échanger des informations et d'approfondir ses connaissances parmi le vaste éventail de praticiens pour parvenir à une approche plus avertie, consistante et globale de la décentralisation et du développement infra-national ¹⁹²⁰.

Il faut souligner qu'en milieu rural, la Banque mondiale est restée longtemps réticente face à la décentralisation territoriale, considérant les collectivités locales trop proches du modèle de gestion étatique, et par là même peu efficaces et transparentes. Elle avait tendance à encourager la mise en place d'équipements et de services essentiellement au travers des collectivités territoriales ¹⁹²¹.

Un mécanisme destiné à faciliter la planification et la gestion du développement, plus réactif et plus responsable, découle de ce que la Banque mondiale a appelé le développement piloté par les communautés (« *community-driven development (CDD)* » en anglais) ¹⁹²². La décentralisation et le CDD sont intrinsèquement des processus de réforme politique.

¹⁹¹⁷ Mebometa (N.), *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse présentée comme exigence partielle du programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, éd. Université de Québec à Montréal, 2010, p. 24.

¹⁹¹⁸ <http://documents.worldbank.org/curated/en/docsearch?query=decentralisation> et <http://www1.worldbank.org/prem/>. Des documents sur la décentralisation axée principalement sur l'Europe de l'Est on en trouve aussi sur *The Local Government and Public Service Reform Initiative* - <http://www.eldis.org/countries>

¹⁹¹⁹ <http://www.worldbank.org/en/topic/governance/brief/decentralization-and-intergovernmental-relations-global-solutions-groups>, consulté le 10 janvier 2020.

¹⁹²⁰ Olsen (H.-B.), *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concepts*, éd. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2007, p. 23.

¹⁹²¹ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, éd. Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006, p. ²⁹.

¹⁹²² Le développement piloté par la communauté (« CDD » l'acronyme de l'anglais) est une initiative de développement qui fournit le contrôle du processus de développement, des ressources et du pouvoir de décision directement aux groupes dans la communauté. L'hypothèse sous-jacente des projets CDD est que les communautés sont les meilleurs juges de la façon dont leur vie et leurs moyens de subsistance peuvent être améliorés et, si elles disposent de ressources et d'informations adéquates, elles peuvent s'organiser pour subvenir à leurs besoins immédiats. Les projets CDD fonctionnent en fournissant aux communautés pauvres un financement direct pour le développement, les communautés décidant ensuite comment dépenser l'argent. Enfin, la communauté planifie et construit le projet et prend la responsabilité de suivre ses progrès.

Néanmoins, comme les programmes de développement canalisent des ressources importantes dans la structure administrative existante, les choix des donateurs peuvent aider à déterminer dans quelle mesure la décentralisation favorise des liens plus sains entre les communautés et les gouvernements ¹⁹²³.

La décentralisation des services est un sous-produit. La décentralisation accompagne l'amélioration des services en dispensaires, salles de classes, et les installations locales de distribution d'eau et d'électricité aux populations. C'est précisément l'enjeu du transfert des responsabilités. A travers l'Europe centrale et orientale post-communiste, la décentralisation de l'Etat est le résultat direct de la transition du système socialiste vers l'économie de marché et la démocratie ¹⁹²⁴. En plus des changements structurels, l'intérêt de la Banque mondiale tend vers la mobilisation des populations locales, vers la décentralisation et vers l'implication des nouveaux acteurs dans les projets ¹⁹²⁵. La gestion et l'administration urbaines se sont alors réorientées afin d'accorder un rôle primordial aux acteurs locaux. A côté de la participation locale et de la décentralisation, on souligne aussi l'importance de la rentabilisation des projets et la promotion du développement à long terme. Pour la Banque mondiale, la décentralisation est la solution aux problèmes de gouvernance urbaine locale ¹⁹²⁶. Il convient, à présent d'analyser les expériences pratiques sur la décentralisation de l'ONU et du CGLU.

§2 : La décentralisation vue par les institutions politiques internationales

L'assistance institutionnelle internationale sur la décentralisation et le développement local par les collectivités territoriales facilite le dialogue politique, avec et entre, les États, promeut les partenariats, veille de manière stratégique à la programmation internationale, élargit la coopération décentralisée avec les partenaires d'autres continents, et dynamise les structures d'intégration régionale et continentale ¹⁹²⁷. Ce qu'illustrent les positions de l'ONU (A) et de CGLU (B).

A) L'ONU

¹⁹²³ Wong (S.) et Guggenheim (S.), *Community-Driven Development: Decentralization's Accountability Challenge (Développement mené par la communauté: le défi de la responsabilisation de la décentralisation)* in *East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local)*, éd. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, p. 253.

¹⁹²⁴ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 2.

¹⁹²⁵ Mebometa (N.), *op. cit.*, p. 36.

¹⁹²⁶ Mebometa (N.), *op. cit.*, p. 362.

¹⁹²⁷ Mebometa (N.), *op. cit.*, p. 197.

L'adoption, en avril 2007, des « *Lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des gouvernements locaux* » par le Conseil d'administration de ONU-Habitat ¹⁹²⁸, contribue à dépasser les incertitudes qui pesaient sur la non adoption par les Nations Unies d'une Charte mondiale de l'autonomie locale ¹⁹²⁹. Sous le patronage de l'Organisation pour l'environnement et le développement du Tiers-monde (ENDA) ¹⁹³⁰, le Burkina Faso et le Sénégal ont entamé une profonde révision des politiques et de leur mise en œuvre, et des recommandations explicites ont été faites pour améliorer le cadre institutionnel et opérationnel de la décentralisation dans ces Etats, afin de développer les capacités des leurs collectivités locales ¹⁹³¹. Il faut souligner que la décentralisation est inscrite dans la Constitution du Burkina Faso depuis 1991, avec un processus de décentralisation en cours depuis 1995 ¹⁹³².

En 1966 fut créé, au sein des Nations Unies, le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) ¹⁹³³, qui bénéficie d'une importante expérience pratique dans les modalités de pilotage du financement décentralisé pour les autorités locales. Ainsi, le FENU a pour but d'assister les pays en voie de développement dans l'essor de leur économie, en complétant les ressources existantes en matière d'aide à l'équipement au moyen de dons et de prêts ¹⁹³⁴. Le FENU (« *UNCDF* » l'acronyme en anglais) a spécialisé son appui sur le développement local et la gouvernance locale *via* des projets et programmes visant la réduction de la pauvreté. Il a pour objectif le renforcement des capacités des différents acteurs, notamment en matière de planification et le financement d'initiatives *via* des fonds de développement gérés de manière participative ¹⁹³⁵. Au Sénégal, a été créé, en 1999, le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) ¹⁹³⁶, qui est un des programmes mis en œuvre par le FENU-PNUD dans le cadre de l'amélioration de la gouvernance locale. Le PADMIR possède différents objectifs spécifiques :

¹⁹²⁸ <https://www.un.org/youthenvoy/fr/2013/08/onu-habitat-programme-nations-unies-les-etablissements-humains/>

¹⁹²⁹ Zapata-Garesche (E.-D.), *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, éd. ministère des Affaires étrangères et européennes - DgCiD, 2008, p. 49.

¹⁹³⁰ <http://endatiersmonde.org/instit/>

¹⁹³¹ Conseil de l'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *Mise en œuvre coordonnée des directives sur l'accès aux services de base pour tous et des directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, HSP/GC/24/2/Add.8, éd. ONU-HABITAT, 2013, p. 3.

¹⁹³² OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance (Gouvernements internationaux dans le monde : Structure et finance)*, éd. OECD, 2016, p. 75.

¹⁹³³ <http://www.uncdf.org/>

¹⁹³⁴ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 23.

¹⁹³⁵ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, éd. Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006, p. 29.

¹⁹³⁶ https://www.sendeveloppementlocal.com/Programme-d-Appui-a-la-Decentralisation-en-Milieu-Rural-PADMIR_a578.html

- réaliser et documenter une amélioration dans la livraison d'infrastructures publiques et de services dans les communautés rurales ;
- permettre aux autorités de prendre des mesures d'ordre législatif et règlementaire pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisé du développement local à travers une politique d'appui budgétaire ;
- promouvoir l'économie locale ¹⁹³⁷.

B) Le CGLU

De son côté, Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) ¹⁹³⁸ soutient la coopération internationale entre les villes et les associations d'autorités locales ¹⁹³⁹ et facilite l'élaboration des programmes et la création de réseaux et de partenariats pour renforcer la capacité des autorités locales. Elle promeut le rôle des femmes dans les prises de position locales et constitue un portail d'informations pertinent sur les autorités locales par le monde ¹⁹⁴⁰. CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis) dispose d'un « *Observatoire Global de la Démocratie Locale et la Décentralisation* » (GOLD). Il s'agit d'un portail Internet présentant des informations venues du monde entier sur des sujets liés aux pouvoirs locaux ¹⁹⁴¹. En 2008, CGLU a publié le I^{er} Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale ¹⁹⁴², qui est un instrument clef pour l'analyse et l'action auprès des Etats et des organisations internationales. Ce I^{er} Rapport présentait une vue d'ensemble des collectivités locales à travers le monde ¹⁹⁴³. Quant au II^e Rapport, GOLD II (2010) ¹⁹⁴⁴, il met l'accent sur un aspect spécifique de la décentralisation, à savoir les systèmes de financement locaux et les performances des collectivités locales. Ainsi, GOLD II identifie et analyse les principaux défis auxquels les collectivités locales sont confrontées pour fournir des services publics de

¹⁹³⁷ Majerowicz (C.), *La décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la Coopération Technique Belge (TCB) ? Rapport d'étude*, éd. CTB-Société Anonyme de droit public à finalité sociale, 2006, p. 70.

¹⁹³⁸ <https://www.uclg.org/fr>

¹⁹³⁹ Les associations d'autorités locales peuvent jouer un rôle actif dans la mise en place d'une bonne gouvernance et l'obtention de résultats en matière de développement au niveau local. Elles peuvent être établies sous la forme d'une entité autonome conformément à la législation en vigueur dans le pays d'enregistrement. Elles peuvent comporter un organe permanent élu par les membres des autorités locales et un secrétariat permanent.

¹⁹⁴⁰ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 26.

¹⁹⁴¹ <https://www.uclg.org/fr/node/30640>

¹⁹⁴² https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDI_%20FR.pdf

¹⁹⁴³ Martinez-Vazquez (J.) et Smoke (P.), *Introduction*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, éd. Bruylant, 2011, p. 23.

¹⁹⁴⁴ https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_ii_fr.pdf

manière plus équitable et efficace ¹⁹⁴⁵. Quant au troisième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale, GOLD III (2013) ¹⁹⁴⁶, dédié à la gestion des services publics, il montre que l'investissement dans les services de base doit être une priorité pour réduire les inégalités et contribuer au développement ¹⁹⁴⁷.

CGLU a par ailleurs créé en son sein une « *Commission Coopération Décentralisée* » ¹⁹⁴⁸ qui compte environ une centaine de gouvernements locaux membres. La Présidence et le Secrétariat de la commission sont assurés par la ville de Lyon en France ¹⁹⁴⁹.

En plus, CGLU souligne, dans la « *Déclaration finale du congrès de JEJU « Ile de la paix dans le monde* », intitulée « *Les villes changent et transforment le Monde* », le 31 octobre 2007, « *le besoin d'encourager les processus de décentralisation en renforçant les compétences, les capacités et les ressources financières des gouvernements locaux. En conséquence, nous nous félicitons de l'adoption par les Etats Membres d'ONU Habitat des Directives sur la décentralisation* ¹⁹⁵⁰ *et le renforcement des autorités locales, premier texte mondial de référence, qui reconnaît le rôle des collectivités locales dans le développement et la réalisation de la gouvernance démocratique* » ¹⁹⁵¹. Ainsi, les Etats membres des Nations Unies se sont engagés à promouvoir la décentralisation, à renforcer les autorités locales ainsi que l'accès aux services de base pour tous. Par ailleurs, sur le continent européen, les collectivités territoriales sont représentées par le CCRE (Conseil des communes et régions d'Europe), qui est « *le référent pour l'Europe* » ¹⁹⁵² et la section européenne de l'organisation mondiale CGLU (Cités et gouvernements locaux unis) ¹⁹⁵³.

Le quatrième Rapport de l'Observatoire Mondial sur la Démocratie Locale et la Décentralisation, GOLD IV (2017) ¹⁹⁵⁴ analyse les diverses réalités des régions, des agglomérations métropolitaines, des villes moyennes, des petites villes et communes rurales, en vue de contribuer à la mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain et les objectifs de développement durable (ODD).

¹⁹⁴⁵ Martinez-Vazquez (J.) et Smoke (P.), *op. cit.*, p. 24.

¹⁹⁴⁶ <https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLD3Fr.pdf>

¹⁹⁴⁷ Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), *2^e Sommet mondial des dirigeants locaux et régionaux, Rapport du 4^e Congrès mondial de CGLU*, éd. CGLU, 2013, p. 64.

¹⁹⁴⁸ <https://www.uclg.org/fr/tags/955>

¹⁹⁴⁹ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 130.

¹⁹⁵⁰ https://www.uclg.org/sites/default/files/Lignes%20Directrices%20FR_0.pdf

¹⁹⁵¹ Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), *Déclaration finale du congrès de JEJU « Ile de la paix dans le monde »*, *Les villes changent et transforment le monde*, 2007, p. 8.

¹⁹⁵² Guérard (S.), *Remerciements*, in Geis (M.-E.), Guérard (S.) et Volmerange (X.), *A threat to Autonomy ? Control and supervision of local and regional government Activities/Les contrôles de l'action publique locale et régionale : une autonomie menacée ?*, éd. Institut universitaire Varenne, Collection Kultura, 2018, p. 204.

¹⁹⁵³ CCRE/CEMR, *Europe 2030, Les territoires prennent la parole/Local leaders speak out*, éd. Autrement, 2018, p. 1.

¹⁹⁵⁴ https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_iv_fr.pdf

La décentralisation n'a pas seulement une valeur administrative parce que différentes institutions internationales à vocation régionale confirment qu'elle multiplie les occasions pour les citoyens de s'intéresser aux affaires publiques.

§3 : La décentralisation vue par les institutions internationales à vocation régionale

La décentralisation territoriale implique des réformes de l'Etat ainsi que le fait de consolider la démocratie sans affaiblir l'Etat, ce qui se passe actuellement dans l'UA (A), les Etats arabes (B), les Etats de l'Amérique centrale et du Sud (C) et dans l'ASEAN (D).

A) L'UA (Union africaine)

L'UA (Union Africaine) ¹⁹⁵⁵ a adopté en 2013 l'agenda 2063, qui représente le cadre stratégique de développement du continent africain, et qui apporte un appui au mouvement de la décentralisation en Afrique, afin que « *le continent puisse disposer de collectivités territoriales plus autonomes et que celles-ci puissent contribuer à la construction d'une Afrique prospère* » ¹⁹⁵⁶. Parmi les 54 pays de l'Union Africaine, seul le Mali a ratifié la Charte africaine de décentralisation, et dans la plupart des autres pays africains, la décentralisation est vue comme un processus de réforme hautement politique, multidimensionnel et complexe. Pour une décentralisation efficace, la clé sera une approche inclusive, qui permettrait de travailler en partenariat avec la société civile et les organisations de la société civile ¹⁹⁵⁷. En plus, au Mali, le principe de la décentralisation et le principe de la libre administration des collectivités territoriales, qui sont vus comme des facteurs de sauvegarde de l'unité nationale et de l'intégrité territoriale, sont consacrés dans les articles 97 et 98 de la Constitution du 12 janvier 1992 ¹⁹⁵⁸.

Ces dernières années, les Etats de la plupart des pays du Tiers-Monde ont connu des réformes continues, notamment dans le cadre des programmes d'ajustement structurel de la Banque mondiale. Ces réformes étaient le plus souvent de type global, axées sur les réformes

¹⁹⁵⁵ <https://au.int/fr/appercu>

¹⁹⁵⁶ Nze Bekale (L.), *La contribution de l'Union africaine à l'autonomisation des gouvernements locaux et autorités locales en Afrique au prisme de la Charte africaine des valeurs de la décentralisation*, in NAP (Note d'analyse politique), éd. Thinking Africa, décembre 2016, n°57, p. 2.

¹⁹⁵⁷ Matovu (G.), *Questions concernant le développement des capacités pour la mise en œuvre de la mission de la décentralisation de l'Afrique*, Exposé préparé, Partenariat pour le développement municipal de l'Afrique de l'Est et australe (PDM-AEA), Présenté lors de la Conférence ministérielle sur: Le renforcement des capacités pour la gouvernance décentralisée et la réduction de la pauvreté en Afrique avec pour thème : « *De la théorie à la pratique: Défis et stratégies pour une mise en œuvre efficace de la gouvernance décentralisée en Afrique* », Yaoundé, Cameroun, 28-30 mai 2008, p. 2.

¹⁹⁵⁸ Taiclet (B.), Berbach (M.-L) et Sow (M.), *Mali - Réussir la décentralisation financière*, éd. FMI, 2015, p. 9.

constitutionnelles, les réformes du service et de la fonction publique, les réformes du système bancaire et législatif, le désinvestissement des entreprises/actifs publics et diverses formes de décentralisation ¹⁹⁵⁹.

Dans la vision de l'UA, la décentralisation est définie comme le transfert de certaines fonctions à des collectivités locales, dont l'exécutif est élu, et qui disposent de l'autonomie de décision, de l'autorité financière et de gestion. Les collectivités locales agissent généralement sous le contrôle, plus ou moins rapproché, d'une autorité de tutelle, qui a pour mandat la vérification de la légalité des actes émis par les collectivités. Dans la plupart des pays, le processus de décentralisation est accompagné d'un processus de déconcentration ¹⁹⁶⁰. Par exemple, au Burkina Faso comme au Bénin, la décentralisation vise à renforcer les strates déconcentrées des pouvoirs publics et à transférer des pouvoirs limités aux collectivités locales ¹⁹⁶¹. Au Gabon, le processus de décentralisation a été amorcé en 1996, mais la phase de transfert de compétences a commencé en 2009. Ainsi, dans le II^e Rapport de CGLU nommé GOLD II de 2010, on observe que, dans les pays de l'UA « *la mise en œuvre des textes d'orientation de la décentralisation reste très lacunaire et certains gouvernements nationaux reviennent sur des acquis non négligeables* » ¹⁹⁶². De plus, au Mali et au Burkina Faso, le principe de concomitance entre le transfert des compétences et le transfert de ressources a été remis en question. En Ouganda, la gestion du personnel d'encadrement local a été re-centralisée et le statut de la ville-capitale a été modifié afin de créer une entité métropolitaine, dont l'autorité est nommée par le gouvernement central. En Mauritanie, le nouveau projet de Code des collectivités locales envisage les régions comme de nouvelles collectivités locales et élargit le champ de compétences de ces dernières ¹⁹⁶³. De plus, l'adoption depuis 2010 de l'avant-projet de Code des collectivités mauritain, comporte des avancées notables d'une administration de proximité et s'inscrit dans une approche de la décentralisation comme clé du développement local. Au Sénégal, la décentralisation a transféré neuf compétences aux collectivités locales dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles, santé, action sociale, jeunesse, sports et

¹⁹⁵⁹ Olsen (H.-B.), *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concepts*, éd. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2007, p. 7.

¹⁹⁶⁰ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 19.

¹⁹⁶¹ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 61.

¹⁹⁶² Yatta (F.) et Vaillancourt (F.), *Afrique*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, éd. Bruylant, 2011, p. 33.

¹⁹⁶³ Yatta (F.) et Vaillancourt (F.), *op. cit.*, p. 35.

loisirs, culture, éducation, planification et aménagement du territoire, urbanisme et habitat
1964 .

La mise en œuvre des politiques de décentralisation doit être laissée aux bureaucrates du ministère en charge des collectivités locales. Dans l’Afrique anglophone, les associations comme la *South Africa Local Government Association* (SALGA) ¹⁹⁶⁵, la *Urban Councils Association of Zimbabwe* (UCAZ) ¹⁹⁶⁶, l’*Association of Local Government Authorities of Kenya* (ALGAK) ¹⁹⁶⁷, et le *Uganda Local Government Association* (ULGA) ¹⁹⁶⁸ apportent de la valeur ajoutée au renforcement des capacités en matière de décentralisation ¹⁹⁶⁹. Il faut souligner que les pays anglophones présentent des réformes de la décentralisation territoriale distinctes de celles relevant du droit continental, à savoir des formes de décentralisation moins hiérarchisées et fréquemment plus poussées, avec la possibilité pour les instances de remplir leurs fonctions de leur propre autorité, ainsi qu’une obligation pour les agents déconcentrés de l’Etat de répondre de leurs actes devant les autorités locales, en dehors de toute relation hiérarchique par rapport à leur ministère d’appartenance ¹⁹⁷⁰.

Dans les Etats arabes, la décentralisation semble s’imposer comme la nouvelle échelle en matière de bonne gouvernance et comme la « solution qui apporte la paix ».

B) Les Etats arabes

Dans le programme de travail GfD ¹⁹⁷¹ 2008-2010 du PNUD ¹⁹⁷², intitulé « *La lutte contre la corruption et l’instauration de l’Etat de droit dans les pays arabes* », on lit que la décentralisation peut apporter un cadre de travail structurel, afin « *d’améliorer la performance du secteur public et de la prestation de services publics, et de conférer*

¹⁹⁶⁴ Yatta (F.) et Vaillancourt (F.), *op. cit.*, p. 59.

¹⁹⁶⁵ <https://www.salga.org.za/>

¹⁹⁶⁶ <https://icma.org/programs-and-projects/urban-councils-association-zimbabwe-ucaz-national-forum-black-public>

¹⁹⁶⁷ <http://www.afriquelocale.org/fr/association-of-local-governments-authorities-of-kenya-algak>

¹⁹⁶⁸ <http://www.ulga.org/>

¹⁹⁶⁹ Matovu (G.), *op. cit.*, p. 7.

¹⁹⁷⁰ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 80.

¹⁹⁷¹ Le Programme GfD du PNUD sur la lutte contre la corruption et l’instauration de l’État de droit vise à promouvoir les politiques et mesures anti-corruption et à améliorer la performance, la transparence et la responsabilisation de l’appareil judiciaire dans les pays arabes. Le Programme tend également à instaurer un environnement propice au développement humain dans la région arabe et à contribuer à la stabilité politique et économique.

¹⁹⁷² Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) est un réseau que l’ONU met au service du développement mondial. Depuis 1966, le PNUD forge des partenariats à tous les niveaux de la société pour aider à construire des nations résilientes, afin de mener à bien une croissance qui améliore la qualité de vie de chacun. Présent dans 177 pays et territoires, le PNUD offre une perspective mondiale et des connaissances locales au service des peuples et des nations.

légalement, techniquement et financièrement plus de pouvoirs aux communautés locales »¹⁹⁷³.

Les Etats arabes qui réussissent à mobiliser les administrations locales, les communautés et les organisations bénévoles pour une politique qui améliore leurs systèmes éducatifs, apportent ainsi une contribution considérable à la décentralisation, à l'information en matière de population ainsi qu'à l'éducation familiale¹⁹⁷⁴.

Le partenariat entre l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) et les pays MENA (les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord), a permis de mettre en place de manière pionnière un dialogue sur les politiques publiques, l'apprentissage par les pairs et le renforcement des capacités aux niveaux régional et national dans les domaines de l'investissement, de la gouvernance publique et d'entreprise, de la décentralisation, de la transparence, ou encore de l'intégrité¹⁹⁷⁵.

L'OCDE aide les pays MENA à renforcer leur gouvernance au niveau local. En Jordanie, l'OCDE aide le gouvernement à procéder à une évaluation de ses mécanismes de gouvernance actuels et à développer ses capacités pour promouvoir des processus d'élaboration des politiques publiques et de prestation de services publics inclusifs et efficaces. L'OCDE aide aussi le Maroc et la Tunisie dans leurs efforts de décentralisation en cours¹⁹⁷⁶. Le Maroc a encore un faible niveau de décentralisation en se situant au niveau des pays les plus centralisés de l'OCDE¹⁹⁷⁷. On trouve, dans la Constitution tunisienne du 26 janvier 2014, le principe de la décentralisation, qui limite ainsi le rôle d'Etat en accordant des compétences et des ressources accrues à ses collectivités locales ; les réformes qui suivent supposent « *la révision, d'une part, des procédures de contrôle financier, administratif et juridictionnel des actes des collectivités locales, et, d'autre part, des missions confiées aux services de l'État et autorités de tutelle, dans le contexte de la déconcentration* »¹⁹⁷⁸. La Constitution tunisienne précitée cherche à établir une décentralisation dans laquelle les collectivités locales seraient dotées d'une plus grande autonomie politique, administrative et financière. Les réformes récentes en matière de décentralisation ont accordé davantage de

¹⁹⁷³ Initiative sur la gouvernance à l'appui du développement dans les pays arabes, *Programme de travail 2008-10. L'Initiative OCDE-MENA pour la Gouvernance. Le Programme GfD du PNUD pour la lutte contre la corruption et l'instauration de l'État de droit*, éd. OCDE-UNDP, 2008, p. 7.

¹⁹⁷⁴ L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Répertoire d'organisations de soins et d'éducation de la prime enfance dans les Etats arabes*, éd. UNESCO, 1995, p. 13.

¹⁹⁷⁵ OCDE, *Agir avec MENA, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord*, éd. OCDE, 2016, p. 2.

¹⁹⁷⁶ OCDE, *op. cit.*, p. 28.

¹⁹⁷⁷ OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance (Gouvernements infranationaux dans le monde : Structure et finance)*, éd. OECD, 2016, p. 103.

¹⁹⁷⁸ Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, *Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie : Le contrôle des finances publiques au niveau local*, éd. OCDE, 2016, p. 9.

ressources et des compétences aux gouvernements locaux dans les Etats arabes, toutefois, leur autonomie administrative, fiscale et politique reste limitée ¹⁹⁷⁹.

Dans l'Amérique centrale et du Sud, la décentralisation territoriale est vue aujourd'hui comme une démarche très suggestive et une réalité centro-américaine où la relation entre le gouvernement central et les gouvernements locaux renvoie à la décentralisation et à son rôle dans le développement socio-économique et à la démocratisation du pouvoir politique.

C) Les Etats de l'Amérique centrale et du Sud

L'Amérique centrale ¹⁹⁸⁰ répondait aux critères de participation aux programmes de coopération financés au titre de l'Instrument de Coopération au Développement (ICD) ¹⁹⁸¹, créé en décembre 2006 ¹⁹⁸². L'accord-cadre régional de coopération au développement, signé entre les six pays d'Amérique centrale et la Communauté économique européenne en 1993, est entré en vigueur le 22 février 1999. En décembre 2003, un nouvel accord sur le dialogue politique et la coopération a été signé entre l'Union européenne et l'Amérique centrale. Les pays d'Amérique centrale sont également admis au financement de la Banque européenne d'investissement dans le cadre du mandat *ALA III*, qui couvre la période 2000-2007. Dans ce domaine, les fonds de la BEI (Banque européenne d'investissement) sont utilisés pour financer des investissements dans les pays signataires d'accords de coopération avec l'Union européenne, afin de promouvoir la décentralisation, les technologies de l'information, la lutte contre la corruption, ou encore, le respect des droits de l'homme (tels que les droits des enfants et des populations indigènes, les normes fondamentales du travail). ¹⁹⁸³.

L'évolution rapide des politiques de décentralisation, qui ont été lancées dans un grand nombre d'Etats de l'Amérique latine, ont joué sur le développement des relations internationales des gouvernements locaux. Bien que la décentralisation se déroule à des degrés, des rythmes et des résultats très différents selon ces Etats, il est certain que le territoire

¹⁹⁷⁹ Bergh (S.-I), *Décentralisation et gouvernance locale dans la région MENA*, in *Économie et territoire. Territoire et transports*, Bilan Med/2010, p. 278.

¹⁹⁸⁰ L'Amérique centrale couvre les Républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama.

¹⁹⁸¹ L'Instrument de financement de la Coopération au Développement (ICD) est un outil de l'Union européenne pour gérer ses financements pour l'aide au développement. L'instrument de financement de la coopération au développement améliore le précédent cadre de la coopération au développement de la Communauté en fusionnant les différents instruments géographiques et thématiques en un instrument unique. L'aide est mise en œuvre par des programmes géographiques : Amérique Latine; Asie; Asie Centrale; Moyen-Orient et Afrique du Sud.

¹⁹⁸² Règlement (CE) n°1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006, portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement.

¹⁹⁸³ Commission européenne, *Amérique centrale. Document de stratégie 2007-2013*, 29.03.2007 (E/2007/481), p. 31.

local joue un plus grand rôle en matière de politique de développement. Par conséquent, aujourd'hui, les maires et les responsables locaux ne sont plus considérés comme de simples gestionnaires de territoire, mais comme des leaders des collectivités territoriales et des forces sociales qui s'y trouvent ¹⁹⁸⁴.

En Amérique latine, l'autorité locale chargée de contrôler les coûts de personnel a joué un rôle essentiel dans le renforcement de la gestion macroéconomique dans le cadre de la décentralisation ¹⁹⁸⁵. L'efficacité des efforts de décentralisation est très différente selon les pays de la région latino-américaine. Au cours de la dernière décennie, la décentralisation a été réalisée à un rythme rapide dans des pays comme la Colombie et le Pérou. Mais, elle stagne après plusieurs décennies de planification et de mesures juridiques dans des pays comme la République Dominicaine et Haïti. Si, en Argentine, la Constitution donne aux provinces (entités fédérées) un pouvoir discrétionnaire pour organiser les finances des communes, au contraire, la Constitution brésilienne, définit son système politique comme l'union du gouvernement central, des Etats et des communes, en laissant aux collectivités locales une position autonome par rapport aux gouvernements de niveau intermédiaire ¹⁹⁸⁶.

L'Organisation des États Américains (OEA) ¹⁹⁸⁷ a créé un réseau interaméricain de haut niveau sur la Décentralisation, la Gouvernance Locale et la Participation Citoyenne (RIAD). Le RIAD est un organisme de coopération interaméricaine qui met en contact des hauts responsables et des experts des ministères ou des agences gouvernementales chargées de la décentralisation, du renforcement des administrations régionales et municipales et de la participation citoyenne ¹⁹⁸⁸.

Les réformes intergouvernementales adoptées dans le cadre du processus de décentralisation dans les pays membres de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est), sont importantes parce qu'elles affectent inévitablement les résultats des pays dans trois domaines critiques interdépendants : l'économie, la prestation de services et la gouvernance ¹⁹⁸⁹.

¹⁹⁸⁴ Zapata-Garesche (E.-D.), *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, éd. ministère des Affaires étrangères et européennes - DgCiD, 2008, p. 29.

¹⁹⁸⁵ White (R.) et Smoke (P.), *East Asia decentralizes (L'Asie de l'Est décentralisée)* in *East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local)*, éd. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, p. 17.

¹⁹⁸⁶ Martinez-Vazquez (J.), *Amérique latine*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, éd. Bruylant, 2011, p. 102.

¹⁹⁸⁷ <http://www.oas.org/fr/>

¹⁹⁸⁸ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 129.

¹⁹⁸⁹ White (R.) et Smoke (P.), *op. cit.*, p. 2.

D) L'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est)

Dans la plupart des pays de l'Asie de l'Est, la décentralisation a été précédée par des périodes importantes et continues de croissance économique et d'urbanisation. En Asie de l'Est, la réforme intergouvernementale a pris une grande ampleur dans les années 90. L'évolution de la réforme intergouvernementale a été particulière pour chaque Etat. Pour l'essentiel, les transformations structurelles à long terme, principalement économiques et démographiques, ont créé un climat propice à la décentralisation territoriale ¹⁹⁹⁰.

Un changement notable qui accompagne l'expansion de l'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est) ¹⁹⁹¹ est la dilution de la prise en main par les États membres de l'ASEAN de l'organisation régionale en faveur d'une décentralisation du pouvoir et de l'imprégnation des États continentaux d'Asie du Sud-Est ¹⁹⁹². Là où la décentralisation a progressé plus graduellement, comme au Cambodge et au Vietnam, elle a produit des gains dans la prestation de services et la participation du public au niveau local. La décentralisation a également déclenché l'initiative locale ¹⁹⁹³. En revanche, les pays dotés de cadres politiques bien développés et plus complets n'ont pas encore mis en place des réformes de décentralisation. Le cadre de décentralisation de la Thaïlande a été élaboré de manière très détaillée dans la Constitution, dans la loi et dans les décisions parlementaires et ministérielles ; mais, le pays a mis du temps à appliquer les réformes ¹⁹⁹⁴. Bien que la décentralisation aux Philippines ait également émergé de la crise, le pays a essayé de développer une stratégie, avec un plan directeur pour la mise en œuvre du Code des administrations locales en 1991, qui a servi de modèle à la réforme. Le plan comprenait trois phases : la première phase, entre 1992 et 1993, avec le transfert des fonctions, qui variait selon le type de gouvernement local ; la deuxième phase, entre 1994 et 1996, a donné aux administrations locales le temps de s'adapter à leurs nouvelles compétences ; et finalement, la troisième phase, à partir de 1997, prévoyait un système plus stable, axé sur le renforcement des capacités locales, avec l'assistance technique des agences nationales ¹⁹⁹⁵. De plus, le

¹⁹⁹⁰ White (R.) et Smoke (P.), *op. cit.*, p. 4.

¹⁹⁹¹ L'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) a été fondée en 1967 à Bangkok (Thaïlande). Elle est une organisation politique, économique et culturelle regroupant dix pays d'Asie du Sud-Est : Philippines, Indonésie, Malaisie, Singapour, Thaïlande, Brunei, Viêt Nam, Laos, Birmanie (actuel Myanmar) et Cambodge.

¹⁹⁹² Mun (T.-S.), *New Challenges in Search of Solutions (Nouveaux défis à la recherche de solutions)*, éd. ASEAN@50, 2017, p. 32.

¹⁹⁹³ White (R.) et Smoke (P.), *op. cit.*, p. 1.

¹⁹⁹⁴ White (R.) et Smoke (P.), *op. cit.*, p. 7.

¹⁹⁹⁵ Smoke (P.), *The rules of the intergovernmental game in East Asia: Decentralization frameworks and processes (Les règles du jeu intergouvernemental en Asie de l'Est : cadres et processus de décentralisation)* in

nouveau chef d'État de Philippines, M. Rodrigo Duterte ¹⁹⁹⁶, affirmait, avant les élections de 2016, que la décentralisation apporterait la paix dans son Etat, mettrait un terme à l'insurrection séparatiste de la minorité musulmane et que les catastrophes naturelles seraient mieux gérés par les collectivités locales.

En Indonésie, les reformes législatives prévoient la décentralisation progressive de l'impôt foncier vers le niveau local. Ainsi, la loi n°20 du 21 avril 1999 concernant la décentralisation a attribué tous « *les domaines de dépenses « résiduelles », qui ne sont pas sous la portée du gouvernement national, aux administrations infra-nationales* » ¹⁹⁹⁷. Le Cambodge a adopté, depuis 2009, une loi organique sur la décentralisation et le développement démocratique, qui prévoit la mise en place de districts et de provinces comme intermédiaire entre l'Etat et les communes ¹⁹⁹⁸. L'Union européenne y a d'ailleurs cofinancé, entre 2006 et décembre 2011, le programme intitulé « *Renforcer l'administration locale démocratique et décentralisée* », créé en partenariat avec le PNUD, à l'appui de la « *stratégie de déconcentration et de décentralisation* ». Ainsi, le programme a instauré « *une coopération horizontale entre les communes, tout en améliorant l'image des autorités locales auprès des citoyens et le bien-être de ces derniers. Au niveau provincial, le programme a encouragé la création de 24 associations d'autorités locales juridiquement indépendantes. Au niveau national, l'action a eu pour objectif d'améliorer les transferts financiers entre les différents niveaux du pouvoir. Les autorités locales ont commencé à utiliser les ressources financières de manière plus autonome* » ¹⁹⁹⁹. Ainsi, si, au Cambodge, la loi organique sur la décentralisation et le développement démocratique interdit aux collectivités locales d'accéder à l'emprunt, en Malaisie, les collectivités locales ont le droit d'emprunter auprès de l'administration centrale ou des Etats, ou de prendre des découverts ou des hypothèques, sous réserve de l'approbation de l'administration étatique ²⁰⁰⁰.

East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local), éd. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, p. 46.

¹⁹⁹⁶ Rodrigo Duterte (né le 28 mars 1945 à Maasin en Philippines), est un homme d'État philippin; président de la République de Philippines depuis le 30 juin 2016.

¹⁹⁹⁷ Vo (D.), *The economics of measuring fiscal decentralization, Fiscal decentralisation in Vietnam, China, and selected Asean nations (Les aspects économiques de la mesure de la décentralisation fiscale, La décentralisation fiscale au Vietnam, en Chine et dans certaines nations asiatiques)*, éd. The University of Western Australia, 2008, p. 205.

¹⁹⁹⁸ Lewis (B.-D.) et Searle (B.), *Asie-Pacifique*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, éd. Bruylant, 2011, p. 143.

¹⁹⁹⁹ COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, p. 7.

²⁰⁰⁰ Lewis (B.-D.) et Searle (B.), *op. cit.*, p. 172.

Toutefois, si la décentralisation a échoué dans de nombreuses régions d'Asie, comme d'ailleurs en Afrique, la faute n'incombe pas à la décentralisation en soi, mais au modèle de décentralisation appliqué et qualifié de *déconcentration*. Ainsi, la décentralisation a principalement échoué, parce qu'elle n'a pas suffisamment été décentralisée ! Elle n'était pas suffisamment participative et n'a pas satisfait à son devoir de redevabilité vis-à-vis de la société civile locale ²⁰⁰¹. De toute évidence, les gouvernements d'Asie de l'Est ont intérêt à élaborer des approches stratégiques adaptées aux conditions du pays, mais aussi à tirer parti des leçons régionales et mondiales de la décentralisation ²⁰⁰². Il en va aussi de même pour les Etats européens, de longue tradition administrative plutôt centralisée, tels que la France ou le Royaume-Uni.

Après avoir fait un état des lieux de la vision globale sur la décentralisation des organisations internationales, il convient maintenant d'analyser les influences juridiques des organisations internationales sur l'administration publique contemporaine roumaine.

²⁰⁰¹ Olsen (H.-B.), *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concepts*, éd. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2007, p. 3.

²⁰⁰² White (R.) et Smoke (P.), *op. cit.*, p. 2.

Section II : Les influences juridiques des organisations internationales sur l'administration publique contemporaine roumaine

Il convient à présent de s'intéresser aux changements en matière de développement économique local, qui touchent au renouvellement en profondeur du traitement des questions en matière de décentralisation et à la révision des réponses qui y sont proposées. Si l'influence du Code Napoléon en Roumanie est bien connue, il convient tout d'abord d'examiner la nature et les fondements juridiques des influences internationales sur les collectivités territoriales roumaines, et de faire un état des lieux du poids des influences internationales sur le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie.

Les organisations internationales ont conduit à définir des principes applicables à la fonction publique et au fonctionnement de l'administration, qui marquent une prise en compte accentuée de l'individu. La réforme de la fonction publique consiste ainsi à adapter les règles et les motivations dans le but de rendre le personnel gouvernemental plus efficace, plus dévoué et plus performant dans un nouvel environnement décentralisé. Par son influence marquée sur le développement des capacités à tous les échelons gouvernementaux, la réforme de la fonction publique constitue dès lors un élément clé de la décentralisation²⁰⁰³. Ainsi, à la suite de la réduction des salaires des agents de l'administration publique de 25% en Roumanie au milieu de l'année 2010, en mai 2011, une nouvelle loi sur le dialogue social a été mise en œuvre dans le but déclaré d'améliorer le dialogue social, et dans le cadre du programme avec le FMI, la Banque mondiale et la Commission européenne²⁰⁰⁴.

Les influences internationales sur les collectivités territoriales concernent plutôt le domaine financier (§1), qui est le plus important dans le processus de la décentralisation, parce qu'il peut renforcer ou affaiblir les liens de responsabilité, en fonction de la manière dont il affecte les incitations des différents acteurs, produisant ainsi des situations « gagnant-gagnant » (§2) sur les résultats de la gestion des services publics (§3).

§1 : Nature et champ des influences internationales sur les collectivités territoriales roumaines

²⁰⁰³ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁰⁴ Yun (J.), *Measures and Policies to Enhance Labor Market Flexibility in Romania (Mesures et politiques visant à améliorer la flexibilité du marché du travail en Roumanie)*, in *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of România (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Hye-Joon Yoon, Chung-Ang University, 2013, p. 54.

La crise financière mondiale de 2008 a particulièrement frappé la Roumanie : sa croissance économique a diminué de plus de 6% ²⁰⁰⁵ et la Roumanie a dû compter sur des programmes de sauvetage du FMI (Fonds Monétaire International), de l'UE (Union européenne) et de la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement) ²⁰⁰⁶. De nombreux Etats, qui ont entamé des réformes de décentralisation territoriale avant cette crise, ont eu des difficultés pour des raisons économiques, organisationnelles, politiques ou sociales à les mettre en œuvre, conformément aux objectifs qu'ils se sont fixés et qui correspondaient à « *une refonte de la répartition du pouvoir entre Etat, citoyens et ceux qui les représentent pour la gestion des territoires qu'ils habitent* » ²⁰⁰⁷.

L'essence de la décentralisation est que les gouvernements infra-nationaux ont l'autorité et la responsabilité de financer eux-mêmes les services locaux. L'autonomie fiscale complète concernant les revenus exige, qu'en principe, les gouvernements locaux puissent modifier les taux d'imposition et fixer des assiettes fiscales ²⁰⁰⁸. De plus, la décentralisation doit permettre de faire participer la population à la supervision, l'évaluation et à la maintenance des travaux destinés à leurs collectivités territoriales ²⁰⁰⁹.

Nous intéresser davantage à la dimension technique de la gouvernance à différents niveaux implique l'amélioration de la coordination et l'allocation des ressources et moyens à ces différents niveaux, depuis les pouvoirs régionaux jusqu'aux collectivités locales et *vice versa*, si l'on veut contribuer à la décentralisation et à la fourniture des services ²⁰¹⁰. Les ressources devraient être mises à la disposition des gouvernements infra-nationaux, tout en les soumettant à des contrôles en rapport avec leurs dépenses mais aussi à des contrôles externes rénovés. En effet, le rythme et l'approfondissement de la décentralisation devraient être autant

²⁰⁰⁵ Par contre la Roumanie affichait la plus forte croissance du PIB de l'UE en 2017, à 7,0%, contre 4,8% en 2016.

²⁰⁰⁶ Yun (J.), *op. cit.*, p. 22.

²⁰⁰⁷ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, éd. Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006, p. 47.

²⁰⁰⁸ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview (Concept de décentralisation fiscale et aperçu global)*, éd. World Bank Institute, 2002, p. 34.

²⁰⁰⁹ Mebometa (N.), *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse présentée comme exigence partielle du programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, éd. Université de Québec à Montréal, 2010, p. 294.

²⁰¹⁰ Conseil de l'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *Mise en œuvre coordonnée des directives sur l'accès aux services de base pour tous et des directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, HSP/GC/24/2/Add.8, éd. ONU-HABITAT, 2013, p. 6.

que possible liés à l'évaluation des gouvernements infra-nationaux à s'acquitter efficacement des compétences (fonctionnelles) qui leur sont assignées ²⁰¹¹.

Soumise aux conditions de sauvetage fixées par le FMI et d'autres institutions internationales depuis la crise de 2008, la Roumanie a dû mettre en œuvre des réformes structurelles sévères. La suppression de plus de dix mille emplois dans le secteur public a entraîné un grave ralentissement économique, une augmentation dramatique du chômage et des troubles politiques ²⁰¹².

§2 : Une situation « win-win »

Les décisions sur les secteurs susceptibles d'être les meilleurs candidats à la décentralisation devraient être éclairées par les conseils de spécialistes, par exemple par la Banque Mondiale ou par le FMI. Dans les cas où la « *décentralisation partielle* » est mise en œuvre, les citoyens n'étant pas en mesure de tenir les collectivités locales responsables des allocations budgétaires et de leurs résultats, la prestation réussie de services publics décentralisés ne peut avoir lieu, et les gains promis de décentralisation en termes de services de qualité ne se concrétisent pas ²⁰¹³.

Si, pour la Banque mondiale, la décentralisation désigne un vaste éventail de réorganisations du secteur public, ce processus sera en mesure d'engendrer une situation « *win-win* » tant pour l'autorité centrale que pour les collectivités locales ²⁰¹⁴.

La décentralisation territoriale a un effet sur la corruption, qui fait partie de la vie quotidienne des pauvres gens, lesquels doivent payer des pots-de-vin pour la majeure partie des services, surtout dans le domaine hospitalier. On se retrouve confronté à deux points de vue divergents : d'une part, la corruption potentielle serait proportionnelle à l'implication de la population dans les prises de position politiques ; et d'autre part, la décentralisation multiplierait les possibilités d'exercer un contrôle local et de démasquer les éléments corrompus à l'échelon des autorités locales ²⁰¹⁵.

²⁰¹¹ Fiscal Affairs Department, *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization (Leçons de macro-politique pour une conception saine de la décentralisation fiscale)*, éd. FMI, 2009, p. 46.

²⁰¹² Yun (J.), *Measures and Policies to Enhance Labor Market Flexibility in Romania (Mesures et politiques visant à améliorer la flexibilité du marché du travail en Roumanie)*, in *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of România (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Hye-Joon Yoon, Chung-Ang University, 2013, p. 22.

²⁰¹³ Fiscal Affairs Department, *op. cit.*, p. 21.

²⁰¹⁴ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 4.

²⁰¹⁵ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 14.

En vue d'accroître l'intégrité et la transparence dans les services publics par le biais de mesures visant notamment à encourager l'impartialité dans l'administration publique et à mettre un terme au favoritisme et au népotisme, la Roumanie a créé, en septembre 2002, la DNA [Direction Nationale Anticorruption (« Direcția Națională Anticorupție » en roumain)]. Le pays roumain a renforcé son système anti-corruption, et a encouragé le débat public sur la corruption et le rôle que peuvent jouer les citoyens pour lutter contre ce fléau. Depuis 2004, la DNA collabore avec l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF). L'ancienne procureure en chef de la Direction nationale anticorruption (DNA), Laura Codruța Kövesi (de 2013 à 2018), a été désignée, depuis le 1^{er} octobre 2019, pour devenir la première procureure générale du Parquet Antifraude Européen²⁰¹⁶. L'éradication de la corruption est la situation « win-win » du processus de la décentralisation territoriale en Roumanie tant pour l'administration publique que pour ses usagers.

La décentralisation a le potentiel d'améliorer l'efficacité relative à l'utilisation des fonds publics, en partie grâce à une appropriation accrue par les citoyens et les décideurs politiques. Dans le processus de la décentralisation, le développement local est réputé faciliter la bonne gouvernance grâce à un travail de proximité entre les structures politiques locales et les populations, selon des approches participatives²⁰¹⁷.

La décentralisation territoriale rapproche les élus de la population, en leur donnant une meilleure information sur les préférences des électeurs et en facilitant la tâche des électeurs de surveiller la performance des élus. Au niveau local, les citoyens peuvent plus facilement connaître les activités et les programmes que leurs dirigeants locaux ont promus et soutenus, discerner les efforts qu'ils ont consacrés à l'amélioration des services publics et confirmer s'ils ont tenu leurs promesses électorales. En d'autres termes, l'information, dont les citoyens ont besoin pour porter des jugements, devrait être plus facilement accessible dans le cadre de la décentralisation territoriale²⁰¹⁸. Là où le clientélisme est répandu, la décentralisation peut sérieusement exacerber les inefficacités et les inégalités dans les services publics. Les gouvernements clientélistes ont tendance à favoriser les investissements générateurs d'emplois, qu'ils peuvent ensuite distribuer pour créer des réseaux de favoritisme. L'engagement de la Banque mondiale dans la décentralisation a mis en évidence le manque

²⁰¹⁶ https://ec.europa.eu/anti-fraud/policy/european_public_prosecutor_fr

²⁰¹⁷ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 37.

²⁰¹⁸ Campos (J.-E.) et Hellman (J.-S.), *Governance Gone Local: Does Decentralization Improve Accountability? (Gouvernance locale : la décentralisation améliore-t-elle la responsabilisation?)*, in *East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local)*, éd. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, p. 238.

d'informations sur les performances locales. La décentralisation peut encourager le développement d'un réseau dynamique de la société civile locale. Cependant, il reste encore beaucoup à faire pour soutenir les autres institutions clés à se responsabiliser ; ce qui soutiendrait et garantirait les gains de gouvernance attendus par la décentralisation territoriale ²⁰¹⁹.

Le processus de décentralisation devrait permettre une meilleure efficacité de la mise en place des services et une meilleure cohérence au niveau des territoires. Cela signifie que l'Etat et ses services doivent accepter, d'une part, l'autonomie de décision des collectivités locales dans la mise en place des infrastructures relevant de leurs compétences et, d'autre part, l'exercice de leurs tâches de maîtrise d'ouvrage ²⁰²⁰.

La Roumanie est divisée en départements, villes et communes et, selon le principe de la décentralisation, chaque service public devrait être fourni par la collectivité ayant le contrôle de la zone géographique minimale, qui internaliserait les avantages et les coûts de cette fourniture ²⁰²¹.

En somme, une redéfinition du découpage territorial en Roumanie, avec la région comme unité administrativo-territoriale, de concert avec le principe de participation des habitants, l'intercommunalité et la solidarité entre les collectivités, l'autonomie et la libre administration des collectivités territoriales, ainsi que le principe de subsidiarité, devraient aboutir à un très bon fonctionnement des collectivités territoriales.

§3 : Les services publics financés par l'administration locale

Un échelonnement approprié de la décentralisation exige que la délégation des responsabilités en matière de dépenses aux administrations locales soit étroitement coordonnée avec l'affectation correspondante des sources de revenus propres et des transferts du centre ²⁰²². Dans la pratique, la décentralisation n'implique pas un transfert propre de nouvelles responsabilités, mais rajoute de nouvelles couches de responsabilité pour les collectivités territoriales. Les considérations d'efficacité devraient conduire à l'attribution de responsabilités en matière de dépenses aux gouvernements infra-nationaux. Les autorités locales au niveau communal ou municipal sont les conseils locaux et les maires. Les deux

²⁰¹⁹ Campos (J.-E.) et Hellman (J.-S.), *op. cit.*, p. 250.

²⁰²⁰ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 54.

²⁰²¹ Fiscal Affairs Department, *op. cit.*, p. 16.

²⁰²² Fiscal Affairs Department, *op. cit.*, p. 14.

sont élus conformément à la loi n°115 du 19 mai 2015 concernant les élections des autorités de l'administration publique locale. La mise en œuvre de la politique du gouvernement central à l'égard des villes relève de la responsabilité du préfet. Le préfet est nommé par le gouvernement central dans chaque département et dans la municipale de Bucarest. Les nominations au niveau local sont effectuées par le chef de l'exécutif, avec l'approbation des conseils locaux. Les maires sont chargés de formuler un projet de budget et de le soumettre pour approbation au conseil local. Le conseil local d'une commune ou d'une ville est chargé d'approuver la formulation et l'exécution du budget local, les virements, l'utilisation des réserves budgétaires, les prêts et les comptes de clôture ²⁰²³. La loi de l'Etat réglemente les mandats des gouvernements locaux en matière d'emploi et de rémunérations. Par exemple, la loi sur les salaires de l'administration publique fixe des limites de rémunération et le Code du travail régit les conditions d'emploi. Les gouvernements locaux contrôlent entièrement les revenus des ressources propres, mais la structure des revenus de ressources propres varie selon les régions du pays. Les autorités locales ont le pouvoir d'utiliser des taxes spéciales, des tarifs et des redevances pour les services publics, mais elles n'ont pas le pouvoir d'établir de nouvelles catégories de taxation. Les collectivités locales ont peu de compétences en matière de taux d'imposition, mais la part des impôts alloués localement par l'État peut être négociée, et les droits peuvent être ajustés en fonction de l'inflation. Les collectivités territoriales roumaines sont autorisées à emprunter, mais ces emprunts ne relèvent pas de la responsabilité du gouvernement central et doivent être payés à partir des revenus qui leur sont garantis par les autorités administratives locales. En raison de la législation qui a rendu difficile l'obtention de prêts, les administrations locales utilisent rarement cette option. Ceux qui ont été accordés sont couverts par des crédits externes, garantis par le gouvernement central ²⁰²⁴.

Le partage des transferts intergouvernementaux dans les budgets locaux a diminué au cours des dernières années. Les subventions de péréquation ont été introduites en 1999 en tant que sous-ensemble des transferts nationaux aux gouvernements locaux. Les tâches publiques les plus importantes en Roumanie sont toujours financées par le gouvernement central (santé, enseignement supérieur, sécurité publique). D'autres services publics sont financés par la participation de l'administration locale (éducation, bâtiments, transports), et certains sont entièrement pris en charge par l'administration locale (culture). Néanmoins, la répartition des responsabilités est claire. Les administrations locales ont considérablement augmenté leurs

²⁰²³ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 57.

²⁰²⁴ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 58.

propres taux de recouvrement des impôts. Actuellement, les gouvernements locaux fournissent la majorité des services à la population locale. La Cour des comptes assure le contrôle financier de l'activité des collectivités locales et de chaque département spécifique²⁰²⁵. Jusqu'en 2003, la Cour des Comptes de Roumanie, a eu des attributions juridictionnelles exercées par ses collèges et ses sections juridictionnelles centrales et locales. La Cour des Comptes et la Cour Constitutionnelle ne font pas et n'ont jamais fait partie du pouvoir judiciaire. Ainsi, jusqu'en 2003, la Cour des Comptes a exercé une fonction de juridiction administrative et la Cour Constitutionnelle représente selon la Constitution et sa loi organique, la seule juridiction constitutionnelle spécialisée de Roumanie. Reste que la justice en Roumanie s'exerce, selon l'article 126 de la Constitution, par la Haute Cour de Cassation et Justice (ICCJ) et par les autres instances judiciaires établies par la loi, dont les tribunaux et cours d'appel.

Des normes comptables internationales ont été introduites dans plusieurs grandes villes²⁰²⁶.

La loi sur les finances publiques locales n°273 du 29 juin 2006 et le titre IX du Code fiscal roumain (la loi n°571 du 22 décembre 2003 et les amendements afférents) déterminent l'affectation des recettes aux collectivités locales. Malgré le processus de décentralisation, les administrations infra-nationales dépendent encore des transferts de l'administration centrale, qui constituent l'essentiel de leurs recettes, tandis que les recettes fiscales publiques sont encore limitées²⁰²⁷.

La décentralisation modifie en profondeur les conditions de mise en œuvre d'un grand nombre de politiques sectorielles nationales (santé, éducation, équipement) et de responsabilités, ainsi que la définition de stratégies locales de développement. Les collectivités territoriales infra-étatiques vont alors être en mesure de définir elles-mêmes les conditions de leur évolution, en s'adressant non seulement aux autorités centrales de leurs Etats, mais aussi aux institutions communautaires, voire à d'autres régions de l'ensemble européen²⁰²⁸.

Malgré le processus intensif de décentralisation territoriale entrepris depuis l'adoption de la loi n°215 du 22 mai 2001, le niveau des dépenses des collectivités territoriales roumaines en PIB et en dépenses publiques reste inférieur à la moyenne de l'UE,

²⁰²⁵ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 60.

²⁰²⁶ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 60.

²⁰²⁷ OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance (Gouvernements infra-nationaux dans le monde : Structure et finance)*, éd. OECD, 2016, p. 222.

²⁰²⁸ Lauzon (N.) et Bossard (L.), *Partenariats et mobilisation des ressources nécessaires pour le Programme frontières de l'Union africaine*, éd. CSAO-OCDE, 2007, p. 5.

respectivement 15,9% et 32,8% en 2013, et 35,48% du PIB pour l'année 2019. La part des dépenses de personnel dans les dépenses des collectivités territoriales est particulièrement élevée ; elle correspondant en grande partie aux salaires des enseignants. L'investissement est une fonction clé des administrations infra-nationales ; il représente 24% de leurs dépenses (contre 10% dans l'UE en moyenne), bien que leur part dans l'investissement public soit inférieure à la moyenne de l'UE de 55% ²⁰²⁹.

La Roumanie est engagée dans la décentralisation territoriale et a procédé à des réformes législatives et constitutionnelles, afin de créer ou d'élargir le rôle, les compétences et la place des collectivités locales. Tant pour la Roumanie que pour les organisations internationales, le problème des financements est le défi le plus important pour les collectivités locales. Reste, à présent, à découvrir les autres défis des organisations internationales concernant le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie.

²⁰²⁹ OECD/UCLG, *op. cit.*, p. 221.

Section III : Les organisations internationales face aux défis du processus de la décentralisation territoriale en Roumanie

Il conviendra d'analyser la stratégie des organisations internationales dans le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie, et de montrer les résultats obtenus grâce à ces organisations depuis la chute du communisme. En ce qui concerne les relations entre la Roumanie et les organisations internationales, l'Etat roumain essaie toujours de mettre en avant son rôle prédominant d'Etat moderne. D'autant que l'action internationale des collectivités territoriales est sans aucun doute l'une de ces nouvelles formes d'action publique. Aux cours des dernières années, les collectivités territoriales roumaines ont investi beaucoup dans le champ de la politique internationale.

Si la décentralisation est une nouvelle politique, elle peut être mise en œuvre à titre expérimental, et les enseignements tirés peuvent être appliqués pour inscrire cette politique dans la législation nationale roumaine. Mais les principes nationaux relatifs à la décentralisation devraient veiller à ce que le gouvernement, national ou local, ne puisse intervenir dans les affaires gouvernementales locales lorsque le gouvernement local ne remplit pas les compétences transférées ²⁰³⁰. La décentralisation territoriale vise à redistribuer l'autorité, la responsabilité et les ressources financières entre les différents niveaux de gouvernement. Elle ne se résume pas à la création de nouvelles strates administratives ou à une simple délocalisation de compétences. Tout au contraire, une réforme décentralisatrice constitue un processus radical visant la reconstruction de l'Etat avec la présence de nouveaux acteurs institutionnels, les collectivités décentralisées ²⁰³¹. La décentralisation territoriale peut se faire de deux manières différentes : répartition fonctionnelle ou territoriale des compétences. La distribution fonctionnelle est le transfert de l'autorité à des organisations spécialisées qui opèrent d'une administration à l'autre. Un exemple de répartition fonctionnelle est la création de bureaux locaux au sein des ministères nationaux chargés des questions de santé, d'éducation et de transport. La répartition territoriale du pouvoir vise à transférer la responsabilité des fonctions publiques aux institutions dans des limites

²⁰³⁰ *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all (Directives internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous)*, éd. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2009, p. 10.

²⁰³¹ Majerowicz (C.), *La décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la Coopération Technique Belge (TCB) ? Rapport d'étude*, éd. CTB-Société Anonyme de droit public à finalité sociale, 2006, p. 53.

géographiques et politiques déterminées ²⁰³². Il n'existe pas de règles prescrites régissant le processus de décentralisation qui s'appliquent à tous les pays. La décentralisation prend des formes différentes selon les pays, en fonction des objectifs qui déterminent le changement de structure du gouvernement ²⁰³³.

Le transfert de l'autorité et de la responsabilité de fonctions publiques du gouvernement central à des organisations gouvernementales subordonnées ou quasi indépendantes couvre un large éventail de sujets. Finalement, la décentralisation territoriale suppose un « réaménagement en profondeur des pratiques de l'ensemble des acteurs, dans leurs structures et leurs modes d'intervention, aussi bien au niveau des Etats que de leurs partenaires techniques et financiers » ²⁰³⁴.

Il est nécessaire de mentionner le renouvellement des programmes d'appui à la décentralisation territoriale (§1) et la stratégie générale des organisations internationales (§2) en ce qui concerne le processus de la décentralisation territoriale, afin de pouvoir analyser par les mêmes organisations les résultats obtenus (§3).

§1 : Le renouvellement des programmes d'appui à la décentralisation territoriale roumaine par les organisations internationales

Le renouvellement des programmes d'appui à la décentralisation territoriale peut résoudre l'inadéquation cruciale entre la décentralisation et les ressources techniques et financières disponibles pour les collectivités intéressées à réaliser les nouvelles tâches, qui leur sont attribuées. À l'étranger, la coopération française finance des projets comme celui d'appui à la décentralisation et au développement urbain du Sénégal, qui met l'accent sur l'amélioration des liens entre le développement urbain et la décentralisation ²⁰³⁵. La priorité municipale et la décentralisation sont les solutions apportées par la Banque mondiale ²⁰³⁶, qui concèdent le rôle d'instrument de résolution des problèmes, de pivot de renouvellement des programmes d'appui à la décentralisation territoriale et de voie d'atteinte des solutions. Les programmes d'appui à la décentralisation sont peu nombreux et de création récente,

²⁰³² Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview (Concept de décentralisation fiscale et aperçu global)*, éd. World Bank Institute, 2002, p. 24.

²⁰³³ Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *op. cit.*, p. 23.

²⁰³⁴ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 53.

²⁰³⁵ Mebometa (N.), *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse présentée comme exigence partielle du programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, éd. Université de Québec à Montréal, 2010, p. 187.

²⁰³⁶ Mebometa (N.), *op. cit.*, p. 79.

notamment : accompagnement aux collectivités territoriales à travers une démarche globale d'appui technique et financier, appui technique et financier lié à un secteur particulier, appui technique et financier non lié à un secteur particulier, appui à la décentralisation pour des stratégies de sécurisation alimentaire et de lutte contre la pauvreté, etc. Leur durée d'intervention varie entre quatre à cinq ans, durée limitée pour l'accompagnement d'un processus de cette ampleur, se caractérisant aussi par « *le renouvellement périodique des organes élus, le développement de nouveaux métiers à l'échelle des collectivités et, en principe, une refonte en profondeur des modalités de travail des agents de l'Etat* »²⁰³⁷.

La coopération française combine depuis une dizaine d'années les appuis aux administrations centrales des politiques de décentralisation à des appuis plus directs aux collectivités décentralisées elles-mêmes. La plupart des projets apportent un appui institutionnel assez diversifié à la maîtrise d'ouvrage et incluent un appui financier qui a pour objet de faire réaliser par la collectivité bénéficiaire certains investissements, avec l'appui-formation de l'assistance technique du projet. L'Agence française de développement (AFD)²⁰³⁸ a vu son champ d'intervention étendu au sein de la coopération française. En milieu rural, l'Agence a longtemps financé des projets de développement local visant à la fois le développement économique, la mise en place d'équipements et de services et le renforcement des capacités des collectivités et des différents acteurs locaux publics ou privés²⁰³⁹.

Les programmes d'appui à la décentralisation de la coopération belge, tout comme ceux des autres bailleurs de fonds, comprennent des volets portant sur le transfert de capacités. Ces composantes s'avèrent particulièrement utiles, « *la majorité des processus de décentralisation étant récents et ni les élus, ni les personnels des collectivités, ne disposent encore de tous les savoir-faire pour assurer de manière optimale leurs missions* »²⁰⁴⁰.

Les formes des programmes d'appui à la décentralisation territoriale varient en fonction de l'état d'avancement de la décentralisation et du contexte politique et légal, mais aussi en fonction du profil des donateurs (par exemple, la Banque mondiale). Quatre niveaux d'intervention sont possibles en appui à la décentralisation : l'intervention au niveau central avec la planification sectorielle ; le niveau des unités décentralisées avec leurs compétences ; la société civile en appui au processus de décentralisation et le secteur privé pour réaliser des

²⁰³⁷ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 22.

²⁰³⁸ <http://www.afd.fr/fr>

²⁰³⁹ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, éd. Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006, p. 30.

²⁰⁴⁰ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 65.

activités décentralisées²⁰⁴¹. Ainsi, les appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale se confrontent à trois défis principaux :

- augmenter l'efficacité de la décentralisation : atteinte des objectifs que les réformes se sont fixés ;

- augmenter l'impact de la décentralisation sur la qualité de vie des citoyens et la lutte contre la pauvreté ;

- adapter les appuis au contexte spécifique de chaque pays voire aux spécificités à l'intérieur des pays, ceci sans perdre la cohérence nationale et respecter les principes d'intervention des intervenants²⁰⁴².

L'assistance et la coopération technique dans le processus de décentralisation territoriale vont contribuer au renforcement de l'Etat de droit, à l'amélioration de la gestion macro-financière et fiscale et à la modernisation de la fonction publique, ou encore, à la lutte contre corruption²⁰⁴³.

Parmi les programmes d'appui à la décentralisation territoriale, les activités visant à procurer des ressources humaines et financières sont les plus précieuses. A ce titre, la décentralisation ne peut réussir qu'en assurant une formation intensive aux collectivités territoriales et à leurs agents. Les donateurs peuvent soutenir cette formation par des conseils et des aides financières adaptées à l'ampleur des besoins. Par ailleurs, comme le processus de décentralisation suppose que le gouvernement central renonce à une partie de ses pouvoirs, il suscitera sans doute certaines oppositions. Si une résistance se manifeste ou devient prévisible, des organisations non gouvernementales et des instituts de recherche des Etats concernés peuvent jouer le rôle de groupes de pression en faveur de la décentralisation. Ainsi, dans plusieurs Etats, les associations des maires ont joué un rôle décisif dans le processus de décentralisation. Les donateurs (FMI, Banque mondiale, etc) peuvent soutenir la création de telles associations et leurs activités. Conscients du besoin de financement durant la phase de transition, les donateurs ont la possibilité de jouer un rôle important sous forme d'apports financiers, lorsqu'on constate que le budget initial ne suffit pas pour mener à bien le processus²⁰⁴⁴.

Quant à l'UE, ses délégations peuvent apporter un soutien aux initiatives nationales liées aux réformes de décentralisation ou aux plans nationaux de développement rural et

²⁰⁴¹ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 89.

²⁰⁴² Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 102.

²⁰⁴³ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 12.

²⁰⁴⁴ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 74.

urbain. Ainsi, les trois principaux paramètres qui « devraient orienter les futurs programmes de l'UE en appui à la décentralisation, à la gouvernance locale et au développement territorial (DGLDT) sont :

- la nouvelle politique de l'UE en appui aux autorités locales développementalistes ;
- le champ large de l'appui de l'UE à la DGLDT (Décentralisation, gouvernance locale et développement territorial) et les multiples instruments de l'aide disponibles pour ce faire ;
- l'adoption de l'approche territoriale du développement local (ATDL) comme cadre d'analyse et de programmation pour traduire la nouvelle politique de l'UE au sein d'une nouvelle génération de programmes et de projets appuyés par l'UE »²⁰⁴⁵.

En ce qui concerne le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), il est aussi, à son tour, engagé dans des programmes d'appui à la décentralisation dans 90 Etats en développement.

La stratégie des organisations internationales sur le processus de la décentralisation territoriale ne se limite pas à une énumération des choix spécifiques, mais repose sur l'ensemble des règles pour chaque région en précisant un plan des possibilités particulières dans une réalité donnée ; en effet, une politique sur une réalité qui date de 20 ans n'est peut-être plus compatible actuellement. C'est pour cela qu'à présent, on analyse la stratégie des organisations internationales, en démontrant que la décentralisation ne peut pas découler d'un acte unique de délégation de compétences ou d'une simple décision de procéder à des réformes, mais bien d'un processus qui demande des efforts soutenus et adaptés aux enjeux actuels.

§2 : La stratégie générale des organisations internationales impliquées dans la réalisation d'une vraie décentralisation en Roumanie

Avec la Charte européenne de l'autonomie locale, la décentralisation devait être au cœur de l'agenda mondial, en particulier à travers les principes de subsidiarité, de proximité et d'autonomie. La Charte européenne de l'autonomie locale devait garantir une prise de décision par le niveau public le plus proche de la population, les niveaux d'autorités locales supérieures n'intervenant que lorsque le niveau local n'est pas en capacité de s'en charger²⁰⁴⁶.

²⁰⁴⁵ Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Soutenir la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local au travers d'une approche territoriale*, Document de référence n° 23, Collection Outils et Méthodes, éd. Office des publications de l'Union européenne, 2016, p. 47.

²⁰⁴⁶ Zapata-Garesche (E.-D.), *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, éd. ministère des Affaires étrangères et européennes - DgCiD, 2008, p. 49.

La Charte européenne de l'autonomie locale a été transposée dans la législation roumaine le 17 novembre 1997.

Le partage des compétences et responsabilités entre Etat et collectivités locales est le fondement du processus de la décentralisation, et, en ce sens, il est censé amener un développement plus efficace et cohérent. La décentralisation territoriale vise à améliorer l'action administrative, à accroître les services fournis aux citoyens, en d'autres termes, à stimuler le développement de la collectivité décentralisée sur la base des besoins et solutions identifiés localement ²⁰⁴⁷. Le renforcement des capacités des services de l'Etat et la déconcentration sont des éléments forts, qui doivent être pris en compte pour renforcer leur crédibilité au niveau local et permettre aux dites collectivités d'assumer au mieux leurs compétences dans le respect des orientations nationales, mais aussi leur autonomie de décision. L'articulation entre programmes sectoriels et collectivités, « *en respectant l'autonomie de décision des collectivités et l'exercice de leur rôle de maîtres d'ouvrage, est encore à construire* » ²⁰⁴⁸. Un modèle d'évaluation de la situation financière de l'administration publique locale était initialement fourni par le programme USAID (US Agency for International Development) ²⁰⁴⁹. Mais, une fois que la Roumanie a adhéré à l'Union européenne le 1^{er} janvier 2007, l'aide bilatérale américaine par le biais de l'USAID ²⁰⁵⁰ a cessé.

Le processus de la décentralisation territoriale transforme presque tous les aspects de l'administration, notamment en accroissant les compétences locales, en amenant le gouvernement central à céder certaines de ses prérogatives aux collectivités locales, en instaurant des principes d'honnêteté et de responsabilité au sein de la classe politique ²⁰⁵¹. Ainsi, pour aboutir à une vraie décentralisation territoriale dans la stratégie générale des organisations internationales, il faut remplir plusieurs conditions fondamentales, qui doivent être en accord avec les étapes dans l'évolution de la décentralisation, notamment :

- l'implication active des citoyens dans le processus de décentralisation territoriale ;
- la volonté et la capacité des collectivités locales d'appliquer les principes de bonne gouvernance et d'offrir à leurs électeurs des services satisfaisants et abordables ;

²⁰⁴⁷ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 8.

²⁰⁴⁸ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 58.

²⁰⁴⁹ <https://www.usaid.gov/>

²⁰⁵⁰ USAID est la première agence de développement international au monde et un catalyseur pour les résultats de développement.

²⁰⁵¹ Majerowicz (C.), *La décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la Coopération Technique Belge (TCB) ? Rapport d'étude*, éd. CTB-Société Anonyme de droit public à finalité sociale, 2006, p. 74.

- la volonté et la capacité de l'État central de fournir un cadre institutionnel favorable, qui assure l'autorité et le pouvoir de décision au niveau local ²⁰⁵² ;

- préparer les services de l'Etat dans le département à une prise en charge effective et continue de leurs missions ;

- sensibiliser, voire responsabiliser, et former les agents de l'Etat dans les départements à la décentralisation, au développement local, et à leur interaction avec les communes ²⁰⁵³ ;

- mettre en place des cadres et des mécanismes qui accompagnent toujours le processus, qui permettent constamment de faire l'état des lieux de la décentralisation et de formuler des propositions adaptables au contexte et aux besoins de chaque moment ;

- faire confiance à la décentralisation en atténuant la déconcentration, spécialement le rôle des préfets.

De plus, sur le plan politique, la décentralisation devrait contribuer à la reconstruction de l'Etat et à la restauration de sa crédibilité, largement déficitaire à la suite de sa faible capacité à satisfaire les besoins essentiels de la population. Quant au plan culturel, la décentralisation a la vocation de valoriser les cultures et les traditions, en en tenant compte dans la définition des plans d'action et des budgets d'investissements collectifs ²⁰⁵⁴.

Les enseignements de ces expériences internationales mettent en évidence la difficulté d'obtenir des résultats significatifs et durables en ce qui concerne le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie.

§3 : Les résultats obtenus grâce aux organisations internationales depuis la chute du communisme

L'administration publique locale roumaine repose sur les principes de la décentralisation, de l'autonomie locale et de la déconcentration des services publics, en vertu de la Constitution de la Roumanie du 21 novembre 1991 (actualisée en 2003) et de la loi-cadre n°195 du 22 mai 2006 sur la décentralisation (abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019). La Roumanie a un système de collectivités territoriales à deux niveaux, sans hiérarchie. Il y a 41 départements et la capitale, Bucarest, qui a un double statut spécial (municipale et département). Au niveau local, il y a 320 villes (« *orașe* » en roumain),

²⁰⁵² Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 83.

²⁰⁵³ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *op. cit.*, p. 137.

²⁰⁵⁴ Majerowicz (C.), *op. cit.*, p. 8.

dont 103 municipales (les grandes villes et les chefs lieux des départements) et 2.861 communes (« *commune* » en roumain). En outre, il y a 12.957 villages, 42 préfectures (pour les 41 départements et une préfecture pour la capitale) et 8 régions administratives orientées vers le développement régional ²⁰⁵⁵.

Une nouvelle réforme majeure de la décentralisation et de la régionalisation est en cours. En 2014, une nouvelle Stratégie générale de décentralisation 2015-2016 a été rédigée afin de transférer de nouvelles responsabilités et de nouveaux moyens aux collectivités territoriales, ainsi que de créer de nouvelles régions autonomes. Mais, elle a été rejetée par la Cour constitutionnelle ²⁰⁵⁶. En 2017, le Gouvernement roumain a approuvé une nouvelle stratégie de décentralisation par la décision n°229 du 12 avril 2017 ; ainsi la décentralisation et la régionalisation sont devenues les objectifs clés du développement de la Roumanie. Avec cette nouvelle stratégie de 2017, le processus de décentralisation a effectivement connu de grandes avancées sur le plan de la dévolution de compétences dans les domaines suivants : agriculture, culture, tourisme, environnement, santé, éducation-activités parascolaires, et jeunesse et sport ²⁰⁵⁷.

Le processus de réforme de l'administration publique a commencé par un changement de système après 1990, et surtout après 1999, au début du processus d'adhésion à l'Union européenne, qui a imposé des changements majeurs dans la fonction publique. Le développement de la stratégie de réforme de l'administration publique roumaine en 2004 a nécessité l'achèvement d'une analyse-diagnostic de la fonction publique ²⁰⁵⁸. L'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne « implique » un processus de réforme de l'Etat, qui visait à la fois les aspects constitutionnels et les aspects législatifs et institutionnels. Les aspects constitutionnels sont déjà réalisés ²⁰⁵⁹, mais il reste encore des principes à ajouter dans la perspective d'un changement constitutionnel comme : la responsabilité politique et l'intégrité des élus locaux et des fonctionnaires publics, sachant qu'aucune Constitution n'est éternelle, surtout lorsqu'elle est rédigée au début d'une période de transition d'un système totalitaire vers un système démocratique. Les autres aspects sont en train de se réaliser ²⁰⁶⁰. La

²⁰⁵⁵ OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance (Gouvernements infra-nationaux dans le monde : Structure et finance)*, éd. OECD, 2016, p. 221.

²⁰⁵⁶ OECD/UCLG, *op. cit.*, p. 221.

²⁰⁵⁷ <http://www.monitoruloficial.ro/>, consulté le 20 décembre 2017.

²⁰⁵⁸ Andrei (T.), Profiroiu (M.), Profiroiu (A.) et Nedelcu (M.), *Aspects of professional training at local and central public administration institutions from Romania (Aspects de la formation professionnelle dans les institutions de l'administration publique locale et centrale de Roumanie)*, éd. Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2010, n°29E, p. 6.

²⁰⁵⁹ La révision de la Constitution de la Roumanie de 2003, réalisée par la loi n°429 du 29 octobre 2003.

²⁰⁶⁰ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 13.

Roumanie a dû innover tant dans la constitution de l'administration publique centrale et locale que dans la nature et le régime des institutions publiques. Sur le plan juridique, la Roumanie passe, qui plus est, d'un droit administratif national à un droit administratif comparé, pour arriver finalement à un droit administratif européen unitaire ²⁰⁶¹.

Les relations entre les niveaux nationaux, régionaux et communaux ainsi qu'europeens sont un des problèmes, qui peut influencer la fonctionnalité du système roumain d'administration publique, à savoir les structures de l'administration publique spécialisée dans les relations avec les niveaux locaux et internationaux, la construction de l'architecture régionale européenne complexe et la position de l'individu devant cette construction complexe ²⁰⁶².

Dans l'ensemble, la décentralisation semble avoir eu un effet positif sur les dépenses budgétaires globales. Les taxes locales comprennent les taxes foncières des personnes morales et physiques (68% des recettes fiscales et environ 0,7% du PIB), les taxes sur les transports (8%) et diverses taxes sur les timbres, les transactions et l'émission de certificats et permis. Les taxes sont collectées et perçues à la fois par les départements et les municipales. Les taux de base et de référence pour l'impôt foncier sont fixés par la loi, mais chaque conseil local ou départemental peut adopter un taux supérieur ou inférieur de 50% aux taux de référence. Les taxes partagées (la TVA, par exemple), autrefois considérées comme des taxes des collectivités locales, ont été reclassées dans la catégorie des transferts depuis la nouvelle méthodologie 2008 ²⁰⁶³, mise en place par la décision du Gouvernement roumain n°68 du 28 janvier 2014. Toutefois, l'impact de la décentralisation sur les personnes défavorisées n'est pas bien comprise. Selon la loi n°195 du 22 mai 2006 concernant la décentralisation, les compétences des collectivités territoriales se répartissent en trois catégories : exclusives, partagées et déléguées. Par ailleurs, des programmes adoptés en 2009 et 2010 sur les recommandations des organisations internationales, ont donné de nouvelles responsabilités aux autorités locales dans les secteurs de l'éducation (Décision du Gouvernement n°886 du 1^{er} septembre 2010), de la santé (Décision du Gouvernement n°562 du 10 mai 2009) et de l'ordre public :

²⁰⁶¹ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 14.

²⁰⁶² Bratu (D.-D) et Neacşu (D.), *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe)*, éd. Universitara, 2013, p. 12.

²⁰⁶³ OECD/UCLG, *op. cit.*, p. 222.

- les compétences exclusives des départements qui comprennent : la gestion des aéroports locaux, des institutions culturelles d'intérêt départemental, des unités de santé publique et des services sociaux primaires et spécialisés ;

- les compétences exclusives des autres collectivités locales (municipes, villes et communes) qui comprennent : la gestion des infrastructures routières locales, les institutions culturelles locales, l'éducation préscolaire et primaire (salaires et infrastructures), les unités de santé publique locales, l'urbanisme, l'approvisionnement en eau et l'assainissement, les déchets, les transports publics locaux ²⁰⁶⁴. Toutefois, il convient de souligner que, dans l'ensemble, les décisions nationales liées à la décentralisation (péréquation fiscale, services obligatoires au niveau national) affectent les couches pauvres de la population ; surtout au niveau des salaires alors que le FMI a recommandé la baisse de 25% des salaires publics ainsi que la suppression de dix mille fonctions publiques. Les principaux secteurs de dépense de l'administration infra-nationale sont les affaires économiques (principalement les transports) et l'éducation (salaires des enseignants et du personnel administratif au nom du gouvernement central, fonctionnement et entretien des installations scolaires). Depuis la décentralisation du système de sécurité sociale, les dépenses sanitaires des collectivités territoriales ont considérablement augmenté (passant de 0,5% des dépenses des collectivités territoriales en 2008 à 14,1% en 2013). Les autres dépenses importantes sont la protection sociale, le logement et les équipements collectifs (notamment l'eau potable) ²⁰⁶⁵.

L'expérience internationale suggère de se concentrer sur quelques domaines clés où le changement est possible et susceptible de réussite plutôt que d'essayer d'accomplir trop de réformes simultanément. Les dirigeants politiques de la Roumanie devraient faire le point sur les progrès des réformes intergouvernementales et évaluer si le rythme et l'énergie des réformes sont suffisants pour relever les défis importants. Pour que les structures locales et intergouvernementales ne restent pas faibles, le gouvernement roumain devrait combiner le capital politique, l'orientation stratégique et l'effort technique, autant de facteurs de progrès constants dans le processus de décentralisation territoriale. En fait, la décentralisation n'est pas un remède universel pour tout type de problème auquel un pays doit se confronter. Elle peut offrir des opportunités, mais elle comporte également des risques en termes d'efficacité (politiques publiques et prestations de services), de représentation (gouvernance politique) et même d'unité nationale ²⁰⁶⁶.

²⁰⁶⁴ OECD/UCLG, *op. cit.*, p. 221.

²⁰⁶⁵ OECD/UCLG, *op. cit.*, p. 222.

²⁰⁶⁶ OECD/UCLG, *op. cit.*, p. 22.

Enfin, les collectivités roumaines ont certainement un rôle à jouer dans l'accompagnement de la décentralisation territoriale, mais elles jouent aussi un rôle très important dans la logique européenne. Bien que les gouvernements roumains aient décentralisé les tâches sans fournir les ressources adéquates aux collectivités locales, on a vu une amélioration dans la gestion des services publics locaux après l'entrée de la Roumanie dans la grande famille européenne en 2007. C'est ainsi l'occasion d'évoquer les questions et problématiques au niveau européen en ce qui concerne la décentralisation territoriale.

Chapitre II : Les questions et problématiques européennes actuelles relatives à la décentralisation territoriale

En Roumanie, depuis les années 1990, la décentralisation territoriale a fait partie du processus de transformation politique et économique du système socialiste dans une économie de marché. Elle a suivi sa propre trajectoire, selon l'héritage du passé, les caractéristiques géographiques, les facteurs politiques, les conditions socio-économiques existantes, ou encore, la culture. Depuis l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne en 2007, les traités de l'Union sont à l'origine de milliers de décisions qui impactent directement la réalité de l'Etat roumain et de ses citoyens²⁰⁶⁷. Plus de 60% des décisions prises au niveau européen ont un effet direct sur les communes, les municipes, les départements et les régions dans tous les Etats membres de l'UE, et près de 70% des investissements du secteur public en Europe relèvent des autorités locales et régionales²⁰⁶⁸.

Un avantage important, lié à la décentralisation démocratique, est la création d'un cadre juridique et institutionnel permettant une approche plus participative au développement et créant plus d'opportunités pour les initiatives locales. Du fait de son intégration dans l'Union européenne, la Roumanie a dû réviser toute son architecture institutionnelle, afin de pouvoir faire face aux besoins d'adoption et de mise en œuvre de l'acquis communautaire et, par la suite, aux défis du statut d'Etat membre. Le processus d'adaptation institutionnelle a, comme modèle et point de départ, l'Union européenne et ses Etats membres. Une place importante dans le processus d'adaptation institutionnelle a été celle du système d'administration publique aux normes imposées par l'Union européenne²⁰⁶⁹. Les autorités locales élues peuvent fournir de nouveaux moyens institutionnels pour permettre aux citoyens d'avoir une influence et de contribuer à la prise de décision, ainsi qu'une action publique sur le développement local et la réduction de la pauvreté, notamment par le biais des dépenses publiques. Le processus de décentralisation territoriale réalisé par la plupart des Etats européens, contribue aussi à remettre en question la primauté de l'Etat comme critère de référence des cadres d'action sociopolitiques. L'Union européenne impose un modèle institutionnel unique de collectivité territoriale, mais en même temps, donne aux Etats

²⁰⁶⁷ Borhardt (K.-D), *L'ABC du droit de l'Union européenne*, Office des publications de l'Union européenne, 2010, p. 7.

²⁰⁶⁸ Conseil des Communes et Régions d'Europe, *Gouvernements locaux et régionaux en Europe. Structures et Compétences*, éd. CCRE-CEMR, 2012, p. 1.

²⁰⁶⁹ Mărinică (E.-C.), *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase (La promotion et la protection des droits de l'homme par des moyens litigieux)*, éd. I.R.D.O (Institutul Român pentru Drepturile Omului), 2011, p. 14.

membres l'autonomie de gestion de leurs collectivités territoriales, selon des principes issus de leur histoire, culture ou forme constitutionnelle. Afin d'assurer les conditions nécessaires à la réalisation des objectifs de la stratégie *Europe 2020*²⁰⁷⁰ et de contribuer à accroître l'impact de l'utilisation des fonds européens dans l'administration publique, la Commission européenne a imposé un certain nombre de conditions sur le développement du partenariat et des programmes en Roumanie pour la période 2014-2020²⁰⁷¹, ainsi que par le règlement UE n°1303 du 17 décembre 2013²⁰⁷².

Ce chapitre sera donc l'occasion de faire un état des lieux, au regard du droit et de la jurisprudence européens (**Section I**) et d'identifier, de définir et de clarifier la conception et les principes d'organisation et de fonctionnement de la décentralisation (**Section II**), auxquels se reporte l'Union européenne pour imposer un « *modèle local* » aux Etats souhaitant y adhérer, et qui ont une influence considérable sur ses réformes administratives. En plus de son contenu, on se penchera aussi sur les limites du concept européen de décentralisation territoriale (**Section III**).

²⁰⁷⁰ La stratégie « *Europe 2020* » ou UE 2020, adoptée le 17 juin 2010, est une stratégie de coordination des politiques économiques au sein de l'Union européenne sur une période de dix ans.

²⁰⁷¹ Călinoiu (E.), *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România (La dynamique juridique de la réforme de l'administration publique en Roumanie)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2015, n°2, p. 9.

²⁰⁷² Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil.

Section I : Etat des lieux, au regard du droit et de la jurisprudence européens

Il convient à présent de faire un état de lieux sur la décentralisation territoriale et l'autonomie locale dans le droit européen et la jurisprudence européenne, tels qu'envisagés spécialement par le Conseil de l'Europe, par la Commission européenne, par le Parlement européen et par le Comité des régions. Tout d'abord, il faut exposer la jurisprudence européenne sur la décentralisation, à savoir l'ensemble des décisions de justice relatives à ce concept, son organisation et son fonctionnement. Ces décisions illustrent comment des problèmes juridiques relatifs à la décentralisation territoriale ont été résolus. On vous invite à découvrir dans le tableau suivant les principales jurisprudences européennes en matière de collectivités territoriales des 20 dernières années (1998-2019). Sachant que l'adjectif européen s'entend sur le plan continental et, donc nullement à la seule UE, donc à la seule CJUE. C'est pourquoi, la jurisprudence de la CEDH, à laquelle l'UE se réfère, est incluse dans ce tableau et, par suite, dans nos réflexions.

Tableau n°5. Les principales jurisprudences européennes en matière de collectivités territoriales des 20 dernières années (1998-2019)

Institution	Détails de l'affaire
<p style="text-align: center;">Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) <small>2073</small></p>	<ul style="list-style-type: none"> - CEDH 26 octobre 2000, <i>Castanheira Barros - Portugal</i>, aff. n°36945/97, Section IV, n°23 : Litige relatif à la carrière d'un fonctionnaire : article 6 applicable ; - CEDH 12 novembre 2008, <i>Demir et Baykara - Turquie</i>, aff. n°34503/97 [Section II], n°6 : Employés d'une municipe n'ayant pas le droit de fonder un syndicat ou s'affilier à un syndicat en raison de son statut de fonctionnaire ; - CEDH 4 mai 1999, <i>Marzari - Italie</i>, aff. n°36448/97, Decision/Décision [Section II], n°6 : Obligation pour une collectivité locale de trouver un logement adapté aux besoins d'une personne handicapée : irrecevable ; - CEDH 15 décembre 2015, <i>Fábián c. Hongrie</i>, aff. n°78117/13 : Différence de traitement entre employés des secteurs public et privé, et entre différentes catégories de fonctionnaires, concernant le paiement de leur pension de retraite : violation ;

²⁰⁷³ La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) dépend du Conseil de l'Europe. Elle veille au respect de la Convention européenne des droits de l'homme (droit à un procès équitable, droit au respect de la vie privée et familiale, liberté d'expression).
<https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court&c=fre#n1354801701084> pointer

	<p>- CEDH 5 juillet 2016, <i>Ziemiński c. Pologne</i>, aff. n°1799/07, Arrêt [Section IV], n°2 :</p> <p>Liberté d'expression. Condamnation pénale à une amende d'un journaliste pour avoir raillé un maire et des officiels dans un article : violation ;</p> <p>- CEDH 14 juin 2016, <i>Philippou c. Chypre</i>, aff. n°71148/10, Arrêt [Section III] :</p> <p>Respect des biens. Perte automatique par le requérant de sa pension de fonctionnaire à l'issue d'une procédure disciplinaire ayant abouti à son licenciement : non-violation ;</p> <p>- CEDH 15 décembre 2015, <i>Fábián c. Hongrie</i>, aff. n°78117/13, Arrêt [Section IV] :</p> <p>Discrimination (article 1 du Protocole n°1). Différence de traitement entre employés des secteurs public et privé, et entre différentes catégories de fonctionnaires, concernant le paiement de leur pension de retraite : affaire renvoyée devant la Grande Chambre ;</p> <p>- CEDH 24 mai 2016, <i>Süleyman Çelebi et autres c. Turquie</i>, aff. n°37273/10, Arrêt [Section II] :</p> <p>Exécution de l'arrêt - Mesures générales. Rappel fait à l'État défendeur que les hauts fonctionnaires ne doivent pas être exclus du champ du contrôle juridictionnel de l'usage de la force par les forces de l'ordre ;</p> <p>- CEDH 23 février 2016, <i>Mozer c. République de Moldavie et Russie</i>, aff. n°11138/10 Arrêt [GC] :</p> <p>Arrestation ou détention régulières. Détention ordonnée par des « tribunaux » d'une région séparatiste de la République de Moldavie : non-violation ; violation ;</p> <p>- CEDH 2 février 2016, <i>Sodan c. Turquie</i>, n°18650/05, Arrêt [Section II] :</p> <p>Respect de la vie privée. Mutation « sanction » d'un adjoint du préfet en raison de ses convictions religieuses : violation ;</p> <p>- CEDH 12 janvier 2016, <i>Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie</i>, aff. n°3840/10 et al. Arrêt [Section II] :</p> <p>Se porter candidat aux élections. Mesure ayant déchu des députés de leur mandat parlementaire en raison de leurs actes ou propos ayant entraîné la dissolution de leur parti politique : violation,</p> <p>- CEDH 28 janvier 2016, <i>Partei Die Friesen c. Allemagne</i>, aff. n°65480/10, Arrêt [Section V] :</p> <p>Discrimination (Article 3 du Protocole n°1). Application d'un seuil de 5 % des voix lors des élections parlementaires en Basse-Saxe : non-violation ;</p>
--	--

	<p>- CEDH 6 novembre 2017, <i>Garib c. Pays-Bas</i>, aff. n°43494/09, Arrêt [GC] ;</p> <p>Liberté de choisir sa résidence. Imposition de conditions de durée de résidence et de type de revenus aux personnes désirant s'établir dans une zone centrale de Rotterdam : non-violation ;</p> <p>- CEDH 26 mai 2017, <i>Affaire Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. Kenya</i>, aff. n°006/2012, Arrêt :</p> <p>Expulsion d'un groupe ethnique minoritaire indigène de ses terres ancestrales à des fins de conservation ;</p> <p>- CEDH 27 novembre 2018, <i>Berlusconi c. Italie</i>, aff. n°58428/13 [Section I] :</p> <p>Se porter candidat aux élections. Déchéance d'un mandat électif en vertu d'une loi adoptée après commission de l'infraction litigieuse : dessaisissement au profit de la Grande Chambre ;</p> <p>- CEDH 30 mai 2017, <i>Davydov et autres c. Russie</i>, aff. n°75947/11, Arrêt [Section III] :</p> <p>Libre expression de l'opinion du peuple. Absence d'enquête adéquate des autorités nationales sur des plaintes pour graves irrégularités électorales : violation ;</p> <p>- CEDH 30 mai 2017, <i>Tsonev c. Bulgarie</i>, aff. n°9662/13, décision [Section V] :</p> <p>Capacité du recours interne fondé sur la loi de 1988 sur la responsabilité de l'État et des communes pour dommage, telle que modifiée et en vigueur depuis le 15 décembre 2012, à apporter un redressement : irrecevable ;</p> <p>- CEDH 22 mai 2018, <i>Zelenchuk et Tsytsyura c. Ukraine</i>, n°846/16 et n°1075/16, Arrêt [Section IV] :</p> <p>Règlementer l'usage des biens. Interdiction générale de vente des terres agricoles, reconduite indéfiniment : violation.</p>
<p>Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) ²⁰⁷⁴</p>	<p>- CJCE 9 juin 2009 ; <i>Commission/Allemagne</i>, aff. n°C-480/06, Arrêt :</p> <p>Concernant un contrat relatif à l'élimination des déchets dans une nouvelle installation de valorisation thermique conclu entre quatre Landkreise et les services de voirie de la ville de Hambourg ;</p> <p>- CJCE 11 septembre 2008, <i>Union General de Trabajadores de La Rioja</i>, aff. n°C-428/06 à n°C-434/06), arrêt :</p> <p>Ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de</p>

²⁰⁷⁴ Depuis sa création en 1958 et jusqu'au 1^{er} décembre 2009, la Cour de justice des Communautés européennes était l'une des cinq institutions des Communautés européennes. Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, elle a été renommée Cour de justice de l'Union européenne.

	<p>l'article 234 CE, introduites par le Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del País Vasco (Espagne) ;</p> <p>- CJCE 11 décembre 2002, <i>Portugal c. Commission</i>, aff. n°2003/442/CE, Décision :</p> <p>Concernant la partie du régime portant adaptation du système fiscal national aux spécificités de la Région autonome des Açores qui concerne le volet relatif aux réductions des taux d'impôt sur les revenus (JO 2003, L 150, p. 52) ;</p> <p>- CJCE 29 avril 2004, <i>Italie c. Commission</i>, aff. n°C-372/97, Arrêt :</p> <p>La Cour s'est prononcée sur le recours de la République italienne en annulation partielle de la décision 98/182/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, considérant les aides octroyées entre 1981 et 1995 par la région Frioul-Vénétie Julienne aux entreprises de transport routier de marchandises de cette région comme en partie incompatibles avec le marché commun et ordonnant leur récupération partielle ;</p> <p>- CJCE 16 janvier 2003, <i>Commission c. Italie</i>, aff. n°C-388/01, Rec. p. I-721, Arrêt :</p> <p>L'incompatibilité de la réglementation italienne, réservant des avantages tarifaires pour l'accès aux musées et autres monuments, accordés par les collectivités locales ou nationales décentralisées, aux seuls ressortissants, italiens ou aux seuls résidents sur le territoire desdites collectivités gérant l'installation culturelle en question, qui sont âgés de plus de 60 ou 65 ans, et excluant de tels avantages les touristes ressortissants des autres États membres ou les non-résidents qui satisfont aux mêmes conditions objectives d'âge, avec les articles 12 CE et 49 CE ;</p> <p>- CJCE 26 septembre 2000, <i>Mayeur</i>, aff. n°C-175/99, Arrêt :</p> <p>La directive 77/187 est applicable en cas de reprise par une commune, personne morale de droit public agissant dans le cadre des règles spécifiques du droit administratif, des activités de publicité et d'information sur les services qu'elle offre au public, exercées jusqu'alors, dans l'intérêt de cette commune, par une association sans but lucratif, personne morale de droit privé, pour autant que l'entité cédée conserve son identité ;</p> <p>- CJCE 4 juillet 2000, <i>Haim</i>, aff. n°C-424/97, Arrêt :</p> <p>Certains enseignements sur la marge d'appréciation dont il y a lieu de tenir compte pour déterminer si un État membre a commis ou non une violation caractérisée du droit communautaire ;</p> <p>- CJCE 18 novembre 1999, <i>Teckal</i>, aff. n°C-107/98 :</p> <p>La juridiction de renvoi s'interrogeait pour savoir si une collectivité territoriale devait recourir aux procédures de passation des marchés publics prévues par la directive 93/36/CEE 15 lorsqu'elle confie la fourniture de</p>
--	---

	produits à un groupement auquel elle participe.
<p>Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) ²⁰⁷⁵ [la Cour de justice, le Tribunal de l'UE et le Tribunal de la fonction publique (TFP)]</p>	<p>- CJUE 21 décembre 2016, <i>Commission/Hansestadt Lübeck</i>, aff. n°C-524/14 P, EU:C:2016:971, Arrêt :</p> <p>Concurrence ; Aides accordées par les États ;</p> <p>- TFP 25 mai 2016, <i>GW/Commission</i>, aff. n°F -111/ 15, EU:F:2016:122), Arrêt :</p> <p>Statut des fonctionnaires et régime des autres agents ;</p> <p>- TFP 19 juillet 2016, <i>Earlie/Parlement</i>, aff. n°F-130/14, EU:F:2016:156, Arrêt :</p> <p>Statut des fonctionnaires et régime des autres agents ;</p> <p>- TFP 2 juin 2016, <i>Bermejo Garde/CESE</i>, aff. n°F-41/10 RENV, EU:F:2016:123, Arrêt :</p> <p>Statut des fonctionnaires et régime des autres agents ;</p> <p>- La grande chambre de la Cour 6 octobre 2015, <i>Delvigne</i>, aff. n°C-650/13, EU:C:2015:648, Arrêt :</p> <p>Citoyenneté de l'Union ;</p> <p>- TFP 23 avril 2015, <i>Bensai/Commission</i>, aff. n°F-131/14, EU:F:2015:34, Ordonnance :</p> <p>Statut des fonctionnaires et régime des autres agents ;</p> <p>- TFP 30 juin 2015, <i>Petsch/Commission</i>, aff. n°F-124/14, EU:F:2015:69, Arrêt :</p> <p>Statut des fonctionnaires et régime des autres agents ;</p> <p>- TFP 18 novembre 2015, <i>FH/Parlement</i>, aff. n°F-26/15, EU:F:2015:137, Arrêt :</p> <p>Statut des fonctionnaires et régime des autres agents ;</p> <p>- TFP 27 janvier 2016, <i>Montagut Viladot/Commission</i>, aff. n°T-696/14 P, Arrêt :</p> <p>Fonction publique - Recrutement - Concours pour la constitution d'une réserve de recrutement d'administrateurs de grade AD 5 - Décision du jury du concours de ne pas inscrire le requérant sur la liste de réserve - Diplôme ne remplissant pas les conditions de l'avis de concours ;</p> <p>- TFP 5 décembre 2012, <i>BA/Commission</i>, aff. n°F-29/11, Arrêt :</p> <p>Recours d'une partie requérante de nationalité roumaine, mais de langue hongroise ;</p> <p>- Tribunal 12 mai 2011, <i>Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'Agglomération du Douaisis/Commission</i>, aff. n°T-267/08 et T-279/08, Arrêt :</p> <p>Développements relatifs à la notion de ressources d'État, notamment</p>

²⁰⁷⁵ La Cour de justice de l'Union européenne a pour mission d'assurer le respect du droit dans l'interprétation et l'application des traités de l'UE. https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/

En effet, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe s'occupe des réformes territoriales menées dans ses 47 Etats membres. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux est composé de deux assemblées, la Chambre des régions et la Chambre des pouvoirs locaux, qui réunissent des représentants des différents échelons décentralisés. Il a pour mission de promouvoir la démocratie locale, la coopération transfrontalière et la mise en œuvre de la Charte de l'autonomie locale.

Des chartes européennes sur l'autonomie locale, la régionalisation, ou encore, les langues régionales ²⁰⁷⁶, se dégagent une ou des conceptions de la décentralisation, ainsi que des principes d'organisation et de fonctionnement, mais sont-ils communs, ou bien opérationnels ? Bien que des mesures soient nécessaires au niveau de l'UE pour résoudre une partie des problèmes les plus importants, d'autres questions concernant les principes de subsidiarité, comme le principe politique pour la répartition des compétences entre les États constituants et l'Union européenne ²⁰⁷⁷, et de proportionnalité ²⁰⁷⁸, doivent être abordées. Dans l'histoire, la subsidiarité est un principe d'organisation sociale qui devient par extension un principe d'organisation politique ²⁰⁷⁹.

Certes, le Conseil de l'Europe a un rôle dans l'élaboration d'un droit de l'autonomie locale (§1) qui sait bien harmoniser les principes et les méthodes de l'autonomie locale et de la décentralisation territoriale, mais il convient aussi de présenter la vision de l'Union européenne, *via* la Commission européenne (§2), du Parlement européen, du Comité des Régions sur le principe de la décentralisation territoriale (§3) ainsi que du CCRE (§4).

§1 : Le rôle du Conseil de l'Europe dans l'élaboration d'un droit de l'autonomie locale

²⁰⁷⁶ <https://www.coe.int/fr/web/european-charter-regional-or-minority-languages/about-the-charter>, consulté le 04 juillet 2020.

²⁰⁷⁷ Bratu (D.-D) et Neacșu (D.), *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe)*, éd. Universitara, 2013, p. 11.

²⁰⁷⁸ Société t33 et OIR, *Revision of EU procurement legislation Matters of concern for Local and Regional Authorities and potential subsidiarity issues (Révision de la législation sur les marchés publics de l'UE Sujets de préoccupation pour les autorités locales et régionales et les problèmes de subsidiarité potentiels)*, éd. European Union, 2011, p. 1.

²⁰⁷⁹ Million-Delsol (C.), *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, éd. Presses Universitaires de France, 1992, p. 10.

Le Conseil de l'Europe ²⁰⁸⁰ a joué un rôle précurseur dans l'élaboration du droit de l'autonomie locale, en adoptant des normes visant à développer les relations entre les collectivités territoriales des Etats membres. Le Conseil de l'Europe est à l'origine de plusieurs conventions, qui ont pour but de permettre l'approfondissement des relations entre les collectivités territoriales des Etats, dans un cadre juridique stable ²⁰⁸¹.

Le Conseil de l'Europe s'attache à harmoniser les politiques de décentralisation des Etats membres. En 1985, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ²⁰⁸² a présenté la Charte européenne de l'autonomie locale ainsi qu'un programme spécifique pour les pays d'Europe centrale et orientale ²⁰⁸³. Cette Charte, ratifiée aujourd'hui par presque tous les Etats membres, représente un progrès décisif pour les collectivités locales européennes. La Charte est le premier texte européen définissant et protégeant les droits des collectivités locales, droits qui tirent leur légitimité de la proximité entre les élus locaux et les citoyens.

En Roumanie, sur l'intervention du Conseil de l'Europe et de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) ²⁰⁸⁴, différentes mesures législatives ont été prises depuis 1996, en application de la Constitution de 1991 et en faveur des droits des minorités (actuellement, il existe en Roumanie environ 23 groupes minoritaires, soit 10,6% de la population) ²⁰⁸⁵.

Devant l'impossibilité d'instituer un gouvernement européen dans le cadre du Conseil de l'Europe, il s'est créé progressivement un mode de régulation expérimenté dans la Communauté européenne du charbon et de l'acier, puis institutionnalisé, après adaptation, par

²⁰⁸⁰ Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale créée le 5 mai 1949 par le traité de Londres, dotée d'une personnalité juridique reconnue en droit international public et qui rassemble 820 millions de ressortissants de 47 États membres. Les activités du Conseil de l'Europe intéressent tous les domaines de la vie courante (sauf les questions de défense) et ont abouti à l'élaboration d'un large éventail de normes, chartes et conventions destinées à faciliter la coopération entre les pays membres du Conseil et à renforcer la construction européenne.

À ne pas confondre le Conseil de l'Europe avec le Conseil européen, qui a été créé en 1974 et qui est un organe exécutif de l'Union européenne réunissant les chefs d'État ou chefs de gouvernement des vingt-huit États membres de l'Union européenne, sous la tutelle d'un président chargé de faciliter l'apparition d'un compromis.

À ne pas confondre le Conseil de l'Europe avec le Conseil de l'Union européenne, souvent appelé Conseil, et parfois appelé officieusement Conseil des ministres de l'Union européenne, qui a été créé en 1952, et qui est un organe exécutif et législatif de l'Union européenne ; c'est l'une des principales institutions de l'UE, avec la Commission européenne et le Parlement européen.

²⁰⁸¹ Aubin (E.) et Roche (C.), *op. cit.*, p. 35.

²⁰⁸² Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, créé le 12 janvier 1957 à Strasbourg, est l'assemblée politique européenne représentant les autorités locales et régionales des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Le rôle du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, est de promouvoir la démocratie locale et régionale, d'améliorer la gouvernance locale et régionale et de renforcer l'autonomie des pouvoirs locaux, selon les principes de la Charte européenne de l'autonomie locale.

²⁰⁸³ Mercier (M.-M.), *Rapport d'information, Sénat, Session ordinaire de 1999-2000*, n° 447, p. 83.

²⁰⁸⁴ <https://www.osce.org/fr/who-we-are>, consulté le 04 juillet 2020.

²⁰⁸⁵ Marcou (G.), *La régionalisation en Europe Rapport Parlement européen*, éd. GRALE (Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe), 1999, p. 42.

le traité de Rome (1957). Dès lors, la singularité de ce processus de décision rejoint les caractéristiques généralement imputées à la gouvernance, ainsi qu'à la *multi-level governance*. Cette dernière, qui doit permettre de décrire, d'analyser, et éventuellement, de réformer des systèmes et des politiques donnés, remplit son rôle effectif, lorsqu'elle est appliquée au fonctionnement de l'Union européenne. À cet égard, l'absence de gouvernement, le fonctionnement du triangle institutionnel et le recours inévitable aux administrations nationales pour la mise en œuvre des politiques publiques communautaires, constituent des éléments qui contribuent à inscrire le modèle d'administration publique de l'Union dans celui de la *multi-level governance*. Depuis l'adoption de la Charte européenne de l'autonomie locale par le Conseil de l'Europe en 1985, la grande majorité des États membres de cette institution, ainsi que tous les États membres de l'Union européenne l'ont ratifiée ; « *l'autonomie locale doit sa reconnaissance au Conseil de l'Europe, car au sein de cette organisation européenne se forge le principe* »²⁰⁸⁶ ; ce qui devrait garantir et renforcer l'autonomie locale en Europe sur une base démocratique, de proximité des citoyens et de décentralisation. Ainsi, les États communiquent au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe les documents qui établissent les réformes engagées, les dispositions législatives et réglementaires prises en application de la Charte européenne de l'autonomie locale²⁰⁸⁷. Son objectif n'est pas la création d'entités régionales purement statistiques, mais la création de niveaux infra-nationaux d'autonomie politique et administrative, ces derniers étant beaucoup mieux à même de mettre en œuvre les mesures et les actes juridiques de l'UE. Présentée comme l'héritière de la Charte sur les libertés communales, la Charte européenne de l'autonomie locale a été élaborée par un comité d'experts gouvernementaux sous l'autorité du Comité directeur pour les questions régionales et municipales, et sur la base d'un projet présenté par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux en 1981²⁰⁸⁸. La relation entre l'autonomie locale et la décentralisation est renforcée dans le préambule de la Charte européenne de l'autonomie locale : « *Conscients du fait que la défense et le renforcement de l'autonomie locale dans les différents pays d'Europe représentent une contribution importante à la construction d'une Europe fondée sur les principes de la démocratie et de la décentralisation du pouvoir* »²⁰⁸⁹.

²⁰⁸⁶ Noureau (A.), *L'Union européenne et les collectivités locales*, Thèse, Université de La Rochelle, 2011, p. 46.

²⁰⁸⁷ Noureau (A.), *op. cit.*, p. 65.

²⁰⁸⁸ Noureau (A.), *op. cit.*, p. 51.

²⁰⁸⁹ http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/charter_localselfgovernment_fr.pdf, consulté le 15 mars 2020.

Le §1 de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale montre que, par l'« autonomie locale », on entend « *le droit et la capacité effective des collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leur population, une partie importante des affaires publiques* »²⁰⁹⁰.

Le pouvoir régional a été relayé, « *dans son action d'affirmation culturelle, par le Conseil de l'Europe qui, à la manière d'un précurseur, a très tôt fait le lien entre ses actions en faveur de la régionalisation et celles concernant le développement culturel, par un enchevêtrement de plus en plus marqué du culturel et du régional* »²⁰⁹¹. Les financements de l'Union européenne ont aussi fortement contribué à concrétiser l'action sur le terrain²⁰⁹². Denis de Rougemont a inséré le mot « *région* » comme un élément fondamental du processus de construction européenne du XXI^e siècle. Pour lui, le fédéralisme et la régionalisation sont inséparables²⁰⁹³.

La Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de régionalisation a recommandé l'élaboration d'une Charte européenne des droits culturels des minorités (Déclaration de Bordeaux du 12 février 1978). A la suite de la Recommandation n°0928 de 1981 de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, demandant au Comité des ministres l'examen de mesures, elle a décidé d'entreprendre l'élaboration d'une Charte européenne des langues régionales ou minoritaires²⁰⁹⁴ (Strasbourg, 5 novembre 1992) et mandaté un comité d'experts à cet effet. La Charte affirme dans le préambule que « *le droit de pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique constitue un droit imprescriptible conformément aux principes contenus dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations-Unies (...) et des Libertés fondamentales du Conseil de l'Europe* »²⁰⁹⁵. Il s'agit de permettre aux minorités linguistiques d'apprendre leur langue maternelle et de la pratiquer dans la vie privée et publique, ce qui constitue un élément fondamental pour la protection et le développement de leur identité. La revalorisation de la

²⁰⁹⁰ Conseil de l'Europe, *50 ans de démocratie locale et régionale*, éd. Editions du Conseil de l'Europe Ott Imprimeurs Wasselone, 2007, p. 36.

²⁰⁹¹ Perrin (T.), *Culture et eurorégions*, éd. Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 21.

²⁰⁹² Perrin (T.), *op. cit.*, p. 21.

²⁰⁹³ Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 165.

²⁰⁹⁴ La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1998. C'est une initiative du Conseil de l'Europe. La Charte, élaborée à partir d'un texte proposé par la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe, a été adoptée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe le 25 juin 1992. L'objectif de la Charte est essentiellement d'ordre culturel : elle vise à protéger et à promouvoir les langues régionales ou minoritaires en tant qu'aspect menacé du patrimoine culturel européen et à favoriser leur emploi dans la vie publique et privée. Par la ratification, les pays s'engagent à respecter toutes les langues régionales ou minoritaires existant sur leur territoire.

²⁰⁹⁵ Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, 5.XI.1992, p. 2.

culture régionale est une part importante de la création d'une identité régionale moderne. En Europe, les autorités territoriales infra-étatiques ont développé de nombreux réseaux et projets de coopération avec leurs homologues, amenant à la formation d'organisations transfrontalières communément appelées euro-régions ²⁰⁹⁶. « *La sédimentation actuelle de mobilisations régionales révèle la précarité fondamentale de toute prétention à construire un ordre politique exclusif : depuis son apparition au XX^{ème} siècle, le régionalisme est une expression de la tension entre l'autonomisation du politique et sa réinscription sociale* » ²⁰⁹⁷. Les conditions nouvelles de l'action étatique se combinent avec l'affirmation de nouveaux niveaux d'action politique, décentralisation et/ou européenisation, pour affaiblir ses formes traditionnelles et dessiner un système territorial plus polycentrique et multi-niveaux ²⁰⁹⁸. Sans mettre fin à son rôle dans la création de l'ordre politique, « *ce retrait de l'Etat illustre, en particulier, son incapacité croissante à instituer un ordre macro-social légitime et répondant aux enjeux sociaux* » ²⁰⁹⁹.

De plus, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux promeut la décentralisation par le transfert de compétences politiques et de moyens financiers aux villes et aux régions. Il s'assure que les décisions politiques sont prises au plus près des citoyens. Devenu, en 1994, un organe à part entière du Conseil de l'Europe ²¹⁰⁰, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux représente l'ensemble des communes et régions du continent au sein de l'Europe. A l'image du Conseil de l'Europe, le Congrès a été le promoteur, au niveau local et régional, de concepts et de valeurs. Dès les années 1960 et 1970, il s'est lancé dans une reconquête des villes par le sauvetage du patrimoine historique et culturel et il réclame aujourd'hui des alternatives au « *tout automobile* », de même qu'il s'intéresse aux atteintes à l'environnement. Il plaide de même, dès la fin des années 1970, pour une véritable régionalisation de l'Europe. Au début des années 1990, c'est aussi le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux qui s'associe aux nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale, pour y restaurer

²⁰⁹⁶ Les euro-régions peuvent ainsi se définir comme des organisations européennes de coopération transfrontalière et transnationale, plus ou moins structurées, regroupant des autorités territoriales allant en général de la commune à la région ou à leurs équivalents, associées pour la réalisation d'actions et d'objectifs communs, en fonction d'intérêts partagés et dans le cadre de territoires de projets.

²⁰⁹⁷ Fournis (Y.), *op. cit.*, p. 18.

²⁰⁹⁸ Une période historique nouvelle semble s'ouvrir : il se produit une recomposition des échelles du politique en Europe, en vertu d'un double mouvement de déterritorialisation-reterritorialisation, qui recentre la construction de l'ordre politique sur les territoires locaux.

²⁰⁹⁹ Fournis (Y.), *op. cit.*, p. 20.

²¹⁰⁰ En 1994, c'est par une résolution statutaire du Comité des ministres que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux devient l'institution représentante des collectivités locales et régionales au sein du Conseil de l'Europe. Il est composé de deux chambres, la Chambre des Pouvoirs locaux et la Chambre des Régions, et assisté par un Secrétariat, dirigé par un Secrétaire Général élu par le Congrès pour une durée des 5 ans (renouvelable).

l'autonomie locale, mise à mal par plusieurs décennies de centralisme autoritaire. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a publié et adopté plusieurs textes fondateurs sur la démocratie locale et régionale, dont le plus important, la Charte européenne de l'autonomie locale. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux a démontré qu'il ne peut y avoir de véritable démocratie locale proche des citoyens, qui soit non seulement pratique, logique et économique, mais contribue aussi à rapprocher l'administré du gouvernant. La démocratie locale a toujours été considérée par le Conseil de l'Europe comme un complément indispensable aux droits et libertés des individus. L'intérêt porté à l'autonomie locale a conduit à l'adoption de la Charte européenne de l'autonomie locale, qui a le mérite d'en déduire un principe, une définition et des conditions d'exercice ²¹⁰¹.

Se pose alors la question de l'impact éventuel d'une *multi-level governance* de l'UE sur l'autonomie locale. Puisque la participation des collectivités territoriales à cette gouvernance permet d'y apporter une plus-value, la question inverse mérite, elle aussi, d'être posée. L'étude des effets d'une *multi-level governance* de l'UE sur l'autonomie locale permet de démontrer que la participation des entités infra-étatiques aux divers processus communautaires, sur laquelle repose ce modèle, peut accroître l'autonomie de ces dernières. La *multi-level governance* peut être un moyen pour les collectivités territoriales de contourner leur faible représentation au sein des institutions communautaires. Une participation accrue, au sein des processus décisionnels et de mise en œuvre des règles et politiques publiques communautaires, induite par cette nouvelle gouvernance, peut ainsi leur permettre de mieux défendre leurs intérêts et de garantir leur autonomie sur le plan interne ²¹⁰².

L'Union européenne, qui « *devrait adapter ses actions sectorielles aux environnements déjà décentralisés* » ²¹⁰³, apporte aujourd'hui un appui diversifié et ambitieux au processus de la décentralisation.

§2 : La décentralisation vue par l'Union européenne, notamment par la Commission (DG Regio)

En ce qui concerne la Commission européenne, elle doit rester, par le biais de la DG REGIO ²¹⁰⁴, l'acteur majeur d'une décentralisation vivante et active dans toute l'Union

²¹⁰¹ Malo (L.), *op. cit.*, p. 12.

²¹⁰² Malo (L.), *op. cit.*, p. 189.

²¹⁰³ COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, p. 6.

européenne. Ainsi, la DG Regio ²¹⁰⁵ est le service de la Commission européenne chargé des actions européennes en faveur du développement socio-économique des régions défavorisées de l'Union européenne. La DG Politique régionale et urbaine est chargée principalement de la gestion du Fonds européen de développement régional (FEDER) ²¹⁰⁶.

Le dépôt de la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, le 22 juin 1995, a ouvert la voie à l'adoption de l'acquis communautaire. Cela signifiait le début des étapes concernant la création au niveau de la Roumanie de structures macro-régionales NUTS 2 ²¹⁰⁷, de taille et de surface comparables à celles des régions européennes. Comme d'autres États candidats confrontés aux exigences de l'adhésion à l'Union européenne, la Roumanie a créé les régions de développement en essayant ainsi de se conformer au système statistique de la Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) ²¹⁰⁸. Par conséquent, les 8 régions de développement régional ²¹⁰⁹ ont été proposées dans le document de la « *Charte verte. La politique de développement régional en Roumanie* », élaborée en 1997 par un groupe d'experts, sous l'égide du gouvernement roumain et de la Commission européenne, par le biais du programme PHARE ²¹¹⁰ [programme d'aide communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale, appelé initialement Pologne Hongrie Aide à la reconstruction économique (1989)], et adoptée en 1998 par la loi n°151 du 15 juin 1998 sur le développement régional en Roumanie ²¹¹¹.

La mise en œuvre des fonds structurels européens (FESI) ²¹¹², comme FEDER ²¹¹³, qui vise à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union européenne en

²¹⁰⁴ La Direction Générale Politique régionale et urbaine (DG REGIO) a pour but de soutenir la création d'emploi, la compétitivité des entreprises, la croissance économique, le développement durable et d'améliorer la qualité de vie des citoyens dans toutes les villes et régions de l'Union européenne.

²¹⁰⁵ https://ec.europa.eu/info/departments/regional-and-urban-policy_fr

²¹⁰⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/erdf/, consulté le 1^{er} mars 2020.

²¹⁰⁷ La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) est un découpage territorial destiné à faciliter les comparaisons entre pays, ou entre régions, d'un même ensemble. La Commission européenne a subdivisé les pays de l'Espace économique européen en régions appelées aussi « NUTS », structurées sur 3 niveaux par pays : NUTS 1 : de 3 à 7 millions d'habitants ; NUTS 2 : de 800 000 à 3 000 000 d'habitants ; NUTS 3 : de 150 000 à 800 000 habitants.

²¹⁰⁸ Tănăsescu (E.-S.), *Les réformes territoriales en Roumanie*, RFDA, 2015, n°4, p. 714.

²¹⁰⁹ Les régions de développement régional n'ont aucun statut administratif car elles ne possèdent ni de conseil législatif, ni de corps exécutif. Leur fonction est d'allouer des fonds du programme PHARE de l'UE ainsi que d'établir des statistiques régionales.

²¹¹⁰ https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a1_fr.htm, consulté le 16 février 2020.

²¹¹¹ Săgeată (R.), *Evoluția structurilor administrativ-teritoriale din mediul rural în România în ultimele două decenii (1990-2010)* [Évolution des structures administrativo-territoriales dans les zones rurales en Roumanie au cours des deux dernières décennies (1990-2010)], éd. Economie Agrară și Dezvoltare Rurală, VIII, n°1, 2011, p. 2.

²¹¹² Les Fonds structurels et d'investissement européens (FESI) se composent des fonds suivants : Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds de cohésion, Fonds européen agricole pour le développement rural et Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

corrigeant les déséquilibres régionaux, a débuté lentement dans l'Etat roumain. Ainsi, en Roumanie ²¹¹⁴, 37 % à peine de la dotation prévue pour la période avait fait l'objet d'une demande de paiement à la fin de l'année 2013 ²¹¹⁵.

Aux projets de développement communautaire de l'Union européenne, ont succédé des projets, voire des programmes, d'appui à la décentralisation : appui institutionnel, appui à la mise en place de dispositifs nationaux au niveau technique et financier. Récemment, l'UE envisage d'inclure l'appui à la décentralisation dans des programmes sectoriels d'aide au développement institutionnel, dont la décentralisation est une composante fondamentale, et de le financer *via* l'aide budgétaire ²¹¹⁶.

Décentraliser c'est, avant tout, renforcer la capacité d'agir des exécutifs politiques locaux, qui constituent autant de segments de la puissance publique, mais ne relèvent pas en propre de la sphère étatique. L'UE soutient le processus de la décentralisation, qui est fondé sur « *une bonne compréhension de l'économie politique des réformes liées aux atouts territoriaux. Il devrait également mettre l'accent sur la mise en place d'un cadre juridique et stratégique propice à la décentralisation, et sur le renforcement des institutions et des capacités, afin de permettre aux autorités locales de jouir d'une certaine autonomie dans l'accomplissement des tâches qui leur sont conférées par la loi* » ²¹¹⁷. Un tel processus, législatif et réglementaire, n'implique pas, quant aux modalités d'exercice des compétences ainsi redéployées, de transformation particulière des rapports entre gouvernants et gouvernés. Dans le discours politique européen, « *décentralisation* » et « *démocratie locale* » sont

²¹¹³ Sur la base de l'article 7 du règlement FEDER n°1787/84, 4 programmes ont été lancés par la Commission européenne :

- le programme STAR (règlement n°3330/86 du 26/10/1986) pour favoriser l'accès des régions en retard de développement aux services modernes de télécommunication ;
- le programme VALOREN (règlements n°2616/80 du 17/10/1980 et n°218/84 du 18/08/84) pour améliorer l'usage du potentiel énergétique dans les zones en retard de développement ;
- RENAVAL (règlement n°2506/88 du 26/07/88) dans les régions touchées par le déclin de la construction navale ;
- RESIDER (règlement n°328/88 du 2/02/1988) à destination des zones en reconversion sidérurgique.

²¹¹⁴ La phase II du projet paneuropéen « *Extreme Light Infrastructure - nuclear physics* » (<https://www.eli-np.ro/>) à Măgurele, en Roumanie, a été sélectionnée en vue d'un soutien du FEDER de 140 millions d'EUR. Ce projet de recherche sur des lasers haute intensité est ouvert aux chercheurs d'organismes publics et privés du monde entier, 100 chercheurs y travaillant déjà tandis que 100 autres chercheurs devraient les rejoindre à terme. Cette grande installation laser, en cours de construction, hébergera les lasers les plus intenses au monde.

²¹¹⁵ COM(2017) 351 final, *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes. Rapport annuel 2016 sur la gestion et la performance du budget de l'UE*, p. 42.

²¹¹⁶ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, éd. Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006, p. ³⁰.

²¹¹⁷ COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, p. 6.

fortement associées, étant des nouveaux modes d'accès des citoyens aux décisions ²¹¹⁸ : participation aux élections, constitution des listes, rôle de la presse dans la propagande électorale (vue comme l'allié essentiel de la démocratie locale), entretien avec les candidats. Ainsi, par la démocratie locale les demandes formulés par la population sont mieux écoutées et la démocratie locale représentative réside dans la participation des citoyens au processus électoral ²¹¹⁹.

C'est là l'application d'une règle constamment posée à titre d'impératif catégorique, puisqu'on ne saurait pas établir de limite *a priori* à l'application du principe de subsidiarité ; décentralisation et démocratie locale doivent nécessairement aller de pair.

Les relations entre décentralisation et contractualisation montrent que cette dernière constitue une technique juridique permettant de mettre en place un partenariat entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la gestion de nombreuses compétences ²¹²⁰. L'enjeu de la coopération décentralisée est ainsi d'assurer, outre la participation, l'appropriation et la durabilité des actions de coopération au développement, par l'application d'une logique « *bottom up* » de subsidiarité et de gouvernance locale.

Une grande partie de la pensée européenne sur la fonction économique du gouvernement local a mis l'accent sur le rôle du gouvernement local et sur le rôle de la prise de décision au niveau local.

Conformément aux principes de la bonne gouvernance et du « *mieux légiférer* », il y a lieu d'associer le plus en amont possible les collectivités régionales et locales et les acteurs responsables de la mise en œuvre des politiques et de la législation de l'UE au niveau infra-national. La gouvernance à multi-niveaux garantit la coopération entre tous les niveaux de gouvernance et d'administration dans l'exercice des compétences et les processus décisionnels. Subsidiarité et gouvernance multi-niveaux sont indissociables d'une autonomie locale et régionale forte.

Le §2 de l'article 4 du TUE place le respect de l'autonomie locale et régionale au cœur des préoccupations de l'UE. La reconnaissance indirecte de la démocratie locale et régionale par les traités (art. 10 du TUE, art. 20, §2 du TFUE et art. 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) démontre que l'UE considère la démocratie locale et régionale comme l'une des bases de sa propre légitimité. Conformément à la devise de l'UE « *unis dans la diversité* », la décentralisation constitue un facteur essentiel de promotion de la diversité

²¹¹⁸ Palard (J.), *Décentralisation et démocratie locale*, La documentation française, 1993, p. 53.

²¹¹⁹ Guérard (S.), *Campagne électorale et démocratie locale*, in *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, sous la coordination de Guérard (S.), l'Harmattan, 2004, p. 19.

²¹²⁰ Aubin (E.) et Roche (C.), L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation, éd. Guliano EJA, 2006, p. 71.

culturelle. Le rapport annuel 2012 de la Commission sur les finances publiques dans l'Union Economique et Monétaire comporte, pour la première fois, un chapitre portant sur la décentralisation fiscale, sur l'état des finances régionales et locales, ainsi que sur les réformes en cours dans le domaine de la décentralisation fiscale dans les États membres. Le rapport de la Commission européenne sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire ²¹²¹ montre une augmentation des tendances à la décentralisation fiscale dans les États membres de l'UE et un accroissement de la part des dépenses et des recettes au niveau local ou régional. L'article 6 du TUE prévoit les conditions d'une mise en cause politique du non-respect de la subsidiarité. Il dispose, en effet, que tout parlement national peut adresser aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, un avis motivé, exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Tout Parlement national dispose, à cet égard, de deux voix, étant entendu que, dans un système parlementaire national bicaméral, comme c'est le cas de la Roumanie, chacune des deux chambres dispose d'une voix ²¹²².

On découvre dans la *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions* que l'UE voudrait s'efforcer d'impliquer les associations d'autorités locales « *dans la programmation des priorités nationales et locales ainsi que dans la mise en œuvre des programmes correspondants qu'elle finance, en particulier ceux qui ont trait à la décentralisation* » ²¹²³.

En ce qui concerne la régénération des zones urbaines défavorisées, l'Union européenne a créé le RegGov ²¹²⁴, qui est un réseau thématique du programme URBACT II ²¹²⁵ comprenant 10 villes accompagnées par leurs autorités de gestion. Le réseau met en place de nouvelles formes d'apprentissage et de coopération entre le niveau local et régional ²¹²⁶, grâce à la participation active de plusieurs villes ²¹²⁷. Pour faciliter l'état des lieux des villes de

²¹²¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/public-finances-in-emu-2012_en.htm.

²¹²² Delpérée (F.) et Dopagne (F.), *op. cit.*, p. 18.

²¹²³ COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, p. 9.

²¹²⁴ <http://urbact.eu/reggov>

²¹²⁵ <https://urbact.eu/>

²¹²⁶ Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe*, éd. Communautés européennes, 2009, p. 20.

²¹²⁷ Il s'agit de Duisburg (Allemagne), Södertälje (Suède), Halandri (Grèce), Belovo (Bulgarie), Satu Mare (Roumanie), Nimègue (Pays-Bas), Ruda Slaska (Pologne), Syracuse (Italie) ainsi que Kőbánya et Nyíregyháza (Hongrie) et des autorités de gestion associées.

l'UE, la Commission européenne a lancé en 1998 l'Audit urbain ²¹²⁸, qui souhaite rendre accessibles les données comparatives issues de plusieurs villes européennes ²¹²⁹. Le second Audit urbain en grandeur réelle a été réalisé entre 2006 et 2007, et il a associé 321 villes de l'UE-27, ainsi que 42 autres villes de Norvège, de Suisse, de Croatie et de Turquie ²¹³⁰.

Au cours des dernières années, depuis l'entrée de la Roumanie dans la grande famille européenne, les possibilités de recevoir des prêts ont augmenté, et de nouveaux programmes de financement ont été mis en place, y compris des fonds européens ²¹³¹. La Commission européenne finance depuis 1989 des actions de jumelages pour susciter l'apparition d'une citoyenneté européenne active et participative. Par exemple, pour la période 2007-2013, le programme « *l'Europe pour les citoyens* » a financé les jumelages entre les collectivités locales des États membres ²¹³².

En ce qui concerne les fonds européens, pour la période de programmation 2007-2013, les dégagements N + 2/N + 3 sont régis par l'article 93 du règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil et ses modifications. En 2013, le règlement (CE) n°1083/2006 a été modifié, afin d'accorder à la Roumanie et à la Slovaquie une année supplémentaire pour utiliser les engagements pris en 2011 et 2012 ; ce qui signifie que ces engagements ont pu être utilisés jusque fin 2014 et respectivement 2015 ²¹³³. Le seul désengagement automatique N + 3, effectué en 2016, concernait le programme relatif aux ressources humaines pour la Roumanie (2007RO051PO001) et s'élevait à 276,1 millions d'euros, soit 7,9% de la contribution globale de l'UE au programme ²¹³⁴.

§3 : La décentralisation vue par le Parlement européen et le Comité des Régions

²¹²⁸ L'Audit urbain est le fruit des efforts conjoints d'Eurostat et de la Direction générale de la politique régionale de la Commission européenne en vue de fournir des informations plus comparables sur un certain nombre de zones urbaines sélectionnées dans les États membres de l'UE.

²¹²⁹ En 2004, le projet a été étendu à 10 nouveaux États membres, ainsi qu'à la Bulgarie, à la Roumanie et à la Turquie. Placées sous la coordination d'EUROSTAT, ces activités d'Audit urbain associent l'ensemble des offices nationaux de statistique ainsi que certaines villes elles-mêmes.

²¹³⁰ Commission européenne, Direction générale de la politique régionale, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe*, éd. Communautés européennes, 2009, p. 15.

²¹³¹ Choi (M.), *Search for Active Labor Market Policies in România (Recherche de politiques actives du marché du travail en Roumanie)*, in *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of România (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Hye-Joon Yoon, Chung-Ang University, 2013, p. 79.

²¹³² Zapata-Garesche (E.-D.), *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, éd. ministère des Affaires étrangères et européennes - DgCiD, 2008, p. 110.

²¹³³ European Commission, *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2016 (Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et d'investissement européens en 2016)*, éd. European Union, 2017, p. 33.

²¹³⁴ European Commission, *op. cit.*, p. 33.

Les collectivités locales sont au centre des discussions entre le Parlement européen et la Commission européenne, en vue de leur donner plus de place dans les futurs instruments de financement, afin de garantir un accès direct et égal aux fonds européens. Mais, pour avoir cet accès aux fonds européens, le Parlement européen (A) doit promouvoir le principe de décentralisation, qui est vu comme un préalable nécessaire à l'approche territoriale du développement et à la réduction des inégalités territoriales. Ainsi pour les aider dans leur travail parlementaire, plusieurs documents ont été préparés par le Comité des régions (B), à l'attention des membres et du personnel du Parlement européen, comme document de référence dans le domaine de la décentralisation.

A) Le Parlement européen

Dans la vision du Parlement européen, le développement régional en Roumanie fait appel à la coopération entre les collectivités territoriales²¹³⁵. Dans les pays en développement, les collectivités locales sont un élément clé de l'appropriation des politiques de développement et dans la construction de partenariats multi-acteurs. Ainsi, dans sa résolution du 14 février 2017²¹³⁶ sur la révision du « *Consensus européen de développement* »²¹³⁷, le Parlement européen a reconnu à nouveau le rôle de la coopération décentralisée²¹³⁸, en particulier en tant qu'instrument efficace pour le renforcement mutuel de capacité et la mise en œuvre de l'Agenda 2030²¹³⁹. Selon la méthode communautaire, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a mis en place un contrôle démocratique par l'équilibre institutionnel existant entre le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen, agissant en tant que co-législateurs égaux. Les articles 5 et 6 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)²¹⁴⁰ comprennent, pour la première fois, une

²¹³⁵ Marcou (G.), *La régionalisation en Europe Rapport Parlement européen*, éd. GRALE (Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe), 1999, p. 7.

²¹³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0083+0+DOC+XML+V0//FR>

²¹³⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0026+0+DOC+XML+V0//FR>, consulté le 01 mars 2020.

²¹³⁸ PE 607.258, *La coopération décentralisée dans le contexte de l'Agenda 2030*, éd. Service de recherche du Parlement européen (EPRS), 2017, p. 21.

²¹³⁹ Guérard (S.), *Une vision locale et régionale de l'Europe 2030*, in *Europe 2030. Les territoires prennent la parole/Local leaders speak out*, sous la direction de Vallier (F.), Poth-Mögele (A.) et Noupadja (N.), éd. Autrement, CCRE-CEMR, 2018, p. 228.

²¹⁴⁰ Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aussi appelé traité de Rome, est l'un des deux traités fondamentaux des institutions politiques de l'Union européenne avec le traité sur l'Union européenne. Il portait à sa création, le 25 mars 1957, le nom de traité instituant la Communauté économique européenne, jusqu'à la signature du traité sur l'Union européenne le 7 février 1992, qui en modifia son contenu et le renomma traité instituant la Communauté européenne. Il fut à nouveau modifié en profondeur à la signature du traité de Lisbonne le 13 décembre 2007 et devint le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

liste complète de compétences complémentaires. Ainsi, en vertu de l'article 5, §1, du TFUE, c'est le Conseil, qui est chargé « *d'adopter des mesures ayant pour objet de coordonner les politiques économiques de l'Union* »²¹⁴¹.

Selon les conclusions de la présidence du Conseil européen de Lisbonne de 2000, « *une approche pleinement décentralisée sera appliquée conformément au principe de subsidiarité, dans laquelle l'Union, les États membres, les régions et les collectivités locales, ainsi que les partenaires sociaux et la société civile doivent être activement impliqués, en utilisant des formes variables de partenariat* »²¹⁴².

En novembre 2005, le Conseil de l'Union européenne, les représentants des gouvernements des États membres, le Parlement européen et la Commission ont adopté le « *Consensus européen pour le développement* », qui présente pour la première fois une vision commune de coopération pour le développement, destinée à orienter les activités de l'Union européenne, que ce soit au niveau national ou communautaire²¹⁴³.

B) Le Comité des Régions

Le Comité des Régions est l'une des institutions consultatives de l'Union Européenne, il donne son avis au Parlement Européen, au Conseil des ministres et à la Commission. En ce qui concerne le Parlement européen, qui est un parlement de type monocaméral, il a pour vocation de représenter directement les peuples des Etats membres, sans intermédiaire. Ainsi, en l'absence d'une seconde chambre, « *les collectivités territoriales ne bénéficient d'aucune représentation directe dans l'institution parlementaire européenne, contrairement à la plupart des systèmes nationaux de représentation politique* »²¹⁴⁴. Dans les pays en développement, les collectivités locales sont un élément clé de l'appropriation des politiques de développement.

Dans l'avis du Comité des régions de février 2017²¹⁴⁵ relatif au nouveau *Consensus européen sur le développement*²¹⁴⁶, les membres du Comité des régions ont souligné la

²¹⁴¹ Cygan (A.), *Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EU's Multi-Level Policy (Gouvernance régionale, subsidiarité et responsabilité au sein de la politique à plusieurs niveaux de l'UE)*, éd. Kluwer Law International BV, n°1, 2013, p. 183.

²¹⁴² Cygan (A.), *op. cit.*, p. 184.

²¹⁴³ CE 29.03.2007 (E/2007/481), Document de stratégie régionale 2007-2013 pour l'Amérique centrale, p. 1.

²¹⁴⁴ Claret (P.), *L'influence de l'intégration européenne sur les institutions territoriales des Etats membres*, in Illsey (I.), *Constitutional Consequences of the EU Membership (Conséquences constitutionnelles de l'adhésion à l'UE)*, University of Pécs, Faculty of Law, 2005, p. 97-112, p. 100.

²¹⁴⁵ CdR 6940/2016, Avis : Proposition pour un nouveau consensus européen sur le développement, « *Notre monde, notre dignité, notre avenir* », 8 février 2017.

²¹⁴⁶ Signé le 7 juin 2017 par Antonio Tajani, président du Parlement européen, par Joseph Muscat, Premier ministre maltais, au nom du Conseil et des États membres, par Jean-Claude Juncker, président de la Commission

nécessité d'impliquer, dans la réalisation des objectifs de développement durable (ODD), « tous les niveaux de l'action publique, autorités régionales et locales comprises, et d'apporter un soutien à ces dernières, notamment en vue d'améliorer l'accès et la qualité des services de base. L'attention est attirée sur le rôle que peut y jouer la coopération décentralisée, principalement en ce qui concerne le transfert d'expériences et de capacités, la création des espaces de participation pour la citoyenneté mondiale et aussi en tant qu'instrument de la coopération triangulaire. Le Comité des régions insiste pour que le nouveau Consensus sur le développement reconnaisse et stimule le potentiel de cette forme de coopération. Il affirme également sa disponibilité pour coordonner les échanges avec les autorités locales et régionales de l'Union européenne et des pays de voisinage, notamment via les enceintes internationales de l'Assemblée régionale et locale euro-méditerranéenne (ARLEM)²¹⁴⁷ et la conférence des collectivités locales et régionales pour le partenariat oriental (CORLEAP)²¹⁴⁸ »²¹⁴⁹.

Entre le Traité de Maastricht et le Traité de Lisbonne, l'ascension du Comité des Régions peut apparaître fulgurante. Toutefois, le Comité des Régions « *pressenti comme le futur Sénat européen des Régions de l'UE* » n'a pas encore acquis le statut d'institution de l'UE²¹⁵⁰. Certes, le Comité des régions a contribué à la rédaction du protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité²¹⁵¹. Le Comité a été représenté par six de ses membres à la Convention européenne sur l'avenir de l'UE, qui a jeté les bases du traité de Lisbonne. Tout au long du processus pluriannuel d'élaboration et de ratification du traité de Lisbonne, le Comité des régions a étroitement collaboré avec les différentes associations européennes et nationales de régions et d'autres collectivités locales, dont il se fait le porte-parole institutionnel²¹⁵².

européenne, et par Federica Mogherini, haute représentante/vice-présidente, le nouveau Consensus européen pour le développement constitue un cadre commun global pour la coopération européenne au développement. Pour la première fois, il s'applique dans son intégralité à l'ensemble des institutions de l'Union européenne et à tous les États membres, qui s'engagent à coopérer plus étroitement.

²¹⁴⁷ Le Comité européen des Régions a établi en novembre 2008 l'Assemblée euro-méditerranéenne d'autorités régionales et locales (ARLEM) qui consiste à servir d'intermédiaire entre les représentants locaux et régionaux des 43 pays avec l'Union pour la Méditerranée et les institutions de l'UE.

²¹⁴⁸ La Conférence des autorités régionales et locales pour le partenariat oriental, également connue sous le nom de « CORLEAP », est le forum politique des autorités locales et régionales de l'Union européenne et des pays du partenariat oriental. La CORLEAP est la seule plate-forme de l'UE qui offre l'opportunité de discuter de la contribution des villes et des régions au développement du partenariat oriental.

²¹⁴⁹ PE 607.258, *La coopération décentralisée dans le contexte de l'Agenda 2030*, éd. Service de recherche du Parlement européen (EPRS), 2017, p. 22.

²¹⁵⁰ Noreau (A.), *L'Union européenne et les collectivités locales*, Thèse, Université de La Rochelle, 2011, p. 229.

²¹⁵¹ Gsodam (C.), *Régions et collectivités locales à l'aune du Traité de Lisbonne*, in Racciah (A.), *Le Traité de Lisbonne. De nouvelles compétences pour l'Union européenne ?*, éd. L'Harmattan, 2012, p. 87.

²¹⁵² Gsodam (C.), *op. cit.*, p. 87.

Le Traité de Lisbonne ²¹⁵³ a conduit à un renforcement du principe de subsidiarité, à l'ancrage de l'identité des régions et des communes dans le traité et à un renforcement du Comité des Régions (CdR) ; ce qui a eu pour conséquence d'encourager plusieurs États membres à concevoir des réformes institutionnelles allant dans le sens d'un renforcement de la décentralisation et de l'échelon au niveau local et régional. L'engagement du Gouvernement national vers une décentralisation territoriale de l'Etat et vers une répartition des compétences « *basée sur le principe de la subsidiarité suppose une revue en profondeur de l'organisation des services urbains* » ²¹⁵⁴. Le Comité des Régions propose que la subsidiarité soit comprise comme un critère de partage des compétences et des responsabilités entre tous les niveaux de gouvernement représentés au sein de l'Union européenne ²¹⁵⁵.

Le Comité des régions (CdR), dont la raison d'être était d'améliorer la représentation régionale dans la prise de décision de l'UE, était en marge de la méthode communautaire, et sa participation limitée au processus législatif n'a pas modifié l'équilibre institutionnel de l'UE, en l'éloignant du domaine des États membres et des principaux acteurs politiques ²¹⁵⁶. Le Traité de Lisbonne a complété la définition du principe de subsidiarité, vu par le CdR comme « *la clé de tous les problèmes rencontrés par l'UE* » ²¹⁵⁷, par une référence explicite à sa dimension locale et régionale. Le Traité de Lisbonne a inclus, à l'article 5 TUE, une version révisée du principe de subsidiarité qui englobe les institutions régionales et locales et confie la tâche du suivi de la subsidiarité au Comité des régions (CdR), aux côtés des parlements nationaux. Le contrôle des compétences par le Comité des régions (CdR), y compris le droit du Comité des régions (CdR) de demander un contrôle judiciaire pour violation de la subsidiarité, peut contribuer à l'amélioration globale de la responsabilité et de la légitimité de la méthode communautaire ²¹⁵⁸. En vertu du protocole 2 du Traité UE, le Comité des régions (CdR) a acquis le pouvoir de contrôler la subsidiarité, mais se pose la question de la manière dont le Comité des régions (CdR) s'acquittera de cette tâche. Ainsi, en vertu de l'article 263 du TFUE, le Comité des régions (CdR) a le pouvoir de protéger ses propres prérogatives institutionnelles afin de garantir le respect de son droit de consultation

²¹⁵³ Entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

²¹⁵⁴ Harb (M.) et Atallah (S.), *Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization Experiences in the Arab World (Gouvernements locaux et biens publics: évaluer les expériences de décentralisation dans le monde arabe)*, éd. LCPS (Lebanese Center for Policy Studies), 2014, p. 18.

²¹⁵⁵ Noureau (A.), *op. cit.*, p. 158.

²¹⁵⁶ Cygan (A.), *Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EU's Multi-Level Policy (Gouvernance régionale, subsidiarité et responsabilité au sein de la politique à plusieurs niveaux de l'UE)*, éd. Kluwer Law International BV, n°1, 2013, p. 162.

²¹⁵⁷ Noureau (A.), *op. cit.*, p. 159.

²¹⁵⁸ Cygan (A.), *op. cit.*, p. 162.

dans le cadre du processus législatif. Ensuite, le Comité des régions (CdR) peut engager une action pour violation présumée du principe de subsidiarité et demander à la Cour d'annuler la législation à la suite d'un vote à la majorité simple de ses membres. Acquérir le statut de demandeur semi-privilegié en vertu de l'article 263 du TFUE offre une possibilité supplémentaire de responsabilité institutionnelle du Conseil et du Parlement. Utilisé de manière stratégique, ce droit pourrait représenter un défi pour l'autorité politique du Conseil et du Parlement, notamment parce qu'une action en contrôle judiciaire par le Comité des régions (CdR) pourrait freiner le processus législatif²¹⁵⁹.

Intéressons-nous à présent au rôle du CCRE.

§4 : La décentralisation vue par le CCRE

Le CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe)²¹⁶⁰ est une association/organisation de collectivités territoriales qui a fédéré toutes les associations nationales de gouvernements locaux et régionaux de 41 pays européens et représente, à travers elles, tous les niveaux de territoires (locaux, intermédiaires et régionaux). Sur le processus de la décentralisation, le CCRE (Conseil des Communes et Régions d'Europe) souligne que d'énormes différences peuvent être observées dans les niveaux d'organisation territoriale et de décentralisation atteints par chaque pays. Le CCRE promeut « *la construction d'une Europe unie, pacifique et démocratique fondée sur l'autonomie locale, le respect du principe de subsidiarité et la participation des citoyens* »²¹⁶¹.

La décentralisation territoriale est en vogue aujourd'hui dans les Etats européens, parce qu'elle reste au cœur des réformes en cours, mais le partenariat devrait être au cœur de la décentralisation. Le mouvement général de décentralisation initié avant la crise a été mis en péril dans certains pays par les tendances centralisatrices de l'administration centrale. Ces réformes sont désormais davantage liées à l'objectif de réaliser de plus grandes économies d'échelle dans un climat d'austérité et de réduction des dépenses publiques²¹⁶².

Dans la vision du CCRE, la question du développement territorial met donc également l'accent sur celle de la subsidiarité. Si la subsidiarité, vue comme « *le cheval de bataille du*

²¹⁵⁹ Cygan (A.), *op. cit.*, p. 179.

²¹⁶⁰ <https://www.ccre.org/fr>

²¹⁶¹ https://www.ccre.org/fr/article/a_propos_du_ccre, consulté le 14 juillet 2020.

²¹⁶² Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis (La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en temps de crise)*, éd. Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2013, p. 10.

Comité des régions »²¹⁶³, suppose de savoir à quel niveau une compétence peut être la mieux mise en œuvre ; la bonne gouvernance locale doit donc tenir compte tant de la subsidiarité que du gouvernement local : « *l'autorité locale doit traiter avec les services locaux et le développement de la communauté locale, tandis que la région/aire métropolitaine devrait être chargée du développement durable régional large* »²¹⁶⁴.

À présent, doivent être identifiés les principes d'organisation et/ou de fonctionnement de la décentralisation. Les principes juridiques se distinguent des normes juridiques en ce qu'ils n'induisent pas par eux-mêmes, et de façon contraignante, un comportement déterminé

²¹⁶⁵.

²¹⁶³ Noureau (A.), *op. cit.*, p. 157.

²¹⁶⁴ CCRE/CEMR, *Vers une approche européenne de la gouvernance locale démocratique, la décentralisation et le développement régional, Réponse du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE) au papier de discussion de la Commission européenne*, éd. CCRE/CEMR, juin 2008, p. 4.

²¹⁶⁵ Malo (L.), *op. cit.*, p. 31.

Section II : Les principes et/ou les caractères de la décentralisation

Il faut évoquer les principes fondateurs de la décentralisation territoriale, et ainsi donner une définition de la décentralisation territoriale à la lumière du principe de subsidiarité. C'est aussi l'occasion de se pencher sur la coopération décentralisée dans le cadre européen. La décentralisation repose sur le transfert des compétences administratives, et elle permet ainsi une meilleure gestion des décisions prises au niveau local. Ainsi, pour donner un fondement moderne à la décentralisation territoriale, il est nécessaire de reconnaître la valeur des principes de l'autonomie locale, de la libre administration et de la libre gestion des collectivités territoriales. Les principes phares de la décentralisation sont les élections libres, le principe d'autonomie, le principe de subsidiarité et le principe de libre administration. Les représentants locaux sont élus par la population locale. La décentralisation n'octroie aucune souveraineté à l'entité locale, mais toute autorité représentative locale est soumise à un contrôle, en principe, limité. L'autonomie financière et budgétaire permet aux autorités administratives locales de mettre directement en œuvre des projets destinés à la population locale.

D'aucuns affirment aujourd'hui que, dans la logique du *New public management*, la « décentralisation territoriale » est parée de toutes les vertus. D'où la promotion, spécialement en droit de l'Union européenne, de principes juridiques tels que les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Dès 1993, la Commission européenne présente chaque année un rapport « *Mieux légiférer* »²¹⁶⁶, où elle fait notamment le point sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité²¹⁶⁷.

Le suivi de la subsidiarité par le Comité des régions (CdR) ne modifie pas la dynamique institutionnelle de l'UE, et les processus de gouvernance ascendants n'améliorent pas en soi la subsidiarité²¹⁶⁸. Mais le contrôle de la subsidiarité par le Comité des régions (CdR) peut faire partie de la solution pour protéger les compétences régionales, mais cela ne fournit pas suffisamment de garanties, surtout à une époque où l'histoire de l'UE et l'élargissement de l'Europe sont considérées comme des solutions aux défis économiques et sociaux de l'UE²¹⁶⁹.

²¹⁶⁶ L'accord « *Mieux légiférer* » vise à améliorer la manière dont l'UE légifère et à faire en sorte que la législation de l'UE serve mieux les citoyens et les entreprises. Il devrait rendre le processus législatif de l'UE plus transparent, plus ouvert aux contributions des acteurs concernés et plus facile à comprendre.

²¹⁶⁷ Noureau (A.), *op. cit.*, p. 155.

²¹⁶⁸ Cygan (A.), *op. cit.*, p. 187.

²¹⁶⁹ Cygan (A.), *op. cit.*, p. 188.

La dévolution, ou un autre programme de décentralisation, vise une augmentation dans les différents domaines de prise de décision, et donc du nombre des programmes politiques distincts et des trajectoires politiques possibles. La dévolution est un moyen d'identification des causes et conséquences pour les différentes trajectoires ; une telle utilisation de la théorie de la politique publique, en matière d'action publique territoriale, est étonnamment rare ²¹⁷⁰.

Reste à savoir si ces principes permettent de bien mettre en valeur les ressorts d'une décentralisation territoriale efficace, dans un contexte de crise économique récurrente, et surtout plus opérationnelle sur le plan juridique (§1). Le principe de subsidiarité est devenu une forteresse du processus de la décentralisation, tout en donnant une orientation et en recouvrant les rapports au sein des niveaux des collectivités territoriales (§2). De plus, des programmes de coopération décentralisée ont été mis en place par l'Union européenne, qui implique la participation des partenaires européens *via* les collectivités territoriales (§3).

§1 : L'importance de la décentralisation territoriale comme principe fondateur (en devenir) de l'UE

La décentralisation est présentée par les gestionnaires comme un principe visant à améliorer la qualité managériale des services publics locaux, ou par les « *politiques européens* », comme le nouveau principe d'organisation territoriale de l'Union européenne au titre des objectifs de l'UE pour 2020. Le concept de subsidiarité ne permet pas de mettre en relief cet aspect organique de la décentralisation, alors qu'il est fondamental, spécialement au regard de l'évolution de la théorie des formes de l'Etat. Il est donc essentiel de redéfinir cette notion. L'identification des principes, sur lesquels elle se base, est aussi une façon de mieux cerner cette notion et de renouveler sa définition au regard des apports modernes, internationaux et européens, dont elle a fait l'objet.

Le système de l'Union européenne repose sur le système construit par les Etats membres et devrait reposer sur les principes de la démocratie et de la décentralisation territoriale, qui seront par excellence les moyens de lutte les plus efficaces contre toute forme d'autoritarisme. Si la régionalisation est le mot favori pour l'UE, parce que ce processus crée des niveaux intermédiaires entre l'Etat et les collectivités locales, il ne faut pas oublier que ces niveaux administratifs ont besoin d'une autonomie locale et la décentralisation propulse l'idée d'une autonomie des collectivités locales. Ainsi, la décentralisation relève de la sphère

²¹⁷⁰ Keating (M.) et McEwen (N.), *Devolution and Public Policy (Dévolution et politique publique)*, éd. Routledge, 2006, p. 76.

de l'Etat central qui décide de confier des compétences supplémentaires à ses collectivités déjà créées ou bien créées une fois mise en place la régionalisation.

La décentralisation et la gouvernance locale diffèrent principalement au regard des parties prenantes au processus et dans le mode d'interaction entre les autorités, le secteur privé et la fonction publique : « *la décentralisation a trait au secteur institutionnel public ainsi qu'aux réformes et processus organisationnels et à leur appui, alors que la gouvernance locale consiste davantage à encourager la création d'un environnement qui favorise l'interaction des processus multipartites pour atteindre un développement local efficace* »²¹⁷¹. Même si la décentralisation des compétences de l'autorité centrale vers l'autorité locale est un facteur d'autonomisation²¹⁷² important pour la population locale, elle n'est toutefois pas garante de l'émergence d'une gouvernance locale accrue. L'autonomisation des compétences locales peut se mesurer à travers les processus de décentralisation²¹⁷³. Le principal défi de la gouvernance locale consiste dès lors à s'assurer que le renforcement des autorités locales par la décentralisation va de pair avec un effort délibéré de mobiliser et de renforcer la structure, les processus et les institutions de la société civile aux échelons inférieurs. La décentralisation et la gouvernance locale impliquent un changement au niveau des relations de redevabilité²¹⁷⁴, puisque cette dernière a lieu désormais vers le haut, soit des autorités locales vers l'autorité nationale. Parallèlement, la redevabilité vers le bas, vers les citoyens locaux, est un aspect tout aussi crucial de la gouvernance locale et de la décentralisation²¹⁷⁵.

L'approche du contexte européen de la définition de la notion d'autonomie locale prend en compte le fait qu'en 1991 le législateur roumain a utilisé la Charte européenne de l'autonomie locale comme un point de départ, et par conséquent, la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale corrobore la Constitution roumaine, tel qu'elle a été modifiée et complétée par la loi de révision de la Constitution roumaine n°429 du 23 octobre 2003. Cette dernière, a, en effet, posé les nouvelles fondations d'un système d'organisation et

²¹⁷¹ Olsen (H.-B.), *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concepts*, éd. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2007, p. 8.

²¹⁷² On entend par le mot « *autonomisation* » le fait de devenir autonome.

²¹⁷³ Nze Bekale (L.), *La contribution de l'Union africaine à l'autonomisation des gouvernements locaux et autorités locales en Afrique au prisme de la Charte africaine des valeurs de la décentralisation*, in NAP (Note d'analyse politique), n° 57, éd. Thinking Africa, décembre 2016, p. 2.

²¹⁷⁴ La redevabilité (« *accountability* » en anglais) correspond au contrôle du pouvoir qui s'exerce au sein de l'Etat et de la société, avec l'obligation pour le responsable d'expliquer ses décisions et le devoir pour les instances de contrôle d'honorer les bonnes prestations et de sanctionner les abus de pouvoir. La redevabilité nécessite une définition claire des fonctions, tâches et règles de fonctionnement des institutions publiques et privées.

²¹⁷⁵ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 11.

de fonctionnement de l'administration publique locale fondé sur les principes d'autonomie, de décentralisation et de déconcentration ²¹⁷⁶.

En juin 1996, lors de la Conférence ONU-Habitat II, les gouvernements ont adopté le Programme pour l'habitat, et, au paragraphe 177, y apparaît le principe de subsidiarité. Plus tard, en mai 2003, le Conseil des gouverneurs a réaffirmé que le principe de subsidiarité constituait le fondement du processus de décentralisation. Selon ce principe, « *les responsabilités publiques doivent être exercées par les autorités élues, qui sont les plus proches des citoyens* » ²¹⁷⁷.

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales nous obligent à constater une disproportion entre les principes et l'application de la décentralisation territoriale. Ainsi, il convient de définir la décentralisation territoriale à la lumière du principe de subsidiarité, qui explique les relations au sein d'une organisation humaine complexe, comprenant l'Etat et les collectivités territoriales. Ainsi, le principe de subsidiarité éclaire la décentralisation et donne une orientation à la politique des pouvoirs publics ; c'est une source d'inspiration pour ces derniers.

§2 : La définition de la décentralisation territoriale à la lumière du principe de subsidiarité

L'épistémologie du mot *subsidiarité* réside dans la racine latine *subsidium* - signifie une réserve, un aide et plus concrètement, une troupe de réserve, un appoint en cas de besoin ²¹⁷⁸ - , la notion même de subsidiarité puise ses sources dans la littérature épique grecque ²¹⁷⁹. Sans oublier les origines religieuses de la subsidiarité ; ainsi, dans la pensée de Thomas d'Aquin ²¹⁸⁰ ainsi que dans le droit canonique, la subsidiarité est au service de la personne et ce principe énonce que c'est une erreur de laisser faire par un niveau social trop élevé ce qui peut être fait par le niveau social le plus bas.

²¹⁷⁶ Bratu (D.-D) et Neacșu (D.), *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe)*, éd. Universitara, 2013, p. 29.

²¹⁷⁷ *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all (Directives internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous)*, éd. United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT), 2009, p. 5.

²¹⁷⁸ Million-Delsol (C.), *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, éd. Presses Universitaires de France, 1992, p. 6.

²¹⁷⁹ Raccah (A.), *op. cit.*, p. 426.

²¹⁸⁰ Thomas d'Aquin (né le 28 janvier 1225 au château de Roccasecca près d'Aquino, dans la partie péninsulaire du Royaume de Sicile et mort le 7 mars 1274 à l'abbaye de Fossanova près de Priverno) est considéré comme l'un des principaux maîtres de la philosophie scolastique et de la théologie catholique.

Il n'en reste pas moins que définir la décentralisation à la lumière du seul principe de subsidiarité est finalement court, au vu de l'imprécision de ce principe et des aléas afférents à sa mise en œuvre. Par suite, les juristes, spécialement francophones, ne doivent pas hésiter à promouvoir des concepts alternatifs, tel que celui, originel, de la décentralisation, quitte à englober dans sa définition un « *certain* » acquis communautaire. En d'autres termes, le concept de subsidiarité a une dimension à la fois juridique et politique ²¹⁸¹.

Le processus d'intégration européenne constitue un terrain privilégié pour le développement des principes ; ce qui n'est pas démenti s'agissant de la bonne administration ²¹⁸². L'identification d'un principe de bonne administration de l'espace administratif européen semble *a priori* se heurter à certains obstacles. La pluralité des sources implique une pluralité des ordres juridiques. Le principe de sécurité juridique est un principe général du droit de l'Union, qui montre sa portée générale au-delà du champ de la procédure administrative. Quant au principe de subsidiarité, il prévoit que les tâches doivent être effectuées par l'autorité compétente au plus bas de l'échelon hiérarchique. De manière particulière, l'idée de subsidiarité énonce « *un mode d'emploi des attributions de l'autorité politique* » ²¹⁸³; en règle générale, la subsidiarité exprime l'idée que l'autorité centrale doit avoir une fonction subsidiaire en accomplissant uniquement les tâches qui ne peuvent être réalisées efficacement à un échelon inférieur ou local ²¹⁸⁴.

La subsidiarité a ainsi fait l'objet de nombreux écrits dans les champs politique, philosophique, et plus récemment, dans la sphère juridique. La formulation consacrée par le Traité CE correspondait alors au principe de subsidiarité. Là encore, « *l'acquis communautaire* » ne permet pas de mettre en valeur l'importance du principe participatif et démocratique, promu plutôt par le Conseil de l'Europe, dans la définition de la décentralisation. Dans l'idéal ou en principe, la subsidiarité est l'une des caractéristiques du fédéralisme qui veut empêcher que toutes les décisions relatives à la société ne soient prises à un échelon plus élevé qu'il ne s'avère nécessaire ²¹⁸⁵.

La pratique gouvernementale et administrative aux niveaux local et régional s'effectue par le biais d'institutions démocratiquement élues, largement représentatives et soumises à l'obligation de rendre compte devant les citoyens. C'est précisément cette politique de proximité du citoyen qui souligne la valeur ajoutée de la démocratie locale et régionale. En

²¹⁸¹ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 7.

²¹⁸² Chevalier (E.), *Bonne administration et Union européenne*, Bruylant, 2014, p. 165.

²¹⁸³ Million-Delsol (C.), *op. cit.*, p. 9.

²¹⁸⁴ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 6.

²¹⁸⁵ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 6.

effet, la bonne gouvernance et la transparence administrative renforcent la légitimité et la responsabilité des institutions locales et régionales ainsi que la confiance envers ces dernières.

La mondialisation économique et les processus d'intégration régionale supra-étatique, associés à la révolution des techniques de l'information et de la communication et à la fin de la guerre froide, ont reconfiguré et diversifié les fonctions et la signification des frontières entre Etats ²¹⁸⁶. Dans les rapports entre les différentes communautés, le principe de subsidiarité se concrétise par une multitude de contrats successifs, conclus entre plusieurs communautés, afin de créer une communauté plus vaste. Le pacte précise la compétence du nouveau corps ainsi créé, en fonction des besoins qui ne peuvent être satisfaits par les groupes plus restreints. Cette construction d'un droit conventionnel permet d'instituer la compétence d'une nouvelle communauté supérieure et, dans le même temps, d'encadrer son intervention subsidiaire. Les contrats permettent donc à la fois de garantir le respect de l'autonomie et de la limiter partiellement en assurant un secours subsidiaire, lui-même limité par l'incapacité de la communauté autonome la plus restreinte. Le principe de subsidiarité est, en effet, appliqué de manière spontanée par les différents groupes. S'ils veulent conserver leur autonomie, ils se doivent d'agir et de satisfaire les besoins correspondant à leurs capacités. En cas d'inaction ou de négligence de leur part, l'intervention sera assurée par la communauté immédiatement supérieure qu'ils ont eux-mêmes formée ²¹⁸⁷.

Le fait que le principe de subsidiarité ait constitué un des éléments fondamentaux des théories fédéralistes, a pu faire naître, lors de son inscription dans le Traité de Maastricht, des grands espoirs pour une meilleure intégration des entités infra-étatiques, qui voyaient dans ce principe un moyen de défendre ou promouvoir l'autonomie locale. Afin de dégager les différents degrés d'autonomie locale au sein des Etats membres de l'Union européenne, il faut auparavant mettre en lumière ces Etats et définir les autorités détentrices de cette autonomie ²¹⁸⁸. Conformément au principe de subsidiarité, l'UE vise à promouvoir le rôle des autorités locales en tant que décideurs et à favoriser ainsi la transparence et la responsabilité dans l'élaboration des politiques et la prestation des services au niveau local ²¹⁸⁹. De plus, dans la nouvelle vision, d'ailleurs plus politique, de l'UE sur la décentralisation territoriale, elle est vue comme un processus d'autonomisation des autorités locales et des citoyens. Cette

²¹⁸⁶ Perrin (T.), *Culture et eurorégions*, éd. Editions de l'Université de Bruxelles, 2013, p. 7.

²¹⁸⁷ Schmitt (M.), *op. cit.*, p. 58.

²¹⁸⁸ Malo (L.), *L'autonomie locale et Union européenne*, éd. Bruylant, 2010, p. 5.

²¹⁸⁹ COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, p. 5.

définition confirme que l'autonomisation des autorités locales est « *un moyen de donner le pouvoir aux populations, de mieux choisir et contrôler la fourniture de services publics et le développement local au sens large* »²¹⁹⁰.

La subsidiarité « *comme principe politique de répartition des compétences entre les Etats membres et l'Union européenne est utilisée de deux façons* :

- *en tant qu'argument soutenant les compétences des structures communautaires au détriment des structures nationales* ;

- *en tant qu'argument contre l'extension des compétences communautaires et leur localisation au niveau national ou aux niveaux des collectivités régionales et locales* ». Sur le plan juridique, le rôle de la subsidiarité est de régler l'exercice des compétences des institutions, et non la répartition des compétences entre les États membres et l'Union européenne²¹⁹¹. Aucun État membre n'a le pouvoir de régler, par exemple, des transactions transfrontalières pour tous les autres États au nom de la subsidiarité. Il est clair que la subsidiarité exige que cette action soit menée au niveau de l'Union européenne. Ainsi, un seul ensemble de termes européens serait nécessaire si le Droit commun européen de la vente (DCEV)²¹⁹² était obligatoire pour les transactions transfrontalières. Mais, une fois que le Droit commun européen de la vente (DCEV) est explicitement facultatif pour chaque partie commerciale, la subsidiarité n'exige plus que ce DCEV soit mis à disposition pour faciliter les échanges transfrontaliers. Rien dans le principe de subsidiarité n'empêche la Commission européenne de laisser à chaque État membre le soin de fournir un ensemble de conditions facultatives préférées à tous les opérateurs pour leurs transactions transfrontalières, quel que soit le lieu. De plus, l'Union européenne pourrait également permettre à chaque association professionnelle de l'UE de déployer ses propres conditions d'utilisation²¹⁹³.

Nous allons, à présent, analyser la coopération décentralisée des gouvernements locaux qui dépend de l'apprentissage en binôme et de l'échange de bonnes pratiques ; cette

²¹⁹⁰ Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Soutenir la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local au travers d'une approche territoriale*, Document de référence n°23, Collection Outils et Méthodes, éd. Office des publications de l'Union européenne, 2016, p. 28.

²¹⁹¹ Bratu (D.-D) et Neacșu (D.), *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe)*, éd. Universitara, 2013, p. 11.

²¹⁹² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2012/462477/IPOL-JURI_ET%282012%29462477_FR.pdf

²¹⁹³ Epstein (R.-A.), *Harmonisation, heterogeneity and regulation: Common European Sales Law (CESL), the lost opportunity for constructive harmonisation [Harmonisation, hétérogénéité et régulation: le droit commun européen de la vente (DCEV), l'occasion manquée d'une harmonisation constructive]*, in *Common Market Law Review*, n°50, éd. Kluwer Law International, 2013, p. 217.

caractéristique particulière la distingue de toutes les autres formes de coopération internationale.

§3 : Le renforcement de la coopération décentralisée dans le cadre européen

Pour comprendre l'importance de la coopération décentralisée, il est nécessaire de la situer clairement dans le cadre des processus de décentralisation, et de la considérer comme une manifestation de l'autonomie locale. Depuis toujours, les États se sont montrés réticents à céder la place dans le domaine international, qu'ils considéraient comme leur compétence exclusive. Ainsi, les gouvernements locaux et les villes ont développé, « *à leur propre initiative et non sans efforts, une dynamique de relations internationales et de coopération avec des avantages et des caractéristiques spécifiques* »²¹⁹⁴. Ainsi, la coopération décentralisée se distingue de celle réalisée par l'État, notamment parce qu'il s'agit d'acteurs ayant un certain ancrage local et territorial. La nature de la coopération est davantage horizontale et favorise l'échange d'expériences, et la coopération décentralisée est fondée sur la réciprocité, l'intérêt mutuel, et les bénéfices communs²¹⁹⁵. Le Conseil de l'Europe a adopté le 21 mai 1980 (STE n°106) à Madrid, une convention cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités locales ou autorités territoriales²¹⁹⁶.

Dans le cadre des politiques de décentralisation, et suivant le principe de subsidiarité, vu d'ailleurs comme « *le principe fondateur de la politique européenne de l'avenir* »²¹⁹⁷, il importe de renforcer l'autonomie des autorités locales en les dotant des compétences nécessaires. Le bon fonctionnement des administrations locales et régionales et l'efficacité de la décentralisation doivent reposer sur les principes de la subsidiarité, de la proportionnalité et de la gouvernance multi-niveaux. La notion de décentralisation ne peut pas se concevoir sans un contrôle des collectivités territoriales par l'État²¹⁹⁸. La subsidiarité s'approcherait des notions de fédéralisme, dévolution ou décentralisation, en théorisant l'idée d'une autorité divisée en centres de décision au sein d'un même ordre politico-juridique²¹⁹⁹.

²¹⁹⁴ Zapata-Garesche (E.-D.), *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, éd. ministère des Affaires étrangères et européennes - DgCiD, 2008, p. 102.

²¹⁹⁵ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 103.

²¹⁹⁶ Noreau (A.), *L'Union européenne et les collectivités locales*, Thèse, Université de La Rochelle, 2011, p. 56.

²¹⁹⁷ Million-Delsol (C.), *L'Etat subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'Etat : le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*, Presses Universitaires de France, 1992, p. 6.

²¹⁹⁸ Combeau (P.), *Les contrôles de l'état sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, éd. L'Harmattan, 2007, p. 1.

²¹⁹⁹ Racciah (A.), *op. cit.*, p. 426.

L'instauration du GECT (Groupement européen de coopération territoriale) ²²⁰⁰ facilite « *le fait interrégional européen* », mais tend également à faire de l'Etat « *un partenaire parmi les autres groupes européens de coopération territoriale durable* » ²²⁰¹. Les collectivités locales européennes se sont impliquées de plus en plus au niveau international dans la coopération décentralisée. La coopération décentralisée « *devient un véritable partenariat entre les territoires où les interactions et les échanges d'expérience et de savoir sont bi- et même tri-directionnels dans le cas d'une coopération triangulaire* » ²²⁰².

En ce qui concerne l'UE, celle-ci a mis en place une politique de développement rural qui favorise un développement intégré économique, social et environnemental des communautés rurales. Ainsi, par le programme LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) ²²⁰³, qui est un modèle *bottom-up* centré sur les micro-régions, l'UE vise à mobiliser et à promouvoir le développement dans les communautés rurales, en impliquant les partenaires locaux dans l'orientation du développement futur du territoire concerné ²²⁰⁴.

L'instauration de jumelages entre communes se développe également avec des communes dans tous les pays de l'Union Européenne. Il faut souligner que l'approche s'opère surtout entre les collectivités de plus grande envergure. Une coopération active associe les intérêts économiques : jumelage des chambres de commerce et d'industrie ou création d'associations qui réunissent les partenaires économiques les plus importantes dans les pays de l'Union européenne. L'UE continue à soutenir et à coordonner la coopération décentralisée et transfrontalière entre les autorités locales de l'Europe et des pays partenaires sur « *la base de partenariats institutionnels durables fonctionnant d'égal à égal. La coopération décentralisée entre les autorités locales européennes et leurs homologues des pays tiers peut apporter une valeur ajoutée à la mise en œuvre des actions de développement au moyen d'un processus constant d'apprentissage entre pairs, de transfert de savoir-faire et de*

²²⁰⁰ Le Groupement européen de coopération territoriale (GECT), doté de la personnalité juridique et mis en place par le Parlement européen et le Conseil européen en juillet 2006, a pour objectif de faciliter et promouvoir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Le groupement est composé d'États membres, de collectivités régionales, de collectivités locales et/ou d'organismes de droit public à titre facultatif (http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24235_fr.htm).

²²⁰¹ Boulet (M.), *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, L'Harmattan, 2012, p. 360.

²²⁰² PE 607.258, *La coopération décentralisée dans le contexte de l'Agenda 2030*, éd. Service de recherche du Parlement européen (EPRS), 2017, p. 7.

²²⁰³ LEADER est une initiative de l'Union européenne pour soutenir des projets de développement rural lancés au niveau local afin de revitaliser les zones rurales, de créer des emplois et d'aider les acteurs ruraux à réfléchir sur le potentiel de leur territoire dans une perspective de plus long terme. Elle est alimentée par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

²²⁰⁴ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 105.

renforcement de la participation des acteurs locaux à l'espace public au niveau local »²²⁰⁵. Mais, les actions de la coopération décentralisée impliquent aussi d'autres acteurs locaux comme des groupes de citoyens, des ONG, des universités, des entreprises, etc. Quand la société civile, le secteur privé et les gouvernements locaux ne sont plus des observateurs passifs, mais des co-acteurs des actions de coopération, les impacts sont nécessairement plus appropriés et durables. Les collectivités locales, en tant qu'acteurs centraux de la coopération décentralisée, ne peuvent pas être comparées aux ONG, mais l'originalité de ce type de coopération est qu'elle ouvre la porte à une opportunité importante, dont l'échange d'expériences au niveau technique et organisationnel, ainsi que la mise en place de relations institutionnelles et d'alliances politiques²²⁰⁶.

La coopération décentralisée influence fortement d'autres processus qui, jusqu'alors, étaient décidés au niveau des États, des accords d'intégration régionale, ou des organismes internationaux. Ce phénomène est particulièrement visible dans les processus de décentralisation et de coopération transfrontalière²²⁰⁷. La mise en œuvre, à partir de 1990, de l'initiative Interreg²²⁰⁸, dotée de 1 milliard d'euros pour le programme I (1990-1994), est portée à 2,4 milliards d'euros pour Interreg II (1994-1999), puis à 4,875 milliards d'euros pour le troisième programme (2000-2006), et enfin à 7,75 milliards d'euros pour la période actuelle 2014-2020. Des sommes très importantes ont ainsi été affectées, sous forme de fonds structurels, aux actions de coopération transfrontalière²²⁰⁹. De plus, s'est constitué le programme RECITE (Regions and Cities of Europe)²²¹⁰, qui est ouvert aux collectivités locales ou régionales de plus de 50.000 habitants, et qui soutient des projets en matière de

²²⁰⁵ COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, p. 10.

²²⁰⁶ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 103.

²²⁰⁷ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 115.

²²⁰⁸ La Coopération Territoriale Européenne (CTE), mieux connue sous le nom Interreg, est un programme européen visant à promouvoir la coopération entre les régions européennes et le développement de solutions communes dans les domaines du développement urbain, rural et côtier, du développement économique et de la gestion de l'environnement, en fournissant un cadre pour la mise en œuvre d'actions conjointes et d'échanges politiques entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux de différents États membres. L'objectif primordial de la coopération territoriale européenne (CTE) est de promouvoir un développement économique, social et territorial harmonieux de l'Union dans son ensemble. Interreg s'articule autour de trois volets de coopération : transfrontalière (Interreg A), transnationale (Interreg B) et interrégionale (Interreg C). Se sont succédées cinq périodes de programmation d'Interreg : INTERREG I (1990-1993) ; INTERREG II (1994-1999) ; INTERREG III (2000-2006) ; INTERREG IV (2007-2013) et INTERREG V (2014-2020), (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/).

²²⁰⁹ Mercier (M.-M.), *Rapport d'information, Sénat, Session ordinaire de 1999-2000*, n° 447, p. 83.

²²¹⁰ Le programme RECITE a été lancé par la Commission européenne en 1991 et englobait une cinquantaine de réseaux de coopération impliquant des collectivités locales d'au moins 50.000 habitants et portant sur des thèmes relevant au moins en partie de leurs compétences.

développement économique, de technologies de l'information et d'échanges universitaires
2211 .

Une utilisation des approches intégrées de politique de développement urbain grâce à la participation active des acteurs économiques contribuerait à l'intégration des politiques de développement urbain, ce qui est un facteur clé de la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable de l'UE. Il est important d'utiliser les fonds structurels européens pour les programmes de développement urbain intégré (fonds d'instruments spéciaux de soutien, fonds européens de développement régional), en mettant l'accent sur « *les inconvénients et potentialités, opportunités, difficultés et spécificités des États membres* »²²¹². Parce que les acteurs sont locaux, le contenu de la coopération décentralisée devient lui aussi local, et donne la priorité à des problèmes territoriaux, comme la prestation de services de base (eau, électricité, transport public, assainissement, etc.), les politiques urbaines et la participation citoyenne dans la prise de décisions²²¹³. La coopération de l'UE avec les autorités locales serait particulièrement pertinente pour les pays confrontés à de graves violations des droits de l'homme. Dans ces cas, l'UE peut « *suspendre sa coopération avec le pouvoir central et continuer d'acheminer l'aide par l'intermédiaire des autorités locales et des organisations de la société civile (OSC)* »²²¹⁴. À l'instar de certains des nouveaux pays membres de l'Union européenne, le Fonds social européen (FSE)²²¹⁵ a servi à financer les politiques actives du marché du travail et à compenser la baisse du financement des PAMT (politiques actives du marché du travail) de l'État en Roumanie²²¹⁶.

La coopération décentralisée devient un instrument efficace pour l'autonomisation mutuelle et le renforcement des autorités locales. En sortant des limites nationales, la coopération décentralisée prend une dimension significative, dans la mesure où elle donne aux gouvernements locaux la possibilité de se mettre en relation avec des acteurs de poids, avec lesquels ils ne se seraient pas liés normalement. Ainsi, les maires des villes moyennes rencontrent aujourd'hui de hauts dignitaires, y compris des chefs d'État ou de gouvernement,

²²¹¹ Mercier (M.-M.), *op. cit.*, p. 84.

²²¹² Mitrică (B.), Săgeată (R.) et Grigorescu (I.), *The Romanian urban system-an overview of the post-communist period (Le système urbain roumain-une perspective sur la période post-communiste)*, éd. Forum geografic, 2014, Vol XIII, n°2, p. 239.

²²¹³ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 103.

²²¹⁴ COM(2013) 280 final, *op. cit.*, p. 6.

²²¹⁵ Le Fonds social européen (FSE) est un des instruments financiers de l'Union européenne. Le FSE fait partie des Fonds structurels communautaires, dont l'objectif est d'améliorer la cohésion sociale et le bien-être économique dans toutes les régions de l'Union.

²²¹⁶ Choi (M.), *Search for Active Labor Market Policies in România (Recherche de politiques actives du marché du travail en Roumanie)*, in *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of România (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Hye-Joon Yoon, Chung-Ang University, 2013, p. 106.

ou des ministres de pays étrangers. Cette nouvelle coopération décentralisée agissant à plusieurs niveaux a également donné lieu à la conception de nouvelles initiatives internationales, où se rencontrent des organismes de la société civile, des universités, des gouvernements locaux, des ministères d'État et des agences internationales ²²¹⁷.

En conséquence, la coopération décentralisée est un espace incomparable pour susciter les échanges techniques. L'échange fait souvent partie d'un accord institutionnel de coopération plus large, qui mobilise des cadres et des professionnels locaux, travaillant en coordination. L'échange d'expériences facilite le transfert de connaissances, d'informations et de techniques de gestion. Il faut souligner qu'il n'y a pas de relation hiérarchique dans la coopération décentralisée ²²¹⁸.

Il convient d'analyser, à présent, le contenu et les limites du concept européen de la décentralisation territoriale parce que l'histoire nous rappelle combien de nombreuses initiatives de décentralisation, loin d'avoir servi la cause de la démocratie, ont conduit à une subordination du pouvoir des citoyens ou même au renforcement du népotisme local ²²¹⁹.

²²¹⁷ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 116.

²²¹⁸ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 104.

²²¹⁹ Patsias (C.), Latendresse (A.) et Bherer (L.), *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of « Empowered Participatory Governance » (Démocratie participative, décentralisation et gouvernance locale: le budget participatif de Montréal à la lumière d'une « gouvernance participative habilitée »*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, Volume 37.6, 2214-2230, p. 2215.

Section III : Le contenu et les limites du concept européen de décentralisation territoriale

La décentralisation territoriale fait désormais partie du paysage politique et administratif européen. Mais, on peut se demander si l'Union européenne ne se trompe pas dans ses directives sur la décentralisation. Ainsi, l'intégration européenne de la Roumanie agit en général sur le droit national et génère des effets sur les institutions représentant l'État au niveau local. Après l'intégration dans l'UE, la Roumanie a mis en œuvre des réformes en faveur de la décentralisation, et cette dernière a été longtemps associée au renforcement et à la redynamisation de la commune. Néanmoins, dans la conception européenne, la région semble aujourd'hui jouer le rôle de « collectivité locale-pivot ». On se demande donc si cette conception est véritablement bonne pour tous les niveaux infra-étatiques européens, surtout pour les roumains, vu que le Portugal et la Roumanie refusent la régionalisation. La création de régions en Roumanie, entités purement fonctionnelles, correspond en fait au découpage NUTS 2 établi par l'UE. Ces régions de développement sont des structures destinées à coordonner le développement économique de la zone désignée. Par conséquent, la construction européenne, même si elle n'a pas exigé la création d'autorités institutionnelles décentralisées, n'en a pas moins influencé le découpage territorial de l'Etat roumain, afin de faciliter l'action communautaire et l'aide financière en émanant²²²⁰. Il est possible que la vision européenne sur la décentralisation territoriale ne soit pas bénéfique à toutes les régions, et qu'elle entraîne dans les régions pauvres une perte de compétitivité par rapport à d'autres régions mieux dotées, exacerbant ainsi les disparités régionales. Comme une limite de la décentralisation territoriale, on souligne qu'une région riche peut facilement trouver sa place au sein de l'Europe, mais une région pauvre aura plus de difficultés à s'y intégrer. Par suite, la reconnaissance de l'UE des régions en tant qu'entités géopolitiques, par l'attribution d'aides régionales et de fonds structurels, a favorisé le concept d'une Europe des régions. Parallèlement à la poursuite de la cohésion socio-économique de l'UE, le droit public de nombreux États membres a été restructuré pour englober l'autonomie régionale²²²¹.

De plus, bien qu'il existe des affinités potentielles entre la démocratie et la décentralisation, les liens entre elles sont pour le moins paradoxaux. En effet, les termes de démocratie participative et de décentralisation ont souvent été utilisés pour désigner des

²²²⁰ Noureau (A.), *L'Union européenne et les collectivités locales*, Thèse, Université de La Rochelle, 2011, p. 90.

²²²¹ Cygan (A.), *Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EU's Multi-Level Policy (Gouvernance régionale, subsidiarité et responsabilité au sein de la politique à plusieurs niveaux de l'UE)*, éd. Kluwer Law International BV, n°1, 2013, p. 161.

réalités significativement contrastées. Dans la vision de certains auteurs contemporains, d'un point de vue technique, la décentralisation, vue comme signe de la modernité, n'implique pas la démocratie et inversement ; même si les deux sont vus comme « *un couple platonique* »²²²², l'accroissement des compétences des collectivités locales, qui constitue un avantage pour la démocratie, risque d'aviver les tensions ou la concurrence entre les collectivités de manière forcée en heurtant la démocratie.

De surcroît, les collectivités territoriales sont des entités responsables et autonomes qui dirigent des projets de développement dans nos territoires, en coopération avec les gouvernements nationaux et les institutions européennes, afin de créer les conditions d'une croissance durable et inclusive²²²³. Mais, une cartographie inappropriée des frontières entre départements ou communes peut restreindre le développement de certains villages. Prenons le cas du village de Florești, de la commune de Țânțăreni, qui appartient administrativement au département de Gorj, mais qui est situé à la frontière avec le département de Dolj. Cette frontière passe par le centre du village Florești, et les responsabilités de l'administration locale passent des autorités locales de la commune de Țânțăreni (donc département de Gorj) à celles de la ville Filiași (département de Dolj)²²²⁴. Finalement, l'avenir de l'Europe se trouve plus que jamais entre les mains des autorités locales et régionales²²²⁵. Les dangers potentiels d'une décentralisation impliquent, dans la conduite de la politique budgétaire, une redéfinition des rôles et responsabilités des différents niveaux de gouvernance. C'est la conception même des relations de finances publiques inter-niveaux - ou multi-niveaux - plus que le degré de décentralisation qui affecte l'efficacité et la croissance ainsi que la stabilité²²²⁶.

Une autre faiblesse de la décentralisation territoriale, consiste dans le fait que, très souvent, les européens ne s'y retrouvent pas au regard du partage des compétences. Dans les Etats européens, le projet de décentralisation ne pourrait se réaliser qu'au bout de dix à quinze ans, selon les domaines. A côté des limites évoquées plus haut, la décentralisation territoriale est susceptible aussi de déstabiliser l'unité nationale et déclencher des conflits politiques ou ethniques. En outre, on peut rajouter que la décentralisation pourrait faciliter l'abus d'autorité

²²²² Chabrot (C.), *Démocratie et Décentralisation : un couple platonique ?*, Civitas Europa, 2003, n°11, p. 3.

²²²³ Conseil des Communes et Régions d'Europe, *Gouvernements locaux et régionaux en Europe. Structures et Compétences*, éd. CCRE-CEMR, 2012, p. 1.

²²²⁴ Săgeată (R.), *Evoluția structurilor administrativ-teritoriale din mediul rural în România în ultimele două decenii (1990-2010)* [Évolution des structures administrativo-territoriales dans les zones rurales en Roumanie au cours des deux dernières décennies (1990-2010)], éd. Economie Agrară și Dezvoltare Rurală, VIII, n°1, 2011, p. 84.

²²²⁵ Conseil des Communes et Régions d'Europe, *op. cit.*, p. 1.

²²²⁶ Mensbrugge (E.) et Leruth (L.), *Livre blanc sur la gouvernance à multi niveaux. Consultation des organisations et agences internationales*, éd. International Monetary Fund, 2009, p. 1.

ou la corruption des autorités locales et centrales, et en faire des régimes locaux dictatoriaux ou des élites ²²²⁷.

Ainsi va-t-on analyser le rôle des collectivités territoriales et le fait que les gouvernements centraux de l'Europe ont vu une réduction de leur rôle traditionnel en tant qu'intermédiaire unique entre les niveaux infra-national et supra-national. Par conséquent, les collectivités territoriales ont développé des liens directs avec la Commission européenne, en établissant des bureaux à Bruxelles (§1). De plus, l'Etat fédéral se distingue par la totale liberté d'expression de tous les citoyens et par l'autonomie des choix politiques de toutes les instances responsables ; ce sera l'occasion de se demander si les Etats fédérés sont la formule la plus aboutie de la décentralisation territoriale (§2). Finalement, on évoquera les résultats obtenus grâce aux institutions européennes depuis la chute du communisme (§3).

§1 : Les collectivités locales, partenaires essentiels de l'Union européenne

Les gouvernements centraux d'Europe ont vu une réduction de leur rôle d'intermédiaire unique entre les niveaux infra-national et supra-national dû au fait que les gouvernements régionaux et locaux ont développé des liens directs avec la Commission européenne, en établissant des bureaux à Bruxelles. Les représentants des gouvernements régionaux et locaux ont établi des contacts réguliers avec plusieurs institutions européennes ; ce qui leur a donné l'occasion de faire pression sur la Commission en poussant leurs propositions de financement ²²²⁸. Comme on l'a déjà montré, dans la vision de la Charte européenne de l'autonomie locale, l'autonomie locale, qui est aussi exprimée dans la législation roumaine, représente tant un droit qu'une capacité effective, dont dispose les collectivités territoriales pour agir, en assumant la responsabilité de leurs activités, et ce, au profit de la population.

L'autonomie locale, fondée sur une légitimité démocratique ou politique, doit être garantie par la loi et par des textes constitutionnels. Pour pouvoir être autonomes, les collectivités territoriales doivent être titulaires d'un droit de libre administration, exercé grâce à des moyens suffisants. La plupart des Constitutions des Etats membres consacrent des dispositions importantes à l'autonomie locale. Ainsi, les Etats pionniers de la construction européenne ont tous introduit dans leur Constitution des références plus ou moins nettes à

²²²⁷ Olsen (H.-B.), *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concepts*, éd. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2007, p. 6.

²²²⁸ Zerbinati (S.), *Multi-level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective (La gouvernance à plusieurs niveaux et les fonds structurels de l'UE: une perspective entrepreneuriale locale)*, in *Local Government Studies*, éd. Routledge, Vol. 38, n°5, 2012, p. 577.

cette question. Considérée comme un fondement de la démocratie, l'autonomie locale est souvent présentée comme un pilier complémentaire de la protection des droits individuels face à l'omnipotence étatique, et constitue un élément central de leur organisation politique et administrative.

L'autonomie locale est un enjeu politique des relations entre l'Union, les Etats membres et les collectivités territoriales. Les Etats peuvent, en effet, être tentés d'utiliser l'autonomie locale comme un contre-pouvoir face à l'Union européenne.

Conformément à l'article 4, §2, du TUE, l'évolution d'une région en direction de l'indépendance doit être considérée comme une affaire interne de l'État en question. Une région, qui obtiendrait son indépendance et voudrait intégrer l'UE, devrait présenter une candidature officielle au Conseil et suivre la procédure d'adhésion prévue à l'article 49 du TFUE, comme tout autre État souhaitant devenir membre de l'UE. Seule une décentralisation bien comprise peut contribuer de manière décisive à la satisfaction des citoyens dans les collectivités locales et régionales ainsi que renforcer leur loyauté vis-à-vis de l'État central.

Si on veut parler véritablement de décentralisation et de régionalisation, il faut créer des régions fortes ²²²⁹, qui doivent être prêtes à engager le combat pour bâtir le pouvoir régional de demain. La décentralisation peut devenir l'une des conditions de l'appartenance à l'UE. Le refus de la décentralisation peut conduire à des revendications d'indépendance et, dans des cas extrêmes, à la sécession d'une région vis-à-vis de l'État central. L'UE a énoncé une vision claire et cohérente sur le rôle des autorités locales en matière de développement, en affirmant que « *les autorités locales ne peuvent pas avoir une valeur ajoutée dans la promotion du développement si elles ne fonctionnent pas au sein d'un réseau de relations de responsabilités croisées* » ²²³⁰.

Les velléités croissantes d'indépendance, qui se manifestent dans des régions de certains États membres de l'UE et dans certains Etats candidats, ainsi que leurs causes, sont extrêmement différentes sur le plan historique, politique et économique. La décentralisation révolutionnaire est assez relative : les nécessités révolutionnaires accentuent, en général, le centralisme ²²³¹.

²²²⁹ Hulbert (F.), *Le pouvoir aux régions : la reconstruction géopolitique du territoire français*, L'Harmattan, 2011, p. 189.

²²³⁰ Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Soutenir la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local au travers d'une approche territoriale*, Document de référence n° 23, Collection Outils et Méthodes, éd. Office des publications de l'Union européenne, 2016, p. 16.

²²³¹ Bonnard (M.), *op. cit.*, éd. La Documentation Française, 2009, p. 6.

Les autorités locales ont un rôle très important en termes de développement local : « pour exploiter tout le potentiel du développement territorial, les autorités locales en place doivent avoir un niveau suffisant d'autonomie et de responsabilité. Si le gouvernement n'est pas prêt à laisser cet espace et ce pouvoir aux autorités locales, les chances de progrès en seront substantiellement réduites »²²³². Ainsi, les collectivités territoriales ont des responsabilités similaires dans tous les pays, et leur capacité de gestion est définie par le cadre légal de leurs attributions et leur capacité financière. La décentralisation devient alors une sorte de « *bannière universelle* » de la coopération décentralisée de collectivités territoriales à collectivités territoriales²²³³.

La décentralisation territoriale vue comme un processus fragile sera néanmoins irréversible, et les collectivités locales, qui « *ont désormais goûté au pouvoir* », s'opposeront à toute tentative d'inverser le processus²²³⁴.

En somme, les autorités locales, qui ont émergé après plus de trente ans de réformes de décentralisation dans le monde entier, sont souvent incapables de tenir la place que l'on attend d'elles en matière de développement, et ce, parce que, principalement, les réformes ne les ont pas dotées d'une vraie autonomie vis-à-vis des gouvernements centraux²²³⁵. De plus, dans la Communication de la Commission n°280 final de 2013, intitulé « *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, Au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement* », on découvre que « *l'avantage comparatif, dont disposent les collectivités territoriales, peut toutefois être mis à mal par certains facteurs politiques négatifs, en particulier l'absence de capacité effective à diriger les affaires publiques, un niveau élevé de corruption et de mauvaise administration, le clientélisme et l'économie souterraine, ainsi que par des faiblesses institutionnelles telles que des dispositifs institutionnels déficients, des ressources financières limitées, des capacités administratives faibles, des procédures de planification inappropriées et une gestion des finances publiques inadéquate* »²²³⁶.

²²³² Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *op. cit.*, p. 33.

²²³³ Zapata-Garesche (E.-D.), *op. cit.*, p. 115.

²²³⁴ Olsen (H.-B.), *op. cit.*, p. 3.

²²³⁵ Commission européenne, *op. cit.*, p. 90.

²²³⁶ COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*, p. 4.

Après avoir analysé le couple « décentralisation et démocratie », il convient de se pencher sur le fédéralisme qui, à son tour, invite au débat démocratique tous les niveaux de pouvoir et offre les structures institutionnelles nécessaires à cette fin. Le fédéralisme est démocratique, dans la mesure où il permet de garantir l'autonomie nécessaire aux groupes constitués d'une société pluraliste.

§2 : Les Etats fédérés sont-ils la formule la plus aboutie de la décentralisation territoriale ?

Le phénomène fédératif plonge ses racines loin dans l'histoire. Toutefois, celui-ci n'a vraiment pris corps dans son acception moderne que par l'adoption de la Constitution des Etats-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787²²³⁷, formant un Etat moderne, et qui plus est, le premier Etat fédéral moderne. Ainsi, les pères fondateurs de la Constitution américaine ont choisi le modèle classique du fédéralisme²²³⁸.

Mais les auteurs du Fédéralisme ne s'arrêtent pas là et s'attachent à montrer que l'équilibre induit par la séparation des organes et la rivalité des intérêts ne s'exerce pas que, horizontalement, au plan fédéral, mais aussi verticalement, donc au niveau des Etats fédérés, entre les différents échelons de la Fédération. Toutefois, les Etats fédérés peuvent se voir imposer contre leur volonté de nouveaux transferts de compétences au bénéfice de la Fédération²²³⁹.

L'autonomie des collectivités fédérées se distingue de celle des collectivités décentralisées par le fait que l'attribution de l'exercice partiel des diverses fonctions étatiques s'accompagne d'une garantie renforcée par rapport à l'attribution des compétences administratives aux collectivités décentralisées²²⁴⁰. Par suite, le principe de participation traduit l'implication de ces sous-ensembles dans la gestion du pays tout entier²²⁴¹. Par contre, si on revient sur cet aspect, certains auteurs contemporains considèrent que « *tout Etat, quel qu'il soit, est bien en droit une structure par essence unitaire, ce qui empêche d'opposer Etat unitaire et Etat fédéral* ». Pour autant, l'Etat fédéral est, en fait, « *un Etat unitaire complexe composé d'une autorité constitutionnelle nationale et d'autres autorités infra-étatiques dotées*

²²³⁷ Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergec (R.) et Tulkens (H.), *Le fédéralisme : approches politique, économique et juridique*, éd. de Boeck Université, 1994, p. 37.

²²³⁸ Rials (S.), *Destin du fédéralisme*, éd. Institut La Boétie (ILB), 1986, p. 1.

²²³⁹ Rials (S.), *op. cit.*, p. 10.

²²⁴⁰ Rials (S.), *op. cit.*, p. 16.

²²⁴¹ Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergec (R.) et Tulkens (H.), *op. cit.*, p. 13.

de compétences constitutionnelles locales »²²⁴². De plus, si on songe au principe de la décentralisation, tout Etat est, par la nécessité, décentralisé ; il s'agit d'une décentralisation constitutionnelle (fédéralisme), législative (régionalisme) ou administrative²²⁴³.

L'objectif en général d'un Etat, quelle que soit sa forme, est de produire l'unité sociale et politique : « *l'unité que le droit est appelé à consacrer* »²²⁴⁴. Le fédéralisme est la traduction politique du principe de subsidiarité, d'ailleurs retenu pour l'Union européenne dans le Traité de Maastricht²²⁴⁵. En d'autres termes, la subsidiarité signifie que l'Etat intervient lorsque c'est nécessaire, à la place des Etats membres, sans pour autant se substituer à ceux-ci. En partant de l'idée que les sociétés sont subsidiaires par rapport à la personne, on est d'accord avec le point de vue de M. le Professeur Stéphane Rials qui expose, de façon fort claire et précise, que « *la sphère publique est subsidiaire par rapport à la sphère privée qui ne saurait être conçue, de façon mutilante et au rebours de la plus élémentaire expérience, comme une sphère purement individuelle* »²²⁴⁶. La fédération vient à l'aide des Etats fédérés à la demande de ceux-ci, et retrouve son rôle subordonné dès que son aide n'est plus nécessaire. Un Etat fédéral de type moderne est défini comme « *un Etat comprenant en son sein plusieurs collectivités d'apparence étatique* »²²⁴⁷.

Le fédéralisme territorial n'apparaît comme une solution durable au problème des minorités que dans le cas où la démocratie est un « acte-réflexe » pour le peuple. L'analyse politique du fédéralisme met l'accent sur les particularités de chaque expérience, enrichissant la réflexion. Par opposition au fédéralisme coordonné, qui suppose des niveaux de gouvernement exerçant leurs pouvoirs indépendamment les uns des autres, le fédéralisme coopératif admet une interaction considérable entre les niveaux de gouvernement²²⁴⁸. Le fédéralisme renforce la démocratie. Ainsi, les citoyens ont davantage de possibilités de participer à la vie politique et de défendre leurs intérêts. Un système fédéral fait obstacle à la concentration du pouvoir. La séparation horizontale des pouvoirs, ou l'autorité de l'Etat est

²²⁴² Chabrot (C.), *op. cit.*, p. 497.

²²⁴³ Chabrot (C.), *Pour une reformulation de la distinction Etat unitaire - Etat fédéral*, in *Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale. Quel impact sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe ?/Metropolisation, regionalisation and rural intermunicipal cooperation. What impact on local, regional and national governments in Europe ?*, sous la direction de Malikova (L.), Delaneuville (F.) et Guérard (S.), éd. Institut universitaire Varenne Collection Kultura, LGDJ, 2018, p. 489.

²²⁴⁴ Chabrot (C.), *op. cit.*, p. 493.

²²⁴⁵ Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergec (R.) et Tulkens (H.), *op. cit.*, p. 172.

²²⁴⁶ Rials (S.), *op. cit.*, p. 22.

²²⁴⁷ Rials (S.), *op. cit.*, p. 9.

²²⁴⁸ Wilkins (R.) et Saunders (C.), *Les relations intergouvernementales en Australie, Relations intergouvernementales dans les pays fédérés. Une série d'essais sur la pratique de la gouvernance fédérale*, éd. Forum des fédérations, p. 29.

répartie entre les organes exécutif, législatif et judiciaire, est complétée par la séparation verticale des pouvoirs et des tâches, entre l'Etat central et les Etats constituants. De plus, il apparaît donc « *qu'une collectivité décentralisée ou une collectivité fédérée sont les deux personnes morales du droit public interne subordonnées à l'Etat central* »²²⁴⁹.

L'organisation verticale des pouvoirs permet de distinguer les États unitaires et les États fédéraux, même si certains « *Etats unitaires empruntent des techniques communément perçues comme fédérales* »²²⁵⁰. Enfin, l'État unitaire se caractérise par l'existence d'un seul pouvoir politique, détenu au niveau national, exerçant la souveraineté, - ce qui renvoie à l'idée « *de puissance la plus élevée* »²²⁵¹ -, et dont les décisions s'appliquent sur l'ensemble du territoire national. L'État unitaire peut être :

- concentré : tout est décidé par l'État, au niveau central. On retrouve cette organisation surtout dans des États de petite taille (Malte, Monaco) ;
- déconcentré : il existe au niveau local des représentants de l'État (préfets, maires, recteurs) ;
- décentralisé : il existe au niveau local des autorités administratives distinctes de l'État (communes, départements, régions) ;
- régionalisé : des autorités régionales décentralisées, bénéficiant de certaines compétences normatives et politiques sous le contrôle de l'État (Espagne, Italie).

La fédération se définit par l'existence d'un État fédéral se superposant à des entités fédérées, selon une organisation « *à double étage* ». C'est la Constitution fédérale, qui assure la répartition des compétences entre les niveaux, fédéral et fédérés. Les compétences, qui intéressent la souveraineté internationale, restent généralement le monopole de l'État fédéral (diplomatie, défense, monnaie).

Les États fédérés sont des entités politiques, qui disposent chacune d'un pouvoir exécutif, législatif et juridictionnel, s'articulant avec ceux des institutions fédérales. Le pouvoir législatif fédéral est composé de deux chambres : l'une représentant la population de l'État fédéral, l'autre, les États fédérés.

La subsidiarité est un moteur décisif de la décentralisation, dans le sens où elle peut inciter les gouvernements centraux à allouer des compétences et des ressources au niveau auquel la prise de décision permettrait d'obtenir un résultat optimal. Il faut espérer que ce principe sera maintenu, affirmé et appliqué, dans le processus de fédéralisation de l'Union

²²⁴⁹ Rials (S.), *op. cit.*, p. 11.

²²⁵⁰ Rials (S.), *op. cit.*, p. 12.

²²⁵¹ Rials (S.), *op. cit.*, p. 7.

²²⁵². Certains Etats membres de l'Union Européenne insistent sur le respect du principe de subsidiarité et sont prêts à emprunter la voie juridictionnelle pour le faire respecter.

Parmi les vingt-sept États membres de l'UE, trois sont dotés d'une structure fédérale (Allemagne, Autriche et Belgique) dont un est un État quasi-fédéral, et les autres, sous des formes différentes, peuvent être qualifiés d'États unitaires (Bulgarie, Chypre, Croatie, Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suède) - mais certains adoptent, malgré leur structure formellement unitaire, une organisation territoriale hétérogène (système asymétrique)-, et deux sont des Etats régionaux (Espagne et Italie). L'intégration européenne a contribué de manière décisive au processus de décentralisation aux niveaux régional et local. S'agissant des pays de l'élargissement et des pays relevant de la politique du Partenariat oriental ²²⁵³, la décentralisation peut les aider à s'adapter plus facilement et à assumer plus rapidement les obligations découlant de l'appartenance à l'UE.

Le fédéralisme concurrentiel (ou la dévolution) implique moins l'intégration intergouvernementale, et plus les politiques distinctes au niveau régional. Dans un monde plus simple, où les problèmes et les solutions sont connus, la coordination du fédéralisme, fondée sur une répartition stable des pouvoirs, pourrait convenir à des changements politiques. Le fédéralisme concurrentiel, au sens économique, pourrait impliquer le danger de réduire les coûts de production. Il pourrait également mener à la réduction des impôts, pour attirer les investissements, et les besoins de revenus, pour maintenir les services, et donc converger vers des compromis similaires ²²⁵⁴.

À la différence d'un système centralisé, un système fédéral ouvre des perspectives institutionnelles et procédurales supplémentaires de participation, de recherche de consensus et d'identification ; ce qui favorise le bon fonctionnement, les bons résultats et la stabilité du système politique.

Grâce à l'Union européenne, les résultats concernant la mise en place du processus de la décentralisation territoriale sont nombreux, tels que l'illustre la situation actuelle de la Roumanie.

²²⁵² Leuprecht (P.), *L'Europe Unie et sa fédéralisation. Souveraineté, fédéralisme, subsidiarité. Regards croisés Canada-Europe*, éd. Ant. N. Sakkoulas Athènes, 2009, p. 109.

²²⁵³ Le Partenariat oriental est une politique de voisinage de l'Union européenne (UE) qui vise à renforcer l'association politique et l'intégration économique de six pays d'Europe orientale et du Caucase du Sud : l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Biélorussie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine.

²²⁵⁴ Keating (M.), *Rescaling the European State, The Making of Territory and the Rise of Meso (Remettre à l'échelle l'Etat européen. La fabrication du territoire et la montée du Méso)*, éd. Oxford University Press, 2013, p. 140.

§3 : Quel bilan pour la décentralisation en Roumanie ?

L'intégration de la Roumanie dans l'UE a été un important catalyseur de réformes politiques et économiques ²²⁵⁵. Ainsi, depuis la chute du communisme, la décentralisation territoriale en Roumanie a impacté les échelons infra-étatiques ; de plus, l'apparition de l'Etat moderne se présente comme le cadre historico-politique d'organisation des pouvoirs, qui conditionne l'affirmation des droits de l'homme, mais il doit aussi servir la démocratie locale, à travers sa réforme. Cette dernière doit, en effet, assurer la cohérence et la proximité par une nouvelle relation Etat-région. L'adhésion à l'Union européenne et l'acquisition de l'acquis communautaire a donc affecté l'autonomie des collectivités territoriales en Roumanie.

À la suite d'une décision du Gouvernement roumain (décision du Gouvernement roumain n°1323 du 11 décembre 2002), a été créé le comité interinstitutionnel pour l'élaboration du plan national de développement, qui fournit la base juridique pour le développement de structures interinstitutionnelles et de partenariats aux niveaux national et régional ²²⁵⁶. La décentralisation peut être définie comme une technique d'organisation administrative, par laquelle l'Etat octroie à d'autres personnes morales de droit public le soin de s'administrer elles-mêmes. Il s'agit pour l'Etat de créer des entités infra-étatiques (régions, départements ou communes), et de leur accorder, dans le cadre de la loi, la faculté de gérer leurs propres affaires. Ces entités infra-étatiques sont des collectivités territoriales décentralisées. Le transfert de pouvoir peut être total. Les impôts sont très importants pour la politique fiscale des collectivités territoriales. En ce sens, en Roumanie, la loi sur les finances publiques locales a été modifiée en juin 2010 pour, entre autres, réduire la fiscalité locale sur le revenu des personnes locales ²²⁵⁷. De plus, les subventions européennes et les transferts constituent la part principale des recettes des collectivités territoriales roumaines. La Roumanie se caractérise par de forts déséquilibres verticaux dans les relations interbudgétaires : la prestation de services de proximité est souvent financée en partie par des recettes collectées dans des collectivités locales autres que celles responsables de la prestation du service en question ²²⁵⁸. Les collectivités locales de Roumanie bénéficient également de transferts financiers de l'Union européenne. Les fonds structurels et de cohésion sociale

²²⁵⁵ Mello (de) (L.), *Europe*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, Bruylant, 2011, p. 235.

²²⁵⁶ Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012. p. 134.

²²⁵⁷ Mello (de) (L.), *op. cit.*, p. 246.

²²⁵⁸ Mello (de) (L.), *op. cit.*, p. 249.

financent principalement des projets d'investissement. Ces subventions sont, en général, attribuées sur une base régionale, et souvent partagées avec les autorités locales responsables de la mise en œuvre du projet ²²⁵⁹.

Pour satisfaire aux critères d'adhésion à l'UE, l'Etat roumain se dessaisit complètement des pouvoirs qu'il exerçait autrefois. Il peut s'agir aussi d'un transfert partiel, c'est-à-dire d'un partage du pouvoir. L'Etat ne se dessaisit alors que d'une partie des pouvoirs concernés. La trilogie centralisation-décentralisation-déconcentration ne rend plus compte de la réalité objective de l'administration du territoire, et ne peut plus prétendre supporter l'examen de la loi positive et de l'ordre juridique de l'Etat moderne ²²⁶⁰.

Les transferts intergouvernementaux visent à égaliser les revenus des collectivités territoriales par le recours à la péréquation. Il existe deux systèmes de péréquation (verticale et horizontale), fondés sur une partie de l'impôt sur le revenu (71,5%) et de la TVA :

- la péréquation verticale est atteinte par le partage des recettes d'impôt sur le revenu, dont 41,75% sont redistribués aux municipales et 11,35% aux départements (sauf dans la région de Bucarest, où la part est plus élevée) ;

- la péréquation horizontale est réalisée au niveau du département et représente 18,5% d'impôt sur le revenu collecté dans un département donné. En outre, il y a une subvention de péréquation horizontale financée par le budget de l'Etat (TVA pour péréquation), qui est répartie entre le conseil départemental (27%) et les municipales (73%). Mis à part ces transferts, les administrations infra-nationales reçoivent des subventions spécifiques des ministères sectoriels (soutien aux personnes handicapées, enfants abandonnés, subventions aux carburants et infrastructures) ainsi que des subventions de l'UE. Les autres recettes des collectivités locales comprennent les frais et redevances locaux, par exemple les frais de construction et les frais de transport public. Avec la décentralisation des hôpitaux, mise en place en 2010 par la Décision du Gouvernement roumain n°562 du 10 mai 2009, les frais hospitaliers sont également devenus une source importante de recettes propres ²²⁶¹.

En Roumanie, ces dernières années, il existe une instabilité institutionnelle, et les collectivités locales n'y font pas exception. Cette situation a été générée et maintenue par

²²⁵⁹ Mello (de) (L.), *op. cit.*, p. 250.

²²⁶⁰ Aubry (F.-X.), *La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-centralisé)*, LGDJ, 1992, p. 63.

²²⁶¹ OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance (Gouvernements infra-nationaux dans le monde : Structure et finance)*, éd. OECD, 2016, p. 222.

l'absence d'un cadre juridique stable, suffisamment rigoureux, concrétisé par le manque de structures opérationnelles efficaces ²²⁶².

Les autorités roumaines se sont engagées dans le processus de la décentralisation territoriale. En conséquence, la Roumanie se prépare à la transformation de 8 régions statistiques en autorités régionales de plein droit, donc avec la personnalité morale. Mais le débat sur la configuration des futures régions administratives peut être mené non pas à partir de cartes, mais de principes de régionalisation. Ces nouvelles régions devraient bénéficier d'importants transferts de compétences de l'État central, surtout d'une importante autonomie financière. De plus, il est prévu que les présidents de ces nouvelles régions soient élus au suffrage universel et direct. Le CCRE, vu comme « *le premier think tank européen en matière de défense des droits des collectivités locales et des élus locaux* » ²²⁶³, appréciait, dans un rapport de 2013, que la réforme concernant la décentralisation territoriale « *semble respecter les principes de subsidiarité et d'autonomie locale, notamment au niveau financier. Malgré tout, les coupes dans les budgets des collectivités territoriales roumaines peuvent menacer l'autonomie financière des gouvernements infra-nationaux* » ²²⁶⁴. Comme une règle d'or, on souligne que les budgets des collectivités territoriales, à l'exclusion des prêts pour financer l'investissement et le refinancement de la dette, doivent être équilibrés. Ainsi, à partir de 2013, le budget de chaque gouvernement devait être équilibré, à l'exclusion des projets d'investissement financés par des prélèvements sur les emprunts contractés avant 2013. Si le service annuel de la dette des collectivités territoriales (principal, intérêts, commissions) dépasse 30% de ses revenus propres, on garantit des prêts. Environ 40% de l'encours de la dette des collectivités territoriales est composé de dettes commerciales et d'arriérés ²²⁶⁵. Les prêts contractés en 2013 ont été utilisés pour rembourser les arriérés. En 2013, la part des obligations dans la dette totale des collectivités territoriales était de 10%, alors que les prêts représentaient environ 44% ²²⁶⁶. Le soutien financier accordé à la Roumanie à travers les fonds structurels et le fonds de cohésion est conditionné par l'existence de structures

²²⁶² Gyorgy (F.-B.), Minea (E.-M.), Ghioltan (C.) et Stănică (V.), *Descentralizare. Dezvoltare urbana (Suport de curs) [Décentralisation. Développement urbaine (Cours universitaires)]*, éd. Universitatea Babeș-Bolyai Cluj-Napoca, 2012, p. 79.

²²⁶³ Guérard (S.), *Remerciements*, in Geis (M.-E.), Guérard (S.) et Volmerange (X.), *A threat to Autonomy? Control and supervision of local and regional government Activities/Les contrôles de l'action publique locale et régionale : une autonomie menacée ?*, éd. Institut universitaire Varenne, Collection Kultura, 2018, p. 204.

²²⁶⁴ Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), *La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en période de crise*, éd. CCRE/CEMR L'Europe locale & régionale, 2013, p. 52.

²²⁶⁵ Le terme « arriéré » signifie dans ce contexte toute portion d'une dette publique quelconque, dont le paiement a été retardé.

²²⁶⁶ OECD/UCLG, *op. cit.*, p. 222.

partenaires locales entre les représentants de l'environnement des entreprises, de l'administration publique et des citoyens. Ainsi, comme l'initiative privée s'est développée à un rythme accéléré au cours des 20 dernières années en Roumanie, le secteur privé a, à son tour, pour mission « *de lancer et de co-implanter des structures partenaires locales pour l'utilisation du financement communautaire pour les efforts de développement régional* »²²⁶⁷.

Au cours de la restructuration de l'économie dans les années 1990, à cause d'un grand nombre des licenciements, des petits centres urbains se sont transformés en centres ruraux. C'était aussi un phénomène unique de mobilité massive des zones urbaines vers les zones rurales dans l'histoire de la Roumanie²²⁶⁸. Avant l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, le fait qu'une grande partie de la population vivait dans les campagnes a placé la Roumanie selon la statistique dans les premières places en Europe de ce point de vue. En conséquence, les ambitions politiques locales et la volonté d'améliorer ces statistiques ont abouti au vote de la loi n°351 du 6 juillet 2001, qui concerne le plan d'aménagement du territoire national. En vertu de cette loi, un certain nombre de communes, dotées d'un certain niveau de développement économique et d'équipements urbains, ont été transformées en villes²²⁶⁹. Cependant, la plupart d'entre elles sont loin des normes imposées par la loi urbaine²²⁷⁰.

Néanmoins, il faut souligner que, depuis la chute du communisme, des réformes administratives ont été mises en place, notamment l'adoption d'une faible décentralisation territoriale, toujours à l'état embryonnaire, afin de donner une plus large autonomie aux départements, aux villes et aux communes. Depuis quelques années, ont éclaté des conflits sur la portée de la décentralisation. Le problème identifié se situe entre les dirigeants politiques élus et les bureaucraties administratives de l'Etat. De plus, pour renforcer les capacités des structures au niveau local dans le processus de la décentralisation, les partis politiques doivent s'engager à signer un accord politique, qui sera mis en place par les futurs gouvernements

²²⁶⁷ Cristescu (A.), Stănilă (L.), et Andreica (M.-E.), *Motivarea funcționarilor publici din România în contextul crizei economice (La motivation des fonctionnaires publics en Roumanie dans le contexte de la crise économique)*, Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), tome XX, 2010, n°10, vol. 587, p. 58.

²²⁶⁸ Yun (J.), *Measures and Policies to Enhance Labor Market Flexibility in Romania (Mesures et politiques visant à améliorer la flexibilité du marché du travail en Roumanie)*, in *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of România (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Hye-Joon Yoon, Chung-Ang University, 2013, p. 26.

²²⁶⁹ Exemples des communes transformées en villes : Pecica et Sântana (département Arad), Ștefănești, Bucecea, Flămânzi (département Botoșani), Bechet et Dăbuleni (département Dolj), Popești-Leordeni, Voluntari (département Ilfov), Șomcuța Mare, Tăuții Măgheruș, Ulmeni (département Maramureș), Sârmașu, Ungheni et Sângeorgiu de Pădure (département Mureș), Arduș (département Satu Mare), Broșteni et Frasin (département Suceava), Gătaia et Recaș (département Timiș), Bălcești, Berbești et Băbeni (département Vâlcea).

²²⁷⁰ Gyorgy (F.-B.), Minea (E.-M.), Ghioltan (C.) et Stănică (V.), *op. cit.*, p. 39.

roumains, indépendamment de leur couleur politique. De surcroît, les réformes économiques et administratives réalisées entraînent une décentralisation et une délégation des responsabilités en matière de services publics aux échelons inférieurs. Pourtant, les services publics roumains et les programmes de développement des compétences sont encore à un stade précoce et doivent être développés davantage pour fonctionner à plein rendement. Même si l'infrastructure institutionnelle pour ces services est quelque peu développée, les services réels n'ont pas démarré en raison de fonds insuffisants²²⁷¹.

Si la régionalisation par les collectivités locales existantes caractérise la Roumanie²²⁷², la loi n°151 du 15 juillet 1998 sur le développement régional apparaît comme le résultat obtenu grâce à l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. Cette loi prévoit la création de régions de développement par accord entre les conseils des départements (« *județe* » en roumain), qui en définissent la circonscription territoriale et administrative. Le conseil régional est une émanation des collectivités locales : il réunit les présidents des départements, un représentant des communes des départements concernés, et, sans droit de vote, les préfets. Le conseil régional est un organe de décision. Il dispose du fonds régional de développement géré par l'agence régionale de développement²²⁷³.

²²⁷¹ Choi (M.), *Search for Active Labor Market Policies in România (Recherche de politiques actives du marché du travail en Roumanie)*, in *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of România (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Hye-Joon Yoon, Chung-Ang University, 2013, p. 88.

²²⁷² Marcou (G.), *La régionalisation en Europe Rapport Parlement européen*, éd. GRALE (Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe), 1999, p. 35.

²²⁷³ Marcou (G.), *op. cit.*, p. 24.

Conclusion du Titre I

Ce titre a voulu démontrer que la décentralisation et/ou l'autonomie locale sont devenues des objectifs politiques majeurs pour toutes les grandes institutions politiques et/ou financières à caractère inter-étatique et à vocation universelle ou régionale. Ainsi, l'objectif des propositions législatives au niveau européen est de renforcer le rôle des collectivités locales roumaines sur l'échelle européenne, en modernisant les instruments et méthodes existants, afin de les rendre mieux adaptés à l'évolution du contexte politique, social et économique de l'Etat roumain. Certains auteurs contemporains considèrent que l'organisation administrative actuelle est orientée vers certaines structures administratives d'entre les deux guerres mondiales, y compris le réinvestissement des anciens centres administratifs départementaux (entre 1925 et 1950)²²⁷⁴. N'étant point encouragée par le gouvernement central, la décentralisation territoriale de la Roumanie a été gérée finalement de manière très centralisée. Autrement dit, c'est l'État roumain, en grande partie par le biais de réformes législatives, qui s'est réformé pour se défaire d'une partie de ses compétences. A présent, le gouvernement roumain manifeste un intérêt grandissant pour engager un processus de décentralisation territoriale, qui est vue d'ailleurs comme « *le moyen de lutte le plus efficace contre toute forme d'autoritarisme* »²²⁷⁵. Ainsi, dans le contexte actuel, les collectivités locales roumaines ont certainement un rôle à jouer dans l'accompagnement de la décentralisation territoriale, processus politique fondé sur un partage du pouvoir politique. Nous soulignons que les collectivités locales jouent déjà un très important rôle auprès des institutions européennes au vu des nombreuses ouvertures des bureaux auprès des institutions européennes à Bruxelles, comme des nouvelles « ambassades » de l'administration locale.

La décentralisation se traduit souvent par la déconcentration ou la dévolution des compétences de l'autorité centrale vers les autorités locales. La plupart du temps, la décentralisation s'arrête là, et les autorités ne reconnaissent que rarement le fait que la société civile ou les institutions à la base de la pyramide sociale peuvent souffrir tout autant de la centralisation du pouvoir à l'échelon infra-national qu'elles souffraient sous la direction d'une autorité centrale²²⁷⁶. Il existe le risque de voir la décentralisation renforcer les structures

²²⁷⁴ Săgeată (R.), *L'aménagement du territoire et le découpage administratif. Le cas de la Roumanie*, in *Eléments de planification territoriale et développement régional. Hommage de la communauté des géographes roumaines au Professeur Jean-BapTișe Humeau*, coordonateurs Ianoș (I.), Popa (N.), Cercelex (A.-L.), éd. Universitară, 2011, p. 1.

²²⁷⁵ Noureau (A.), *L'Union européenne et les collectivités locales*, Thèse, Université de La Rochelle, 2011, p. 49.

²²⁷⁶ Olsen (H.-B.), *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concepts*, éd. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2007, p. 12.

existantes de l'élite locale qui s'approprient le processus de décentralisation naissant. Il est essentiel que, sous tous ces aspects, les collectivités territoriales développent des propositions et ne laissent pas uniquement l'initiative à l'Etat. Le rôle des associations nationales de collectivités territoriales est primordial. Ces associations doivent conseiller et former leurs membres, directement ou à travers leurs institutions, et promouvoir le dialogue avec l'Etat. Pour désamorcer le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales, il faut éviter « *les réformes territoriales qui poussent au redécoupage des territoires depuis le centre, avec l'objectif d'améliorer l'efficacité et le rapport coût/bénéfice des services ; au contraire, il faut une approche qui parte du niveau local afin de promouvoir la coopération intercommunale pour défendre les choix et les identités locaux* »²²⁷⁷.

Les réformes en faveur de la décentralisation ont pour effet de remettre une partie du pouvoir de décision à des instances régionales. Ainsi, même si tout le pouvoir de décision est transféré, la décentralisation peut aboutir à une perte de souplesse effective dans la gestion des politiques locales. Une fois la décentralisation réalisée, il convient de prendre des mesures qui permettent de suivre les progrès réalisés en termes d'amélioration du ciblage, de participation, de prestation de services et de procédures administratives²²⁷⁸.

En résumé, plusieurs éléments paraissent freiner la mise en œuvre du processus de décentralisation, parmi lesquels :

- les problèmes spécifiques aux communes : la qualité de la planification locale, la mobilisation des ressources, l'absence d'une fonction publique territoriale organisée, les problèmes de communication ;
- l'articulation entre les politiques sectorielles et les compétences transférées aux collectivités locales ;
- la faiblesse des capacités des services déconcentrés de l'Etat et la difficulté d'assumer leur rôle de contrôle et d'appui auprès des collectivités ;
- les questions de formation et de renforcement des capacités des acteurs locaux, qu'il s'agisse des élus, des personnels de l'Etat ou de la société civile ;

²²⁷⁷ Mello (de) (L.), *Europe*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, Bruylant, 2011, p. 263.

²²⁷⁸ Jütting (J.), Corsi (E.) et Stockmayer (A.), *Décentralisation et réduction de la pauvreté*, éd. Centre de développement de l'OCDE, n° 5/2005, p. 4.

- la participation des citoyens aux choix et décisions politiques et leur aptitude à gérer le processus de développement ²²⁷⁹ ;

- le faible niveau de prise en compte des questions de développement économique local et de la nécessité de permettre aux populations de se maintenir dans les régions, afin de limiter l'émigration à l'étranger et/ou vers la capitale ;

- le développement du niveau régional au regard de la faiblesse des moyens humains et financiers, dont disposent les assemblées régionales.

Une décentralisation efficace ne peut être assurée par les seules organisations gouvernementales. Le processus de décentralisation territoriale a également eu des impacts importants sur la responsabilité ; ainsi, des politiques peu claires ont parfois créé de la confusion en ce qui concerne les relations de responsabilisation. En Roumanie, la confusion au sujet du rôle de l'État postcommuniste a incité les gouvernements roumains à décentraliser les tâches sans fournir les ressources adéquates. La réforme des systèmes infra-nationaux de ressources humaines sera essentielle dans le processus de décentralisation territoriale.

Les années suivant la chute du communisme ont vu l'adoption de différentes réformes portant sur la décentralisation territoriale, mais finalement, au travers de ces réformes, se constate la difficulté de créer un projet de décentralisation territoriale qui soit cohérent et adapté aux réalités actuelles.

En l'absence d'un accord politique qui soit respecté, la même difficulté revient dans le processus de régionalisation, que le gouvernement a rendu public en janvier 2009. Il s'agit de son projet de remplacer les départements actuels par des régions avant 2013 (la version la plus récente du projet de loi mentionnait 16-20 régions) ²²⁸⁰. Néanmoins, le débat sur la régionalisation du pays, non aboutie en 2013, est à nouveau au cœur des préoccupations des gouvernants roumains.

Comme dans de nombreux Etats en développement, le problème le plus difficile pour les politiques actives est globalement le manque de financement. Ainsi, la Roumanie a besoin d'une politique de financement appropriée, pour garantir la stabilité du financement de la mise en œuvre des politiques et améliorer les résultats des politiques ²²⁸¹.

Pourtant, l'élaboration, par les institutions internationales et européennes, d'un « modèle » de décentralisation territoriale, qui évite les dérapages qui tendent à vider la

²²⁷⁹ Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, éd. Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006, p. 170.

²²⁸⁰ Mello (de) (L.), *op. cit.*, p. 235.

²²⁸¹ Choi (M.), *op. cit.*, p. 106.

décentralisation de son contenu, sera la pièce maîtresse de la démocratie dans le Monde. On considère que le processus de la décentralisation territoriale, qui se réalise dans les Etats démocratiques, doit représenter le résultat d'une symbiose entre les particularités locales, spécifiques à chaque collectivité territoriale, et les valeurs, exigences et principes qui gouvernent et qui peuvent et doivent être dessinés par les organisations européennes et internationales. De plus, on considère qu'il ne peut pas être mis en œuvre un modèle unique de décentralisation territoriale, conçu par une structure supranationale et applicable à tous les Etats. C'est pourquoi, nous allons, ci-après, décrire tant la réalité du processus de la décentralisation territoriale que les perspectives dont la Roumanie doit tenir compte pour l'avenir, sous l'aspect de réformes des compétences et des moyens de ses collectivités territoriales.

Titre II. Les questions et les propositions de réforme sur les compétences et les moyens des collectivités territoriales en Roumanie

En Roumanie, le processus de la décentralisation territoriale a été engagé en 1991, dans la Roumanie post-communiste. Les 3 principales étapes, concernant l'évolution législative et institutionnelle de cette période, furent :

a) **La période 1990-2000.** Durant cette période, en plus de la loi fondamentale adoptée le 21 novembre 1991, ont été adoptées d'importantes lois, tant en ce qui concerne la dimension administrative de l'autonomie locale qu'en ce qui concerne la dimension financière de celle-ci :

- la loi n°69 du 26 novembre 1991 sur l'administration publique locale (amendée en 1996) ;

- la loi n°70 du 26 novembre 1991 sur les élections locales (amendée en 1996) ;

- la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°365 du 29 mai 2007 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) ;

- la loi n°213 du 24 novembre 1998 concernant la propriété publique et son régime juridique²²⁸² ;

- la loi n°151 du 15 juillet 1998 sur le développement régional²²⁸³.

Sur l'aspect économique et financier, ont été adoptées les premières lois relatives aux finances publiques locales, aujourd'hui abrogées et remplacée :

- la loi n°10 du 29 janvier 1991 sur les finances publiques (amendée en 1998) ;

- la loi n°27 du 17 mai 1994 sur les taxes et les impôts locaux (amendée en 1997).

b) **La période 2000-2006.** Durant cette période, ont été adoptés des règlements concernant l'administration publique locale, la décentralisation ainsi que les premiers codes des impôts et de la procédure fiscale ; mais, le moment le plus important a été la révision de la Constitution du 29 octobre 2003, qui a apporté de fortes modifications en ce qui concerne l'administration publique en général, et l'administration publique locale en particulier. Il faut aussi mentionner, sur le plan normatif, l'adoption de la loi sur l'administration publique locale de 2001 :

²²⁸² Depuis son adoption, cette loi a connu plusieurs modifications suivantes : 05.07.2019 ; 25.11.2016 ; 10.03.2016 ; 01.10.2011 ; 26.03.2004 ; 13.06.2003 ; 20.03.2002 ; 14.12.2001 ; 22.11.2000 et le 17.04.2000.

²²⁸³ Cette loi sur le développement régional définit les objectifs, les compétences, et les instruments spécifiques visant à garantir les équilibres régionaux. Cette loi a créé les régions de développement qui, selon le §2 de l'article 4, ne sont pas des unités administratives territoriales et n'ont pas de personnalité juridique.

- la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale ²²⁸⁴, amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif, le 5 juillet 2019 ;

- la révision de la Constitution de 1991, le 29 octobre 2003 ;

- le Code fiscal adopté par la loi n°571 du 22 décembre 2003 ;

- le Code de procédure fiscale du 24 décembre 2003, qui a connu plusieurs modifications : le 24 juin 2004, le 26 septembre 2005, le 31 juillet 2007 et le 31 décembre 2015 ; il a été abrogé et remplacé par le Code de procédure fiscale depuis le 1^{er} janvier 2016.

En ce qui concerne le statut des personnels, ont été votées :

- la loi n°7 du 18 février 2004 concernant le Code de conduite des fonctionnaires publics (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif, le 5 juillet 2019). Ce Code est un ensemble de règles de conduite précises, exigeant des fonctionnaires qu'ils garantissent un traitement égal des citoyens devant les autorités et institutions publiques ²²⁸⁵ ;

- la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale ;

- la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et la préfecture (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif, le 5 juillet 2019) ;

- loi n°393 du 28 septembre 2004 concernant les élus locaux n°67 du 25 mars 2004 ;

De plus, durant cette période, il y a eu l'adoption de la première loi sur la décentralisation :

- la loi n°339 du 12 juillet 2004 concernant la décentralisation (en vigueur du 25 août 2004 au 27 mai 2006, elle a été abrogée et remplacée par la loi n°195 du 22 mai 2006) ;

- la loi n°477 du 8 novembre 2004 concernant le Code de conduite des agents contractuels des autorités et institutions publiques (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif, le 5 juillet 2019) ;

- la loi n°315 du 28 juin 2004 concernant le développement régional en Roumanie.

c) **La période 2006-2020.** Le moment le plus important est l'adoption du Code administratif le 5 juillet 2019. Dans cette période, a été adoptée une nouvelle loi sur la décentralisation :

²²⁸⁴ Modifiée, durant cette période, 5 fois : les 29 avril 2002, 21 avril 2003, 23 avril 2004, 7 mai 2004 et 6 décembre 2004. En total, cette loi a été modifiée 28 fois jusqu'en 2019 : 15.12.2018, 12.03.2018, 23.06.2017, 01.04.2017, 30.06.2016, 30.09.2015, 30.07.2015, 02.06.2015, 29.05.2015, 28.05.2015, 23.05.2015, 04.11.2014, 24.04.2014, 21.03.2014, 15.02.2013, 27.07.2012, 25.05.2012, 23.01.2012, 15.12.2011, 11.04.2010, 06.12.2009, 06.10.2009, 03.07.2008, 30.05.2008, 16.03.2008, 07.03.2008, 13.09.2006, 21.07.2006, <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/79638>, consulté le 18 février 2020.

²²⁸⁵ Mărinică (E.-C.), *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase (La promotion et la protection des droits de l'homme par des moyens litigieux)*, éd. I.R.D.O (Institutul Român pentru Drepturile Omului), 2011, p. 9.

- la loi de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006 (amendée par l'entrée en vigueur du Code administratif, le 5 juillet 2019) ;

Sur le plan de la législation financière, ont été adoptés :

- la loi n°273 du 29 juin 2006 concernant les finances publiques locales ;
- le Code fiscal du 8 septembre 2015 ;
- le Code de procédure fiscale du 1^{er} janvier 2016 ;
- la loi n°176 du 2 septembre 2010 concernant l'intégrité dans l'exercice des fonctions et des dignités publiques.

Durant cette période, plusieurs lois électorales ont été adoptées :

- la loi n°35 du 13 mars 2008, qui modifie la loi n°67 du 25 mars 2004, et concerne l'élection des autorités de l'administration publique locale. Cette loi a été modifiée par la loi n°35 du 13 mars 2008, qui a introduit le scrutin uninominal et, au niveau de l'administration locale, le président du conseil départemental a été élu directement jusqu'en 2014 ; entre 2014 et 2019 il était élu indirectement parmi les conseillers. En juin 2019, le Gouvernement roumain a pris l'Ordonnance d'urgence n°40 du 3 juin 2019 et, par cette réglementation, a été réintroduit le scrutin uninominal et, au niveau de l'administration locale, l'élection directe du président du conseil départemental.

En 2015, ont été adoptées les nouvelles lois électorales :

- la loi n°115 du 19 mai 2015 sur les élections locales. De plus, cette loi modifie aussi l'élection du maire, qui est passée de deux tours à un seul tour, solution que nous ne partageons pas ;

- la loi n°208 du 20 juillet 2015 concernant l'élection du Sénat et de la Chambre des députés, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité électorale permanente ;

- la loi n°288 du 19 novembre 2015 sur le vote par correspondance, modifiant et complétant la loi n°208 du 20 juillet 2015 concernant l'élection du Sénat et de la Chambre des députés, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité électorale permanente. Par une modification apportée à cette loi, en 2019, a été introduit le vote électronique et le vote par correspondance. L'élection du président du conseil départemental redevenait indirecte par cette loi, solution qui, de notre point de vue, n'était pas bénéfique pour la démocratie.

Le moment législatif important de l'année 2019 a été l'adoption du Code administratif par OUG (Ordonnance d'Urgence) n°57 du 3 juillet 2019, et publiée dans le Moniteur officiel

n°0555 le 5 juillet 2019. Selon le §2 de l'article 597 de la Partie X du Code administratif, 17 lois ont été abrogés ²²⁸⁶.

Dans la Constitution révisée en 2003, et dans le Code administratif du 3 juillet 2019 sont identifiés les principes suivants d'organisation et de fonctionnement de l'administration publique locale : la décentralisation, l'autonomie locale, la déconcentration des services publics, la possibilité d'utiliser la langue des minorités nationales dans les relations avec les autorités locales et les services publics déconcentrés, la légalité, l'éligibilité des autorités de l'administration publique locale et la consultation du peuple pour la gestion des tâches d'intérêt local ²²⁸⁷. La loi n°215 du 23 avril 2001, concernant l'administration publique locale,

²²⁸⁶ (1) la loi n°340 du 12 juillet 2004 concernant le préfet et l'institution du préfet, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°225 du 24 mars 2008, tel que modifiée et complétée ; (2) la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°365 du 29 mai 2007, modifiée et complétée ; (3) la loi n°90 du 2 avril 2001 concernant l'organisation et le fonctionnement du Gouvernement roumain et des ministères, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°164 du 2 avril 2001, modifiée et complétée ; (4) l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°17 du 9 mars 2009 concernant la réorganisation de l'appareil de travail du Gouvernement, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, Partie I, n°145 du 9 mars 2009, approuvée avec les modifications de la loi n°198/2013 ; (5) la loi sur l'administration publique locale n°215 du 23 avril 2001, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°123 du 20 février 2007, modifiée et complétée ; (6) l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°35 du 30 janvier 2002 concernant l'approbation du Règlement-cadre pour l'organisation et le fonctionnement des conseils locaux, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°90 du 2 février 2002, approuvée avec les modifications de la loi n°673/2002 ; (7) l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°53 du 16 août 2002 concernant le statut-cadre de l'unité administrative et territoriale, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°633 du 27 août 2002, approuvée avec les modifications de la loi n°96/2003 ; (8) la loi n°393 du 28 septembre 2004 concernant le statut des élus locaux, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°912 du 7 octobre 2004, modifiée et complétée ; (9) la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°453 du 25 mai 2006, modifiée et complétée ; (10) l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°32 du 1^{er} mars 1998 concernant l'organisation du cabinet du dignitaire de l'administration publique centrale, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°42 du 30 janvier 1998, approuvée avec les modifications de la loi n°760/2001 ; (11) la loi n°7 du 18 février 2004 concernant le Code de conduite des fonctionnaires, republiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°525 du 2 août 2007 ; (12) la loi n°477 du 8 novembre 2004 concernant le Code de conduite des agents contractuels des autorités et des institutions publiques, publiée au Journal officiel de la Roumanie, partie I, n°1105 du 26 novembre 2004 ; (13) les articles n°3-4, 8-10, 12, 14-16, 18-27 et l'annexe de la loi n°213 du 17 novembre 1998 concernant les biens de la propriété publique, publiés au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°448 du 24 novembre 1998, modifiés et complétés ; (14) le décret n°478/1954 concernant les dons faits à l'État, publié dans le Bulletin officiel n°46 du 10 décembre 1954 ; (15) l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°54 du 28 juin 2006 concernant le régime des contrats de concession de biens publics, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°569 du 30 juin 2006, approuvée avec les modifications de la loi n°22/2007 ; (16) la Décision du Gouvernement (HG) n°168 du 14 février 2007 concernant l'approbation des Normes méthodologiques pour l'application de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°54 du 28 juin 2006 concernant le régime des contrats de concession de biens publics, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°146 du 28 février 2007 ; (17) à 180 jours après l'entrée en vigueur du Code administratif, sera abrogée l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°75 du 28 août 2003 concernant l'organisation et le fonctionnement des services publics de publication des moniteurs officiels des unités administratives et territoriales, publiée au Moniteur officiel de la Roumanie, partie I, n°619 du 30 août 2003, approuvé l'avec les modifications de la loi n°534 du 11 décembre 2003.

²²⁸⁷ Vedinaş (V.), Drept administrativ (Droit administratif), ed. Universul Juridic, 2009, p. 375.

règlementait le régime général de l'autonomie locale, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique locale ²²⁸⁸.

La répartition des compétences et des moyens entre l'Etat et les collectivités locales doit respecter, en premier lieu, le principe de l'autonomie locale, défini par le professeur Verginia Vedinaş, comme « *l'aptitude légale des autorités autonomes à décider, de façon indépendante et sous leur propre responsabilité, des problèmes des collectivités territoriales, en respectant le caractère national, souverain, unitaire et indivisible de l'Etat roumain* » ²²⁸⁹.

Les compétences et les moyens des collectivités territoriales se trouvent bien définis dans les lois qui font des départements, municipales et communes des chefs de files dans des domaines très précis. En plus des ces compétences et moyens décentralisées, les collectivités territoriales disposent de compétences et de moyens propres, dans le cadre de leur autonomie constitutionnelle consacrée également dans la Constitution roumaine.

Toutefois, afin d'assurer une symbiose parfaite entre les compétences et les moyens des collectivités territoriales et les enjeux du processus de la décentralisation administrative et financière dans l'Etat roumain, s'impose une nouvelle réflexion sur la façon de répartir les compétences (**Chapitre I**) et les moyens (**Chapitre II**) entre l'Etat et les collectivités locales.

²²⁸⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 22.

²²⁸⁹ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 306.

Chapitre I : Les compétences des collectivités territoriales

Tout d'abord, il convient de définir la « *compétence* »²²⁹⁰, qui représente « *la totalité des droits et obligations dont sont investis les organes administratifs et par lesquels se déroule une activité de nature administrative* »²²⁹¹. Ainsi, selon la lettre *c* de l'article 2 de l'ancienne loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006, la compétence représentait « *l'ensemble des attributions établies par la Constitution et par les lois, qui confèrent aux autorités administratives les droits et obligations de mener en leur nom propre l'activité de nature administrative pour la réalisation du pouvoir public et sous leur propre responsabilité* »²²⁹². La même nuance de la définition de la compétence se retrouve actuellement dans le §18r de l'article 5 du Titre II, intitulé « *Définitions générales applicables aux administrations publiques* », du Code administratif du 5 juillet 2019, où on lit que la compétence est « *l'ensemble des attributions définies par la loi qui confère aux autorités et aux institutions de l'administration publique des droits et des obligations permettant de dérouler, sous le régime de puissance publique et sous leur propre responsabilité, une activité administrative* »²²⁹³.

Les compétences sont de trois catégories²²⁹⁴ : compétences déléguées, compétences exclusives et compétences partagées ; elles sont définies dans le Code administratif dans les §19s²²⁹⁵, 20§²²⁹⁶ et 21t²²⁹⁷ de l'article 5 du Titre II intitulé « *Définitions générales applicables aux administrations publiques* ».

²²⁹⁰ La doctrine reconnaît plusieurs type de compétence : la compétence matérielle, la compétence territoriale, la compétence temporelle, la compétence personnelle, la compétence déléguée, la compétence exclusive et la compétence partagée.

²²⁹¹ Vedinaş (V.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 10^e édition, 2017, p. 103.

²²⁹² Vedinaş (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 156.

²²⁹³ Les activités administratives représentent les actions par lesquelles se matérialisent les relations des autorités de l'administration publique locale avec les personnes morales de droit public ou privé ayant des attributions au sein de l'unité/subdivision administrative territoriale.

²²⁹⁴ Selon une autre classification, les compétences sont classées en compétence matérielle (« *rationae materiae* » en latin), compétence territoriale (« *rationae loci* » en latin) et compétence temporelle (« *rationae temporis* » en latin), in Ardeleanu (M.), *Drept administrativ. Support de curs (Droit administratif. Support de cursus)*, éd. Universitatea din Bucureşti, 2007, p. 20.

²²⁹⁵ « 19.s) la compétence déléguée représente l'ensemble des attributions définies par la loi et transférés, avec les ressources financières correspondantes, aux autorités de l'administration publique locale par les autorités de l'administration publique centrale afin de les exercer au nom et dans les limites fixées par celles-ci ».

²²⁹⁶ « 20.§) la compétence exclusive représente les attributions, établies par la loi expressément et limitativement, des autorités de l'administration publique locale, pour la réalisation desquelles elles ont le droit de décider et disposent des ressources et des moyens nécessaires ».

²²⁹⁷ « 21.t) la compétence partagée représente les attributions exercées selon la loi par les autorités de l'administration publique locale, ensemble avec d'autres autorités de l'administration publique, établies expressément et restrictivement, avec l'établissement des ressources financières et les limites du droit de décision pour chaque autorité publique ».

Au niveau de l'organisation administrative territoriale, selon l'étendue territoriale, des compétences sont dévolues à deux catégories d'organes :

- les organes de l'administration centrale qui sont compétents au niveau de tout le pays (articles 116 à 119 du Chapitre V intitulé « *L'administration publique* », de la Section I intitulé « *L'administration publique centrale de spécialité* » de la Constitution roumaine) ;
- les organes des collectivités territoriales divisés en deux niveaux, communal et départemental, avec une compétence limitée aux frontières des unités administratives territoriales (articles 120 à 123 du Chapitre V intitulé « *L'administration publique* », de la Section II intitulé « *L'administration publique locale* » de la Constitution roumaine).

La décentralisation trouve tout son sens lorsque les compétences centrales sont transférées à une collectivité locale, avec le budget afférent ou avec la source de financement utile ; ce qui aboutira à une augmentation des recettes budgétaires locales ²²⁹⁸. Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent alors disposer librement. Selon le §5 de l'article 87 du Code administratif du 5 juillet 2019, « *les autorités de l'administration publique locale administrent ou, selon le cas, disposent des ressources financières, ainsi que des biens publics ou privés des unités administratives territoriales, conformément au principe de l'autonomie locale* ».

La décentralisation territoriale suppose la reconnaissance d'une autonomie autant administrative que financière des collectivités locales, qui s'administrent elles-mêmes. Dans ce sens, « *on prévient l'apoplexie du centre et on stimule la circulation sanguine de tout le système administratif. La décentralisation territoriale répond aux besoins de la diversité sociale et politique du pays et aux aspirations d'ordre politique. Donc, la décentralisation territoriale est la construction, sur le plan local, d'une administration différente de celle de l'Etat* » ²²⁹⁹.

En conséquence, pour mieux identifier les réformes à opérer en matière de compétences des collectivités territoriales, doit être réalisé, en premier lieu, un état des lieux des compétences effectivement exercées par les collectivités territoriales (**Section I**), avant de proposer les réformes nécessaires concernant la répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales (**Section II**) et de tirer les conséquences de ces réformes (**Section III**).

²²⁹⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 6.

²²⁹⁹ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 378.

Section I : Les compétences exercées par les collectivités territoriales

En Roumanie, les priorités du processus de décentralisation sont l'amélioration du système des services publics décentralisés, la clarification des compétences aux différents niveaux et structures de l'administration publique, la croissance de l'autonomie financière, la redéfinition des compétences décentralisées et l'augmentation des capacités des procédures nécessaires à leur mise en œuvre ²³⁰⁰.

L'institution, qui a un rôle primordial dans la gestion des ressources financières publiques, est le ministère des Finances publiques. Les finances publiques remplissent leur mission à travers la fonction de distribution et la fonction de contrôle. Les dispositions du §3 de l'article 87 du Code administratif du 5 juillet 2019 l'illustrent : « *les autorités de l'administration publique locale ont le droit de créer et de percevoir des taxes et des impôts locaux, d'élaborer et d'approuver les budgets locaux des unités administratives territoriales* », ou encore, le §1 de l'article 87 (ancien article 9 de la loi n°215 du 23 avril 2001) ²³⁰¹, qui affirme dans le même sens que, « *dans le cadre de la politique économique nationale, les communes, les villes, les municipes (villes chefs-lieux du département) et les départements ont droit à des ressources financières propres, établies, administrées et utilisées par les autorités de l'administration publique locale, afin de mettre en œuvre les compétences et les attributions qui leur reviennent* ».

Les villes, les municipes (les villes les plus importantes et/ou chefs-lieux des départements) et les départements sont des unités administratives territoriales, dans lesquelles l'autonomie locale est exercée et les autorités de l'administration publique locale sont organisées et fonctionnent. Les autorités de l'administration publique locale détiennent trois types de compétences :

- les compétences exclusives, c'est-à-dire les compétences attribuées par la loi aux autorités de l'administration publique locale ²³⁰², dont elles sont les seules responsables. Elles ont le droit de décider et devraient disposer de ressources et de moyens pour remplir ces compétences, en respectant les normes et critères établis par la loi ;

²³⁰⁰ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *Considerații privind procesul de descentralizare în România (Considérations sur le processus de la décentralisation en Roumanie)*, in *Administrație și Management public (Administration et management public)*, 2006, n°7, p. 32.

²³⁰¹ Gârleșteanu (G.), *Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration)*, éd. Universul Juridic, 2011, p. 89.

²³⁰² Pârvu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009, p. 15.

- les compétences déléguées sont les compétences attribuées par la loi aux autorités de l'administration publique locale, afin de les exercer au nom et dans les limites fixées par les autorités publiques centrales. La délégation de ces compétences nécessite également le transfert de ressources financières conséquentes ;

- les compétences partagées sont les compétences exercées par les autorités de l'administration publique communale, ensemble avec d'autres niveaux de l'administration publique, départementaux ou centraux ²³⁰³.

Les compétences de toutes les collectivités territoriales roumaines recouvrent assez classiquement le logement, l'urbanisme, la protection de l'environnement, la gestion des déchets, la santé publique, les infrastructures de transport, l'approvisionnement en eau, la voirie, le patrimoine culturel, l'enseignement, l'ordre public, etc. ²³⁰⁴.

C'est ainsi l'occasion de faire un état de lieu des compétences actuelles des communes (§1), des intercommunalités (§2), des villes (§3), des départements (§4), des compétences régionales (§5) (exercées par les agences de développement régional créées pour attirer des financements européens) et des métropoles (§6). Même si on analyse les ADI, les régions et les métropoles dans ce chapitre concernant les collectivités territoriales, il est important de rappeler que ces structures associatives ne sont pas des unités administratives territoriales. Les unités administratives territoriales de Roumanie sont les communes, les villes, les municipes et les départements.

§1 : Les compétences des communes

La compétence a un caractère juridique, obligatoire et autonome. L'autonomie locale confère aux autorités publiques locales le droit de prendre des initiatives dans tous les domaines, à l'exception de ceux expressément attribués à la compétence d'autres autorités publiques. Le §2 de l'article 36 de l'ancienne loi sur l'administration publique locale n°215 du 23 avril 2001, affirmait que le conseil local exerçait les compétences suivantes :

« a) compétences relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil spécialisé du maire, des institutions et services publics d'intérêt local ainsi que des sociétés commerciales et des régies autonomes d'intérêt local ²³⁰⁵ ;

²³⁰³ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 26.

²³⁰⁴ Kada (N.), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée ?*, PUG, 2010, p. 89.

²³⁰⁵ Dans l'exercice des attributions, affirmées à la lettre a du §2 de l'article 36 de la loi n° 215 du 23 avril 2001, le conseil local :

b) compétences relatives au développement économique, social et environnemental de la commune, de la ville ou de la municipalité ²³⁰⁶ ;

c) compétences relatives à l'administration des domaines public et privé de la commune, de la ville ou de la municipalité ²³⁰⁷ ;

d) compétences liées à la gestion des services fournis aux citoyens ²³⁰⁸ ;

e) compétences liées à la coopération inter-institutionnelle interne et externe » ²³⁰⁹ .

a) approuve le statut de la commune, de la ville ou de la municipalité, ainsi que le règlement régissant l'organisation et le fonctionnement du conseil local ;

b) approuve, conformément à la loi, sur proposition du maire, la création, l'organisation et le fonctionnement de l'appareil spécialisé du maire, des institutions et des services publics d'intérêt local, ainsi que la réorganisation et le fonctionnement des régies autonomes d'intérêt local ;

c) exerce, au nom de l'unité administrative et territoriale, tous les droits et obligations correspondant aux intérêts détenus dans des sociétés commerciales ou des régies autonomes, conformément à la loi.

²³⁰⁶ Dans l'exercice des attributions affirmées à la lettre *b* du §2 de l'article 36 de la loi n° 215 du 23 avril 2001, le conseil local approuve, sur la proposition du maire, le budget local, les transferts de crédits, l'utilisation de la réserve budgétaire et le compte de clôture de l'exercice budgétaire. Il approuve, toujours sur la proposition du maire, la conclusion et/ou la garantie des prêts, ainsi que la passation des dettes publiques locales par l'émission de titres pour le compte de l'unité administrative territoriale, conformément à la loi. Enfin, il établit et approuve les taxes et droits locaux, conformément à la loi, *in* Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 23.

²³⁰⁷ Dans l'exercice des attributions, affirmées à la lettre *c* du §2 de l'article 36 de la loi n° 215 du 23 avril 2001, le conseil local :

a) décide d'administrer, louer ou concéder les biens publics de la commune, de la ville ou de la municipalité, selon le cas, ainsi que les services publics d'intérêt local, conformément à la loi ;

b) décide de vendre, louer ou concéder les biens de la commune, de la ville ou de la municipalité, selon le cas, en vertu de la loi ;

c) approuve, conformément à la loi, les documents d'aménagement du territoire et d'urbanisme des communes ou villes ;

d) attribue ou modifie, conformément à la loi, les noms des rues, des marchés et des objectifs d'intérêt public local.

²³⁰⁸ Dans l'exercice des attributions, affirmées à la lettre *d* du §2, le conseil local :

a) assure, selon ses compétences et conformément à la loi, le cadre nécessaire à la fourniture de services publics d'intérêt local concernant : l'éducation ; les services sociaux pour la protection de l'enfant, des personnes handicapées, des personnes âgées, de la famille et d'autres personnes ou groupes dans le besoin social ; la santé ; la culture ; les jeunes ; le sport ; l'ordre public ; les situations d'urgence ; la protection et restauration de l'environnement ; préserver et restaurer les monuments historiques et architecturaux, les parcs, les jardins publics et les réserves naturelles ; le développement urbain ; les situations de personnes ; les ponts et voies publiques ; les services collectifs d'utilité publique : l'approvisionnement en eau, le gaz naturel, l'assainissement, le chauffage, l'éclairage public et transports publics locaux, selon le cas ; les services d'urgence, de sauvetage et de premiers secours ; les activités d'administration sociale et communautaire ; les logements sociaux et autres logements appartenant à l'unité administrative territoriale ou à son administration ; exploiter, dans l'intérêt de la commune ou ville, les ressources naturelles de l'unité administrative et territoriale ; les autres services publics établis par la loi ;

b) décide d'accorder des primes et d'autres facilités, conformément à la loi, au personnel de santé et au personnel didactique ;

c) soutient, conformément à la loi, l'activité des cultes religieux ;

d) peut demander des informations et des rapports au maire, au maire suppléant et aux responsables des organismes fournissant des services publics et des services publics d'intérêt local ;

e) approuve la construction de logements sociaux, les critères de répartition des logements sociaux et des services publics résidentiels dont il est propriétaire ou administrateur ;

f) peut demander des informations et des rapports spécifiques au maire et aux responsables des organismes fournissant des services publics et des services publics d'intérêt local.

²³⁰⁹ Dans l'exercice des attributions, affirmées à la lettre *e* du §2, le conseil local :

L'article 129 du Code administratif du 5 juillet 2019 régit les compétences du conseil local. Ainsi le §1 affirme que « *le conseil local a l'initiative et décide, dans les conditions prévues par la loi, de toutes les questions d'intérêt local, à l'exception de celles qui sont définies par la loi dans les compétences des autres autorités de l'administration publique locale ou centrale* ». De plus, le §2 de l'article 129 du Code administratif reprend les mêmes compétences du §2 de l'article 36 de l'ancienne loi sur l'administration publique locale n°215 du 23 avril 2001 ²³¹⁰.

Afin de remplir les compétences prévues au §2, le conseil local peut, selon le §11 de l'article 129 du présent Code administratif, demander des informations et des rapports au maire, au maire-adjoint et aux dirigeants des organismes fournissant des services publics et des services publics d'intérêt local.

Ensuite, le §3 de l'article 129 du Code administratif développe les compétences du §2 de la lettre *a* qui sont identiques à celles de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001, à l'exception d'une nouvelle attribution dans la lettre *e* : « *le conseil local décide la création et la réorganisation des établissements, des services publics, entreprises ou régies autonomes, selon la loi* ».

Les §4 et §5 de l'article 129 du Code administratif développent les compétences du §2 lettre *b*, en plus des compétences trouvées dans l'ancienne loi de l'administration publique locale de 2001. Le Code administratif ajoute les compétences suivantes : « *Le conseil local :*

- c) établit et approuve les impôts et taxes locales selon la loi ;*
- d) approuve, sur proposition du maire, la documentation technico-économique relative aux travaux d'investissement d'intérêt local, selon la loi ;*
- e) approuve les stratégies concernant le développement économique, social et environnemental de l'unité administrative et territoriale ;*

a) décide, conformément à la loi, de coopérer ou de s'associer avec des personnes morales roumaines ou étrangères, afin de financer et mener conjointement des actions, travaux, services ou projets communs dans l'intérêt public local ;

b) décide, en vertu de la loi, de jumeler la commune, la ville ou la municipalité avec des unités administratives et territoriales d'autres pays ;

c) décide, en vertu de la loi, de coopérer ou de s'associer avec d'autres unités administratives territoriales du pays ou de l'étranger et de s'affilier à des associations nationales et internationales d'autorités locales d'administration publique, afin de promouvoir des intérêts communs.

²³¹⁰ « *a) compétences relatives à l'unité administrative territoriale, à sa propre organisation, ainsi qu'à l'organisation et au fonctionnement de l'appareil spécialisé du maire, des institutions publiques d'intérêt local et des entreprises et régies autonomes d'intérêt local ;*

b) compétences relatives au développement économique-social et environnemental de la commune, de la ville ou de la municipalité ;

c) compétences relatives à l'administration des domaines public et privé de la commune, de la ville ou de la municipalité ;

d) compétences relatives à la gestion de services d'intérêt local ;

e) compétences relatives à la coopération interinstitutionnelle interne et externe ».

f) assure un environnement favorable à la création et/ou au développement d'entreprises, notamment en valorisant le patrimoine existant, ainsi qu'en effectuant de nouveaux investissements qui contribuent à la réalisation des programmes de développement économique régional et local ;

g) assure la réalisation des travaux et prend les mesures nécessaires pour la mise en œuvre et le respect des dispositions des engagements contractés par la Roumanie en tant qu'État membre de l'Union Européens dans le domaine de la protection de l'environnement et de la gestion de l'eau pour les services fournis aux citoyens ».

Le §6 de l'article 129 du Code administratif développe les compétences du §2 de la lettre *c* qui sont identiques aux compétences développées à la lettre *c* du §2 de l'article 36 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001.

Les §7 et §8 de l'article 129 du Code administratif développent les compétences du §2 lettre *d* qui sont les mêmes que celles développées à la lettre *d* du §2 de l'article 36 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001.

Le §9 de l'article 129 du Code administratif développe les compétences du §2 lettre *e* qui sont identiques aux compétences développées à la lettre *e* du §2 de l'article 36 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001.

On voit donc que les compétences trouvées dans l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale ont été transposées dans le Code administratif du 5 juillet 2019. De plus, parmi les compétences, le conseil local peut attribuer à des personnes physiques, roumaines ou étrangères, ayant des mérites particuliers, le titre de citoyen d'honneur de la commune, de la ville ou du municiple, selon ses propres règles.

En plus des compétences exercées par les communes, il existe aussi des compétences aux niveaux intercommunaux relatives aux projets de développement d'intérêt local ou régional ou concernant la fourniture en commun de certains services publics.

§2 : Les compétences intercommunales

Les réglementations, qui concernent les associations pour le développement intercommunautaire (ADI), se trouvaient dans la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale et dans la loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006. Les compétences intercommunales étaient régies par l'article 11 ²³¹¹ de la loi n°215 du

²³¹¹ Le §1 de cet article affirmait que « deux ou plusieurs unités administratives territoriales ont le droit, dans les limites des compétences de leurs autorités délibérantes et exécutives, de coopérer et de s'associer légalement en

23 avril 2001 concernant l'administration publique locale. De plus, les réglementations des ADI se trouvaient aussi dans l'ancienne loi-cadre sur la décentralisation n°195 du 22 mai 2006, et selon l'article 13, afin d'exercer des compétences en termes d'efficacité, les unités administratives territoriales pouvaient être organisées en associations de développement intercommunautaire²³¹².

Depuis l'adoption du Code administratif, le 5 juillet 2019, les réglementations concernant les associations pour le développement intercommunautaire (ADI) y sont intégrées. Mais, les réglementations concernant les ADI se trouvent aussi dans la loi n°51 du 8 mars 2006 concernant les services communautaire d'utilité publique, la loi n°273 du 29 juin 2006 concernant les finances publiques locales, dans la Décision gouvernementale (HG) n°26 du 30 janvier 2000 concernant les associations et les fondations, dans la Décision gouvernementale (HG) n°855 du 13 août 2008 concernant l'approbation de l'acte constitutif-cadre et du statut des associations de développement intercommunautaire, ayant comme objet les services d'utilité publique, dans l'Ordre du ministre de la justice n°954 du 26 avril 2000 concernant le Règlement pour l'organisation du registre des associations et fondations et dans la loi du contentieux administratif n°554 du 2 décembre 2004. On partage l'idée que ces réglementations constituent un frein au développement des services publics locaux, puisque « *l'intervention du politique dans leurs structures rend l'édifice juridique incapable d'atteindre son but* »²³¹³.

La lettre *c* du §2 de l'article 1 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 donnait une définition aux associations de développement intercommunautaire (ADI)²³¹⁴. Ainsi, selon cette loi, les ADI sont « *les structures de coopération dotées de la personnalité juridique de droit privé, créées dans les conditions de la loi par les unités administratives territoriales, pour la réalisation en commun de projets de développement d'intérêt local ou régional, ou pour la fourniture en commun de certains services publics* »²³¹⁵. La même définition des

créant des associations de développement intercommunautaires dotées de la personnalité juridique, du droit privé et de l'utilité publique ». Ensuite, le §2 affirme que ces associations intercommunales étaient créées « *afin de développer conjointement des projets de développement d'intérêt local ou régional ou de fournir des services publics communs. Les zones métropolitaines et les agglomérations urbaines, constituées avec l'accord exprès des conseils locaux des unités administratives territoriales composantes, ont pour objectif de développer des infrastructures et des objectifs de développement d'intérêt commun* ».

²³¹² Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 26.

²³¹³ Soare (V.-C.), *Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic (Les associations de développement intercommunautaire en Roumanie. Des considérations critiques concernant le régime juridique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°3, p. 82.

²³¹⁴ http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/ADR_Pop_Stanus_Suciu_2007.pdf

²³¹⁵ Jărdianu (C.), *Regiunile metropolitane - o soluție pentru dezvoltarea României (Les régions métropolitaines - une solution pour le développement de la Roumanie)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2015, n°1, vol. 36, p. 86.

associations de développement intercommunautaire (ADI) se trouve dans le §9i de l'article 5 du Code administratif du 5 juillet 2019. Elles y sont définies comme « *les structures de coopération ayant une personnalité juridique, de droit privé et d'utilité publique, créées, conformément à la loi, par les unités administratives et territoriales pour la réalisation conjointe de projets de développement d'intérêt régional ou zonal ou pour la fourniture conjointe de services publics* ». En comparant ces deux définitions, on s'aperçoit que le Code administratif a ajouté que ces structures sont de droit privé et d'utilité publique ; cette dernière reconnaissance permet à l'ADI de bénéficier d'avantages spécifiques et lui confère aussi une légitimité particulière.

Il faut souligner que, dans le débat actuel, ne s'est jamais posé la question de savoir si ces associations doivent devenir des unités administratives territoriales, elles resteront de simples structures de coopération intercommunale, dotées de la personnalité juridique de droit privé ; elles ne sont donc pas des personnes publiques.

Le §5e de l'article 5 du Code administratif du 5 juillet 2019 définit, quant à lui, les agglomérations urbaines, comme étant des associations de développement intercommunautaire (ADI) « *établies sur la base d'un partenariat entre les municipes, autres que celles prévues dans la lettre i* », et que sont « *d'une part, les villes ainsi que les communes rurales situées dans la zone d'influence, d'autre part* ».

Dans la même catégorie, sont incluses les zones métropolitaines, qui sont des associations (de la capitale ou des municipes), avec les unités administratives territoriales de la zone de contiguïté ²³¹⁶. Les zones métropolitaines sont ainsi définies dans le §45qq de l'article 5 du Code administratif du 5 juillet 2019 : « *la zone métropolitaine est une association de développement intercommunautaire établie sur la base d'un partenariat entre la capitale de la Roumanie, les municipes de premier rang ou les municipes chefs-lieux d'un département et les unités administratives et territoriales situées dans leur voisinage* ».

Ainsi, le regroupement de communes peut répondre à deux objectifs très différents :

- la gestion commune de certains services publics locaux (ramassage des ordures ménagères, transports urbains) ou la réalisation d'équipements publics locaux, de manière à mieux répartir les coûts et à profiter des économies d'échelle, spécialement lorsque la forme de coopération intercommunale est relativement souple ou associative ;

²³¹⁶ Stănică (V.), *Dezvoltare comunitară. Suport de curs (Développement communautaire. Support de cours)*, éd. Universitatea « Babeş - Bolyai », 2012, p. 103.

- la conduite collective de projets de développement local (une forme de coopération plus intégrée ou fédérative)²³¹⁷.

Pour la gestion en commun des services publics, le conseil d'administration des associations de développement intercommunautaire (ADI) peut engager un administrateur public, « *poste de direction, pour la gestion des services d'intérêt général faisant l'objet de l'association* », selon le §1 de l'article 245 du Code administratif du 5 juillet 2019. De plus, selon le §3 de l'article 89 du Code administratif du 5 juillet 2019, « *les unités administratives et territoriales coopèrent pour l'organisation et l'exercice d'activités destinées à exécuter les attributions prévues par la loi des autorités de l'administration publique locale, en particulier dans les domaines des activités de contrôle, audit, inspection, urbanisme et aménagement du territoire, cadastral, ainsi que dans tout autres domaines dans lesquels les conseils locaux respectifs décident, en vertu des principes d'efficacité, d'efficience et d'économie* ».

L'ADI est financée par les budgets locaux²³¹⁸, mais également par d'autres ressources, et « *représente un choix pragmatique d'association, d'une part, imposé par certains fonds de développement, et pas nécessairement par un désir sincère de coopération* »²³¹⁹. Ainsi, les associations de développement intercommunautaire sont financées par des contributions provenant des budgets locaux des unités administrativo-territoriales membres, ainsi que d'autres sources, en vertu de la loi.

Le gouvernement soutient l'association des unités administratives territoriales par des programmes nationaux de développement, financés annuellement par le budget de l'État²³²⁰. Les recettes fiscales affectées aux budgets sont généralement régies par des actes normatifs pour l'approbation du budget de l'Etat ou des budgets locaux, ayant une application temporaire, pour un ou plusieurs exercices budgétaires.

À présent, on va analyser les compétences des villes qui sont d'ailleurs presque les mêmes avec les compétences des conseils locaux des communes et des municipales.

§3 : Les compétences des villes

²³¹⁷ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 103.

²³¹⁸ *Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013*, versiunea a XIV-a, Septembrie 2014, (*Le Programme national de développement rural 2007-2013*, XIV^{ème} version, Septembre 2014), p. 68.

²³¹⁹ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 103.

²³²⁰ Viorescu (V.), *Drept administrativ și administrație publică (Droit administratif et administration publique)*, éd. Universității « Ștefan cel Mare » din Suceava, 2006, p. 53.

Les compétences du conseil des villes étaient affirmées dans l'article 36 de la Section 2, intitulée « *les attributions du conseil local* », de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale.

Les réglementations des villes se trouvaient aussi dans l'article 21 de l'ancienne loi n°195 du 22 mai 2006 concernant la décentralisation ; selon ce texte, les autorités de l'administration publique locale au niveau des communes et des villes exerçaient « *des compétences exclusives en ce qui concerne :*

- a) l'administration des domaines public et privé de la commune ou de la ville ;*
- b) l'administration des infrastructures de transport routier d'intérêt local ;*
- c) l'administration d'institutions culturelles d'intérêt local ;*
- d) l'administration des installations sanitaires publiques d'intérêt local ;*
- e) l'aménagement du territoire et urbanisme ;*
- f) l'alimentation en eau ;*
- g) l'assainissement et traitement des eaux usées ;*
- h) l'éclairage public ;*
- i) l'assainissement ;*
- j) les services d'assistance sociale de base pour la protection de l'enfant et des personnes âgées ;*
- k) les services d'assistance sociale primaires et spécialisés pour les victimes de violence domestique ;*
- l) le transport public local de passagers ;*
- m) et les autres compétences établies par la loi ».*

Selon le §1 de l'article 636 du Code administratif du 5 juillet 2019, la ville, en tant qu'unité administrative et territoriale de base, a deux composantes :

a) la composante territoriale - la zone urbaine (« *intravilan* » en roumain), qui représente la superficie des terres occupées ou destinées à des constructions et à des aménagements (habitation, socioculturel, industriel, stockage, production, circulation, loisirs, commerce) et une zone extra-urbaine (« *extravilan* » en roumain) qui représente le reste du territoire administratif de la ville ;

b) la composante démographique socio-économique, qui consiste dans les groupes de population et les activités économiques, sociales et politico-administratives qui se déroulent sur le territoire de la localité.

L'article 129 du Code administratif du 5 juillet 2019 régit les compétences du conseil local. Il faut souligner que par « conseil local » s'entend : le conseil des communes, le conseil des villes ou le conseil des municipes/municipes.

En plus des compétences, régies par l'article 129 du Code administratif, les conseils de villes ont d'autres compétences que la loi leur donnent. En général, en plus des compétences développées dans la partie sur les compétences conseils des communes, les autorités locales du niveau des villes exercent des compétences exclusives sur la gestion des domaines public et privé de la ville, la gestion de l'infrastructure du transport routier de la ville, l'administration des institutions culturelles de la ville, l'administration des établissements de santé publique de la ville, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, l'informatisation de l'administration locale, la dématérialisation de l'administration locale, etc.

C'est l'occasion de se pencher sur les compétences du conseil départemental. Les compétences de celui-ci, qui est l'autorité de l'administration publique locale pour la coordination de l'activité des conseils communaux, des villes et municipes, sont exercées en vue de fournir les services publics d'intérêt départemental.

§4 : Les compétences des départements

L'article 6 de la loi n°215 du 23 avril 2001 précisait que « *les rapports entre l'administration publique départementale et locale ont comme fondement les principes de l'autonomie, de la légalité, de la responsabilité, de la coopération et de la solidarité dans la solution des problèmes locaux* »²³²¹. En ce qui concerne la prestation de services, l'Ordonnance gouvernementale n°26 du 9 juin 1997 marque la mise en place des premières composantes décentralisées fournissant des services publics départementaux²³²². De plus, le §3 de l'article 12 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale affirmait que « *les conseils départementaux peuvent initier et dérouler des programmes de développement départemental, financés par le budget local du département et pourvus séparément au sein de celui-ci* ».

Dans les §1, 2, 3, 4, et 5 de l'article 91 de la loi n°215 du 23 avril 2001, se trouvaient les compétences du conseil départemental regroupées en six catégories :

²³²¹ Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. Tritonic, 2004, p. 140.

²³²² Magheru (M.), *Descentralizarea sistemului de protecție socială în România (La décentralisation du système de protection sociale en Roumanie)*, éd. UNICEF-România, 2010, p. 1.

- a) des compétences concernant l'organisation et le fonctionnement de l'appareil spécialisé ²³²³ du conseil départemental, des institutions et services publics d'intérêt départemental et des sociétés commerciales et régies autonomes d'intérêt départemental ²³²⁴;
- b) des compétences concernant le développement socio-économique du département ²³²⁵;
- c) des compétences concernant la gestion du patrimoine du département ²³²⁶;
- d) des compétences concernant la gestion des services publics d'intérêt départemental ²³²⁷;

²³²³ Selon le §7g de l'article 5 du Titre II du Code administratif du 5 juillet 2019, l'appareil spécialisé du maire et du conseil départemental sont tous les bureaux fonctionnels, sans personnalité juridique, du niveau de l'unité/subdivision administrative territoriale, ainsi que le secrétaire général de l'unité/de la subdivision administrative territoriale ;

²³²⁴ En ce qui concerne la première catégorie, le §2 de l'article 91 de ladite loi affirme que, dans l'exercice des compétences de la lettre *a* du §1, le conseil départemental :

- a) choisit parmi les conseillers du département, deux vice-présidents ;
- b) décide de la création ou de la réorganisation d'institutions publiques, de services publics et de sociétés commerciales, ainsi que de la réorganisation des régions autonomes d'intérêt départemental, conformément à la loi ;
- c) approuve les règlements pour l'organisation et le fonctionnement du conseil départemental, l'organigramme, le statut des fonctions, le règlement d'organisation et le fonctionnement de l'appareil spécialisé, ainsi que des institutions et services publics d'intérêt départemental et des sociétés commerciales et des régions autonomes d'intérêt départemental ;
- d) exerce, au nom du département, tous les droits et obligations correspondant aux intérêts détenus dans des sociétés commerciales ou des registres autonomes, conformément à la loi ;
- e) nomme, sanctionne et ordonne la suspension, la modification et la cessation des relations de service ou, selon le cas, des relations de travail, conformément à la loi, pour les responsables des institutions et les services publics d'intérêt départemental.

²³²⁵ Dans l'exercice des compétences affirmées à la lettre *b* du §1 de la ladite loi, le conseil départemental :

- a) approuve, sur proposition du président du conseil départemental, le budget propre du département, les virements de crédits, l'utilisation de la réserve budgétaire et le compte de clôture de l'exercice ;
- b) approuve, sur proposition du président du conseil départemental, la souscription et/ou la garantie d'emprunts, ainsi que la souscription de dettes publiques locales par émission de valeurs mobilières au nom du département, conformément à la loi ;
- c) établit les taxes et redevances de département, conformément à la loi ;
- d) adopte des stratégies, prévisions et programmes pour le développement économique, social et environnemental du département, sur la base des propositions reçues des conseils locaux ; approuve et prend, en coopération avec les autorités de l'administration publique communale et des villes, les mesures nécessaires, y compris financières, pour leur mise en œuvre ;
- e) établit, sur la base de l'avis des conseils locaux des unités administratives et territoriales concernées, les projets d'organisation et d'aménagement du territoire des départements, ainsi que de développement urbain général de ceux-ci ainsi que des unités administratives territoriales qui le constituent ; cherche à les mettre en œuvre, en coopération avec les autorités de l'administration publique locale, de ville ou municipale concernées ;
- f) approuve la documentation technico-économique pour les travaux d'investissement d'intérêt départemental, dans les limites et conformément à la loi.

²³²⁶ Dans l'exercice des compétences affirmées à la lettre *c* du §1 de la ladite loi, le conseil départemental :

- a) décide l'administration, la concession ou la location des biens publics du département, selon le cas, ainsi que les services publics d'intérêt départemental, conformément à la loi ;
- b) décide de vendre, la concession ou la location de la propriété privée département, selon le cas, en vertu de la loi ;
- c) attribue, en vertu de la loi, les noms des objectifs d'intérêt départemental.

²³²⁷ Dans l'exercice des compétences, affirmées à la lettre *d* du §1 de la ladite loi, le conseil départemental :

- a) assure, selon ses compétences et conformément à la loi, le cadre nécessaire à la fourniture de services publics d'intérêt départemental concernant : l'éducation ; les services sociaux pour la protection de l'enfant, des personnes handicapées, des personnes âgées, de la famille et d'autres personnes ou groupes dans le besoin

- e) des compétences concernant la coopération inter-institutionnelle²³²⁸;
- f) d'autres compétences prévues par la loi²³²⁹.

Les mêmes compétences évoquées *supra* sont reprises actuellement à l'article 173 du Code administratif du 5 juillet 2019. De plus, en ce qui concerne les compétences développées à la lettre *a* de la dernière catégorie développée, ne trouve pas sa consécration dans le Code administratif, cette compétence consistant à : « *e) nommer, sanctionner et ordonner la suspension, la modification et la cessation des relations de service ou, selon le cas, des relations de travail, conformément à la loi, pour les responsables des institutions et les services publics d'intérêt départemental* ».

Ensuite, dans l'exercice des compétences affirmées à la lettre *b* du §1 de l'article 173, les compétences sont identiques avec les compétences de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 de l'administration publique locale, de même pour les compétences affirmées à la lettre *c*.

Quant aux compétences concernant la gestion des services publics d'intérêt départemental, prévues à la lettre *d* du §1 de l'article 173 du Code administratif, on ne trouve que les compétences suivantes de l'ancienne loi sur l'administration publique locale comme : soutient, conformément à la loi, l'activité des cultes religieux ; émet les avis, accords et autorisations, conformément à la loi ; fournit une assistance technique dans des domaines spécifiques, conformément à la loi, aux unités administratives et territoriales du département, à leur demande, selon le §6 de l'article 173 du Code administratif.

En plus, le §5 de l'article 173 du Code administratif ajoute des compétences concernant le tourisme, le développement rural ainsi que le développement économique.

(social) ; la santé ; la culture ; la jeunesse ; le sport ; l'ordre public ; les situations d'urgence ; la protection et restauration de l'environnement ; préserver, restaurer et capitaliser les monuments historiques et architecturaux, les parcs, les jardins publics et les réserves naturelles ; situation (du nombre) de la population ; les ponts et voies publiques ; les services communautaires d'utilité publique d'intérêt départemental, ainsi que la fourniture de gaz méthane ; autres services publics établis par la loi ;

- b) soutient, conformément à la loi, l'activité des cultes religieux ;
- c) émet les avis, accords et autorisations donnés en vertu de sa compétence par la loi ;
- d) fournit des services de conseil dans des domaines spécifiques, conformément à la loi, aux unités administratives et territoriales du département, et à leur demande.

²³²⁸ Dans l'exercice des compétences, affirmées à la lettre *e* du §1 de la ladite loi, le conseil départemental :

- a) décide, aux termes de la loi, de coopérer ou de s'associer avec des personnes morales roumaines ou étrangères, y compris des partenaires de la société civile, afin de financer et de mener conjointement des actions, travaux, services ou projets d'intérêt départemental ;
- b) décide, conformément à la loi, le jumelage du département avec des unités administratives et territoriales d'autres pays ;
- c) décide, en vertu de la loi, de coopérer ou de s'associer avec d'autres unités administratives et territoriales du pays ou de l'étranger et de s'affilier à des associations nationales et internationales d'autorités administratives locales, afin de promouvoir des intérêts communs.

²³²⁹ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 391.

Finalement, en ce qui concerne les compétences prévues à la lettre *e* du §1 de l'article 173 du Code administratif, elles sont identiques à celles la lettre *e* du §1 de l'article 91 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale.

Concernant l'administration des domaines public et privé des unités administratives et territoriales, on lit, dans l'article 108 du Code administratif du 5 juillet 2019, que « *les conseils locaux et les conseils départementaux décident, dans les conditions prévues à la partie V du présent code, que les biens appartenant au domaine public ou privé, local ou départemental, selon le cas, peuvent être :*

a) donnés dans l'administration d'institutions publiques et de régies autonomes subordonnées à l'unité administrative et territoriale à laquelle elles appartiennent ;

b) concédés ;

c) loués ;

d) donnés gratuitement aux institutions d'utilité publique ;

e) capitalisés par d'autres moyens prévus par la loi ».

Les organes centraux et départementaux ont le droit d'organiser l'activité des organes locaux, de les guider, d'exercer le contrôle général sur diverses activités à caractère économique-financier, juridique, culturel, et de solliciter l'annulation des actes illégaux ²³³⁰. Les conseils locaux et départementaux peuvent investir, selon le §1 de l'article 90 du Code administratif (ancien article 17 de la loi n°215 du 23 avril 2001), de l'argent et des biens, dans l'intérêt des collectivités locales qu'ils représentent, dans la création, le fonctionnement et le développement d'organismes fournissant des services publics et d'utilité publique, présentant un intérêt pour les départements, les villes ou les communes.

Une compétence, qui nécessite l'approbation du statut de l'unité administrative territoriale, se trouve dans le §1 de l'article 104 du Code administratif du 5 juillet 2019, qui affirme que « *le conseil local, respectivement le conseil départemental, approuve le statut de l'unité administrative et territoriale par une décision pouvant être modifiée et complétée... ».*

Bien que les régions de développement deviennent de plus en plus importantes dans le domaine du développement régional, ces régions n'ont pas de statut administratif, elles n'ont pas de conseil législatif, ni d'organe exécutif. C'est ainsi l'occasion de faire un état des lieux sur les compétences des régions de développement de la Roumanie qui correspondent aux divisions de niveau NUTS-II dans l'UE.

²³³⁰ Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), *op. cit.*, p. 135.

§5 : Les compétences régionales

Les régions de développement ont été créées en vertu de la loi n°151 du 15 juillet 1998 concernant le développement régional ; elles ne sont pas des unités administratives territoriales et n'ont pas de la personnalité juridique²³³¹.

En 2004, a été adoptée une nouvelle loi, n°315 du 28 juin 2004, sur le développement régional²³³². En vertu de cette loi, la région est le cadre de mise en œuvre de l'évaluation des politiques de développement régional, ainsi que de la collecte de données statistiques spécifiques. Celle-ci est constituée par l'association volontaire des départements voisins, sans être une unité administrative territoriale et sans avoir la personnalité juridique.

Selon l'article 7 de la loi n°315 du 28 juin 2004, le Conseil de développement régional, qui est l'organe régional délibérant sans personnalité juridique, détient les compétences principales suivantes :

- « a) analyse et approuve la stratégie et les programmes de développement régional ;*
- b) soutient l'élaboration du plan de développement national ;*
- c) approuve les projets de développement régional sélectionnés au niveau régional conformément aux critères, aux priorités et à la méthodologie élaborés par l'institution nationale ayant des attributions dans le domaine du développement régional, conjointement avec les organismes régionaux spécialisés ;*
- d) soumet au Conseil national de développement régional, en vue de l'approbation du financement, le portefeuille de projets proposé pour lequel une procédure de sélection est appliquée au niveau national ;*
- e) approuve les critères, les priorités, l'allocation et la destination des ressources du Fonds de développement régional ;*

²³³¹ Actuellement, les régions sont établies sur la base du système existant au niveau communautaire, à savoir le système de classification des unités territoriales NUTS, étant des régions de niveau NUTS II. Aujourd'hui, la Roumanie compte huit régions de développement.

²³³² Selon l'article 3 de la loi n°315 du 28 juin 2004, les principaux objectifs de la politique de développement régional en Roumanie sont :

- « a) réduire les déséquilibres régionaux existants en stimulant un développement équilibré, en comblant les retards économiques et sociaux dans les zones moins développées, en raison de conditions historiques, géographiques, économiques, sociales et politiques, et en prévenant de nouveaux déséquilibres ;*
- b) relier les politiques sectorielles gouvernementales au niveau des régions en stimulant les initiatives et en capitalisant sur les ressources locales et régionales, en vue d'un développement économique et social durable et de leur développement culturel ;*
- c) stimuler la coopération transfrontalière interrégionale, interne et internationale, y compris au sein des eurorégions, ainsi que la participation des régions de développement aux structures et organisations européennes qui favorisent leur développement économique, social et institutionnel, afin de réaliser des projets d'intérêt commun, découlant des accords internationaux auxquels la Roumanie est partie ».*

f) soumet au Conseil national du développement régional des propositions d'allocation de ressources au Fonds de développement régional ;

g) cherche à utiliser les fonds alloués par le Fonds national de développement régional ;

h) propose au Conseil national du développement régional le montant des contributions annuelles, dans la limite des montants approuvés par les budgets départementaux, respectivement de la municipe de Bucarest, selon le cas, alloués au Fonds de développement régional pour financer les objectifs des politiques régionales, leur destination et les délais de paiement ;

i) attire d'autres contributions financières locales et régionales pour atteindre les objectifs régionaux ; les ressources sont les revenus du Fonds de développement régional ;

j) approuve les rapports d'activité semestriels établis par les agences de développement régional ;

k) coordonne et soutient le développement de partenariats régionaux ;

l) élabore et approuve ses propres règles de fonctionnement conformément au règlement-cadre pour l'organisation et le fonctionnement des conseils de développement régional ;

m) approuve les accords, conventions, accords, protocoles et autres documents similaires conclus par l'Agence pour le développement régional avec des tiers dans le même domaine d'activité, y compris des institutions similaires au sein de l'Union européenne, et en informe le Conseil national de développement régional ;

n) approuve l'organisation et le statut de fonctionnement de l'Agence de développement régional, ainsi que son organigramme ;

o) coordonne la couverture médiatique régionale des politiques et objectifs de développement régional, des programmes régionaux financés par l'Union européenne, ainsi que l'utilisation régionale des fonds, en veillant à la transparence et à une information juste, rapide et opportune des citoyens, en particulier des entrepreneurs »²³³³.

Dans chaque région de développement, il existe une agence de développement régional (ADR), qui est un organisme non gouvernemental, à but non lucratif et d'utilité publique, doté de la personnalité juridique et fonctionnant dans le domaine du développement régional. Les 8 agences régionales sont : ADR Nord Est²³³⁴, ADR 2 Sud Est²³³⁵, ADR 3 Sud-Muntenia²³³⁶,

²³³³ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/53040>, consulté le 08 mars 2020.

²³³⁴ <http://www.adrnordest.ro/>

²³³⁵ <http://www.adrse.ro/>

ADR 4 Sud-Vest Oltenia ²³³⁷, ADR 5 Vest ²³³⁸, ADR 6 Nord-Vest ²³³⁹, ADR 7 Centru ²³⁴⁰, ADR 8 București-Ilfov ²³⁴¹.

Selon l'article 9 de la loi n°315 du 28 juin 2004 concernant le développement régional, l'Agence de développement régional détient les compétences suivantes :

« a) élaborer et proposer au conseil de développement régional l'approbation, la stratégie, les programmes et le plan de développement régional et des plans de gestion des fonds ;

b) assurer la mise en œuvre des programmes et plans de développement régional pour la gestion des fonds conformément aux décisions adoptées par le Conseil de développement régional avec la législation en vigueur, et être responsable de leur mise en œuvre ;

c) solliciter l'institution nationale chargée des fonds de développement régional des sommes d'argent nécessaires, pour financer des projets de développement approuvés ;

d) collaborer avec le Conseil de développement régional pour attirer les ressources en vue de remplir ses tâches ;

e) assurer la gestion technique et financière du Fonds pour le développement régional, afin d'atteindre les objectifs des programmes de développement régional ;

f) répondre devant le conseil de développement régional, l'institution/les institutions nationales avec lesquelles elle a conclu des contrats, et devant les autorités habilitées par la loi, de la bonne gestion des fonds confiés ;

g) soumettre à l'approbation du Conseil de développement régional : des projets sélectionnés dans les programmes de développement régional sur la base des priorités, les critères et la méthodologie mis au point par l'institution nationale, responsable du développement régional, avec les organismes régionaux spécialisés ; les appels d'offres, organisés dans chaque région pour déterminer les projets soumis à l'approbation du Conseil pour le développement régional ; les appels d'offres des projets organisés au niveau national et dont l'approbation est soumise au Conseil de développement régional et approuvé par le Conseil national pour le développement régional ;

h) fournir et répondre en fonction des contrats conclus avec les institutions nationales, à la mise en œuvre, le suivi technique et financier et le contrôle de la mise en œuvre des projets financés par l'Union européenne dans les programmes de développement régional

²³³⁶ <https://www.adrmuntenia.ro/>

²³³⁷ <https://www.adroltenia.ro/>

²³³⁸ <https://adrvest.ro/>

²³³⁹ <http://www.nord-vest.ro/>

²³⁴⁰ <http://www.adrcentru.ro/>

²³⁴¹ <http://www.adrbi.ro/>

et/ou, le cas échéant, des projets dans le cadre des programmes nationaux mis en œuvre au niveau régional par l'agence de développement régional ; pour les attributions déléguées aux organismes de développement régional par des institutions dans l'administration publique centrale et locale, le suivi et le contrôle de ces activités sont effectués par l'institution qui a délégué ces tâches ;

i) conclure des rapports trimestriels et le rapport annuel d'exécution sur les activités menées en vertu de contrats avec l'institution nationale en charge du développement régional ;

j) mettre en évidence les progrès et les difficultés de mise en œuvre et l'impact des programmes/projets de développement régional et proposer des mesures d'amélioration ; les rapports doivent être approuvés au préalable par le Conseil de développement régional et transmis à l'institution nationale chargée du développement régional ;

k) effectuer et fournir en s'appuyant sur les contrats, la publicité de programmes et projets régionaux de développement régional ;

l) organiser et développer avec le soutien et sous la coordination du conseil pour le développement régional, les partenariats régionaux, et promouvoir au niveau régional les politiques et pratiques de l'UE, ainsi que les principes qui sous-tendent les politiques de développement régional ;

m) identifier et promouvoir, en partenariat, des projets de coopération intra-régionales et locales ; promouvoir, avec le soutien pour le conseil de développement régional, la région et attirer les investissements étrangers ; établir des collaborations avec des organisations et institutions de l'Union européenne et participer à la mise en œuvre des projets internationaux avec le niveau régional et local ;

n) élaborer les propositions annuelles des budgets propres des recettes et des dépenses pour les travaux en vertu de cette loi et les soumettre à l'approbation du Conseil de développement régional ;

o) assurer, grâce à une capacité d'audit interne propre, le travail indépendant et les objectifs, en donnant l'assurance et le conseil à l'Agence de gestion pour la bonne gestion des recettes et des dépenses, le perfectionnement des activités de l'Agence, en aidant à atteindre les objectifs grâce à une approche systématique et méthodique qui permet d'évaluer et d'améliorer l'efficacité et l'efficacé du système de gestion fondé sur l'analyse des risques, de contrôle et de gestion ;

p) entrer et soumettre à l'approbation du Conseil de développement régional, des contrats, des conventions, des accords et des protocoles et autres documents similaires

conclus avec des tiers dans le domaine spécifique de l'activité, y compris des institutions similaires au sein de l'Union européenne ;

q) remplir les obligations contractuelles et être responsable de leur réalisation conformément aux critères et indicateurs de performance établis dans les contrats conclus à cette fin ;

r) assurer, à travers le personnel spécialisé, le secrétariat du Conseil de développement régional ;

s) participer à des structures partenaires nationales, à des comités et sous-comités nationaux, ainsi qu'à des groupes de travail organisés par les institutions nationales responsables de la gestion et de la gestion des programmes financés par l'Union européenne ;

t) élaborer son propre statut d'organisation et de fonctionnement et le soumettre à l'approbation du Conseil de développement régional ;

u) s'employer à élaborer en partenariat le Plan de développement national ;

v) assurer, avec les organismes régionaux spécialisés, la collecte et la centralisation des données au niveau régional sur l'utilisation des fonds non remboursables alloués à la région aux fins de la mise en œuvre des programmes de développement régional »²³⁴².

Actuellement, le rôle de décision des Agences de Développement Régional doit être renforcé, en conférant un statut juridique aux politiques de développement régional. Ainsi, pour la période financière 2014-2020, il est indiqué que les ADR (Agences de Développement Régional) sont devenues des organes de gestion pour les programmes opérationnels régionaux, tels que le Programme opérationnel régional ou le POSDRU (Programme Opérationnel Sectoriel Développement des ressources humaines « *Programul Operational Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane* », en roumain).

Le « métropolisme » est le processus qui commence à partir des communautés locales, qui ont décidé de coopérer pour obtenir plus d'avantages, spécialement financiers. Chaque métropole régionale a une double responsabilité territoriale et l'émergence des zones métropolitaines est le résultat d'un processus du bas vers le haut²³⁴³ ; c'est ainsi, l'occasion de découvrir les compétences des métropoles.

²³⁴² <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/53040>, consulté le 08 mars 2020.

²³⁴³ Jărdianu (C.), *Regiunile metropolitane - o soluție pentru dezvoltarea României (Les régions métropolitaines - une solution pour le développement de la Roumanie)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2015, n°1, vol. 36, p. 87.

§6 : Les compétences des métropoles

La décentralisation vise à sensibiliser et à impliquer davantage les collectivités locales dans la gestion des problèmes régionaux et locaux, afin d'améliorer le lien entre les politiques nationales et les responsabilités locales, l'efficacité de la fourniture de services publics et les performances financières, et fournir un cadre plus approprié pour répondre aux besoins locaux.

Les compétences des métropoles sont régies par la loi n°351 du 6 juillet 2001 concernant l'approbation du projet de planification du territoire national. En premier lieu, il s'agit de compétences territoriales (éducation, santé, culture, fonctions administratives), et, en second lieu, il s'agit de son rôle principal, la mise en place du partenariat de la métropole avec l'extérieur.

Dans la première annexe de la loi n°351 du 6 juillet 2001 concernant l'approbation du projet de planification du territoire national, la métropole est définie en 15 points ; et, dans le point 13, la métropole est définie comme « *le périmètre délimité sur le territoire administratif d'une municipale ou d'une zone métropolitaine où certaines facilités fiscales sont proposées, afin de favoriser le développement économique en attirant les investissements* »²³⁴⁴.

Dans le Code administratif du 5 juillet 2019, on trouve la définition d'aire métropolitaine au §45qq de l'article 5 et au §2 de l'article 89, où on lit que « *les zones métropolitaines et les agglomérations urbaines constituées avec l'accord exprès des conseils locaux des unités administratives territoriales, qui ont pour objet de développer les infrastructures et les objectifs de développement d'intérêt commun* ».

Une compétence importante est évoquée à l'article 8 de la loi n°351 du 6 juillet 2001 concernant l'approbation du projet de planification du territoire national, où on voit que la métropole adopte le programme de développement de la zone où elle est établie avec l'approbation des conseils locaux et après consultation de la population. De plus, selon l'article 7 de ladite loi, l'association d'une zone métropolitaine contribue au renforcement des complémentarités entre les unités administratives territoriales et les décideurs intéressés par le développement du territoire. Ainsi, le but de la création d'une zone métropolitaine est de développer des relations de coopération dans plusieurs domaines sur un même territoire. Selon l'article 13 de la loi n°351 du 6 juillet 2001, concernant l'approbation du projet de planification du territoire national, dans les zones métropolitaines, certaines facilités fiscales

²³⁴⁴ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/29780>, consulté le 08 mars 2020.

sont proposées, afin de favoriser le développement économique, et ce, en attirant des investissements de capitaux étrangers ou nationaux.

La répartition actuelle des charges administratives entre les localités (communes, villes, municipales et métropoles) et le département est, en principe, juste et adaptée aux besoins du pays. Les conseils départementaux n'ont pas une très bonne coordination des zones métropolitaines, et le cadre juridique actuel est extrêmement mal développé. Créées de manière volontaire, les associations métropolitaines n'impliquent pas nécessairement de grandes obligations²³⁴⁵.

Les zones métropolitaines fonctionnent comme des entités indépendantes, sans personnalité juridique, sur un périmètre allant au-delà des limites des unités administrativo-territoriales, mais établies d'un commun accord avec les autorités de l'administration publique locale. Le programme de développement de la zone métropolitaine est adopté avec l'accord des conseils locaux et après la consultation des habitants de cette zone²³⁴⁶.

Selon le territoire pour lequel ils sont développés, les projets de planification du territoire zonal peuvent être régional, interdépartemental, intervilles, intercommunal, périurbain, métropolitain (qui concernent les municipales - chefs lieux des départements - du 1^{er} rang) et frontalier. Ces projets définissent le cadre de conduite des activités économiques et sociales, conformément à la planification du territoire supérieur²³⁴⁷. Les compétences des communes, villes et municipales ne doivent pas être réduites en faveur des départements ou des éventuelles futures régions. Ainsi, il faut conserver le système actuel, tout en poursuivant le processus de transfert des compétences du niveau central au niveau local, dans tous les cas où cette décentralisation correspond aux besoins du citoyen²³⁴⁸. Ainsi, la métropolisation est un processus qui, du point de vue de l'organisation fonctionnelle, reconfigure l'espace²³⁴⁹. En fait, l'ensemble du processus de développement métropolitain prévoit un facteur d'intégration spatiale, qui permet le développement uniforme des collectivités territoriales, et pas un changement de leurs frontières, mais une redéfinition des domaines de coopération et une intégration rapide dans les réseaux de développement européen. Les zones métropolitaines

²³⁴⁵ Jărdianu (C.), *op. cit.*, p. 96.

²³⁴⁶ Vasilescu (B.), *op. cit.*, p. 231.

²³⁴⁷ Agenția pentru dezvoltare regională Centru (Agence de développement régional Centre), *Sistemul de așezări la nivelul Regiunii Centru în contextul dezvoltării policentrice (Le système d'établissements humains au niveau de la Région-centre dans le contexte du développement polycentrique)*, éd. ADR-Centru, 2010, p. 12.

²³⁴⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 206.

²³⁴⁹ Dumitrică (C.-D.), *Zona metropolitană ca răspuns reflex la guvernarea multinivel și deciziile publice naționale derivate (La zone métropolitaine comme une réponse réflexe à la gouvernance à multiniveaux et aux décisions publiques nationales dérivées)*, in *Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée)*, 2013, n°6, vol. XX (583), p. 100.

peuvent être utilisées comme des instruments dans la réalisation du développement régional
2350 .

Si, dans la Section I, a été exposé un état des lieux des compétences exercées par les différents niveaux de collectivités locales (communes, villes, départements), mais aussi des associations intercommunales, des métropoles et régionales, il convient, à présent, de proposer des réformes sur la répartition de nouvelles compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

²³⁵⁰ Jardianu (C.), *op. cit.*, p. 85.

Section II : La répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales (propositions de réforme)

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est le fondement d'une décentralisation avancée. De toute façon, chaque répartition ou transfert de compétences doit s'accompagner d'une compensation financière.

Le Gouvernement roumain continue de jouer un rôle majeur dans la gestion locale, à travers ses responsabilités fonctionnelles et le contrôle de l'accès au financement de l'investissement par le biais du pouvoir légal sur le travail des autorités locales ²³⁵¹. Le manque de ressources financières, au moment du transfert des compétences du centre vers les collectivités territoriales « *rendrait les collectivités territoriales incapables de répondre aux besoins de leurs membres, ce qui conduirait à l'échec de la décentralisation territoriale* » ²³⁵².

Ainsi, la question sur la répartition de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales constitue la pierre angulaire de la reconstruction et du renforcement des collectivités territoriales. La Roumanie a besoin d'une réforme administrative urgente au niveau local, parce que l'administration publique des petites collectivités territoriales suppose l'exercice de trop grandes compétences par rapport aux possibilités budgétaires dont elles disposent, ce qui fait que les services publics ²³⁵³ des collectivités publiques locales sont d'un niveau moyen ²³⁵⁴.

La bonne répartition des compétences aboutira à un développement régional, à un renforcement de l'intercommunalité et à l'amélioration de la transparence et de la gestion des collectivités territoriales.

Malheureusement, à la différence des autres Etats européens, la Roumanie n'a pas connu une vraie décentralisation jusqu'à présent, et le transfert des compétences a visé en général la protection de l'enfant, l'assistance sociale, la santé, l'éducation, la jeunesse, la police locale et l'agriculture ²³⁵⁵.

²³⁵¹ Viorescu (V.), Drept administrativ și administrație publică (Droit administratif et administration publique), éd. Universității « Ștefan cel Mare » din Suceava, 2006, p. 44.

²³⁵² Dogariu (E.), *Studiu privind autonomia financiară locală în România (Étude sur l'autonomie financière locale en Roumanie)*, in *Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée)*, tome XVII, 2010, n°6, vol. 547, p. 66.

²³⁵³ Exemple des services publics : sécurité sociale, santé, enseignement, réseau de transport, réseau de communication, internet, réseau d'électricité, réseau d'eau, réseau d'assainissement, réseau de gaz, etc.

²³⁵⁴ Soare (V.-C.), *Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic (Les associations de développement intercommunautaire en Roumanie. Des considérations critiques concernant le régime juridique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°3, p. 72.

²³⁵⁵ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 65.

Par la décentralisation territoriale, s'entend la construction sur le plan local d'une administration autonome face à l'administration centrale. Les autorités de l'administration publique locale, qui fournissent des services publics d'intérêt local, sont les communes, les conseils locaux, les villes, les conseils des villes et les conseils départementaux ²³⁵⁶.

La décentralisation des services publics des autorités centrales (ministères, départements, direction générale) implique de se demander quels services publics sont concernés, quel domaine ne doit pas nécessairement être organisé au niveau local, quels sont les services publics qui présentent de l'importance pour les collectivités territoriales, et dans quelle mesure, ces services peuvent-ils vraiment résoudre les problèmes locaux sans l'intervention du centre. De plus, on se demande quels sont les critères de l'Etat dans l'attribution des compétences aux collectivités territoriales (§1). Ensuite, seront formulées des propositions de nouveaux transferts de compétences (§2). Sachant qu'incidemment se pose la question de savoir s'il y a une véritable transparence dans ce processus de transfert des compétences, qui représente l'une des conditions d'un régime démocratique, comme c'est le cas de l'Etat roumain selon la Constitution de 1991, depuis donc la chute du communisme. À toutes ces questions, on essaiera de répondre dans les paragraphes suivants en essayant aussi de redéfinir, de manière résumée et synthétique, les compétences des collectivités territoriales (§3).

§1 : Les critères d'attribution des compétences

Actuellement, le partage des compétences entre l'État et les différents échelons des collectivités territoriales se caractérise par un enchevêtrement et des redondances qui nuisent à la transparence et à l'efficacité de l'action publique, et contribuent à la déresponsabilisation de tous les acteurs. De plus, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales engendrent des processus déséquilibrés, et tout cela à cause d'une législation mal rédigée. Ainsi, comme l'illustre fort bien Madame le Professeur Virginia Vedinaș, le processus de législation ignore les normes de technique législative (la loi n°24 du 31 mars 2000 concernant les normes de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs), et surtout « *le rôle constitutionnel des autorités publiques investies des attributions*

²³⁵⁶ Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. Tritonic, 2004, p. 137.

législatives » ; ce qui contrevient à l'idée de stabilité et conduit à l'impossibilité d'un système juridique prédictible ²³⁵⁷.

Les représentants de l'administration publique locale assument la responsabilité de la prise des services décentralisés sur la base d'un mécanisme de négociation et de consultation entre l'administration centrale et les structures associatives de l'administration publique locale, avec l'objectif d'adapter les modalités de transfert des services d'intérêt communautaire à leurs sources de financement ²³⁵⁸. La décentralisation fiscale est la mesure selon laquelle le citoyen bénéficie, localement et à travers la décision locale, des impôts, taxes et contributions qu'il paie, de sorte que les biens et services publics sont adaptés à ses besoins particuliers ²³⁵⁹. La réforme de l'administration publique par la décentralisation territoriale suppose la poursuite du processus de décentralisation par le transfert des compétences et des responsabilités administratives et financières des autorités de l'administration publique centrale aux autorités de l'administration publique locale ²³⁶⁰.

Les tâches, compétences et responsabilités des collectivités territoriales devraient analyser et présenter le rôle de celles-ci. Les compétences et les responsabilités doivent être suffisantes pour permettre la réalisation des tâches. Si l'on pense aux critères d'attribution des compétences, il faut établir quels sont les rapports entre les autorités qui exercent l'autonomie locale. Ainsi, les rapports entre les autorités de l'administration publique locale sont définis à l'article 85 du Code administratif du 5 juillet 2019 qui affirme que : « (1) *Les relations entre les autorités de l'administration publique des communes, des villes et des municipales et les autorités de l'administration publique au niveau des départements reposent sur les principes d'autonomie locale, de légalité, de coopération, de solidarité, d'égalité de traitement et de responsabilité. (2) Dans les relations entre le conseil local et le maire, le conseil départemental et le président du conseil départemental, ainsi qu'entre les autorités de l'administration publique des communes, des villes et des municipales et les autorités de l'administration publique du niveau des départements, il n'y a pas de rapports de subordination ; mais des relations de collaboration* ».

²³⁵⁷ Vedinaș (V.), Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif), éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 81.

²³⁵⁸ Voinea (G.) et Rusu (E.), *Terorema descentralizării și impactul ei asupra bunăstării unităților administrativ-teritoriale (Le théorème de décentralisation et son impact sur le bien-être des unités administratives territoriales)* in *Analele Științifice ale Universității « Alexandru Ioan Cuza » de Iași (Les annales scientifiques de l'Université « Alexandru Ioan Cuza » de Iași)*, 2006, n°LII/LIII, p. 70.

²³⁵⁹ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 209.

²³⁶⁰ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *Considerații privind procesul de descentralizare în România (Considérations sur le processus de la décentralisation en Roumanie)*, in *Administrație și Management public (Administration et management public)*, 2006, n°7, p. 32.

De plus, il faut préciser que, dans l'administration publique locale, l'autonomie locale et la subordination sont deux concepts opposés. S'il existe une autonomie locale, il n'y a plus de subordination. Ainsi, le principe de l'autonomie, qui gouverne l'administration publique locale roumaine, exclut l'idée de subordination entre les autorités publiques locales.

Jusqu'à présent, les compétences transférées par le processus de décentralisation de la Roumanie ont été créées par la loi ou ont été transférées directement du niveau central vers le niveau local.

Parmi les critères d'attribution des responsabilités, on considère nécessaire d'ajouter le respect du principe de proportionnalité. Ce principe suppose que l'activité administrative doit se dérouler proportionnellement à l'objectif envisagé par voie légale. Il est illégal d'appliquer la loi, c'est surprenant même, hors les situations où cette application apporte un avantage. Il est nécessaire de trouver un équilibre entre la situation, la finalité et la décision au regard du « *principe de proportionnalité* »²³⁶¹.

En ce qui concerne le transfert des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, l'ancienne loi-cadre de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006 introduisait, par son article 9, les standards de coûts pour le financement de certains services publics et d'utilité publique décentralisée et les standards de qualité pour l'assurance de fournitures par les autorités de l'administration publique locale ; ce qui est très important pour l'identification des critères d'attribution des compétences. L'établissement de ces standards était effectué par le Gouvernement, pour déterminer les sommes qui revenaient aux autorités publiques locales. Ultérieurement, le Gouvernement a adopté la Décision gouvernementale (HG) n°961 du 26 août 2009 concernant le Guide-cadre pour l'élaboration des standards minimaux de qualité et des standards minimaux de coûts pour les services publics décentralisés. L'article 1 de ladite loi vient avec une nouvelle innovation liée à la capacité administrative, et en fonction de celle-ci, des unités administratives et territoriales, classées en catégorie I ou II. L'inexistence de la capacité administrative exclut le transfert de compétences. Les critères d'évaluation de la capacité administrative reviennent à l'administration publique centrale, en liaison avec les structures associatives de l'administration publique locale²³⁶². On rappelle que, dans la lettre *b* de l'article 2 du Chapitre I de l'ancienne loi n°195 du 22 mai 2006 sur la décentralisation administrative, on trouvait la définition suivante de la capacité administrative : « *l'ensemble des ressources matérielles, institutionnelles et humaines disponibles dans une unité administrative ainsi que les actions qu'elle réalise pour l'exercice des compétences établis*

²³⁶¹ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 261.

²³⁶² Carp (R.), *op. cit.*, p. 114.

par la loi ». Le Code administratif nous donne aussi la définition de la capacité administrative au §150 de l'article 5 qui affirme que, par la capacité administrative, on entend « *toutes les ressources matérielles, financières, institutionnelles et humaines d'une unité administrative territoriale, le cadre juridique qui régit le domaine d'activité ainsi que la manière dont elles sont capitalisées dans leur propre activité conformément aux compétences établies par la loi* ».

Une fois abrogée la loi sur la décentralisation n°195 du 22 mai 2006 par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019, les standards de coûts et de qualité trouvent leur consécration dans l'article 80, intitulé « *Standards de coûts et de qualité* », qui comprend 5 paragraphes ²³⁶³.

Selon le §2 de l'article 77 du Code administratif du 5 juillet 2019, « *le transfert de compétences est régi par la loi et repose sur des analyses d'impact et des systèmes de suivi, élaborés par les ministères et autres organes spécialisés de l'administration publique centrale, en collaboration avec le ministère coordinateur du processus de décentralisation et avec les structures associatives des autorités de l'administration publique locale* ». Ainsi, l'élaboration des analyses d'impact du transfert des compétences se fait par les ministères et les autres organes de l'administration publique centrale. En plus, selon la lettre *e* de l'article 78 du Code administratif du 5 juillet 2019, les ministères et les autres organes de

²³⁶³ « (1) Les ministères et les autres organes spécialisés de l'administration publique centrale établissent des normes de coûts pour le financement des services publics qui ont été décentralisés jusqu'à l'entrée en vigueur du présent code, ainsi que de ceux à décentraliser et des normes de qualité liées à la garantie de l'approvisionnement de ceux-ci par les autorités de l'administration publique locale. Les normes de coût et de qualité pour les services publics décentralisés sont approuvées dans un délai maximum de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur du présent code. Les normes de coût et de qualité pour les services publics à décentraliser sont approuvées dans un délai maximum de 12 mois à compter de l'entrée en vigueur des lois sectorielles de décentralisation.

(2) Les ministères et autres organismes spécialisés de l'administration publique centrale ont l'obligation de mettre à jour périodiquement les normes de coût et de qualité des services publics fournis au §1. L'élaboration et la mise à jour des normes de coûts et de qualité sont effectuées en collaboration avec les structures associatives des autorités de l'administration publique locale, conformément aux dispositions en vigueur, sous la coordination du ministère de coordination du processus de décentralisation.

(3) Les normes de coût et de qualité sont approuvées par décision du gouvernement, sur proposition des ministères ou des autres organes spécialisés de l'administration publique centrale, avec l'approbation du ministère chargé de la coordination du processus de décentralisation, du comité technique interministériel pour la décentralisation et du comité des finances publiques locales, selon le cas. Les décisions du gouvernement concernant la mise à jour périodique des normes de coût et de qualité servent de base à la détermination et à la répartition des montants défalqués des recettes du budget de l'État aux budgets locaux afin de financer des services publics décentralisés.

(4) Les autorités de l'administration publique locale sont responsables du respect de l'application des normes de qualité et de coût dans la fourniture de services publics et d'utilité publique décentralisés. Les administrations publiques locales peuvent augmenter le niveau de qualité et de coût en fonction de leurs propres revenus et d'autres sources qu'elles attirent, conformément à la loi.

(5) En fournissant des services publics et d'utilité publique décentralisés, les autorités de l'administration publique locale sont tenues de veiller à l'application de normes de qualité et au financement des services publics locaux au moins au niveau des normes de coûts établies par la loi ».

l'administration publique centrale élaborent aussi « *les projets de lois sectorielles par lesquels les compétences sont transférées aux autorités de l'administration publique locale* ».

Dans toutes les étapes du processus de transfert de compétences il est obligatoire de consulter les structures associatives des autorités de l'administration publique locale. De plus, selon le §3 de l'article 78, « *le gouvernement, les ministères et les autres organes spécialisés de l'administration publique centrale assurent, en collaboration avec les structures associatives des autorités de l'administration publique locale, la corrélation à long terme entre les responsabilités transférées et les ressources connexes, afin de couvrir les variations de coût de la fourniture des services publics et d'utilité publique décentralisés* ».

Une fois le Code administratif roumain adopté, l'administration publique locale est renforcée et élargie, avec des possibilités de développement dans la sphère des attributions de l'autonomie locale.

Tableau n°6. Proposition n°1

En Roumanie, les compétences d'une administration publique locale ayant 500 habitants sont les mêmes que celles d'une administration publique locale de 200.000 habitants ; selon notre point de vue, il faudrait éliminer cette situation dans l'avenir parce qu'elle crée des dysfonctionnements au niveau local. Mais, cela présuppose des solutions législatives claires et fermes par lesquelles serait adaptée la compétence des autorités publiques à la spécificité locale, la taille de la collectivité territoriale, les dimensions des unités administratives territoriales, le nombre des habitants, la structure de la population ; il faut respecter l'identité des collectivités territoriales. De tels aspects ont été et continuent d'être, dans la pratique, ignorés, ayant comme résultat la prise de décisions arbitraires, et surtout, le gaspillage de l'argent public.

Aujourd'hui, sont réglementés les mécanismes de transfert des dotations du budget d'Etat vers les budgets locaux, mais la procédure par laquelle sont réalisés ces transferts est critiquée. Il est important que ces transferts soient réalisés de telle manière que les besoins réels des collectivités territoriales soient respectés. De plus, il faut combattre les influences du « Politique » dans les domaines de transfert des dotations du budget d'Etat vers les budgets locaux. Mais, pour réaliser cet objectif, il faut une bonne coopération entre le centre et le local, et surtout dans l'identification des besoins locaux.

À présent, c'est l'occasion de se pencher sur le transfert de nouvelles compétences et de faire quelques propositions de réformes sur les nouvelles compétences à transférer.

§2 : Le transfert de nouvelles compétences

Pour avoir une vraie décentralisation administrative, la plupart des services, qui sont sous la responsabilité des ministères et des autres organes de spécialité de l'administration publique centrale, doivent être transférés vers les conseils départementaux ou locaux avec le financement nécessaire. Mais, pour établir le coût exact de l'exécution des nouvelles compétences par les conseils départementaux ou locaux, il faut d'abord élaborer et actualiser les normes de coût et les évaluations d'impact, en vue de tester les compétences à transférer. Ainsi, une fois l'actualisation des coûts effectuée et les résultats obtenus sur l'impact des compétences proposées d'être transférées, il faut assurer le bon fonctionnement de l'administration publique, donc de la direction en général de l'administration publique et identifier les compétences qui ne trouvent pas leur place : soit dans la charge des conseils départementaux ou locaux, soit qui sont encore détenues par les ministères. Lors d'un transfert de compétences, le législateur doit assurer la cohérence, la sécurité et la stabilité législatives.

Les compétences transférées du centre vers l'administration locale produiront des effets sur tout le territoire roumain en améliorant la fourniture des services publics. Ainsi, le processus de la décentralisation territoriale doit être stable et transparent, en assurant la continuité des services publics transférés de l'administration publique centrale vers la coordination des conseils départementaux et locaux. Au moment du transfert des compétences, il faut aussi tenir compte de la capacité administrative des collectivités territoriales, parce qu'elle est différente dans les villes, municipales, communes et départements. Ainsi, on propose de ne pas transférer de façon unitaire les compétences et il faut bien tenir compte de cette capacité administrative de chaque niveau du découpage territorial roumain.

Les transferts, principaux et urgents, de compétences proposés se trouvent dans les domaines suivants : agriculture, culture, changement climatique, environnement, enseignement, famille, jeunesse et sport, protection sociale, personnes âgées, santé, travail, tourisme et transports.

Dans le domaine de l'agriculture, il faut réorganiser, sous la subordination des conseils départementaux, les directions agricoles départementales en fusionnant les directions agricoles départementales actuelles avec les bureaux départementaux d'études pédologiques et agrochimiques, les maisons d'agronome et les chambres agricoles départementales ; cette

fusion sera moins coûteuse et réduira le gaspillage de l'argent public. En supprimant les actuelles directions agricoles départementales et en recréant de nouvelles directions par la fusion des établissements proposées, on ne laisse à la charge du ministère de l'Agriculture que la compétence de réglementation de ces directions ainsi que le contrôle sur celles-ci. De plus, il faut transférer le financement adéquat ainsi que les biens publics et privés du ministère de l'Agriculture aux départements.

En ce qui concerne le domaine de la culture, il faut créer les directions départementales pour la culture et le patrimoine sous la subordination des départements. Ainsi, pour créer ces directions, il faut d'abord supprimer les actuelles directions départementales de la culture. Au ministère de la Culture, ne doit rester que la réglementation et le contrôle. Les biens du domaine public et privé de l'État (les salles, les cinémas, ainsi que tous les autres bâtiments culturels), qui se trouvent sous l'administration dudit ministère ou de ses services déconcentrés, doivent être transférés au domaine public des unités administratives et territoriales et à l'administration des conseils locaux.

En ce qui concerne le domaine de la jeunesse et sport, il faut que les directions départementales pour le sport et la jeunesse soient réorganisées en services publics d'intérêt départemental subordonnés aux départements. De plus, les directions départementales du sport et de la jeunesse doivent coopérer avec les autorités de l'administration publique locale pour organiser et promouvoir les activités sportives et les activités de jeunesse au niveau du département. En ce qui concerne le patrimoine qui est encore affecté à l'administration centrale, donc au ministère des Sports, il doit être transféré à l'administration des collectivités locales.

En ce qui concerne le domaine des transports, il faut que les autorités de l'administration publique locale administrent l'infrastructure portuaire, des voies ferrées et d'autoroute (aménagement national) à partir de leur aire territoriale et administrative, sans aucune intervention du ministère des Transports. Il existe des milliers de gares communales, de villes ou municipales en Roumanie qui datent de la période monarchique ou communiste et qui ne sont pas rénovés à cause de l'incapacité du ministère des Transports et de sa Société nationale qui s'occupe de la gestion des infrastructures routières (« Compania Națională de Administrare a Infrastructurii Rutiere »²³⁶⁴ en roumain). Si on fait un exercice d'imagination, on voit tout simplement comment, dans le cas de transferts de cette compétence -la gestion et l'administration de l'infrastructure portuaire, des voies ferrées et d'autoroute-, vers les

²³⁶⁴ <http://www.cnadnr.ro/ro/contact>

collectivités territoriales, la Roumanie changerait de visage. Ce serait alors la transfiguration glorieuse de l'Etat roumain, parce que les collectivités territoriales savent mieux s'administrer et prendront davantage soin de celles-ci que l'Etat.

L'exercice des responsabilités publiques doit revenir aux autorités les plus proches des citoyens. Quant à l'attribution des responsabilités à une autre autorité, elle doit tenir compte de l'ampleur et de la nature de la tâche, ainsi que des exigences d'efficacité et d'économie. La compétence distribuée à l'autorité publique locale doit être pleine et exclusive et elle ne doit pas être limitée par une autorité centrale ou régionale, sauf dans les cas prévues par la loi ²³⁶⁵.

Le processus de décentralisation ne doit pas se limiter au transfert des compétences du centre vers le local, il faut aussi transférer des compétences des autorités départementales vers les autorités de l'administration publique locale ²³⁶⁶. En tout cas, toutes les décisions, ayant un impact local important, doivent être décentralisées ; mais, pour réussir la décentralisation, il est nécessaire d'allouer les ressources financières suffisantes pour la réalisation des objectifs ²³⁶⁷.

L'article 30 de l'ancienne loi de la décentralisation n°339 du 12 juillet 2004 faisait la liaison entre l'autonomie financière et l'autonomie administrative, en précisant que « *chaque transfert de compétences entre l'Etat et les autorités locales est accompagné par l'assurance de ressources équivalentes à celles destinées antérieurement à l'exercice de ces compétences* ». Ainsi, la loi était claire et spécifiait que le transfert des compétences était accompagné d'un transfert de ressources financières intégral. De plus, l'ancienne réglementation sur la décentralisation, la loi n°195 du 22 mai 2006, affirmait dans le §1 de l'article 6, que « *le transfert des compétences est concomitant à l'assurance des ressources nécessaires pour l'exercice de celles-ci* » ²³⁶⁸. Le Code administratif du 5 juillet 2019 est encore plus précis et clair, et affirme, dans les §1 et §2 de son article 79, que « (1) *le transfert de compétences, ainsi que l'exercice de ces compétences, sont effectués simultanément à l'assurance de toutes les ressources nécessaires* » et « (2) *le financement des compétences déléguées est entièrement assuré par l'administration publique centrale. Les compétences déléguées sont exercées par les autorités de l'administration publique locale ou par d'autres institutions publiques locales, pour le compte d'une autorité de l'administration publique centrale, dans les limites fixées par celle-ci* ».

²³⁶⁵ Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul Juridic, 2012, p. 284.

²³⁶⁶ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 71.

²³⁶⁷ Klaus (W.-I.), *Pas cu pas (Pas à pas)*, éd. Curtea Veche, 2014, p. 182.

²³⁶⁸ Carp (R.), *Descentralizarea : cadrul normativ și limitele constituționale (La décentralisation : le cadre normatif et les limites constitutionnelles)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2014, n°2, p. 114.

Tableau n°7. Proposition n°2

Malheureusement n'est pas respecté dans la pratique le fait d'assurer le transfert des ressources financières pour l'exercice des compétences transférées, tant en ce qui concerne la délimitation des compétences entre le centre et le territoire qu'en ce qui concerne l'assurance effective des moyens nécessaires à la réalisation des services publics décentralisés.

Les besoins en moyens humains augmentent au gré des transferts de nouvelles compétences dans le processus de la décentralisation territoriale, dont les collectivités territoriales bénéficient ; et par conséquent, il faut de nouvelles répartitions de moyens humains, des transferts de personnels ou des recrutements nouveaux. Ainsi, en plus du principe d'assurance des ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences transférées, qu'on propose d'introduire dans la Constitution, on ajoute aussi la question essentielle des moyens humains. La forme proposée serait la suivante : « *le principe d'assurance des ressources financières et humaines nécessaires à l'exercice des compétences transférées* ».

Afin de favoriser une mise en œuvre efficace du processus de décentralisation territoriale, doivent exister des accords politiques stables pour élaborer de nouvelles dispositions qui remplacent les articles obsolètes de la loi sur la décentralisation. Même si en 2019 a été adopté le Code administratif, le législateur a repris les dispositions de l'ancienne loi de la décentralisation n°195 du 22 mai 2006, n'effectuant pas d'actualisations sur les compétences à transférer.

§3 : Les étapes du transfert des compétences

L'objectif de la réforme de l'administration publique roumaine est d'atteindre le niveau des normes européennes, en termes de « *transparence, prévisibilité, responsabilité, adaptabilité et efficacité* »²³⁶⁹.

Les autorités locales doivent se voir reconnaître des pouvoirs décisionnels dans tous les domaines. La décentralisation territoriale implique, en effet, une nouvelle distribution des

²³⁶⁹ Ranta (A.-E.), *Considerații privind reforma în domeniul funcției și funcționarului public în România din perspectiva evoluției cadrului normativ (Considérations concernant la réforme dans le domaine de la fonction publique et des fonctionnaires en Roumanie du point de vue de l'évolution du cadre normatif)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2008, n°2, vol. 22, p. 84.

pouvoirs, un nouvel équilibre dans leur répartition. Par le transfert d'un certain nombre de compétences de l'Etat aux collectivités locales, elle cherche à définir le niveau d'administration qui pourra les exercer de la manière la plus efficace.

La première étape du processus de transfert de compétences c'est le fait de consulter les structures associatives des autorités de l'administration publique locale. Ensuite, selon la lettre *a* du §1 de l'article 78 du Code administratif du 5 juillet 2019, il faut élaborer par le ministère de coordination du processus de décentralisation, « *la stratégie de décentralisation générale qui analyse l'opportunité du transfert de compétences du niveau de l'administration publique centrale au niveau des autorités de l'administration publique locale* ». En cas d'absence d'une stratégie de décentralisation générale, il est nécessaire l'élaborer par ministères et autres organes spécialisés de l'administration publique centrale, des stratégies sectorielles, ou par domaine, en ce qui concerne le processus de la décentralisation. Ensuite, selon la lettre *b* du §1 de l'article 78 du Code administratif, le gouvernement, les ministères et autres organismes spécialisés de l'administration publique centrale « *doivent identifier des ressources nécessaires et des coûts intégraux liés aux compétences transférées, ainsi que des sources budgétaires sur la base desquelles elles sont financées* ».

Une fois identifiés les ressources nécessaires et les coûts intégraux liés aux compétences transférées, il faut organiser par les ministères et les autres organes spécialisés de l'administration publique centrale, des phases pilotes finales afin de tester et d'évaluer l'impact des solutions proposées pour la décentralisation des compétences, qui ne s'exercent pas par le biais de structures subordonnées aux ministères organisés au niveau local.

En plus de l'élaboration par les ministères et les autres organes spécialisés de l'administration publique centrale d'analyses d'impact du transfert de compétences, il faut élaborer des projets de lois sectorielles (par domaine décentralisé). En fournissant des services publics décentralisés et d'utilité publique, les autorités de l'administration publique locale seront tenues de veiller à l'application de standards de qualité et à assurer le financement des services publics locaux au moins au niveau des standards de coûts établis par la loi.

De plus, la nouveauté du Code administratif, concernant les institutions pour la coordination générale du processus de décentralisation, se trouve dans l'article 82 qui régit le Comité technique interministériel pour la décentralisation et le Comité pour les finances publiques locales. Ainsi, le Comité technique interministériel pour la décentralisation, présidé par le ministre chargé de l'administration publique, assure la coordination de la réforme de l'administration publique. Au niveau des ministères et des autres organes spécialisés de l'administration publique centrale, sont créés des groupes de travail pour décentraliser les

compétences. Le Comité des finances publiques locales, constitué dans le cadre de la loi régissant les finances publiques locales, joue un rôle consultatif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de décentralisation financière et fiscale. Les représentants des associations d'administrations publiques locales sont également membres du Comité technique interministériel ainsi que du Comité local des finances publiques. De plus, selon le §5 de l'article 82, « *le ministère qui assure la coordination du processus de décentralisation et le ministère chargé des finances publiques, par l'intermédiaire de structures spécialisées, assurent conjointement le secrétariat technique du Comité technique interministériel pour la décentralisation et du comité pour les finances publiques locales* ». On voit que, par l'adoption du Code administratif, est consacrée une réglementation supérieure en comparaison avec l'ancienne réglementation.

Comme on a montré *supra*, avant la prise d'une décision, les autorités de l'administration publique locale ont l'obligation de consulter les structures associatives des autorités de l'administration publique locale pour tous les problèmes qui entrent dans la compétence des autorités gouvernées par l'autonomie locale. De plus, comme recommandation et mesure de protection de l'autonomie locale, on propose que les structures associatives des autorités locales (Association des communes de Roumanie, Associations des villes de Roumanie, Association des municipales de Roumanie et Union nationale des conseils départementaux de Roumanie et des autres formes associatives d'intérêt général) et les collectivités territoriales aient le droit de saisir directement la Cour constitutionnelle au sujet de l'inconstitutionnalité des ordonnances du Gouvernement, qui nuit à l'autonomie locale²³⁷⁰. Le droit de saisir directement la Cour constitutionnelle permet « *aux collectivités locales de défendre directement leurs intérêts administratifs devant la Cour constitutionnelle, et ce, contre leur État* ». Ce droit de saisir directement la Cour constitutionnelle par les collectivités territoriales « *amène donc la Cour constitutionnelle à jouer le rôle de médiateur, entre différentes collectivités publiques, comme si elles étaient finalement de statut juridique identique* »²³⁷¹. Pourtant, le droit au recours constitutionnel des collectivités locales est en plein développement au risque de remettre en cause la distinction entre État fédéral et État unitaire, parce qu'« *il existe des degrés dans la décentralisation territoriale : les compétences*

²³⁷⁰ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 73.

²³⁷¹ Guérard (S.) *Les collectivités locales infra-étatiques dans l'U.E., justiciables d'un genre nouveau de Cours constitutionnelles*, in Vrabie (G.) (sous la direction de), *Le rôle et la place des Cours constitutionnelles dans le système des autorités publiques*, Table ronde organisée par le Centre francophone de droit constitutionnel de l'Université Mihael Kogălniceanu et l'Association Roumaine de Droit Constitutionnel, Iași 10 mai 2009, Institutul European, 2010, p. 187.

transférées aux collectivités décentralisées peuvent être plus ou moins nombreuses et plus ou moins importantes. Lorsque ces compétences ne sont pas seulement administratives mais législatives, comme dans les régions italiennes ou espagnoles, on se trouve à la lisière de l'État unitaire et de l'État fédéral » ²³⁷².

Nous rappelons que le §1 de l'article 89 du Code administratif du 5 juillet 2019 (ancien §2 de l'article 8 de la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale) ²³⁷³ régit les structures associatives pour chaque catégorie d'unité administrative territoriale : l'Union nationale des conseils départementaux en Roumanie, l'Association des villes roumaines, l'Association des municipes de Roumanie et l'Association des communes en Roumanie, ainsi que « *d'autres formes d'association d'intérêt général, établies conformément à la loi* ».

Dans le processus de la décentralisation, il est impératif de nommer clairement, dans une loi spéciale, les institutions auxquelles les compétences étatiques seront transférées au niveau inférieur. Pour l'instant, cette disposition est évitée du fait de la faible capacité administrative, qui ferait que la décentralisation conduise à l'apparition d'institutions, qui ne pourraient pas exercer les compétences attribuées ²³⁷⁴.

La première cause de l'échec de la décentralisation des compétences étatiques se trouve dans le manque de ressources financières, au moment du transfert des compétences du centre vers les collectivités territoriales. Mais il faut souligner que le partage des compétences entre l'État et les différents échelons des collectivités territoriales est parfois trop complexe. Si l'on souhaite que la décentralisation soit une révolution en termes de libertés locales, il faudra modifier, en premier lieu, le droit des transferts des compétences par une réforme, une étape nouvelle et décisive dans l'histoire de la décentralisation en Roumanie, une véritable décentralisation démocratique qui permettrait un développement économique harmonieux et équilibré de tous les territoires ; même si le droit des transferts des compétences a été bien amélioré par l'entrée en vigueur du Code administratif, le 5 juillet 2019.

Tableau n°8. Proposition n°3

<p>La décentralisation territoriale est vue comme la meilleure logique organisationnelle des compétences transférés de l'Etat vers les collectivités territoriales et du contrôle de ressources financières afférentes aux dites compétences.</p>
--

<p>De plus, on propose que les structures associatives des autorités locales</p>

²³⁷² Acquaviva (J.-C.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Gualino éditeur, Collection « Mémentos LMD », 22^e éd., 2019, p. 50.

²³⁷³ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 24.

²³⁷⁴ Carp (R.), *op. cit.*, p. 121.

(Association des communes de Roumanie, Associations des villes de Roumanie, Association des municipes de Roumanie et Union nationale des conseils départementaux de Roumanie et des autres formes associatives d'intérêt général) et les collectivités territoriales aient le droit de saisir directement la Cour constitutionnelle roumaine. Il faut donc que la Constitution roumaine accorde un droit direct à ces dernières de saisir le juge constitutionnel national.

Il faut d'ailleurs que le Gouvernement arrête la pratique des Ordonnances d'urgence en rapellant que le Parlement est le dépositaire du pouvoir souverain du peuple et l'instrument par lequel la nation investit ses représentants pour légiférer. Nous sommes d'accord que la Constitution roumaine reconnaît que le Gouvernement peut, dans des cas exceptionnels, adopter des Ordonnances d'urgence qui n'entrent en vigueur qu'après avoir été soumises à l'approbation du Parlement. Mais, les ordonnances d'urgence, vues comme une pratique de gouvernance en Roumanie après la chute du communisme dans des situations qui ne sont pas de nature exceptionnelle, ont pour effet de rationaliser le forum législatif, de diminuer son rôle et finalement de manquer de respect à la volonté souveraine de l'électorat qui a voté pour ses représentants (députés et sénateurs) et non pour les membres du Gouvernement. Ce qui est extrêmement grave, c'est le fait que les Ordonnances d'urgence ont apporté des ajouts substantiels à certaines lois organiques qui sont particulièrement importantes pour l'ordre social, voir, par exemple, dans le domaine de la justice l'Ordonnance d'urgence n°13 modifiant le Code pénal et facilitant les amnisties et les grâces, notamment en cas d'abus de pouvoir, initié par le ministre de la Justice et qui a déclenché des nombreuses manifestations contre la corruption depuis 2017 en Roumanie.

Une fois les nouvelles compétences transférées apparaîtront des nouvelles conséquences politiques, juridiques, administratives et financières liées à ces transferts.

Section III : Les conséquences des réformes passées et actuelles en matière de répartition des compétences (propositions de réforme)

La Roumanie a été un Etat hypercentralisé après la chute du communisme, puis, la décentralisation a commencé par étapes, timidement. Le transfert d'une compétence vers l'administration publique locale, dans le processus de la décentralisation territoriale, se fait au niveau du service du citoyen et pour favoriser l'efficacité de l'administration. Parmi les thèmes de la politique de décentralisation territoriale, on évoque la répartition des compétences et la compensation financière des transferts.

La création d'un cadre juridique et institutionnel qui permettra une approche plus participative et démocratique du développement local est essentielle pour la société roumaine. L'emplacement dans le règne des hommes de la légalité, qui est un des principes fondamentaux de l'administration publique roumaine, représente « *la règle d'or de l'Etat de droit* »²³⁷⁵. Les caractéristiques juridiques des réformes de la décentralisation sont des aspects importants qui nous aident à comprendre le consensus national au sujet de la mise en œuvre de ces réformes, afin qu'elles puissent se traduire concrètement dans la réalité quotidienne des citoyens. Ainsi, en Roumanie, il existe un écart considérable entre la loi et la réalité quotidienne sur le terrain. De plus, si la Roumanie est théoriquement un Etat décentralisé (la Constitution garantit la libre administration des collectivités territoriales et l'absence de tutelle entre les différents niveaux ; les lois garantissent l'attribution aux collectivités territoriales des compétences dans l'éducation, la santé, le social et la gestion des services publics locaux), la réalité montre que, pour des raisons financières, les effets de la décentralisation au niveau local ne sont pas visibles de manière cohérente. Même les élus locaux affirment que le principe de la décentralisation, inscrit dans les lois de l'Etat, est appliqué de manière insuffisante²³⁷⁶.

La Constitution prévoit la réglementation, par la loi organique uniquement, de l'organisation de l'administration publique locale, mais pas pour les finances publiques locales ; ce qui a permis des interprétations contraires au respect du principe d'autonomie locale et de la décentralisation territoriale et financière. Ainsi, l'inclusion du domaine des finances publiques locales, parmi ceux régis par les lois organiques, serait un pas en avant

²³⁷⁵ Vedinaş (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 321.

²³⁷⁶ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *Considerații privind procesul de descentralizare în România (Considérations sur le processus de la décentralisation en Roumanie)*, in *Administrație și Management public (Administration et management public)*, 2006, n°7, p. 37.

pour la Roumanie. De plus, selon la Constitution, les questions fiscales ne peuvent pas faire l'objet d'une initiative législative des citoyens, et cette interdiction est contraire aux principes de la démocratie. Ainsi, comme les recettes fiscales représentent la majeure partie des budgets publics, il faudrait que le droit des citoyens de poursuivre et de contrôler la fiscalité ne soit plus limité au niveau constitutionnel ²³⁷⁷.

Vu les développements précédents, nous sommes légitimes à rappeler à nouveau que, dans le processus de la décentralisation, les collectivités locales ont la tâche de résoudre leurs propres problèmes et de satisfaire leurs propres intérêts. C'est pourquoi, on abordera à présent les conséquences politiques (§1), juridiques (§2), administratives (§3) et financières (§4) des réformes déjà appliquées et concernant la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

§1 : Les conséquences politiques

La réforme de l'administration publique locale doit permettre de mieux lutter contre le clientélisme politique ²³⁷⁸, d'autant que réussir la décentralisation territoriale est la mère de toutes les réformes essentielles dans un Etat.

À travers la décentralisation, les présidents des conseils départementaux et les maires, qui forment la sphère politique au niveau local, doivent s'attendre à recevoir plus de compétences que celles de nature administrative, et donc, à avoir plus de travail ²³⁷⁹. Ainsi, la décentralisation ne doit pas être mal comprise par les « *barons locaux* » (maires, présidents du conseils locaux ou départementaux), puisqu'ils auront plus de pouvoir ; ce qui leur permettra de conforter leur position de notables ²³⁸⁰. Les conséquences politiques du processus de la décentralisation territoriale reflètent la logique politique et négligent parfois des questions telles que le développement local de ressources humaines, le réexamen de l'action gouvernementale ou l'évolution de la culture administrative.

La politisation de l'administration publique locale roumaine est vue comme un obstacle à la bonne gouvernance. Ainsi, l'administration publique locale doit devenir indépendante du corps électoral, qui n'a plus à exercer d'influence directe sur elle ²³⁸¹.

²³⁷⁷ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 212.

²³⁷⁸ Klaus (W.-I.), *Pas cu pas (Pas à pas)*, éd. Curtea Veche, 2014, p. 183.

²³⁷⁹ Klaus (W.-I.), *op. cit.*, p. 182.

²³⁸⁰ *Idem, ibidem.*

²³⁸¹ *Analiza Sistemelor Administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur la gouvernance)*

Comme une caractéristique politique évidente de la réforme de la décentralisation territoriale, on évoque aussi la dépolitisation de la fonction du préfet. Ainsi, à la fin de l'année 2005, tenant compte de l'objectif du processus de décentralisation et de dépolitisation de la fonction publique, le Gouvernement roumain a adopté une ordonnance d'urgence, OUG n°179 du 14 décembre 2005, qui modifie et complète la loi n°340 du 24 juillet 2004 et qui réforme l'institution du préfet. Le poste de préfet n'est plus occupé par des politiques, mais il est désormais réservé aux hauts fonctionnaires publics, qui n'ont pas le droit de poursuivre une carrière politique parallèle ²³⁸².

Le projet du Code administratif roumain a voulu mettre les préfets et les sous-préfets dans la catégorie des dignitaires publics, donc dans la sphère politique ; idée que l'on ne partage pas, parce que les hauts fonctionnaires publics jouissent d'une stabilité dans le fonctionnement de l'administration publique, spécialement en cas de changements politiques. Finalement, le Code administratif du 5 juillet 2019, qui a abrogé la loi n°340 du 24 juillet 2004, affirme dans l'article 250 que « *les fonctions de préfet et de sous-préfet sont des fonctions de la catégorie de hauts fonctionnaires publics* ».

De plus, pour assurer la sécurité administrative et sociale des citoyens, la loi n°195 du 22 mai 2006 concernant la décentralisation, créait les conditions de la séparation de la classe politique et de l'exécutif, en limitant les prérogatives du maire de décider du budget local ²³⁸³.

Parmi les tentatives des réformes passées concernant la décentralisation, il y a eu l'initiative du Gouvernement roumain, qui s'est engagé en novembre 2013 devant le Parlement à déposer le projet de loi concernant la décentralisation. L'initiative législative de la Chambre des députés n°497 du 15 novembre 2013 a fait l'objet d'une plainte devant la Cour Constitutionnelle ²³⁸⁴. Parmi les 31 critiques d'inconstitutionnalité, certaines sont liées au principe de la décentralisation. Ainsi, elles peuvent être groupées en plusieurs catégories :

territoriale), éd. ANFP [Agenția națională a funcționarilor publici (Agence nationale des fonctionnaires publics)], 2013, p. 7.

²³⁸² Ranta (A.-E.), *Considerații privind reforma în domeniul funcției și funcționarului public în România din perspectiva evoluției cadrului normativ (Considérations concernant la réforme dans le domaine de la fonction publique et des fonctionnaires en Roumanie du point de vue de l'évolution du cadre normatif)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2008, n°2, vol. 22, p. 88.

²³⁸³ Dogariu (E.), *Studiu privind autonomia financiară locală în România (Étude sur l'autonomie financière locale en Roumanie)*, in *Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée)*, tome XVII, 2010, n°6, vol. 547, p. 66.

²³⁸⁴ Le projet proposé consistait à transférer certaines attributions du Gouvernement et les ressources financières nécessaires vers les administrations départementales et locales. Cependant, la Cour Constitutionnelle roumaine a décidé à l'unanimité des voix que ce projet de loi était inconstitutionnel. En conclusion, la Cour constitutionnelle considère que l'adoption de la loi n°497 du 15 novembre 2013 sur la décentralisation en engageant la responsabilité du Gouvernement viole les dispositions de l'article 114 de la Constitution, telle qu'interprétée dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle. De même, engager la responsabilité du gouvernement viole

a) Considérations concernant la signification du principe de la décentralisation administrative : « 15. *La décentralisation administrative a commencé en 1991, et son but et les principes qui la régissent sont la configuration d'un processus complexe et durable qui nécessite un suivi continu. Au fil des années, un certain nombre de mesures ont été adoptées, et la loi faisant l'objet du renvoi s'y est rajoutée. Par conséquent, rien ne justifie la dispense de la procédure législative ordinaire. Il n'a pas été démontré dans ce cas qu'il est impossible d'adopter la loi par des procédures ordinaires ou d'urgence, afin de soutenir l'utilisation d'une procédure législative extrême, qui est la solution ultime* ».

b) Considérations concernant le rapport entre les compétences d'autorités centrales et celles du pouvoir central. Dans ce sens, la Cour a montré que le procès de la décentralisation « *tient exclusivement de la compétence du gouvernement, conformément à la loi-cadre n°195 du 22 mai 2006, le gouvernement étant le seul habilité à gérer l'ensemble du processus de décentralisation conformément aux principes, aux règles et au cadre institutionnel établis par la loi sur la décentralisation* »²³⁸⁵ (...) ²³⁸⁶.

c) Considérations concernant le rapport entre la décentralisation territoriale et les objectifs imposés au niveau de l'Union européenne. Dans ce sens, le Gouvernement a invoqué comme fondement de la loi, qui a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle, le fait que, dans la vision de l'Union européenne, il faudrait adopter en premier le budget, et ensuite, la loi sur la décentralisation territoriale ; dans le cas contraire, cela aurait pu créer des problèmes concernant l'activité des services publics en territoire, parce que les compétences de certains services déconcentrés devraient être décentralisées et

les dispositions du §1 de l'article 61 concernant le rôle du Parlement et du §1 de l'article 102 concernant le rôle du Gouvernement et, par conséquent, la loi critiquée est contraire aux dispositions constitutionnelles des §3, §4 et §5 de l'article 1 concernant la séparation des pouvoirs de l'Etat et le respect de la Constitution, des lois et de l'Etat de droit, (<http://www.cdep.ro/proiecte/2013/400/90/7/decizia1.pdf>, consulté le 1^{er} février 2020).

²³⁸⁵ 16. « *En outre, il est à noter que, dans la procédure législative ordinaire, il existe aussi une Proposition législative sur la décentralisation des services publics déconcentrés des ministères et d'autres organes du gouvernement central en faveur des autorités locales. En ce qui concerne cette proposition législative, le point de vue présenté par le gouvernement avec le n°7360 du 25 juillet 2013 est négatif. La position du gouvernement contient généralement les mêmes critiques que celles de la présente plainte (violation de l'article 120 de la Constitution portant sur le principe de l'autonomie locale, de l'article 123 de la Constitution sur le rôle du préfet, la non-conformité à la loi-cadre n°195 du 22 mai 2006 sur la décentralisation ou des règles générales, les étapes et les mesures à suivre par chaque ministère qui se décentralise et le cadre institutionnel de la décentralisation, l'ampleur du processus de la régionalisation - décentralisation)* » (<http://www.cdep.ro/proiecte/2013/400/90/7/decizia1.pdf>, consulté le 1^{er} février 2020).

²³⁸⁶ 17. « *L'existence d'une autre proposition législative n'empêche pas le gouvernement, de plano, d'assumer la responsabilité d'un nouveau projet de loi. Cependant, l'existence de la proposition législative et la position du gouvernement la regardant, dans le contexte de la responsabilité sur une loi relative au même sujet, peuvent démontrer que l'utilisation d'une procédure simplifiée de la réglementation en cause n'a pas le caractère d'une mesure in extremis, mais elle est plutôt l'expression exclusive d'un gouvernement qui lance et gère les questions de la décentralisation, y compris au niveau réglementaire, contrairement aux dispositions du §4 de l'article 1 de la Constitution sur le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat* » (<http://www.cdep.ro/proiecte/2013/400/90/7/decizia1.pdf>, consulté le 1^{er} février 2020).

transférées aux services décentralisées. La Cour constitutionnelle a montré que « *la loi critiquée prévoit un certain nombre de mesures échelonnées dans le temps, de sorte que les mesures d'exécution, dans le sens de la construction du cadre juridique requis par les autorités concernées, suivront l'adoption du budget 2014, c'est-à-dire le début du nouvel exercice budgétaire au niveau de l'Union européenne. Par ailleurs, il n'existe aucun projet au niveau de l'UE qui dépende de l'une ou l'autre des compétences des autorités centrales ou locales des États membres* »²³⁸⁷.

La décision de la Cour constitutionnelle, concernant l'inconstitutionnalité de ce projet de loi sur la décentralisation, ne doit pas inhiber le décideur politique, mais il faut qu'il soit stimulé à adopter une nouvelle réglementation dans l'avenir, en tenant compte des recommandations de la Cour constitutionnelle. L'autonomie locale, administrative et financière, donne à l'administration publique locale le droit d'exercer des activités autonomes sans l'immixtion de l'Etat²³⁸⁸. L'autonomie locale va de pair avec l'unité de l'Etat, parce que les collectivités territoriales appartiennent à l'Etat, et leurs autorités publiques exécutent leurs activités en fonction de la volonté politique de l'Etat, exercée dans le cadre des lois adoptées au Parlement²³⁸⁹.

On souligne, comme autre conséquence politique de réforme de l'administration publique, le fait que les gouvernements, qui ont fonctionné après 2014, ont abandonné ce projet sur la décentralisation. Sauf qu'à présent, par l'adoption du Code administratif du 5

²³⁸⁷ 26. « *Les arguments du gouvernement concernent l'adoption du budget de l'année 2014, et le fait que, dans la même année, débute un nouvel exercice budgétaire au niveau de l'Union européenne. Elle montre que, par l'adoption ultérieure de la décentralisation administrative, un certain nombre de compétences des services déconcentrés passera sous la subordination/coordination des conseils départementaux et locaux, et leur travail sera bloqué, avec des répercussions graves sur la vie des citoyens, si les montants nécessaires au bon fonctionnement des institutions transférées ne sont pas fournis dans les budgets des unités administratives territoriales pour l'année 2014* ». 27. « *Cependant, nous ne pouvons parler d'un blocage aussi longtemps que les dispositions finales et transitoires de la loi tiennent compte et prévoient des mesures, y compris la situation où les structures de décentralisation soumises à la loi se produisent au cours de l'exercice budgétaire de 2014 (article XI point 4 de la loi). Cependant, l'importance de l'exercice budgétaire pour l'année 2014 n'est pas justifiée, et il n'y aura pas non plus une différence par rapport aux années précédentes ou futures, qui pourrait justifier le choix de cette année. Selon le gouvernement, un nouvel exercice de l'Union européenne commence, à compter du 1^{er} janvier 2014, qui est une nouvelle période d'allocation de fonds européens pour la période 2014-2020. On a montré que, dans ces circonstances, il est essentiel que le transfert des compétences et ressources de l'administration publique centrale vers l'administration publique locale ait lieu avant le début de la nouvelle période de programmation, de sorte que les structures décentralisées soient opérationnelles et prêtes à développer des projets d'absorption des Fonds européens, fondés sur les nouvelles compétences. Mais le gouvernement ne précise pas comment ces changements - y compris certaines mesures de décentralisation par rapport aux objectifs - pourraient influencer le développement de projets pour l'absorption des fonds européens, en vertu des nouvelles compétences* » <http://www.cdep.ro/proiecte/2013/400/90/7/decizia1.pdf>, consulté le 1 février 2020).

²³⁸⁸ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 48.

²³⁸⁹ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 310.

juillet 2019, la réforme est réalisée dans les dispositions du Code administratif, où se retrouvent la plupart des recommandations de la Cour constitutionnelle.

Tableau n°9. Proposition n°4

Les conséquences politiques des réformes en matière de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales sont décevantes dans l'ensemble, malgré les efforts et les cadres législatifs élaborés jusqu'à présent. Pour cette raison, on propose de revoir la définition ainsi que la philosophie qui ont été données jusqu'à aujourd'hui à la décentralisation territoriale. Si la politique est l'art du possible ²³⁹⁰, on croit que la décentralisation territoriale est l'art de la complétude et de la perfection de l'administration publique.

Les mouvements de décentralisation renvoient vers un champ politique local, donc un rôle politique accru au processus de la décentralisation territoriale. Ainsi, des réformes envisagées par le « Politique » sur les collectivités locales peuvent heurter les intérêts locaux si le Politique ne prend pas en considération les opinions des grands spécialistes du droit administratif. De notre point de vue, cette vision doit être mieux transposée dans la législation roumaine.

Les conséquences juridiques des réformes en matière de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales comprennent les actes juridiques et les faits juridiques qui devront être mis en place par le politique, en vue de réussir le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie.

§2 : Les conséquences juridiques

La définition juridique de la réforme signifie la modification du droit existant soit par une loi nouvelle, soit par une Ordonnance gouvernementale. Les lois ordinaires sont destinées à compléter ou à éclairer les dispositifs d'ordre constitutionnel. Les réformes, qui y sont ajoutées au fil du temps, depuis la chute du communisme, constituent autant d'occasions pour l'Etat roumain d'y intégrer les dispositions en matière de décentralisation territoriale. L'article 119 de la Constitution de 1991 a été le premier acte juridique de la Roumanie après la chute du communisme, qui a reconnu les autorités communales et urbaines sur le fondement du principe de décentralisation, comme étant « *des autorités administratives autonomes* » selon

²³⁹⁰ Citation de Léon Gambetta (1838-1882), qui était un homme politique français, in Ressi (M.), *L'histoire de France en 1000 citations*, éd. Eyrolles, 2011, p. 391.

le §2 de l'article 120²³⁹¹. Plus tard, la Décision gouvernementale (HG) n°1006 du 19 octobre 2001 concernant la Stratégie d'accélération de la réforme de l'administration publique (« *Strategia Guvernului privind accelerarea reformei în administrația publică* » en roumain) a identifié la nécessité de décentraliser certains services publics, afin de réduire les dépenses et de renforcer la capacité de gestion de l'administration publique locale²³⁹².

Il est nécessaire de rappeler le projet de loi concernant la décentralisation de 2013, déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle dans la Décision n°1 du 10 janvier 2014. Ce projet de loi était composé de 10 titres, dont 8 règlementaient les mesures de décentralisation dans les domaines suivants : agriculture et développement rural, culture, tourisme, enseignement, environnement et changements climatiques, santé, jeunesse et sport et transports. Les deux autres titres visaient à modifier la loi n°273 du 29 juin 2006 concernant les finances publiques locales et la loi n°213 du 17 novembre 1998 concernant le régime juridique de la propriété publique²³⁹³. Par ladite décision, la Cour a montré que l'acte normatif en question a été adopté avec l'omission des règles générales du processus de décentralisation, et des étapes que ce processus doit suivre²³⁹⁴. Parmi les plus récentes avancées juridiques fondamentales pour réussir la décentralisation territoriale en Roumanie, on peut citer la décision du Gouvernement n°229 du 12 avril 2017 qui adopte la Stratégie Générale de la décentralisation. Ainsi, cette Stratégie du Gouvernement sur la décentralisation a été adoptée pour l'accélération de la réforme de l'administration publique locale. De notre point de vue, il faut créer des structures techniques pour la réalisation et l'évaluation du processus de la décentralisation. Ainsi, l'acte normatif déclaré inconstitutionnel, ainsi que la Stratégie concernant la décentralisation adoptée le 12 avril 2017, poursuivent l'approche des services du citoyen et la consolidation du niveau administratif départemental, donc du niveau administratif intermédiaire, mais pas le niveau local²³⁹⁵.

Toutes les réglementations sont soumises aux exigences prévues par la loi n°24 du 27 mars 2000 concernant les normes de technique législative pour l'élaboration des actes normatifs²³⁹⁶. L'exigence principale du respect des lois est la qualité des actes normatifs. Ainsi, par la décision de la Cour constitutionnelle n°22 du 20 janvier 2016, est souligné que

²³⁹¹ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *Considerații privind procesul de descentralizare în România (Considérations sur le processus de la décentralisation en Roumanie)*, in *Administrație și Management public (Administration et management public)*, 2006, n°7, p. 33.

²³⁹² Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *op. cit.*, p. 33.

²³⁹³ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 68.

²³⁹⁴ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 69.

²³⁹⁵ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 71.

²³⁹⁶ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 48.

« n'importe quel acte normatif doit remplir certaines conditions qualitatives comme la prévisibilité, qui suppose que l'acte normatif doit être clair et précis pour être appliqué ». Par les décisions n°903 du 6 juillet 2010, n°743 du 2 juin 2011, n°1 du 11 janvier 2012, n°447 du 29 octobre 2013 et n°1 du 10 janvier 2014, l'instance du contentieux constitutionnel a statué que « le respect des lois est obligatoire, mais on ne peut pas demander à un sujet de droit de respecter une loi qui n'est pas claire, précise et prévisible, parce que ce dernier ne peut pas adapter sa conduite en fonction de l'hypothèse normative de la loi »²³⁹⁷. Par conséquent, la clarté et la prévisibilité des lois sont considérées par la Cour constitutionnelle comme une condition *sine qua non* de constitutionnalité²³⁹⁸.

Dans le contexte de la création d'un cadre juridique qui permettra une approche plus participative et démocratique des citoyens, on propose de créer en Roumanie l'institution d'un Médiateur national du crédit, selon le modèle français²³⁹⁹, personnalité chargée d'être à l'écoute et à la disposition des entreprises françaises connaissant des difficultés de financement. Selon l'exigence constitutionnelle, trouvée dans le §2 de l'article 116, « d'autres organes de spécialité peuvent être créés comme autorités administratives autonomes dans la subordination du Gouvernement ou des ministères », et dans le §3 de l'article 117 : « les autorités administratives autonomes peuvent être créées par la loi organique ». La création de l'institution du Médiateur national du crédit par la loi organique en Roumanie, contribuerait au développement régional et aurait un impact positif sur les entreprises en difficulté de financement.

Il faut souligner que « l'autonomie locale et la décentralisation se réalisent dans les conditions et dans les limites tracées par le législateur, par un équilibre de l'action des autorités étatiques et locales ». Ainsi, la Décision gouvernementale n°909 du 17 novembre 2014, qui a approuvé la Stratégie de consolidation de l'administration publique 2014-2020²⁴⁰⁰, a créé le Comité national pour la coordination de ladite Stratégie (CNCISCAP)²⁴⁰¹, et a approuvé le Plan d'action pour l'application de cette Stratégie. Ainsi, selon cette Stratégie, l'administration publique doit devenir « une administration orientée vers les bénéficiaires des

²³⁹⁷ Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul Juridic, 2012, p. 143.

²³⁹⁸ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 219.

²³⁹⁹ Ștefan (E.-E.), *Legalitate și moralitate în activitatea autorităților publice (Légalité et moralité dans l'activité des autorités publiques)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°4, p. 102.

²⁴⁰⁰ http://www.dpfb.mdrap.ro/strategii_administratie_publica.html, consulté le 20 février 2020.

²⁴⁰¹ <http://scap.gov.ro/welcome/page/prezentare-cnciscap>, consulté le 20 février 2020.

services publics, ouverte et réceptive aux solutions innovantes et une administration qui simplifie et consolide les institutions et les mécanismes »²⁴⁰².

Il est nécessaire que le rôle de garant de la loi fondamentale de la Cour constitutionnelle soit renforcé par de nouvelles attributions qui limitent l'excès de pouvoir des autorités de l'Etat roumain²⁴⁰³. Par conséquent, il est nécessaire de rajouter à l'article 1^{er} de la Constitution un nouveau paragraphe : « *l'exercice du pouvoir étatique doit être proportionnel et non-discriminatoire* ». Ainsi, cette obligation constitutionnelle sera valable pour toutes les autorités de l'Etat, afin que les mesures adoptées soient inscrites dans les limites du pouvoir discrétionnaire reconnues par la loi. Par ailleurs, en utilisant le principe de proportionnalité, la Cour constitutionnelle a la possibilité de sanctionner, par la voie de la constitutionnalité des lois et ordonnances, l'excès de pouvoir législatif du Parlement et du Gouvernement²⁴⁰⁴.

L'excès de réglementation, l'inflation législative ou « *pollution juridique* »²⁴⁰⁵ et les parallélismes législatifs signalent une maladie chronique de la Roumanie. Tous ces fléaux ont donc créé une insécurité juridique qui entrave l'accessibilité, la clarté, la compréhension, la qualité, l'efficacité, la stabilité, et empêche de définir le lieu et le rôle du droit en Roumanie²⁴⁰⁶.

Le Gouvernement roumain a approuvé la Décision gouvernementale (HG) n°196 du 23 mars 2016, publiée dans le Moniteur officiel n°237 du 31 mars 2016, concernant les thèses préalables du projet de Code administratif²⁴⁰⁷. Le Code administratif aurait dû être adopté fin 2018²⁴⁰⁸ ; finalement, il ne l'a été qu'un an après, par l'OUG (Ordonnance d'Urgence) n°57

²⁴⁰² Vedinaş (V.), Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif), éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 149.

²⁴⁰³ Andreescu (M.), *Stabilitate și reformă constituțională (Stabilité et réforme constitutionnelle)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 58.

²⁴⁰⁴ Andreescu (M.), *op. cit.*, p. 59.

²⁴⁰⁵ Popescu (S.) cité par Alexandru (I.), *Da ! Prioritară este adoptarea unui cod de procedură administrativă, nu a unui cod administrativ (Oui ! La priorité est l'adoption d'un Code de Procédure administrative et pas d'un Code administratif)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 16.

²⁴⁰⁶ Alexandru (I.), *op. cit.*, p. 15.

²⁴⁰⁷ Bălan (E.), *Teze și antiteze privind proiectul Codului administrativ al României (Thèses et antithèses concernant le projet du Code administratif de la Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 19.

²⁴⁰⁸ Le projet du Code administratif roumain a été adopté par la Chambre de députés le 9 juillet 2018. Le 12 juillet, le projet, adopté par le Parlement, a été envoyé au Président pour promulgation, mais le 2 août 2018, le Président de la Roumanie a saisi la Cour Constitutionnelle, en soutenant principalement, que l'introduction de pensions spéciales de retraite et l'article sur l'utilisation de la langue de la minorité dans l'administration locale étaient inconstitutionnels ; il considérait aussi que le code contenait « *des règles peu claires et des dispositions non harmonisées entre elles et avec d'autres actes normatifs* ». L'objection d'inconstitutionnalité de la loi sur le Code administratif de la Roumanie, formulée par le président de la Roumanie, a été traitée le 6 novembre 2018 par la Cour constitutionnelle roumaine. Par décision du 6 novembre 2018, la Cour constitutionnelle a accepté à l'unanimité l'exception d'inconstitutionnalité et a conclu que la loi sur le Code administratif roumain était inconstitutionnelle dans son ensemble, d'une part, parce que « *la loi critiquée avait été adoptée sans que l'avis du Conseil économique et social soit demandé au début de la procédure parlementaire et, d'autre part, parce*

du 3 juillet 2019 et publié dans le Moniteur officiel n°0555 le 5 juillet 2019. Il assure le cadre juridique nécessaire à la stabilité, la souplesse et l'efficacité des autorités de l'administration publique, tant au niveau central qu'au niveau local, de manière à répondre aux principes de la bonne gouvernance ²⁴⁰⁹. Le Code administratif assure une systématisation des normes existantes, une élimination des parallélismes et des contradictions dans les normes qu'envisagent les mêmes institutions ²⁴¹⁰. Il faut souligner les 5 principaux domaines règlementés dans le Code administratif roumain : l'administration publique centrale ; l'administration publique locale ; le personnel de l'administration publique ; les propriétés, publique et privée, de l'Etat et des unités administratives territoriales ; les services publics. La nouveauté du Code administratif est l'utilisation d'une terminologie unitaire, afin que la même notion ait une seule signification. Le Code administratif n'accomplit pas en totalité sa mission, s'il n'est pas appliqué correctement. Dans ce sens, il faut évaluer ce processus, en vue d'identifier les motifs qui freinent l'application du Code et trouver des solutions pour y remédier ²⁴¹¹. De toute manière, la Roumanie a réussi à adopter le Code administratif, sachant que, même « *les Français, qui sont les parents de la codification, ne l'ont pas encore adopté* ». L'adoption du Code administratif de la Roumanie est une procédure difficile, parce que la doctrine disait que « *l'administration est une activité complexe et en cours de développement, et elle peut mieux être décrite que définie, et surtout pas codifiée* » ²⁴¹².

Tableau n°10. Proposition n°5

Les changements législatifs et réglementaires trop fréquents ne sont pas bénéfiques pour les sociétés en général, surtout pour un Etat jeune comme la Roumanie. En plus, ces changements législatifs trop fréquents sont souvent adoptés à la hâte et leur temps de préparation est trop court. Mais, les interférences et les changements législatifs soudains (à travers les Ordonnances gouvernementales) sont des pièges dans le processus de la

que certains textes avaient été adoptés par la Chambre des députés en tant qu'organe décisionnel au mépris du principe de bicaméralisme, prévu par l'alinéa 2 de l'article 61 de la Loi fondamentale, et/ou les règles relatives à la répartition des pouvoirs de décision entre les deux Chambres, résultant des dispositions des §4 et §5 de l'article 75 de la Constitution ».

²⁴⁰⁹ La bonne gouvernance est une conception mentionnée pour la première fois par l'auteur américain Charles H. Judd en 1934, dans l'article intitulé « *School boards as an obstruction to good administration* », in *The Nation's Schools*, 13 février 1934, p. 13-15.

²⁴¹⁰ Bălan (E.), *op. cit.*, p. 21.

²⁴¹¹ Focșăneanu (D.), Suta (C.) et Popescu (M.), *Proiectul Codului administrativ al României in contextul demersurilor Uniunii europene pentru o mai buna reglementare (Le projet du Code administratif de la Roumanie dans le contexte des démarches de l'Union européenne pour une meilleure réglementation)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2011, n°4, p. 85.

²⁴¹² Vedinaș (V.), *Codul administrativ, un vis din ce în ce mai aproape de a deveni realitate (Le Code administratif, un rêve qui tend à devenir réalité)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 17.

décentralisation territoriale et dans le bon développement de l'état de droit dans l'Etat roumain. Ces nouveaux enjeux amènent la société civile à une veille législative, afin de ne rater aucun changement et de pouvoir les anticiper. Les lois devraient rester stables et les réformes réalisées dans le processus de la décentralisation pourraient nous aider à obtenir les avantages que la réglementation peut générer avec moins de résultats négatifs. Avec un meilleur système de réglementation, nous pourrions profiter de plus de possibilités, en termes de prospérité et de bien être pour tous, qui sont, en fait et normalement, les buts principaux du processus de la décentralisation.

En conséquence, on évoque, comme trait caractéristique de la Roumanie, l'absence du pouvoir normatif autonome, qui est composé du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire au sein de la collectivité territoriale. Les collectivités territoriales roumaines n'édicte pas de lois (expression exclusivement réservée au Parlement), parce que, dans un Etat unitaire comme la Roumanie, la loi symbolise l'unité de l'Etat et de la Nation. Donc, les collectivités territoriales ne bénéficient pas, en effet, d'une autonomie politique et donc d'un pouvoir normatif de rang législatif, parce que le caractère unitaire et indivisible (symboles de l'égalité de tous les citoyens devant la loi) de l'Etat s'y oppose. Mais, la pertinence de l'absence d'exercer un pouvoir normatif de rang législatif au sein des collectivités territoriales dans l'Etat roumain s'estompe avec la territorialisation du pouvoir législatif, même si la territorialisation du pouvoir normatif apparaît comme une voie correcte, plus praticable, plus efficiente et d'une meilleure qualité de l'administration publique. Nous recommandons un droit à l'expérimentation législative locale pour une période donnée mise en oeuvre en vertu d'une loi, et permettant aux collectivités territoriales d'appliquer des politiques publiques ne faisant pas partie de leurs attributions actuelles. Ce droit de dérogation aux dispositions législatives ou réglementaires qui regie leur compétences (surtout dans le tourisme, transports, logement, écologie et la coopération transfrontalière) va conférer aux collectivités locales des compétences spécifiques qui seront traduites par la proximité de l'action publique.

Les conséquences administratives des réformes en matière de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales comprennent les stratégies des réformes administratives des collectivités territoriales, en vue de réussir le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie.

§3 : Les conséquences administratives

L'organisation administrative du pays est constituée d'un échelon déconcentré, les préfetures des départements, et de trois échelons décentralisés : communes, villes (dont les municipales) et les départements. La taille moyenne d'une commune est de 7.000 habitants. Le cadre administratif a en charge l'organisation et la gestion de la politique administrative d'une collectivité territoriale et il peut prospérer spécialement grâce aux compétences techniques modernes de celles-ci. L'une des caractéristiques majeures d'une collectivité territoriale est d'être une personne morale de droit public.

En ce qui concerne les caractéristiques administratives, elles sont cependant à rechercher dans diverses lois qui les définissent et surtout dans les pratiques institutionnelles. Ainsi, concernant la poursuite du processus de décentralisation territoriale et le renforcement de l'autonomie locale, ils doivent être réalisés en réduisant le rôle du gouvernement central et en le transformant dans un rôle de stratégie, de politique et de contrôle, tout en augmentant les ressources financières au niveau local ²⁴¹³.

Les questions d'administration publique sont des questions non politiques. Même si le « Politique » définit les tâches de l'administration, il ne doit pas être autorisé à manipuler les fonctionnaires de l'administration publique. Une administration moderne se caractérise par un haut niveau de professionnalisme, présent dans la qualité du travail, dans les résultats obtenus et dans les services fournis, dans la culture administrative, dans la stabilité politique et dans la neutralité politique des fonctionnaires.

Un autre élément important pour la réforme de l'administration publique est la simplification des procédures administratives. Les troubles sociaux présents dans divers domaines de la décision publique nous font croire que la décision concernant la décentralisation effective de l'administration publique ne peut plus être reportée ²⁴¹⁴.

La bureaucratie est une cause de ralentissement du processus de développement économique ²⁴¹⁵.

²⁴¹³ Campaniile Coaliției 52, *Descentralizarea României - între puțință și nepuțință. Rămâne un deziderat sau o nevoie imediată? (La décentralisation de la Roumanie - entre possible et impossible. Est-ce un desideratum ou un besoin immédiat ?)*, éd. Fondul ONG, 2016, p. 1.

²⁴¹⁴ Campaniile Coaliției 52, *op. cit.*, p. 2.

²⁴¹⁵ De plus, comme conséquences administratives du processus de la décentralisation territoriale, il y a la création de mécanismes de *benchmarking* (la méthode de *benchmarking* est destinée à éclairer les décideurs sur les bonnes pratiques et les meilleurs choix, dans le cadre de l'établissement d'un diagnostic ou de la conception de nouvelles politiques publiques, et d'observer ce que les autres administrations ou collectivités confrontées aux mêmes problématiques ont mis en oeuvre, de collecter des retours d'expériences et d'enseignements des études comparatives), de *bench-doing* et de *bench-learning* dans l'administration publique roumaine. Ces mécanismes comparent et hiérarchisent les performances des pouvoirs publics et des institutions dans l'exercice de leurs

Le futur projet de Code de procédure administrative promeut une réglementation cohérente des principes qui gouvernent la procédure administrative : la légalité, l'efficacité, l'intérêt public, la bonne foi, l'égalité de traitement, la motivation de l'activité administrative, le recours administratif et l'accès à la justice ²⁴¹⁶. L'adoption du Code de procédure administrative est une condition *sine qua non* du renforcement de la capacité administrative de la Roumanie. Pour se libérer de l'excès des contraintes qui pèsent sur la vie quotidienne des citoyens, sont nécessaires une rationalisation et une simplification du cadre normatif ²⁴¹⁷. La codification de la procédure administrative contentieuse (qui se trouve en grande partie dans la loi n°554 du 2 décembre 2004) et non-contentieuse permettra l'orientation et la rationalisation de l'activité des autorités, détenant des prérogatives des puissance publique, et elle contribuera à la protection des citoyens contre l'arbitrage administratif ²⁴¹⁸. Les thèses préalables ²⁴¹⁹ d'un projet de Code de procédure administrative ont été déjà adoptées par la Décision gouvernementale (HG) n°1360 du 22 octobre 2008, publiée dans le Moniteur officiel n°734 du 30 octobre 2008. Ainsi, on voit dans ces thèses, les faits issus de la pratique et de la doctrine, l'inexistence de certains institutions indispensables au droit administratif, pour écouter les intéressés dans les cas d'une décision défavorable, la motivation complète des actes administratifs, la révocation des actes administratifs ²⁴²⁰. De plus, la décision du Gouvernement roumain (H.G.) n°525 du 27 juillet 2016, concernant la Stratégie de développement de la fonction publique (SDFP) 2016-2020, fait partie des stratégies thématiques assumées par l'administration publique roumaine dans le cadre de l'effort d'amélioration de la qualité de la gouvernance. Elle envisage un plan d'action pour renforcer

activités et la fourniture de certains services publics, et encouragent les pouvoirs publics et les institutions à développer des partenariats pour identifier et mettre en œuvre des solutions communes aux problèmes auxquels ils sont confrontés.

²⁴¹⁶ Tofan (D.-A.), *Motivarea actelor administrative normative. Conditie de valabilitate a acestora (La motivation des actes administratifs normatifs. Condition de validité des ceux-ci)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2015, n°3, p. 40.

²⁴¹⁷ Alexandru (I.), *Da! Prioritara este adoptarea unui cod de procedura administrativa, nu a unui cod administrativ (Oui! La priorité est l'adoption d'un Code de Procédure administrative et pas d'un Code administratif)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 15.

²⁴¹⁸ Săraru (C.-S.), *Scurte considerații cu privire la contractele administrative în dreptul comparat și valorificarea cercetării în dreptul românesc (Courtes considérations concernant les contrats administratifs dans le droit comparé et la valorification de la recherche en droit roumain)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°4, p. 77.

²⁴¹⁹ Les thèses préliminaires d'un projet de loi ou d'un code et leur adoption constituent une pratique en Roumanie visant à simplifier la législation de l'administration publique et à atteindre les objectifs politiques fixés par le Gouvernement. Généralement, dans les thèses préliminaires d'un code, se trouvent des définitions des concepts et principes utilisés dans la loi ou le code. Une fois les thèses préliminaires approuvées, un débat public sur le projet de code ou de loi s'ouvre.

²⁴²⁰ Tofan (D.-A.), *op. cit.*, p. 40.

l'efficacité administrative des États membres, y compris la réforme de l'administration publique²⁴²¹.

La Stratégie concernant la consolidation de l'administration publique 2014-2020, approuvée par le Gouvernement dans la décision n°909 du 17 novembre 2017, avait comme principaux objectifs l'adoption du Code administratif et du Code de procédure administrative. Selon l'opinion du Professeur Verginia Vedinaș, l'adoption de deux Codes représenterait « *le début d'une nouvelle ère dans l'évolution de l'administration publique roumaine* »²⁴²², ayant des conséquences administratives bénéfiques pour les citoyens et sociétés, surtout pour les PME (petites et moyennes entreprises).

La préoccupation pour une bonne administration est similaire au droit des citoyens à un procès équitable. L'inscription dans la Constitution du droit d'une bonne administration peut être un élément de nature à consolider son respect par les autorités dans l'exercice du pouvoir public²⁴²³.

Le processus de la décentralisation territoriale crée une concurrence entre les collectivités territoriales et, de plus, ce processus implique une multitude de composantes politiques, techniques, administratives et fiscales. Les compétences transférées par la décentralisation territoriale ne sont que de nature administrative, et les collectivités territoriales, qui jouissent de ces compétences, doivent bénéficier d'une relative autonomie de décision au niveau local²⁴²⁴.

Le budget est l'un des outils administratifs les plus importants qui peut être utilisé par les autorités locales. Ainsi, le budget local est un instrument de politique financière et budgétaire, par lequel l'État intervient dans l'économie au niveau des collectivités territoriales ; ce qui a également un impact sur les résultats du budget général consolidé²⁴²⁵.

Tableau n°11. Proposition n°6

La Roumanie devrait avoir pour priorité de régler la simplification des procédures administratives, donc les démarches des usagers auprès des administrations

²⁴²¹ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/181584>, consulté le 1^{er} mai 2020.

²⁴²² Vedinaș (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 149.

²⁴²³ Bălan (E.), *Misiuni și mijloace ale Administrației publice - elemente ale unei « Constituții administrative » a României (Missions et moyens de l'Administration publique - des éléments d'une « Constitution administrative » de la Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 45.

²⁴²⁴ Janicot (L.) et Verpeaux (M.), *Droit des collectivités territoriales*, Presses Universitaires de France, 2019, p. 19.

²⁴²⁵ Husman (A.-I.) et Lazăr (P.), *Rolul bugetelor locale în cadrul bugetului general consolidat (Le rôle des budgets locaux dans le budget général consolidé)*, in *ABC-ul Lumii financiare (ABC du monde financier)*, 2014, n° 2, p. 105.

de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics. Nous recommandons la recréation d'une commission de simplification du droit, en prenant l'exemple de la France en ce qui concerne la Commission supérieure de codification²⁴²⁶.

Les collectivités territoriales, sous réserve d'y avoir été habilitées par une nouvelle loi sur la décentralisation territoriale ou l'amélioration législative de la décentralisation du Code administratif, pourront être autorisées à fixer elles-mêmes leurs lignes générales directrices, administratives et financières, donc des dispositions normatives avec des règles législatives plus stables et applicables sur leur territoire. Par ces dispositions normatives, on ne comprend pas les lois, au sens strict du terme. Au nom de l'intérêt local, ce statut particulier proposé aboutira à confier aux collectivités territoriales roumaines la possibilité de prendre des normes à caractère général pour adapter leurs situations locales à la norme nationale.

Les conséquences financières des réformes en matière de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales comprennent les impacts sur la gestion financière des collectivités territoriales, en vue de réussir le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie.

§4 : Les conséquences financières

L'évolution des finances publiques locales constitue aujourd'hui un enjeu central pour l'équilibre des budgets publics locaux. Les dotations sont des prélèvements opérés sur le budget de l'État et distribués aux collectivités territoriales. La révision de la Constitution roumaine de 2003 a eu comme conséquence l'apparition et la consécration au niveau constitutionnel de certains principes²⁴²⁷, dont la liberté économique²⁴²⁸.

Pour accroître l'autonomie financière des unités administratives territoriales et de leurs recettes budgétaires locales, le législateur doit commencer par l'autonomisation des autorités locales avec le droit de modifier le niveau des impôts et taxes locaux en fonction des besoins locaux et du degré de soutien de la population. Par ailleurs, il doit aussi laisser et affecter aux

²⁴²⁶ <https://www.gouvernement.fr/commission-superieure-de-codification>

²⁴²⁷ Gârleșteanu (G.), *Libertatea economică - nou drept fundamental (La liberté économique - nouveau droit fondamental)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°4, p. 38.

²⁴²⁸ La conception de liberté économique représente la faculté des participants de la sphère économique, tant la personne physique que la personne morale, d'avoir accès et d'agir librement du point de vue économique sur le déroulement d'activités de nature économique.

budgets locaux les montants des amendes infligées aux personnes morales, comme celles supportées par les personnes physiques ²⁴²⁹.

Pour avoir une organisation véritablement décentralisée de l'administration publique roumaine, il faut d'abord aboutir à une véritable autonomie financière des collectivités territoriales. La décentralisation financière est considérée comme « *l'épine dorsale* » du système de décentralisation territoriale, de sorte que, sans la composante financière, la décentralisation territoriale est difficile, voire impossible à réaliser ²⁴³⁰. De plus, si des nouvelles taxes sont introduites, elles doivent respecter les principes d'équité fiscale, de politique financière, de politique économique et de politique sociale. Ces principes sont interprétés à partir des positions de ceux qui détiennent le pouvoir politique et, par conséquent, sont appliqués conformément à leurs intérêts.

En Roumanie, les changements législatifs fréquents sont généralement le résultat de différences d'opinions entre les partis politiques qui gouvernent à un moment ou à un autre. Ce phénomène est également présent dans la législation fiscale, ainsi que dans les dispositions normatives relatives à l'allocation des quotas défalqués de l'impôt sur le revenu et des montants défalqués de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée). En conséquence, la Constitution devrait être modifiée, au moins en vue d'inclure le domaine des finances publiques locales dans la catégorie règlementée par les lois organiques, et d'adopter une législation moderne sur la répartition des recettes fiscales entre les collectivités territoriales, les départements et le budget de l'Etat ²⁴³¹.

Concernant les ressources des collectivités territoriales, le Gouvernement et les partis politiques devront s'engager dans une réforme ambitieuse de la fiscalité locale pour laisser aux collectivités territoriales l'arbitrage de leurs dépenses. Selon le §2 de l'article 139 de la Constitution, les impôts et les taxes locales sont établis par les conseils locaux et départementaux, mais la Cour constitutionnelle, dans sa Décision n°154 du 30 mars 2004, montrait que les autorités de l'administration publique locale n'ont pas une indépendance maximale concernant l'établissement des impôts et des taxes locales. Dans ce sens, cette décision a obligé le législateur à déterminer les domaines, les activités et les revenus à partir desquels les conseils locaux et départementaux sont capables d'établir des impôts et des taxes

²⁴²⁹ Bratu (D.-D) et Neacșu (D.), *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe)*, éd. Universitara, 2013, p. 22.

²⁴³⁰ Dogariu (E.), *Studiu privind autonomia financiară locală în România (Étude sur l'autonomie financière locale en Roumanie)*, in *Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée)*, tome XVII, 2010, n°6, vol. 547, p. 66.

²⁴³¹ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 206.

locales²⁴³². La législation actuelle, qui impose le taux unique d'impôt, sans tenir compte des revenus, est contraire aux principes de justice sociale, de proportionnalité et de légalité. Ainsi, la création des impôts pour les personnes physiques qui détiennent plusieurs propriétés ne viole pas le §1 de l'article 16 de la Constitution. Selon la Cour constitutionnelle, pour la recentralisation juste des charges fiscales, le législateur doit tenir compte de la situation matérielle des citoyens et de leur possibilité de contribuer, par les impôts, aux dépenses publiques²⁴³³.

Il serait nécessaire que les autorités locales deviennent les partenaires principaux des autorités nationales et européennes pour que l'économie du pays soit durable et favorable à l'inclusion, et que le secteur public aboutisse à la créativité et à l'innovation²⁴³⁴.

Par la Décision n°558 du 24 mai 2012 de la Cour constitutionnelle, on voit que les unités administratives territoriales sont en mesure de créer et d'utiliser leurs ressources financières pour subvenir à tous les besoins des collectivités locales. Il faut préciser qu'aux besoins locaux s'ajoutent les besoins généraux de l'Etat (comme l'état civil, l'organisation des élections, le recensement), qui sont toujours gérés par les autorités locales²⁴³⁵ et qui leur coûtent beaucoup d'argent. Malgré les principes juridiques que la Roumanie intègre, la décentralisation administrative ne s'accompagne pas d'une véritable décentralisation fiscale, même si la législation en vigueur, reconnaît le principe d'assurer les ressources correspondant aux compétences transférées²⁴³⁶.

Pour la première fois, par la loi n°186 du 29 décembre 2014 concernant le budget d'Etat de l'année 2015, le Gouvernement, avec l'accord du Parlement, a introduit une nouvelle modalité de répartition des fonds entre le niveau central et les administrations publiques locales²⁴³⁷. À la suite des changements apportés par la loi n°186 du 29 décembre 2014, plusieurs collectivités territoriales roumaines n'ont pas eu la possibilité de couvrir, ni les dépenses de fonctionnement et ni celles de développement. Il fallait donner une formule pour

²⁴³² Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 75.

²⁴³³ Andreescu (M.) et Andreescu (C.), *Interferența dintre principiile constituționale ale egalității și proportionalității, semnificații juridice și implicații sociale (L'interférence entre les principes constitutionnels de l'égalité et de la proportionnalité, significations juridiques et implications sociales)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 52.

²⁴³⁴ Apostolache (M.-A.), *Reforma Strategiei Europa 2020 în viziunea Comitetului regiunilor (La réforme de la Stratégie Europe 2020 dans la vision du Comité des régions)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2014, n°2, p. 128.

²⁴³⁵ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 76.

²⁴³⁶ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 106.

²⁴³⁷ Le §1 de l'article 8 de la loi n° 186 du 29 décembre 2014 prévoit que, pour l'équilibre des budgets locaux des communes, villes, municipalités et départements, s'établissent des limites aux revenus propres sur les catégories des unités administratives territoriales, ayant comme fondement les revenus propres de 2013.

que le problème des dépenses de fonctionnement soit résolu et les dépenses de développement soutenues²⁴³⁸.

Tableau n°12. Proposition n°7

À cause de la décentralisation partielle ou inachevée de la Roumanie, les dépenses des collectivités territoriales sont très élevées. La dépense publique locale a connu, dans la dernière décennie, une profonde mutation dans sa composition, avec une forte progression des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement. Ce constat freine le développement des communautés locales ainsi que le progrès local et général ; pour cette raison, il faut tenir compte d'une politique fiscale qui encourage les investissements qui créent le travail et qui soutienne les collectivités territoriales dans leur développement et dans l'attraction des fonds européens.

On propose d'inverser le système actuel de distribution de l'argent public, de sorte qu'il fonctionne de bas en haut, de la collectivité locale où il est produit aux niveaux supérieurs : départemental et national. Dans ce sens, il serait appréciable de repenser les dispositions qui concernent la façon dont sont créées, administrées et utilisées les ressources financières des collectivités territoriales. De plus, il faut modifier la façon de distribuer l'argent public pour supprimer les déséquilibres entre les collectivités territoriales et que les besoins de celles-ci soient respectés. Ainsi, il faut consolider l'autonomie financière des collectivités territoriales, mais il faut le faire afin de lutter contre les décisions discrétionnaires et arbitraires de l'Etat. On recommande donc une solution législative : la remise en cause de l'actuelle loi n°153 du 28 juin 2017 concernant les salaires du personnel payé à partir des fonds publics, qui attribue et reconnaît un droit discrétionnaire d'établir le salaire pour le personnel propre des collectivités territoriales et qui a eu comme conséquence que les collectivités territoriales se trouvent sans argent pour les investissements, parce que les ressources locales ont été principalement utilisées pour le versement des seuls salaires du personnel. Ainsi, toutes ces situations doivent être éliminées dans l'avenir.

Du fait de nos réflexions précédentes, seront ci-après étudiés les moyens matériels et financiers des collectivités territoriales ainsi que les moyens humains, dont la modernisation

²⁴³⁸ Apostolache (M.-C.), *Impactul schimbărilor legislative și al necorelării reglementărilor interne cu cele europene asupra practicii administrației publice locale (L'impact de changements législatifs et de la non-concordance des réglementations internes avec celles européennes sur la pratique de l'administration publique locale)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 287.

du statut des acteurs publics locaux, qui assument une mission importante en faveur des collectivités territoriales. Ce sont les élus locaux, désignés par les citoyens à la faveur d'élections (conseil local, municipal, régional, parlementaire) ou nommés par les représentants élus (administrations à tous les niveaux) ainsi que ceux qui vont réussir l'examen d'entrée dans la fonction publique. Ainsi, à la suite du processus de la décentralisation territoriale, le transfert des compétences implique la mise à la disposition des collectivités territoriales des moyens suivants : des ressources matérielles, financières et humaines, nécessaires et suffisantes à l'exécution des compétences transférées. En conséquence, après avoir traité, dans un premier chapitre, les compétences exercées par les collectivités territoriales, seront évoqués dans un second chapitre, les questionnements logistiques, dont les moyens matériels, financiers et humains.

Chapitre II : Les moyens des collectivités territoriales (propositions de réforme)

Les collectivités territoriales sont des communautés humaines délimitées territorialement, politiquement et administrativement, et qui ont des compétences différentes de celles de l'État. Les collectivités territoriales possèdent toutes des moyens humains et elles ont naturellement besoin de ces ressources humaines pour mener à bien leurs missions et rendre à la population les services attendus. La notion d'acteurs politiques a une signification large qui inclut tous les facteurs qui, par leur activité, peuvent influencer le destin des collectivités territoriales et le régime de la décentralisation territoriale ; ainsi au niveau national, par « acteur politique », on entend l'ensemble du personnel qui exerce ses activités quel que soit son statut (élus locaux, fonctionnaires publics, personnel contractuel, managers). La gestion des ressources humaines locales implique, en premier lieu, la gestion du personnel d'une collectivité territoriale. De plus, les ressources humaines doivent être bien rémunérées pour faire face aux nombreux défis de la décentralisation territoriale. En ce qui concerne les ressources humaines de l'administration publique centrale et locale, sont identifiées quatre grandes catégories :

- les personnes nommées ou élues dans des fonctions publiques au niveau du gouvernement central et local (y compris les élus locaux), vues comme le niveau politique de la prise de décision en matière de mise en œuvre des objectifs et actions du gouvernement ;

- le corps des fonctionnaires publics, découpé en trois sous-catégories : hauts fonctionnaires publics, fonctionnaires publics de direction et fonctionnaires publics de l'exécution, vu comme un niveau administratif, traditionnellement responsable de l'exercice du pouvoir public dans l'intérêt public, afin d'atteindre les objectifs du gouvernement, et qui comprend également les personnes nommées à des fonctions publiques générales et spécifiques, y compris les fonctions publiques dotées d'un statut spécial ;

- les personnes qui ont des rapports de travail (ou l'équivalent) avec les autorités et les institutions publiques appartenant à l'administration publique centrale et/ou locale. Cette catégorie est dédiée à l'exécution des activités et qui aide à faciliter leur mise en œuvre ;

- les personnes qui exercent leur activité en se fondant sur un contrat de management.

Si les moyens des collectivités territoriales sont d'abord des moyens humains, ce sont ensuite des moyens financiers et matériels.

Les ressources financières constituent une des composantes majeures des ressources d'une collectivité locale, et ensemble avec les ressources humaines et les ressources

matérielles, constituent les trois principaux outils, qui permettent de réaliser la décentralisation territoriale. L'autonomie locale envisage l'organisation, le fonctionnement, les compétences, la façon dont les autorités publiques locales gèrent les ressources humaines, financières, et les biens qui constituent le domaine public ou privé des unités administratives territoriales ²⁴³⁹. Les ressources financières représentent tous les moyens financiers nécessaires à la réalisation des objectifs économiques et sociaux dans un délai déterminé ²⁴⁴⁰.

Une collectivité territoriale doit disposer des ressources matérielles nécessaires pour satisfaire la population. Par exemple, une mairie doit disposer de matériels pour la gestion des voiries, des déchets, des infrastructures scolaires ou sanitaires, etc. Du point de vue constitutionnel, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent de ressources propres ; il revient donc aux élus locaux de prendre des initiatives en vue de mobiliser les ressources locales tant humaines et matérielles que financières. Les ressources sont les indices de la richesse d'une Nation et proviennent du produit intérieur brut (PIB) ²⁴⁴¹, auquel se rajoute l'importation, constituée de ressources matérielles, humaines, monétaires, informatives et financières.

Un autre aspect important, c'est la répartition des moyens humains qui doit être adaptée aux mouvements de personnel et doit aussi tenir compte des variations et des décalages importants dans le système administratif local roumain. En ce qui concerne les ressources humaines de l'administration publique en Roumanie, il convient de souligner qu'une gestion adéquate de ces ressources est nécessaire et que cela devrait être une priorité pour les gouvernements roumains dans le processus de réforme de l'administration publique centrale et locale.

Grâce à la décentralisation territoriale, les ressources matérielles, financières (**Section I**) et humaines (**Section II et III**), peuvent être utilisées de manière plus efficace et guidée, pour répondre aux besoins prioritaires par les autorités locales, qui les connaissent mieux que les autorités centrales ²⁴⁴².

²⁴³⁹ Vedinaş (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 309.

²⁴⁴⁰ Giurgiu (A.-D.), Baboi-Stroe (A.) et Luca (S.), *Corupția în administrația publică locală (La corruption dans l'administration publique locale)*, éd. FDSC, 2002, p. 27.

²⁴⁴¹ Après avoir dépassé la Grèce en 2017, la Roumanie a dépassé en 2018 le Portugal, une fois franchi le seuil du PIB des 200 milliards d'euros. Les dernières années le PIB de la Roumanie a augmenté comme suit : en 2015 avec 4,0%, en 2016 avec 4,8%, en 2017 avec 7,0%, en 2018 avec 4,4% et en 2019 avec 3,8%. Le Fonds monétaire international (FMI) a indiqué que la Roumanie a dépassé la Turquie en 2019 du point de vue du produit intérieur brut par habitant ou par tête, ajusté en fonction du pouvoir d'achat. On rappelle que le produit intérieur brut (PIB) par habitant ou par tête, est l'un des paramètres les plus utilisés pour comparer le niveau de vie entre différents pays.

²⁴⁴² Giurgiu (A.-D.), Baboi-Stroe (A.) et Luca (S.), *op. cit.*, p. 27.

Section I : Les moyens matériels et financiers

La réduction des budgets publics à la suite de la crise économique de 2008 joue un double rôle : d'une part, une incitation au changement pour une meilleure efficacité et, d'autre part, une limitation des innovations qui consomment des moyens (financiers, matériels, humains). Dans l'administration publique d'aujourd'hui, la limitation des moyens financiers, matériels et humains bloque souvent la réflexion nécessaire pour lancer un changement. Les impôts et les contributions au budget de l'État sont prélevés, tant au niveau central que local, par l'intermédiaire du Trésor public. Les mesures de collecte des recettes dans le budget de l'État sont assurées par le ministère des Finances publiques, par l'intermédiaire de l'Agence nationale de l'administration fiscale (ANAF)²⁴⁴³ et de ses organes territoriaux : directions régionales et administrations départementales²⁴⁴⁴. Les impôts et taxes locaux sont collectés directement par les autorités de l'administration publique locale²⁴⁴⁵.

Le principe de l'autonomie locale a un caractère administratif et financier. Le caractère financier de l'autonomie locale suppose que les autorités locales doivent disposer de ressources financières, matérielles et humaines ; d'où, il résulte que l'autonomie se rapporte à un contexte établi par la loi. Mais, l'autonomie locale ne fonctionne pas sans les fonds nécessaires pour réaliser les compétences des autorités autonomes locales, et « *le manque de ces fonds financiers transforme l'autonomie locale en une forme sans fonds* »²⁴⁴⁶.

La science des finances publiques fournit les moyens pour équilibrer les budgets, financer les déficits, effectuer le contrôle financier, faire des prévisions financières et évaluer l'efficacité financière. L'autonomie financière des autorités de l'administration publique locale est une condition préalable et essentielle à la fois pour la fourniture de services publics locaux de qualité, et pour l'augmentation de la capacité à répondre aux besoins spécifiques des citoyens dans leur domaine de compétence géographique²⁴⁴⁷.

Les finances publiques locales regroupent les moyens et les procédures de création et d'utilisation des fonds publics sur le plan local, rassemblant les finances de toutes les

²⁴⁴³ <https://www.anaf.ro/>

²⁴⁴⁴ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 63.

²⁴⁴⁵ Pârnu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009, p. 15 ; et dans Projet intitulé « Gestion efficace par la participation publique » financé par le German Marshall Fund des États-Unis, *Bugetele locale între teorie și practică (Les budgets locaux entre théorie et pratique)*, éd. IPP (Institutul de politică publică), 2001, p. 23.

²⁴⁴⁶ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 308.

²⁴⁴⁷ Burcea (S.-G.), *Evaluarea credibilității financiare a autorităților administrației publice locale în vederea obținerii creditului municipal (L'évaluation de la crédibilité financière des autorités de l'administration publique locale afin d'obtenir le crédit municipal)*, Administrație și Management public (Administration et gestion publique), n°3, 2004, p. 126.

communes, villes et autres unités administratives territoriales et organismes publics dotés de la personnalité juridique. Dans la structure des finances publiques locales, la principale composante est représentée par les budgets des unités administratives et territoriales. Les recettes publiques sont l'ensemble des recettes perçues par les administrations publiques. Elles comprennent essentiellement les impôts, les taxes, et les cotisations sociales. Les recettes publiques contribuent, avec les emprunts publics, au financement des dépenses publiques. Les dépenses publiques sont l'ensemble des dépenses réalisées par les administrations publiques. Leur financement est assuré par les recettes publiques (impôts, taxes, et cotisations sociales) et l'excédent public ²⁴⁴⁸. La relation entre le fisc et les contribuables constitue l'un des points les plus sensibles de la relation entre l'État et le citoyen.

L'amélioration de la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics se trouvent au cœur des débats politiques actuels ; il nous reste seulement à relever les questionnements importants dans ce domaine. Grâce à la décentralisation territoriale, les ressources matérielles (§1) et financières (§2) sont mieux orientées vers les priorités des collectivités locales ²⁴⁴⁹.

§1 : Les moyens matériels

Les unités administratives territoriales sont des entités juridiques de droit public ayant la pleine capacité juridique et détenant leur propre patrimoine. Ce sont des sujets juridiques de droit fiscal, titulaires du code d'enregistrement fiscal et des comptes ouverts auprès des caisses territoriales de la trésorerie, ainsi que d'unités bancaires. Les unités administratives territoriales sont titulaires des droits et obligations découlant des contrats de gestion des biens appartenant au domaine public et privé, qu'elles possèdent ²⁴⁵⁰. La personnalité juridique confère à une collectivité territoriale la qualité de sujet de droit, et donc la possibilité d'entrer dans des relations juridiques de pouvoir. Il existe toutefois des structures ou organismes qui ont seulement des compétences administratives, et qui ne disposent pas de la personnalité juridique ; elles ne sont pas des sujets de droit public, comme l'autorité dont ils relèvent ²⁴⁵¹.

²⁴⁴⁸ L'excédent public ou budgétaire est une situation dans laquelle un organisme à but non lucratif a des recettes supérieures aux dépenses.

²⁴⁴⁹ Preda (M.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Calisrat Hogas, 1995, p. 383.

²⁴⁵⁰ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 23.

²⁴⁵¹ Şantai (I.), *Unele reflecții asupra tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ al României (Certains réflexions concernant les thèses préalables au projet de Code administratif de la Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 53.

Selon l'ordonnance gouvernementale (HG) n°158 du 13 février 2008 ²⁴⁵², tous les ministères ont l'obligation d'élaborer des plans stratégiques sur des périodes de trois ans. L'allocation des ressources doit être coordonnée avec le plan stratégique de l'établissement. Ainsi, la planification stratégique est un processus par lequel les ressources (humaines, matérielles, financières) d'une institution sont programmées pour atteindre les objectifs de développement et remplir sa mission ²⁴⁵³.

Selon le §3 de l'article 136 de la Constitution roumaine, « *les trésors publics du sous-sol, de l'espace aérien, de l'eau avec potentiel énergétique d'intérêt national, des plages, de la mer territoriale, des ressources naturelles de la zone économique et du plateau continental, ainsi que des biens relevant de la loi organique, sont l'objet exclusif de la propriété publique* ». Ils appartiennent à l'État ou à l'unité administrative territoriale, les biens étant prévus en lois organiques. En conséquence, ce qui n'est pas la propriété publique de l'Etat relève de la propriété privée ²⁴⁵⁴. Même si l'État est l'actionnaire majoritaire des sociétés commerciales, elles tombent dans le secteur (de la propriété) privé(e) ²⁴⁵⁵.

Le patrimoine des collectivités locales est constitué de biens, qui forment le domaine public des collectivités locales, règlementé par l'article 286 du Code administratif du 5 juillet 2019 (ancienne loi n°213 du 24 novembre 1998, relative à la propriété publique et à son régime juridique) ; vu l'usage et l'intérêt public de ces biens, les anciennes dispositions de l'article 120 de la loi *supra* consacraient leur caractère d'inaliénabilité, d'imprescriptibilité et d'insaisissabilité ²⁴⁵⁶.

Au niveau des unités administratives territoriales, sont identifiés le domaine public départemental et le domaine public local des communes, des villes, des villages, et des municipes.

Selon le §3 de l'article 286 du Code administratif du 5 juillet 2019, le domaine public du département est constitué des biens prévus à l'annexe n°3 du Code administratif ²⁴⁵⁷. Il est

²⁴⁵² Condurache (G.), *La procédure de recours aux ordonnances : de la lettre constitutionnelle à la pratique politique. Regard comparé entre la France et la Roumanie*, RFDC, 2020, n°121, p. 115-139.

²⁴⁵³ Projet cofinancé par le Fonds social européen intitulé : « *Dezvoltarea capacității de planificare strategică la nivelul autorităților administrației publice locale ale orașelor din România* » (*Le développement de la capacité de planification stratégique au niveau des autorités de l'administration publique locale des villes roumaines*), éd. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2015, p. 47.

²⁴⁵⁴ Corbeanu (I.), *Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire)*, éd. LuminaLex, 2010, p. 343.

²⁴⁵⁵ Pârvu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009, p. 27.

²⁴⁵⁶ Vedinaș (V.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 213.

²⁴⁵⁷ L'Annexe n°3. La liste des biens appartenant au domaine public du département. La liste est exemplaire :
1. les routes départementales ;

nécessaire que les ressources matérielles (bâtiments, véhicules, meubles, équipements, consommables), utilisées dans l'administration publique, soient correctement gérées pour augmenter l'efficacité des activités. Dans le domaine public départemental, il existe des biens, tels que les terrains et les bâtiments de fonction du conseil départemental et de son administration, ainsi que des établissements publics d'intérêt départemental tels que les bibliothèques, les musées, les hôpitaux départementaux. Dans la commune et la ville ou le municipale, le domaine public est constitué, selon le §4 de l'article 286 du Code administratif du 5 juillet 2019, « *des biens prévus à l'annexe n°4, ainsi que d'autres biens d'usage local ou d'intérêt public déclarés comme tels par décision du conseil local, s'ils ne sont pas déclarés légalement comme biens d'intérêt public national ou départemental* »²⁴⁵⁸. De plus, le

2. les terrains et les bâtiments sur lesquels le conseil départemental et son propre appareil exercent leurs activités, ainsi que les institutions publiques d'intérêt départemental, telles que : les bibliothèques, les musées, les hôpitaux départementaux et autres biens similaires, s'ils n'ont pas été déclarés pour un usage ou un intérêt publics national ou local ;

3. les réseaux d'approvisionnement en eau réalisés dans le système zonal ou micro-zonal, ainsi que les stations de traitement avec leurs installations, leurs constructions et leurs terres ;

4. les ports - le territoire sur lequel ils sont situés, avec les routes d'accès, les barrages, les quais, les poires et autres constructions hydrotechniques connexes destinés à l'accostage de navires, navires de croisière, passagers ou autres navires effectuant un service de transport public de passagers, y compris la falaise concernée - qui ne sont pas déclarée d'intérêt public national ;

5. les pistes de décollage, les pistes et les plates-formes d'embarquement-débarquement situées sur celles-ci et les terrains sur lesquels elles sont situées et qui ne sont pas déclarées d'intérêt public national ;

6. les sites historiques et archéologiques et les sites qui ne sont pas déclarés d'intérêt public national ;

7. les ports fluviaux civils - les terrains sur lesquels ils sont situés, barrages, quais, poires et autres constructions hydrotechniques pour l'accostage et autres activités de navigation civile, bassins, voies navigables et canaux d'accès, routes technologiques dans les ports, monuments historiques à les ports, les quais et les étangs situés sur le front de mer, à l'extérieur des enceintes de ports destinées aux activités de navigation et qui ne sont pas déclarées d'intérêt public national ;

8. les défenses contre les inondations qui ne sont pas déclarées d'intérêt public national.

²⁴⁵⁸ Annexe n°4. La liste comprenant des biens appartenant au domaine public de la commune, ville ou municipale. La liste est exemplaire :

1. les routes communales, les quartiers et les rues ;

2. les marchés publics, les marchés commerciaux, les foires, les hangars et les parcs publics, ainsi que les zones de loisirs ;

3. les lacs et les plages qui ne sont pas déclarés d'intérêt public national ou départemental ;

4. les réseaux d'approvisionnement en eau, l'assainissement, le chauffage urbain, les stations de traitement et d'assainissement des eaux usées, avec les installations, constructions et terrains connexes ;

5. les terrains et les bâtiments dans lesquels travaillent le conseil local et la mairie, ainsi que les institutions publiques d'intérêt local, telles que : les théâtres, les bibliothèques, les musées, les hôpitaux, les polycliniques et autres ;

6. les logements sociaux ;

7. les statues et les monuments, s'ils n'ont pas été déclarés d'intérêt public national ;

8. les revendications d'intérêt public du sous-sol, si, de par leur nature ou par la déclaration de la loi, elles ne sont pas d'intérêt public national ;

9. les terres ayant une destination forestière, si elles ne font pas partie du domaine privé de l'État et si elles ne sont pas la propriété de personnes physiques ou de personnes morales de droit privé ;

10. les cimetières urbains et communaux ;

11. les ports - le territoire sur lequel ils sont situés, avec les routes d'accès, les barrages, les quais, les poires et autres constructions hydrotechniques connexes destinés à l'accostage de navires, navires de croisière, passagers ou autres navires effectuant un service de transport public de passagers, y compris la falaise concernée, qui ne sont pas déclarées d'intérêt public national ou départemental ;

domaine public est constitué de l'ensemble des biens, mobiliers et immobiliers, publics et privés ²⁴⁵⁹, qui, par leur nature ou la volonté du corps législatif, sont soumis à des règles spéciales de protection, vu qu'ils répondent directement ou indirectement à l'intérêt public ²⁴⁶⁰. De plus, selon l'article 290 du Code administratif, « *la comptabilité financière des biens qui composent le domaine public de l'État ou des unités administratives territoriales est séparée, conformément à la loi, par le titulaire du droit d'administration, le concédant ou par l'institution d'utilité publique qui détient ces biens à usage gratuit* ».

Les dépenses en capital ou les investissements consistent dans l'achat de biens durables, qui mènent au développement et à la modernisation du patrimoine public. Le contenu économique des dépenses publiques est étroitement lié à leur destination. Ainsi, certaines dépenses expriment une consommation finale du produit intérieur brut, représentant la valeur des paiements effectués par les institutions publiques sous la forme de dépenses courantes. D'autres dépenses expriment une avance du produit intérieur brut sous la forme de participation de l'État dans le financement matériel et immatériel. Les activités de certaines institutions se matérialisent dans des biens tels que : livres, films, peintures, sculptures ou services culturels, spirituels, artistiques et sportifs (concerts, représentations théâtrales, opéra, compétitions sportives). Dans le cas de la production de biens matériels, une activité économique a lieu, même si elle est générée par un travail créatif. La vente de ces biens permet de percevoir des revenus qui servent à l'autofinancement d'une institution. Ainsi, pour être plus proche des citoyens, la décentralisation doit réformer et renforcer les structures administratives existantes, et assurer l'accès au patrimoine et aux ressources locaux de manière directe et responsable ²⁴⁶¹.

Le domaine public est inaliénable, impénétrable et imprescriptible, mais les conseils locaux ou départementaux peuvent accorder une utilisation gratuite et à court terme des biens

12. les sites historiques et archéologiques et les sites qui ne sont pas déclarés d'intérêt public national ou départemental ;

13. les ports fluviaux civils - les terrains sur lesquels ils sont situés, barrages, quais, poires et autres constructions hydrotechniques pour l'accostage des navires et pour d'autres activités de navigation civile, bassins, voies navigables et canaux d'accès, routes technologiques dans les ports, monuments historiques dans ports, quais et murs situés au bord de l'eau, en dehors des installations portuaires destinées aux activités de navigation non déclarées par le gouvernement d'intérêt public national ou départemental ;

14. les défenses contre les inondations qui ne sont pas déclarées d'intérêt public national ou départemental.

²⁴⁵⁹ Le domaine privé de l'État est régi à l'article 354 du Code administratif du 5 juillet 2019 ; ainsi, son §1 l'affirme : « *le domaine privé de l'État ou des unités administratives territoriales est constitué de biens trouvées dans leur propriété et qui ne font pas partie du domaine public* ». Ensuite, le §2 affirme que, sur ces biens, l'État ou les unités administratives et territoriales ont un droit de propriété privé.

²⁴⁶⁰ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 213.

²⁴⁶¹ Campaniile Coaliției 52, *Descentralizarea României - între puțină și nepuțină. Rămâne un deziderat sau o nevoie imediată? (La décentralisation de la Roumanie - entre possible et impossible. Est-ce un desideratum ou un besoin immédiat ?)*, éd. Fondul ONG, 2016, p. 3.

mobiliers et immobiliers de la propriété publique ²⁴⁶². De tout façon, les conseils locaux appliquent avec efficacité les principes de décentralisation et d'autogestion économique et financière, dans les limites offertes par la loi, en utilisant les ressources matérielles et financières qui leur sont confiées, pour la réduction de la consommation des moyens matériels, ainsi que pour le développement continu et la bonne gestion des unités administratives territoriales.

Tableau n°13. Proposition n°8

Le problème de la répartition des moyens matériels des unités administratives territoriales est bien défini actuellement dans le Code administratif du 5 juillet 2019 qui a harmonisé cette carence concernant les réglementations sur la propriété publique et privée de l'Etat et des unités administratives territoriales. Par exemple, à l'article 296 du Code administratif se trouvent les modalités de transfert d'un bien du domaine privé au domaine public du même titulaire du droit de propriété ; ensuite, l'article 356 fait un inventaire des biens immobiliers du domaine privé de l'Etat et l'article 357 fait l'inventaire des biens immobiliers du domaine privé des unités administratives territoriales ²⁴⁶³.

L'actuel Code civil ²⁴⁶⁴ a repris une grande majorité des dispositions de la loi n°213 du 17 novembre 2008 concernant les biens de la propriété publique et les a transposés dans son contenu sans combler tous les manquements législatifs. Ce à quoi a remédié le Code administratif du 5 juillet 2019.

La décentralisation territoriale est réalisée en Roumanie à travers l'existence et le fonctionnement des autorités publiques locales, tant au niveau délibératif qu'au niveau exécutif. Le problème majeur auquel ces autorités locales sont confrontées est le manque de fonds. Il conviendra donc de s'interroger à présent sur les questions suivantes : quel sera

²⁴⁶² Corbeau (I.), *op. cit.*, p. 343.

²⁴⁶³ Le Code administratif comprend, pour la première fois dans la législation, des normes concernant la propriété privée de l'Etat et des unités administratives territoriales et la façon de valoriser de la propriété privé. Jusqu'à présent, n'existait pas une évidence claire et d'actualité de l'inventaire des biens des domaines, public et privé, de l'Etat et des unités administratives territoriales. C'est pourquoi, on considère et on soutient que cette lacune législative a été comblée par le législateur roumain par l'adoption du Code administratif.

²⁴⁶⁴ En Roumanie, l'actuel Code civil est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2011, remplaçant l'ancien Code civil entré en vigueur le 1^{er} décembre 1865. Le Code civil roumain est la plus importante loi roumaine régissant le droit civil en Roumanie. Il est principalement inspiré du Code civil du Québec. Cette influence québécoise s'explique par un accord de collaboration signé en 1998 entre l'État roumain et l'Agence canadienne de développement international. Les codes civils d'Italie, d'Espagne, de Suisse, d'Allemagne et du Brésil ont également été utilisés comme source d'inspiration. Cependant, une grande partie des dispositions de l'ancien Code civil se trouve dans le nouvel acte normatif.

l'impact social de la répartition des moyens financiers ? Qu'est-ce qu'une répartition des moyens financiers apportera aux citoyens ?

§2 : Les moyens financiers

La loi budgétaire annuelle ²⁴⁶⁵ est la loi qui prévoit et autorise, pour chaque année budgétaire, les recettes et les dépenses du budget, ainsi que les règlements spécifiques à l'exercice budgétaire. Afin d'assurer et de maintenir la discipline fiscale et budgétaire ainsi que la transparence et la viabilité à moyen et à long terme des finances publiques, a été adoptée la loi n°69 du 16 avril 2010 concernant la responsabilité fiscale-budgétaire ²⁴⁶⁶.

Nous soulignons que, selon le §1 de l'article 6 de la loi n°5 du 9 janvier 2020 sur le budget national pour l'année 2020, une partie de l'impôt sur le revenu devant être perçu dans le budget de l'État, au niveau de chaque unité administrative territoriale, est répartie, par décision du directeur de la direction générale régionale des finances publiques/du chef de l'administration départementale des finances publiques, à partir de janvier, et ce, selon les quotas suivants :

- a) 14% au budget local du département ;
- b) 63% aux budgets locaux des communes, villes et municipes sur le territoire desquelles les contribuables opèrent ;
- c) 6% pour la répartition des budgets locaux des communes, villes et communes par décision du conseil départemental ;
- d) 14% sur un compte séparé ouvert sur le compte de la direction générale régionale des finances publiques/de l'administration départementale des finances publiques, pour équilibrer les budgets locaux des communes, villes, municipes et départements ;

²⁴⁶⁵ Selon l'article 5 de la loi n°500 du 11 juillet 2002 sur les finances publiques, les lois budgétaires annuelles comprennent : la loi sur le budget de l'Etat, la loi de rectification du budget de l'Etat ; la loi du budget de l'assurance sociale de l'Etat, la loi pour la rectification du budget de l'assurance sociale de l'Etat.

²⁴⁶⁶ L'objectif de cette loi est d'établir un cadre de principes et de règles sur le fondement duquel le Gouvernement assure la mise en œuvre des politiques fiscales et budgétaires qui conduisent à « *une bonne gestion financière des ressources et à une gestion efficace des finances publiques, qui servent l'intérêt public à long terme, en assurant la prospérité économique et en ancrant les politiques fiscales et budgétaires dans un cadre durable* ». La loi annuelle sur le budget de l'État apporte des modifications à la loi sur les finances publiques locales, de sorte qu'il est impossible pour les autorités locales de fournir le montant des sommes à recouvrer pour équilibrer les budgets locaux. Bien que la Cour constitutionnelle ait rejeté la critique d'inconstitutionnalité par la décision n° 785 du 29 décembre 2014 concernant l'exception d'inconstitutionnalité des dispositions de la loi de finances de l'Etat pour 2015, on doit souligner que la loi sur les finances publiques est une loi organique, tandis que la loi sur le budget annuel est une loi ordinaire, et une loi ordinaire ne peut pas modifier une loi organique.

e) 3% sur un compte séparé ouvert sur la base des directions générales régionales des finances publiques/des administrations départementales des finances publiques, pour le financement des institutions publiques de spectacles et concerts subordonnées aux autorités locales d'administration publique des unités administratives territoriales départementales, respectivement théâtres, philharmoniques.

La lettre *o* du §3 de l'article 73 de la Constitution roumaine inclut dans la catégorie des lois organiques « *l'organisation de l'administration publique locale, du territoire, ainsi que le régime général concernant l'autonomie locale* »²⁴⁶⁷. Ainsi, selon l'interprétation de la Cour constitutionnelle n°785 du 29 décembre 2014, les articles de la loi n°273 du 29 juin 2006 sur les finances publiques locales ne sont pas tous organiques. Ceux qui se réfèrent à la répartition des quotas et des sommes défalqués à partir de certaines recettes du budget de l'État sont des normes ordinaires²⁴⁶⁸.

La définition de l'assiette et la collecte relèvent soit du ressort des organes territoriaux, subordonnés au ministère des Finances, soit des organes propres des conseils des villes ou départementaux, définis par la loi. Les autres recettes propres²⁴⁶⁹ des collectivités locales sont issues du patrimoine municipal. Les impôts et les dépenses peuvent influencer l'économie sur plusieurs voies et poursuivent des objectifs différents. Les opérations de transfert aux budgets locaux d'une partie de l'impôt sur le revenu sont effectuées par le ministère des Finances

²⁴⁶⁷ <http://lege5.ro/Gratuit/gqydsobwga/decizia-nr-785-2014-referitoare-la-obiectia-de-neconstitutionalitate-a-dispozitiilor-legii-bugetului-de-stat-pe-anul-2015>, consulté le 1^{er} mai 2020.

²⁴⁶⁸ <http://lege5.ro/Gratuit/gqydsobwga/decizia-nr-785-2014-referitoare-la-obiectia-de-neconstitutionalitate-a-dispozitiilor-legii-bugetului-de-stat-pe-anul-2015>, consulté le 1^{er} mai 2020.

²⁴⁶⁹ Au cours de la période 1991-1994, les recettes propres de toutes les unités administratives territoriales en Roumanie représentaient une augmentation significative de 47,1% en 1993 par rapport à 1992, en raison des politiques fiscales et budgétaires de décentralisation financière, alors qu'en raison de changements législatifs, leurs revenus propres ont diminué de 8,1% en 1994 par rapport à 1993. En 1995 à la suite des mesures prises pour modifier le cadre juridique sur la fiscalité locale, par les dispositions de la loi n°27 du 17 mai 1994 sur les impôts et taxes locaux et de la loi n°34 du 30 mai 1994 concernant l'impôt sur le revenu agricole, il y a eu une explosion des revenus propres, donc une augmentation de 103,7% par rapport à 1994. Malheureusement, la tendance ne s'est pas maintenue dans les deux années suivantes, et les ressources financières propres aux budgets locaux ont diminué de 15,7% en 1996 par rapport à 1995, et de 29% en 1997 par rapport à 1996, en raison d'une faible rentabilité fiscale locale. Pour les années 1998-2002, la dynamique des revenus propres a été ascendante, avec une augmentation maximale de 53,7% en 1999 par rapport à 1998, et de 11,2% en 2000 par rapport à 1999, due à l'expansion de l'autonomie locale, en raison de l'entrée en vigueur de la loi n° 189 du 22 octobre 1998 sur les finances publiques locales. Depuis 2003, les recettes propres montrent une évolution sinueuse, avec des augmentations et des diminutions, dues, d'une part, à l'entrée en vigueur de la loi n° 571 du 22 décembre 2003 concernant le Code fiscal et, d'autre part, à la modification de la réglementation organique sur les finances publiques locales, par l'ordonnance d'urgence (OUG) n°45 du 5 juin 2003. La baisse la plus marquée apparaît en 2007. Elle est de 40,8% par rapport à 2006, principalement en raison de l'entrée en vigueur de la loi n°273 du 29 juin 2006 sur les finances publiques locales. Source : Dogariu (E.), *Studiu privind autonomia financiară locală în România (Étude sur l'autonomie financière locale en Roumanie)*, in *Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée)*, tome XVII, 2010, n°6, vol. 547, p. 71.

publiques²⁴⁷⁰, à travers les directions générales des finances publiques départementales ou la Direction générale des finances publiques du municipe de Bucarest²⁴⁷¹.

Les ressources financières des autorités de l'administration publique locale sont régies par l'article 87 du Code administratif du 5 juillet 2019 qui affirme au §1 que, « *dans le cadre de la politique économique nationale, les unités administratives et territoriales ont le droit de disposer de leurs propres ressources financières et que les autorités de l'administration publique locales les établissent, les gèrent et les utilisent pour l'exercice de leurs compétences et attributions, conformément à la loi* ». Ensuite, le §2 de ce même article du Code administratif affirme que « *les ressources financières dont les autorités de l'administration publique locale disposent, doivent être corrélées aux compétences et attributions prévues par la loi* ». (3) « *Afin de garantir l'autonomie locale, les autorités délibérantes de l'administration publique locale ont le droit d'établir et de percevoir des impôts et taxes locaux et d'approuver les budgets locaux des unités administratives et territoriales, conformément à la loi* ». (4) « *L'établissement, l'imposition, le contrôle fiscal, la perception, le suivi et l'exécution forcée, ainsi que les procédures de gestion des créances budgétaires locales sont effectués conformément à la loi* ». (5) « *Les autorités de l'administration publique locale administrent ou, le cas échéant, disposent des ressources financières, ainsi que des avoirs publics ou privés des unités administratives territoriales, conformément au principe de l'autonomie locale* ». L'article 88 du Code administratif du 5 juillet 2019 souligne que les budgets locaux des unités/subdivisions administratives et territoriales sont élaborés, approuvés, exécutés et déclarés conformément à la loi régissant les finances publiques locales.

Ainsi, au §3 de l'article 89 du Code administratif, il est indiqué que les recettes des collectivités locales proviennent des taxes payées par les citoyens, mais il faut souligner qu'une grande partie de ces taxes ne reste pas dans la caisse de l'autorité locale. Ces taxes collectées sont versées au budget de l'Etat, selon le modèle communiste centralisé. Par exemple, l'impôt sur le revenu versé par les contribuables, qui détiennent des sociétés et qui ont leur siège ou opèrent dans une commune, une ville ou un municipe, est entièrement reversé au budget de l'État²⁴⁷². Nous ne partageons pas ce raisonnement parce que l'impôt sur les bénéfices des sociétés, qui entre et reste exclusivement dans le budget de l'État,

²⁴⁷⁰ <http://www.mfinante.ro/pagina.html?pagina=acasa>

²⁴⁷¹ Husman (A.-I.) et Lazăr (P.), *Rolul bugetelor locale în cadrul bugetului general consolidat (Le rôle des budgets locaux dans le budget général consolidé)*, in *ABC-ul Lumii financiare (ABC du monde financier)*, 2014, n° 2, p. 110.

²⁴⁷² Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 105.

constitue « *une grave iniquité pour les communautés dans lesquelles ce bénéfice est réalisé, tant du point de vue des sociétés qui paient l'impôt sur les bénéficiaires, qui ne retrouvent pas la richesse qu'ils produisent dans les services publics de la collectivité où ils sont basés, que du point de vue des citoyens de la communauté d'accueil, parce qu'ils n'ont aucun avantage résultant de l'activité économique locale* »²⁴⁷³.

La loi n°500 du 11 juillet 2002 sur les finances publiques dispose que le budget « *est le document par lequel sont fournies et approuvées chaque année les recettes et les dépenses ou, le cas échéant, seules les dépenses, selon le système de financement des institutions publiques* »²⁴⁷⁴. Cette loi fixe les principes, le cadre général et les procédures concernant la formation, l'administration, l'emploi et l'utilisation des fonds publics, ainsi que les responsabilités des institutions publiques impliquées dans le processus budgétaire²⁴⁷⁵.

La loi n°273 du 29 juin 2006 sur les finances publiques locales régit l'élaboration des budgets suivants : les budgets locaux²⁴⁷⁶ des communes, des villes, des municipes, des départements des secteurs de Bucarest et du municipe de Bucarest ; les budgets des institutions publiques financées en totalité ou en partie par les budgets locaux ; les budgets des institutions publiques entièrement financés par leurs propres recettes ; le budget pour les prêts externes et internes ; et le budget des fonds étrangers non remboursables²⁴⁷⁷.

L'augmentation des recettes budgétaires locales peut également se faire par l'octroi de montants supplémentaires du budget de l'Etat, mais cela ne va pas dans le sens d'une véritable décentralisation, mais « *plutôt d'une centralisation déguisée, par laquelle l'État décide combien, d'où et comment il attribue aux autorités locales, et ces dernières sont dans une incertitude et une dépendance constantes par rapport au centre. Malheureusement, c'est la situation actuelle de la Roumanie* »²⁴⁷⁸. Au cours des 10 dernières années, les recettes de l'État ont toujours augmenté, au détriment des pourcentages des localités (communes, villes, municipes) et des départements. Dans ces conditions, il est pratiquement impossible aux collectivités locales d'autofinancer leurs dépenses, « *étant donc toujours dépendantes du centre, en attendant les sommes défalquées de la TVA ou des subventions, en l'absence desquelles elles ne peuvent remplir leurs devoirs* »²⁴⁷⁹.

²⁴⁷³ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 7.

²⁴⁷⁴ Husman (A.-I.) et Lazăr (P.), *op. cit.*, p. 107.

²⁴⁷⁵ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 18.

²⁴⁷⁶ Le budget des collectivités locales est plus important si leur degré de décentralisation est élevé. Malheureusement, ces dernières années, plusieurs compétences ont été transférées vers les administrations locales, mais l'aspect financier a été négligé.

²⁴⁷⁷ Husman (A.-I.) et Lazăr (P.), *op. cit.*, p. 108.

²⁴⁷⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 6.

²⁴⁷⁹ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 105.

Les recettes fiscales ²⁴⁸⁰ constituent la source la plus importante du budget public ²⁴⁸¹. Actuellement, l'impôt sur le revenu ²⁴⁸² entre dans le budget de l'État, il ne revient que partiellement aux budgets des collectivités territoriales, sous la forme de quotas défalqués (« *cote defalcate* » en roumain), favorisant ainsi le subjectivisme et l'arbitraire dans son allocation ²⁴⁸³. Aujourd'hui, l'impôt sur le revenu est régi par les articles 58 à 134 du Titre IV de la loi n°227 du 8 septembre 2015 concernant l'actuel Code fiscal ²⁴⁸⁴. La situation de l'impôt sur les bénéfices ²⁴⁸⁵ est aussi très injuste, car aucune part de ces recettes fiscales ne revient/reste directement dans la communauté où le profit a été créé. Bien que nous soyons conscients de son impact négatif sur le budget central, la solution de nouveau proposée est l'imposition des bénéfices sur les trois niveaux administratifs : local, départemental et central, selon des pourcentages conventionnels proposés par des spécialistes et agréés par un référendum national ²⁴⁸⁶. Pour cela, il est nécessaire de modifier la législation, afin que, comme l'impôt sur le revenu, un pourcentage des recettes fiscales résultant de l'impôt sur les bénéfices soit payé à la collectivité locale, et d'autres pourcentages soient transférés au département et au budget central ²⁴⁸⁷.

En conclusion, si une collectivité locale conservait une part significative des impôts directs (revenus et bénéfices), mais en donnait une part au département et au budget de l'Etat, ces niveaux administratifs supérieurs pourraient penser à des programmes durables, équitables et transparents pour corriger les disparités entre les collectivités locales (communes, villes, municipes) d'un département, puis entre les départements ²⁴⁸⁸. En conséquence, et dans ce sens, on promeut l'idée, selon laquelle il faut renforcer l'indépendance fiscale des collectivités

²⁴⁸⁰ Les principales recettes sont les recettes fiscales partagées, qui proviennent de l'impôt sur les sociétés, dont le taux d'imposition sur les bénéfices est de 38% (depuis le 1^{er} janvier 1998), et de l'impôt sur les salaires, payé séparément à l'Etat et aux collectivités locales depuis 1998 (50% au budget de l'Etat, 40% aux budgets municipaux et 10% aux budgets départementaux). Les recettes fiscales propres sont : l'impôt sur le parc bâti, l'impôt foncier, l'impôt sur les véhicules, la taxe relative aux permis de construction, la taxe touristique, l'impôt sur la publicité, les taxes d'environnement. Les revenus budgétaires locaux comprennent le revenu propre, composé des impôts, taxes, contributions, autres revenus et allocations déduits de l'impôt sur le revenu ; les montants déduits de certaines recettes du budget de l'État ; les subventions reçues du budget de l'Etat et d'autres budgets ; les dons et commandites (sponsorisations) ; les montants reçus de l'Union européenne et/ou d'autres donateurs au titre des paiements effectués et des préfinancements.

²⁴⁸¹ Husman (A.-I.) et Lazăr (P.), *op. cit.*, p. 109.

²⁴⁸² L'impôt sur le revenu est considéré, par la loi n°273 du 29 juin 2006 sur les finances publiques locales, comme un revenu propre de la collectivité locale, mais il entre dans le budget de l'État, et une partie de celui-ci retournera au budget local en vertu d'une procédure lourde et inutile.

²⁴⁸³ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 6.

²⁴⁸⁴ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 40.

²⁴⁸⁵ Aujourd'hui, l'impôt sur les bénéfices est réglementé par les articles 13 à 46 du Code fiscal, étant l'une des principales sources de revenus pour le budget de l'Etat.

²⁴⁸⁶ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 37.

²⁴⁸⁷ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 208.

²⁴⁸⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 207.

territoriales de la manière qu'il ne faut pas seulement reconnaître leur droit d'établir des impôts et des taxes (reconnaissance prévu dans l'article 39 de la Constitution), mais aussi celui de décider de l'utilisation des sommes d'argent collectées, donc leur accorder la liberté de décider comment les impôts et taxes sont utilisées.

Les dispositifs, mis en place par les collectivités locales en vue d'une répartition fiscale par le bas, peuvent être sécurisés juridiquement par la création du comptable public local, qui sera l'interlocuteur des collectivités locales sur l'ensemble des domaines comptables, budgétaires et fiscaux.

Tableau n°14. Proposition n°9

Selon notre opinion, il faut mentionner qu'une autonomie locale n'est pas complète en l'absence de l'autonomie financière ; cette idée, on l'a défendue depuis le début de notre thèse. Certes, la Roumanie a fait des progrès et des pas importants dans ce sens depuis la chute du communisme, mais elle se trouve loin d'une réelle autonomie financière locale. La répartition des budgets locaux entre les unités administratives territoriales dans un département est confiée au président du conseil départemental. De notre point de vue, c'est une très grave erreur ; c'est la première des injustices et cause des déséquilibres locaux. De plus, cette répartition contient le risque que la décision administrative soit influencée par le politique, et vu la réalité de la Roumanie, elle est influencée politiquement, vu l'appartenance politique des chefs des unités administratives territoriales et surtout des présidents des conseils départementaux. En conséquence, la répartition des fonds, donc des ressources financières, devrait absolument être repensée.

Un autre aspect qui, selon notre opinion, doit être repensé, c'est la destination des sommes d'argent qui proviennent des impôts et taxes locaux (établies par les organes délibératifs ; et une partie de ces taxes et impôts doit revenir au budget de l'Etat). Il ne faudrait pas une suppression de cette contribution des sommes d'argent des unités administratives territoriales vers le budget de l'Etat, mais bien une diminution des transferts au budget de l'Etat. Cette contribution au budget de l'Etat devrait se situer, selon nous, autour de 10 %.

De plus, on fait des recommandations sur la politique sociale, qui est en liaison avec les fonds financiers que l'Etat promet pour les unités administratives territoriales. En ce qui concerne les aides sur les critères sociaux, qui sont versées à la population, elles sont parfois attribuées selon des conditions irrationnelles. Le §2 de l'article 1 de

notre Constitution déclare la Roumanie comme « un Etat de droit, démocratique et social », et, donc, même le caractère social de l'Etat roumain oblige à la distribution de ces aides sociales, mais il faut que ces aides sociales soient attribuées aux personnes qui en ont vraiment besoin. Parfois, des personnes en demande d'aides sociales détiennent des voitures de luxe et des maisons fastueuses et, de façon paradoxale, elles reçoivent des aides sur critères sociaux. Il conviendrait donc que l'attribution des aides sociales, au niveau local, soit mieux contrôlée.

De plus, le développement territorial équilibré générerait un développement économique sain dans son ensemble, et non un approfondissement des écarts existants. Ainsi, pour cette raison, la meilleure alternative est la solidarité des unités administratives territoriales ; solidarité qui devrait tenir compte du maintien de l'équilibre entre les attentes de ces deux types d'unités administratives territoriales, les riches et les pauvres. Actuellement l'équilibre budgétaire entre les départements et les communes est réalisé par les directions générales des finances publiques départementales, mais pour que le critère d'exclusion soit établi de manière uniforme dans tout le pays, il est recommandé de procéder à l'équilibrage budgétaire du niveau national directement au niveau local, donc à une péréquation financière, qui se veut une répartition égalitaire des charges et des moyens entre les collectivités territoriales.

Un autre sujet bénéfique à la décentralisation territoriale repose sur la responsabilité politique qui se réfère à une société, dans laquelle sont respectés les droits fondamentaux. La notion d'intégrité renvoie à des normes de comportement des élus, conformes à un certain nombre de valeurs éthiques, telles que l'honnêteté, la probité et l'objectivité. Dans certains cas, les élus locaux exercent des pouvoirs importants dans différents domaines, qu'il s'agisse de la gestion des deniers publics, des rapports avec les citoyens ou de leur rôle dans l'élaboration des politiques locales et régionales.

Section II : Les élus locaux

Le droit de voter, consacré dans l'article 36 de la Constitution, et le droit d'être élu, consacré dans l'article 37 de la Constitution, sont des droits politiques, parce qu'ils sont exercés dans le but de la participation des citoyens à la gouvernance.

La distinction entre le droit de voter et le droit d'être élu insiste sur le fait que le droit de voter désigne la possibilité d'une personne d'opter entre plusieurs variantes, personnes ou partis, qui se confrontent dans une compétition électorale, et le droit d'être élu est le droit des citoyens de participer à la vie politique de l'Etat par leur présentation aux suffrages des électeurs²⁴⁸⁹. Le statut des élus locaux leur donne des compétences et leur assurent un certain nombre de garanties et de droits. Actuellement, le statut des élus locaux est régi par le Code administratif du 5 juillet 2019 (auparavant, c'était par la loi n°393 du 28 septembre 2004)²⁴⁹⁰ dans son TITRE VI intitulé « Le mandat d'élu local » (Articles 201 à 241) de la PARTIE III « L'administration publique locale » (Articles 75 à 248), qui a pour objet l'établissement des conditions d'exercice du mandat des élus locaux, leurs droits, la formation et les obligations dans le cadre du mandat confié.

Les dispositions constitutionnelles consacrent, dans le §1 de l'article 62 et dans le §1 de l'article 81, le vote librement exprimé des citoyens. La participation au vote n'est pas obligatoire. Il existe plusieurs voix de la société civile qui demandent le changement de la Constitution en vue de consacrer le caractère obligatoire du vote, et la pénalisation de la non-participation. Dans ce sens, en 2014, le Sénat a initié et adopté tacitement un projet de loi, qui n'a pas eu pourtant l'appui nécessaire de la Chambre des députés. Par ce projet de loi, le vote aurait été obligatoire pour tous les citoyens roumains ayant le droit de voter, à l'exception des personnes de plus de 80 ans ou qui souffrent de maladies chroniques. La non-participation au vote aurait été sanctionnée par une amende contraventionnelle²⁴⁹¹.

Actuellement, en Roumanie comme dans d'autres Etats de l'Union européenne, le vote n'a pas un caractère obligatoire, les acteurs politiques doivent être plus motivés pour déterminer, par leurs actions, l'intérêt de la population pour le processus électoral. Depuis la chute du communisme, la législation électorale a beaucoup évolué. Malheureusement, on sent un désintérêt prononcé pour la participation au vote, (voir le récent Référendum d'octobre

²⁴⁸⁹ Oprican (M.), *Unele aspecte referitoare la caracterul « liber exprimat » al dreptului de vot (Certains aspects concernant le caractère « librement exprimé » du droit de vote)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 129.

²⁴⁹⁰ Viorescu (V.), *Drept administrativ și administrație publică (Droit administratif et administration publique)*, éd. Universității « Ștefan cel Mare » din Suceava, 2006, p. 84.

²⁴⁹¹ Oprican (M.), *op. cit.*, p. 135.

2018 sur la définition de la « famille traditionnelle » qui a été invalidé à cause du nombre réduit des personnes qui y ont participé). L'adoption du système du vote électronique peut diminuer les effets de ce phénomène de faible participation au vote. Toutefois, on considère nécessaire que la participation au vote doit être déterminée non par des impulsions extérieures, mais bien par la conviction des citoyens de participer à un phénomène démocratique.

On considère que ce phénomène de participation ou d'abstention est influencé par la qualité de l'activité des personnes qui administrent et gouvernent le pays.

Une fois analysé le statut des élus locaux (§1), sera étudié leur formation (§2), qui est la meilleure possibilité pour eux d'exercer au mieux les attributions qui leur sont dévolues.

§1 : Le statut des élus locaux

Selon le §6f de l'article 5 du Code administratif du 5 juillet 2019, « *les élus locaux sont le maire, l'adjoint au maire, les conseillers locaux, le président du conseil départemental, les vice-présidents du conseil départemental et les conseillers départementaux. Dans l'exercice de leur mandat, les élus locaux exercent une fonction d'autorité publique* ». A noter que, dans l'exercice de leur mandat concernant l'administration publique locale, les représentants des autorités locales et départementales susmentionnés accomplissent une fonction d'autorité publique²⁴⁹².

Les élus locaux sont tenus d'organiser des réunions avec les citoyens au moins une fois par trimestre, de donner des audiences et d'informer le Conseil sur les questions soulevées lors de ces réunions²⁴⁹³.

Actuellement, selon la loi n°115 du 19 mai 2019 concernant les élections des autorités locales, le maire est élu à un seul tour de scrutin ; selon le §2 de l'article 101, « *le candidat ayant reçu le plus grand nombre de votes valablement exprimés est déclaré élu maire* ». Nous partageons l'idée qu'il serait bénéfique pour la démocratie de modifier la loi électorale, de façon que les maires soient élus à deux tours. De plus, après leur élection, les maires doivent éviter les ingérences dans la décision administrative du parti politique qui les a soutenus, en vue d'une représentation correspondant à tous les intérêts locaux. Ainsi, une fois élu, le maire

²⁴⁹² Pârveu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009, p. 13.

²⁴⁹³ Pârveu (S.), *op. cit.*, p. 63.

doit démissionner de toutes les fonctions de direction du parti politique qui l'a soutenu pendant la campagne électorale ²⁴⁹⁴.

Le président du conseil départemental ne fait pas partie des autorités de l'administration publique qui réalisent l'autonomie locale ²⁴⁹⁵, et ce, depuis l'entrée en vigueur de la loi n°115 du 19 mai 2015 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale. Qu'il soit élu directement ou indirectement, « *le président du conseil départemental doit (pourtant) faire partie des autorités de l'administration publique qui expriment l'autonomie locale* » ²⁴⁹⁶. On recommande donc d'inclure dans le §2 de l'article 3 de la loi n°115 du 19 mai 2015, à côté du conseil local, le conseil départemental et le maire, le président du conseil départemental.

Dans la Constitution de 1991, le président du conseil départemental ne trouvait pas non plus sa place, mais, par la révision constitutionnelle de 2003, l'institution du président du conseil départemental est devenue une autorité d'ordre constitutionnel. Toutefois, la réglementation constitutionnelle de cette institution n'a pas trouvé une place correcte dans la Constitution, parce que le président du conseil départemental ne se trouve pas dans l'article 122 de la loi fondamentale, qui parle de l'autorité départementale autonome, mais bien dans le §4 de l'article 123 qui affirme « *entre les préfets, d'une part, les conseils locaux et les maires, ainsi que les conseils départementaux et leurs présidents, d'autre part, il n'existe aucun rapport de subordination* ». Cette situation devrait être obligatoirement corrigée dans la future révision constitutionnelle, par le rajout à l'article 122 de la Constitution, de l'institution du président du conseil départemental ²⁴⁹⁷, avec le contenu suivant : « *le conseil départemental et le président du conseil départemental sont élus et fonctionnent selon la loi* » ²⁴⁹⁸.

La direction du conseil départemental est assurée par un Président, qui est élu au suffrage universel, direct, secret et librement exprimé. Dans l'exercice de ses compétences, et entre autres, dans ses relations avec les autres autorités publiques, ou avec des personnes

²⁴⁹⁴ Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul Juridic, 2012, p. 363.

²⁴⁹⁵ Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale (L'organisation administrative et territoriale et l'évolution législative dans le domaine de l'administration publique locale)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 303.

²⁴⁹⁶ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 49.

²⁴⁹⁷ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 410.

²⁴⁹⁸ Petrescu (N.), *Propuneri privind reglementarea constituțională a administrației publice locale (Propositions concernant la réglementation constitutionnelle de l'administration publique locale)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°1, p. 82.

physiques ou juridiques (morales) du pays ou de l'étranger, il occupe une fonction de représentation du département ²⁴⁹⁹.

Le président du conseil départemental répond devant le conseil départemental du bon fonctionnement de l'administration départementale ²⁵⁰⁰ ainsi que de celui de son appareil spécialisé. Il a en même temps l'obligation de veiller au respect des dispositions constitutionnelles des lois ainsi que des actes normatifs obligatoires, et implicitement, des décisions du conseil départemental.

Il faut souligner que tous les élus locaux sus-cités sont tenus de rendre publics leurs intérêts personnels au moyen d'une déclaration engageant leur responsabilité personnelle ²⁵⁰¹, qui sera soumise en double exemplaire au secrétaire de l'unité administrative territoriale ²⁵⁰². Ces élus locaux répondent des actes commis dans l'exercice de leurs fonctions dans les conditions de la loi administrative, civile ou pénale, selon le cas ²⁵⁰³.

Quant aux maires, ils représentent la commune ou la ville dans les relations avec les personnes physiques ou juridiques, ou en justice ²⁵⁰⁴. L'institution du maire, en tant qu'organe exécutif de l'administration communale, est consacrée tant par les dispositions constitutionnelles que par les dispositions légales. Selon la législation roumaine relative à l'administration publique locale, le maire a un double statut :

- il est l'autorité qui représente la collectivité territoriale qui l'a élu ;
- il est le représentant du pouvoir étatique au niveau de l'autorité administrative territoriale.

Selon le §1 de l'article 76 de la loi n°161 du 19 avril 2003, qui concerne certaines mesures pour assurer la transparence de certaines dignités publiques, de fonctions publiques et la prévention de la corruption, les maires et les maires-adjoints sont tenus de ne pas adopter des actes administratifs ou de conclure un acte juridique ou de ne pas émettre de décision, « *s'ils leur apportent un bénéfice matériel personnel ainsi que pour leur conjoint/la conjointe ou pour d'autres membres de la famille au premier degré. Les actes émis en violation de cette règle sont frappés de nullité absolue* » ²⁵⁰⁵.

²⁴⁹⁹ Le Président du conseil départemental est secondé par deux vice-présidents, élus parmi les membres du conseil, par vote secret de la majorité des conseillers en fonction.

²⁵⁰⁰ Alexandru (I.), Cărașan (M.) et Bucur (S.), *op. cit.*, p. 241.

²⁵⁰¹ Viorescu (V.), *op. cit.*, p. 95.

²⁵⁰² *Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese (Guide sur les incompatibilités et les conflits d'intérêts)*, éd. ANAF, 2017, p. 14.

²⁵⁰³ Viorescu (V.), *op. cit.*, p. 92.

²⁵⁰⁴ Negoită (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Sylvi, 1996, p. 82.

²⁵⁰⁵ *Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese (Guide sur les incompatibilités et les conflits d'intérêts)*, *op. cit.*, p. 11.

Actuellement, le maire est régi dans les articles 148 à 163 du Chapitre IV du Code administratif du 5 juillet 2019. Ses compétences se trouvent spécialement énoncées dans les articles 154 à 158 de la Section II, intitulée « *Le rôle et les compétences du maire* », du Chapitre IV du Code administratif.

Les élus et les fonctionnaires publics, adhérant aux principes éthiques (telles que l'honnêteté, la probité et l'objectivité), devraient transmettre un message clair quant à leur attachement aux valeurs éthiques et au respect de l'intérêt public. Au niveau européen, en 2001, le Parlement européen a adopté le Code européen de la bonne conduite administrative²⁵⁰⁶, fondé sur un texte écrit par le Médiateur européen²⁵⁰⁷. Dans l'adoption de ses décisions, le fonctionnaire respecte l'équilibre entre les citoyens et l'intérêt général²⁵⁰⁸. Par conséquent, pour comprendre leurs modalités d'organisation et de fonctionnement et leur régime juridique applicable, il faut analyser plusieurs dispositions juridiques comprises dans différents actes normatifs²⁵⁰⁹. L'adoption du Code de conduite des élus devrait contribuer à renforcer la transparence de la vie publique et à améliorer l'accès du public à l'information. Plusieurs projets concernant un Code de conduite et d'intégrité des élus locaux ont été déposés au Parlement avant l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne, mais depuis, ce sujet est tombé dans l'oubli.

On peut encore mentionner les moyens juridiques de sanctionner les élus locaux comme solution quant à la confiance des citoyens dans la politique. Dans ce sens, la France a consacré cette sanction dans deux lois dans le but d'accroître la confiance citoyenne dans la politique : la loi organique n°2017-1338 du 15 septembre 2017 concernant la confiance dans la vie politique et la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2015 concernant la confiance dans la vie politique²⁵¹⁰. Si la Roumanie adopte des lois similaires, elles respecteront « *l'équilibre*

²⁵⁰⁶ Parmi les principes de ce Code, on mentionne la proportionnalité, qui suppose que, dans l'adoption des décisions, le fonctionnaire public assure que les mesures prises soient proportionnelles au but poursuivi. Ainsi, le fonctionnaire évitera de limiter les droits des citoyens ou de leur imposer des obligations à leur charge, dans le cas où ces tâches ne se trouvent pas dans un rapport proportionnel avec le but de l'action poursuivie.

²⁵⁰⁷ <https://www.ombudsman.europa.eu/fr/home>

²⁵⁰⁸ Carp (R.), *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului European și Uniunii europene (Vers un droit administratif européen ? La bonne gouvernance selon les normes avec ou sans force contraignante du Conseil d'Europe et de l'Union européenne)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2010, n°4, p. 11.

²⁵⁰⁹ L'identification des solutions et mécanismes, visant à accroître la confiance des citoyens dans les autorités de l'Etat, devrait être en corrélation avec le respect des Codes de conduite déjà existant comme : le Code de conduite des fonctionnaires publics, le Code de conduite des députés et sénateurs, adopté par la décision n°77 du Parlement roumain et publié dans le Moniteur officiel n°805 du 11 octobre 2017, les Codes de conduite éthique et professionnelle de divers institutions publiques (ANI-Agence nationale d'intégrité, CNA-Conseil national d'audio-diffusion, etc.).

²⁵¹⁰ Ștefan (E.-E.), *Legalitate și moralitate în activitatea autoritatilor publice (Légalité et moralité dans l'activité des autorités publiques)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°4, p. 97.

entre l'égalité et la moralité dans l'activité des autorités de l'Etat »²⁵¹¹. En plus de ces deux lois, toujours en France, a été créée, en 2014, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP²⁵¹²), qui est une institution administrative indépendante, et qui publie, par exemple, l'évolution du patrimoine du président de la République entre le début et la fin du mandat. Il faudrait créer une institution similaire, à l'exemple de la France²⁵¹³, mais qui publie non seulement l'évolution du patrimoine du président mais aussi de tous les élus locaux. En effet, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) a comme équivalent, en Roumanie, l'Agence nationale d'intégrité (ANI), mais seulement pour contrôler le respect de la législation dans les conflits d'intérêts et les incompatibilités²⁵¹⁴.

Tableau n°15. Proposition n°10

Actuellement, en Roumanie, il est nécessaire d'établir des échelles salariales pour les élus locaux, en fonction du nombre d'habitants, et éventuellement de fixer un pourcentage limité du budget de la collectivité locale pour l'indemnité des élus locaux. En ce qui concerne le statut actuel des élus locaux, on considère que le législateur doit le repenser sous deux aspects :

- le premier aspect concerne le mode d'élection du maire et du président du conseil départemental. En ce qui concerne le maire, il doit être élu à deux tours ; il faut donc revenir au système initial. De même, le président du conseil départemental doit être élu directement en deux tours (solution adoptée finalement par la Décision du Gouvernement (HG) n°40 du 3 juin 2019 concernant la modification de la loi n°115 du 19 mai 2015 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale).

- le second aspect, dont l'Etat doit tenir compte, concerne le renforcement du statut des tous les élus locaux, pour qu'ils bénéficient de plusieurs prérogatives dans l'exercice de leur mandat et d'une protection juridique plus solide et plus efficiente, qui élimine les situations manifestées récemment en Roumanie, où l'on a assisté à une recrudescence de leur responsabilité juridique, en particulier pénale. La tendance d'éliminer le risque de toute responsabilité a développé, dans la pratique, certains artifices, par lesquels les maires délèguent leurs attributions, leur droit de signature, en vidant du contenu la fonction détenue. Il faut spécifier que la responsabilité juridique appartient aux fonctionnaires, qui ont élaboré, avisé et contresigné l'acte, et les élus

²⁵¹¹ Ștefan (E.-E.), *op. cit.*, p. 103.

²⁵¹² <https://www.hatvp.fr/>

²⁵¹³ Ștefan (E.-E.), *op. cit.*, p. 99.

²⁵¹⁴ Ștefan (E.-E.), *op. cit.*, p. 102.

locaux, par leurs signatures, ne font qu'investir de leur autorité publique l'acte en cause. Ainsi, il faut imposer un équilibre entre la responsabilité des décideurs politiques et celle des cadres administratifs, par ailleurs fonctionnaires publics.

Afin de pouvoir exercer au mieux les compétences qui leur sont attribuées, les élus locaux doivent se former et l'Etat a donc l'obligation de mettre en place des formations adaptées pour eux, financées soit par leur communauté, soit par l'Etat, soit par l'Union européenne.

§2 : L'amélioration de la formation des élus locaux

Chaque élu local a le droit de bénéficier d'au moins une formation adaptée à ses fonctions en administration publique durant la première année de son mandat. En ce qui concerne ce perfectionnement continu des élus locaux, par la décision du Gouvernement n°542 du 21 juin 1995, sont créés 5 collèges d'administration publique dans les villes suivantes : Bucarest, Iași, Cluj, Sibiu et Craiova. Il faut savoir que, dans ces villes, sont organisés des centres territoriaux pour le perfectionnement professionnel, pour une durée de 3 mois maximum, pour tous les représentants élus et pour tous les fonctionnaires de l'administration publique locale ²⁵¹⁵.

La professionnalisation et le perfectionnement continus des élus locaux doivent résulter de l'adoption d'un système fondé sur leur performance. Il y a donc un besoin de programmes pour éduquer les élus locaux dans l'esprit du respect du citoyen. Au niveau européen, le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux du Conseil de l'Europe ²⁵¹⁶ a adopté le Code de conduite des élus locaux et régionaux lors de la 6^e Session du Congrès tenue à Strasbourg, les 15-17 juin 1999. Par conséquent, par la résolution n°79 du 17 juin 1999, le Congrès invite les autorités locales et régionales à adopter le code de conduite, afin d'accroître la confiance des électeurs dans les personnes qu'ils ont choisies ²⁵¹⁷.

²⁵¹⁵ Iorgovan (A.), *Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif)*, éd. All Beck, 2001, p. 223.

²⁵¹⁶ <https://www.coe.int/fr/web/congress/home>

²⁵¹⁷ Giurgiu (A.-D.), Baboi-Stroe (A.) et Luca (S.), *Corupția în administrația publică locală (La corruption dans l'administration publique locale)*, éd. FDSC, 2002, p. 17.

Les élus locaux bénéficient, pendant leur mandat, du paiement de la formation et du perfectionnement professionnel organisé par des institutions spécialisées, selon la décision du conseil local ou départemental ²⁵¹⁸.

En vertu des dispositions du §1 de l'article 36 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale (abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019), le conseil local avait l'initiative et décidait de tous les problèmes d'intérêt local, sauf sur ceux confiés par la loi à d'autres autorités administratives locales ou centrales. Ainsi, la formation des élus locaux entrainait dans les dispositions du conseil local, et selon les dispositions de l'article 41 de l'ancienne loi n°393 du 28 septembre 2004 sur le statut des élus locaux (abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) : §1 « *les élus locaux reçoivent, pendant leur mandat, le paiement de la formation professionnelle organisée par des institutions spécialisées, selon la décision du conseil local ou départemental* » ; §2 « *les élus locaux sont tenus d'assister à au moins un cours de formation en administration publique au cours de la première année de leur mandat* » ; §3 « *sont exemptés des dispositions du §2 les élus locaux ayant précédemment détenu un autre mandat de conseiller local, de conseiller départemental, de président du conseil départemental, de maire ou ayant exercé la fonction de préfet, ou des fonctions publiques, juridiques ou administratives* » ; §4 « *les cours de formation sont organisés par les institutions autorisées par la loi* ». De plus, selon les dispositions de l'article 51 de l'ancienne loi n°393 du 28 septembre 2004 sur le statut des élus locaux (abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019), « *les élus locaux ont le devoir d'améliorer leur niveau dans l'administration publique locale, à la suite des formations de perfectionnement organisées à cet effet par les institutions compétentes* » ²⁵¹⁹.

L'évaluation de la formation des fonctionnaires publics était consacrée dans les §1 à §5 de l'article 69 de l'ancienne loi n°188 du 8 décembre 1999. Mais il faut souligner que, par la décision n° 818 du 7 décembre 2017, la Cour Constitutionnelle de la Roumanie a décidé que « *les dispositions du §5 de l'article 69 de la loi n°188 du 8 décembre 1999 sur le statut des fonctionnaires étaient inconstitutionnelles* » ²⁵²⁰. Le §5 affirmait que « *la méthodologie d'évaluation des performances professionnelles individuelles des fonctionnaires est approuvée par décision du gouvernement, sur proposition de l'Agence nationale des fonctionnaires publics, après consultation des organisations syndicales de fonctionnaires*

²⁵¹⁸ Viorescu (V.), *Drept administrativ și administrație publică (Droit administratif et administration publique)*, éd. Universității « Ștefan cel Mare » din Suceava, 2006, p. 91.

²⁵¹⁹ Viorescu (V.), *op. cit.*, p. 92.

²⁵²⁰ <https://www.ccr.ro/jurisprudenta-alte-decizii-relevante>, consulté le 16 février 2020.

représentées au niveau national ». En ce qui concerne la motivation de la Cour constitutionnelle, sont à souligner les principaux arguments : « *La Cour relève que l'évaluation de l'activité et de la conduite d'un fonctionnaire est liée à son statut et doit donc être règlementée, conformément à la lettre j du §3 de l'article 73 de la Constitution par la loi organique. D'autre part, la Cour note également que les dispositions du §5 de l'article 69 de la loi n°188/1999, confèrent à l'Exécutif le pouvoir de règlementer, dans des domaines liés au statut de fonctionnaire public, la méthodologie d'évaluation des performances professionnelles individuelles des fonctionnaires publics. La Cour observe que, dans la présente affaire, la délégation du pouvoir d'établir ces normes par le Gouvernement, en émettant des actes administratifs ayant caractère normatif, de niveau infra-légal, n'était pas conforme aux exigences du principe constitutionnel de la sécurité juridique dans sa composante concernant la qualité de la loi. À cet égard, la Cour relève qu'une disposition légale doit être précise, sans équivoque, doit établir des règles claires, prévisibles et accessibles, dont l'application ne permet pas un comportement arbitraire ou abusif. En outre, la norme juridique doit règlementer de manière uniforme des exigences minimales applicables à tous les destinataires. Toutefois, dans le cas présent, la réglementation des éléments essentiels du rapport de service du fonctionnaire public, consistant dans la méthodologie d'évaluation de l'activité professionnelle, circonscrite au statut de fonctionnaire public, par le biais d'un acte administratif infra-juridique, ne répond pas aux exigences de stabilité et de prévisibilité de la norme légale. Pour ces raisons, la Cour note également que sont violées les dispositions du §4 de l'article 1 de la Constitution concernant le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs dans l'État (en déléguant une attribution qui appartient exclusivement au législateur au gouvernement), ainsi qu'aux dispositions du §5 de l'article 1 de la Constitution, sur la prévisibilité et l'accessibilité de la loi* »²⁵²¹.

Actuellement, la formation des élus locaux est régie par l'article 217 du Code administratif du 5 juillet 2019 ; on y lit : « (1) *Les élus locaux ont droit à l'instruction, à la formation et au développement professionnel.* (2) *Les élus locaux bénéficient du paiement des programmes d'instruction, de formation et du développement professionnel organisés conformément à la loi, pendant la durée du mandat, des frais de transport, de logement, de repas, de délégation ou de voyage, selon le cas, conformément à la loi.* (3) *Les autorités et institutions publiques sont tenues de prévoir dans le budget local les montants nécessaires*

²⁵²¹ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliuDocument/199522>, consulté le 16 février 2020.

aux programmes d’instruction, de formation et du développement professionnel organisés par l’Institut national d’administration ou d’autres prestataires de formation professionnelle pendant le mandat, les dépenses prévues au §2 destinés aux élus locaux, organisés à l’initiative ou dans l’intérêt de l’autorité ou de l’institution publique ».

Ainsi, les élus locaux ont le droit, mais pas l’obligation, d’améliorer continuellement leur formation professionnelle en s’inscrivant à des programmes de formation et de développement professionnel organisés par l’Institut national de l’administration ou d’autres prestataires de formation professionnelle.

La formation professionnelle, tant des élus locaux que des fonctionnaires locaux, est indispensable pour le bon déroulement de la grande machine qu’est l’administration publique. Les deux catégories de formations des fonctionnaires et des élus sont complémentaires, car cela représente l’huile pour les voitures ou bien la plume pour l’écrivain.

Tableau n°16. Proposition n°11

Le droit à la formation reste très peu utilisé par les élus locaux. Ils demeurent réticents à suivre une formation et, pour cette raison, est nécessaire une nouvelle loi qui prévoit les mesures adéquates pour renforcer ce droit de formation des élus locaux ; il faut que des formations se déroulent obligatoirement pour les élus locaux durant leurs 4 ans de mandat. On propose que les 2 premières années des formations soient consacrées à leurs fonctions en tant qu’élus et que les 2 dernières années le soient à la réinsertion professionnelle des élus, pour favoriser la sortie de mandat.

De plus, parmi les propositions les plus importantes, on évoque l’amélioration de la protection juridique des élus et l’obligation de faire des formations professionnelles en vue d’acquérir les compétences nécessaires à l’exercice de leur mandat (en sachant que les élus peuvent ne pas détenir, ne serait-ce que le diplôme de baccalauréat).

On propose aussi que le Parlement prépare une nouvelle loi sur le statut des élus locaux, une vraie et véritable modernisation du statut de l’ élu, afin de favoriser l’accès égal aux mandats d’hommes et de femmes, venant de tous horizons et de toutes catégories professionnelles.

Dans la fonction publique, il faut préciser que chaque fonctionnaire est géré, normalement, par un statut. Dans ce statut, on trouve les conditions de recrutement, de travail et de rémunération, qui déterminent des principes communs.

Section III : Les agents publics locaux

Dans le système roumain, la notion de fonctionnaire public est entendue dans un double sens : *stricto sensu*, par « fonctionnaire public », on entend le personnel qui est régi par le Titre II de la Partie VI intitulé « le Statut des fonctionnaires publics » (l'ancienne loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics) du Code administratif, dont l'essentiel est l'occupation d'une fonction publique grâce à un concours ainsi que le régime de stabilité dans l'exercice de cette fonction ; dans le sens large, la notion de fonctionnaire public est promue par la législation pénale. Ainsi, par « fonctionnaire public », on entend chaque personne qui exerce une fonction d'Etat dans l'un des trois pouvoirs (législatif, exécutif ou judiciaire), ou bien dans le cadre des autres autorités autonomes : Cour des comptes, Avocat du peuple, etc.

La notion d'agent public local n'est pas explicitement inscrite dans la législation roumaine, elle est implicitement fondée sur l'existence d'une réglementation concernant la situation juridique de l'ensemble du personnel du secteur public. Nous considérons que la notion d'un agent public, central ou local, est synonyme de la notion budgétaire de personnel, qui se trouve dans la loi n°153 du 28 juin 2017 concernant les salaires du personnel payés par des fonds publics. De plus, le Code administratif régit à la fois les fonctionnaires publics, les élus locaux ainsi que les agents contractuels (Partie VI : Titre III intitulé « *Les personnels contractuels des autorités et des institutions publiques* », de l'article 538 à 562). Ainsi, comme la situation des agents contractuels est maintenant réglée, nous n'excluons pas, qu'à l'avenir, il y aura aussi une uniformité de langage juridique, y compris du concept d'agent public, qui se retrouve dans la législation d'autres pays ainsi que dans l'UE.

Les agents publics sont l'ensemble des personnels ²⁵²² employés par l'administration publique ²⁵²³. Ainsi, il convient d'abord de distinguer plusieurs catégories d'agents, en

²⁵²² En Roumanie, l'ensemble des fonctionnaires travaillant dans le secteur public comptait en 2008 environ 1.400.000 agents budgétaires, dont 218.000 dans la fonction publique. À compter du 1^{er} janvier 2011, le cahier de travail a été totalement remplacé par le registre général des salariés (ReviSal/REGES), réglementé par la décision gouvernementale HG n°161 du 3 février 2006, abrogée et remplacée par HG n°500 du 18 mai 2011, abrogée et remplacée par HG n°905 du 19 décembre 2017. La décision du Gouvernement (HG) n°905 du 19 décembre 2017 établit la méthodologie pour l'établissement du registre général des salariés pour compléter et transmettre les données du rapport sur le travail, par les personnes physiques ou morales de droit privé, qu'elles aient ou non le statut d'utilité publique, et par toutes les institutions/autorités publiques/autres entités juridiques employant du personnel sur la base d'un contrat de travail individuel. Ainsi, ReviSal/REGES (nom abrégé du « Registre général des salariés » <https://reges.inspectiamuncii.ro/Cont/Autenticare?ReturnUrl=%2fPreluariRegistre>), est le registre qui comprend tous les contrats individuels de travail en cours. Dans cette base de données sont enregistrées la clôture, la modification, la suspension ou la résiliation des contrats de travail. Tous les employeurs ont l'obligation de compléter ReviSal/REGES à l'aide de l'application informatique distribuée gratuitement par l'inspection du travail. Le Code du travail prévoit l'obligation pour chaque employeur d'établir un registre

fonction de leur régime : titulaires, non-titulaires de droit public ou de droit privé ; et de leur employeur : l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics.

Les agents publics locaux sont l'ensemble des personnels employés par l'administration publique locale. Selon le §3 de l'article 385 du Code administratif du 5 juillet 2019, intitulé « *les fonctions publiques d'Etat, territoriales et locales* », « *les fonctions publiques locales sont les fonctions publiques établies, conformément à la loi, dans l'appareil des autorités de l'administration publique locale et des institutions publiques qui leur sont subordonnées* ». De plus, il faut souligner que l'approche matérielle des agents publics locaux désigne l'activité d'intérêt général prise en charge par l'administration publique locale ; en effet, « *si la fonction matérielle d'un agent public s'entend principalement comme un ensemble de compétences à édicter des actes juridiques et d'attributions lui permettant d'exercer différentes tâches matérielles, reconnues par les lois et les règlements en vigueur, encore faut-il que son exercice vise à satisfaire l'intérêt général* »²⁵²⁴.

La planification des ressources humaines est l'une des fonctions stratégiques de l'administration publique locale en tant qu'employeur²⁵²⁵, et pour laquelle elle requiert le soutien des responsables des ressources humaines²⁵²⁶.

Il faut souligner qu'au niveau local, les ressources humaines bien préparées sont coûteuses par rapport aux possibilités financières des autorités de l'administration publique.

Le rôle du dirigeant d'un établissement public est de donner, aux responsables des ressources humaines, les moyens de mener à bien leurs activités et de mettre en œuvre les processus de recrutement des personnels. De plus, il demande des informations et des

général des salariés. Si dans le secteur privé le nombre des contrats de travail est clair et juste, malheureusement dans le secteur public, à l'heure actuelle, nous ne savons pas combien fonctionnaires du secteur public existent au total, parce que dans le Registre général des salariés (ReviSal/REGES) ne sont pas enregistré les fonctionnaires du secteur public, ceux payés par l'État (Police, armée, services de renseignements, etc.), mais cette carence doit être améliorée.

²⁵²³ Profiroiu (M.) et Profiroiu (A.), *Cadrul general privind evoluția funcției publice din România (Le cadre général sur l'évolution de la fonction publique en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et management public), 2006, n°6, p. 45.

²⁵²⁴ Guérard (S.), *La notion de détachabilité en droit administratif français*, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université Pantheon-Assas (Paris II), Droit-économie-Sciences sociales, tome 1, 1997, p. 309.

²⁵²⁵ « Employeur de l'administration publique » est le nom générique de l'entité publique (autorités, institutions) de l'administration publique qui gère les ressources humaines et leur gestion dans un cadre organisationnel, fonctionnel et relationnel.

²⁵²⁶ Projet cofinancé par le Fonds social européen intitulé : « *Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice* » (*L'accroissement de la capacité de l'administration publique à gérer les processus de recrutement, de sélection et d'évaluation des fonctionnaires dans le cadre de l'accroissement de la responsabilité de l'administration publique en ce qui concerne la gestion de la fonction publique*), éd. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), 2013, p. 14.

recommandations aux responsables des ressources humaines, pour justifier leurs décisions en matière de ressources humaines et les impliquer dans la prise de décisions ²⁵²⁷.

Une bonne planification des ressources humaines prévient la pénurie ou l'excédent de personnel dans l'administration publique. Actuellement, en Roumanie, il est nécessaire de conclure des contrats de travail à temps partiel pour les fonctionnaires, dans les cas où la charge de travail ne justifie pas un contrat à temps plein ²⁵²⁸.

C'est ainsi l'occasion de se pencher sur le statut des fonctionnaires publics définis à l'article 371 du Chapitre I du Titre II (articles 369 à 537) de la Partie VI du Code administratif du 5 juillet 2019 (§1), du personnel contractuel de l'administration publique (Partie VI, Titre III intitulé « *Les personnels contractuels des autorités et des institutions publics* », articles 538 à 562) (§2), ainsi que sur la modernisation de la fonction publique (§3).

§1 : Le statut des fonctionnaires publics

Le statut ²⁵²⁹ des fonctionnaires est un ensemble de règles juridiques qui régissent les conditions à remplir par une personne pour exercer une fonction publique (donc pour devenir fonctionnaire public), les droits et obligations, la stabilité et les incompatibilités des fonctionnaires publics, leurs responsabilité et les sanctions qui leur sont applicables. Le statut du fonctionnaire s'applique uniquement aux fonctionnaires, et pas au personnel contractuel ou aux personnes ayant un statut spécial. La loi n°188 du 8 décembre 1999 ²⁵³⁰ sur le statut des fonctionnaires (abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif le 5 juillet 2019) a

²⁵²⁷ Projet cofinancé par le Fonds social européen intitulé : « *Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice* » (*L'accroissement de la capacité de l'administration publique à gérer les processus de recrutement, de sélection et d'évaluation des fonctionnaires dans le cadre de l'accroissement de la responsabilité de l'administration publique en ce qui concerne la gestion de la fonction publique*), éd. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANAF), 2013, p. 8.

²⁵²⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 209.

²⁵²⁹ Dans les pays roumains, le concept de « *statut* » a été utilisé pour la première fois en 1847, lorsque fut adopté le « *Statut des policiers de la capitale* ». Plus tard, l'article 132 de la Constitution de 1866 prévoyait une disposition exigeant l'adoption d'une loi « *sur les conditions de recevabilité et d'avancement dans les fonctions de l'administration publique* ». On rappelle qu'en Roumanie le premier statut des fonctionnaires était la loi sur les fonctionnaires du 23 novembre 1923. Le terme de fonctionnaire public a d'abord été utilisé dans la Constitution de 1923, en vertu de laquelle a été adoptée la même année la loi sur le Statut des fonctionnaires publics, loi abrogée et remplacée par le Code de la fonction publique, qui est entré en vigueur le 8 juin 1940, et, en 1946, la loi n°746 du 22 septembre concernant le statut des fonctionnaires publics. Depuis le premier Code du travail de 1950, le statut juridique des fonctionnaires publics a été intégré dans le régime applicable aux salariés ou aux « *travailleurs* » employés sur la base d'un contrat de travail individuel. Le Code du travail de 1972 précisait qu'un statut du personnel de l'appareil de l'Etat devait être adopté, mais finalement il ne l'a pas été.

²⁵³⁰ La loi n°188 du 8 décembre 1999 est une loi organique adoptée non par la procédure parlementaire ordinaire, mais du fait de l'engagement de la responsabilité du gouvernement.

clarifié les notions de fonction publique et de fonctionnaire, qu'elle a transformées en institutions juridiques ²⁵³¹.

L'adoption d'un statut pour les fonctionnaires publics, par la loi n°188 du 8 décembre 1999 sur le statut des fonctionnaires et modifié par la loi n°251 du 23 juin 2006 ²⁵³², constituait une réforme importante dans le domaine des fonctionnaires publics.

Depuis l'abrogation de la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics, leur statut est actuellement régi par le Titre II (les articles 369 à 537), intitulé « *Le statut des fonctionnaires publics* », de la Partie VI du Code administratif du 5 juillet 2019. Selon l'article 387 du Code administratif du 5 juillet 2019 (l'ancien §1 de l'article 10 de la loi n°188 du 8 décembre 1999), les fonctions publiques sont réparties en trois catégories : hauts fonctionnaires publics, fonctionnaires publics de direction et fonctionnaires d'exécution.

En ce qui concerne le haut fonctionnaire public, il se trouve « *à la frontière entre les gouverneurs et les agents de l'Etat, même s'il est inclus dans cette dernière catégorie. Ainsi, le haut fonctionnaire occupe les postes les plus élevés dans l'administration publique centrale ou dans l'administration publique locale* » ²⁵³³. Selon l'article 16 de l'ancienne loi n°188 du 08 décembre 1999 concernant le Statut des fonctionnaires publics, étant donné que le préfet est un haut fonctionnaire et que les hautes fonctions publiques ne sont pas établies au niveau de l'administration locale, il s'agit d'un organe central ²⁵³⁴. Pour être plus précis, selon le Titre I intitulé « *Le préfet et le sous-préfet* » de la Partie IV, intitulé « *Le préfet, le sous-préfet et les services publics déconcentrés* », du Code administratif du 5 juillet 2019, le préfet est un haut fonctionnaire et l'agent local du gouvernement central, exécutant les ordres reçus du gouvernement et prenant certaines décisions, qui respectent l'autorité du gouvernement central. En tant que représentants du pouvoir central dans les unités administratives, les agents locaux sont nommés par le gouvernement et placés sous son contrôle hiérarchique ²⁵³⁵.

²⁵³¹ Ainsi, le §1 de l'article 2 de cette ancienne loi pour la fonction publique disposait que : « *La fonction publique est l'ensemble des attributions et des responsabilités établies par la loi en vue de réaliser les prérogatives des pouvoirs de la puissance publique par l'administration publique centrale, l'administration publique locale et les autorités administratives autonomes* » ; et, dans le §2 de l'article 2 de ladite loi, le fonctionnaire public était défini comme : « *la personne nommée, en vertu de la loi, dans une fonction publique* ».

²⁵³² Ranta (A.-E.), *Considerații privind reforma în domeniul funcției și funcționarului public în România din perspectiva evoluției cadrului normativ (Considérations concernant la réforme dans le domaine de la fonction publique et des fonctionnaires en Roumanie du point de vue de l'évolution du cadre normatif)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2008, n°2, vol. 22, p. 82.

²⁵³³ Alexe (I.), *Înalții funcționari publici (Hauts fonctionnaires publics)*, éd. Universul Juridic, 2014, p. 10.

²⁵³⁴ Alexe (I.), *op. cit.*, p. 10.

²⁵³⁵ *Analiza Sistemelor Administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur la gouvernance*

Les fonctionnaires représentent les ressources humaines de l'administration publique, qui, à l'aide de ressources matérielles et financières, assurent le fonctionnement de l'administration publique en Roumanie ²⁵³⁶.

Le Titre II, qui régit « *Le statut des fonctionnaires publics* » de la Partie VI du Code administratif du 5 juillet 2019, est découpé en 10 chapitres, comme suit : Chapitre I sur les « *Dispositions générales* », Chapitre II sur la « *Classification des fonctions publiques. Catégories de fonctionnaires* », Chapitre III sur « *La catégorie des hauts fonctionnaires* », Chapitre IV sur la « *Gestion de la fonction publique et des fonctionnaires et le Système national électronique de l'emploi dans le secteur public* » ²⁵³⁷, Chapitre V sur les « *Droits et devoirs* » ²⁵³⁸, Chapitre VI sur la « *Carrière des fonctionnaires* » ²⁵³⁹, Chapitre VII sur les « *Conventions collectives. Comités mixtes* », Chapitre VIII sur les « *Sanctions disciplinaires et responsabilité des fonctionnaires* », Chapitre IX sur les « *Modification, suspension et cessation du travail* » ²⁵⁴⁰, et Chapitre X sur « *Les actes administratifs concernant la naissance, la modification, la suspension, la sanction et la cessation des rapports de travail et les actes administratifs de sanction disciplinaire* » ²⁵⁴¹.

De plus, les situations, dans lesquelles un fonctionnaire public est en conflit d'intérêts, sont précisées à l'article 79 du titre IV du livre I de la loi n°161 du 19 avril 2003, qui concerne certaines mesures qui garantissent une transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans la prévention de la corruption ²⁵⁴². Ainsi, en 2003,

territoriale), éd. ANFP [Agenția națională a funcționarilor publici (Agence nationale des fonctionnaires publics)], 2013, p. 38.

²⁵³⁶ Giurgiu (A.-D.), Baboi-Stroe (A.) et Luca (S.), *Corupția în administrația publică locală (La corruption dans l'administration publique locale)*, éd. FDSC, 2002, p. 27.

²⁵³⁷ Découpé en 4 Sections : « Gestion des fonctions publiques et des fonctionnaires » (Section 1), « Structure des postes et structure des fonctions publiques » (Section 2), « Le dossier professionnel des fonctionnaires au sein des autorités et des institutions publiques » (Section 3) et « Registre du personnel rémunéré par des fonds publics. Le système électronique national de l'emploi dans le secteur public » (Section 4).

²⁵³⁸ Découpé en 5 Sections : « Droits des fonctionnaires » (Section 1), « Devoirs des fonctionnaires » (Section 2), « Conseils éthiques aux fonctionnaires et fourniture d'informations et de rapports sur les règles de conduite » (Section 3), « Formation et développement professionnel des fonctionnaires » (Section 4), « Le régime des incompatibilités et des conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions publiques » (Section 5).

²⁵³⁹ Découpé en 3 Sections : « Recrutement de fonctionnaires » (Section 1), « Nomination de fonctionnaires » (Section 2), « Promotion des fonctionnaires et évaluation des performances professionnelles » (Section 3).

²⁵⁴⁰ Découpé en 3 Sections : « Modification du rapport de travail » (Section 1), « Suspension de rapport de travail » (Section 2) et « Rapport de cessation du rapport de travail » (Section 3).

²⁵⁴¹ Découpé en 4 Sections : « Dispositions communes » (Section 1), « Types d'actes administratifs » (Section 2), « La nullité des actes administratifs et compétence pour résoudre les litiges liés au rapport de travail du fonctionnaire » (Section 3) et « les Infractions et sanctions » (Section 4).

²⁵⁴² *Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese (Guide sur les incompatibilités et les conflits d'intérêts)*, éd. ANAF, 2017, p. 13.

par la loi n°161 du 19 avril « a été amélioré le régime juridique des incompatibilités et des conflits des intérêts des fonctionnaires »²⁵⁴³.

Le statut des fonctionnaires publics régit aussi le droit à la grève des fonctionnaires par l'article 416 du Code administratif qui affirme au §1 que « le droit de grève est reconnu aux fonctionnaires, conformément à la loi », mais selon le §2, les fonctionnaires en grève « ne bénéficient ni du salaire ni des autres droits en matière de salaire pendant la grève ».

Il est l'occasion d'analyser les fonctionnaires à statut spécial (A) et de se pencher à la formation de tous les fonctionnaires publics (B).

A) Les fonctionnaires à statut spécial

L'article 382 régit les catégories de personnel budgétaire auxquelles les dispositions relatives aux fonctionnaires du Titre II, intitulé « *Le statut des fonctionnaires publics* », de la Partie VI du Code administratif du 5 juillet 2019, ne s'appliquent pas. Ce sont :

a) le personnel contractuel employé dans les appareils des autorités publiques et des institutions, qui assure le secrétariat, l'administration, le protocole, la gestion, l'entretien, la maintenance, la surveillance, ainsi que d'autres catégories de personnel sans pouvoir public²⁵⁴⁴ ;

b) le personnel employé dans le cabinet des dignitaires²⁵⁴⁵ ;

c) les magistrats, le personnel assimilé et, le cas échéant, les catégories du personnel auxiliaire au sein des tribunaux ;

d) les enseignants et autres catégories de personnel des unités et établissements d'enseignement ;

e) les personnes nommées ou élues à des postes de dignité publique ;

f) le personnel des unités sanitaires ;

g) le personnel des régies autonomes, des entreprises nationales, ainsi que des entreprises du secteur public ;

²⁵⁴³ Profiroiu (M.) et Profiroiu (A.), *Cadrul general privind evoluția funcției publice din România (Le cadre général sur l'évolution de la fonction publique en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et management public), 2006, n°6, p. 42.

²⁵⁴⁴ Le régime de puissance publique est défini au §38jj de l'article 5 du Code administratif : « le régime de la puissance publique - toutes les prérogatives et contraintes prévues par la loi pour exercer les attributions des autorités et institutions de l'administration publique et qui leur donne la possibilité d'imposer avec force juridique obligatoire dans leurs rapports avec les personnes physiques ou morales, afin de défendre l'intérêt public ».

²⁵⁴⁵ Les dignitaires publics sont les personnes exerçant des fonctions de dignité publique dans le cadre d'un mandat, conformément à la Constitution, au Code administratif et à d'autres actes normatifs. En font partie : le Président de la Roumanie, les présidents du Parlement, les sénateurs, les députés, les maires et son adjoint, les présidents du conseil départemental et son adjoint, par exemple.

h) le personnel militaire ;

i) les membres du corps diplomatique et consulaire de Roumanie et les agents contractuels affectés à des fonctions spécifiques du ministère ayant des responsabilités dans le domaine des affaires étrangères.

Il faut spécifier qu'en plus des fonctionnaires publics à statut spécial régis par l'article 382 du Code administratif, il existe encore d'autres catégories de fonctionnaires relevant de lois spéciales, comme ceux de la police nationale ; le cadre juridique général régissant les activités de la police roumaine est la loi n°218 du 23 avril 2002 sur l'organisation et le fonctionnement de la police roumaine.

Il existe une autre catégorie des fonctionnaires à statut spécial, auxquels les dispositions législatives du Code administratif s'appliquent, c'est celle de l'administrateur public. En effet, en 2004, en ce qui concerne les moyens humains, à la demande des institutions européennes, une nouvelle catégorie de fonctionnaires à statut spécial, appelée administrateurs publics, a été créée par les règlements suivants : Ordonnance d'urgence (OUG) n°56 du 25 juin 2004 sur la création d'un statut spécial de fonctionnaire nommé gestionnaire public ; Ordonnance d'urgence (OUG) n°82 du 14 octobre 2004 sur certaines mesures dans le domaine de la fonction publique ; Décision du gouvernement (HG) n°783 du 14 juillet 2005 approuvant les Normes Méthodologiques pour l'application de l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG) n°56 du 25 juin 2004 ²⁵⁴⁶. L'élément essentiel de cette mesure est la création et le développement d'un corps professionnel de fonctionnaires, neutre et comparable à celui existant dans les pays membres de l'Union européenne. Afin de réguler uniformément l'organisation et le développement de la carrière des fonctionnaires publics, par la décision du gouvernement (HG) n°1.209 du 14 octobre 2003, a été créé un cadre pour assurer un développement professionnel unitaire et une évaluation comparative spécifique aux fonctionnaires. Mais, la décision du gouvernement n°1.209 du 14 octobre 2003 sur l'organisation et le développement de la carrière des fonctionnaires publics a été abrogée par la décision gouvernementale (HG) n°611 du 4 juin 2008 pour l'approbation des règles concernant cette organisation ²⁵⁴⁷. Par suite, la loi n°286 du 18 juillet 2006, modifiant la loi n°215 de 23 avril 2001 (remplacé par le Code administratif du 5 juillet 2019), disposait qu'au niveau des communes et des villes, le maire peut proposer au conseil local la création d'un poste d'administrateur public. Le recrutement dans l'administration publique par les gestionnaires des ressources humaines de l'administration publique devrait être fondé sur la

²⁵⁴⁶ Ranta (A.-E.), *op. cit.*, p. 87.

²⁵⁴⁷ Ranta (A.-E.), *op. cit.*, p. 86.

connaissance du système d'administration publique roumain et du cadre juridique applicable à la gestion des ressources humaines dans l'administration publique, en fonction du principe selon lequel « *les bonnes personnes (doivent se trouver) aux bonnes places* »²⁵⁴⁸.

La fonction d'administrateur public est établie au niveau des départements, par le conseil départemental et à la suite de la proposition du président du département et des conseils locaux. De même, les associations de développement intercommunautaire peuvent décider de désigner un administrateur public²⁵⁴⁹. Actuellement, l'administrateur public est régi par les articles 244 à 246 du Chapitre II, intitulé l'Administrateur public », du Titre VII, intitulé « *Autres dispositions applicables à l'administration publique locale* », de la I^{ère} Partie du Code administratif du 5 juillet 2019.

Mais tous ces fonctionnaires, y compris ceux à statut spécial, ont besoin, avant d'entrée dans l'administration publique, de suivre une formation afin de rendre un service public de qualité aux citoyens roumains.

B) La formation des fonctionnaires publics

Le grand défi à court et/ou à moyen terme est représenté par la prise de conscience de la place et du rôle de la formation des fonctionnaires pour la qualité du service public, d'autant plus qu'une gestion efficace des deniers publics et des politiques publiques locales ne pourra jamais être réalisée en l'absence de fonctionnaires bien formés et rémunérés. Après 1989, l'une des premières réglementations dans le domaine de la fonction publique et des fonctionnaires publics a été la Décision du Gouvernement (HG) n°667 du 23 septembre 1991 sur certaines mesures visant à assurer le prestige social des fonctionnaires publics²⁵⁵⁰. Il importe d'évoquer que, selon la Décision Gouvernementale (HG) n°667, « *les fonctionnaires publics sont les personnes nommées dans une fonction publique permanente au service des autorités de l'administration publique centrale ou locale* »²⁵⁵¹.

En ce qui concerne l'objectif d'amélioration continue et de formation des fonctionnaires publics, a été créé, en 1998, le Centre national d'éducation permanente pour l'administration

²⁵⁴⁸ Projet cofinancé par le Fonds social européen intitulé : « *Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice* » (*L'accroissement de la capacité de l'administration publique à gérer les processus de recrutement, de sélection et d'évaluation des fonctionnaires dans le cadre de l'accroissement de la responsabilité de l'administration publique en ce qui concerne la gestion de la fonction publique*), éd. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), 2013, p. 28.

²⁵⁴⁹ Ranta (A.-E.), *op. cit.*, p. 87.

²⁵⁵⁰ Ranta (A.-E.), *op. cit.*, p. 79.

²⁵⁵¹ Ranta (A.-E.), *op. cit.*, p. 80.

publique locale et ses centres territoriaux de formation de l'administration publique locale, transformé en 2001, en l'Institut National d'Administration (INA) ²⁵⁵² et ses centres territoriaux. À cet égard, la création du Centre national d'éducation permanente pour l'administration publique locale est due à la Décision du gouvernement (HG) n°850 du 26 novembre 1998 sur l'organisation et le fonctionnement du Centre national de formation continue de l'administration publique et ses Centres de formation locaux et territoriaux pour l'administration publique locale ²⁵⁵³.

En ce qui concerne l'INA (l'Institut National d'Administration), qui était subordonnée au début au ministère de l'Intérieur, sous le patronage du Premier ministre, il avait des responsabilités dans le domaine du développement des ressources humaines dans l'administration publique roumaine ²⁵⁵⁴. L'INA (Institut National d'Administration), institution dotée de la personnalité juridique, a été créée selon le modèle français de l'École nationale d'administration (ENA). Son statut découlait de l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°81 de 2001, approuvée par les modifications de la loi n°106 du 8 mars 2002, visant à assurer la gestion unitaire à l'échelle du pays, de la formation continue du personnel de l'administration publique centrale et locale. En 2009, l'INA a été remplacée par l'Agence Nationale des Fonctionnaires (ANFP) ²⁵⁵⁵ en tant que section spécialisée ²⁵⁵⁶, mais en 2016, par l'Ordonnance gouvernementale (OG) n°23 du 1^{er} septembre 2016 a été recréé l'INA ²⁵⁵⁷, institution publique d'intérêt national, avec la personnalité juridique, comme organe spécialisé de l'administration publique centrale, subordonnée au ministère du Développement régional et de l'Administration publique ²⁵⁵⁸.

Quant aux cours pour les hauts fonctionnaires publics, qui peuvent être suivis par toutes les personnes intéressées, et pas seulement par les personnes qui occupent déjà une telle fonction, l'Etat roumain souhaite que chaque fonctionnaire, qui exerce un mandat public, suive, préalablement, des cours de formation de perfectionnement dans le cadre de l'Institut

²⁵⁵² <http://ina.gov.ro/>

²⁵⁵³ Ranta (A.-E.), *op. cit.*, p. 89.

²⁵⁵⁴ Profiroiu (M.) et Profiroiu (A.), *Cadrul general privind evoluția funcției publice din România (Le cadre général sur l'évolution de la fonction publique en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et management public), 2006, n°6, p. 45.

²⁵⁵⁵ <http://www.anfp.gov.ro/>

²⁵⁵⁶ <http://ina.gov.ro/>, consulté le 1^{er} avril 2020.

²⁵⁵⁷ <http://ina.gov.ro/>, consulté le 1^{er} avril 2020.

²⁵⁵⁸ <http://www.mdrap.ro/>

national d'administration. Ces cours sont nécessaires tant pour la préparation que pour l'exercice effectif de la fonction publique²⁵⁵⁹.

En ce qui concerne l'Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP), elle administre les registres nationaux des fonctions publiques et des fonctionnaires publics sur la base des données fournies par les autorités et les institutions publiques. En Roumanie, l'ANFP (Agence nationale des fonctionnaires publics « *Agenția Națională a Funcționarilor Publici* »), qui est dirigée par un président ayant le statut de secrétaire d'État, nommé par le Premier ministre sur proposition du ministre de l'Intérieur, conformément au §2 de l'article 400 du Code administratif du 5 juillet 2019 (ancien §2 de l'article 19 de la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le statut des fonctionnaires publics)²⁵⁶⁰, est chargée de la gestion de la fonction publique et elle « *émet des ordres normatifs et individuels* ». L'un des effets attendus de la réforme de la formation des fonctionnaires publics est « *l'amélioration qualitative de l'acte administratif, l'amélioration significative de la satisfaction des besoins de formation au sein de l'administration publique, ainsi que la qualité de la gestion des ressources humaines par les autorités et institutions publiques* »²⁵⁶¹.

La formation professionnelle des fonctionnaires publics de Roumanie est régie par les articles 458 et 459 de la Section 4, intitulée « *La formation et le perfectionnement des fonctionnaires* », du Chapitre V du Titre II de la partie VI du Code administratif, la Décision Gouvernementale (HG) n°1066 du 10 septembre 2008, la Décision Gouvernementale (HG) n°611 du 4 juin 2008 approuvant les normes relatives à l'organisation et au développement de la carrière des fonctionnaires, telles que modifiées et complétées ultérieurement, la Décision Gouvernementale (HG) n°432 du 23 mars 2004 concernant les dossiers professionnels des fonctionnaires, la Décision Gouvernementale (HG) n°650 du 8 septembre 2016 pour l'approbation de la Stratégie sur la formation professionnelle en administration publique 2016-2020, la Décision Gouvernementale (HG) n°129 du 31 août 2000 sur la formation professionnelle des adultes, la Décision Gouvernementale (HG) n°525 du 27 juillet 2016 pour l'approbation de la stratégie de développement de la fonction publique 2016-2020, la loi n°157 du 14 mai 2004 sur la création de la bourse spéciale « *Gouvernement de la Roumanie* » pour la formation des managers du secteur public, l'Ordre du président de l'Agence nationale

²⁵⁵⁹ La Roumanie peut prendre l'exemple de la France où toute personne, exerçant une fonction dans l'État ou au niveau territorial, a suivi de tels cours de formation, initiale et/ou continue.

²⁵⁶⁰ Profiroiu (M.) et Profiroiu (A.), *op. cit.*, p. 45.

²⁵⁶¹ Mărinică (E.-C.), *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase (La promotion et la protection des droits de l'homme par des moyens litigieux)*, éd. I.R.D.O (Institutul Român pentru Drepturile Omului), 2011, p. 10.

de la fonction publique n°762 du 31 mars 2015 pour l'établissement de domaines de formation prioritaires pour l'administration publique.

L'article 4 de la Décision gouvernementale (HG) n°611 du 28 août 2008 évoque les principes qui fondent l'organisation et le développement de la carrière du fonctionnaire : la compétence, la concurrence, l'égalité des chances, le professionnalisme, la motivation et la transparence. Quand on parle de politisation de l'administration publique, sont spécialement envisagées l'influence du politique sur le recrutement et la carrière du fonctionnaire public. Ainsi, l'éradication de la corruption devrait constituer le meilleur argument pour la création d'un corps de fonctionnaires publics professionnels et apolitiques²⁵⁶².

Tableau n°17. Proposition n°12

L'actualisation du statut des fonctionnaires publics se fait par 3 voies différentes : la dépolitisation de la fonction publique, la garantie de la stabilité des fonctionnaires publics et la création d'un corps professionnel efficace pour gagner la confiance de la population dans le service public et devenir un partenaire de dialogue social compétent.

La modernisation du statut des fonctionnaires publics devrait tenir compte de critères spéciaux concernant l'accès à la fonction publique dans l'administration, qui pourraient être harmonisés avec les conditions légales de détermination du fonctionnaire de carrière.

La Roumanie a besoin d'une loi concernant la décentralisation territoriale qui confie de nouvelles responsabilités aux collectivités et prévoit notamment le transfert de plusieurs milliers d'agents de l'État vers les collectivités territoriales.

C'est pourquoi, en plus de l'actualisation du statut des fonctionnaires publics, la Roumanie doit aussi consacrer un statut à tous les agents publics locaux, dont les « contractuels », sur lesquels on se penche à présent.

§2 : La consécration d'un statut des personnels contractuels, « *hussards modernes d'une action publique locale de qualité* »

Depuis l'intégration dans l'Union européenne, l'Etat roumain est davantage contraint à relever le défi du passage d'une consécration plutôt théorique des principes de la décentralisation et de l'autonomie locale, à une application pratique. Les moyens (matériels et

²⁵⁶² Profiroiu (M.) et Profiroiu (A.), *op. cit.*, p. 43.

financiers) et les personnels représentent les deux outils fondamentaux pour une autonomie efficace des collectivités locales et de mise en œuvre des politiques publiques locales. Ces deux outils se trouvent dans une relation d'interdépendance surtout pour un Etat comme la Roumanie qui, au regard de son statut de pays émergent au sein de l'Union Européenne, bénéficie d'une enveloppe importante des fonds attribués dans le Cadre Financier Pluriannuel (CFP) ²⁵⁶³.

Concernant le personnel des collectivités locales, on doit distinguer les fonctionnaires publics, dont le régime juridique est soumis aux dispositions du Titre II de la Partie VI du Code administratif du 5 juillet 2019 (l'ancienne loi n°188 du 08 décembre 1999 relative au statut des fonctionnaires publics), et les autres catégories de fonctionnaires du secteur public local qui sont soumis soit aux dispositions communes du droit de travail, soit à d'autres dispositions à caractère spécial.

Si on a établi la distinction entre les fonctionnaires publics et les autres fonctionnaires du secteur public au regard de la loi administrative, il convient de donner la définition du fonctionnaire public du point de vue de la loi pénale. Ainsi, dans le §1 de l'article 175, le nouveau Code pénal ²⁵⁶⁴ définit le fonctionnaire public comme étant « *la personne qui, à titre permanent ou temporaire, avec ou sans rémunération : a) exerce des attributions et des responsabilités établies par la loi, afin de réaliser les prérogatives du pouvoir législatif, exécutif ou judiciaire* ²⁵⁶⁵; b) *exerce une fonction de dignité publique ou une fonction publique de toute autre nature ; c) exerce, seul ou avec d'autres personnes, dans le cadre d'une direction autonome, ou d'un autre opérateur économique ou personne morale à capital plein ou majoritaire d'Etat, ou personne morale d'utilité publique, des attributions liées à la réalisation de l'objet de son activité* » ²⁵⁶⁶.

²⁵⁶³ Il s'agit d'un plan de dépenses qui traduit les priorités de l'UE en termes financiers sur plusieurs années. Il définit les dépenses sur une période donnée, ainsi que les montants maximaux disponibles pour chaque grande catégorie de dépense. Le CFP est établi par un règlement européen (art. 312 TFUE), adopté par le Conseil après que celui-ci a obtenu l'approbation du Parlement européen.

²⁵⁶⁴ La loi n°286 du 17 juillet 2009, entrée en vigueur le 1^{er} février 2014. On rappelle que le premier Code pénal a été élaboré en 1865 (également appelé « Code Cuza »). Ce code réalise l'unification législative pénale et marque le début du droit pénal roumain après l'unification de la Moldavie (« Moldova ») avec Valachie (« Țara Românească ») en 1859. Des sources telles que le Code pénal français de 1810 et le Code pénal prussien de 1859 ont été utilisées pour élaborer ce code. Le Code de Cuza consacre le principe de l'incrimination et de la peine, l'égalité devant le droit pénal, l'humanisation des peines, ne prévoit pas la peine de mort, mais le travail à vie. Les infractions ont été classées en trois catégories : crimes, délits et contraventions.

²⁵⁶⁵ *Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese (Guide sur les incompatibilités et les conflits d'intérêts)*, éd. ANAF, 2017, p. 8.

²⁵⁶⁶ Racoltă (O.), *Noțiunea de funcție publică potrivit noului cod penal român, raportat la reglementările anterioare (La notion de fonction publique selon le nouveau code pénal roumain, par rapport aux règlements précédents)*, Revista Fiat Iustitia (Revue Fiat Iustitia), 2014, n°1, p. 160.

Ainsi, par fonctionnaire public, on comprend, selon la lettre *b* de l'article 175 de la loi pénale, toutes les fonctions de la dignité publique, nationale et locale, ainsi que les fonctions de l'autorité qui impliquent des attributions et des responsabilités afin de réaliser les trois pouvoirs de l'État : législatif, exécutif et judiciaire ²⁵⁶⁷.

Une autre différence qu'on doit faire est celle entre les fonctionnaires publics régis par le Titre II de la Partie VI du Code administratif du 5 juillet 2019, et les personnels contractuels ; la différence réside dans le fait que les fonctionnaires publics exercent, selon l'article 370 du Titre II de la Partie VI du Code administratif, des prérogatives de puissance publique alors que les personnels contractuels n'exercent pas de prérogatives de puissance publique. Les personnels contractuels trouvent leur consécration dans le Titre III, intitulé « *Le personnel contractuel des autorités et des institutions publiques* » de la Partie VII, aux articles 538 à 562.

Le Titre III de la Partie VI du Code administratif du 5 juillet 2019 est coupé en 5 Chapitres, comme suit : « *Les dispositions générales applicables aux personnels contractuels des autorités et des institutions publiques* » (Chapitre I), « *Les personnels contractuels du bureau des dignitaires et des élus locaux et de la chancellerie du préfet* » (Chapitre II), « *Les droits et les obligations des personnels contractuels dans l'administration publique, ainsi que leurs responsabilités* » (Chapitre III), « *Le recrutement et la promotion des personnels contractuels* » (Chapitre IV), « *La gestion des personnels contractuels de l'administration publique et des rapports juridiques* » (Chapitre V). Ces dispositions sur les personnels contractuels n'ont pas la valeur d'un statut comme c'est le cas des fonctionnaires publics, mais juste de dispositions générales applicables aux personnels contractuels.

Le §2 de l'article 538 du Code administratif affirme que les dispositions du Titre III de la Partie VI qui régit les personnels contractuels sont complétées par les dispositions de la loi n°53 du 24 janvier 2003 concernant le Code du travail, republié, avec les modifications et

²⁵⁶⁷ Selon les dernières statistiques, en 2009, la Roumanie comptait au total 1.400.000 fonctionnaires (au sens de la lettre *b* de l'article 175 de la loi pénale, au sens large, donc l'ensemble des agents publics de l'administration), alors que, à la suite des licenciements de 2010, dus aux mesures d'austérité imposées par la crise financière qui a débuté fin 2008, leur nombre avait diminué jusqu'à 1.360.000 fonctionnaires. Selon les statistiques, établies entre 2004 et 2008, le nombre des fonctionnaires publics (ceux régis par la loi n°188 du 08 décembre 1999 concernant le Statut des fonctionnaires publics, donc pas ceux régis par la loi pénale) avait augmenté de 37%, c'est-à-dire de 155.000 à 218.000. En 2009, leur nombre avait atteint 234.120. En 2010, le nombre total des fonctionnaires publics connaissait une légère régression, arrivant à 219.000. En 2011, leur nombre est descendu à 199.500, en 2012 à 193.800, en 2013 à 191.700, et en 2014, le nombre de fonctionnaires publics a atteint 191.700. Le 31 décembre 2015, dans les archives de l'ANFP le nombre total des fonctions publiques s'élevait à 164.125, dont 134.500 fonctions publiques occupées (128.376 occupées et temporairement occupées, et 6.124 temporairement vacantes) et 29.625 postes vacants dans la fonction publique. Pour les 164.125 postes publics, sur un total de 4.363 établissements publics, les compétences de gestion appartiennent actuellement au ministère du Développement régional et de l'Administration publique ; elles sont exercées par l'Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP).

compléments ultérieurs, et avec d'autres lois spéciales règlementant le régime applicable à certaines catégories de personnel, selon le cas. Ainsi, la loi n°153 du 28 juin 2017, concernant les salaires du personnel public payés à partir des fonds publics, définit les principes généraux pour l'occupation des postes vacants ou temporaires, correspondant aux fonctions contractuelles et aux critères de promotion dans les degrés professionnels supérieurs des agents contractuels, sauf si cette disposition est règlementée par des statuts ou d'autres actes normatifs.

Il faut mentionner que la situation des personnels locaux diffère d'une commune à autre au regard de leurs fonctions ou leurs rémunérations ; en conséquence, s'impose en Roumanie une uniformisation du contenu de statut des personnels contractuels locaux. Ainsi, il est nécessaire qu'un Statut des personnels contractuels locaux maximise la sécurité professionnelle et garantisse l'autonomie du personnel/agent local, de telle sorte que « *l'administration publique soit constituée comme une corporation ayant ses propres intérêts* »²⁵⁶⁸.

On souligne aussi que le Code administratif contient pour la première fois, en plus des réglementations concernant le statut des fonctionnaires publics, des dispositions concernant le personnel contractuel du secteur public. Mais, pour l'ensemble des agents publics, donc pour les 3 catégories (personnel contractuel, élus locaux et fonctionnaires publics), est nécessaire un régime des incompatibilités et des conflits d'intérêts, qui, actuellement, est mal règlementé (malgré la loi n°161 du 19 avril 2003 concernant les mesures visant à garantir la transparence dans l'exercice de la dignité publique, les fonctions publiques et l'environnement des affaires, la prévention et la répression de la corruption).

L'objectif des formations pour toutes les catégories de fonctionnaires est actuellement, dans le contexte de création récente (en 2016) de l'Institut national d'administration (INA)²⁵⁶⁹, qui a comme mission d'organiser des cours de perfectionnement pour toutes les catégories de personnel public, y compris les personnels contractuels locaux ou toutes personnes, qui veulent se consacrer dans l'avenir à la vie publique.

Tableau n°18. Proposition n°13

Il est nécessaire d'établir un statut des personnels contractuels locaux pour régir
--

²⁵⁶⁸ *Analiza Sistemelor Administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur la gouvernance territoriale)*, éd. ANFP [Agenția națională a funcționarilor publici (Agence nationale des fonctionnaires publics)], 2013, p. 7.

²⁵⁶⁹ <http://ina.gov.ro/>

les carrières des agents publics locaux en tenant compte de leur catégorie d'emploi. Ainsi, est recommandée l'existence de statuts particuliers pour chaque corps ou cadre d'emploi, précisant les conditions de déroulement de leur carrière.

La planification de la continuité du service public devrait être une question particulièrement importante dans la gestion des ressources humaines dans l'administration publique, étant donné la nécessité d'assurer la continuité des prestations de service public. Pour réaliser ces objectifs, on considère qu'il faut prendre en compte les priorités suivantes :

- la création d'un cadre réglementaire cohérent et stable, pour toutes les catégories de personnel de l'administration publique locale. La solution proposée est de concentrer dans un seul acte normatif toutes les règles applicables à l'ensemble des agents publics locaux ;

- il est important d'assurer la continuité des services publics essentiels dans des périodes de crise sanitaire (par exemple, la crise du Coronavirus depuis fin 2019)²⁵⁷⁰. Les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer pour assurer la continuité des services publics, donc le bon fonctionnement des institutions locales et l'exercice de leurs compétences, ainsi que la continuité budgétaire et financière des collectivités territoriales et des leurs établissements publics locaux, qui sont essentiels à la vie des citoyens.

En Roumanie, il est nécessaire d'élaborer un projet de loi sur la modernisation de la fonction publique, qui reprendra les aspects strictement législatifs, en vue d'adapter la fonction publique aux défis actuels comme, par exemple, la fuite des cerveaux.

§3 : La modernisation de la fonction publique roumaine

La modernisation de la fonction publique roumaine se fait, en premier lieu, s'il y a une amélioration de relation entre l'administration et les citoyens. Cette relation, entre l'administration et les administrés, est vue comme le fondement d'une société saine et d'une administration de confiance. En tant qu'acteur majeur de l'Etat roumain, la fonction publique doit être modernisée. Le §26y de l'article 5 du Titre II du Code administratif du 5 juillet 2019

²⁵⁷⁰ La pandémie de Covid-19 est une pandémie d'une maladie infectieuse émergente causée par le coronavirus SARS-CoV-2. Il apparaît le 17 novembre 2019 dans la ville de Wuhan (Chine centrale) puis se propage dans le monde entier. Au total, environ 20 millions cas ont été confirmés et 200 pays et territoires sont touchés par cette crise sanitaire mondiale.

définit la fonction publique comme « *l'ensemble des devoirs et des responsabilités établis par la loi, en vue de réaliser les prérogatives du pouvoir public par l'administration publique centrale, l'administration publique locale et les autorités administratives autonomes* » (la même définition que celle posée par le §1 de l'article 2 de l'ancienne loi n°188 du 08 décembre 1999 concernant le Statut des fonctionnaires publics)²⁵⁷¹.

On lit dans l'article 430 du Code administratif (l'ancien article 6 de la loi n°7 du 9 mars 2004 concernant le Code de conduite des fonctionnaires)²⁵⁷², que « *1) Les fonctionnaires ont l'obligation, par leurs actes et leurs faits, de promouvoir la suprématie de la loi, de respecter la Constitution et les lois du pays, l'Etat de droit, de respecter les lois et libertés fondamentales des citoyens en ce qui concerne la relation avec l'administration publique et d'agir pour la mise en œuvre de la loi en conformité avec leurs attributions, avec l'application des règles de conduite résultant des obligations prévues par la loi. (2) Les fonctionnaires sont tenus de respecter les dispositions légales en matière de limitation de l'exercice des droits, en raison de la nature des fonctions publiques exercées* ».

Les dispositions les plus importantes de la Constitution concernant la fonction publique se trouvent dans le §3 de l'article 16 et dans la lettre *j* du §3 de l'article 73. Ainsi, dans l'article 16 de la Constitution de 1991, modifiée en 2003, est consacré le principe selon lequel, conformément à la loi, les fonctions publiques ou les dignités publiques, civiles ou militaires, peuvent être occupées par des personnes qui ont la citoyenneté roumaine et résident dans le pays. L'État roumain garantit l'égalité des chances pour les femmes et les hommes pour occuper des fonctions et dignités. Plus tard, en 2003 la loi révisant la Constitution a supprimé la condition d'avoir la citoyenneté roumaine pour occuper une dignité publique ou une fonction publique, l'occupation d'une fonction publique étant également possible dans le cas des personnes ayant la double nationalité ; ce qui est plus proche de la réglementation européenne.

Le §3 de l'article 73 de la Constitution, qui énonce les catégories de lois adoptées par le Parlement, en énumérant tous les domaines règlementés par la loi organique, mentionne le statut des fonctionnaires publics à la lettre *j* et, séparément, dans la lettre *p*, le régime général des relations de travail, des syndicats, des employeurs et de la protection sociale.

L'un des aspects les plus problématiques et les plus contestés de la formation des fonctionnaires des administrations, locales et centrales, est l'évaluation des résultats et

²⁵⁷¹ Racolta (O.), *op. cit.*, p. 162.

²⁵⁷² Clipa (C.), *Teoria functiei publice (La théorie de la fonction publique)*, éd. Hamangiu, 2011, p. 292.

l'efficacité du programme de formation ²⁵⁷³. Le taux d'absorption des fonds européens (remboursables et/ou non-remboursables) fait remonter des interrogations concernant non seulement le niveau d'instruction des cadres administratifs dans les collectivités territoriales, mais aussi l'existence ou non d'un rapport direct entre l'investissement au travail des fonctionnaires territoriaux et leur rémunération. Au niveau européen, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) ²⁵⁷⁴ estime que la notion de formation professionnelle a une portée plus large, y compris la possibilité de postuler pour des études universitaires ou post-universitaires dans le domaine des formations professionnelles des fonctionnaires publics ²⁵⁷⁵.

L'élément clé, qui devrait étayer la réforme de l'administration publique, afin de pouvoir améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration roumaine conformément aux exigences majeures de l'Union européenne, est la modernisation de la formation des fonctionnaires publics. La modernisation de la fonction publique devrait aboutir à la création d'un corps professionnel de fonctionnaires publics, stable et politiquement neutre, en liaison avec la mise en place d'un cadre législatif unitaire et cohérent et, respectivement, avec le développement de la cohésion des ressources humaines et des stratégies de formation professionnelle ²⁵⁷⁶. Selon l'article 2 du Titre I de la Décision gouvernementale (HG) n°611 du 28 août 2008, approuvant les règles relatives à l'organisation et au développement de la carrière des fonctionnaires, « *la carrière dans la fonction publique comprend toutes les situations juridiques et les effets produits depuis la naissance du rapport de service du fonctionnaire jusqu'à la fin de ce rapport, conformément à la loi* » ²⁵⁷⁷.

Après l'avènement de la V^{ème} République, la France a aussitôt concentré ses efforts sur l'amélioration de la formation de ses agents locaux, afin de « *renforcer les pouvoirs locaux face à l'Etat* » ²⁵⁷⁸, et ce, par la création d'écoles de formation. Ainsi, la modernisation de la fonction publique vient de l'enseignement et du perfectionnement professionnel. Depuis la chute du communisme, la Roumanie a réussi à recréer des écoles spécialisées pour la formation initiale et continue des fonctionnaires. Ainsi, en est-il des facultés d'administration publique créées soit comme des Instituts d'enseignement autonomes, soit comme sections ou

²⁵⁷³ Raboca (H.), *Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor publice locale din Regiunea de Nord-Vest (La formation professionnelle des fonctionnaires au sein des institutions publiques locales de la région Nord-Ouest)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2010, n° 2, vol. 26, p. 73.

²⁵⁷⁴ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/fr/

²⁵⁷⁵ Ranta (A.-E.), *op. cit.*, p. 91.

²⁵⁷⁶ Călinoiu (E.), *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România (La dynamique juridique de la réforme de l'administration publique en Roumanie)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2015, n°2, p. 10.

²⁵⁷⁷ Profiroiu (M.) et Profiroiu (A.), *op. cit.*, p. 42.

²⁵⁷⁸ Biland (E.), *La fonction publique territoriale*, éd. La découverte, 2012, p. 12.

départements au sein des facultés de droit ou de sciences économiques, sociales et politiques. Certaines facultés de droit portent d'ailleurs dans leur nom le fait qu'elles se sont spécialisées en sciences juridique et administrative. De plus, en Roumanie, fonctionne un établissement d'enseignement appelé SNSPA (École nationale d'études politiques et administratives, « Școala Națională de Studii Politice și Administrative » en roumain) ²⁵⁷⁹ qui a été créé immédiatement après 1990. Cependant, nous pensons que la manière dont les lauréats de ces établissements d'enseignement sont embauchés après leurs études est mal réglementée en Roumanie. En effet, la professionnalisation de fonctionnaire public, spécialisé dans des études administratives, ne trouve pas sa place dans le système public, et en conséquent, cette carence doit être corrigée à l'avenir.

Tel qu'il ressort d'ailleurs des statistiques de l'Agence Nationale des Fonctionnaires Publics (ANFP) ²⁵⁸⁰, l'intérêt même des administrations roumaines à proposer des formations n'est pas non plus très important ²⁵⁸¹ ; cela empêche la modernisation de la fonction publique roumaine. Jusqu'en 2016, la formation du personnel de l'administration publique était assurée par l'ANFP (Agence nationale des fonctionnaires publics), en partenariat avec des prestataires de formation professionnelle. Pour les postes de direction, des cours de formation sont aussi organisés au sein de l'Institut national d'administration, par exemple, le cours intitulé « *Le programme de formation spécialisée pour les hauts fonctionnaires* » ²⁵⁸².

La création d'une fonction publique professionnelle et d'un système de formation continue pour tous les employés de l'administration publique sont des conditions essentielles de la professionnalisation. En ce qui concerne le type de formation professionnelle (théorique/pratique) requis pour les fonctionnaires publics, on considère que « *c'est la formation pratique qui doit être renforcée davantage que la formation théorique* » ²⁵⁸³.

Un autre élément clé pour la modernisation de la fonction publique roumaine est la rémunération des fonctionnaires publics. L'une des règles essentielles pour la professionnalisation de l'administration publique doit être une loi cohérente concernant les

²⁵⁷⁹ <http://snspa.ro/>

²⁵⁸⁰ <http://www.anfp.gov.ro/>

²⁵⁸¹ Sur le nombre total des 3.470 d'institutions publiques locales roumaines, seules 219 ont transmis le plan annuel de perfectionnement professionnel (en 2013). Voir ANFP, Rapport concernant la formation et/ou le perfectionnement professionnel des fonctionnaires publics en 2013, Bucarest, 2013, p. 7.

²⁵⁸² Androniceanu (A.) et Sandor (A.), *Impactul « Noului management public » asupra administrației publice din România (L'impact de la « nouvelle gestion publique » sur l'administration publique en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et gestion publique), 2006, n°6, p. 17.

²⁵⁸³ Raboca (H.), *Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor publice locale din Regiunea de Nord-Vest (La formation professionnelle des fonctionnaires au sein des institutions publiques locales de la région Nord-Ouest)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2010, n° 2, vol. 26, p. 82.

salaires et l'avancement de fonctionnaires publics. Une telle loi est nécessaire pour imposer un système équitable de récompenses pour leurs activités, parce que le système de rémunération unique, introduit par la loi n°284 du 28 décembre 2010, modifié et complété par la loi n°193 du 2 novembre 2016, semble être injuste envers les fonctionnaires roumains ²⁵⁸⁴. La modernisation de la fonction publique roumaine est strictement liée à la rémunération des fonctionnaires publics. Le système salarial des fonctionnaires publics est défini par l'article 11 de la loi évoquée *supra*, comme « *le système qui régit la rémunération du personnel du secteur budgétaire par rapport au travail effectué, avec sa quantité et sa qualité, avec son importance sociale, avec les conditions concrètes dans lesquelles il est réalisé, avec les résultats obtenus sur la base de certains principes* » ²⁵⁸⁵.

Un nouveau style s'impose pour rétablir et moderniser la fonction publique, notamment par l'abandon du « *genre de fonctionnaire généraliste et expérimenté, mais pessimiste. Il faut promouvoir des spécialistes dans tous les domaines de l'administration publique, qui mettent l'accent sur le dynamisme et la gestion. Ce nouveau style nécessite une adhésion du fonctionnaire à ses convictions politiques, qui restent à la base du programme à réaliser* » ²⁵⁸⁶.

En somme, l'accompagnement de l'INA et de l'ANFP ont été indispensables pour la mise en œuvre de la décentralisation parce que leur appui aux collectivités a facilité l'intégration de moyens humains, leur apportant une culture territoriale grâce à l'information et à la formation dispensées. Les deux (ANFP et INA) doivent se placer à l'écoute des besoins des collectivités et de leurs établissements publics en accompagnant leurs politiques publiques, en faisant de la territorialisation des formations une de leurs priorités. De plus, l'Etat, en liaison avec l'ANFP, doit créer un outil plus efficace concernant les offres d'emplois des fonctionnaires publics, pour qu'elles soient obligatoirement déclarées par l'ensemble des collectivités en assurant leur diffusion et transparence. Ainsi, face à la pénurie de certaines compétences et pour assouvir les désirs des agents actuels, l'Etat en liaison avec les collectivités locales a intérêt à développer des nouveaux outils de recrutement et à améliorer la rémunération des fonctionnaires publics.

²⁵⁸⁴ Cristescu (A.), Stănilă (L.), et Andreica (M.-E.), *Motivarea funcționarilor publici din România în contextul crizei economice (La motivation des fonctionnaires publics en Roumanie dans le contexte de la crise économique)*, Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), tome XX, 2010, n°10, vol. 587, p. 50.

²⁵⁸⁵ Călinoiu (E.), *op. cit.*, p. 9.

²⁵⁸⁶ Alexandru (I.), *Criza administrației-teorii și realități (La crise de l'administration : théories et réalités)*, éd. All Beck, 2001, p. 193.

Tableau n°19. Proposition n°14

La Roumanie a besoin aujourd'hui plus que jamais d'une loi qui regroupe les dispositions régissant les relations entre l'administration et le public, en vue de renforcer le dialogue entre l'administration et les citoyens. L'amélioration de la qualité du service public aura comme résultat l'amélioration des conditions de vie tant des citoyens que des fonctionnaires publics.

En second lieu, une nouvelle politique de rémunération dans la fonction publique s'impose et elle doit impliquer une reconnaissance envers la fonction publique roumaine dans une administration dont les coûts salariaux devraient être directement proportionnels à son niveau de développement. Finalement, il faut souligner que la modernisation de l'administration en général arrive avec la formation continue des fonctionnaires publics.

Conclusion du Titre II

Actuellement, la Roumanie doit utiliser les ressources disponibles pour atteindre les résultats attendus, et s'adapter, anticiper et répondre aux besoins toujours plus diversifiés de la société roumaine. Dans plusieurs domaines, la Roumanie reste dans une situation de décentralisation partielle ou décentralisation inachevée. L'objectif principal de la décentralisation territoriale est de fournir des services publics plus proches du citoyen, d'une meilleure qualité à un prix raisonnable, en fonction des besoins et des préférences des bénéficiaires, mais aussi de constituer les conditions du développement et de la croissance économique. Les meilleures décisions pour la « communauté locale » peuvent être prises par la communauté elle-même. Jamais le centre ne saura mieux quels sont les problèmes locaux, comment les résoudre au mieux, quelles sont les meilleures stratégies de développement local ou comment utiliser l'argent communautaire. Pour cette raison, à présent, la décentralisation de la Roumanie est dénommée « *décentralisation inachevée ou partielle* »²⁵⁸⁷.

Quant à la décentralisation fiscale, elle est à son tour encore loin d'être réalisée, parce que l'argent public est distribué de haut en bas, c'est-à-dire du centre vers la périphérie, bien qu'il soit collecté localement et produit par les collectivités locales. Les problèmes locaux spécifiques « *nécessitent des solutions spécifiques, et non des décisions dictées par le centre* »²⁵⁸⁸. La décentralisation fiscale peut contribuer à une prestation de services plus efficace en faisant mieux correspondre les dépenses aux priorités et préférences locales. En vertu de la législation en vigueur au niveau national, les autorités locales ont le droit d'augmenter les taxes et impôts locaux de 20% au maximum des dispositions légales. À travers ces différents exemples, les paradoxes de la décentralisation apparaissent selon un sondage²⁵⁸⁹, montrant que les autorités locales « *étaient insatisfaites de la limitation du pouvoir de décision sur la manière dont les taxes et impôts locaux étaient déterminés et, d'autre part, le milieu des affaires était insatisfait de la liberté de décision des autorités locales sur le pourcentage*

²⁵⁸⁷ Par exemple, en ce qui concerne l'ancienne loi-cadre sur la décentralisation n°195 du 22 mai 2006 (abrogée le 5 juillet 2019 par l'entrée en vigueur du Code administratif), dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux, la Roumanie est dans une situation de décentralisation partielle où elle rencontre à la fois « *des responsabilités exclusives de l'administration publique locale et des responsabilités partagées avec l'administration centrale, et même certaines responsabilités déléguées, ce qui entraîne un chevauchement des pouvoirs, mais aussi des lacunes en matière de financement* » in Magheru (M.), *Descentralizarea sistemului de protecție socială în România (La décentralisation du système de protection sociale en Roumanie)*, éd. UNICEF-România, 2010, p. 1.

²⁵⁸⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 7.

²⁵⁸⁹ Il s'agit du sondage effectué par Deloitte România en 2009, accessible par le lien suivant : <https://www.juridice.ro/88353/fiscalitatea-romaneasca-radiografia-unei-reforme-incomplete.html>

d'augmentation des taxes et impôts locaux »²⁵⁹⁰. Mais, l'argent public est dépensé inefficacement en Roumanie, l'impôt sur le revenu et les recettes fiscales sont presque impossibles à contrôler, et les nombreux « trous noirs » dans l'économie sont alimentés en permanence par la fiscalité. Les fonds de réserve, mis à la disposition du Gouvernement roumain, ne sont pas toujours dépensés de manière appropriée, peut-être en raison de la large possibilité d'interpréter l'objectif prévu pour ces fonds dans la loi de finances publiques. De plus, il n'existe pas non plus une responsabilité suffisante pour dépenser les recettes budgétaires au niveau des autorités locales. Par exemple, les salaires des élus locaux ne reflètent pas toujours la charge de travail réelle, et l'existence de la fonction de maire-adjoint²⁵⁹¹ n'est pas toujours justifiée, notamment dans les petites communes²⁵⁹². L'administration publique locale a besoin de réglementations claires, cohérentes et stables, qui permettent aux acteurs locaux de les comprendre et les respecter. Le respect des lois doit être compris « *tant du point de vue des sujets de droit, qui sont sous l'incidence de la loi, que des sujets de droit public qui sont investis à légiférer par la Constitution* »²⁵⁹³.

Mais, l'essence du concept de décentralisation fiscale n'est pas d'allouer plus d'argent du budget central aux budgets locaux, mais de repenser l'ensemble du système fiscal, afin que la plus grande partie du revenu local soit laissée aux collectivités locales, selon leurs propres besoins et de collecter plus de taxes et impôts par l'intermédiaire de l'Agence nationale de l'administration fiscale (ANAF) et de ses directions régionales et administrations départementales.

Le problème de la corruption est un facteur de blocage majeur pour les initiatives sur les projets de modernisation du secteur public²⁵⁹⁴. Ainsi, en abordant les changements dans l'administration publique, plusieurs coordonnées fondamentales sont à prendre en considération : la séparation des fonctions administratives de celles politiques ; la création et

²⁵⁹⁰ Husman (A.-I.) et Lazăr (P.), *Rolul bugetelor locale în cadrul bugetului general consolidat (Le rôle des budgets locaux dans le budget général consolidé)*, in *ABC-ul Lumii financiare (ABC du monde financier)*, 2014, n°2, p. 106.

²⁵⁹¹ Selon les dispositions du §7 de l'article 57 de la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale de la loi organique republiée au Journal officiel n°123 du 20 février 2007, en vertu de l'article 3 de la loi n°286 du 29 juin 2006, pour amender et compléter la loi de l'administration publique locale n°215 du 23 avril 2001 : « *Pendant la durée du mandat, le maire-adjoint peut conserver le statut de conseiller local, sans recevoir l'allocation liée à ce statut* ».

²⁵⁹² Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 209.

²⁵⁹³ Vedinaș (V.), *Stabilitate legislativă și codificare în administrația publică (Stabilité administrative et codification dans l'administration publique)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 45.

²⁵⁹⁴ Cristescu (A.), Stănilă (L.), et Andreica (M.-E.), *Motivarea funcționarilor publici din România în contextul crizei economice (La motivation des fonctionnaires publics en Roumanie dans le contexte de la crise économique)*, Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), tome XX, 2010, n°10, vol. 587, p. 59.

le renforcement d'un corps professionnel et politiquement neutre de fonctionnaires publics ; la définition claire du rôle, des responsabilités et des relations entre les institutions étatiques ; la subsidiarité, d'ailleurs mentionnée à côté de la décentralisation dans la Note fondamentale de la Décision gouvernementale (HG) n°229 du 19 avril 2017 concernant la Stratégie générale de décentralisation ²⁵⁹⁵ ainsi que dans le Code administratif du 5 juillet 2019 ²⁵⁹⁶; l'autonomie décisionnelle, administrative et financière ; la transparence au niveau des politiques publiques ; le respect du citoyen et le souci de ses problèmes ²⁵⁹⁷.

Depuis l'introduction du principe de la décentralisation dans la Constitution de 1991 et jusqu'à présent, on remarque que le transfert des compétences, vu comme essentiel dans ce processus, est très limité. Ainsi, a été préférée une description de certains principes, et des étapes de la décentralisation. Le transfert des compétences du niveau central au niveau local s'est effectué par la description des compétences des autorités de l'administration publique locale dans des lois qui ont gouverné l'administration publique locale. A donc été retenue une application graduée et très prudente de la décentralisation. La Charte européenne de l'autonomie locale, entrée dans la législation roumaine dès 1997, n'a eu aucune influence dans la rédaction des deux lois de la décentralisation n°339 du 12 juillet 2004 et n°195 du 22 mai 2006, ou bien sur le projet de la décentralisation de 2013, déclaré inconstitutionnel. De plus, le principe de la décentralisation n'a connu aucune définition jusqu'en 2004, et celui de subsidiarité a été évoqué pour la première fois dans la même loi n°339 du 12 juillet 2004, sans aucune définition.

Pour une véritable décentralisation territoriale de la Roumanie, il est nécessaire de transférer des compétences non seulement aux autorités de l'administration publique locale, mais aussi au secteur privé, sous le contrôle de pouvoirs publics (le gouvernement et l'ensemble des services chargés de l'administration de l'Etat ou des collectivités territoriales),

²⁵⁹⁵ « En respectant le principe de subsidiarité, la poursuite du processus de décentralisation ne peut être réalisée que par une série de mesures soutenues, qui renforcent la légitimité des autorités publiques dans la conception et la réalisation d'objectifs stratégiques en termes économiques, sociaux et culturels, ayant un impact sur la modernisation de la société roumaine » (Décision Gouvernementale (HG) n°229 du Gouvernement du 19 avril 2017 concernant la Stratégie générale de décentralisation : <https://lege5.ro/Gratuit/ge2tmojsqa2q/hotararea-nr-229-2017-privind-aprobarea-strategiei-generale-de-descentralizare>, consulté le 10 mars 2020).

²⁵⁹⁶ Dans l'exposé des motifs pour l'adoption de l'Ordonnance d'Urgence n°57 du 3 juillet 2019, concernant le Code administratif publié dans le Moniteur officiel le 5 juillet 2019, le principe de subsidiarité est mentionné 2 fois : à la lettre a de l'article 76 intitulé « Les principes du processus de la décentralisation » et, au §1 de l'article 77 intitulé « Les règles du processus de la décentralisation ».

²⁵⁹⁷ Androniceanu (A.) et Sandor (A.), *Impactul « Noului management public » asupra administrației publice din România (L'impact de la « nouvelle gestion publique » sur l'administration publique en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et gestion publique), 2006, n°6, p. 15.

afin de créer des services publics alternatifs et compétitifs ²⁵⁹⁸. À la suite du processus de décentralisation territoriale, l'administration publique locale roumaine doit pouvoir utiliser les ressources disponibles pour atteindre les résultats attendus, s'adapter, anticiper et répondre aux besoins toujours plus diversifiés de la société, être accessible aux bénéficiaires et responsable devant eux ²⁵⁹⁹.

L'administration publique doit être considérée comme une entreprise, et être correctement organisée et gérée de manière à assurer le rendement, le profit. C'est pourquoi, notre dernier titre contient les questions et les propositions de réforme en matière institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain, en vue de réussir la décentralisation territoriale en Roumanie.

²⁵⁹⁸ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 209.

²⁵⁹⁹ Călinoiu (E.), *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România (La dynamique juridique de la réforme de l'administration publique en Roumanie)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2015, n°2, p. 11.

Titre III. Les questions et les propositions de réforme en matière institutionnelle et organisationnelle de l'Etat roumain

Après la chute du communisme en décembre 1989, la Roumanie a connu une transformation profonde et intégrale de son système d'administration publique. En Roumanie, tous les partis politiques soutiennent la décentralisation territoriale et la dépolitisation de la fonction publique. Mais, en ce qui concerne la régionalisation du pays, il n'y a pas d'accord entre les principaux partis politiques.

La stratégie d'accélération de la réforme de l'administration publique, approuvée par le Gouvernement roumain en 2001, a identifié la nécessité de décentraliser les services publics ²⁶⁰⁰, afin de réduire les dépenses et de renforcer la capacité de gestion de l'administration publique locale. Au delà des principes évoqués dans la Constitution et des réglementations de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale, ont été adoptées d'autres lois, surtout après l'intégration de la Roumanie dans l'UE. Finalement, le moment législatif le plus important a été l'adoption du Code administratif, le 3 juillet 2019, par l'ordonnance d'urgence n°57, publiée dans le Moniteur officiel sous le n°05555, le 5 juillet 2019.

Chaque loi, et surtout une Constitution, vise une meilleure stabilité et durabilité dans le temps, mais l'évolution socio-politique et économique impose l'adaptation des réglementations juridiques de manière à exprimer et à répondre à ses exigences ²⁶⁰¹. La révision de la Constitution roumaine doit refléter les nouveaux progrès, tendances culturelles et transformations socio-politiques, de la Roumanie ²⁶⁰². La modification de la Constitution peut se faire par la voie de la révision, selon les conditions prévues dans les articles 150, 151 et 152 du Titre VII de la loi fondamentale. De plus, selon le §3 de l'article 151, la révision est

²⁶⁰⁰ Dans le §2 de l'article 92 du Code administratif du 5 juillet 2019, les organismes fournissant des services publics ou d'utilité publique dans les unités administrativo-territoriales sont :

- a) les institutions publiques d'intérêt local ou départemental ;
- b) les sociétés et les régies autonomes établis par des décisions des autorités délibérantes, ci-après dénommés sociétés autonomes et régies d'intérêt local ou départemental ;
- c) les associations de développement intercommunautaire (ADI) ;
- d) les prestataires de services sociaux, de droit public ou privé, qui fournissent des services sociaux dans les conditions prévues par la loi ;
- e) les associations, fondations et fédérations reconnues d'utilité publique, conformément à la loi ;
- f) les opérateurs de services collectifs d'utilités publiques locales ou départementales ;
- g) les opérateurs régionaux, établis dans les conditions prévues par la loi.

²⁶⁰¹ Duțu (M.), *Revizuirea Constituției : între tradiție, integrare, modernizare (La révision de la Constitution : entre tradition, intégration, modernisation)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°1, p. 33.

²⁶⁰² Enache (M.), *Constituția din 1991, o Constituție a puterii libertății (La Constitution de 1991, une Constitution avec pouvoir de la liberté)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°1, p. 18.

définitive après son approbation par référendum. Le référendum concernant la révision constitutionnelle s'organise dans les conditions prévues dans les articles 146 et 147 de la loi fondamentale et dans les articles 6 et 7 de la loi n°3 du 22 février 2000²⁶⁰³ concernant l'organisation et le déroulement du référendum²⁶⁰⁴.

Les enjeux concernant la réorganisation juridico-territoriale de l'Etat roumain préoccupent tant la doctrine que la vie publique roumaine. Ainsi, la révision de la Constitution suppose aussi la reformulation, l'actualisation et l'ajout de certains textes ou l'abrogation d'autres²⁶⁰⁵. Selon le §4 de l'article 1 de la Constitution roumaine, révisé par la loi n°429 du 23 octobre 2003, « *l'Etat s'organise selon le principe de séparation et de l'équilibre des pouvoirs - législatif, exécutif et judiciaire - dans le cadre de la démocratie constitutionnelle* »²⁶⁰⁶. Cette révision constitutionnelle a introduit de nouvelles modifications qui, pour la plupart, « *consacrent des institutions et principes qui donnent la légitimité constitutionnelle à un droit administratif européen* »²⁶⁰⁷. En pensant au texte de la Constitution, on remarque le besoin de clarifier certaines notions terminologiques, conceptuelles, et surtout de mieux systématiser les normes concernant l'administration publique locale²⁶⁰⁸. En plus des apports de la doctrine, pour une bonne révision de la Constitution, les auteurs doivent viser aussi les thèses issues de la jurisprudence des instances nationales et européennes, surtout de la Cour Constitutionnelle²⁶⁰⁹ et de la Commission européenne pour la démocratie de droit (Commission de Venise)²⁶¹⁰.

²⁶⁰³ Publié dans le Moniteur officiel n°84 du 24 février 2000. Cette loi a connu plusieurs modifications, dont la dernière date du 8 mai 2019, mais avant : 18 septembre 2018 ; 13 juillet 2018 ; 10 juin 2017 ; 18 juillet 2016 ; 3 juin 2016 ; 15 mai 2016 ; 16 décembre 2014 ; 1^{er} février 2014 ; 15 février 2013 ; 27 juillet 2012 ; 20 juillet 2012 ; 5 juillet 2012 ; 15 avril 2012 ; 2 octobre 2009 ; 29 juin 2007 ; 15 mai 2007 ; 11 mai 2007 ; 8 mai 2007 ; 25 avril 2007 ; 29 août 2006 ; 14 juillet 2006 ; 30 juin 2006 ; 20 juillet 2005 ; 25 décembre 2003 et 10 octobre 2003.

²⁶⁰⁴ Nicola (I.), *Considerații privind regionalizarea (Considérations concernant la régionalisation)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 37.

²⁶⁰⁵ Vedinaș (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 44.

²⁶⁰⁶ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 20.

²⁶⁰⁷ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 31.

²⁶⁰⁸ Bălan (E.), *Misiuni și mijloace ale Administrației publice - elemente ale unei « Constituții administrative » a României (Missions et moyens de l'Administration publique - des éléments d'une « Constitution administrative » de la Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 43.

²⁶⁰⁹ La Cour constitutionnelle est l'institution fondamentale de l'Etat roumain ayant le rôle de garant de la suprématie de la Constitution, de l'Etat de droit et du principe de séparation et l'équilibre des pouvoirs.

²⁶¹⁰ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 48.

Vue comme une priorité de la Roumanie, la réforme administrative et territoriale devrait respecter « *les besoins actuels et les réalités existantes au niveau des Etats de l'Union Européenne* »²⁶¹¹.

Le Code administratif roumain, adopté le 5 juillet 2019, règlemente toutes les autorités, les institutions, les principes et les procédures appliqués à l'administration publique roumaine, mais le débat actuel sur l'administration publique porte sur la régionalisation du pays.

Dès lors, outre les questionnements évoqués *supra*, d'autres s'imposent en ce qui concerne le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie et qui peuvent être divisés en deux catégories : les questionnements institutionnels et les questionnements organisationnels. C'est, pour cela, que seront analysées la mutation institutionnelle (**Chapitre I**) ainsi que la modernisation organisationnelle (**Chapitre II**), en formulant des propositions de réforme.

²⁶¹¹ Vedinaş (V.) et Ciochină (D.), *Priorităţi ale revizuirii Constituţiei din perspectiva reglementării administraţiei publice (Priorités de la révision de la Constitution dans la perspective de la réglementation de l'administration publique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°1, p. 67.

Chapitre I : La mutation institutionnelle

La mutation institutionnelle signifie les transformations institutionnelles qui doivent intervenir dans la structure d'un Etat en vue d'adapter son organisation au nouveau contexte européen et/ou international. Mais les transformations institutionnelles d'un Etat sont en liaison avec la loi fondamentale, elles ne peuvent pas avoir lieu si la Constitution ne les permet pas. Il est absolument nécessaire que de nouveaux principes démocratiques et fondamentaux gouvernent l'administration publique, parce qu'en général, les principes présentent une force juridique obligatoire et prioritaire, exprimée soit dans des normes juridiques, soit, indirectement, dans l'ensemble des réglementations juridiques²⁶¹².

Il faudrait pourtant que de nouveaux principes s'y ajoutent pour gouverner l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique roumaine comme : la subsidiarité, la proportionnalité, l'intégrité des élus locaux et des fonctionnaires publics, la responsabilité, la coopération, ou encore, la solidarité.

L'efficacité d'une Constitution ne consiste pas seulement à énumérer les principes importants, mais aussi à permettre « *de changer le comportement de ceux qui exercent un pouvoir discrétionnaire* »²⁶¹³. Par suite, la Roumanie aurait besoin d'une révision constitutionnelle, mais la modification de la loi fondamentale implique une responsabilité politique majeure, puisque plusieurs réformes sont restées sans concrétisation ces dernières années²⁶¹⁴.

Selon la Constitution roumaine, dans un Etat unitaire, la distribution territoriale du pouvoir est réalisée à deux niveaux : central et local. Au niveau central, et dans chaque unité administrative territoriale, l'Etat a créé des autorités qui le représentent et qui répondent aux intérêts généraux et locaux. Il faut souligner que les intérêts généraux de l'Etat ne coïncident pas toujours avec les intérêts locaux²⁶¹⁵.

²⁶¹² Zaharia (T.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Junimea, 2002, p. 166.

²⁶¹³ Bălan (E.), *op. cit.*, p. 44.

²⁶¹⁴ On pense au Référendum de 2009, qui a eu comme objectif de réduire le nombre des parlementaires à 300 et de rendre le Parlement unicaméral ; on mentionne aussi le Projet de la loi de révision de la Constitution élaboré au niveau de l'Administration présidentielle n°100 du 10 février 2014. Pour ce projet de loi concernant la révision de la Constitution, la Commission de Venise s'est ainsi prononcée par l'opinion n°731 de 2013 adoptée par la session plénière de 21-22 mars 2014 : « *est regrettable le fait que, dans la proposition de la révision de la Constitution, n'a pas été mentionné un choix clair et cohérent concernant un système de gouvernance, qui se trouve au milieu du système parlementaire et présidentiel* » ; le projet de loi concernant la décentralisation a été déclaré inconstitutionnel dans le cadre du contrôle *a priori* par la décision de la Cour Constitutionnelle n°1 du 10 janvier 2014, publié dans le Moniteur officiel n°123 du 19 février 2014.

²⁶¹⁵ Preda (M.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Calisrat Hogas, 1995, p. 381.

Selon le §1 de l'article 101 de la Constitution, le Gouvernement se trouve à la tête de l'administration centrale, qui assure la réalisation de la politique interne ²⁶¹⁶, ainsi qu'à celle de l'administration publique locale ²⁶¹⁷. Par conséquent, c'est au Gouvernement que revient la tâche de mettre à exécution les lois, avec l'aide des administrations publiques centrale et locale. Le caractère national, unitaire et indivisible, de l'Etat roumain impose l'existence d'étroites liaisons entre les deux types d'administration, mais aussi des délimitations, dû au fait qu'à la base de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique locale, se trouve le principe de l'autonomie locale ²⁶¹⁸.

L'autonomie des collectivités territoriales a engendré plusieurs défis, comme la mutation institutionnelle et les changements réalisés dans les limites de la Constitution, illustrant une efficace modernisation de l'administration publique roumaine. C'est pour cela que s'impose d'établir un état des lieux en ce qui concerne les questionnements institutionnels de l'administration publique locale roumaine (**Section I**), et ensuite, de trouver les réponses adéquates concernant l'amélioration du pouvoir de décision qu'exercent les collectivités territoriales (**Section II**).

²⁶¹⁶ Oroveanu (M.-T.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. Cerma, 1998, p. 399.

²⁶¹⁷ Chirleşan (D.), Administrație publică. Sisteme (Administration publique. Systèmes), éd. Universitatea « Alexandru Ioan Cuza », 2007, p. 458.

²⁶¹⁸ Vedinaş (V.), Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif), éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 286.

Section I : Les questionnements institutionnels

En Roumanie, il existe plusieurs niveaux de gouvernance territoriale : niveau des communes ; niveau des villes (voire les municipales) ; niveau des intercommunalités ; niveau des métropoles ; niveau des départements ; niveau des associations de développement régional.

Le §1 de l'article 89 du Code administratif du 5 juillet 2019 (les §1 et §2 de l'article 11 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001)²⁶¹⁹ règlemente le droit des unités administratives territoriales de s'associer et de coopérer dans le but de constituer des entités associatives avec personnalité juridique de droit privé et d'utilité publique, dénommées associations de développement intracommunautaire.

Les régions de développement de la Roumanie, mises en place en 1998, ont pour but de coordonner le développement régional nécessaire à l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne. En Roumanie, il existe à présent la dénomination de la région mais seulement sous la forme de régions de développement, qui ne sont pas des personnes morales de droit public. Les régions n'ont donc pas la personnalité juridique et ne sont pas reconnues comme unités administratives territoriales ; elles correspondent aux divisions de niveau NUTS-II (nomenclature des unités territoriales statistiques) de l'UE. Leur fonction est d'allouer des fonds du programme PHARE de l'UE ainsi que d'établir des statistiques régionales. De plus, les régions de développement coordonnent des projets d'infrastructure régionale et elles se structurent autour des agences de développement régional, qui sont à leur tour des organisations publiques, non gouvernementales, sans but lucratif, constituées par le regroupement volontaire de plusieurs départements. Lors de leurs création, le gouvernement a veillé à ce que les régions de développement comptent chacune le même nombre d'habitants²⁶²⁰.

La régionalisation, qui est le questionnement actuel le plus important de la Roumanie, doit être conçue en tenant compte de son évolution historique, de l'expérience des autres États ainsi que des concepts et directives de l'Union européenne dans ce domaine. Actuellement, les dirigeants des partis politiques proposent de supprimer les départements en les fusionnant dans des régions et de réduire d'un tiers les communes. En ce qui concerne le découpage du

²⁶¹⁹ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitară, 2017, p. 80.

²⁶²⁰ Kada (N.), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée ?*, PUG, 2010, p. 90.

territoire roumain ²⁶²¹, un autre objectif envisagé par les décideurs politiques est de découper la Roumanie en communes, villes, départements et régions ²⁶²². Cette régionalisation souhaitée se veut administrative, sans aucune nuance politique ou compétence législative, par la création, au dessus des départements, d'un autre niveau territorial, qui regroupe plusieurs départements, et qui répondrait à la planification et au développement économique et social ²⁶²³.

Si l'Etat décide de doter les régions de la personnalité juridique, elles auront la possibilité d'agir pour leur propre compte, afin de leur donner plus de liberté en termes d'autonomie locale. Soulignons que la personnalité juridique des régions consiste dans la possibilité d'avoir plus des droits, et principalement le droit de propriété et le droit d'élire ses autorités. En ce qui concerne le droit de propriété, l'Etat va transférer certains de ses biens aux régions, en fonction de leurs particularités régionales.

En ce qui concerne la métropolisation, elle implique un processus d'intégration au niveau zonal et régional des établissements humains, utiles pour élever le niveau de développement du territoire ²⁶²⁴. La prolifération des grandes métropoles apparaît comme la manifestation la plus importante de la croissance urbaine actuelle et cette multiplication des métropoles est vue comme un phénomène qui s'accélère sans cesse ²⁶²⁵.

Il serait bénéfique pour la Roumanie de créer un nouveau cadre juridique et institutionnel, afin de permettre une approche plus participative et démocratique en faveur du développement local ; d'où, l'intérêt d'étudier la multiplicité communale et des villes (§1), l'intercommunalité rurale (§2), le cadre juridique qui régit les métropoles roumaines (§3) ainsi que la régionalisation (§4). En ce qui concerne la déconcentration (§5) des services publics en Roumanie, il existe malheureusement une tendance à re-concentrer les compétences de certaines structures spécialisées.

²⁶²¹ Le territoire roumain est divisé en trois types d'espaces correspondant à trois échelles spatiales différentes : macro-territorial (« provinces historiques »), mezzo-territorial (« pays historique ») et micro-territorial (associé au village natal d'un individu).

²⁶²² Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul Juridic, 2012, p. 37.

²⁶²³ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 38.

²⁶²⁴ Jărdianu (C.), *Regiunile metropolitane - o soluție pentru dezvoltarea României (Les régions métropolitaines - une solution pour le développement de la Roumanie)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2015, n°1, vol. 36, p. 83.

²⁶²⁵ Popescu (R.-I.), *The evolution of cities in time/Evoluția orașelor în timp (L'évolution des villes dans le temps)*, Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (Recherches théoriques et empiriques en management public), 2006, n°1, p. 99.

§1 : La multiplicité des communes et des villes

Le territoire de la Roumanie est divisé en communes, villes (certains villes sont transformées en municipales) et départements, selon le §3 de l'article 3 de la Constitution roumaine, qui règlemente l'organisation administrative du territoire roumain, « *sur le plan administratif, le territoire est organisé en communes, villes et départements. Dans les conditions de la loi, certaines villes sont déclarées municipales* ». Ainsi l'administration publique locale est organisée et fonctionne avec ces unités administratives territoriales.

La Constitution roumaine précise que « *les communes peuvent être formées d'un ou plusieurs villages* ». Le nombre des communes est de 2.698, celui des villages de 13.089²⁶²⁶ ; cela fait de la Roumanie le pays d'Europe, ayant un nombre modéré de communes et de villages par rapport à sa superficie de 238.397 km².

Les réformes territoriales doivent tenir compte de deux critères : le critère fonctionnel et le critère résidentiel. Le critère résidentiel signifie que la commune est fondée sur l'agglomération des habitants, sur des lieux qui se sont définis au fil du temps, par l'histoire, et auxquels les habitants s'identifient. Le critère fonctionnel reflète une autre logique : les habitants attendent un certain nombre de services, mais ces services ne peuvent pas être organisés à n'importe quelle échelle et à n'importe quel coût. Dans ce cas, on cherche à définir des autorités locales non seulement par rapport à un lieu, mais aussi par rapport à une capacité à fournir un certain nombre de services. L'administration publique locale exerce ses attributions et son autorité dans la limite frontalière des unités administratives territoriales.

Une commune est composée d'un ou plusieurs villages en fonction des conditions économiques, socio-culturelles, géographiques et démographiques. Les villages, où le conseil local de la commune a son siège ; ce sont des villages-siège. Les villages (on peut affirmer que l'équivalent en France des villages sont des « quartiers ruraux ») conservent leur caractère rural et peuvent être définis comme les agglomérations humaines, dont la population constitue une catégorie socio-territoriale complexe et qui se composent d'une agglomération de maisons peuplées dans une zone rurale. Les villages n'ont pas la personnalité juridique, donc ils ne sont pas des unités administratives territoriales et n'ont pas d'organes administratifs : conseils locaux et maires ; ils intègrent les communes, qui sont des personnes morales (ayant la personnalité juridique).

²⁶²⁶ Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *Procesul de regionalizare a României și securitate națională (Le processus de régionalisation de la Roumanie et la sécurité nationale)*, éd. Universității Naționale de Apărare « Carol I », 2012, p. 73.

Selon le §1 de l'article 99 du Code administratif, la ville est « *l'unité administrative territoriale de base déclarée comme telle par la loi, fondée sur le respect des critères énoncés dans la législation en matière d'aménagement du territoire national* » ; elles sont donc définies par les critères découlant de la loi n°351 du 6 juillet 2001 concernant l'aménagement du territoire national. La ville est composée de zones résidentielles, industrielles et commerciales, dotées de multiples installations ayant des fonctions administratives, industrielles, commerciales, politiques, sociales et culturelles, destinées à servir une population située dans une zone géographique plus large que ses limites administratives, généralement situées en voisinage.

Les villes sont des unités administratives et territoriales composées d'au moins une localité urbaine et peuvent également inclure des localités rurales ; ces dernières sont appelées villages d'appartenance.

De plus, la Constitution roumaine précise que « *certaines villes peuvent être déclarées villes chefs-lieux de département dans les conditions prévues par la loi* »²⁶²⁷. Les villes, ayant une signification particulière dans la vie économique, sociale, politique, culturelle et scientifique du pays, et présentant des conditions favorables de développement, ont généralement le statut de villes chefs-lieux du département, mais ce statut peut être acquis par les municipes (« *municipiu* » en roumain)²⁶²⁸ ; seul un *municipe* peut être un chef-lieu de département, et pas une ville normale.

On trouve la définition du *municipe* à l'article 100 du Code administratif du 5 juillet 2019 : « *le municipe est l'unité administrative territoriale déclarée comme telle par la loi, fondée sur le respect des critères énoncés par la loi. Le municipe est composé de zones résidentielles, industrielles et commerciales, avec de multiples bâtiments dotés de fonctions administratives, industrielles, économiques, politiques, sociales, culturelles et scientifiques destinées à desservir une population située dans une zone géographique plus grande que ses limites administratives, d'habitude située dans une zone plus grande que la ville* ». Ensuite, le §2 affirme que, dans les municipes, il est possible de créer des subdivisions administratives territoriales dont la délimitation et l'organisation sont fixées conformément à la loi ; comme, par exemple, le municipe de Bucarest qui est organisée en 6 subdivisions administratives territoriales, appelées secteurs.

²⁶²⁷ Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 124.

²⁶²⁸ <http://lege5.ro/en/Gratuit/gmztgobx/legea-nr-351-2001-privind-aprobarea-planului-de-amenajare-a-teritoriului-national-sectiunea-a-iv-a-reteaua-de-localitati>

Le §1 de l'article 2 de la loi n°35 du 13 mars 2008, qui modifie la loi n°67 du 25 mars 2004 concernant l'élection des autorités de l'administration publique locale, précise que, « *par élus locaux, on comprend les conseillers locaux et les conseillers départementaux, les maires, le maire général de Bucarest, les maires adjoints, les présidents et les vice-présidents des conseils départementaux. Les délégués des villages sont assimilés aussi aux élus locaux* »²⁶²⁹. De plus, le délégué du village est régi par l'article 142 du Code administratif du 5 juillet 2019, composé de 7 paragraphes. Le §1 affirme que « *les habitants des villages qui n'ont pas de conseillers locaux élus aux conseils locaux sont représentés aux réunions du conseil local par un délégué du village. Le délégué du village est assimilé aux élus locaux* ». Ensuite les §2 et §3 affirment que le délégué du village est élu pendant la durée du mandat du conseil local, dans les 20 jours à compter de la date de sa constitution, par une assemblée de village convoquée par le maire au moins 15 jours avant et tenue en présence du maire ou du maire suppléant et du secrétaire général de l'unité administrative territoriale. L'élection du délégué du village est effectuée à la majorité des voix des personnes présentes à la réunion, consignées dans un rapport présenté à la première réunion du conseil local. Tous les citoyens ayant le droit de vote dans le village peuvent participer à l'assemblée du village. Le §7 de l'article 142 du Code administratif affirme que les délégués de village ont l'obligation de participer et de s'exprimer sur les questions abordées concernant les villages qu'ils représentent, leur opinion étant consignée dans le procès-verbal de la réunion.

En ce qui concerne la multiplicité des villes, l'une des principales caractéristiques du système urbain roumain après 1990 a été l'investissement d'un grand nombre de villes avec le statut de municipale. De plus, si, en 1968, la Roumanie n'avait que 47 municipales, et en 1989, 56, leur nombre aujourd'hui est de 103²⁶³⁰. En ce qui concerne le nombre des villes créées après 1990, il est de 67 ; donc, au total, la Roumanie compte aujourd'hui 320 villes, y compris les municipales.

Les municipales (du latin « *municipium* ») sont les unités administratives territoriales roumaines, donc les grandes villes, ayant un rôle économique, social, politique et culturel accru. Le municipale est dirigé par un collectif d'organes administratifs, appelé municipale, composé du maire et du conseil municipal. Un équivalent pour le terme des municipales

²⁶²⁹ Manda (C.-C), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul Juridic, 2008, p. 226.

²⁶³⁰ Dragomirescu (Ș.) et Săgeată (R.), *Statutul de municipiu - o necesitate obiectivă, o modă a perioadei de tranziție sau o încercare de reabilitare a unor așezări urbane fără perspective de dezvoltare ? (Le statut de municipalité - une nécessité objective, une mode de la période de transition ou un essai de réhabilitation des milieux urbains sans perspectives de développement ?)*, Historia Urbana (Histoire urbaine), 2011, n°1-2, vol. XVI, p. 251.

roumaines, en tant qu'organisation politique interne, est inexistant en français ; mais les entités équivalentes des municipales (territoriales) roumaines sont les communes françaises.

La Roumanie a institué le droit des ses unités administratives territoriales de s'associer, de coopérer et d'adhérer aux associations nationales et/ou internationales pour la gestion en commun de services publics.

§2 : L'intercommunalité rurale

L'expression « *intercommunalité* » désigne les différentes formes de coopération existantes entre les communes dans un ou plusieurs domaines comme l'eau, les déchets, les transports, les infrastructures, les piscines, les bibliothèques, l'économie, l'aménagement ou l'urbanisme²⁶³¹.

On trouve la définition des associations de développement intercommunautaires au §9i de l'article 5 du Titre II du Code administratif : « *les associations de développement intercommunautaire représentent les structures de coopération avec personnalité juridique de droit privé et d'utilité publique, créées par les unités administratives territoriales dans les conditions de la loi, pour la réalisation en commun de certains projets de développement d'intérêt zonal ou régional, ou pour l'assurance commune des certains services publics* ».

A) Les ADI

Les associations de développement intercommunautaire (ADI) sont les formes d'association des collectivités territoriales, en l'absence de la régionalisation du pays, comme condition essentielle pour accéder aux fonds environnementaux de l'Union européenne (UE). L'Union européenne (UE) n'étant pas impliquée dans le financement du réseau d'eau d'une commune ou dans la modernisation du réseau d'utilité d'une ville, les dimensions du projet étaient, pour la Commission européenne, insignifiantes, ainsi les maires se sont vus obligés de s'associer dans une ADI (association de développement intercommunautaire).

Le §6 de l'article 89 du Code administratif (l'ancien article 16 de la loi n°215 du 23 avril 2001)²⁶³² développe les dispositions, comprises dans le §1 de l'article 89, et instituent le droit des unités administratives territoriales de s'associer, de coopérer et d'adhérer aux associations nationales et internationales. Si les dispositions du §1 sont d'ordre matériel,

²⁶³¹ Certains auteurs considèrent que ce modèle de coopération communautaire a été mis en place, pour la première fois, par l'administration publique française [Stănică (V.), *Dezvoltare comunitară. Suport de curs (Développement communautaire. Support de cours)*, éd. Universitatea « Babeş - Bolyai », 2012, p. 103].

²⁶³² Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 97.

celles du §6 sont d'ordre procédural, puisqu'elles établissent les moyens de concrétiser l'initiative des unités administratives territoriales de coopérer et de s'associer avec des unités administratives territoriales étrangères, mais aussi d'adhérer à une association internationale²⁶³³. En ce qui concerne l'adhésion des collectivités territoriales à une intercommunalité, elle doit être obligatoire. Encourager les autorités locales à collaborer entre elles pour la gestion de services publics constitue une option bénéfique pour le développement local. Il faut savoir qu'un nombre important de pays européens ont appliqué ce principe grâce à différentes formes d'intercommunalité qui permettent aux collectivités locales d'unir leurs forces, afin de fournir des services conjoints²⁶³⁴.

Selon le §1 de l'article 90 du Code administratif « *les associations de développement intercommunautaires sont financées par des contributions provenant des budgets locaux des unités administratives et territoriales membres, ainsi que d'autres sources, conformément à la loi* ». De plus, selon le §3 de l'article 90 du Code administratif, ce sont aussi les départements qui financent les ADI : « *les départements peuvent soutenir les associations de développement intercommunautaires par le biais de programmes de développement départementaux ou locaux, financés annuellement à partir du budget du département ou d'autres sources, en vertu de la loi régissant les finances publiques locales, notamment en assurant leur financement à partir du budget propre de l'unité administrative et territoriale* ».

Il faut souligner qu'en Roumanie, les ADI (associations de développement intercommunautaire) sont apparus comme « *une nécessité, en raison de la fragmentation administrative, des recettes propres insuffisantes des unités administratives territoriales et de la capacité financière limitée pour accéder aux fonds européens* »²⁶³⁵. Selon le §1 de l'article 91 du Code administratif, les ADIs sont dirigées par l'assemblée générale de l'association, le conseil d'administration et la commission de censeurs. L'assemblée générale, l'organe directeur de l'association de développement intercommunautaire, composée de représentants de toutes les unités administratives et territoriales associées, élit alors, selon le §5 de l'article 91 du Code administratif, le président de l'ADI. Le fonctionnement de l'association et son

²⁶³³ Soare (V.-C.), *Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic (Les associations de développement intercommunautaire en Roumanie. Des considérations critiques concernant le régime juridique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°3, p. 69.

²⁶³⁴ De Mello (L.), *Europe, in Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, éd. Bruylant, 2011, p. 242.

²⁶³⁵ Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 : versiunea a XIV-a, septembrie 2014, (Le Programme national de développement rural 2007-2013, XIV^{ème} version, Septembre 2014), p. 69.

administration sont régis par l'acte de sa création, et donc, par son statut ²⁶³⁶. De plus, selon le §8 de l'article 91, les dispositions du Code administratif relatives aux associations de développement intercommunautaires sont complétées par les dispositions de droit commun relatives aux associations et aux fondations.

Même la première loi sur la décentralisation n°339 du 12 juillet 2004 reconnaissait le droit d'association entre les autorités de l'administration publique locale et consistait dans la possibilité de ces dernières de créer des organismes de coopération entre les unités administratives territoriales ²⁶³⁷. L'intercommunalité permet aux collectivités territoriales de bien gérer les activités publiques pour contribuer à une meilleure planification du territoire et constituer un levier pour le développement de l'administration publique locale. De plus, on considère que l'ADI est une construction technique utile et nécessaire dans la mise en œuvre de projets, dont la portée dépasse le niveau d'une collectivité locale, et qui sont articulés dans des stratégies régionales ou nationales. L'expérience commune de plusieurs communautés, l'institutionnalisation de l'association en tant que personne privée avec un président, un conseil d'administration et un appareil technique de travail, multiplie les relations transversales dans le territoire administratif de l'ADI. Cette expérience pratique, dans la conception et la mise en œuvre de projets et de programmes de formation continue, conduit à l'acquisition de compétences et au renforcement des capacités locales ²⁶³⁸.

De plus, le §9 de l'article 89 du Code administratif (l'ancien §1 de l'article 15 de la loi n°215 de 2001) affirme que « *les unités administratives territoriales limitrophes aux zones frontalières peuvent conclure des accords de coopération transfrontalières avec les structures similaires des Etats voisins* » ²⁶³⁹. C'était en effet, l'OUG (Ordonnance d'Urgence du Gouvernement) n°18 du 16 avril 2014, qui a modifié le §5 de l'article 15 de la loi n°215, qui a institué le droit de toutes les autorités de l'administration publique locale (pas seulement celles de la zone transfrontalière) de conclure des accords de jumelage avec les autorités de l'administration publique de Moldavie, dans le but de réaliser et de financer des investissements, des programmes culturels, sportifs, de jeunesse et éducatifs communs, et

²⁶³⁶ Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 : versiunea a XIV-a, septembrie 2014, (Le Programme national de développement rural 2007-2013, XIV^{ème} version, Septembre 2014), p. 68.

²⁶³⁷ Carp (R.), *Descentralizarea : cadrul normativ și limitele constituționale (La décentralisation : le cadre normatif et les limites constitutionnelles)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2014, n°2, p. 115.

²⁶³⁸ Stănică (V.), *Dezvoltare comunitară. Suport de curs (Développement communautaire. Support de cours)*, éd. Universitatea « Babeș - Bolyai », 2012, p. 105.

²⁶³⁹ Le §10 de l'article 89 du Code administratif mentionne que les projets de coopération transfrontalière sont transmis par l'autorité exécutive locale ou départementale, pour être approuvés par le ministère des Affaires étrangères. Ce paragraphe n'est pas en contradiction avec le principe de l'autonomie locale, car les initiatives locales doivent respecter le principe de la légalité, qui constitue le fondement de l'organisation et du fonctionnement de l'administration publique locale.

d'autres actions contribuant au développement des relations d'amitié entre la Roumanie et la Moldavie ²⁶⁴⁰.

B) Le GIL

Une autre forme de coopération, créée par la décision du conseil communal, est le groupe d'initiative locale (GIL), structure de représentation et de participation à la résolution des problèmes locaux et à la prise de décisions. Les groupes d'initiative locale apparaissent en réaction aux actions mal coordonnées ou aux « abstentions » des autorités de l'administration publique vis-à-vis de l'espace public. De nombreux groupes d'initiative locale (GIL) ont répondu aux besoins spécifiques des citoyens et ont proposé des programmes d'organisation communautaire pour identifier les problèmes quotidiens des citoyens. Le groupe d'initiative locale (GIL) propose des initiatives qui répondent aux besoins réels des citoyens. Il invite donc tous les membres d'une communauté territoriale à soutenir une cause.

Ainsi, le groupe d'initiative locale (GIL) est un canal de communication entre les autorités publiques locales et la communauté. L'administration publique locale peut mieux comprendre les besoins et les tendances des différents groupes sociaux et les aider à résoudre les problèmes d'importance locale. La population peut participer à la prise de décision locale, peut apporter des solutions alternatives, des ressources et un soutien à long terme.

Les membres du groupe d'initiative locale (GIL) peuvent participer à des activités de formation et à des visites d'étude dans des pays européens. Les groupes d'initiative locale (GIL) peuvent être mis en place dans différents domaines, par exemple l'économie sociale et solidaire. Ces groupes d'initiative locale (GIL) peuvent être composés par des représentants d'ONG (Organisation Non Gouvernementale) ²⁶⁴¹ et/ou d'institutions actives dans le domaine de l'inclusion sociale, auxquels s'ajoutent des représentants de l'environnement économique et/ou des particuliers.

Le rôle des groupes d'initiative locale (GIL) est de soutenir une dynamique locale et communautaire avec plusieurs objectifs :

- le conglomerat des acteurs intéressés à agir pour le développement d'un domaine donné ;
- construire une vision commune de l'intervention ;

²⁶⁴⁰ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 93.

²⁶⁴¹ Une ONG (organisation non gouvernementale) est une personne morale, une association à but non lucratif, d'intérêt public, qui ne relève ni de l'État, ni d'institutions internationales, ayant les principaux critères suivants : le but non lucratif de son action ; l'indépendance financière ; l'indépendance politique ; la notion d'intérêt public.

- faciliter l'échange d'expériences et de compétences ;
- tester des approches novatrices dans les domaines respectifs, jouant ainsi le rôle de laboratoire social.

En assurant la participation des citoyens aux projets administratifs, l'administration publique locale devient plus transparente, ainsi que plus responsable.

Contrairement aux groupes d'initiative locale (GIL), les micro-régions sont légalement enregistrées en tant qu'associations. Certains GIL (groupes d'initiative locale) ont « *atteint la maturité organisationnelle et se sont transformés en associations communautaires avec la personnalité juridique* »²⁶⁴².

C) Le GAL

Une autre forme de partenariat établi dans une zone rurale est le groupe d'action locale (GAL) qui regroupe des représentants des secteurs public, privé et de la société civile, sur un territoire, visant à mettre en œuvre les projets LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale)²⁶⁴³. Ainsi les projets LEADER sont gérés en Roumanie par des Groupes d'action locale (GAL).

Chaque projet doit concerner une zone rurale assez réduite, d'une population comprise entre 10.000 et 100.000 habitants. Chaque territoire peut être couvert par un seul groupe d'action locale (GAL), et chaque unité administrative peut faire partie d'un GAL (groupe d'action locale) unique, afin d'éviter la duplication de la planification stratégique et de la prise de décision dans le processus de mise en œuvre. Les GAL (groupes d'action locale) élaborent une Stratégie de développement rurale (SDR) intégré pour le développement rural et sont responsables de sa mise en œuvre. À la suite d'un processus consultatif impliquant des acteurs ruraux et des partenaires publics et privés (ONG, institutions publiques, universités), il a été décidé que le statut juridique des GAL (groupe d'action locale) serait l'ordonnance du Gouvernement (HG) n°26 du 30 janvier 2000 sur les associations et fondations²⁶⁴⁴.

Le GAL (groupe d'action locale) est financé à travers le budget du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)²⁶⁴⁵, dont le but est de participer au cofinancement de projets de type LEADER (Liaison entre actions de développement de

²⁶⁴² Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 : versiunea a XIV-a, septembrie 2014, (Le Programme national de développement rural 2007-2013, XIV^{ème} version, Septembre 2014), p. 67.

²⁶⁴³ https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_fr

²⁶⁴⁴ Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 : versiunea a XIV-a, septembrie 2014, (Le Programme national de développement rural 2007-2013, XIV^{ème} version, Septembre 2014), p. 491.

²⁶⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_fr

l'économie rurale) dans la zone de couverture. Ainsi, en Roumanie, le programme LEADER a été repris dans le Programme national de développement rural (PNDR)²⁶⁴⁶ en tant qu'instrument distinct par lequel la gouvernance locale est améliorée, et le potentiel de développement endogène des communautés rurales est encouragé²⁶⁴⁷.

Pour réaliser une administration plus efficiente au niveau des unités administratives territoriales, il faut, de notre point de vue, une combinaison, une symbiose entre les trois structures associatives : ADI, GIL et GAL. Un argument en plus, c'est la création, en 2018, de la première et de la plus importante, structure associative, intitulée l'Alliance de l'Ouest (AVE « Alianța Vestului »), qui comprend 4 grandes villes : Timișoara, Oradea, Cluj et Arad. Ainsi, les maires des ces quatre grandes villes de Transylvanie et du Banat ont créé cette alliance, qui vise à les relier par des autoroutes et des lignes à grande vitesse. Pour les projets futurs de ce mouvement politico-administratif, les maires n'attendent plus les décisions de Bucarest et souhaitent obtenir des financements directement de Bruxelles.

D) Les autres structures associatives

Selon le §1 de l'article 86 du Code administratif prévoit (l'ancien article 8 de la loi n°215 de 2001 concernant l'administration publique locale), la création de certaines structures associatives. Ces structures, au nombre de 4 (Association des communes, Association des villes, Association des municipales et l'Union nationale des conseils départementaux de Roumanie), ont été créées depuis l'apparition de la loi de 2001 sur l'administration publique locale et ont une activité permanente et efficiente.

L'importance de ces structures administratives est donné par le §2 de l'article 86 du Code administratif, qui affirme que « *les autorités de l'administration publique centrale à l'origine d'un projet d'acte normatif ont l'obligation de consulter les structures associatives prévues au §1, au moins 15 jours ouvrables avant le dépôt pour adoption/approbation de tout projet d'acte normatif qui concerne directement l'administration publique locale et/ou qui a un impact sur les autorités locales. Dans le cas des projets d'actes normatifs urgents, la durée peut être réduite à 10 jours ouvrables* ». De plus, dans le processus de décentralisation ces structures administratives sont très sollicitées. L'article 77 du Code administratif affirme que le transfert de compétence se fait par une loi en collaboration avec le ministère chargé de la décentralisation et avec les structures associatives des autorités de l'administration publique locale. Le §2 de l'article 78 du Code administratif appuie plus sur l'importance de ces

²⁶⁴⁶ <http://www.pndr.ro/programul-national-pentru-dezvoltare-rurala-2007-2013.html>

²⁶⁴⁷ Stănică (V.), *op. cit.*, p. 106.

structure en affirmant : « dans toutes les étapes du processus de transfert de compétences, comme indiqué au §1, il est obligatoire de consulter les structures associatives des autorités de l'administration publique locale ». Le §3 du même article affirme que « le gouvernement, les ministères et les autres organismes spécialisés de l'administration publique centrale, en collaboration avec les structures associatives des autorités de l'administration publique locale, assurent la corrélation à long terme entre les responsabilités transférées et les ressources associées, afin de couvrir les variations de coûts dans la fourniture de services publics et d'utilité publique décentralisés ».

Le Comité technique interministériel pour la décentralisation est chargé de la coordination générale du processus de décentralisation. Selon le §1 de l'article 82 du Code administratif du 5 juillet 2019, les représentants des structures associatives des autorités de l'administration publique locale font également partie du comité technique interministériel. De plus, selon le §4 de l'article 82, « le Comité pour les finances publiques locales, créé dans les conditions prévues par la loi sur les finances publiques locales, complète son rôle dans l'élaboration des réglementations financières et joue un rôle consultatif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de décentralisation financière et fiscale. Les représentants des associations d'administrations publiques locales sont également membres du Comité pour les finances publiques locales ».

Ainsi, les représentants de ces associations ont un poids important dans la prise de décisions concernant l'administration publique en général, et l'administration publique locale en particulier. Un autre exemple à souligner est le fait que, dans le collectif de rédaction des deux Codes, administratif et de procédure administrative, ont été présents des représentants des ces 4 structures administratives et leurs propositions ont permis des débats constructifs, qui ont été finalisés par des solutions législatives.

Tableau n°20. Proposition n°15

<p>Pour rendre la décentralisation territoriale plus forte, il faut que le conseil d'administration des structures associatives, par exemple les structures des ADI (associations de développement intercommunautaire), actuellement composées de représentants nommés par les conseils locaux, soient élus par les citoyens lors des élections locales, en tenant compte d'une parité égale entre les hommes et les femmes. Ainsi, ce seront les électeurs, qui vont choisir directement leurs représentants au sein de ces associations de développement intercommunautaire. Finalement, ces formes de coopération atténuent les effets négatifs produits par la non-existence d'une</p>

régionalisation en Roumanie et même produits par les dysfonctionnements de la décentralisation territoriale partielle ou inachevée. Pour ces raisons, de notre point de vue, on encourage ces coopérations, avec la condition d’agir dans les limites de la Constitution, en respectant le caractère administratif et financier de l’autonomie locale. Ainsi, de nouvelles clarifications dans le Code administratif concernant la réforme des collectivités territoriales s’imposent actuellement en Roumanie ; elles doivent viser la modernisation de l’organisation territoriale et prévoir notamment tant l’élection au suffrage universel direct des représentants de ces associations de coopération intercommunale qu’une certaine clarification de leurs compétences et leurs financements.

Il convient, à présent, de s’interroger sur ce qu’est et ce que doit être la métropolisation ? Quelle est la nécessité et l’utilité de la métropolisation en Roumanie et quel est le modèle théorique et pratique de métropolisation le plus fiable pour la Roumanie ?

§3 : La métropolisation

En Roumanie, la métropole ²⁶⁴⁸ est régie par la loi n°351 du 6 juillet 2001 concernant l’approbation du projet de planification du territoire national, et est définie comme une zone constituée grâce au partenariat volontaire entre les grands centres urbains (capitale de la Roumanie et villes de premier grade) et les zones urbaines et rurales situées dans leur voisinage immédiat (jusqu’à 30 km de distance autour de la ville centre de premier grade), avec lesquels ont été développées des relations de coopération à de multiples niveaux. La définition de la zone métropolitaine se trouve aussi au §45qq de l’article 5 du Titre I du Code administratif du 5 juillet 2019. En raison des contraintes imposées par la loi, les zones métropolitaines ont été constituées en associations, composées de plusieurs unités administratives territoriales ²⁶⁴⁹. Les zones métropolitaines pourraient être une base de mise

²⁶⁴⁸ Il convient de souligner que le nombre de zones métropolitaines est actuellement de 12, (donc 12 municipes/municipalités et leurs communes limitrophes) : Iași, Brașov, Târgu Mureș, Oradea, Constanța, Craiova, Cluj-Napoca, Roman, Baia Mare, Satu Mare, Piatra Neamț, Vaslui. En outre, 8 autres zones métropolitaines sont en cours de réalisation : Arad-Timișoara, Bacău, București, Corvina, Dunărea de Jos, Ploiești, Sibiu et Suceava-Botoșani.

²⁶⁴⁹ Dumitrică (C.-D.), *Zona metropolitană ca răspuns reflex la guvernarea multinivel și deciziile publice naționale derivate (La zone métropolitaine comme une réponse réflexe à la gouvernance à multiniveaux et aux décisions publiques nationales dérivées)*, in *Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée)*, 2013, n°6, vol. XX (583), p. 97.

en place de la régionalisation en Roumanie et de « *la future stratégie de développement régional* »²⁶⁵⁰.

En termes d'espace, il existe une tendance d'agrégation de la population dans et autour des grandes villes ou des métropoles ; et, d'un point de vue fonctionnel, il s'agit d'une tendance de concentration des activités dans les grandes villes et métropoles. Si, pendant longtemps, le terme « *métropolitain* » a fait penser aux grandes villes, aux capitales des Etats²⁶⁵¹, maintenant ce terme désigne les capitales politiques et économiques d'une région, d'un grand centre urbain, qui ont la vocation de contrebalancer l'influence de la capitale d'un Etat. Les zones métropolitaines sont plus petites que les régions ; on pourrait donc les nommer « *des microrégions* »²⁶⁵².

Quant à la ville de Bucarest, elle a le statut de métropole, mais n'en a pas le statut juridique. Elle fait partie du réseau continental en tant que métropole de 4^{ème} catégorie²⁶⁵³. La métropole de Bucarest a une importance internationale, régionale, politique, nationale et locale, parce que les fonctions de la ville sont situées à l'intérieur ou dans la zone périurbaine, et qu'elle abrite le siège des pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel étatiques²⁶⁵⁴. La législation actuelle et la configuration administrative territoriale maintient Bucarest captive à l'intérieur de ses frontières. Le manque de coopération, de coordination et de volonté politique prive Bucarest des conditions minimales pour mener à bien ses politiques de développement et d'expansion en tant que métropole européenne²⁶⁵⁵.

En Roumanie, le cadre juridique laisse voir que les associations de développement intercommunautaire (ADI) peuvent mettre en place des zones métropolitaines²⁶⁵⁶. Selon une étude de 2014, réalisée au bénéfice du ministère du Développement régional, la Roumanie doit impérativement définir les grandes zones urbaines du pays et les gérer au niveau métropolitain, en facilitant la mobilité et l'interaction entre les différents acteurs de la vie

²⁶⁵⁰ Jărdianu (C.), *op. cit.*, p. 79.

²⁶⁵¹ Dumitrică (C.-D.), *op. cit.*, p. 101.

²⁶⁵² Jărdianu (C.), *op. cit.*, p. 86.

²⁶⁵³ *România policentrică 2035. Coeziune și competitivitate teritorială, dezvoltare și șanse egale pentru oameni (La Roumanie polycentrique 2035. Cohésion territoriale et compétitivité, développement et égalité des chances pour les personnes)*, éd. SDTR (Strategia de dezvoltare teritorială a României - Stratégie de développement territorial de la Roumanie), 2014, p. 147.

²⁶⁵⁴ *Studii de fundamentare nr. 15. Strategia de dezvoltare teritorială a României (Etudes fondamentales n°15. La stratégie de développement territorial de la Roumanie)* in *Rețeaua de localități după rang și importanță (Réseau de localités par rang et importance)*, éd. S.C. Agora Est Consulting SRL et Quattro Design SRL - Arhitecți și urbaniști asociați, 2014, p. 16.

²⁶⁵⁵ Ordinului Arhitecților din România (L'ordre des architectes de Roumanie), *Raportul pentru București 2016 (Le rapport pour Bucarest 2016)*, éd. Ordinului Arhitecților din România, Filiala București, 2016, p. 8.

²⁶⁵⁶ Jărdianu (C.), *op. cit.*, p. 86.

communautaire, en particulier le système intégré de transport au niveau métropolitain, et ce, grâce à une administration métropolitaine unique ²⁶⁵⁷.

Actuellement, dans chaque département, existent les municipes en tant que pôles de croissance des départements. Mais, pour un pas en avant dans le développement de la Roumanie, la « *regio-métropolisation* », résultant de la création de régions qui comprennent des zones métropolitaines en tant que pôles de croissance, peut s'avérer bénéfique. Par conséquent, il serait préférable de commencer par une consolidation des zones métropolitaines, qui sont pratiquement des mini-régions ²⁶⁵⁸.

La régionalisation et la métropolisation vont de pair (en n'oubliant pas que les métropoles sont incluses dans un département, on affirme que la régionalisation et les départements, donc au sens large, vont de pair), parce que la métropole régionale est au sommet de la hiérarchie régionale ; comme les municipes sont au sommet de la hiérarchie départementale. Ainsi, les zones métropolitaines, vues comme des moteurs pour la croissance des territoires nationaux ²⁶⁵⁹, pourraient être la solution d'un développement régional durable ²⁶⁶⁰.

Certaines modifications des lois existantes doivent être réalisées, prenant en compte le degré de popularité des grandes villes en Roumanie, et surtout les critères définissant une métropole. L'apparition de nouvelles métropoles aboutit à l'élargissement de la base hiérarchique du système urbain ²⁶⁶¹. À l'heure actuelle, les centres de polarisation sont trop petits pour étendre les effets bénéfiques aux collectivités territoriales de leur voisinage immédiat. C'est pourquoi, « *les zones métropolitaines peuvent être des outils efficaces pour augmenter la taille de ces centres polarisants, et implicitement, pour diffuser à distance divers avantages métropolitains, tels que le développement de l'infrastructure ou de l'économie* » ²⁶⁶². En même temps, les zones métropolitaines concentrent certains problèmes, comme par exemple des problèmes environnementaux. De toute façon, le développement métropolitain s'appuie principalement sur la capacité économique des acteurs locaux, les ressources qu'ils possèdent et la complexité de l'interdépendance relationnelle développée entre différentes unités administratives territoriales ²⁶⁶³.

²⁶⁵⁷ *Studii de fundamentare nr. 15. Strategia de dezvoltare teritorială a României (Etudes fondamentales n°15. La stratégie de développement territorial de la Roumanie)*, op. cit., p. 23.

²⁶⁵⁸ Jardianu (C.), op. cit., p. 88.

²⁶⁵⁹ Dumitrică (C.-D.), op. cit., p. 100.

²⁶⁶⁰ Jardianu (C.), op. cit., p. 79.

²⁶⁶¹ Talangă (C.), *Geografie urbană (Géographie urbaine)*, éd. CREDIS, 2010, p. 63.

²⁶⁶² Jardianu (C.), op. cit., p. 79.

²⁶⁶³ Dumitrică (C.-D.), op. cit., p. 107.

Les zones métropolitaines ne doivent pas être confondues avec les agglomérations urbaines ²⁶⁶⁴, parce qu'elles n'incluent pas les zones rurales. Le développement métropolitain marque une nouvelle étape dans le développement du système urbain, en l'étendant au-delà de ses frontières d'origine ²⁶⁶⁵.

Les zones métropolitaines ne devraient donc pas être ignorées dans le processus de réorganisation administrative et territoriale de la Roumanie, et spécialement lorsque sont discutés le développement durable, l'aménagement du territoire et les pôles de croissance.

Tableau n°21. Proposition n°16

Le développement de la métropole, spécialement le développement des communes incluses dans la zone métropolitaine, ainsi que la proximité des citoyens de cette zone, sont perçus comme des enjeux centraux de la métropolisation. Ces enjeux établissent une série de projets, qui doivent enrichir la décentralisation territoriale et établir des relations constructives entre tous les territoires métropolitains. Si la Roumanie a 103 municipes, on propose ainsi que ces municipes se réorganisent dans des zones métropolitaines, par exemple deux ou trois municipes, qui sont proches l'une de l'autre, peuvent créer une seule zone métropolitaine, comme la zone en construction Arad–Timișoara. En rapport avec les régions qui seront proposées d'être créées, les zones métropolitaines pourraient ainsi devenir des ponts culturels de développement entre ces régions.

De plus, on n'apprécie pas que les dispositions du Code administratif ne régissent pas les métropoles. Ainsi, regrette-t-on :

- l'inexistence d'un cadre légal consacré à l'organisation, au fonctionnement et à la création des zones métropolitaines dans le Code administratif. De notre point de vue, il faut ajouter la métropolisation dans un chapitre distinct d'un titre consacré à l'administration publique locale dans le Code administratif ;

- l'inexistence d'un statut spécial pour la zone métropolitaine de Bucarest-Capitale. On propose que, dans le titre évoqué *supra* du Code administratif, on retrouve aussi une réglementation consacrée à la zone métropolitaine de Bucarest (le Code administratif régit dans le Chapitre V, dans les articles 164 à 169, le municipe de

²⁶⁶⁴ Les agglomérations urbaines sont définies au §5e de l'article 5 du Titre II du Code administratif comme suit : « les agglomérations urbaines sont des associations de développement intercommunautaire établies sur la base d'un partenariat entre municipalités, autres que celles prévues dans la lettre 9i, d'une part, les villes ainsi que les localités urbaines et rurales situées dans la zone d'influence, d'autre part ».

²⁶⁶⁵ Dumitrică (C.-D.), *op. cit.*, p. 99.

Bucarest, mais comme municipale et pas comme métropole). D'autant que, dans plusieurs Etats à travers le Monde, il existe des statuts juridiques spéciaux pour les métropole-capitales.

A présent, on va se pencher sur la régionalisation en Roumanie et on essaiera de répondre à plusieurs questionnements sur ce phénomène. On se demande si les actuelles régions de développement sont prêtes à être investies d'un statut juridique de collectivité territoriale ? La Roumanie doit-elle être organisée administrativement en régions traditionnelles historiques ou en régions se fondant sur le seul développement économique ?

§4 : La régionalisation

La région est indispensable pour la réalisation de la décentralisation territoriale en Roumanie ²⁶⁶⁶. Du point de vue technique et administratif, on ne peut concevoir la décentralisation territoriale sans les régions. En théorie, le régionalisme et la décentralisation sont en symbiose, et « *si elle exclut la région dans la réalisation de la décentralisation, la réforme administrative, fondée d'ailleurs sur les traditions historiques provinciales, est une réforme morte* » ²⁶⁶⁷.

Aujourd'hui il existe au moins 4 variantes de régionalisation ²⁶⁶⁸ de la Roumanie :

- les régions administratives créées sur la structure des régions de développement actuelles avec le maintien du niveau intermédiaire : les départements ;

- les régions administratives créées sur la structure des régions de développement actuelles, avec le maintien au niveau du département d'un seul bureau préfectoral et des institutions déconcentrées ; ainsi, le département devenant une sous-unité fonctionnelle de la région, il n'y aurait plus de conseils départementaux.

- les petites régions administratives (entre 15 et 18), issues de la fusion de 2 ou 3 départements selon des critères comme : les flux économiques et de travail interdépartementaux, les connexions de transport, la population et la superficie, les affinités

²⁶⁶⁶ Même si le dernier projet de la régionalisation est en attente, du fait de son inconstitutionnalité, il est nécessaire que le processus de régionalisation soit accepté par toutes les forces politiques importantes et que la législation sur la régionalisation soit considérée comme organique.

²⁶⁶⁷ Conférence tenu par M. Constantin Argetoianu à l'Institut de sciences administratives le 31 janvier 1926, publiée dans : Argetoianu (C.), *Descentralizarea administrativă și regionalism (La décentralisation administrative et le régionalisme)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 1926, n°1, *republiée in* Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°3, p. 115.

²⁶⁶⁸ La régionalisation suppose la prise de certaines mesures sur les plans institutionnel et fonctionnel, dont la réforme, comprise dans une loi organique, visant à décentraliser des compétences matérielles et territoriales, des ministères vers les nouvelles régions.

culturelles et historiques, l'existence de villes pouvant agir comme pôles de croissance économique et ayant un effet bénéfique sur l'ensemble de la région ²⁶⁶⁹.

- la Roumanie doit créer 5 régions qui correspondraient aux provinces historiques ²⁶⁷⁰ de la Roumanie, plus la région de la capitale Bucarest ²⁶⁷¹.

La discussion sur la forme des régions porte principalement sur la forme actuelle des régions de développement ²⁶⁷², et celles créées à partir des provinces historiques ²⁶⁷³. En ce qui concerne la forme de régionalisation fondée sur les provinces historiques, elle est soupçonnée d'être le prélude à la fédéralisation et la dissolution de la Roumanie. Si la Roumanie choisit la forme de la régionalisation fondée sur les provinces historiques, il est nécessaire de procéder alors à des ajustements de leurs limites administratives, conformément aux cycles électoraux locaux.

Bien qu'il y ait plusieurs voix qui soutiennent la nécessité de conserver les régions historiques, de nombreuses autres soutiennent l'importance des régions de développement

²⁶⁶⁹ Campaniile Coaliției 52, *Descentralizarea României - între puțină și neputință. Rămâne un deziderat sau o nevoie imediată? (La décentralisation de la Roumanie - entre possible et impossible. Est-ce un desideratum ou un besoin immédiat ?)*, éd. Fondul ONG, 2016, p. 2

²⁶⁷⁰ Bien que le régionalisme a une vieille tradition en Roumanie (on note l'existence de 4 voïvodats : la Moldavie, la Valachie, la Transylvanie et la Dobroudja, qui étaient des organisations politiques à caractère étatique, créés au X^e siècle), les décideurs politiques pensent qu'aujourd'hui la Roumanie doit créer 6 régions qui correspondraient aux provinces historiques de la Roumanie, dont la région de la capitale Bucarest. En plus de la réelle source d'économies, la création des 5 régions est argumenté par le fait que le régionalisme est orienté du bas vers le haut, et prend la forme d'une identité régionale, témoignant d'une collaboration de langue, de culture et de traditions, d'une appartenance à une région géographique, d'un style de vie, d'une façon de penser. On considère que ce point de vue est contestable, parce que créer des régions sur le territoire des provinces historiques roumaines ne correspond pas à l'idée d'unité ethnolinguistique, géographique et économique. Si l'on prend l'exemple de la Transylvanie, la ville de Sibiu et la ville de Sighișoara, sont à l'origine toutes les deux des villes sicules, mais en réalité elles n'ont jamais formé une unité linguistique et géographique. D'ailleurs, durant la période communiste, la création de la Région autonome hongroise ne s'est pas avérée viable.

²⁶⁷¹ Pușcaș (V.) et Ivan (A.-L.), *Regiune și regionalizare în Uniunea Europeană (Région et régionalisation dans l'Union européenne)*, éd. ICR, 2004, p. 46.

²⁶⁷² Les principes fondamentaux pour réaliser la politique de développement régional prévu dans le §3 de l'article 2 de la loi n°315 du 28 juin 2004, qui abroge la loi n°151 du 15 juillet 1998 concernant le développement régional en Roumanie, sont : le principe de subsidiarité, le principe de la décentralisation et le principe de partenariat. Dans chaque région de développement fonctionne une Agence pour le développement régional, qui est, selon le §1 de l'article 8 de la loi n°315 du 28 juin 2004, un organisme non-gouvernemental, d'utilité publique ayant la personnalité juridique et détenant des attributions dans le domaine du développement régional. Actuellement, en Roumanie, il y a huit régions de développement sans personnalité juridique, créées par la loi n°151 du 15 juillet 1998, republiée par la loi n°315 du 28 juin 2004, au sujet du développement régional en Roumanie. Les huit régions de développement sont : la région du Nord-Est qui comprend les départements de Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava et Vaslui ; la région du Sud-Est qui comprend les départements de Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Tulcea et Vrancea ; la région de Sud-Muntenia qui comprend les départements de Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova et Teleorman ; la région du Sud-Ouest Oltenia qui est composée des départements de Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt et Vâlcea ; la région Ouest qui comprend les départements de Arad, Caraș-Severin, Hunedoara et Timiș ; la région du Nord-Ouest comprend les départements de Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Maramureș, Satu-Mare et Sălaj ; la région Centre comprend les départements de Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș et Sibiu et la région de Bucarest-Ilfov qui comprend Bucarest et le département d'Ilfov.

²⁶⁷³ Ces deux formes ont comme principaux défauts la négation d'un aspect fondamental de la régionalisation, qui est la préservation de l'identité régionale déjà établie.

actuelles afin d'améliorer la performance économique de la Roumanie. Il est souhaitable de créer des régions dirigées par un conseil régional, dotées du statut juridique, du pouvoir de décision et d'une meilleure mise en œuvre des politiques de développement régional. En conséquence, la régionalisation ne doit pas être réalisée sur les frontières ethniques. Le vrai enjeu, dans le processus de régionalisation, est d'améliorer l'efficacité de l'administration publique²⁶⁷⁴.

Dans une deuxième étape, celle de l'autonomie régionale²⁶⁷⁵, il faudra élargir les compétences des acteurs régionaux, en leur accordant le droit de légiférer sur les questions d'identité régionale, de revenus propres, de développement économique, de protection de l'environnement et de patrimoine culturel. La législation sociale (santé, éducation, protection sociale) restera la compétence du parlement national, qui seul peut garantir l'égalité de traitement dans tout le territoire. Les régions conserveront seulement le pouvoir décisionnel en ce qui concerne la mise en œuvre des politiques sociales, dans le respect du cadrage juridique national.

En tant que nouvelle unité administrative territoriale, la région ne peut être consacrée par la Constitution qu'à la suite d'une nouvelle révision constitutionnelle²⁶⁷⁶. La révision de la Constitution est une décision politique et devrait être fondée juridiquement²⁶⁷⁷, en essayant de répondre à une nécessité historique du système social²⁶⁷⁸. Une Constitution, considérée réussie par ses créateurs, peut devenir « *un échec, si elle ne trouve pas d'écho dans la conscience civique, si elle n'inspire pas aux citoyens une protection sûre, et ne leur garantit*

²⁶⁷⁴ Klaus (W.-I.), *op. cit.*, p. 186.

²⁶⁷⁵ L'autonomie régionale est la phase qui voit naître les organes législatifs et exécutifs régionaux. Cette phase, une fois achevée, en fonction de la situation socio-économique, il sera possible d'envisager la réduction du rôle des départements en tant qu'autorités locales, au seul rôle d'unités administratives. A ce stade, des mesures peuvent être prises pour fusionner les unités administratives de base (communes et villes) en unités plus grandes. En fonction des compétences établies pour chaque étape, l'autonomie financière de la région est la condition pour une vraie réussite du processus de régionalisation de la Roumanie. Les compétences transférées seront adoptées dans la gestion des domaines d'intérêt régional, dans les domaines des transports, de l'éducation, de la santé, de la protection sociale, de la protection de l'environnement et du patrimoine culturel.

²⁶⁷⁶ Ainsi, il faut mentionner les limites d'une révision constitutionnelle, affirmées dans le §1 de l'article 152 : « *les dispositions de la présente Constitution concernant le caractère national, indépendant, unitaire et indivisible de l'Etat roumain, la forme républicaine de gouvernement, l'intégrité territoriale, l'indépendance de la justice, le pluralisme politique et la langue officielle ne peuvent pas former l'objet d'une révision* », §2 « *de plus, aucune révision ne peut être réalisée si elle a comme résultat la suppression des droits et libertés fondamentaux des citoyens ou leurs garanties* », §3 « *La Constitution ne peut pas être révisée en cas de siège, d'état d'urgence ou de guerre* ».

²⁶⁷⁷ Bajdechi (A.) et Sârbu (S.-M.), *Referendumul național inițiat de Președintele României, între conflict și mediere (Le référendum national initié par le Président de la Roumanie, entre conflit et médiation)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°1, p. 179.

²⁶⁷⁸ Andreescu (M.), *Aspecte ale constituționalismului contemporan în România (Des aspects du constitutionnalisme contemporain en Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 60.

pas des droits et libertés »²⁶⁷⁹. Si on procède à une révision constitutionnelle en repensant l'organisation administrative et territoriale de l'Etat roumain par l'introduction des régions comme unités administratives territoriales, il faut préciser qu'elles sont devenues, au niveau européen, les partenaires de la Commission européenne dans l'élaboration et l'application des politiques financées par les fonds structurels²⁶⁸⁰. Ainsi, comme conséquence de l'ajout de la région dans la Constitution, il faut aussi mentionner la disposition concernant les organes administratifs, qui doivent être constitués au niveau régional²⁶⁸¹. Chaque révision constitutionnelle doit se produire dans le contexte où « *la loi fondamentale en vigueur montre ses faiblesses et ses insuffisances* »²⁶⁸². Cette révision est nécessaire parce que la région est vue comme l'unité administrative territoriale, qui unit une communauté caractérisée par une large homogénéité historique, culturelle, sociale, géographique et économique. La région doit être consacrée dans la Constitution sur le fondement d'une réalité sociologique²⁶⁸³, en tenant compte des critères évoqués *supra*.

Dans le contexte de la bonne gouvernance, la régionalisation naturelle, économique ou sociale peut représenter le premier pas vers la régionalisation règlementée et légale²⁶⁸⁴. La création du patrimoine des nouvelles régions soulève à son tour un problème complexe. Ainsi, la création du patrimoine régional pourrait se réaliser par la prise des biens, droits, obligations patrimoniales des personnes juridiques de droit public, au niveau local, départemental et national, et leur attribution aux nouvelles régions²⁶⁸⁵.

Le processus de la régionalisation suppose aussi la réglementation par une loi organique et la désignation par voie d'élection des autorités publiques régionales, dont les présidents des

²⁶⁷⁹ Enache (M.), *Constituția din 1991, o Constituție a puterii libertății (La Constitution de 1991, une Constitution avec pouvoir de la liberté)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°1, p. 17.

²⁶⁸⁰ Vedinaș (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 45.

²⁶⁸¹ La réforme de l'organisation administrative et territoriale impose la modification du §3 de l'article 3 de la Constitution qui devrait être ainsi rédigé : « *sur le plan administratif, le territoire est organisé en communes, villes, départements et régions ; dans les conditions de la loi, certaines villes sont déclarées municipales* ». Cette modification produirait des conséquences en ce qui concerne la structure et le contenu des sections constitutionnelles consacrées à l'administration publique locale. Ainsi, il faudra consacrer dans la Constitution les nouveaux organes administratifs de la région : les préfets des régions comme organes de l'Etat dans le territoire, et les conseils régionaux et les présidents des conseils régionaux comme organes autonomes au niveau des régions. La réglementation constitutionnelle devra inclure le statut des autorités administratives de l'administration publique locale, constituées au niveau des régions. De plus, il faut ajouter qu'« *entre les autorités de l'administration publique constituées au niveau des communes, villes, départements et régions, il n'existe pas de rapports de subordination* ».

²⁶⁸² Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 32.

²⁶⁸³ Pușcaș (V.) et Ivan (A.-L.), *op. cit.*, p. 43.

²⁶⁸⁴ Lazăr (I.), *Regionalizarea administrativă în Franța (La régionalisation administrative en France)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°3, p. 68.

²⁶⁸⁵ Nicola (I.), *Considerații privind regionalizarea (Considérations concernant la régionalisation)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 37.

conseils régionaux et les conseils régionaux. En outre, il faut identifier les sources de revenus, pour couvrir les coûts liés à la réorganisation et l'évaluation de l'impact sur les budgets locaux des unités administratives territoriales, sur les dossiers cadastraux, sur la centralisation des biens appartenant au domaine public, sur les dossiers d'urbanisme ²⁶⁸⁶. De plus, les promoteurs de la régionalisation devraient fournir les réponses aux questions obligatoires et nécessaires à la régionalisation de la Roumanie, pour que la société civile comprenne et soutienne ce processus ²⁶⁸⁷.

Tableau n°22. Proposition n°17

<p>Le processus de régionalisation de la Roumanie est de longue durée et implique :</p> <ul style="list-style-type: none">- un certain niveau de développement économique et social du pays ;- un consensus des principales forces politiques sur la régionalisation ;- une approche concurrentielle, et non une approche contradictoire du processus de la régionalisation ;- une information correcte du public sur le rôle et les fonctions de la région. <p>L'objectif de la création des régions est de pousser les activités économiques, de stimuler les investissements et de réduire le chômage pour l'amélioration du niveau de vie et l'élimination des disparités régionales. Il faut donc précéder le processus de la régionalisation en Roumanie par des études d'impact, en mettant en exergue les effets économiques, sociaux, culturels, institutionnels, patrimoniaux, qu'implique la réorganisation administrative et territoriale du pays. Le gouvernement a aussi l'obligation d'expliquer à la population les implications générées par la régionalisation pour le peuple roumain, pour les collectivités territoriales et pour chaque citoyen.</p> <p>En plus de l'adoption dans la Constitution roumaine de la région comme la nouvelle unité administrative territoriale, on propose aussi l'adoption du principe européen de subsidiarité, promu par le Parlement européen, le Conseil de l'Europe ou le Comité des régions, celui d'assurance des ressources financières nécessaires à l'exercice des compétences transférées, ainsi que celui de la responsabilité politique et de l'intégrité des élus locaux et des fonctionnaires publics, vue comme les solutions les plus pertinentes pour mettre en place les fondements d'une décentralisation territoriale plus avancée.</p> <p>Pour la création des régions, il faut d'abord donner aux régions une taille critique</p>

²⁶⁸⁶ Nicola (I.), *op. cit.*, p. 37.

²⁶⁸⁷ Nicola (I.), *op. cit.*, p. 35.

sur le plan géographique, démographique et économique, tout en clarifiant leur rôle et leurs compétences.

La notion de « *déconcentration des services publics* » est une notion récemment introduite par les dispositions du §1 de l'article 120 de la Constitution révisée et republiée en 2003, en étroite corrélation avec les concepts de la « *décentralisation administrative* » et de « *l'autonomie locale* » (vue aujourd'hui comme une forme moderne d'expression du principe de la décentralisation). Quels sont les éléments qui les rapprochent, ainsi que ceux qui les différencient, et qui donc assurent en général l'organisation et le bon fonctionnement de l'administration publique dans les unités administratives territoriales ? Il convient donc de répondre à ces questions.

§5 : L'administration déconcentrée

Pour améliorer l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique roumaine, on vise la réforme de l'administration publique locale à travers la poursuite du processus de la décentralisation territoriale, simultanément à celui de la déconcentration des services publics et la mise en place d'un cadre optimal de répartition des compétences entre l'administration publique centrale et l'administration publique locale ²⁶⁸⁸.

La déconcentration est une délégation des fonctions administratives de l'Etat à des structures publiques locales non élues de niveau territorial inférieur et subordonnées au centre. La déconcentration conduit, comme la décentralisation, à ce que certaines décisions soient prises localement, en fonction des circonstances locales, et à ce que ces décisions créent des situations juridiques particulières, localement identifiées ²⁶⁸⁹. Si l'on décide d'investir les autorités locales de l'Etat du pouvoir de décider, c'est pour leur permettre d'adapter les règles juridiques aux situations locales : sinon, la déconcentration n'a pas de sens. La centralisation est toujours tempérée par la déconcentration qui consiste à placer dans les circonscriptions administratives territoriales les représentants du pouvoir central agissant en son nom. Il faut souligner que, dans de telles circonstances, il n'y a aucune menace pour

²⁶⁸⁸ Călinoiu (E.), *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România (La dynamique juridique de la réforme de l'administration publique en Roumanie)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2015, n°2, p. 10.

²⁶⁸⁹ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *Considerații privind procesul de descentralizare în România (Considérations sur le processus de la décentralisation en Roumanie)*, in *Administrație și Management public (Administration et management public)*, 2006, n°7, p. 32.

l'unité de la personnalité juridique de l'État ²⁶⁹⁰. La déconcentration est, en effet, un simple aménagement technique de la centralisation, alors que la décentralisation est un aménagement politique et démocratique.

La réforme de l'administration publique roumaine dans le domaine de la décentralisation administrative implique la poursuite du processus de la déconcentration, en déléguant les responsabilités dans le territoire, selon les besoins locaux, au sein d'une même structure administrative ²⁶⁹¹. Il faut aussi évoquer que le principe de la déconcentration des services publics ²⁶⁹² a été ajouté aux autres principes qui gouvernent l'administration publique, depuis la révision de la Constitution en 2003. Pour éviter toutes les confusions d'interprétation et d'application, la révision constitutionnelle de 2003 a ajouté aussi une modification qui garantit le droit des minorités nationales d'utiliser leur langue maternelle dans les rapports avec l'administration publique locale et avec les services publics déconcentrés. Ainsi, la décentralisation ne peut être conçue dans une forme absolue ou être dans une indépendance totale par rapport aux organes de l'État ²⁶⁹³.

Concernant l'institution du préfet, qui est l'expression déconcentrée du caractère unitaire et centralisé de l'État roumain, son rôle doit être réduit seulement à la vérification de l'application de la législation centrale en territoire et à l'exercice du contrôle contentieux administratif des actes locaux par le recours à la justice, et non plus par la tutelle administrative, qui est perçue comme « *une notion ancienne et dépassée, abandonnée par les États occidentaux suite aux processus de décentralisation, régionalisation et renforcement de l'autonomie locale* » ²⁶⁹⁴. L'institution préfectorale trouve sa consécration constitutionnelle dans le Chapitre V, 2^{ème} Section, de la Constitution de 2003, intitulé « *L'Administration publique locale* », où, dans l'article 123 ²⁶⁹⁵, le législateur précise que « *le préfet est le représentant du Gouvernement au niveau local ; il y supervise les services publics déconcentrés des ministères et des autres organes de l'Administration publique centrale des unités administratives territoriales* » ²⁶⁹⁶. Dans cette optique, les dispositions

²⁶⁹⁰ *Analiza Sistemelor Administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur la gouvernance territoriale)*, éd. ANFP (Agenția națională a funcționarilor publici), 2013, p. 32.

²⁶⁹¹ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *op. cit.*, p. 32.

²⁶⁹² Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 374.

²⁶⁹³ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 379.

²⁶⁹⁴ Șantai (I.), *Unele reflecții asupra tezelor prealabile ale proiectului Codului administrativ al României (Certains réflexions concernant les thèses préalables au projet de Code administratif de la Roumanie)*, *Revista de drept public (Revue de droit public)*, 2016, n°4, p. 51.

²⁶⁹⁵ Alexe (I.), *Înălții funcționari publici (Hauts fonctionnaires publics)*, éd. Universul Juridic, 2014, p. 10.

²⁶⁹⁶ Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 221.

constitutionnelles mentionnent encore que « *le Gouvernement nomme un préfet dans chaque département et dans la ville du département de Bucarest* »²⁶⁹⁷. Pour la doctrine, « *les auteurs de l'entre-deux-guerres considèrent le préfet comme une autorité déconcentrée, opinion partagée par la plupart des auteurs contemporains* »²⁶⁹⁸.

Il est important de préciser que, selon les dispositions constitutionnelles, entre les préfets, d'une part, et les conseils locaux et les maires, ainsi que les conseils départementaux et leurs présidents, d'autre part, il n'y a pas de rapports de subordination²⁶⁹⁹, mais il existe bien des relations de collaboration entre eux, selon l'article 261 du Code administratif du 5 juillet 2019.

La Commission de Venise²⁷⁰⁰ a traité la différence entre la déconcentration et la décentralisation, soulignant que « *la déconcentration représente l'existence des unités territoriales où l'Etat est présent avec ses services, alors que la décentralisation s'appuie sur des unités territoriales dans lesquelles les autorités sont élues et exercent certains pouvoirs en leur propre nom* »²⁷⁰¹. De plus, dans le Rapport de conclusions n°CDL-UD(2019)020 du Séminaire régional des hauts cadres de l'administration UniDem Med, intitulé « *Vers un service public plus proche des citoyens : modèles et bonnes pratiques* » de la Commission de Venise, qui a eu lieu les 12 à 14 juin 2019 à Marrakech (Maroc), les participants ont conclu que « *la déconcentration ou la décentralisation, constituent des moyens efficaces de rapprocher l'administration des administrés et de mieux comprendre et répondre aux vrais besoins du citoyen* »²⁷⁰². La déconcentration consiste pour le Gouvernement à déléguer un pouvoir de décision aux autorités administratives de l'Etat, implantées sur le territoire national²⁷⁰³. Certains auteurs disent que, afin de maintenir, dans ces circonscriptions, un équilibre entre les pouvoirs des élus locaux et ceux des représentants de l'Etat, il faut que toute augmentation des attributions des élus locaux « *s'accompagne d'un renforcement des prérogatives des représentants de l'Etat par des transferts de pouvoir des autorités*

²⁶⁹⁷ Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), *op. cit.*, p. 221.

²⁶⁹⁸ Alexe (I.), *op. cit.*, p. 10.

²⁶⁹⁹ Projet intitulé « *Gestion efficace par la participation publique* » financé par le German Marshall Fund des États-Unis, *Bugetele locale între teorie și practică (Les budgets locaux entre théorie et pratique)*, éd. IPP (Institutul de politică publică), 2001, p. 16.

²⁷⁰⁰ Créée en 1990 la Commission européenne pour la démocratie par le droit, aussi appelée commission de Venise, est un organe consultatif du Conseil de l'Europe composé d'experts indépendants en droit constitutionnel. La commission de Venise est alors mise en place dans le but de fournir une assistance aux pays pour la rédaction de constitutions reprenant l'esprit de celles des États membres du Conseil de l'Europe.

²⁷⁰¹ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 376.

²⁷⁰² [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD\(2019\)020-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-UD(2019)020-f), consulté le 15 juillet 2020.

²⁷⁰³ Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), *op. cit.*, p. 157.

centrales »²⁷⁰⁴. Mais, de notre point de vue, il serait intellectuellement malhonnête de renforcer la déconcentration ; il faut plutôt la réduire²⁷⁰⁵.

On trouve la définition de la déconcentration dans le §23u de l'article 5 du Titre II du Code administratif du 5 juillet 2019 comme suit : « *la redistribution des compétences administratives et financières par les ministères et par les autres organes de spécialité de l'administration publique centrale vers leurs propres structures de spécialité dans le territoire* ». Un premier effet de la déconcentration est constitué par le fait que le pouvoir central renonce à quelques prérogatives qui sont transférées aux autorités publiques locales non élues. Le fait que la décision est prise par une autorité qui est implantée sur le territoire harmonise la décentralisation et la déconcentration. La nature différente de l'organe qui prend la décision différencie ces deux processus. Les agents du territoire, dans le cas de la déconcentration, ne sont pas des instruments du centre, ils ont des attributions et des responsabilités spécifiques dans le territoire de leur affectation²⁷⁰⁶.

Pour répondre à la question du début, on considère que la réponse se trouve dans la volonté du législateur roumain de mettre l'accent sur la décentralisation territoriale et sur l'autonomie locale, qui sont des principes dérivés l'un de l'autre, et en priorité par rapport à la déconcentration qui est proche du principe de la centralisation. En s'appuyant sur cette vision, qui découle du contenu du §1 de l'article 120 de la Constitution, on considère que la réalité est dans une relative discordance, parce que le préfet a des pouvoirs très forts qui le transforme, comme disait le Professeur Antonie Iorgovan, en un vrai « Premier-ministre en territoire ».

De notre point de vue, il faut repenser le statut du préfet en suivant les deux rôles que le Gouvernement détient, le rôle politique et le rôle législatif. Le premier rôle vise l'harmonisation des politiques locaux avec la politique au niveau national et le second, le rôle

²⁷⁰⁴ *Analiza Sistemelor Administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur la gouvernance territoriale)*, éd. ANFP (Agenția națională a funcționarilor publici), 2013, p. 33.

²⁷⁰⁵ Un exemple de tendance à concentrer les compétences dans certaines structures spécialisées est constitué par l'Agence nationale pour l'administration fiscale (ANAF), qui est un organisme spécialisé, subordonné au ministère des Finances, dont les structures territoriales devraient offrir aux citoyens un moyen simple, pratique, rapide et transparent, de résoudre leurs problèmes fiscaux. Mais, la situation en Roumanie est contraire à cet idéal : les contribuables de grande et moyenne taille (qui sont installés dans tous les niveaux : communes, villes, municipales) sont confrontés au problème d'être administrés soit par le centre, soit par les structures des villes, qui fonctionnent comme le centre de certaines régions non réglementées par la Constitution. Par exemple, les contribuables (de communes, villes, municipales), de taille moyenne des départements de Mureș, Alba, Brașov, Covasna, Harghita et Sibiu, gèrent leurs affaires fiscales à Brașov, au sein de la Direction générale des finances publiques régionales ; et de même pour tous les autres qui font partie des régions différentes dans tout le pays. Pour les grands contribuables, il existe un département spécial au sein de l'ANAF ayant son siège à Bucarest, dans Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 106.

²⁷⁰⁶ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 380.

législatif doit viser le contrôle de légalité des actes administratifs des autorités publiques. Sur le rôle législatif nous proposons la remise en cause de la tutelle administrative, bien que nous sommes favorables à une meilleure application du contrôle de légalité des actes législatifs ; ce qui s'applique actuellement soulève des interrogations sur les effets attendus. De plus, même l'implication du préfet dans le processus électoral doit être repensée pour que celui-ci ne puisse pas influencer le résultat du vote ; son rôle doit permettre seulement la création des conditions nécessaires du déroulement des élections.

Tableau n°23. Proposition n°18

Les services déconcentrés de l'État roumain ont fait l'objet de nombreuses réformes et ont été confrontés à des mutations importantes, tant juridiques qu'institutionnelles. L'Etat roumain doit faire confiance à la décentralisation territoriale, en mettant en place des réformes qui diminuent la déconcentration. Ainsi, on propose une diminution des services déconcentrés sur le territoire de manière à ce que l'action des administrations centrales de l'Etat se limite à la conception, à l'évaluation et au contrôle. Nous recommandons que les services publics déconcentrés dirigés par le préfet, y compris l'infrastructure institutionnelle et les aspects d'organisation et de direction, puissent se décentraliser en passant sous la subordination locale, en devenant des services, organes, institutions et structures locales de spécialité, « *subordonnés en totalité aux conseils locaux ou départementaux* »²⁷⁰⁷. De plus, l'autorité des préfets, les pouvoirs du préfet en général, devraient diminuer ainsi que leur compétence générale dans tous les domaines, sauf la sécurité et la lutte contre les fraudes. La Roumanie doit décharger les services déconcentrés d'une partie de leurs missions pour les confier aux collectivités locales. Dans la logique de faire des économies ainsi que de soulager les services préfectoraux, le Gouvernement doit clarifier les compétences qui seront confiées aux collectivités territoriales.

Nous recommandons aussi que le Parlement et le Gouvernement trouvent une solution rapide concernant l'incohérence réglementaire relatif au contrôle de légalité exercé par le préfet affirmé au §1 de l'article 255 du Code administratif : « *Le préfet vérifie la légalité des actes administratifs du conseil départemental, du conseil local et du maire* », en ajoutant aussi les actes du président du conseil départemental.

²⁷⁰⁷ Şantai (I.), *Unele reflecții asupra tezelor prelabile ale proiectului Codului administrativ al României (Certains réflexions concernant les thèses préalables au projet de Code administratif de la Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 51.

Les autorités publiques locales prennent des décisions pour assurer le bon et continu fonctionnement des services d'intérêt public local. On va se pencher à présent sur l'amélioration de ce pouvoir de décision qu'exercent les collectivités territoriales.

Section II : L'amélioration du pouvoir de décision qu'exercent les collectivités territoriales

Les collectivités locales exercent le pouvoir de décision, par leurs représentants élus, au moment du vote des délibérations au sein d'un conseil communal, municipal, des villes et départemental. Il en résulte que l'amélioration du pouvoir de décision des collectivités locales se vérifie une fois que les principes d'autonomie locale et de subsidiarité sont bien appliqués localement ; ces principes supposent la nécessité démocratique de transférer la compétence de décision vers les niveaux les plus proches du citoyen ²⁷⁰⁸.

Le principe de l'autonomie locale est en concordance avec les dispositions de la Charte européenne de l'autonomie locale ²⁷⁰⁹.

L'autonomie locale suppose une capacité à estimer les moyens nécessaires à la gestion de ses missions. L'aspect le plus visible de la décentralisation est le pouvoir financier. Ainsi, en contrôlant les fonds grâce à l'autonomie financière, l'élu local assume « *une haute responsabilité et doit faire preuve d'un haut degré de légitimité et d'intégrité morale* » ²⁷¹⁰.

Selon la décision gouvernementale (HG) n°909 du 15 octobre 2014, l'autonomie financière des administrations locales est « *une condition essentielle, à la fois à la fourniture de services publics locaux de qualité et à l'augmentation de la capacité à répondre aux besoins spécifiques des citoyens dans leur zone géographique de compétence* » ²⁷¹¹. Ainsi, les communes, les villes et les départements ont des ressources propres, gérées par les autorités de l'administration publique, qui en disposent selon le principe de l'autonomie locale ²⁷¹². De plus, en dépit des difficultés financières des communes, l'autonomie financière des collectivités territoriales doit leur garantir un niveau suffisant de ressources propres dans les budgets locaux.

De notre point de vue, l'autonomie financière des collectivités territoriales, comme fondement de la démocratie locale, est un élément essentiel dans le processus de la décentralisation territoriale et le point de repère pour l'amélioration du pouvoir de décision des collectivités territoriales.

²⁷⁰⁸ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitară, 2017, p. 66.

²⁷⁰⁹ Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), *Drept administrativ român (Droit administratif roumain)*, éd. Tritonic, 2004, p. 135.

²⁷¹⁰ Părvu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009, p. 14.

²⁷¹¹ <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/163005>, consulté le 2 mai 2020.

²⁷¹² Trăilescu (A.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. C.H. Beck, 2008, p. 37.

La gestion insuffisante, la gestion publique autocratique et la bureaucratie restent caractéristiques des collectivités territoriales, tant que les politiques et les procédures ne s'y appliquent pas.

La poursuite de la réforme de l'administration publique locale est fondée sur l'accroissement de l'autonomie des collectivités locales, qui assument une autonomie décisionnelle et financière. Les délibérations des conseils des collectivités territoriales sont de véritables décisions locales, mais, pour améliorer le pouvoir de ces décisions qu'exercent les collectivités territoriales, il faut d'abord établir le degré d'autonomie des collectivités locales (§1) ainsi que faire un état des lieux sur l'effectivité du principe de libre administration de celles-ci (§2). Finalement, afin de soutenir les activités et les actes des collectivités territoriales, on proposera d'améliorer les dispositifs d'assistance technique pour la collecte des impôts de ces dernières (§3).

§1 : Le degré d'autonomie des collectivités territoriales

L'administration publique locale fonctionne selon les principes suivants : l'autonomie locale, la décentralisation territoriale, la déconcentration, l'éligibilité des autorités de l'administration publique locale, l'égalité, la consultation des citoyens dans la résolution des problèmes d'intérêt spécial. Si, dans sa forme initiale, la Constitution de 1991 a consacré seulement deux principes constitutionnels, l'autonomie locale et la décentralisation des services publics, la doctrine a souligné que le principe de la décentralisation des services publics doit être interprété d'une manière flexible.

L'actuel Code administratif du 5 juillet 2019 dispose, dans le §3 de l'article 84, que l'autonomie locale n'est qu'administrative et financière. Le concept d'autonomie politique est interdit par la Constitution, qui déclare que l'État roumain est un État unitaire et indivisible²⁷¹³. Ainsi, l'application de ce principe ne peut pas affecter le caractère national, unitaire et indivisible de la Roumanie²⁷¹⁴.

De plus, il faut mentionner le principe de collaboration dans l'accomplissement des tâches administratives²⁷¹⁵; ce qui implique que, dans les relations entre les conseils communaux et les conseils départementaux, il n'existe pas de rapports de subordination, ainsi que dans les relations entre les autorités de l'administration publique locale et celles de

²⁷¹³ Viorescu (V.), Drept administrativ și administrație publică (Droit administratif et administration publique), éd. Universității « Ștefan cel Mare » din Suceava, 2006, p. 42.

²⁷¹⁴ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 22.

²⁷¹⁵ Zaharia (T.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Junimea, 2002, p. 176.

l'administration publique centrale ²⁷¹⁶. L'autonomie locale supprime les rapports de subordination ²⁷¹⁷ des autorités publiques du niveau local, départemental ou central, ou des autorités autonomes les unes envers les autres.

Le §10j de l'article 5 du Code administratif du 5 juillet 2019 définit l'autonomie locale comme « *le droit et la capacité des autorités de l'administration publique locale de solutionner et de gérer au nom et dans l'intérêt des collectivités locales qu'elles représentent, les affaires publiques dans les conditions de la loi* ». C'est nécessaire de rappeler et de faire la différence entre la définition de l'autonomie locale, découlant de l'ancienne loi n°69 du 26 novembre 1991 concernant l'administration publique locale, et l'actuelle définition trouvée dans le Code administratif (l'ancien article 3 de loi n°215 du 23 avril 2001). Ainsi, dans l'ancienne loi de 1991, on trouve l'autonomie locale définie comme « *la solution et l'administration d'une partie importante des travaux publics* ».

Pour mesurer le degré d'autonomie des collectivités territoriales, il faut distinguer les transferts de l'État vers celles-ci ; on rappelle aussi que le gouvernement central peut cibler ses transferts sur certaines politiques publiques et conditionner leur octroi ou la mise en place de certaines mesures. Il faut souligner que l'autonomie locale en Roumanie varie avec les catégories de collectivités territoriales : communes, villes, municipales, départements.

On découvre alors que l'administration publique des collectivités territoriales est gouvernée par des principes fondamentaux et nous donne l'impression que les autorités locales gèrent efficacement leurs affaires publiques. Mais, l'administration publique roumaine est toujours confrontée à des dysfonctionnements dans la gestion des services et des ressources tant humaines que financières, de la communication, de la formation des acteurs publics et du contrôle financier des collectivités territoriales. Pour cette raison, la poursuite du processus de décentralisation territoriale est nécessaire, à la fois pour renforcer l'autonomie administrative et financière, et pour améliorer le cadre législatif général et l'harmoniser avec les réglementations du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne ²⁷¹⁸.

En vue d'améliorer l'activité des unités administratives territoriales et leur relation avec les citoyens, les taxes et les impôts ne doivent être collectées que par voie électronique. Dans ce sens, la Roumanie a déjà adopté une série d'actes normatifs comme : la Décision

²⁷¹⁶ Chirleşan (D.), Administrație publică. Sisteme (Administration publique. Systèmes), éd. Universitatea « Alexandru Ioan Cuza », 2007, p. 479.

²⁷¹⁷ La notion de subordination suppose, en droit public, certaines prérogatives que l'organe hiérarchique supérieur détient à l'égard du subordonné : le droit d'organiser l'activité, le droit de lui donner des instructions impératives (de caractère obligatoire), le droit de contrôler son activité ; le droit de sanctionner, etc.

²⁷¹⁸ Bratu (D.-D) et Neacșu (D.), Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa. Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe), éd. Universitara, 2013, p. 24.

gouvernementale (HG) n°1440 du 12 décembre 2002, publiée dans le Moniteur officiel n°933 du 19 décembre 2002, concernant l'approbation de la stratégie nationale pour la promotion de la nouvelle économie et de la société informationnelle ; la loi n°455 du 18 juillet 2001, publiée dans le Moniteur officiel n°429 du 31 juillet 2001, concernant la signature électronique ; la loi n°52 du 21 janvier 2003, publiée dans le Moniteur officiel n°70 du 3 février 2003, concernant la transparence décisionnelle de l'administration publique ; la loi n°291 du 15 mai 2002 concernant l'approbation de la Décision gouvernementale n°24 du 30 janvier 2002, publiée dans le Moniteur officiel n°81 du 1^{er} février 2002, concernant la collecte par voie électronique des impôts et taxes locales ; la Décision gouvernementale (HG) n°1007 du 4 octobre 2001 concernant l'approbation de la stratégie du Gouvernement relative à l'informatisation de l'administration publique, et la loi n°161 du 19 avril 2003, publiée dans le Moniteur officiel n°279 du 21 avril 2003, concernant certaines mesures censées assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et du milieu des affaires, la prévention et la sanction de la corruption. En général, le paiement des taxes, frais, impôts, contributions, peut être effectué à l'aide des services de la banque dans laquelle le contribuable a un compte ouvert. Certaines taxes peuvent être payées en ligne par carte bancaire, mais il existe d'autres taxes, ou impôts qui ne peuvent être payés que sur place, aux caisses des services des impôts. Les ressources des collectivités territoriales sont principalement les assises de la fiscalité et des dotations de l'État. Les impôts locaux sont de loin la principale source de financement des collectivités publiques. On rappelle qu'afin de garantir l'autonomie locale, conformément au §3 de l'article 87 du Code administratif, les conseils, départemental et local, établissent et approuvent les impôts et les taxes locales, conformément à la loi.

De plus, les attributions qui entrent dans la compétence exclusive des autorités de l'administration publique locale s'exercent sur le fondement du Code administratif, de la loi des finances publiques, de la loi des finances publiques locales, du Code fiscal, de la loi concernant le Code de procédure fiscale, de la loi concernant le budget d'Etat, de l'Ordonnance d'urgence concernant la crise financière et l'insolvabilité des unités administratives territoriales, etc. Depuis la création de la Roumanie, cette multitude de lois et de règlements a été considérée comme un frein à l'efficacité de l'administration roumaine, et dans ce sens, le Gouvernement roumain a approuvé par le HG (décision gouvernementale), en avril 2017, le projet du Code des finances publiques locales, publié dans le Moniteur

officiel n°342 du 10 mai 2017 ²⁷¹⁹, en vue de fusionner et de réduire les enchevêtrements législatifs.

Pour aboutir à une décentralisation territoriale performante, les gouvernements roumains peuvent utiliser l'expérience d'autres pays et reprendre les meilleures pratiques afin de définir leurs propres options politiques pour une administration locale moderne et efficace.

Pour mesurer le degré d'autonomie des collectivités locale il faut exposer tant les restrictions des collectivités territoriales que les points forts. Ainsi, sur le fondement des principes de la décentralisation et de l'autonomie locale, l'autorité délibérative locale a le pouvoir de créer et d'organiser les institutions et les services publics d'intérêt local comme les écoles maternelles et primaires, les crèches, les hôpitaux, les cantines, les musées, les théâtres, les services publics de nature économique, comme les sociétés commerciales, ou les régies autonomes d'intérêt local. De plus, ce services publics locaux peuvent prendre la forme d'associations ou de fondations ²⁷²⁰.

Les revenus propres locaux sont l'indicateur de la grandeur et du développement d'une collectivité territoriale mais aussi le point de repère du degré de l'autonomie locale. Les revenus propres donnent une image de l'autonomie locale et du stade de décentralisation d'une collectivité territoriale. Jusqu'à présent, les autorités de l'administration publique locale ont négligé de chercher des sources de financement pour les activités locales ; elles se sont concentrées sur la collecte des impôts et taxes, c'est-à-dire sur les revenus de source fiscale ou sur l'allocation du budget départemental ou national ; ce qui a augmenté la dépendance des autorités locales vis-à-vis des autorités départementales ou nationales ²⁷²¹ ; en conséquence, le degré d'autonomie des collectivités locales est faible.

Le financement des collectivités locales est toujours au cœur du discours politique, qui tente de compenser le besoin de contrôler et de réduire les dépenses publiques, malgré l'affirmation d'une plus grande autonomie financière des autorités locales ²⁷²².

La situation financière d'une administration locale peut être décrite en fonction de la différence entre les besoins de dépenses et les ressources disponibles ²⁷²³.

²⁷¹⁹ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 141.

²⁷²⁰ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitară, 2017, p. 366.

²⁷²¹ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 77.

²⁷²² Dogariu (E.), *Studiu privind autonomia financiară locală în România (Étude sur l'autonomie financière locale en Roumanie)*, Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), tome XVII, 2010, n°6, vol. 547, p. 65.

²⁷²³ Burcea (S.-G.), *Evaluarea credibilității financiare a autorităților administrației publice locale în vederea obținerii creditului municipal (L'évaluation de la crédibilité financière des autorités de l'administration publique locale afin d'obtenir le crédit municipal)*, Administrație și Management public (Administration et gestion publique), 2004, n°3, p. 119.

L'autonomie financière est principalement réalisée à travers le budget des recettes et dépenses des collectivités territoriales ; et l'organisation des finances publiques, fondée sur la décentralisation financière, permet « *de soulager les finances centrales d'une série de dépenses ; de réduire le nombre de flux financiers entre l'autorité centrale et les autorités locales ; et de créer une image plus claire de la gestion des finances publiques nationales* »²⁷²⁴.

L'autonomie locale est atteinte seulement si les autorités de l'administration publique locale ont les ressources financières nécessaires à la réalisation de leurs compétences. Ainsi, c'est « *l'autonomie financière qui assure le support matériel de son bon fonctionnement* »²⁷²⁵.

Tableau n°24. Proposition n°19

L'autonomie des collectivités territoriales est liée aux finances des collectivités territoriales qui restent toujours subordonnées à la politique générale de l'État et doivent obéir à ses principales orientations. Mais, comme les collectivités territoriales ont la personnalité juridique, elles disposent d'une autonomie financière et ce sont leurs propres organes qui établissent et exécutent leur propre budget, distinct de celui de l'Etat ; ainsi, le régime juridique de l'autonomie financière, attribuée aux collectivités décentralisées, est celui de liberté surveillée.

Mais, il faut que les autorités locales trouvent des solutions légales adéquates pour l'augmentation des revenus locaux, pour aboutir à une vraie réforme de l'administration publique, et, pourquoi pas, pour donner l'exemple sur le bon emploi de l'argent public.

Il faudrait ajouter, comme une priorité du Gouvernement roumain, la nécessité de garantir que les impôts seront payés et resteront là où sont générés les profits et la valeur. Et ce, parce que le degré de l'autonomie locale s'exprime à travers le pourcentage des impôts qui restera dans les caisses des collectivités territoriales.

C'est l'occasion de faire un état des lieux sur l'effectivité du principe de libre administration, pour vérifier si les collectivités locales s'administrent vraiment librement dans

²⁷²⁴ Dogariu (E.), *op. cit.*, p. 67.

²⁷²⁵ Tabără (V.) in Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitară, 2017, p. 75.

la gestion de leurs « affaires », ou si c'est toujours le centre qui laisse son empreinte sur des « affaires » qui doivent pourtant être résolues localement.

§2 : L'effectivité du principe de libre administration des collectivités territoriales

La libre administration des collectivités territoriales consiste dans l'exercice de toutes les compétences administratives qui excluent principalement les compétences liées à l'administration de l'Etat central (édiction de lois, justice). Comme résultat de la décentralisation territoriale, les collectivités territoriales bénéficient d'une certaine autonomie locale à l'égard de l'Etat central. Cette autonomie suppose le pouvoir de s'administrer librement et le droit de disposer de sources financières propres.

De notre point de vue, la libre administration des collectivités locales est synonyme de l'autonomie locale. Nous rappelons la consécration constitutionnelle de la libre administration des collectivités territoriales à l'article 107 du Chapitre IV, intitulé « *les institutions départementales et communales* », du Titre III « *Les pouvoirs de l'Etat* », de la première Constitution roumaine du 1^{er}/13 juillet 1866, où était mentionné que, à la base des communes et départements, se trouvent les principes de la décentralisation administrative et de l'indépendance de ceux-ci. Aujourd'hui, la question de la libre administration des collectivités territoriales se réfère strictement à son effectivité. En effet, le terme de « libre administration » des collectivités territoriales ne connaît aucune définition juridique précise et déterminée, en revanche, celui de « l'autonomie locale » connaît une définition juridique. Le terme de « libre administration » des collectivités territoriales est utilisé dans la langue parlée (est-ce que les collectivités territoriales sont libres dans leurs affaires, ou encore, les collectivités territoriales bénéficient-elles de la libre administration ?). Libre administration des collectivités territoriales (utilisé par les non juristes), libertés locales (pour une partie de la doctrine) et l'autonomie locale (pour les juristes), constituent autant d'expressions utilisées pour désigner le même objet.

En Roumanie, dans les conditions prévues par les lois, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir règlementaire pour l'exercice de leurs compétences allouées par l'Etat. Il faut souligner que le but de l'autonomie locale, qui n'est pas politique, mais bien administrative et financière, est la « *gestion locale des problèmes locaux* »²⁷²⁶ (et non par des décisions prises au centre) au bénéfice du citoyen. De plus, il faut souligner que la Roumanie a hésité à utiliser les concepts d'auto-gouvernance

²⁷²⁶ Trăilescu (A.), *op. cit.*, p. 36.

et d'auto-administration du fait des revendications des minorités locales, spécialement la minorité hongroise, qui émettent des prétentions concernant l'autonomie politique de leurs collectivités. Les principes énoncés dans la législation roumaine sont très clairs à cet égard et ne nécessitent aucun changement. L'application effective des principes de la décentralisation, tant dans les règles juridiques que dans la pratique administrative et financière, ne peut être réalisée qu'en supprimant de la législation les règles autorisant l'arbitraire et l'interprétation discrétionnaire ²⁷²⁷.

Le législateur roumain a donné l'opportunité aux collectivités locales de s'administrer librement (donc de jouir de l'autonomie locale) par des conseils élus et de disposer d'un pouvoir règlementaire pour l'exercice de leurs compétences. Les autorités locales sont des autorités autonomes, mais non souveraines, car l'autonomie se manifeste exclusivement au niveau administratif, et non au niveau législatif, juridictionnel ou gouvernemental, en respectant les caractéristiques de l'Etat roumain, qui est un Etat unitaire. Si le renforcement de la démocratie implique le renforcement de l'autonomie locale, cela signifie qu'il faut créer un système de collectivités locales efficace, équitable et adapté aux besoins économiques de l'État roumain ²⁷²⁸.

Il existe plusieurs principes qui résultent du principe de libre administration des collectivités locales, comme le principe de l'autonomie financière. Ainsi, le principe de libre administration est aussi en étroite liaison avec le principe d'autonomie financière. Il faut mentionner que, du fait des nouveaux besoins, les collectivités territoriales ont de plus en plus de dépenses importantes à gérer. Dans un Etat de droit ²⁷²⁹, l'autonomie financière des collectivités territoriales et la décentralisation territoriale ne sont que des mesures correctives d'un centralisme excessif ; ce qui évite de mauvaises décisions pour le citoyen et une gestion des services publics de mauvaise qualité ²⁷³⁰.

L'autonomie financière des collectivités territoriales doit être inscrite dans la Constitution roumaine ²⁷³¹. Les impôts et taxes constituent la part de ressources la plus importante des collectivités territoriales.

Une analyse sur l'effectivité du principe de libre administration des collectivités territoriales en Roumanie est essentielle pour garantir une croissance régionale équitable et le

²⁷²⁷ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 205.

²⁷²⁸ Dogariu (E.), *op. cit.*, p. 65.

²⁷²⁹ <https://www.antoniu-tudor.eu/statul-de-drept-pe-%c8%8bntelesul-tuturor/>

²⁷³⁰ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 7.

²⁷³¹ Ciocină (D.), *Principii ale informatizării serviciilor administrației publice (Principes de l'informatisation des services de l'administration publique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2012, n°3, p. 112.

succès du processus de décentralisation territoriale. Le pouvoir de décision est lié à la nature des décisions des collectivités territoriales, qui influence également le processus de décision. De plus, il faut spécifier qu'une amélioration de l'autonomie financière est importante parce qu'il s'agit des recettes et des dépenses publiques, donc de l'argent des collectivités locales.

Les mécanismes de transfert des dotations du budget d'Etat vers les budgets locaux sont très importants pour établir si le principe de libre administration est effectif. Sachant que les dotations du budget étatique sont des prélèvements opérés sur le budget de l'État et distribués aux collectivités territoriales, nous verrons qu'il y a une transparence fiscale réelle entre tous les niveaux des collectivités territoriales roumaines. Dans le but d'assurer l'autonomie locale, les autorités de l'administration publique locale ont le droit d'établir et de percevoir des taxes et impôts locaux, d'élaborer et d'approuver les budgets locaux des communes, villes, municipales et départements²⁷³².

L'effectivité du principe de libre administration des collectivités territoriales se trouve au centre de la problématique du rôle de l'Etat dans la vie économique et sociale, du rapport de celui-ci avec les libertés des citoyens et avec les collectivités territoriales. Toutes ces réflexions doivent s'harmoniser dans la pratique administrative et gouvernementale avec le principe de subsidiarité qui, par l'acquisition d'une légitimité constitutionnelle, renforce son efficacité. Mais, pour inclure ce principe dans la Constitution, l'Etat doit accepter de partager ses compétences avec les collectivités territoriales ; en d'autres termes, « *le principe de subsidiarité, la décentralisation et les finances locales sont interdépendants* »²⁷³³.

La libre administration des collectivités territoriales s'exerce à travers la finalisation du mécanisme des transferts de compétences administratives et financières et le mécanisme de péréquation financière. Le principe de l'autonomie financière contribue, à son tour, à renforcer la libre administration des collectivités territoriales.

Des principes de décentralisation territoriale et d'autonomie locale découlent les compétences accordées par l'Etat aux collectivités en tenant compte du principe de subsidiarité, pour qu'elles puissent gérer leurs affaires locales en toute liberté. Par conséquent, le principe de subsidiarité et la libre administration des collectivités territoriales peuvent gouverner et mieux cimenter les relations entre les autorités centrales, régionales départementales et locales.

²⁷³² Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 140.

²⁷³³ Dogariu (E.), *Studiu privind autonomia financiară locală în România (Étude sur l'autonomie financière locale en Roumanie)*, in *Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée)*, tome XVII, 2010, n°6, vol. 547, p. 65.

Tableau n°25. Proposition n°20

Il est impérativement nécessaire que des études soient faites en Roumanie sur l'effectivité du principe de libre administration des collectivités locales, donc de l'autonomie locale. Le principe de la libre administration ne doit rester soumis qu'au contrôle administratif du préfet qui doit assurer le respect de l'Etat unitaire.

De plus, on propose la consécration du principe de subsidiarité dans la Constitution. Par l'adoption du principe de subsidiarité dans la Constitution roumaine, l'Etat se renforce parce qu'il se concentre seulement sur ses aspects essentiels ²⁷³⁴.

Le Gouvernement roumain doit reviser les politiques publiques en vue de renforcer l'échelon local et d'autonomiser les services décentralisés mais aussi les services déconcentrés par rapport à leur ministère.

Nous proposons aussi, en tenant compte des spécificités locales, la consécration du principe de différenciation des compétences de sorte que les collectivités territoriales de même niveau exercent des compétences différents sachant que certaines collectivités locales peuvent intervenir dans des domaines que des autres collectivités territoriales du même niveau ne connaissent pas.

La réforme des budgets des collectivités locales fait diminuer les erreurs dans la chaîne : besoin, demande, offre et service, et temps d'attente et solution rapide. On se penchera à présent sur l'appui technique des collectivités territoriales pour avoir une meilleure compréhension des besoins des concitoyens, qui sont confrontés aux carences des acteurs publics.

§3 : La réforme de l'appui technique (dispositifs d'assistance technique) sur les budgets locaux

L'appui technique des collectivités territoriales se fonde sur l'ensemble des acquis informels liés à la pratique d'élaboration des actes, des projets ainsi que des budgets locaux. Ainsi, l'appui technique permet d'accompagner les collectivités territoriales, soit dans des études, expertises, formations dans l'élaboration du projet des budgets locaux, soit dans les programmes web et l'accompagnement des pratiques informationnelles d'autres services impliqués dans l'élaboration des budgets locaux. Le budget local représente le budget des

²⁷³⁴ Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul Juridic, 2012, p. 285.

unités administratives territoriales. Selon l'article 138 de la Constitution, le budget public national comprend le budget de l'État, le budget de la sécurité sociale de l'État et les budgets locaux des communes, des villes et des départements ²⁷³⁵. Les autorités locales ont le droit d'établir, de contrôler, de rectifier le budget local, de collecter de taxes et impôts, de garantir des emprunts internes et externes et d'établir les priorités dans les dépenses publiques locales.

Dans les conditions d'autonomie des collectivités locales, les sources de constitution des revenus budgétaires locaux se sont diversifiées, s'approchant fortement de celles pratiquées par les pays démocratiques. Les revenus sont régis par la loi sur les finances publiques locales :

- les revenus propres, eux-mêmes regroupés en quatre catégories : les revenus courants ²⁷³⁶, les revenus du capital ²⁷³⁷, les revenus spéciaux ²⁷³⁸ et les recettes affectées ²⁷³⁹.

- les transferts prennent la forme de sommes déduites de certains revenus du budget de l'État [impôt sur le revenu et TVA (taxe sur la valeur ajoutée)] et des transferts à destination spéciale (subventions) du budget de l'État et d'autres budgets.

L'objectif des contrôles fiscaux devrait être de vérifier, en s'appuyant sur les dispositifs d'assistance technique, l'exactitude de l'exécution des obligations fiscales par les contribuables ²⁷⁴⁰. La capacité de gestion financière fait référence à la mesure selon laquelle

²⁷³⁵ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 16.

²⁷³⁶ Les revenus courants comprennent les recettes fiscales, dont les plus importantes sont celles des impôts directs type réel (taxes sur les immeubles et les terrains appartenant à des particuliers ou aux personnes juridiques, l'impôt foncier, l'impôt sur les moyens de transport), la taxe sur les agents économiques de subordination locale, et, dans une moindre mesure, la fiscalité indirecte (la taxe sur les spectacles, les taxes de succession et de timbre). Une autre partie des recettes courantes sont les recettes non fiscales : les paiements du bénéfice net des sociétés de subordination locale, les paiements des institutions publiques représentant le revenu gagné par les activités spécifiques et divers autres revenus (les revenus de concession et de location, la capitalisation des biens confisqués, le produit des amendes, l'imputation des dommages et d'autres sources).

²⁷³⁷ Les revenus du capital sont obtenus à partir de la capitalisation des actifs appartenant à des institutions publiques et de la vente d'appartements construits avec des fonds de l'État, ces montants sont des sources de financement des investissements.

²⁷³⁸ Les revenus spéciaux sont les taxes spéciales imposées par les conseils locaux pour le fonctionnement des services publics locaux, l'amortissement des biens immobiliers appartenant aux services publics qui exercent des activités économiques, les sommes de la vente des biens appartenant au domaine privé de l'administration territoriale et d'autres revenus utilisés pour les investissements dans la compétence des autorités locales.

²⁷³⁹ Les recettes affectées prennent la forme de quotas déduits du revenu reçu du budget de l'Etat dans chaque unité administrative territoriale. La répartition de l'impôt sur le revenu par le biais de quotas déduits est la suivante : une part de 47% aux budgets locaux des communes, des villes et des municipales sur le territoire duquel les contribuables opèrent ; une part de 13% au budget propre du département ; une part de 22% dans un compte distinct, ouvert pour les directions générales des finances publiques départementales pour équilibrer les budgets locaux des communes, villes, municipales et départements (au total donc, 82% de l'impôt sur le revenu est destiné à financer les besoins des collectivités territoriales) ; et 18% restent mobilisés dans le budget de l'Etat.

²⁷⁴⁰ Les raisons d'un contrôle peuvent être des plus variées, la loi permettant aux organismes de contrôle d'exercer de telles actions sur la base des informations, dont elles disposent (déclarations fiscales, données provenant d'autres contribuables, informations sur certaines pratiques), in *Fiscalitatea românească : Radiografia unei reforme incomplete (La fiscalité roumaine : La radiographie d'une réforme incomplète)*, éd. Deloitte Touche Tohmatsu, 2009, p. 18.

une administration publique locale est capable de gérer correctement les ressources financières locales ²⁷⁴¹, donc aux dispositifs techniques détenus par les collectivités territoriales.

Le nouveau Code fiscal, la loi n°227 du 8 septembre 2015, publiée dans le Moniteur officiel n°668 le 10 septembre 2015, règlemente le cadre légal pour les impôts, les taxes et les contributions sociales obligatoires, les revenus du budget de l'Etat, les budgets locaux, le budget d'assurance sociale de l'Etat, le budget du Fonds national unique de sécurité sociale, le budget d'assurances chômage et le Fonds de garantie pour le paiement des créances salariales. Ainsi, la procédure d'administration des impôts, des taxes et des contributions sociales obligatoires, établie par le Code fiscal, est règlementée par le Code de procédure fiscale, donc la loi n°207 du 20 juillet 2015, publiée dans le Moniteur officiel n°547 le 23 juillet 2015 ²⁷⁴². Selon le nouveau Code fiscal (la loi n°227 du 8 septembre 2015), le pouvoir des autorités locales d'établir le quantum des impôts et taxes locales a été augmenté jusqu'à 50% ; la législation antérieure donnait le droit d'augmenter les taxes et impôts locaux jusqu'à 20%. La politique fiscale de l'Etat doit s'adapter à l'évolution de la société et la réforme fiscale doit protéger les milieux d'affaires ²⁷⁴³.

La loi n°273 du 29 juin 2006 sur les finances publiques locales définit la structure et les critères d'allocation des quotas et des sommes défalquées (« *cote defalcate* » en roumain) ²⁷⁴⁴ pour équilibrer les budgets locaux et aussi la technique législative ²⁷⁴⁵ ainsi que l'appui technique des collectivités territoriales. Là encore, il est nécessaire de relever un dispositif juridique et technique un peu particulier pour les collectivités territoriales trouvées dans une procédure de faillite. De plus, le cadre législatif actuel a permis de réduire ²⁷⁴⁶ les quotas et les sommes défalqués dus aux collectivités territoriales de 47% en 2006 à 41,75% en 2016, sans mentionner la réduction de la base de ce pourcentage en supprimant la taxe de retraite. C'est

²⁷⁴¹ Burcea (S.-G.), *Evaluarea credibilității financiare a autorităților administrației publice locale în vederea obținerii creditului municipal (L'évaluation de la crédibilité financière des autorités de l'administration publique locale afin d'obtenir le crédit municipal)*, Administrație și Management public (Administration et gestion publique), 2004, n°3, p. 118.

²⁷⁴² Șagună (D.-G.) et Molea (O.-G.), *Noul Cod fiscal - spre o reformă fiscală ? (Le Nouveau Code fiscal - vers une réforme fiscale ?)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2015, n°3, p. 54-67, p. 54.

²⁷⁴³ Șagună (D.-G.) et Molea (O.-G.), *op. cit.*, p. 67.

²⁷⁴⁴ Pourtant, malheureusement, cette loi a subi pas moins de 60 changements depuis son adoption en 2006. Les quotas et les sommes défalquées auxquels elle fait référence ont été modifiés presque chaque année, et toujours au détriment des budgets locaux.

²⁷⁴⁵ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 28.

²⁷⁴⁶ Des réductions similaires ont été réalisées pour les montants et les quotas dus au département, respectivement pour l'équilibre financier local, de sorte que le budget de l'Etat représente actuellement 10,5% de plus par rapport au moment de l'adoption de la loi n° 273 du 29 juin 2006 sur les finances publiques locales : 18 % en 2006 contre 28,5% en 2016.

pourquoi, en Roumanie, il est nécessaire d'adopter des règles juridiques claires concernant la répartition des recettes fiscales entre les budgets locaux et le budget de l'Etat ²⁷⁴⁷.

À la suite de l'évolution de l'autonomie financière des collectivités territoriales, dans le système administratif roumain, on voit que les collectivités territoriales bénéficient de ressources financières dont elles peuvent disposer librement. Les transferts (subventions) représentent des montants du budget de l'Etat, qu'il recueille au sujet de l'exercice, et qui sont ensuite distribués pour compenser le manque de ressources des collectivités territoriales ²⁷⁴⁸.

Le système actuel de subventions des pays développés se caractérise par l'expansion des subventions mondiales, qui offre une totale liberté d'utilisation des ressources. S'agissant de la finalité pour laquelle elles sont attribuées, elles sont réparties en deux grandes catégories : les subventions de fonctionnement ²⁷⁴⁹ et les subventions d'équipement (investissements) ²⁷⁵⁰.

Quelles que soient les formes que revêtent les subventions, elles sont fixées chaque année et approuvées par les lois budgétaires de l'État. Leur mise en œuvre effective est à la disposition des collectivités locales tous les deux ans, de façon trimestrielle ou mensuelle, selon l'usage national. Les unités administratives territoriales couvrent leurs dépenses avec des revenus propres, selon les dispositions légales. Ces dépenses peuvent être effectuées seulement si elles ont été inscrites dans le budget ²⁷⁵¹. Les dépenses locales représentent environ 3,7% du PIB et 11,4% des dépenses publiques totales. Les dépenses locales en capital sont étroitement liées au niveau de la décentralisation fiscale. Dans les pays les plus décentralisés, la part des dépenses en capital des unités administratives territoriales est nettement supérieure à la moyenne de l'UE, tandis que, dans les pays où le niveau de la décentralisation fiscale est moins élevé, la part des dépenses locales en capital est plus faible ²⁷⁵².

²⁷⁴⁷ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 207.

²⁷⁴⁸ Il existe deux types de transfert des dotations du budget d'Etat vers les budgets locaux : les transferts conditionnels destinés à financer la réalisation de certaines activités ou la performance de certains équipements par les collectivités territoriales ; et les transferts inconditionnels, accordés globalement, sur la base de clés de répartition souvent compliquées, que les collectivités territoriales peuvent utiliser librement.

²⁷⁴⁹ En pratique, les subventions de fonctionnement sont à la fois une subvention globale d'exploitation destinée à couvrir une partie des frais occasionnés par les services publics actuels, et des subventions à destination spéciale, qui financent les dépenses publiques courantes.

²⁷⁵⁰ En termes de subventions d'équipement (investissement), qui étaient traditionnellement très spécialisés, il convient de noter qu'elles ont subi un profond processus de mondialisation dans de nombreux pays développés, y compris une subvention globale d'équipement. Il subsiste pourtant un système de subventions d'équipement spécifiques (pour le matériel scolaire), mais leur part dans les subventions à l'investissement total a chuté encore plus.

²⁷⁵¹ Prisăcaru (V.-I.), *Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain)*, éd. Lumina Lex, 1993, p. 118.

²⁷⁵² Husman (A.-I.) et Lazăr (P.), *op. cit.*, p. 115.

Les taxes et les impôts, collectés par l'État, sont redistribués entre la population et les administrations par le biais des différentes collectivités territoriales. En ce qui concerne les impôts sur le revenu, il est distribué comme suit : 41,75% - pour les villages, 11,25% - pour les départements, les villes, et les départements 18,5% (quota d'équilibrage, dont 27% est alloué au département et 73 % aux communes et villes), et la différence de 28,5% revient au budget central ²⁷⁵³. Ainsi, on propose une solution qui concerne la fiscalité des niveaux administratifs. En fait, au lieu de transférer les recettes fiscales réalisées de l'impôt sur le revenu au centre, et d'en attendre une partie en retour, une ville de Roumanie devrait conserver une partie de ces revenus (par exemple, 50%), transférer au département une autre partie (par exemple 40%) et une autre partie au budget national (10%). En d'autres termes, le revenu pourrait être imposé en Roumanie, à trois niveaux : national, départemental et local.

En vertu du principe de l'autonomie financière locale, l'organisation distincte des finances publiques locales réduit les dépenses du centre, et également le flux pécuniaire de deux niveaux administratifs territoriaux, la commune et le département ; il existe par ailleurs une meilleure surveillance des dépenses des fonds. Les budgets locaux mettent en évidence les dépenses des collectivités locales, qui sont financées tant par des recettes propres que par des transferts du budget d'Etat ²⁷⁵⁴. Dans la grande majorité des cas, les recettes fiscales sont sous le contrôle des collectivités territoriales. Certains auteurs, comme le Professeur Mircea Preda, considèrent que l'existence des budgets locaux, donc des budgets des unités administratives territoriales, peut ralentir le contrôle de l'utilisation de l'argent public ²⁷⁵⁵.

En conséquence, l'appui technique concernant les budgets des collectivités territoriales assure une réelle transparence aux citoyens et aux institutions dans l'accomplissement de leurs attributions.

Tableau n°26. Proposition n°21

On propose que la Roumanie fasse des études sur la satisfaction des fonctionnaires sur les dispositifs d'assistance technique des collectivités territoriales, plus spécialement en ce qui concerne la collecte des impôts et des taxes locales.

On recommande aussi la création d'un système national informatique qui établit un état des lieux qui s'actualise quotidiennement, donc d'un outil informatique pour la collecte des impôts locaux pour chaque collectivité territoriale et qui sera

²⁷⁵³ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 37.

²⁷⁵⁴ Chirleşan (D.), *Administrație publică. Sisteme* (Administration publique. Systèmes), éd. Universitatea « Alexandru Ioan Cuza », 2007, p. 467.

²⁷⁵⁵ Preda (M.), *op. cit.*, p. 383.

visible/transparent, pour tout le monde. La solution est d'introduire un système numérique pour surveiller les activités commerciales et pour encaisser la TVA.

Parmi les grandes étapes du processus de la décentralisation territoriale, il s'impose à présent d'analyser la modernisation organisationnelle du système administratif local roumain dans un contexte de construction européenne.

Chapitre II : La modernisation organisationnelle

Depuis la chute du communisme, la modernisation de l'organisation des collectivités territoriales a été mise en œuvre par plusieurs lois qui ont peut-être privilégié cette dernière au profit de la décentralisation. L'accélération du processus de décentralisation territoriale est vue comme le pilier principal de la réforme de l'administration publique roumaine. De plus, il faut souligner que la modernisation administrative et territoriale, de la société ainsi que de la classe politique, sont des préoccupations constantes de la Roumanie. Ainsi, le futur acte normatif concernant la réorganisation et la modernisation administrative et territoriale doit viser la satisfaction de l'intérêt social en se rapportant à la politique législative de l'Etat roumain. Cependant, on doit souligner « *qu'un acte normatif ne peut représenter le fondement juridique dans son intégralité* »²⁷⁵⁶. Si l'on prend l'exemple du Conseil d'Etat français (« *légiférons moins, mais légiférons mieux* »), on aide les autorités publiques à exercer correctement leur attributions et les sujets de droit à avoir une conduite conforme à la loi, et finalement, l'Etat fonctionnera de manière efficace²⁷⁵⁷.

En ce qui concerne le processus de la décentralisation territoriale, la Roumanie ne doit ni copier un modèle, ni en créer un autre. Elle doit juste éliminer de ses structures les éléments qui entravent le bon fonctionnement des services publics²⁷⁵⁸. Les services publics doivent être compris sous trois aspects : organique, matériel et fonctionnel. Ainsi, du point de vue organique, le service public prend en considération la personne juridique, publique ou privée, qui réalise l'activité pour l'intérêt général ; et sur l'aspect matériel et fonctionnel, il envisage l'activité déroulée par l'organisme ou la personne juridique, qui fournit le service²⁷⁵⁹. Pour aboutir à des services publics de qualité, les collectivités territoriales moins financées doivent donc s'associer. Ainsi, les dysfonctionnements entre l'administration publique centrale et locale vont disparaître²⁷⁶⁰, parce qu'elles vont partager les coûts administratifs, améliorer la qualité des services, assurer des services publics uniformes, attirer de fonds et des investissements publics et privés, gérer de manière efficiente les ressources

²⁷⁵⁶ Vedinaș (V.), *Stabilitate legislativă și codificare în administrația publică (Stabilité administrative et codification dans l'administration publique)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 53.

²⁷⁵⁷ Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 53.

²⁷⁵⁸ Vedinaș (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 302.

²⁷⁵⁹ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitară, 2017, p. 365.

²⁷⁶⁰ Soare (V.-C.), *Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic (Les associations de développement intercommunautaire en Roumanie. Des considérations critiques concernant le régime juridique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°3, p. 73.

humaines, créer un climat de confiance entre les membres et assurer le développement intégré dans les collectivités locales.

Les collectivités se trouvent dans une période de mutation lourde et durable, non seulement en termes de compétences et de moyens, mais aussi de fonctionnement après l'avènement du développement numérique, donc de la dématérialisation. Pour réussir, le développement local doit rester dans l'aire du politique, avant d'être une démarche technique. Par la démarche politique, on entend que chaque citoyen d'un territoire doit devenir un acteur engagé pour le développement local. Le développement local est le processus utilisant les initiatives locales au niveau des petites collectivités comme moteur du développement économique.

La relation du citoyen à l'Administration est toujours perçue en Roumanie comme une subordination du citoyen à l'Administration. Une preuve dans ce sens est le traitement discriminatoire appliqué aux contribuables de grande et moyenne taille, qui sont gérés au niveau national et régional ; ce qui nous fait penser que la procédure fiscale est encore lourde et inadaptée aux besoins du citoyen ²⁷⁶¹. De plus, l'information publique est parfois encore difficilement accessible au citoyen ordinaire. Il y a encore trop de zones d'ombre en ce qui concerne ces informations, or la transparence est une condition préalable à la bonne relation entre l'Etat et les citoyens ²⁷⁶².

L'inclusion claire dans la législation de la transparence surtout sur les fonds publics et les procédures de leur attribution est une condition *sine qua non* pour la société actuelle. Ainsi, il est nécessaire d'intensifier les efforts de publication des budgets publics, notamment leur mise en ligne ²⁷⁶³.

C'est l'occasion d'analyser la simplification des activités, des méthodes et des procédures administratives ainsi que d'associer la population au processus décisionnel public local et de proposer un nouvel aménagement du territoire qui facilite le développement économique local. Le développement économique local et l'aménagement du territoire intègrent les problématiques sociales, environnementales et économiques du territoire.

²⁷⁶¹ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 210.

²⁷⁶² Le lancement de la plate-forme <http://www.transparenta-bugetara.gov.ro/transparenta-bugetara/index.htm> le 11 mars 2016 a été annoncé par le Gouvernement roumain et le ministère des Finances publiques comme le plus grand exercice de transparence budgétaire en Roumanie. Sur cette plate-forme, les recettes et les dépenses de plus de 13.700 institutions publiques sont publiées *en ligne* depuis janvier 2016. Il s'agit sans aucun doute d'un pas en avant important pour notre pays vers la transparence de l'utilisation de l'argent public, mais la plate-forme est perfectible, surtout en termes de corrélation de cette information. Même si l'utilisateur de la plate-forme peut, en effet, voir les recettes et les dépenses inscrites au budget de ces institutions publiques, en revanche, il ne peut pas trouver, par exemple, la source des recettes budgétaires, et il ne peut pas savoir combien d'argent est dépensé et pourquoi (par exemple, pour les salaires de l'administration) au niveau national.

²⁷⁶³ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 207.

La modernisation de l'organisation et du fonctionnement des collectivités territoriales, donc de deux niveaux administratifs décentralisés (commune, ville et département), implique une analyse des questionnements démocratiques (**Section I**) ainsi que des objectifs modernes du processus de la décentralisation (**Section II**).

Section I : Les questionnements démocratiques

Il faut spécifier qu'historiquement, en Roumanie, la décentralisation territoriale est très liée à la démocratie. Sachant que la règle d'or de la démocratie est la prise de décisions par la majorité, désignée par des élections libres et ouvertes. Le fait de garantir des libertés fondamentales aux citoyens est donc l'une des conditions de l'existence de la démocratie et le but suprême de la décentralisation territoriale.

Les collectivités locales décentralisées et les élections locales organisées pour désigner les autorités locales sont les traits importants de la démocratie et du degré du développement d'un Etat.

Par ailleurs, le processus de démocratisation représente un mouvement vers l'égalité des citoyens, vers la consultation des citoyens et vers la protection des citoyens face aux possibles actions arbitraires de l'Etat. L'Etat de droit, la séparation des pouvoirs, et une administration publique stable, sont des ingrédients essentiels pour une démocratie qui fonctionne.

Les politiques publiques représentent les plus importantes décisions prises par une société, mais il existe des situations où « *l'absence d'une politique publique est évocatrice du positionnement ou de la stratégie politique employée face au besoin identifié. L'élaboration des politiques publiques doit inclure six étapes : l'identification du problème, l'agenda prévisionnel, la formulation de la politique, l'adoption de la politique, la mise en œuvre de la politique et l'évaluation de la politique* »²⁷⁶⁴.

Le Code administratif roumain, adopté le 5 juillet 2019, développe le droit à une bonne administration. Il comprend le perfectionnement des pratiques actuelles d'exercice de la démocratie constitutionnelle au niveau des autorités de l'administration publique.

Il faut souligner qu'actuellement, en Roumanie, il y a une lutte entre la volonté de contrôle des élites politiques et la volonté de la libre participation des citoyens.

La décentralisation territoriale reste au cœur de tous les questionnements sur la modernisation organisationnelle de l'Etat roumain, ensemble avec la démocratie locale participative, qui devrait être à la base de toute l'organisation administrative territoriale.

La démocratie et la décentralisation territoriale sont vues comme un trésor au niveau local ; en s'appuyant sur ces deux principes, les collectivités locales réclament toujours leur autonomie locale et leur contrôle démocratique sur les affaires locales. La démocratie peut être organisée à l'échelon infra-étatique ; ainsi, les autorités infra-étatiques élues peuvent jouer un rôle plus important lorsque la voix de leur collectivité est étendue en rendant la

²⁷⁶⁴ <http://www.sferapoliticii.ro/sfera/167/art16-Ruxanda.php>

participation citoyenne plus significative. Mais, on entre dans un autre sujet qui est relatif aux défis de cette participation ; défis qui sont un peu particuliers si l'on pense aux minorités ethniques ou aux populations rurales et urbaines plus pauvres.

La faible représentation des intérêts des citoyens par les élus locaux et les décideurs est un obstacle majeur à la réalisation d'un processus politique plus démocratique. Tout aussi importante est la représentation des intérêts et des exigences des citoyens, gérées par les organisations de la société civile au niveau local et/ou par les élus.

Il convient, à présent, d'analyser la démocratie locale participative (§1), qui assure aux citoyens la participation à la détermination de l'intérêt public local, à la prise de la décision publique locale et donc au développement local (§2). En relançant la démocratie locale participative, la Roumanie doit ainsi s'orienter vers une gouvernance locale démocratique, participative et vivante (§3) en vue d'améliorer le bien-être du citoyen.

§1 : L'émergence de la participation, un objectif démocratique

La démocratie locale participative signifie que le partage de l'exercice du pouvoir est fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique locale dans les collectivités territoriales. On peut distinguer plusieurs niveaux de participation des citoyens au niveau des collectivités locales, comme la simple information du public, la consultation, la concertation sur les projets des collectivités locales en matière d'aménagement et d'urbanisme, ou bien le processus de codécision illustré par le référendum décisionnel local. La démocratie participative désigne l'ensemble des procédures, outils et dispositifs qui favorisent l'implication directe des citoyens dans le processus décisionnel de l'administration publique²⁷⁶⁵.

L'application du principe de la démocratie participative permet la projection d'un ensemble d'instruments de la démocratie semi-directe, comme le référendum et l'initiative législative des citoyens. La démocratie participative est justement une forme de partage et d'exercice du pouvoir, fondée sur le renforcement de la participation des citoyens à la prise de décision politique. On parle également de « *démocratie délibérative* » pour mettre l'accent sur les différents processus permettant la participation du public à l'élaboration des décisions, pendant la phase de délibération. Le besoin d'une légitimité démocratique pousse le régime

²⁷⁶⁵ Sandu (A.-M.), *Carta europeană a democrației participative în procesele de planificare spațială (La Charte européenne de la démocratie participative liée aux processus d'aménagement du territoire)*, Urbanismul (l'Urbanism), 2016, p. 6.

politique à institutionnaliser les canaux de participation, afin d'arbitrer entre les gouvernants et les gouvernés ²⁷⁶⁶.

La démocratie participative ou délibérative peut prendre plusieurs formes, mais elle s'est d'abord instaurée sur le terrain de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, avant de s'étendre aux champs de l'environnement. Dans ces cadres, les associations jouent un rôle central en tant qu'interlocuteurs pour les autorités publiques. Ainsi, le processus de la décentralisation territoriale est également le début d'un processus de création et de renforcement de nouvelles formes de dialogue entre les autorités de l'administration centrale et celles locales représenté par la Fédération des collectivités locales roumaines (FALR) ²⁷⁶⁷, les organismes administratifs professionnels ou d'autres structures associatives des collectivités locales ²⁷⁶⁸.

Le §2 de l'article 84 du Code administratif affirme que les dispositions selon lesquelles l'autonomie locale, exercée par les autorités de l'administration publique locale, n'affectent pas la possibilité de recourir à la consultation des habitants par référendum ou à toute autre forme de participation directe du citoyen à la vie publique, conformément à la loi. Ainsi, nous savons que la délimitation territoriale des communes, villes, municipes et départements roumains est établie par la loi. Mais, selon le §4 de l'article 95 du Code administratif, chaque modification de leurs limites territoriales peut s'effectuer seulement par la loi, et seulement après la consultation préalable, par référendum, des citoyens de ces unités administratives territoriales. Le référendum, comme principale technique d'intervention populaire dans le processus décisionnel, est l'acte par lequel les citoyens ayant le droit de voter sont sollicités pour se prononcer par oui ou non en ce qui concerne l'adoption d'un document politique ou juridique, un problème d'intérêt national ou une approbation d'une décision de direction étatique, qui a une importance fondamentale pour le peuple et pour l'Etat ²⁷⁶⁹. Ainsi, on

²⁷⁶⁶ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *Considerații privind procesul de descentralizare în România (Considérations sur le processus de la décentralisation en Roumanie)*, in *Administrație și Management public (Administration et management public)*, 2006, n°7, p. 32.

²⁷⁶⁷ La FALR (Fédération des autorités locales en Roumanie) est une personne morale de droit privé, sans but patrimonial, non gouvernemental et apolitique, constituée aux fins de la représentation unitaire des structures associatives membres dans les relations avec le Parlement, le Gouvernement, les autres pouvoirs publics et les relations avec les institutions et organes internationaux. La mission de la FALR est de devenir la voix unifiée des autorités locales dans les relations avec le gouvernement et le Parlement ainsi qu'avec les institutions européennes et mondiales. La FALR (www.falr.ro) a trois membres : Association des municipes de Roumanie (AMR - <http://www.amr.ro/ro>) ; Association des villes en Roumanie (AOR - <http://www.aor.ro/>) ; Association des Communes de Roumanie (ACoR - <http://acor.ro/>).

²⁷⁶⁸ Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *op. cit.*, p. 32.

²⁷⁶⁹ Gilia (C.), *Referendumul - putere sau contraputere ? (Le référendum - pouvoir ou contrepuissance ?)*, *Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques)*, 2015, n°2, p. 107.

observe que le législateur roumain a combiné « *la démocratie représentative avec la démocratie participative* »²⁷⁷⁰.

Au niveau européen, le rôle de la participation des citoyens dans le processus décisionnel a été concrétisé au §4 de l'article 11 du Traité sur l'Union européenne²⁷⁷¹, reconnaissant ainsi le droit d'initiative des citoyens européens. Au niveau national, la participation citoyenne est régie par la loi n°189 du 9 décembre 1999 concernant l'exercice de l'initiative législative par les citoyens, publiée au Moniteur officiel n°611 du 14 décembre 1999²⁷⁷².

En 2011, il y a eu une expression formelle de la démocratie participative donnée par la législation qui règlemente les conditions dans lesquelles a lieu la consultation des citoyens dans la prise de décision aux niveaux central et local. Au cours des dernières années, le Parlement roumain a adopté des amendements concernant la transparence de la prise de décision. Par la loi n°242 du 7 décembre 2010, a été étendu le champ d'application de la loi n°52 du 21 janvier 2003 aux documents de politique publique élaborés par les autorités publiques centrales et a été instituée l'obligation de l'administration publique d'argumenter par écrit le refus de prise en compte des recommandations présentées par écrit par les citoyens et/ou les organisations citoyennes légalement constituées²⁷⁷³.

Dans le cas d'un fonctionnement efficient et efficace des autorités locales, grâce à la participation active et directe des citoyens, les chances de développement des collectivités territoriales augmentent ; ce qui a un effet positif sur la diminution du niveau de corruption des responsables et des fonctionnaires locaux²⁷⁷⁴.

La stratégie du gouvernement pour une meilleure réglementation dans l'administration publique centrale 2008-2013 souligne certains enjeux importants pour l'administration publique : la précarité des informations concernant le déroulement du processus de consultation, l'insuffisance des mécanismes de consultation et le caractère formel des pratiques actuelles concernant la consultation. Il y a eu une récente réforme sur la

²⁷⁷⁰ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitară, 2017, p. 127.

²⁷⁷¹ Le Traité sur l'Union européenne (TUE) est un des traités constitutifs de l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992. Le Traité sur l'Union européenne (TUE) affirmait les objectifs de l'Union, définissait les trois piliers de son action et donnait un cadre institutionnel au Conseil européen.

²⁷⁷² Pârvu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009, p. 66.

²⁷⁷³ http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm?act_text?id=40022, consulté le 1^{er} mars 2020.

²⁷⁷⁴ Projet cofinancé par le Fonds social européen intitulé : « *Dezvoltarea capacității de planificare strategică la nivelul autorităților administrației publice locale ale orașelor din România* » (*Le développement de la capacité de planification stratégique au niveau des autorités de l'administration publique locale des villes roumaines*), éd. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (ministère du Développement régional et de l'administration publique), 2015, p. 4.

méthodologie d'information et de consultation du public dans l'élaboration ou la révision des plans d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Cela implique plusieurs exigences concernant l'implication du public dans les projets de développement urbain, la création et l'harmonisation de règles pour l'information et la consultation du public. Maintenant, l'application des lois sur l'accès aux informations d'intérêt public et la transparence décisionnelle sont caractérisées par le formalisme et par l'arbitraire. La situation de la démocratie participative en Roumanie est caractérisée par plusieurs exemples négatifs. Ainsi, le 6 juillet 2012, quand le Parlement a voté en faveur de la suspension du Président de la République Traian Băsescu et de l'organisation d'un référendum pour décider de son éventuelle destitution. De même, la présence du public aux réunions du Parlement est garantie par la Constitution et confirmée par le Règlement de la Chambre des députés, mais la direction de la Chambre des députés a pris la décision d'interdire l'accès du public aux Salles des réunions, le 17 mars 2014, alors que le Gouvernement voyait sa responsabilité engagée à l'égard du projet du nouveau Code du travail ²⁷⁷⁵.

Le principe de la consultation des citoyens découle de l'autonomie locale, puisque l'organisation du référendum local est la véritable caractéristique d'un référendum. La procédure d'organisation et de tenue d'un référendum national ou local est prévue par la loi n°3 du 22 février 2000 sur l'organisation et la conduite du référendum ²⁷⁷⁶. De plus, le principe de la consultation des citoyens sur les problèmes d'intérêt local est aussi consacré au §2 de l'article 84 du Code administratif du 5 juillet 2019, et il est conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale ²⁷⁷⁷. La démocratie locale est donc renforcée avec la consécration au droit à la pétition, mais aussi et surtout, par le référendum local.

Le développement de la démocratie participative exige l'établissement d'une nouvelle relation entre les citoyens et l'administration, l'augmentation et le renforcement du rôle des autorités et la reconsidération du partenariat avec la société civile et les collectivités territoriales. La capacité administrative ainsi que la procédure fiscale sont les principales plateformes, qui nécessitent une réforme. Ainsi, la réforme de l'appareil bureaucratique et l'amélioration de la transparence des autorités roumaines « *sont impératives dans les prémisses du fonctionnement normal de l'économie* » ²⁷⁷⁸.

²⁷⁷⁵ <http://www.fdsc.ro/intarirea-democratiei-participative>, consulté le 1 mars 2020.

²⁷⁷⁶ Ardeleanu (M.), *Drept administrativ. Support de curs (Droit administratif. Support de cursus)*, éd. Universitatea din București, 2007, p. 64.

²⁷⁷⁷ Corbeanu (I.), *Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire)*, éd. Lumina Lex, 2010, p. 315.

²⁷⁷⁸ *Fiscalitatea românească : Radiografia unei reforme incomplete (La fiscalité roumaine : La radiographie d'une réforme incomplète)*, éd. Deloitte Touche Tohmatsu, 2009, p. 20.

La participation des citoyens à la vie socio-politique et, en particulier, la prise de décision politico-juridique est une tentative de la société de recomposer un modèle idéal de démocratie participative.

Tableau n°27. Proposition n°22

Du fait de la fracture profonde entre le politique et les citoyens, la démocratie locale participative dans les collectivités territoriales peut jouer un rôle important en faveur de leur réconciliation. Aujourd'hui, l'accès à la consultation populaire et à la discussion sur un projet est lourd, dans le cadre tant communal que départemental.

Dans la mesure où les droits de pétition, d'initiative populaire et les référendums locaux ne sont pas à la hauteur des enjeux actuels, on propose que le Parlement élabore une loi avec des éléments pertinents et clairs sur la démocratie locale participative. D'autant que la démocratie locale participative peut s'améliorer aussi grâce à la technologie et le politique doit tenir compte de cet aspect parce que l'« e-administration » permet aux usagers de profiter de leurs services administratifs en ligne, de façon rapide et fiable, en obtenant une meilleure information sur l'action de l'administration publique. Ce qui renforce la transparence de cette dernière.

Le concept de développement local comprend en soi tant les politiques d'aménagement du territoire que les équilibres économiques locales. En Roumanie, les communes rurales sont les premières à avoir besoin d'un développement local. C'est donc l'occasion de se pencher sur ce *desideratum* de la société, qui est d'ailleurs aussi un objectif politique.

§2 : Le développement local, un objectif économique

Le développement local a été, et restera, un objectif politique des collectivités territoriales. En Roumanie, il faut créer un cadre procédural pour la planification stratégique territoriale et la mise en œuvre d'interventions territoriales intégrées pour soutenir le développement de partenariats et de collaborations à tous les niveaux entre les localités urbaines et rurales, parallèlement à la mise en place d'un niveau administratif intermédiaire entre le niveau départemental et le niveau local pour coordonner les actions du développement local²⁷⁷⁹.

²⁷⁷⁹ Popescu-Criveanu (Ș.), Popescu-Criveanu (I.) et Petrescu (A.-M.), *Strategia de dezvoltare teritorială a României (La stratégie de développement territorial de la Roumanie)*, éd. Quattro Design, étude n°15, 2014, p. 19.

Les principes de prévention, de précaution et de participation des acteurs sont au cœur d'un mode de développement local qui se veut solidaire et partagé ²⁷⁸⁰. Toutefois, il existe dans les zones rurales, des formes de partenariats public-privé composées de représentants des secteurs public et privé, représentés par les groupes d'action locale (GAL), créés pour mettre en œuvre une stratégie de développement territorial intégrée et faciliter le démarrage de projets financés par le PNDR (Programul National de Dezvoltare Rurală - Programme national de développement rural) ²⁷⁸¹ concernant les initiatives de développement local. Ainsi, pour faire évoluer le développement local, les gouvernements locaux doivent en premier lieu favoriser les partenariats public-privé.

Le développement local joue un rôle important dans la réalisation de ses objectifs nationaux face aux défis croissants de l'urbanisation, telle l'augmentation de la pauvreté. Mais les grands projets de développement local « *sont déterminés par des influences externes d'ordre socio-environnemental* » ²⁷⁸². Ainsi, face à la mondialisation, au remodelage des territoires, à la révolution des nouvelles technologies d'information, d'une part, ainsi qu'aux progrès de la construction européenne, d'autre part, l'avenir de la décentralisation en Roumanie dépend en grande partie de l'évolution du partage des tâches entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Pour mieux comprendre le développement local, il faut définir le territoire, qui constitue un noyau des interventions locales et le support des aménagements du territoire ²⁷⁸³. L'aménagement du territoire ²⁷⁸⁴ est une manière de développer ou de transformer les territoires en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines, économiques et stratégiques d'une collectivité territoriale. L'aménagement est souvent vu comme l'enjeu essentiel de la décentralisation territoriale et du développement local. De plus, on affirme avec confiance, en Roumanie, que le nouvel aménagement du territoire est le moteur du développement économique local.

²⁷⁸⁰ Talbot (D.), *La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays, Développement durable et territoires*, Dossier 7/2006, mis en ligne le 29 avril 2006, consulté le 24 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2666>.

²⁷⁸¹ <https://www.pndr.ro/>

²⁷⁸² Mebometa (N.), *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse présentée comme exigence partielle du programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, éd. Université de Québec à Montréal, 2010, p. 22.

²⁷⁸³ Mebometa (N.), *op. cit.*, p. 52.

²⁷⁸⁴ En Roumanie, l'aménagement du territoire est régi par deux lois : la loi n°350 du 6 juillet 2001 concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme, et la loi n°351 du 6 juillet 2001 sur le plan d'aménagement du territoire national. La loi n°350 du 6 juillet 2001 sur l'aménagement du territoire fixe ses objectifs comme suit : le développement économique et social équilibré des régions et des zones, l'amélioration de la qualité de vie et les collectivités humaines, la gestion des ressources naturelles et la protection de l'environnement, l'utilisation rationnelle des territoires.

Après la révision constitutionnelle, la nouvelle loi fondamentale doit identifier les missions de l'administration, en soulignant les actions d'intérêt général des autorités administratives de niveau régional, départemental et local. En outre, il faudra spécifier dans une nouvelle Constitution les actions de disposition et de prestation réalisées par les autorités administratives. Quant aux moyens de l'administration, la nouvelle Constitution doit inclure : le pouvoir de réglementation de l'administration, le caractère exécutoire des actes administratifs, la fonction publique et la propriété publique ²⁷⁸⁵. De plus, en Roumanie, le maire est habilité par la loi à formuler des propositions au conseil local sur les réglementations locales en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Le processus, par lequel se construit ce nouvel aménagement du territoire, se conjugue avec la médiation de l'acteur local, lequel prend part au processus de transformation des infrastructures, de la structure urbaine, de l'architecture institutionnelle et de la gouvernance locale.

Selon la loi n°350 du 6 juillet 2001, l'activité d'aménagement du territoire est exercée dans toute la Roumanie sur le principe de la hiérarchie, la cohésion et l'intégration spatiale aux niveaux national, régional, départemental, municipal et local, par la création d'un cadre approprié au développement économique équilibré et rationnel du territoire, et pour la gestion responsable des ressources naturelles et la protection de l'environnement. L'aménagement du territoire est donc l'expression spatiale des politiques économiques, sociales, culturelles et écologiques de la société ²⁷⁸⁶.

Le développement territorial, le développement durable mais aussi le développement spatial des communautés humaines doivent être fondées, en plus des politiques nationales, sur la politique européenne et les documents stratégiques ²⁷⁸⁷.

²⁷⁸⁵ Bălan (E.), *Misiuni și mijloace ale Administrației publice - elemente ale unei « Constituții administrative » a României (Missions et moyens de l'Administration publique - des éléments d'une « Constitution administrative » de la Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 44.

²⁷⁸⁶ Programul operational regional centru (Le Programme opérationnel régional du centre), *Sistemul de așezări la nivelul Regiunii Centru în contextul dezvoltării policentrice (Le système de peuplement dans la Région centre dans le contexte du développement polycentrique)*, éd. ADR Centru, 2010, p. 8.

²⁷⁸⁷ Les principaux documents européens, sur lesquels la Roumanie aligne sa politique en matière d'aménagement du territoire sont : a) l'agenda territorial de l'Union européenne - Vers une Europe plus compétitive et durable pour différentes régions, Document accepté lors de la réunion ministérielle informelle sur le développement urbain et la cohésion territoriale à Leipzig, les 24 et 25 mai 2007 ; b) la Charte européenne de l'aménagement du territoire. La Charte de Torremolinos, adoptée le 20 mai 1983 à Torremolinos (Espagne) lors de la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire ; c) les principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen, élaborés par le Comité des hauts fonctionnaires à la Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire, Hanovre, 7-8 septembre 2000 ; d) le schéma de développement de l'espace communautaire. Vers un développement territorial équilibré et durable de l'Union européenne, approuvé par le Conseil informel des ministres responsables de l'aménagement du territoire à Postdam, mai 1999. Tous ces documents stratégiques européens dans le domaine des objectifs et des principes d'aménagement du territoire et de développement durable devraient être harmonisés en Roumanie, in Programul operational regional centru (Le Programme opérationnel régional du centre), *op. cit.*, p. 9-10.

Dans un rapport français de 2018, rédigé par le ministère de la Cohésion des territoires en collaboration avec le CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires)²⁷⁸⁸, on observe que la défense des territoires (communes rurales, petites villes, villes moyennes) « *est la croix de l'aménagement du territoire et son alibi démocratique. Il faut cesser de penser par strates et travailler partout ensemble aux alliances urbain-rural, et non plus aux prétentions à l'autonomie de développement des uns et des autres* »²⁷⁸⁹. On constate que la Roumanie a besoin du slogan français « *faire ensemble pour mieux vivre ensemble* » pour redynamiser et revitaliser son territoire grâce au développement économique local. De plus, la société civile peut accompagner le processus de l'aménagement du territoire par l'organisation des infrastructures, l'accès au numérique dans son territoire et par la réinvention du rôle des acteurs publics. Le nouvel aménagement du territoire peut également répondre aux contraintes de la mondialisation.

Le développement économique pourrait être la fonction principale du processus de l'aménagement du territoire, fondé sur les opportunités locales et les fonds européens, et géré sur la base des plans du développement local. Selon le §3 de l'article 139 du Code administratif du 5 juillet 2019, intitulé « L'adoption des décisions du conseil local », les décisions relatives à l'organisation et au développement urbain des collectivités territoriales et à l'aménagement du territoire sont adoptées par la majorité des conseillers locaux (cette réglementation s'est trouvée à la lettre *e* du §2 de l'article 45 de l'ancienne loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale)²⁷⁹⁰. Le conseil local approuve le Plan urbain zonal et le Plan urbain détaillé ainsi que des parties du Plan d'urbanisme général.

Tableau n°28. Proposition n°23

Le développement local apportent beaucoup aux politiques publiques à travers les richesses (patrimoniales, culturelles) des territoires, mais la première exigence la plus importante du développement local reste le travail. Par suite, il faut que les lois roumaines soient claires et qu'elles permettent l'attraction des investisseurs au plan local. Mais, pour promouvoir le développement local il faut, tout d'abord, que l'action publique locale permette une avancée au regard de l'amélioration des conditions de vie et constitue un fort levier de construction de l'identité territoriale ainsi que de leur

²⁷⁸⁸ <https://www.cget.gouv.fr/>

²⁷⁸⁹ Levy-Waitz (P.), *Tiers lieux, un défi pour les territoires, Rapport 2018 - Mission coworking : faire ensemble pour mieux vivre ensemble*, éd. Fondation Travailler autrement, 2018, p. 166.

²⁷⁹⁰ Ardeleanu (M.), *Drept administrativ. Suport de curs (Droit administratif. Support de cours)*, éd. Universitatea din București, 2007, p. 71.

agents. En outre, le rôle des collectivités locales est de fixer et de garantir les protections et les droits de leurs habitants et de leurs entreprises. Mais, pour cela, il faut que les collectivités locales jouissent d'une vraie autonomie locale. Le rôle de l'Etat est de confier, aux collectivités locales, les compétences (industrielles, de formations, d'apprentissage) nécessaires pour réaliser le développement local et supprimer les déséquilibres territoriaux.

À présent, il faut observer le phénomène du développement local à travers la gouvernance territoriale, à l'œuvre dans les différents niveaux et échelons territoriaux, qui présente des caractéristiques de durabilité. Mais, comment pourrait-on améliorer la gouvernance locale actuelle ?

§3 : La modernisation de la gouvernance locale, un objectif politique

La gouvernance locale traite de la façon dont le pouvoir et l'autorité sont exercés au niveau local. Dans les États unitaires décentralisés, la gouvernance locale est le système de gouvernance qui associe généralement les parties responsables aux objectifs, fonctions et gestions de la collectivité, ainsi qu'à l'évaluation de celle-ci dans les domaines économique, social et environnemental.

En tant que processus décisionnel inclusif en matière de développement local, la gouvernance locale porte sur le pouvoir, l'autorité, et sur la manière dont une commune, une ville, un département ou un municipe gère ses propres affaires.

Le débat autour de la décentralisation territoriale implique, en premier lieu, une analyse de la gouvernance locale et du développement local, qui sont au centre du processus de décentralisation. Nous sommes convaincus qu'améliorer la gouvernance locale est essentiel si nous voulons aboutir à un vrai processus de la décentralisation territoriale en Roumanie au XXI^e siècle.

La gouvernance locale comprend un ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus permettant aux citoyens et à leurs groupes d'exprimer leurs propres intérêts et besoins, de gérer les divergences possibles et d'exercer leurs droits et obligations au niveau local. Dans le processus de décentralisation, les structures locales interagissent pour promouvoir le développement urbain selon une optique de gouvernance locale²⁷⁹¹. Les outils

²⁷⁹¹ Mebometa (N.), *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse présentée comme exigence

de la gouvernance locale sont nombreux : participation citoyenne, partenariats entre acteurs clés au niveau local, renforcement des capacités des acteurs locaux dans tous les secteurs. La gouvernance locale décrit les processus de prise de décision, d'affectation des fonds et de prestation de services locaux et ceux qui impliquent des acteurs (tels que les maires, les conseils locaux, les ONGs, les entreprises privées) ainsi que d'autres ressources humaines et financières ²⁷⁹².

La méthode communautaire, telle qu'elle a été appliquée pendant des décennies, apparaît comme un exercice probant d'une telle forme de gouvernance, dans la mesure où elle est parvenue à coordonner des actions collectives dans un environnement multi-nivelé, alors que les intérêts et les logiques divergent au regard du devenir du pouvoir central. Pour aboutir à une vraie gouvernance locale, on évoque l'amélioration du contrat de partenariat public-privé, établi entre une autorité publique ou une association d'entités publiques et l'opérateur économique, en vue de réaliser un projet public à travers un autre opérateur économique privé, dénommé « *société de projet* ». Selon l'article 30 de la loi n°233 du 24 novembre 2016, la nature juridique du contrat de partenariat public-privé (PPP) ²⁷⁹³ est administrative. Selon le §2 de l'article 1 de ladite loi, l'objectif du partenariat public-privé est la réalisation, où, selon le cas, « *la réhabilitation et l'extension, d'un bien ou des biens destinés à la prestation d'un service public et/ou à l'opération d'un service public* » ²⁷⁹⁴. De plus il faut abandonner toute forme de privatisation en favorisant les partenariats public-privé (PPP).

Parmi les avantages de la décentralisation territoriale, la plupart des problèmes locaux sont résolus par les autorités locales, qui ne sont pas subordonnées aux autorités centrales. De plus, les actes émis par les autorités locales ne peuvent être annulés qu'en vertu d'une décision des tribunaux. On a souligné que la plupart des problèmes sont résolus par les autorités locales, ce qui permet de mesurer le degré de la décentralisation. Par ailleurs, ce dernier dépend aussi du nombre des services publics alloués aux autorités locales et de la manière dont est exercée la tutelle administrative (si la tutelle suppose seulement la légalité

partielle du programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, éd. Université de Québec à Montréal, 2010, p. 203.

²⁷⁹² Ministerul dezvoltării regionale și administrației publice, *Analiza sistemelor administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur le niveau territorial de gouvernance)*, éd. Agenția Națională a Funcționarilor Publici, 2013, p. 48.

²⁷⁹³ Le partenariat public-privé (PPP) désigne des projets menés en communs entre des personnes publiques et des prestataires privés, où les premières font appel aux seconds pour financer et gérer un équipement assurant ou contribuant au service public ; en échange, les partenaires privés reçoivent un paiement du partenaire public ou des usagers du service qu'il gère.

²⁷⁹⁴ Trăilescu (A.), *Contractul de parteneriat public-privat (Le contrat de partenariat public-privé)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°4, p. 41.

des actes ou l'opportunité ; l'autorité centrale a le droit d'approuver, de suspendre ou d'annuler l'acte de l'autorité locale ; le nombre d'actes sur lesquels s'exercent le contrôle de tutelle administrative)²⁷⁹⁵. Il faut rappeler que les autorités de l'administration publique sont soit déconcentrées, soit décentralisées²⁷⁹⁶. Heureusement, pour le principe de la décentralisation territoriale, ni les autorités de l'administration publique centrale, ni le préfet ne peuvent annuler les actes illégaux des autorités locales décentralisées. Cette compétence n'appartient qu'aux instances judiciaires du contentieux administratif²⁷⁹⁷, donc l'ensemble des tribunaux administratifs (les Tribunaux départementaux - les Sections contentieuses administratives et fiscales ; les Cours d'appel - les Sections contentieuses administratives et fiscales ; la Haute Cour de Cassation et de Justice - la Section contentieuse administrative et fiscale).

La législation qui gouverne l'administration publique locale souffre d'instabilité²⁷⁹⁸. Compte tenu de ces faits, le professeur roumain Ioan Alexandru recommandait le renforcement du Conseil législatif²⁷⁹⁹ pour amplifier sa mission dans la construction du système législatif, et pour accorder une plus grande importance à ses avis, selon la loi n°24 du 27 mars 2000 concernant la méthode législative pour l'élaboration des actes normatifs. Le §1 de l'article 79 de la Constitution confère au Conseil législatif l'autorité scientifique²⁸⁰⁰ : « *le Conseil législatif est un organe consultatif spécialisé du Parlement, qui approuve les projets d'actes normatifs afin de systématiser, d'unifier et de coordonner l'ensemble de la législation. Il assure le suivi officiel de la législation roumaine* ». Pour aboutir à une gouvernance locale de qualité, un autre problème important qui exige d'être résolu est celui de la non-

²⁷⁹⁵ Preda (M.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Calisatrat Hogas, 1995, p. 383.

²⁷⁹⁶ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 295.

²⁷⁹⁷ Le contentieux administratif représente l'institution qui doit protéger la personne, dont les droits sont violés par les actes des autorités publiques.

²⁷⁹⁸ Par exemple, la loi n°571 du 22 décembre 2003 concernant le Code fiscal a été modifiée, jusqu'en 2015, 63 fois ; la loi n°128 du 12 juillet 1997 concernant le personnel enseignant a subi 36 actes normatifs modificatifs jusqu'en 2011 ; la loi n°188 du 8 décembre 1999 concernant le Statut des fonctionnaires publiques 44 et elle a été republiée deux fois en 2004 et 2007, et modifiée 17 fois depuis cette date ; la loi n°161 du 19 avril 2003 concernant certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et du milieu d'affaires, la prévention et la sanction de la corruption a été modifiée 22 fois jusqu'en 2015. Entre 2011 et 2015, ont été votées 264 lois modificatives, et prises 1357 décisions gouvernementales (HG), dont 235 étaient des décisions gouvernementales (HG) modificatives.

²⁷⁹⁹ Le Conseil législatif est un organe consultatif spécialisé du Parlement roumain qui a pour tâche d'approuver les projets d'actes normatifs afin de systématiser, d'unifier et de coordonner l'ensemble de la législation roumaine et de la conserver. Le Conseil législatif a effectivement commencé ses activités le 1^{er} avril 1996, après l'approbation du Règlement d'organisation et de fonctionnement, élaboré sur la base de l'article 10 de la loi n°73 du 5 novembre 1993 pour la création, l'organisation et le fonctionnement du Conseil législatif, selon le site officiel du Conseil législatif <http://www.clr.ro/>

²⁸⁰⁰ Alexandru (I.), *Da ! Prioritară este adoptarea unui cod de procedură administrativă, nu a unui cod administrativ (Oui ! La priorité est l'adoption d'un Code de Procédure administrative et pas d'un Code administratif)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 17.

concordance de certaines réglementations nationales avec les réglementations européennes²⁸⁰¹. Ces problèmes peuvent créer des difficultés dans l'application de la loi par l'administration publique locale, ou même bloquer l'activité de l'administration publique locale et rendre l'exercice des droits impossible²⁸⁰².

Tableau n°29. Proposition n°24

La gouvernance locale joue un rôle essentiel dans le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie, parce qu'elle permet aux habitants d'interagir avec les autorités locales à toutes les étapes de la formulation à la mise en œuvre des politiques de développement local. L'amélioration de la gouvernance locale doit envisager aussi l'amélioration des autorités publiques et de leurs partenaires privés.

En dépit de ces raisonnements, on songe que la stabilité législative doit représenter le principe de guidage de l'activité des élus locaux et du législatif. Ainsi, est nécessaire l'adoption d'actes normatifs qui satisferaient l'intérêt public selon les prérogatives constitutionnelles et les exigences de fond et de forme. En effet, une réglementation ne doit jamais être faite sur des considérations et des intérêts personnels des individus ou des groupes des individus, parce que, selon notre opinion, la stabilité législative anoblit un peuple mais, par contre, l'instabilité législative érode le présent et le futur d'un peuple.

La simplification et la modernisation intelligente de l'administration publique roumaine, vues comme les objectifs les plus utiles pour la réussite de la décentralisation territoriale en Roumanie, représentent un processus continu, qui aboutira finalement à un système administratif de qualité, clair et prévisible pour ses destinataires : les citoyens.

²⁸⁰¹ Apostolache (M.-C.), *Impactul schimbărilor legislative și al necorelării reglementărilor interne cu cele europene asupra practicii administrației publice locale (L'impact de changements législatifs et de la non-concordance des réglementations internes avec celles européennes sur la pratique de l'administration publique locale)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 285.

²⁸⁰² Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 289.

Section II : Les objectifs modernes d'une décentralisation efficace

Le débat sur l'organisation territoriale intelligente est récurrent en Roumanie. En vue de l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne, les Gouvernements roumains ont commencé par une uniformité de l'administration publique nationale avec les structures administratives du niveau de l'Union européenne²⁸⁰³. Il faut mentionner que les aspects, qui ont fait l'objet de réglementations constitutionnelles, ont été aussi développés dans des lois organiques ou ordinaires. La plupart de ces modifications ont été transposées dans la pratique, seulement après l'intégration de la Roumanie dans l'Union européenne, soit le 1^{er} janvier 2007²⁸⁰⁴.

La simplification et la modernisation intelligente sont les seules garanties de la connaissance, la compréhension et l'application de la législation administrative. La qualité de la loi est un *desideratum* que le législateur roumain souhaite réaliser ; elle est aussi vue comme une obligation, selon les dispositions constitutionnelles²⁸⁰⁵. Ainsi, « *le législateur primaire ou délégué a l'obligation de se conformer à la loi fondamentale quand il élabore un acte normatif, donc de respecter les exigences constitutionnelles ; et, à son tour, le destinataire de la loi a l'obligation d'ajuster sa conduite en fonction des réglementations légales* »²⁸⁰⁶. La qualité de la loi et la qualité du processus de législation sont des éléments définitoires pour une société qui aspire à la normalité ; c'est la raison pour laquelle l'Etat de droit est défini comme l'Etat où la loi est respectée²⁸⁰⁷.

Le processus de décentralisation facilite le développement régional dans son rôle de construction d'une vision stratégique de développement, de planification et d'aménagement du territoire. L'aménagement du territoire doit améliorer l'organisation économique à l'échelle nationale. Les présidents des conseils départementaux et les maires des villages, communes, secteurs (mairie de Bucarest) ainsi que les associations de développement intercommunautaire sont les plus en mesure d'être consultés pour toute question relative à la

²⁸⁰³ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 32.

²⁸⁰⁴ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 33.

²⁸⁰⁵ Selon le §5 de l'article 1^{er} de la Constitution roumaine : « *le respect de la Constitution, de la suprématie du pays et de ses lois est obligatoire* ».

²⁸⁰⁶ Vida (I.) et Vida (I.-C.), *Reflectarea cerințelor procedurale pentru garantarea calității legii în jurisprudența Curții Constituționale a României (La réflexion des exigences procédurales pour garantir la qualité du droit dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°4, p. 84.

²⁸⁰⁷ Vedinaş (V.), *Stabilitate legislativă și codificare în administrația publică (Stabilité administrative et codification dans l'administration publique)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 45.

simplification administrative, à l'aménagement du territoire, au concept de *smart city* et à la digitalisation de l'administration publique locale.

En plus des questionnements évoqués *supra*, nous analyserons la simplification administrative (§1), l'informatisation de l'administration publique locale (§2), la dématérialisation de l'administration publique locale (§3) et la question du *smart city* (§4).

§1 : La simplification administrative

La décentralisation territoriale implique un partage des ressources et des responsabilités, mais surtout une nouvelle distribution des pouvoirs. La décentralisation territoriale se traduit donc par un nouvel équilibre dans la répartition des compétences. La simplification administrative peut être mise en place si l'on transfère l'exercice de certaines compétences locales vers le secteur privé qui est, parfois, plus efficient et plus efficace.

De nos jours, la décentralisation territoriale s'oriente vers l'organisation des collectivités autour des départements-régions et des communes-intercommunalités. En matière de services aux usagers, on peut évoquer la mise à disposition des citoyens, des informations qui simplifient leurs démarches administratives et l'accès et la possibilité de réaliser directement leurs démarches en ligne.

En Roumanie, par la loi n°161 du 19 avril 2003 concernant certaines mesures visant à garantir la transparence dans l'exercice des dignités publiques, les fonctions publiques et le milieu des affaires, en vue de prévenir et de sanctionner la corruption, est créé le Système électronique national, qui est un système informatique d'utilité publique, rassemblant les systèmes d'*e-gouvernement* et d'*e-administration*. Mais, il faut spécifier que ce système est le point d'accès aux informations et aux services publics des établissements de l'administration publique centrale ²⁸⁰⁸. L'administration électronique ou le gouvernement électronique (*e-gouvernement*) est définie comme l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les agences gouvernementales, ayant comme objectif principal l'amélioration de la qualité des services publics. Les résultats de l'*e-gouvernement* sont :

- information en ligne ;
- téléchargement de formulaire à imprimer ;
- formulaire à remplir en ligne, et à valider en ligne ;
- demande ou déclaration en ligne (avec envoi dématérialisé du formulaire) ;

²⁸⁰⁸ Gărăiman (D.), *op. cit.*, p. 204.

- dématérialisation complète, *via* offre d'un compte et espace personnel de suivi et possibilité de transaction avec l'historique de toute procédure.

L'enjeu de l'*e-gouvernement* et de l'*e-administration* n'est pas tant de savoir comment tel formulaire ou tel justificatif doit être transmis à l'administration *via* internet, mais pourquoi il devrait l'être, et si cette transmission est utile et efficace. C'est pourquoi, au-delà des questions techniques et informatiques, l'*e-administration* doit aboutir à une réorganisation administrative de son système d'information, mais aussi de ses relations avec d'autres établissements publics.

Pour répondre aux attentes des citoyens et aux nouvelles réalités de la société, il faudrait promouvoir un nouveau modèle de la décentralisation territoriale, distinct du modèle traditionnel. Afin d'engager un processus profond de réforme du secteur public et de créer un système local d'administration responsable, prévisible, transparent et incorruptible, le Gouvernement roumain a adopté, en coopération avec le ministère du Développement régional et de l'Administration publique, la décision n°909 du 14 novembre 2014 sur l'approbation de la Stratégie pour le renforcement de l'administration publique pour la période 2014-2020 et la mise en place du Comité national de coordination pour la mise en œuvre de la Stratégie de renforcement de l'administration publique pour la période 2014-2020²⁸⁰⁹.

Le prix bas pour l'appareil administratif d'Etat peut aussi être réalisé par la simplification de l'administration interne de l'Etat, par la création des économies budgétaires qui correspondent aux nécessités strictes.

L'amélioration des méthodes et la simplification des formes d'activité des organes administratifs se combinent avec la formation et la spécialité des fonctionnaires de ces organes administratifs, comme exigence de la simplification de l'appareil administratif ; parce que la simplification administrative vient par et pour les fonctionnaires et aura, principalement, un effet positif pour les citoyens. Ainsi, le perfectionnement et la simplification de l'appareil d'Etat impliquent les étapes suivantes :

- l'adaptation du nombre des organes administratifs aux besoins d'accomplissement des tâches qui revient à l'administration locale dans chaque étape dans le processus du développement local voire de la décentralisation territoriale ;

²⁸⁰⁹ Călinoiu (E.), *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România (La dynamique juridique de la réforme de l'administration publique en Roumanie)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2015, n°2, p. 8.

- la formation et la spécialisation des fonctionnaires d'Etat dans chaque branche de l'administration ;

- l'amélioration des formes et des méthodes d'activité par la suppression des formes et des méthodes d'activité bureaucratiques.

L'administration électronique permet aux collectivités locales de mettre en avant la simplification administrative ainsi que la transparence dans l'administration publique. L'administration publique locale doit assumer ses objectifs et ses projets, en assurant la modernisation et la qualité des structures et services publics, et surtout, une meilleure vie aux citoyens.

Les collectivités territoriales ont pris conscience de la nécessité de doter leurs services d'outils informatiques, mais il faut qu'elles aboutissent vraiment. Pour que la confiance des citoyens augmente, les collectivités territoriales doivent mettre en place des réformes informatiques pour que les données de chaque individu soient traitées dans la commune où elles sont collectées.

La simplification des formalités et des procédures administratives consiste dans la simplification de la vie des roumains dans leurs interactions avec les institutions de l'Etat. Pour atteindre ces objectifs, on recommande :

- d'alléger les formalités en matière d'aménagement et d'urbanisme ;
- d'alléger les formalités de transmission d'actes entre les institutions de l'Etat ;
- d'alléger les formalités de consultation d'actes administratifs des usagers ;
- de simplifier l'accès aux fonds financiers pour les entreprises ;
- de simplifier l'accès à l'emploi pour les citoyens ;
- d'harmoniser les modalités et les délais des procédures administratives ;
- d'investir dans l'administration électronique et d'utiliser les lettres électroniques en vue de réduire la pollution et le gaspillage de papier ;
- de simplifier la gestion des actes administratifs.

En bref, la simplification administrative doit envisager de faire des réformes, dans l'urgence, dans les domaines suivants : état civil, finances et marchés publics, fonctionnement des collectivités territoriales, culture, éducation, social, sécurité sociale (besoins essentiels des patients), urbanisme, construction, aménagement du territoire et ressources humaines.

La simplification administrative, l'informatisation et la dématérialisation de l'administration publique locale sont les points forts de l'autonomie locale, comme résultats du processus de la décentralisation territoriale.

Tableau n°30. Proposition n°25

Selon notre opinion, la simplification administrative est une tâche urgente que le Gouvernement doit résoudre en vue de faciliter la vie quotidienne des entreprises et des particuliers, de bâtir une relation de confiance entre l'administration et ses usagers, et de favoriser un gain collectif de temps et d'argent. Le Gouvernement roumain doit proposer des mesures de simplification administrative en faveur du développement économique et de l'emploi ; il faut qu'il soit conscient et qu'il découvre l'urgence de cette démarche en utilisant les Ordonnances d'urgence (utilisés souvent dans des domaines qui, en réalité, ne requiert pas l'urgence et qui sont un danger pour la démocratie parlementaire) pour résoudre le dossier de la simplification administrative.

Développer l'informatisation de l'administration publique locale, c'est, pour les élus locaux l'occasion de faire des économies, sachant que le futur appartient à l'Internet. Mais, les collectivités locales peuvent-elles réduire l'utilisation du papier en dématérialisant leurs services publics locaux sans remettre en cause les garanties des usagers ?

§2 : L'informatisation et la transparence dans l'administration publique locale

Le droit à l'information et à la transparence apparaît dans l'article 31 de la loi fondamentale, ces deux principes sont deux piliers concernant les critères qui régissent l'attribution des compétences. En plus de la loi fondamentale, la transparence est aussi régie par la loi n°52 du 21 janvier 2003 sur la transparence du processus décisionnel dans l'administration publique ; de même, l'accès aux informations publiques est régie par la loi n°544 du 12 octobre 2001 concernant le libre accès à l'information publique. Le droit à l'information et à la transparence ne peuvent pas être limités, et, selon les compétences des autorités publiques, ces dernières sont obligées d'assurer l'information des citoyens²⁸¹⁰.

Il résulte du texte constitutionnel l'obligation pour les autorités publiques d'informer correctement les citoyens sur les contenus des actes normatifs, surtout sur le contenu des actes administratifs normatifs, qu'elles ont reçues du fait du processus de la décentralisation territoriale. Mais, la décision n°604 du 13 février 2015 de la Haute Cour de Cassation et de Justice a conclu que le droit des citoyens d'accéder aux informations publiques, officiellement communiquées, n'est pas limité par la non-information dans une langue minoritaire, puisque

²⁸¹⁰ Petrescu (R.-N.), *Contribuții ale jurisprudenței instanței supreme la cristalizarea unor noțiuni și dispoziții din dreptul administrativ (Contributions de la jurisprudence de la Cour suprême à la cristallisation de certaines notions et dispositions de droit administratif)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 96.

cette facilité ne représente pas un droit en soi, mais l'une des modalités par lesquelles se réalise l'accès aux informations d'intérêt public ²⁸¹¹. La transparence représente l'une des conditions d'un régime démocratique, et reflète les droits des citoyens dans la vie publique locale. C'est grâce à la loi n°52 du 21 janvier 2003, concernant la transparence décisionnelle dans l'administration publique, que doit être réalisée l'appropriation par la société civile de l'activité décisionnelle dans l'administration publique ²⁸¹².

La généralisation du principe de la transparence dans la motivation des actes administratifs oblige l'administration publique à la transparence dans l'adoption et la justification des actes administratifs, et offre aux intéressés et aux personnes privées la possibilité de faire une appréciation propre en ce qui concerne leur légalité et leur justesse ²⁸¹³. Dans les objectifs de la Stratégie pour la consolidation de l'administration 2014-2020, on remarque que l'administration publique recrute son personnel sur des critères professionnels et transparents ²⁸¹⁴.

Au niveau des collectivités territoriales, selon la lettre *e* du §1 de l'article 243 du Code administratif, c'est le secrétaire général de l'unité/de la subdivision administrativo-territoriale qui remplit les tâches d'assurer la transparence et la communication aux autorités, aux institutions publiques et aux personnes intéressées par les actes prévus dans la lettre *a*. La lettre *a* de l'article 243 affirme que le secrétaire général de l'unité/de la subdivision administrativo-territoriale « *approuve les projets de décision et contresigne pour la légalité les dispositions du maire, respectivement du président du conseil départemental, les décisions du conseil local, respectivement du conseil départemental, selon le cas* ». De plus, la transparence est l'un des principaux piliers concernant l'attribution des contrats de concession de biens publics et, conformément à la lettre *a* de l'article 311 du Code administratif du 5 juillet 2019, elle représente la mise à la disposition à toutes les personnes intéressées des informations sur l'application de la procédure de l'attribution du contrat de concession de biens publics. Le §2 de l'article 433 du Code administratif nous fait découvrir que la transparence est importante et les fonctionnaires ont « *l'obligation d'adopter un*

²⁸¹¹ *Decizia nr. 604 din 13 februarie 2015 - Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal (La décision n°604 du 13 février 2015 - La Haute Cour de cassation et justice - La section de contentieux administratif et fiscal).*

²⁸¹² Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul Juridic, 2012, p. 263.

²⁸¹³ Albu (E.), *Motivarea actelor administrative - garanție a dreptului la o bună administrație (administrare) [La motivation des actes administratifs - garantie du droit d'une bonne administration (gouvernance)]*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2010, n°4, p. 66.

²⁸¹⁴ Vedinaș (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 478.

comportement professionnel et de garantir, en vertu de la loi, la transparence administrative afin de gagner et de conserver la confiance du public dans l'intégrité, l'impartialité et l'efficacité des autorités et des institutions publiques ».

La communication d'actes administratifs se trouve à l'article 197 du Code administratif ; et, selon le §5, « *les décisions et dispositions, les documents et les informations financières, ainsi que d'autres documents prévus par la loi, sont publiés, pour information, sous forme électronique au moniteur officiel local* ». Selon le §3 de l'article 93 du Code administratif, les autorités de l'administration publique centrale chargées du contrôle, de la constatation et de la sanction des contraventions ont l'obligation, selon les domaines relevant de leur responsabilité, d'élaborer et de diffuser des supports documentaires et des guides et/ou d'allouer sur le site internet des sections spécialement consacrées à l'information publique. Le projet d'ordre du jour de la réunion du conseil local est communiqué, selon le §4 de l'article 135 du Code administratif, aux habitants de la commune, de la ville ou de la municiple/subdivision administrative territoriale, par le média et sur le site web de l'unité administrativo-territoriale ou par tout autre moyen de publicité. De plus, même l'inventaire des biens du domaine public de l'unité administrativo-territoriale est publié sur le site web de l'unité administrativo-territoriale dans une section spéciale, selon la lettre *b* du §16 de l'article 289 du Code administratif du 5 juillet 2019.

Une fois identifiées, les normes juridiques, qui régissent le droit et la possibilité des citoyens d'être informés sur des informations publiques, on cherche à exposer le déroulement du processus d'informatisation de l'administration publique qui se répartit en deux niveaux : central et local. Au niveau local, le processus d'informatisation doit suivre quatre directions : les infrastructures IT (Technologies de l'information) au niveau local ; la gestion informatisée des budgets locaux ; la relation entre l'administration publique locale et le citoyen, et l'intégration des systèmes informatisés locaux au système électronique national ²⁸¹⁵.

L'administration électronique locale est l'utilisation des techniques de l'information et de la communication (TIC) dans le but d'améliorer la gestion des affaires publiques locales. Le concept d'informatisation de l'administration publique vise une meilleure réalisation de l'acte administratif et la modification profonde des rapports de l'administration et des administrés ²⁸¹⁶. Les administrations publiques sont les plus importants clients et utilisateurs

²⁸¹⁵ Ciochină (D.), *Principii ale informatizării serviciilor administrației publice (Principes de l'informatisation des services de l'administration publique)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2012, n°3, p. 111.

²⁸¹⁶ Gărăiman (D.), *Repere privind eficientizarea administrației publice prin informatizare (Repères concernant l'efficacité de l'administration publique par l'informatisation)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2010, p. 198.

des technologies d'informatisation et de communication, l'administration nationale et locale, ayant comme but la croissance de la performance dans leurs activités et l'amélioration des relations avec les citoyens. Avec la mise en place de la digitalisation de l'administration locale, les collectivités locales sont les grandes gagnantes. Cette démarche leur permet d'économiser leurs ressources, d'offrir des services efficaces, et plus spécialement, de se rapprocher de leur électorat. Les dernières années, la Roumanie a accordé une grande importance au processus d'informatisation de l'administration publique locale, qui atteint la performance seulement par l'utilisation des technologies de l'informatisation²⁸¹⁷.

L'informatisation conduit à l'augmentation de l'efficacité des collectivités territoriales, la systématisation des processus économiques et l'adaptation des changements législatifs. En conséquence, c'est la relation même entre les citoyens et l'administration qui connaît une amélioration²⁸¹⁸.

Afin de promouvoir une meilleure gestion des fonds transférés par le ministère des Finances, il reste un autre problème à résoudre : le manque de transparence relatif au processus de transfert des fonds du ministère des Finances, représenté par l'ANAF²⁸¹⁹, vers les collectivités locales. Ce manque de transparence a été évoqué par de nombreuses collectivités²⁸²⁰. L'évasion fiscale est un phénomène qui affecte les budgets locaux et porte préjudice à l'Etat et à ses citoyens. Dans la lutte contre l'évasion fiscale, il faut introduire, au niveau des collectivités locales, la facture électronique. Ainsi, le système doit se fonder sur l'autorisation en ligne des documents émis par les contribuables qui, après l'approbation de l'opération, doivent solliciter l'autorisation de l'autorité fiscale pour qu'il produise des effets juridiques. Ainsi, les informations sont validées en ligne et conservées dans la base de données de l'autorité fiscale, et la facture reçoit un code après son autorisation. L'autorité fiscale détient des données et informations sur le fournisseur et le bénéficiaire de livraison des prestations de services, sur les taxes, impôts et TVA (taxe sur la valeur ajoutée) à récupérer. Ainsi, la facturation électronique suppose la sécurité des données, l'identification de l'émetteur par l'utilisation de la signature électronique, et une garantie du non-dommage du contenu de la facture²⁸²¹.

²⁸¹⁷ Gărăiman (D.), *op. cit.*, p. 202.

²⁸¹⁸ Ciochină (D.), *op. cit.*, p. 115.

²⁸¹⁹ L'ANAF (Agence Nationale d'Administration Fiscale) a été créée le 1^{er} octobre 2003. C'est un établissement doté de la personnalité juridique mais rattaché au ministère des Finances Publiques.

²⁸²⁰ Klaus (W.-I.), *op. cit.*, p. 184.

²⁸²¹ Manea (A.-A.), *Factura electronică obligatorie, metoda de prevenire și combatere a evaziunii fiscale în România (La facture électronique obligatoire, méthode de prévention de l'évasion fiscale en Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 89.

Comme précurseur de la facture en ligne, la loi n°148 du 27 juillet 2012 (abrogée par OUG n°111 du 19 décembre 2013) concernant l'enregistrement des opérations commerciales par moyens électroniques indiquait, dans le §1 de l'article 1, le « régime juridique des documents en format électronique qui contiennent les données concernant les opérations économiques d'échange ou de vente des biens et services entre les personnes qui émettent et renvoient les factures, bons fiscaux et quittances en format électronique ». Mais, cette loi a été suspendue par la Décision gouvernementale (HG) n°21 du 2 septembre 2012, par nécessité de modifier les infrastructures techniques existantes et les adapter au nouveau cadre juridique. Et ce, parce que la loi n°148 du 27 juillet 2012, contenait seulement des dispositions sur la livraison des factures en format électronique, et n'était pas connectée à un système intégré pour que les informations soient transmises de suite à l'administration fiscale. L'introduction de la facture électronique obligatoire et la connexion de tous les contribuables à un système intégré de transmission vers l'administration fiscale assure une meilleure collecte des impôts et taxes pour les revenus budgétaires locaux, et surtout, réduit le poids de la bureaucratie ²⁸²².

Depuis 2017, en Roumanie, la cinquième génération de communications mobiles 5G, a bénéficié d'une multitude d'analyses, d'essais, de tests de démonstration et de premiers lancements commerciaux. En facilitant la mise en œuvre de la 5G, la Roumanie entend faire en sorte que les performances de la connectivité contribuent activement à améliorer la vie des collectivités locales. Ainsi, l'ANCOM [Autorité nationale pour l'administration et la réglementation des communications (« *Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații* » en roumain)] ²⁸²³ a lancé, en novembre 2018, une consultation publique, la « Stratégie 5G ». Cette stratégie présente les arguments, les informations et les démarches requises par l'État roumain à l'horizon 2019-2030 pour stimuler le développement de la 5G en Roumanie, en respectant les points de vente du Plan d'action de l'UE et en offrant aux citoyens, aux collectivités locales et aux entreprises roumaines les avantages concurrentiels, dont ils ont besoin ²⁸²⁴.

Tableau n°31. Proposition n°26

En Roumanie, l'informatisation de l'administration publique en général, et de l'administration publique locale en particulier, représente une véritable priorité, qui a

²⁸²² Manea (A.-A.), *op. cit.*, p. 91.

²⁸²³ http://www.ancom.org.ro/ancom_106

²⁸²⁴ Strategia 5G pentru România, Document pentru consultare publică (Stratégie 5G pour la Roumanie, Document de consultation publique), p. 7, (http://www.ancom.org.ro/uploads/links_files/Strategia_5G_pentru_Romania.pdf), consulté le 18 mars 2020.

été consacrée dans tous les programmes de Gouvernement et règlementée tant par des stratégies du Gouvernement qu'au niveau de l'administration publique, y compris dans le Code administratif et dans le projet de Code de procédure administrative. Il faut que la Roumanie continue de concrétiser cette priorité relative à l'informatisation de l'administration publique et d'assimiler la transparence administrative.

La dématérialisation constitue une préoccupation forte surtout au niveau de la sphère publique locale. Si, jusqu'à présent, la Roumanie n'a pas de Charte concernant la dématérialisation de l'administration publique, elle doit l'envisager, en créant aussi des outils informatiques pour la simplification des démarches administratives des collectivités locales.

§3 : La dématérialisation de l'administration publique locale

On peut définir la dématérialisation comme la conservation des documents directement au format numérique à partir d'un système d'information au niveau administratif des collectivités locales. Mettre en œuvre la dématérialisation dans l'administration publique locale c'est, tout d'abord, la mise en place des outils informatiques afin d'automatiser la plupart des traitements à réaliser.

La société informationnelle représente une forme de vie supérieure, qui implique l'utilisation de l'information dans toutes les sphères à grand impact économique et social. A travers le rapport « *L'Europe et la société informationnelle globale. Recommandations pour le Conseil de l'Europe* », (nommé aussi le *Rapport Bangemann*), l'Europe promouvait la société informationnelle. Le contenu de la nouvelle société informationnelle était réparti en trois secteurs : la technologie de l'information, la technologie des communications et la production du contenu digital. La société informationnelle suppose des modifications dans tous les domaines, ainsi que dans l'administration : *e-gouvernement, e-administration* ²⁸²⁵.

L'informatisation de l'administration locale a un impact positif sur l'ensemble des défis que l'administration locale doit relever. De plus, la démarche d'une dématérialisation informatique, qui actuellement « *agit partout sur la planète* » ²⁸²⁶, ainsi que dans l'administration publique locale roumaine, permettra la gestion électronique des données ou des documents produits en interne. Elle est vue comme la conséquence et l'expansion de l'informatisation. De plus, la loi n°161 du 19 avril 2003 concernant certaines mesures pour

²⁸²⁵ Găraïman (D.), *op. cit.*, p. 198.

²⁸²⁶ Haim (P.), *Le Grand Livre de l'Economie PME. Vers l'organisation intelligente*, Gualino Lextenso éditions, 2014, p. 533.

assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques, dans le milieu des affaires, dans la prévention et la sanction de la corruption, définit le système informatique comme le dispositif ou l'ensemble des dispositifs interconnectés, ou en relation fonctionnelle, dont un ou plusieurs assurent le traitement des données à l'aide d'un programme informatique. Le système informatique est composé d'un équipement dénommé *hardware*²⁸²⁷ et d'un groupe de programmes dénommé *software*²⁸²⁸.

La transition de l'économie de marché a imposé et impose des changements de fonctionnement des domaines d'activité en vue d'informatiser l'administration publique locale. L'administration publique est le domaine d'activité qui comprend l'organisation et la mise en place des lois tant au niveau central qu'au niveau local. Les changements dans l'administration publique, due à la transition de l'économie du marché, sont d'ordre législatif, et impliquent l'abandon de certaines structures de l'administration publique et la création d'autres²⁸²⁹.

Les citoyens sont ceux qui paient les taxes et les impôts locaux, et la dématérialisation de l'administration publique locale est nécessaire, parce que les citoyens soutiennent et entretiennent l'administration publique. En revanche, par dématérialisation de l'administration publique locale, les autorités locales doivent assurer continûment des services de qualité pour l'entière collectivité. Le management de l'administration locale est influencé par les sollicitations de la part des citoyens et des autres partenaires sociaux. Il faut comprendre le sens de la révolution managériale de l'administration publique pour mieux et bien assimiler les changements novateurs de la mise en place de l'informatisation et de la dématérialisation de l'administration publique locale. En Roumanie, s'est développé le concept de la dématérialisation de l'administration publique qui vise l'amélioration de l'acte administratif et du rapport entre l'administration publique et le citoyen²⁸³⁰. Dans ce sens, la Roumanie a adopté une série d'actes législatifs qui règlementent tant l'informatisation que la dématérialisation de l'administration publique et créent le cadre légal pour le déroulement des activités publiques dans de tels contextes²⁸³¹. Il faut souligner que les bénéficiaires des

²⁸²⁷ Les éléments matériels d'un système informatique.

²⁸²⁸ Ensemble des moyens d'utilisation, programmes, procédures, documentation d'un système informatique.

²⁸²⁹ Gărăiman (D.), *op. cit.*, p. 201.

²⁸³⁰ Gărăiman (D.), *op. cit.*, p. 202.

²⁸³¹ La décision du Gouvernement (HG) n°58 du 2 février 1998 concernant l'approbation de la stratégie nationale de l'informatisation et la mise en oeuvre de la société informationnelle ; la décision du Gouvernement (HG) n°802 du 30 septembre 1999 concernant l'adoption du Règlement concernant l'organisation et le fonctionnement de l'Archive électronique de garanties ; la loi n°455 du 18 juillet 2001 concernant la signature électronique ; la décision du Gouvernement (HG) n°1007 du 4 octobre 2001 concernant la stratégie du Gouvernement concernant l'informatisation de l'administration publique ; la loi n°544 du 12 octobre 2001 concernant le libre accès d'intérêt public ; la loi n°677 du 21 novembre 2001 concernant la protection des personnes pour la préluccion

services d'administration en ligne sont toutes les personnes physiques et morales de l'État, à savoir les citoyens, les entreprises, les organisations, les associations et les fondations. Parmi ces bénéficiaires, figurent également des représentants des unités administratives qui demandent des services auprès d'autres unités administratives ; par exemple, une ville peut faire appel à une agence centrale ²⁸³².

Concernant les objectifs de la dématérialisation de l'administration publique locale, on énumère :

- la réduction des dépenses publiques ;
- la réduction de la bureaucratie et de la corruption ;
- la croissance du degré de transparence dans l'utilisation et l'administration de l'argent public ;
- l'amélioration de l'accès aux informations et aux services publics ;
- l'élimination du contact entre le fonctionnaire public et le citoyen ;
- le renforcement de la capacité administrative des établissements publics ;
- la promotion de la collaboration entre les établissements publics pour la fourniture des services publics ;
- la redéfinition du citoyen, du milieu d'affaires et de l'administration publique dans le sens de faciliter leurs accès aux services et informations publics ²⁸³³.

Suivant le modèle européen en général, la Roumanie a également adopté un certain nombre de lois ²⁸³⁴ qui concernent également l'administration en ligne ²⁸³⁵.

des données ayant caractère personnel et la libre circulation de celles-ci ; la loi n°291 du 24 mai 2002 qui approuve la décision du Gouvernement (HG) n°24 du 30 janvier 2002 concernant le paiement des taxes et impôts par le biais des moyens électroniques ; la décision du Gouvernement (HG) n°181 du 28 février 2002 pour l'approbation des Normes méthodologiques concernant l'application du système électronique concernant le paiement des taxes et impôts, etc.

²⁸³² Vasilache (D.), *Guvernarea electronică. O introducere (La gouvernance électronique. Une introduction)*, éd. Casa Cărții de Știință, 2008, p. 11.

²⁸³³ Gărăiman (D.), *Repere privind eficientizarea administrației publice prin informatizare (Repères concernant l'efficacité de l'administration publique par l'informatisation)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2010, p. 204.

²⁸³⁴ La décision du Gouvernement (HG) n°1007 du 4 octobre 2001 sur la stratégie du gouvernement relative à l'informatisation de l'administration publique qui était un premier aperçu utile à la mise en œuvre des services électroniques nationaux ; elle a été suivie par la loi n°161 du 19 avril 2003, qui définit le système national électronique et les services électroniques. Cependant, ces lois devraient être mises à jour et élargies pour inclure une vision globale et un cadre national général pour l'interopérabilité des services électroniques, qui prenne également en compte la dimension paneuropéenne. Ensuite, la loi n°506 du 17 novembre 2004 concernant le traitement des données personnelles des citoyens, la loi n°544 du 12 octobre 2001 sur le libre accès à l'information publique, la loi n°455 du 18 juillet 2001 qui fait référence à la signature électronique, la loi n°365 du 7 juin 2002 qui porte sur le commerce électronique, la loi n°51 du 21 janvier 2003 sur les contrats à distance, l'ordonnance gouvernementale (HG) n°20 du 20 février 2002 et la décision gouvernementale (HG) n°182 du 12 avril 2002 qui réglementent les marchés publics électroniques, la loi n°589 du 15 décembre 2004 qui concerne le régime juridique de l'activité électronique notariale (loi sur le notaire électronique), ou encore, la loi n°451 du 1^{er} novembre 2004 qui fait référence à la marque temporelle.

L'administration publique se matérialise par la fourniture de services publics, par le biais d'un bureau et d'un point d'accès aux services publics, situés dans un siège, et un personnel spécialisé qui exécute les procédures spécifiques afférentes aux services fournis. La dématérialisation dans les collectivités territoriales permet l'amélioration des services publics, ainsi que la réduction des coûts locaux, l'accès et la circulation de l'information et l'optimisation des flux physiques et financiers internes et externes. Le système de dématérialisation, mis en place dans une collectivité territoriale, « *ne représente aucun coût supplémentaire pour celle-ci, dans la mesure où elle est déjà connectée à l'internet. En effet, compte tenu de la modernisation continue des services, elle est généralement déjà équipée a minima d'un matériel informatique et d'un logiciel de comptabilité* »²⁸³⁶. Sur le plan informationnel, les collectivités territoriales sont obligées aujourd'hui, plus que jamais, de se doter de dispositifs de dématérialisation ou de numérisation, afin d'agir, par exemple, sur la dématérialisation des procédures et l'optimisation de l'archivage. Une fois en possession de ces dispositifs, elles connaîtront les effets positifs immédiats de la dématérialisation sur les économies financières et la productivité. La distribution électronique des services de base de l'administration publique, ainsi que l'ajout de nouveaux services électroniques, représentent l'administration électronique, l'*e-gouvernement*²⁸³⁷.

En ce qui concerne les particuliers, l'Autorité nationale pour l'administration et la réglementation des communications [ANCOM (« Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații » en roumain)] a adopté deux décisions, qui ouvrent la voie à la dématérialisation des documents. C'est la décision sur les normes techniques et méthodologiques pour l'application de la loi n°451 du 5 décembre 2004 sur la marque et la décision concernant la procédure de vérification et d'approbation des systèmes informatiques pour les opérations de facturation électronique. Le cadre juridique en Roumanie, la loi n°260 du 19 juillet 2007 en ce qui concerne l'enregistrement des transactions commerciales par voie électronique, la loi n°135 du 15 mai 2007 sur l'archivage des documents sous forme électronique, la loi n°227 du 8 septembre 2015 concernant le Code fiscal, le nouveau système de numérotation et de facturation, les lois sur la signature électronique (principalement la loi n°455 du 18 juillet 2001), l'horodatage et l'activité notariale électronique (la loi n°589 du 15 décembre 2004), garantissent les conditions nécessaires au transfert dans l'environnement de travail numérique des opérations commerciales et de comptabilité financière.

²⁸³⁵ Vasilache (D.), *op. cit.*, p. 82.

²⁸³⁶ Haim (P.), *op. cit.*, p. 535.

²⁸³⁷ Vasilache (D.), *op. cit.*, p. 8.

Tableau n°32. Proposition n°27

Il est nécessaire de prendre en compte certains critères, afin de réussir la dématérialisation de l'administration publique locale roumaine. En premier lieu, il faut que la Roumanie mette en place une stratégie nationale pour la dématérialisation afin d'identifier les freins rencontrés au niveau local. Ensuite, il est préférable de commencer à identifier les processus de dématérialisation et de trouver les solutions opérationnelles et de les appliquer au niveau de l'administration publique locale. Les solutions trouvées de certains traitements, tel que la numérisation des documents, peut s'avérer être une réelle opportunité pour le développement des collectivités locales. L'adoption d'une loi sur la dématérialisation de l'administration publique locale doit tenir compte d'une solution transversale qui privilégie plutôt un logiciel accessible aux habitants/usagers.

À présent, il convient de se pencher sur le concept de « smart city » ou de « ville intelligente », qui est un sujet très en vogue en Roumanie. Le développement des villes, qui s'appuie sur les TIC (Technologies de l'information et de la communication)²⁸³⁸, pour obtenir une gestion plus efficace, pousse aussi l'administration locale à se doter des moyens et infrastructures intelligentes. Ainsi, le paragraphe suivant abordera les clés d'une ville/métropole intelligente.

§4: Le « smart city »

Le concept de *smart city*, dénommé aussi « *digital city* », « *e-communities* », « *intelligent city* », « *telecit*y », « *wired city* », désigne une ville utilisant les technologies de l'information et de la communication pour améliorer la qualité des services urbains et la réduction de leur coût. Mais, en premier lieu, le *smart city* est une zone urbaine ; et toutes les zones urbaines sont créées par urbanisation et classées par morphologie urbaine en villes, cités, agglomérations ou banlieues.

La technologie des villes intelligentes permet aux représentants municipaux d'interagir directement avec les infrastructures communautaires et urbaines et de surveiller la ville et son évolution. La plupart des villes de Roumanie ont été projetées ou développées sous l'ère

²⁸³⁸ TIC (Technologies de l'information et de la communication) désigne les techniques de l'informatique, de l'audiovisuel, des multimédias, d'Internet et des télécommunications qui permettent aux utilisateurs de communiquer, d'accéder aux sources d'information, de stocker, de manipuler, de produire et de transmettre l'information sous différentes formes : texte, musique, son, image, vidéo et interface graphique interactive (IHM).

communiste, et elles sont aujourd'hui confrontées à de nombreuses contraintes. Elles devront faire de véritables révolutions technologiques et apporter des changements radicaux pour être considérées comme des villes européennes.

Selon une analyse de l'Association roumaine pour la ville intelligente et la mobilité [ARSCM (« *Asociația Română pentru Smart City și Mobilitate* » en roumain)]²⁸³⁹, la plupart des villes développées en Roumanie disposent de moins de 10 solutions intelligentes²⁸⁴⁰. Selon ARSCM (l'Association roumaine pour la ville intelligente et la mobilité), la ville de Alba Iulia a 96 applications, alors que Bucarest, Constanța et Brașov ont mis en œuvre moins de 10 projets. Les villes de Timișoara et de Cluj-Napoca sont les seules qui ont plus de 10 projets Smart City en cours ; ainsi, la ville de Timișoara a 19 projets et Cluj-Napoca a 11 projets. L'Association roumaine pour la ville intelligente et la mobilité²⁸⁴¹ annonce l'initiation des démarches institutionnelles concernant la création d'un groupe de travail, qui aura comme but principal, la création de Stratégie nationale pour une ville intelligente. En lançant ce groupe, la Roumanie peut devenir l'un des premiers pays de l'Union européenne à développer l'industrie des villes intelligentes et un centre régional bénéficiant d'une large reconnaissance et expertise. L'Association roumaine pour la ville intelligente et la mobilité a mis à la disposition du Gouvernement roumain des experts nationaux et internationaux pour les principaux domaines d'action du concept de ville intelligente (numérisation, transport, mobilité, énergie, environnement)²⁸⁴².

Le concept de smart city et sa mise en place privilégient la décentralisation territoriale menant à une baisse des dépenses des collectivités territoriales. Le concept de smart city encourage aussi la désintermédiation des services. Par exemple, dans le cas de la mobilité, les usagers vont mélanger plusieurs offres comme les transports en commun, le covoiturage et le transport à la demande. Il s'agit aussi de la désintermédiation des transactions et donc du

²⁸³⁹ L'Association roumaine pour la ville intelligente et la mobilité (*Asociația Română pentru Smart City și Mobilitate*) est l'autorité des villes intelligentes en Roumanie, dont l'objectif principal est le développement des communautés créatives et intelligentes du pays. L'ARSCM est une organisation active qui réunit l'élite des professionnels et des experts de chaque région représentant le « *Smart City* », créant ainsi le premier groupe de professionnels de cette industrie.

²⁸⁴⁰ <http://româniansmartcity.ro/>

²⁸⁴¹ Créée en 2016, l'Association roumaine pour les villes intelligentes (ONG), est la principale autorité de l'industrie des villes intelligentes en Roumanie. Elle regroupe des experts et des professionnels intéressés à ce domaine, ainsi que plus de 200 partenaires nationaux et internationaux. Son objectif est de développer les communautés créatives et intelligentes en Roumanie. L'association est membre de l'Organisation mondiale des villes intelligentes, mais également de divers comités consultatifs, organisations et groupes de travail. Les institutions publiques roumaines peuvent adhérer gratuitement à l'association pour bénéficier de l'expertise et des sources de celle-là, mais un particulier paie une somme de 900 euros par an pour ce faire. Source <https://romaniansmartcity.ro/arscm-smart-city/>

²⁸⁴² <http://Româniansmartcity.ro/>, consulté le 20 août 2020.

développement de l'utilisation des blockchains ²⁸⁴³. On affirme avec confiance que les collectivités territoriales, agents de confiance des citoyens, pourraient mettre en place un système efficace pour offrir une blockchain publique efficace.

La Décision du Gouvernement (HG) n°929 du 21 octobre 2014 a approuvé la Stratégie nationale de recherche, développement et innovation 2014-2020, qui contient dans la section 3 les solutions innovantes pour le secteur public. Ainsi, on découvre dans la Stratégie nationale de recherche que « *la recherche et l'innovation peuvent apporter des contributions importantes non seulement dans le secteur privé, mais aussi dans le secteur public, qui joue un rôle social et économique essentiel en tant que prestataire de services, employeur et régulateur* » ²⁸⁴⁴.

Les mégapoles européennes les plus importantes ou les centres économiques de l'Europe sont considérés comme le produit de l'histoire nationale de chaque Etat, dont la caractéristique est soit la concentration des pouvoirs au niveau des villes les plus importantes (les capitales en général), soit le degré de la décentralisation de ces pouvoirs. En 1950, 70% de la population de la Terre habitait au milieu rural, et en 2013 la moitié de la population du globe habite dans les villes.

En ce qui concerne les villes intelligentes, l'Union européenne a adopté pour la première fois, le 24 mai 2007, la Charte de Leipzig sur la ville européenne durable . Ainsi, dans la Charte, on découvre que la réalisation de la politique du développement urbain est « *une tâche de dimension européenne qui devra toutefois tenir compte des particularités locales, tout en respectant le principe de subsidiarité* » ²⁸⁴⁵.

En 2015, le Comité économique et social européen (CESE) ²⁸⁴⁶ a adopté le document fondamental d'une nouvelle stratégie de développement et de soutien des projets « *smart cities* », dénommé « les villes intelligentes comme moteur d'une nouvelle politique industrielle en Europe ». Pour contribuer à l'essor des villes intelligentes, le Comité économique et social européen (CESE) soutient les investissements avec les fonds existants, européens, nationaux et régionaux, et les possibilités offertes par le Fonds européen pour les

²⁸⁴³ La blockchain est une technologie de stockage et de transmission d'informations, transparente, sécurisée, et fonctionnant sans organe central de contrôle. Ainsi, il s'agit d'une base de données distribuée, dont les informations envoyées par les utilisateurs et les liens internes à la base, sont vérifiés et groupés à intervalles de temps réguliers en blocs, qui gèrent une liste d'enregistrements protégés contre la falsification ou la modification par les nœuds de stockage.

²⁸⁴⁴ Hotărârea nr. 929 din 21 octombrie 2014 privind aprobarea Strategiei naționale de cercetare, dezvoltare și inovare 2014-2020 (Décision du Gouvernement (HG) n°929 du 21 octobre 2014 concernant la Stratégie nationale de recherche, développement et innovation 2014-2020, p. 13.

²⁸⁴⁵ Charte de Leipzig sur la ville européenne durable de 2007, p. 2 : http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Charte_de_Leipzig_sur_la_ville_europeenne_durable_cle0c59e8.pdf.

²⁸⁴⁶ <https://www.eesc.europa.eu/fr>

investissements stratégiques (FEIS) ²⁸⁴⁷. Pour faciliter le processus d'investissements dans les villes intelligentes, l'UE a créé le Partenariat européen d'innovation pour la communication et les villes intelligentes ²⁸⁴⁸, qui envisage d'améliorer la qualité de la vie urbaine. Le processus par lequel une ville devient intelligente est continu ; ce qui explique pourquoi le processus doit être prémédité et initié ²⁸⁴⁹.

Tableau n°33. Proposition n°28

Pour qu'une ville devienne *smart*, elle doit faire des progrès et des changements administratifs, technologiques et sociaux. En ce qui concerne les aspects administratifs, la clé pour les villes intelligentes est le bon fonctionnement de leurs systèmes administratifs. Si l'aspect technique consiste dans des investissements dans les technologies, l'aspect social suppose que les citoyens ne sont plus vus comme des consommateurs, mais comme des partenaires des villes. Par ailleurs, une ville intelligente doit mieux surveiller l'état de ses infrastructures, ayant comme but l'optimisation de l'utilisation de ses ressources, la planification des activités de maintenance et la surveillance de l'état de sécurité de ses infrastructures informatiques, afin d'offrir aux citoyens des services de qualité.

²⁸⁴⁷ <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>

²⁸⁴⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-760_fr.htm

²⁸⁴⁹ *Mic ghid pentru orașele care vor să devină (și mai) inteligente (Petit guide pour les villes qui veulent devenir (plus) intelligentes*, p. 15 : <http://www.aapro.ro/doc/articole/2016-10-28/ghid-smart-cities-ro.pdf>.

Conclusion du Titre III

Notre conclusion s'appuie sur plusieurs points principaux liés au processus de la décentralisation territoriale, dont : l'importance de l'adoption du Code administratif roumain le 5 juillet 2019 ; l'importance de limiter le droit du Gouvernement à engager sa responsabilité et la pratique des Ordonnances d'urgence du Gouvernement (OUG) ; l'importance de l'adoption de lois solides, claires et stables ; l'importance pour les organes de contrôle financier de conseiller, de guider et de prévenir les irrégularités ; l'importance de renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales ; l'importance de la création des régions ; l'importance des principes de subsidiarité et de proportionnalité ; ainsi que l'importance de la place de l'urbanisme dans la société roumaine.

Récemment, la Roumanie a adopté le Code administratif ²⁸⁵⁰ par l'Ordonnance d'urgence n°57 du 3 juillet 2019 ²⁸⁵¹, publié au Journal officiel n°0555 le 05 juillet 2019. Ce Code représente, selon les dispositions de l'article 17 de la loi n°24 du 27 mars 2000 sur les normes techniques normatives concernant l'élaboration et l'adoption d'actes normatifs, « *une activité réalisée pour la systématisation et la concentration de la législation, en vertu de laquelle les règlements dans un domaine particulier ou une branche du droit, subordonnée à des principes communs, sont rassemblés dans une structure unitaire portant le nom de code* » ²⁸⁵².

Dans la composition de ce code, nous trouvons 17 lois qui ont été adoptées, fusionnées et complétées les unes avec les autres. Par l'adoption et l'entrée en vigueur de ce Code administratif, la Roumanie fera des pas importants dans la consolidation de l'autonomie locale et de la décentralisation territoriale. Dans cet acte normatif, se retrouvent des parties distinctes sur l'administration publique locale, et dans le cadre de ces parties, il existe des

²⁸⁵⁰ Dans cette démarche, le législateur aurait pu s'inspirer du Code administratif annoté, paru en 1930 et élaboré par Paul Negulescu, Romul Boilă et Gheorghe Alexianu.

²⁸⁵¹ Il est toutefois regrettable que le Code a été adopté par l'Ordonnance d'Urgence du Gouvernement (OUG). En effet, en tant qu'organe de décision, la Chambre des députés a adopté le projet du Code administratif le 9 juillet 2018. Mais, le président de la Roumanie, Klaus Iohannis, a adressé à la Cour constitutionnelle, le 31 juillet 2018, une plainte d'inconstitutionnalité concernant le Code administratif adopté le 9 juillet 2018 par la Chambre des députés. Le 6 novembre 2018, la loi concernant le Code administratif a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle et les causes, qui ont déterminé l'inconstitutionnalité, ont visé la procédure d'adoption. Toutefois, la Cour constitutionnelle a eu aussi des observations sur le fond qui, de notre point de vue, représentaient un véritable guide pour la finalisation du projet de Code administratif. Par l'adoption du Code administratif le 5 juillet 2019, après la reprise législative pour s'aligner sur les recommandations de la Cour Constitutionnelle, la Roumanie se situe parmi les rares Etats qui disposent d'un tel acte normatif (seules la Belgique, la Pologne et la Hongrie ont un Code administratif).

²⁸⁵² Mărinică (E.-C.), *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase (La promotion et la protection des droits de l'homme par des moyens litigieux)*, éd. I.R.D.O (Institutul Român pentru Drepturile Omului), 2011, p. 87.

titres distincts concernant les principes qui la gouvernent, les autorités qui la font fonctionner, et les biens publics et privés qui permettent d'assurer son existence et son développement. La réglementation concernant la décentralisation administrative, l'ancienne loi n°195 du 22 mai 2006, est développée dans une section particulière dans le Code administratif. De notre point de vue, le Code administratif représente, jusqu'à la modification de la Constitution pour la création des régions comme unités administratives territoriales, le fondement normatif efficient pour la modernisation et l'évolution de la vie des collectivités territoriales en Roumanie, et de l'administration publique en général.

Il faut donc souligner le progrès de la Roumanie dans le processus de la décentralisation territoriale par l'adoption du Code administratif, qui permet à l'administration publique roumaine de devenir plus moderne, plus proche des citoyens et plus efficace dans la résolution des problèmes quotidiens de la population.

Le seul obstacle contre les abus des autorités publiques est la Constitution roumaine, qui restreint l'espace d'action des autorités aux trois pouvoirs, par l'établissement d'un système de contrôle réciproque, en vue d'assurer l'équilibre dans l'exercice du pouvoir politique. Malheureusement, dans le domaine de la législation, le système ne fonctionne pas. Même si plusieurs actes normatifs en vigueur sont contestables du point de vue constitutionnel, procédural et sur le fond, certains auteurs considèrent que le contrôle de constitutionnalité fonctionne rarement ; et, lorsqu'il fonctionne, il a un caractère *a posteriori*, l'acte normatif étant déjà en vigueur et a produit ses effets ²⁸⁵³. Selon notre opinion, cette observation n'est pas juste, parce que l'activité de la Cour Constitutionnelle est très laborieuse.

Le Gouvernement représente l'organe central de l'administration publique ayant la compétence matérielle et territoriale ²⁸⁵⁴. Dans la perspective d'une révision constitutionnelle, il faudra penser à limiter le droit du Gouvernement à engager sa responsabilité et la pratique des Ordonnances d'urgence du Gouvernement (OUG). En outre, il faudra créer des mécanismes de contrôle de l'activité de l'exécutif, pour garantir la suprématie de la Constitution et des principes de l'Etat de droit ²⁸⁵⁵. La loi fondamentale doit réaliser l'équilibre dynamique et social, la stabilité et l'harmonie institutionnelles ainsi que la garantie efficiente des droits fondamentaux ; en somme, « *les exigences d'une réelle démocratie*

²⁸⁵³ Alexandru (I.), *Da ! Prioritară este adoptarea unui cod de procedură administrativă, nu a unui cod administrativ (Oui ! La priorité est l'adoption d'un Code de Procédure administrative et pas d'un Code administratif)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 17.

²⁸⁵⁴ Vedinaș (V.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 2009, p. 129.

²⁸⁵⁵ Andreescu (M.), *Aspecte ale constituționalismului contemporan în România (Des aspects du constitutionnalisme contemporain en Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 64.

constitutionnelle fondée sur les valeurs de l'Etat de droit, de l'équilibre institutionnel et social et de la proportionnalité »²⁸⁵⁶.

L'efficacité du contrôle exercé par les organes de contrôle financier local dépend des prérogatives constitutionnelles et législatives de celles-ci en rapport avec les prérogatives reconnues aux unités administratives territoriales. Comme on l'a montré, les unités administratives territoriales disposent du droit d'établir leur budget propre sur le fondement de la législation adoptée sur proposition du Gouvernement et du ministère des Finances publiques. Ainsi, il faut garder à l'esprit le fait que le rôle du Gouvernement n'est pas seulement d'identifier les règles et d'appliquer des sanctions, mais bien aussi de contribuer à l'amélioration de l'activité des autorités soumises au contrôle. Parmi les revendications de ces autorités soumises au contrôle, il convient de souligner que les organes de contrôle n'exercent pas les prérogatives de conseiller, de guidage et de prévention des irrégularités. Pour cette raison, actuellement, existe au Parlement roumain un projet de loi qui complète la compétence de la Cour des comptes en ajoutant la prérogative de donner des conseils, pour que l'activité des collectivités territoriales respecte les limites de la loi. On découvre qu'en Roumanie, et d'ailleurs dans d'autres pays, l'accent est mis sur la dimension répressive, donc sur la punition en ignorant la dimension préventive, qui est pourtant plus importante. On soutient la préoccupation du législateur roumain d'identifier les solutions pour harmoniser les deux composantes du contrôle.

Les ressources propres ne garantissent donc pas une véritable autonomie financière aux collectivités territoriales, et, pour ça l'autonomie financière des collectivités territoriales devrait améliorer l'effet, intitulé « retour sur investissement », qui permet à une collectivité de mesurer et de comparer le rendement d'un investissement. Ayant une visibilité sur le montant d'argent gagné ou perdu par rapport à la somme initialement investie dans un investissement, l'amélioration de l'autonomie financière des collectivités territoriales, par l'effet « retour sur investissement », facilite l'autofinancement des projets locaux dont bénéficie les citoyens. De plus, la Roumanie doit renforcer le droit de disposer de ressources suffisantes pour que les collectivités territoriales exercent leurs compétences, donc renforcer l'autonomie financière des collectivités territoriales, et éliminer les lois qui fixent des règles qui restreignent leurs ressources.

Les administrations locales se sont retrouvées seules à gérer les aspects financiers relatifs à la mise en place de leurs nouvelles compétences ; ce qui représente une erreur qui

²⁸⁵⁶ Andreescu (M.), *Stabilitate și reformă constituțională (Stabilité et réforme constitutionnelle)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 56.

doit être évitée. Si une compétence est décentralisée, « *le financement afférent à cette institution doit passer du budget central (budget ministériel), par transfert, au budget communal ou départemental ; une administration publique doit être équilibrée. La gestion budgétaire (en termes de dépenses et recettes), doit toujours être à la recherche de nouvelles réponses aux besoins de la communauté locale* »²⁸⁵⁷.

La péréquation financière et l'équilibrage des budgets locaux²⁸⁵⁸ sont toujours des questions non résolues en Roumanie²⁸⁵⁹.

Il faut préciser que les modifications législatives, fréquentes dans le domaine fiscal, ont nui au milieu des affaires.

Le régionalisme est vu comme un défi et une opportunité pour l'administration roumaine et la décentralisation peut se décliner en possibilités infinies, « *de telle sorte qu'il est possible de proposer une régionalisation originale adaptée à l'intégration européenne et qui resterait dans le cadre d'un Etat unitaire décentralisé. La région doit devenir une collectivité territoriale de premier ordre, elle doit bénéficier d'une certaine prééminence, lorsque c'est possible* »²⁸⁶⁰. L'Etat régionalisé répond au souci de rapprocher le citoyen de l'administration et de confier aux entités plus larges que les communes et les provinces le règlement des problèmes essentiellement économiques qui requièrent des solutions différenciées. Les collectivités régionales disposent d'une autonomie plus étendue et affirmée que celle des entités décentralisées. Les entités régionales sont, d'abord, dotées de véritables assemblées législatives, élues au suffrage universel et investies du pouvoir d'édicter des normes équivalant aux lois.

Une fois que les régions seront constitutionnellement créées et dotées de la personnalité juridique elles renforceront le processus de la décentralisation territoriale en Roumanie. Mais, les régions auront besoin d'un soutien financier, mais également en termes de renforcement des capacités d'appui à la construction du partenariat avec les acteurs locaux et le secteur privé ainsi que de réflexion sur le rôle du niveau régional dans le développement du pays.

²⁸⁵⁷ Klaus (W.-I.), *Pas cu pas (Pas à pas)*, éd. Curtea Veche, 2014, p. 183.

²⁸⁵⁸ Dans la pratique financière, on connaît trois méthodes de péréquation financière et d'équilibrage des budgets locaux : a) la méthode d'équilibrage interne des budgets locaux ; b) la méthode des quotas défalqués (« cote defalcate » en roumain) à partir des recettes budgétaires de l'État ; c) la méthode d'équilibrage des subventions. Mais, subventionner les collectivités locales pauvres par les riches avec la médiation de l'État paternaliste, qui sait mieux où et combien d'argent est nécessaire, « *ne fait que mentir sur les budgets locaux et perpétuer les déséquilibres économiques et sociaux. Certains départements reçoivent (des sommes défalqués de l'impôt sur le revenu et de la TVA) plus de 150% des montants perçus, tandis que d'autres en reçoivent environ 15%* » in Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016, p. 207.

²⁸⁵⁹ Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *op. cit.*, p. 207.

²⁸⁶⁰ Boulet (M.), *Les collectivités territoriales françaises dans le processus d'intégration européenne*, L'Harmattan, 2012, p. 340.

Les principes de subsidiarité et de proportionnalité établissent un équilibre entre les niveaux de compétence communautaire, nationale, régionale et locale, mais en premier lieu, ils conservent l'identité nationale de l'Etat roumain ²⁸⁶¹. Avec l'exercice du contrôle d'opportunité, concernant les tâches dont l'exécution est déléguée à l'administration publique locale, par les autorités hiérarchiques, est respectée la proportionnalité entre l'intervention de l'autorité de contrôle, et l'importance des intérêts qu'elle comprend la protéger. Le principe de proportionnalité est inscrit dans l'article 53 de la Constitution ²⁸⁶². La consécration du principe de proportionnalité dans l'article 53 de la loi fondamentale est insuffisante pour mettre en valeur la signification et l'importance de ce principe pour l'Etat de droit. Dans une éventuelle révision de la Constitution, il faudra rajouter à l'article 1 un nouveau paragraphe, qui prévoie que « *l'exercice du pouvoir étatique doit être proportionnel et non-discriminatoire* ». En conséquence, cet ajout sera une nouvelle obligation constitutionnelle pour toutes les autorités de l'Etat, d'exercer leur attributions, de sorte que les mesures adoptées soient inscrites dans les limites du pouvoir discrétionnaire reconnu par la loi. Par ailleurs, il apparaîtra la possibilité pour la Cour constitutionnelle de sanctionner par la voie du contrôle de constitutionnalité des lois et ordonnances, l'excès de pouvoir dans l'activité du Parlement et du Gouvernement, en utilisant comme critère le principe de proportionnalité ²⁸⁶³.

Dans le processus de décentralisation de la Roumanie, le transfert des compétences n'est pas correctement réalisé à cause d'une mauvaise compréhension du principe de subsidiarité ; c'est pour cela qu'on peut affirmer que par rapport aux collectivités territoriales de la France, par exemple, les collectivités territoriales roumaines sont peu développées aux niveaux financier et administratif. Chaque tentative en vue de recommencer le processus de décentralisation, sans bien définir préalablement dans la législation roumaine les principes de subsidiarité et de proportionnalité comme décisifs dans le transfert des compétences du niveau central au niveau local, est vouée à l'échec ²⁸⁶⁴.

De plus, la conscience du rôle et de la place de l'urbanisme dans la société est indispensable pour assurer le développement des collectivités territoriales ; à son tour, l'administration locale doit assurer la coordination de l'urbanisme ²⁸⁶⁵. Ainsi, le ministère du

²⁸⁶¹ Pușcaș (V.) et Ivan (A.-L.), *Regiune și regionalizare în Uniunea Europeană (Région et régionalisation dans l'Union européenne)*, éd. ICR, 2004, p. 47.

²⁸⁶² Vedinaș (V.), *op. cit.*, p. 416.

²⁸⁶³ Andreescu (M.), *op. cit.*, p. 65.

²⁸⁶⁴ Carp (R.), *op. cit.*, p. 121.

²⁸⁶⁵ Soare (C.), *Codificarea urbanismului în România. Contextul european. Reflecții privind necesitatea unor abordări interdisciplinare (La codification de l'urbanisme en Roumanie. Le contexte européen. Les réflexions concernant la nécessité des certains vue interdisciplinaires)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 103.

Développement régional et de l'administration publique a publié, le 13 mars 2018, le projet du Code de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et des constructions, et sa Note ²⁸⁶⁶ explicative de base ²⁸⁶⁷. Ainsi, le Code sera divisé en deux parties : la première, dénommée le Code de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, et la seconde, dénommée le Code des constructions ; les deux formeront un tout.

²⁸⁶⁶ Le gouvernement peut approuver une note explicative de base, qui construit des bases solides pour un programme ou en vue d'adopter une loi, en démontrant avec des arguments scientifiques sa nécessité.

²⁸⁶⁷ www.mdrap.ro/proiect-de-hg-pentru-aprobarea-tezelor-prealabile-ale-proiectului-codului-amenajarii-teritoriului--urbanismului-si-constructiilor

Conclusion de la Seconde Partie

La crise économique de 2008 et la crise sanitaire de 2020 ont érodé la solidarité européenne, nécessitant un nouvel équilibre, peut-être sous un nouveau mythe unificateur. La Commission européenne et le Parlement européen promeuvent « plus d'Europe » pour rapprocher les institutions des citoyens européens. Ces crises vont peut-être faire renaître l'Europe dans un espace européen démocratique, une Europe des citoyens, plus qu'une Europe des États ...

Le rapprochement du régime des institutions administratives sous l'influence des traités et des règlements de l'Union européenne, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que d'autres influences internationales, conduit à la création d'un véritable droit administratif européen, comme base commune pour les administrations des États européens.

Les principes sur la base desquels sont établies les règles d'activité des autorités publiques administratives sont influencés à la fois par le contexte socio-historique local et par l'évolution de l'environnement européen et international. L'autonomie locale et la décentralisation territoriale sont les principes les plus durables dans le temps de la vie d'un Etat, mais aussi des exigences modernes de l'Union européenne (surtout dans le processus d'adhésion) et des organisations internationales. De plus, l'autonomie locale et la décentralisation doivent être analysées en tant que composantes principales de la démocratie.

Le Code administratif roumain du 5 juillet 2019, quant à lui, prévoit une décentralisation plus accentuée de l'administration, et il contient des dispositions, selon lesquelles les institutions publiques devraient accorder plus d'attention à l'application des droits locaux.

Ainsi, grâce à l'adoption du Code administratif, l'administration publique roumaine doit devenir plus moderne, plus proche des citoyens et plus efficace dans la résolution des problèmes quotidiens de la population ; la Roumanie avait besoin d'un code administratif complet avec des dispositions claires, parce que les administrations publiques locales et les institutions publiques sont confrontées, ces dernières années, à des difficultés majeures dues à des « pratiques législatives » contestables.

Les solutions proposées dans la seconde partie de notre travail veulent clarifier des problèmes spécifiques, tels que les pratiques administratives roumaines incohérentes, en matière de gestion des propriétés publiques ou des différentes catégories d'agents publics, ou encore, l'importance de mettre en place un cadre législatif plus stable qui ne changerait pas à chaque fois que le Gouvernement change !

De plus, il est nécessaire, lorsqu'on exige la perfection des lois, de prendre en compte la nature humaine de leurs créateurs. La « mauvaise » législation rend, par exemple, les Associations pour le Développement Intercommunautaire (ADI) incapables d'être éligibles à un financement par des fonds européens pour la réalisation de grands projets d'infrastructure²⁸⁶⁸.

L'absence de lois solides, claires et stables, élaborées par le législateur roumain représente le frein majeur du processus de décentralisation territoriale, alors que cette dernière est la clé de voûte du développement des collectivités locales et de l'Etat dans son ensemble.

La dynamique du processus de la décentralisation territoriale en Roumanie doit donc être davantage juridique qu'économique, sociale ou intellectuelle.

Afin d'avoir une administration publique professionnelle, cohérente et efficace, il est nécessaire de créer des mécanismes et de mettre en place des garanties juridiques permettant le développement d'un service public de qualité.

Quant à l'informatisation de l'administration publique, elle est la meilleure réalisation de l'action administrative et une évolution bénéfique des relations entre l'administration et les administrés. L'informatisation de l'Administration publique représente, en effet, un nouveau mode de vie de qualité supérieure, qui implique l'utilisation de l'information dans tous les domaines de l'activité des collectivités locales, avec un impact économique et social majeur pour la société toute entière.

²⁸⁶⁸ Toutefois, le Parlement roumain a adopté, mercredi 10 juin 2020, la loi n°354 pour la décentralisation de l'accès aux fonds européens pour le développement régional. Ainsi, selon la nouvelle législation, les Agences de Développement Régional (ADR) deviennent des autorités de gestion du programme opérationnel régional. En d'autres termes, les fonds alloués aux huit régions de développement de la Roumanie ne seront plus gérés par le centre, comme c'était le cas jusqu'à présent, mais au niveau régional. Mais, cette loi fait actuellement (juillet 2020) l'objet d'une plainte en inconstitutionnalité devant la Cour Constitutionnelle de Roumanie.

Par ailleurs, si les processus de régionalisation et de décentralisation territoriale sont des processus longs, ils doivent accompagner la reconstruction économique et sociale du pays.

Pour atteindre ces objectifs, il serait nécessaire que toutes les forces politiques mettent en place, d'un commun accord, une réglementation adéquate favorable à ces principes et, ensuite, se conformer et respecter ces règlements. En tout cas, la législation concernant la régionalisation et la décentralisation doit être une législation organique²⁸⁶⁹, sans être remise en cause par la pratique des ordonnances du Gouvernement roumain.

Les processus de régionalisation et de décentralisation, appliqués à certains pays avec un système politique similaire à celui de la Roumanie, peuvent être une source de bonnes pratiques et solutions, pensées et appliquées dans un contexte local. Il appartient à la classe politique et aux leaders d'opinion de promouvoir une approche compétitive et non conflictuelle de ces deux processus. Il est, de plus, nécessaire que les zones limitrophes soient des zones de coopération intense entre les collectivités territoriales, évitant ainsi que les frontières administratives ne deviennent des frontières *infra-étatiques* interne.

Le politique doit toujours être ancré dans la réalité socio-économique d'un Etat²⁸⁷⁰.

Par exemple, du fait de la diminution de la population locale (à cause de l'exode des cerveaux vers l'Europe occidentale), les charges financières des communes augmentent et l'argent public est principalement dépensé dans la rémunération des agents publics, plus que dans les programmes d'investissement et de développement ; il apparaît donc nécessaire de

²⁸⁶⁹ Selon l'article 73 de la Constitution roumaine de 2003, le Parlement adopte des lois constitutionnelles, des lois organiques et des lois ordinaires. Si les lois constitutionnelles révisent la Constitution, la loi organique régleme, quant à elle, les domaines suivants : le système électoral ; l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité électorale permanente ; l'organisation, le fonctionnement et le financement des partis politiques ; le statut des députés et des sénateurs, la fixation de leurs indemnités et de leurs autres droits ; l'organisation et le déroulement du référendum ; l'organisation du Gouvernement et du Conseil suprême de la défense nationale ; le régime de l'état de mobilisation, partielle ou totale, des forces armées et de l'état de guerre ; l'état de siège et l'état d'urgence ; les infractions, les peines et le régime de leur exécution ; l'amnistie ou la grâce collective ; le statut des fonctionnaires publics ; le contentieux administratif ; l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, des tribunaux, du ministère public et de la Cour des comptes ; le régime juridique général de la propriété et de l'héritage ; l'organisation générale de l'éducation ; l'organisation de l'administration publique locale, du territoire, ainsi que le régime général concernant l'autonomie locale ; le régime général concernant les rapports de travail, les syndicats, les associations d'employeurs et la protection sociale ; le statut des minorités nationales en Roumanie ; le régime général des cultes ; les autres domaines pour lesquels la Constitution prévoit l'adoption de lois organiques.

²⁸⁷⁰ A cause de la mauvaise collecte de la TVA (35,5% de TVA non collectée), la Roumanie perd chaque année plus de 6 milliards d'euros parce que le ministère des Finances ne trouve pas de solutions adaptées pour y remédier.

réduire le nombre des communes par le regroupement de toutes les communes de moins de 1.500 habitants.

In fine, la proximité de l'électorat et la possibilité pour le politicien d'influencer directement la gestion des questions régionales pourraient améliorer l'image de la classe politique, réduisant les frustrations causées par la négligence des questions locales par le centre.

Conclusion générale

Le choix d'une décentralisation adaptée aux réalités roumaines

La stabilité des normes juridiques est une nécessité pour les sujets de droit, pour la sécurité et le bon fonctionnement des relations économiques et juridiques, ainsi que pour les principes de la suprématie de la loi et de la Constitution. Mais, il est aussi nécessaire d'adapter la norme juridique, le droit en général, aux phénomènes sociaux et économiques²⁸⁷¹. Pour qu'il soit viable, et pour qu'il représente un facteur de stabilité et de progrès, le droit, y compris dans sa dimension normative, doit s'adapter aux réalités sociales et aux fins pour lesquelles la norme juridique est adoptée, interprétée et appliquée²⁸⁷². Ainsi, en s'appuyant sur ce point de vue, la Roumanie a besoin actuellement d'un modèle de décentralisation adapté aux réalités socioculturelles du pays.

Les autorités de l'administration publique, par lesquels se réalise l'autonomie locale dans les communes et villes, sont les conseils locaux, communaux et les maires. Mais, l'évolution de l'autonomie locale aboutit à l'apparition de règles coutumières et de pratiques administratives reconnues par les instances judiciaires. Ces pratiques coutumières ont été implantées, au fil du temps, dans le comportement public de toutes les régions roumaines. L'essence de la décentralisation territoriale est représentée par le lien entre le peuple, les titulaires du pouvoir et leurs représentants, et elle doit correspondre, en premier lieu, à la situation sociale de la Roumanie. Mais les changements législatifs fréquents, qui ne correspondent pas à la réalité administrative locale, conduiront à l'impossibilité de l'administration publique locale de gérer les affaires locales²⁸⁷³.

La société roumaine doit contribuer au bon gouvernement de l'administration publique locale et doit surveiller le respect des droits et des libertés fondamentales. Mais, les dernières décennies ont vu naître une diminution de la confiance que la société civile accorde à l'Etat, et, même si l'administration publique bénéficie d'une appartenance à la sphère publique, elle n'est en réalité pas « *perçue comme un produit social, mais plutôt comme une expression de*

²⁸⁷¹ Andreescu (M.), *Stabilitate și reformă constituțională (Stabilité et réforme constitutionnelle)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 46.

²⁸⁷² Andreescu (M.), *op. cit.*, p. 47.

²⁸⁷³ Apostolache (M.-C.), *Impactul schimbărilor legislative și al necorelării reglementărilor interne cu cele europene asupra practicii administrației publice locale (L'impact de changements législatifs et de la non-concordance des réglementations internes avec celles européennes sur la pratique de l'administration publique locale)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 285.

la transcendance étatique »²⁸⁷⁴. La réforme de l'administration publique locale doit susciter l'intérêt de l'habitant dans une vision économique, politique et sociale. Le rapport habitant-Etat est fondamental, parce que l'Etat se définit par ses relations avec ses administrés et *vice-versa*. La quintessence de l'administration publique locale se trouve dans les habitants, et elle doit les comprendre et satisfaire leurs demandes. L'administration publique ne peut fonctionner sans les habitants. Le premier rôle de tout gouvernement est d'assurer un Etat de droit et de garantir la sécurité de ses citoyens. Le libéralisme fonde la démocratie sur le pouvoir d'autodétermination de l'individu qui peut être citoyen, seulement s'il est libre. L'article 23 de la Constitution roumaine traite de la liberté et la sûreté de la personne²⁸⁷⁵.

À travers ces différents exemples, il faut que la Roumanie choisisse une décentralisation adaptée aux réalités roumaines pour assurer à ses administrés une stabilité et continuité des services publics. Les collectivités territoriales sont incités à se recentrer sur leur propres compétences, d'entrer dans l'aire de la gestion et de la reconfiguration de leur politique de services publics.

Au centre de ces derniers, doivent se trouver l'habitant et son rôle. Ainsi, le premier défi sera de découvrir comment on peut réconcilier les habitants avec la politique. Aujourd'hui, il existe une forte perte de confiance des habitants envers les politiques, peu importe l'orientation du parti. Ces dernières années, les affaires de corruption se sont accumulées devant la justice, et il convient de définir et de mettre en place une réforme pour réconcilier les habitants avec la politique, en vue de réaliser une décentralisation territoriale avancée dans l'Etat roumain.

§1 : La décentralisation territoriale et la réconciliation des habitants avec la politique

Le chemin de la réconciliation des habitants avec leurs responsables politiques sera rapide si on met en place un processus de décentralisation territoriale efficace. La décentralisation permettrait, mieux et plus rapidement, de satisfaire les besoins collectifs des individus, et ce, de manière plus démocratique et participative. Du point de vue politique, la décentralisation territoriale relève de la démocratie, parce qu'elle donne la possibilité aux

²⁸⁷⁴ Popescu (L.-G.), *Comunicare în administrația publică (Communication dans l'administration publique)*, Economica, 2007, p. 13.

²⁸⁷⁵ Dănișor (D.-C.), *Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale (La liberté dans le piège. Des apories de justice constitutionnelle)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2014, n°1, p. 39.

habitants de participer à la gestion publique²⁸⁷⁶. Comme l'a écrit Alexis de Tocqueville, « *Les libertés locales sont le socle de la démocratie. Dès lors, sans institutions communales, une Nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de liberté. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles mettent ainsi la liberté à la portée du peuple* »²⁸⁷⁷.

Le « *local* » serait donc le niveau le plus pertinent d'une reconquête citoyenne, propice à réconcilier les habitants et la politique, sur fond de crise de la représentation. D'où l'idée de l'affranchissement des collectivités locales du pouvoir central. Ainsi, l'affranchissement, comme procédure juridique, donne la permission à l'Etat central de rendre la liberté, au moins financière et administrative, à ses collectivités locales.

L'autonomie (du grec *autos* et *nomos*) renvoie à la possibilité d'édicter soi-même sa propre norme. De ce point de vue, le renouveau de la démocratie locale est inséparable des flux et déplacements de légitimités entre le « *local* » et le « *national* ». Du fait de la décentralisation, le local a été « *(re)constitué socialement comme le niveau privilégié de la politisation ordinaire des citoyens, de l'efficacité, de la mise en cohérence de l'action publique et d'une socialité renouvelée* »²⁸⁷⁸.

Pour aboutir à une vraie décentralisation et une réconciliation des citoyens avec la politique en Roumanie, dans la première Constitution démocratique de 1991, après la chute du Nicolae Ceaușescu, se trouve le principe du pluralisme politique qui affirme, dans le §2 de l'article 8, que : « *Le pluralisme dans la société roumaine est une condition et une garantie de la démocratie constitutionnelle ... les partis politiques s'organisent dans les conditions fixées par les lois. Ils contribuent à la définition de la volonté des citoyens en respectant la souveraineté nationale, l'intégrité territoriale, l'ordre de droit et les principes de la démocratie* »²⁸⁷⁹. De plus, selon le §1 de l'article 2 de la Constitution roumaine, « *la souveraineté nationale appartient au peuple roumain qui l'exerce (...) par référendum* »²⁸⁸⁰. Il existe deux catégories de référendum : national et régional ou local. Le référendum régional

²⁸⁷⁶ Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. Tritonic, 2004, p. 99.

²⁸⁷⁷ Tocqueville (A.), *De la démocratie en Amérique*, éd. Pagnerre, 1848, tome 1, p. 94.

²⁸⁷⁸ Bonnard (M.), Les collectivités territoriales, La Documentation Française, 2009, p. 121.

²⁸⁷⁹ Chirleşan (D.), Administrație publică. Sisteme (Administration publique. Systèmes), éd. Universitatea « Alexandru Ioan Cuza », 2007, p. 476.

²⁸⁸⁰ Bajdechi (A.) et Sârbu (S.-M.), *Referendumul național inițiat de Președintele României, între conflict și mediere (Le référendum national initié par le Président de la Roumanie, entre conflit et médiation)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2017, n°1, p. 171.

ou local, organisé dans une sous-division territoriale de l'Etat, vise une question qui intéresse la collectivité territoriale ²⁸⁸¹.

Les autorités de l'administration publique mettent en place l'activité du pouvoir exécutif de l'Etat dans l'intérêt de celui-ci, des unités administratives territoriales et des personnes physiques et morales ²⁸⁸². Ainsi, le principe de la réconciliation des citoyens avec la politique, créent, de manière harmonieuse, au niveau des autorités locales, les conditions nécessaires pour administrer et gérer les tâches des collectivités territoriales. De plus, selon le principe de l'autonomie locale et de la décentralisation territoriale, les organes de l'administration publique locale et leurs citoyens réclament une autonomie locale plus large ²⁸⁸³. En plus du référendum, les citoyens peuvent participer directement à l'accomplissement des tâches publiques locales, grâce à la démocratie participative, prévue dans le Code administratif (et dans l'ancienne réglementation législative dans le §3 de l'article 3 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale). Cette disposition est en accord avec le §2 de l'article 3 de la Charte européenne de l'autonomie locale ²⁸⁸⁴.

La réconciliation des citoyens avec les décideurs politiques aboutira à l'accomplissement du contenu des lois par les deux parties. Il faut souligner qu'entre le pouvoir politique et la société civile, il existe une très forte interdépendance ²⁸⁸⁵.

Le principe de légalité se trouve dans le §5 de l'article 1^{er} de la loi fondamentale : « *en Roumanie, le respect de la Constitution, de sa suprématie et de ses lois est obligatoire* » ²⁸⁸⁶. La légalité suppose que les autorités publiques agissent conformément au droit, par lequel on comprend les réglementations nationales, le droit international et les principes généraux de droit ²⁸⁸⁷. Ainsi, le respect des lois, principe constitutionnel, vu comme un élément essentiel de l'Etat roumain, est une exigence pour la stabilité de l'ordre juridique et le bon déroulement de la vie sociale dans les collectivités territoriales ²⁸⁸⁸. Dans l'article 6 du Titre III du Code administratif du 5 juillet 2019 (anciens articles 47, §3 de l'article 48, §7 de l'article 115 et

²⁸⁸¹ Gilia (C.), *Referendumul - putere sau contraputere ? (Le référendum – pouvoir ou contrepuvoir ?)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, éd. Universul Juridic, p. 108.

²⁸⁸² Zaharia (T.-G.), *Drept administrativ (Droit administratif)*, éd. Junimea, 2002, p. 121.

²⁸⁸³ Zaharia (T.-G.), *op. cit.*, p. 172.

²⁸⁸⁴ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 51.

²⁸⁸⁵ Dvoracek (M.-V.), *Drept administrativ. Noțiuni introductive (Droit administratif. Notions introductives)*, éd. Fundatia « Chemarea », 1993, p. 16.

²⁸⁸⁶ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 43.

²⁸⁸⁷ Carp (R.), *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului European și Uniunii europene (Vers un droit administratif européen ? La bonne gouvernance selon les normes avec ou sans force contraignante du Conseil d'Europe et de l'Union européenne)*, Revista de drept public (Revue de droit public), éd. C.H. Beck, 2010, n°4, p. 4.

²⁸⁸⁸ Zaharia (T.-G.), *op. cit.*, p. 174.

lettre *a* de l'article 117 de la loi n°215 du 23 avril 2001 concernant l'administration publique locale ²⁸⁸⁹), se trouve le principe de légalité qui demande à chaque citoyen de respecter les dispositions générales de la loi : « *Les autorités et les institutions de l'administration publique, ainsi que leur personnel, ont l'obligation d'agir conformément aux dispositions légales en vigueur et aux traités et conventions internationaux auxquels la Roumanie est partie* ». Par la décentralisation, les citoyens sont directement impliqués dans la prise des décisions concernant la communauté, dont ils font partie, ainsi que dans le respect de la loi. Ainsi, ils identifient les priorités et les besoins d'une collectivité et apportent des solutions à ses problèmes ²⁸⁹⁰.

Chaque nouvelle loi représente le non-respect de l'ancienne loi, et le respect de la nouvelle loi est une obligation pour les citoyens, mais à condition que la nouvelle loi soit précise, claire et prévisible. Par conséquent, les lois, qui ne remplissent pas ces critères, sont soumises au contrôle de constitutionnalité, mais celles qui remplissent ces critères ne le sont pas ²⁸⁹¹.

Dans une démocratie libérale, le peuple est souverain seulement s'il respecte l'autonomie de l'individu et, pourquoi pas, s'il respecte l'autonomie locales des collectivités locales, parce que la souveraineté du peuple se manifeste par la force si les libertés et les droits fondamentaux de l'individu sont restreints ou supprimés, parce que : « *ce ne sont pas les droits fondamentaux des peuples, mais bien les droits fondamentaux des individus, qui définissent la structure fondamentale d'un Etat démocratique* » ²⁸⁹² et décentralisé.

Le principe constitutionnel, selon lequel les citoyens doivent être consultés pour la solution des problèmes locaux d'intérêt spécial, favorise la mise en place du référendum qui leur donne la possibilité d'exprimer leur opinion, par exemple en ce qui concerne la modification territoriale des unités administratives territoriales ²⁸⁹³. La consultation des citoyens concerne leur information et l'expression de leur point de vue dans le cadre des consultations, leur participation aux séances législatives nationales et locales, et au référendum ²⁸⁹⁴.

²⁸⁸⁹ Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), *op. cit.*, p. 139.

²⁸⁹⁰ Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul Juridic, 2012, p. 302.

²⁸⁹¹ Carp (R.), *Descentralizarea : cadrul normativ și limitele constituționale (La décentralisation : le cadre normatif et les limites constitutionnelles)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2014, n°2, p. 121.

²⁸⁹² Dănilor (D.-C.), *op. cit.*, p. 45.

²⁸⁹³ Chirleşan (D.), *op. cit.*, p. 464.

²⁸⁹⁴ Voican (M.), *Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes deosebit (Le principe de la consultation des citoyens dans la solution des problèmes d'intérêt particulier)*, éd. Universitaria, 2007, p. 166.

Dans la jurisprudence roumaine, la Cour constitutionnelle a montré, dans la décision n°736 du 24 juillet 2012, que le référendum est un instrument de la démocratie directe, par lequel les citoyens expriment leur opinion et adoptent une décision de façon directe ²⁸⁹⁵. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs voulu renforcer la décision de 2012 en affirmant dans la décision n°334 du 26 juin 2013 que : « *le référendum représente l'institution juridique fondamentale dans un Etat de droit* » ²⁸⁹⁶. Selon le §1 de l'article 2 de la Constitution, « *la souveraineté nationale appartient au peuple roumain, qui l'exerce par ses organes représentatifs et aussi par le référendum* ». Il faut souligner que la loi fondamentale ne vise que le référendum national, puisque le référendum local a été introduit par la loi n°69 du 26 novembre 1991, et ensuite règlementé par la loi n°215 du 23 avril 2001, abrogée par l'entrée en vigueur du Code administratif du 5 juillet 2019, dans lequel le référendum local est règlementé à l'article 144. Ainsi, le référendum local représente « *un processus de la démocratie semi-directe et un moyen d'accentuer l'autonomie locale à travers lequel les citoyens des unités administratives territoriales se prononcent directement sur les problèmes d'intérêt local, en adoptant des décisions obligatoires pour les autorités publiques locales, qui représentent les citoyens* » ²⁸⁹⁷.

Les problèmes, soumis au référendum local, sont établis par les conseils locaux ou départementaux, à la suite de la proposition du maire ou du président du conseil départemental ²⁸⁹⁸. Ainsi, par le référendum local, la société civile participe activement à la résolution des problèmes locaux ²⁸⁹⁹, et c'est probablement la meilleure initiative citoyenne pour aboutir à une administration publique performante et de qualité. Il faut souligner que ne peut pas faire l'objet d'un référendum local l'indépendance d'une partie du territoire de la Roumanie, parce que la Roumanie est un Etat unitaire et national, indivisible et souverain. La séparation territoriale des Etats européens n'entre pas dans la philosophie de la construction européenne. Une prise de position de la Commission de Venise indique d'ailleurs que le référendum ne peut porter que sur des questions conformes à la Constitution ²⁹⁰⁰.

Selon notre opinion, la société civile ne peut pas être exclue du processus d'administration et de gouvernance d'un Etat. En revanche, sa présence doit être renforcée

²⁸⁹⁵ Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentata si adnotata (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017, p. 51.

²⁸⁹⁶ Apostolache (M.-C.), *op. cit.*, p. 51.

²⁸⁹⁷ Coman-Kund (F.), *Considerații privind referendumul local în România (Considérations concernant le référendum local en Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2004, n°3, p. 44.

²⁸⁹⁸ Zaharia (T.-G.), *op. cit.*, p. 175.

²⁸⁹⁹ Preda (M.), *Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif)*, éd. Calistrat Hogas, 1995, p. 383.

²⁹⁰⁰ Vedinaș (V.), *Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif)*, éd. Universul Juridic, 1^{ère} édition, 2018, p. 324.

parce que, finalement, sa population représente les destinataires de l'action de l'administration. Cet aspect est insuffisamment compris en Roumanie, et l'Etat roumain doit répondre à cette nécessité, en ouvrant les prémisses nécessaires pour que la société civile soit plus impliquée. Nous recommanderons une transparence plus accentuée de l'activité des autorités publiques ainsi que l'accès de tous les intéressés aux réunions des organes délibérants, ou bien la transmission directe par l'intermédiaire d'Internet de ces réunions, pour que la société civile soit informée de l'activité des représentants qu'ils ont élus.

Il conviendra, ainsi, d'évoquer la nécessité d'un équilibre socioculturel des collectivités territoriales roumaines et de s'interroger sur comment on peut garantir cet équilibre dans un pays aussi diversifié. Il faut souligner l'importance de ce sujet en affirmant qu'en Roumanie, la question des ressources financières et de leur mobilisation est posée en premier lieu à partir de l'équilibre socioculturel des territoires.

§2 : L'équilibre socioculturel des collectivités territoriales

L'équilibre socioculturel concerne la similitude entre les structures sociales et la culture qui leur correspond. Les relations entre l'administration publique locale et les éléments du plan social et socioculturel mettent en exergue les fonctions et le rôle de l'administration publique locale ²⁹⁰¹.

Pour apprécier la réalité sociale, il faut prendre en considération les différences régionales. Chaque administration publique locale est le produit du milieu socio-culturel, et ils s'influencent réciproquement. L'évolution de l'administration publique dépend de l'évolution du milieu socio-culturel ²⁹⁰². Si on analyse l'organisation de l'administration publique du point de vue juridique, on observe les deux critères de construction du système de l'administration publique : territorial et fonctionnel. Le premier relève de l'espace où se réalise la compétence, et le second, de l'organisation de la compétence dans un domaine d'activité ²⁹⁰³. L'activité de direction dans l'administration publique doit être vue comme une activité créatrice, ayant un rôle intermédiaire entre le plan de la direction politique de l'Etat et le plan où se réalise les valeurs politiques, donc les décisions politiques.

L'autonomie locale et la décentralisation doivent assurer un haut degré de démocratie. Les deux principes sont influencés par la tradition, par l'histoire de la Roumanie, par le facteur géographique, les ressources économiques, l'aspect social, le degré de culture civique

²⁹⁰¹ Chirleşan (D.), *op. cit.*, p. 475.

²⁹⁰² Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), *op. cit.*, p. 26.

²⁹⁰³ Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), *op. cit.*, p. 97.

et politique, les réglementations nationales et internationales²⁹⁰⁴ et les coutumes régionales. Le Code administratif roumain en vigueur inclut des normes juridiques qui couvrent la problématique fondamentale des relations sociales concernant l'administration publique²⁹⁰⁵. L'article 4 de la loi fondamentale établit le fondement de l'Etat roumain, qui est l'unité du peuple, d'où l'interdiction de la division juridique du peuple. À la suite de la révision constitutionnelle de 2003, un nouveau fondement a été rajouté : la solidarité des citoyens²⁹⁰⁶.

En Roumanie, la diversité des groupes sociaux est principalement déterminée par des aspects d'ordres géographique et historique. Le respect de cette diversité aboutira à une administration de qualité, plus performante. Une société « multi-groupes » est une société pluraliste seulement s'il ne s'agit pas de groupes traditionalistes, ethniques, raciaux, linguistiques et religieux, et si elle se développe de façon naturelle, parce que les droits culturels revendiqués au nom du multiculturalisme mènent à une société fragmentée, et pas pluraliste. Ainsi, « *le multiculturalisme n'est pas compatible avec le pluralisme dans une société où la participation politique des citoyens est faible face à son identité ethnique, linguistique, religieuse, parce que, dans une telle société, les différences imposées au nom de l'identité culturelle séparent, sans être en mesure de conserver l'unité sociale* »²⁹⁰⁷. On trouve, dans l'article 8 de la loi fondamentale, le pluralisme comme une condition et une garantie de la démocratie constitutionnelle, mais cette idée est contredite par l'article 6 de la loi fondamentale, qui évoque le multiculturalisme. Ainsi, même si la législation promeut le multiculturalisme, en réalité, il s'agit d'un piège, parce qu'il détruit le pluralisme sans apporter aucun bénéfice à la communauté politique²⁹⁰⁸.

En ce qui concerne la solidarité des citoyens, comme notion juridique consacrée dans le §1 de l'article 4 de la loi fondamentale, elle impose les principes qui établissent les contributions des citoyens à la création des biens publics et les principes de la redistribution des bénéfices sociaux pour égaliser les chances. La participation est égale et le partage des bénéfices aussi, mais, par dérogation, au nom de la solidarité juridique entre les citoyens, certains contribuent plus et d'autres bénéficient plus²⁹⁰⁹.

²⁹⁰⁴ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 306.

²⁹⁰⁵ Bălan (E.), *Teze și antiteze privind proiectul Codului administrativ al României (Thèses et antithèses concernant le projet du Code administratif de la Roumanie)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 21.

²⁹⁰⁶ Dănișor (D.-C.), *Fundamentul statului și criteriile de nediscriminare (comentarii ale dispozițiilor art. 4 din Constituția României [Le fondement de l'Etat et les critères de non-discrimination (commentaires à l'article 4 de la Constitution de la Roumanie)]*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°1, p. 35.

²⁹⁰⁷ Dănișor (D.-C.), *Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale (La liberté dans le piège. Des apories de justice constitutionnelle)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2014, n°1, p. 33.

²⁹⁰⁸ Dănișor (D.-C.), *op. cit.*, p. 33.

²⁹⁰⁹ Dănișor (D.-C.), *op. cit.*, p. 48.

Selon l'article 4 de la Constitution roumaine, les fondements de l'Etat sont l'unité du peuple et la solidarité de ses citoyens. L'unité du peuple, consacrée par la Constitution roumaine, produit plusieurs conséquences juridiques, dont :

- l'interdiction de la division juridique du peuple. Elle suppose que le peuple est constitué, du point de vue juridique, par les citoyens, et toutes les autres notions de minorités nationale, sexuelle, ethnique, culturelle, ont seulement une valeur sociologique. Ainsi, chaque disposition légale qui utilise ces notions, pour parler des droits ou des régimes juridiques de ces groupes ou communautés, est inconstitutionnelle²⁹¹⁰ ;

- l'interdiction des droits collectifs. En Roumanie, le pouvoir législatif ne peut introduire des droits dits collectifs, si le titulaire de ces droits est un groupe ou si l'existence d'un droit dépend de ce groupe. Les personnes, appartenant aux minorités nationales, peuvent avoir des droits exercés de manière collective, mais pas des droits collectifs, parce que les droits exercés collectivement appartiennent à l'espace privé, tandis que l'espace public n'appartient qu'aux citoyens, quels que soient les critères qui distinguent les individus dans l'espace privé²⁹¹¹ ;

- l'unité du corps politique. La qualité de citoyen a comme but la suppression des différences entre les membres du corps politique. Ce sont les citoyens qui exercent la souveraineté, soit directement, soit par des représentants, et pas les groupes, selon la logique de la disposition constitutionnelle qui montre qu'aucun groupe ne peut exercer la souveraineté en son nom propre. Ce principe de l'unité politique a trois conséquences : l'interdiction de la constitution d'une identité politique distincte à l'intérieur de l'espace public, fondée sur l'identité sociale, culturelle, ethnique, de l'espace privé, l'interdiction des différentes catégories en matière des droits politiques et l'unité de la représentation²⁹¹² ;

- l'unité de la représentation. En ce qui concerne ce principe, il faut souligner que les parlementaires sont élus par le peuple, et ils représentent le peuple dans son intégralité. Ils restent, en principe, indépendants tant par rapport à l'électorat de la circonscription où ils sont élus, que par rapport à l'organisation politique qui leur a facilité l'élection. L'unité de la représentation du peuple suppose son indivisibilité, tout comme le peuple est indivisible²⁹¹³.

La décentralisation et l'équilibre socioculturel des collectivités territoriales sont des notions dont la concrétisation recèle une multitude de formes liées à la diversité des contextes

²⁹¹⁰ Dănisor (D.-C.), *Fundamentul statului și criteriile de nediscriminare (comentarii ale dispozițiilor art. 4 din Constituția României)* [Le fondement de l'Etat et les critères de non-discrimination (commentaires à l'article 4 de la Constitution de la Roumanie)], *Revista de drept public (Revue de droit public)*, 2008, n°1, p. 41.

²⁹¹¹ Dănisor (D.-C.), *op. cit.*, p. 44.

²⁹¹² Dănisor (D.-C.), *op. cit.*, p. 44.

²⁹¹³ Dănisor (D.-C.), *op. cit.*, p. 45.

et des spécificités socioculturelles. Par ailleurs, la décentralisation, vue comme l'équilibre socioculturel des collectivités territoriales, interroge la question des orientations politiques et des modalités d'exercice du pouvoir de celles-ci, liées au développement des territoires. On considère que la décentralisation c'est la meilleure façon de réaliser une véritable unité des citoyens et de transformer l'idée d'unité comme principe constitutionnel dans une réalité concrète.

§3 : La redéfinition et l'actualisation de la décentralisation territoriale

La décentralisation est le mécanisme qui, sous le contrôle de l'Etat, laisse aux collectivités territoriales le pouvoir de s'auto-administrer par la création de leurs propres autorités élues, sous réserve, toutefois, qu'elles détiennent les ressources nécessaires à la réalisation de leur autonomie locale. Le transfert des attributions, du centre vers le local, permet à l'Etat de décharger ses administrations centrales et déconcentrées et de confier les responsabilités au niveau le plus adapté. Le processus de la décentralisation territoriale permet à des représentants élus (conseil local, conseil départemental, conseil municipal) de gérer plus d'affaires administratives et donc d'adapter les politiques publiques au plus près de la population. L'un des principaux avantages de la décentralisation est de donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État ; ensuite, de faire élire leurs autorités par la population ainsi qu'assurer un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. Dans notre réflexion, on incite l'Etat à la décentralisation parce qu'en premier lieu, la décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité.

Dans la vision des auteurs contemporains, tout Etat est, par nécessité, décentralisé parce que la compétence normative ne peut plus être détenue par une seule autorité centrale. Avec cette nouvelle conception de l'Etat, peut naître une symbiose entre les systèmes territoriaux et « *une nouvelle approche conceptuelle et technique de la décentralisation, adaptée aux enjeux du XXI^e siècle* »²⁹¹⁴.

Dans le Code administratif roumain du 5 juillet 2019, la décentralisation est définie, au §25x de l'article 5 du Titre II, comme « *le transfert des attributions administratives et*

²⁹¹⁴ Chabrot (C.), *Pour une reformulation de la distinction Etat unitaire - Etat fédéral*, in Malikova (L.), Delaneuville (F.), Giba (M.) et Guérard (S.), *Metropolisation, regionalisation and rural intermunicipal cooperation. What impact on local, regional and national governments in Europe?/ Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale. Quel impact sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe ?*, Tome n°8, LGDJ et Institut Universitaire Varenne, Collection « Kultura », 2018, p. 491.

financières du niveau de l'administration publique centrale au niveau de l'administration publique des unités administratives territoriales, ensemble avec les ressources financières nécessaires à l'exercice de celles-ci ».

Dans notre réflexion, on se demande quels doivent être les fondements de la décentralisation pour qu'elle garantisse une autonomie locale efficace pour les collectivités territoriales ? Ainsi, si on analyse la décentralisation comme phénomène social, et pour répondre à notre question, la décentralisation représente le transfert de l'autorité et des responsabilités des fonctions publiques du niveau central vers le niveau local ²⁹¹⁵ et vers le secteur privé. Pour garantir l'autonomie locale, la démocratie et la décentralisation ont principalement en commun le critère des élections libres, transparentes et incontestables. La gestion locale des collectivités territoriales par les citoyens et les élus constitue une préparation à l'exercice de la démocratie dans l'Etat ²⁹¹⁶. La Roumanie connaît différents degrés de décentralisation, en fonction des demandes des collectivités territoriales et de l'Etat (surtout quand l'Etat ne s'intéresse qu'aux problèmes généraux et laisse à la charge des collectivités locales le reste) ²⁹¹⁷. En conséquence, la décentralisation territoriale est vue comme le principe qui reconnaît l'intérêt local comme distinct de l'intérêt national pour la démocratisation de l'administration publique, et pour offrir des services publics plus efficaces dans les unités administratives territoriales.

La décentralisation territoriale est un processus de longue durée. L'Etat roumain a toujours essayé de concentrer les décisions et de tout faire ; mais à force de tout faire, il n'a pas beaucoup fait. L'impuissance de l'Etat est visible, d'autant que la décentralisation est aujourd'hui, une notion constitutionnelle sans force, une forme sans fond. Mais, pourquoi alors que la décentralisation territoriale est, en Roumanie, consubstantielle à la création de l'Etat roumain ?

Cette incapacité de l'Etat peut se transformer en une bénédiction, et le processus de la décentralisation territoriale en un message, pour tous les citoyens roumains, si l'Etat décide de laisser et de remplacer « tout faire » par « faire ensemble », donc avec les collectivités territoriales. Le but du processus de la décentralisation territoriale est le bien-être des citoyens ; découvrir le degré de la décentralisation en Roumanie, c'est juste mesurer le bien-être des citoyens roumains.

²⁹¹⁵ Vedinaş (V.), *op. cit.*, p. 297.

²⁹¹⁶ Oroveanu (M.-T.), *Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif)*, éd. Cerma, 1998, p. 397.

²⁹¹⁷ Oroveanu (M.-T.), *op. cit.*, p. 398.

Par conséquent, la décentralisation territoriale est perfectible, mais ce processus doit tenir compte tant des héritages doctrinaux relatifs à la décentralisation territoriale en Roumanie que des tendances européennes et internationales que l'Etat roumain s'est engagé à réaliser, surtout depuis l'entrée de la Roumanie dans l'Union européenne. L'équilibre entre celles-ci pourrait ainsi apporter aux citoyens, bénéficiaires de la décentralisation, le bien-être, mais aussi conserver la paix dans l'espace roumain et réconcilie les citoyens avec le « Politique ». A cet égard, le rôle des collectivités locales, en Roumanie comme partout dans le Monde, dans la gestion de la Covid-19, ne peut qu'y inciter...

Bibliographie sélective

I. Traités et manuels

A. Introduction au droit et à la justice de Roumanie

1. Dogaru (I.), Teoria Generală a Dreptului (Théorie générale du droit), éd. Europa, Craiova, 1996.
2. Drăganu (T.), Introducere în teoria și practica statului de drept (L'introduction dans la théorie et la pratique de l'Etat de droit), éd. Dacia, 1992.
3. Iancu (G.), Drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale (Les droits, les libertés et les devoirs fondamentaux), éd. All Beck, 2003.
4. Motică (R.-I.) et Mihai (G.), Teoria generală a dreptului (Théorie générale du droit), éd. All Beck, 2001.
5. Popa (N.), Teoria generală a dreptului (Théorie générale du droit), éd. Tipografia Universității din București, 1992.
6. Popescu (S.), Teoria generală a dreptului (Théorie générale du droit), éd. Lumina Lex, 2000.

B. Droit constitutionnel roumain (Institutions et Science politique)

a. La période monarchique (1859-1947)

1. Gănescu (I.), Drept constituțional și administrativ (legea comunală rurală în mod dezvoltat) [Droit constitutionnel et administratif (la loi de la commune rurale de manière développée)], éd. Atelierele Grafice « Universala Iancu Ionescu », 1915.
2. Zotta (P.), Notiuni de drept constituțional, administrativ și legi speciale de poliție (Notions de droit constitutionnel, administratif et les lois spéciales de police), éd. Institutul de Arte Grafice « Universala », 1919.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

Aucune référence.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Constantinescu (M.), Muraru (I.), Vida (I.), Deleanu (I.), Iorgovan (A.) et Vasilescu (F.), Constituția României comentată și adnotată (La Constitution roumaine commentée et annotée), éd. Regia autonomă Monitorul oficial, 1992.

2. Constantinescu (M.), Muraru (I.), Iorgovan (A.) et Tanasescu (E.-S.), Constituția României revizuită (La Constitution roumaine révisée), éd. All Beck, 2004.
3. Dănișor (D.-C.), Drept Constituțional și Instituții Politice. Curs de bază (Droit constitutionnel et institutions politiques. Cours de base), éd. Editura Științifică, 2008.
4. Deleanu (I.), Justiția Constituțională (La justice constitutionnelle), éd. Lumina Lex, 1995.
5. Deleanu (I.), Instituții și proceduri constituționale (Institutions et procédures constitutionnelles), éd. C.-H. Beck, 2006.
6. Deleanu (I.), Tratat de drept constituțional (Traité de droit constitutionnel), éd. C.-H. Beck, 2006.
7. Drăganu (T.), Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar (Droit constitutionnel et institutions politiques, Traité élémentaire), éd. Lumina Lex, 1998.
8. Duculescu (V.), Călinoiu (C.) et Duculescu (G.), Constituția comentată și adnotată (La Constitution commentée et annotée), éd. Lumina Lex, 1997.
9. Duculescu (V.) et Duculescu (G.), Revizuirea Constituției : istoric, drept comparat, documente, opinii (La révision de la Constitution : histoire, droit comparé, documents, opinions), éd. Lumina Lex, 2002.
10. Goodin (E.), Manual de știință politică (Manuel de science politique), éd. Polirom, București, 2005.
11. Ionescu (C.), Constituția României, Legea de revizuire comentată și adnotată, cu dezbateri parlamentare (La Constitution de la Roumanie, Loi de révision commentée et annotée, avec débats parlementaires), éd. All Beck, 2003.
12. Ionescu (C.), Regimul politic in România (Le régime politique en Roumanie), éd. All Beck, 2002.
13. Ionescu (C.), Regimuri politice contemporane (Les régimes politiques contemporains), éd. All Beck, 2004.
14. Iorgovan (A.), Drept constituțional și instituții publice (Droit constitutionnel et institutions politiques), éd. Galeriile « J.-L. Calderon », 1994.
15. Iorgovan (A.), Odiseea elaborării Constituției (Odysée de l'élaboration de la Constitution), éd. Uniunii Vatra Românească, 1998.
16. Muraru (I.), Drept constituțional și Instituții politice (Droit constitutionnel et Institutions politiques), București, éd. Actami, 1998.
17. Muraru (I.) et Constantinescu (M.), Drept parlamentar (Droit parlementaire), éd. Actami, 1999.

18. Muraru (I.) et Tănăsescu (E.-S.), Drept constituțional și Instituții politice (Droit constitutionnel et Institutions politiques), éd. All Beck, 2006.

19. Muraru (I.), Constantinescu (M.), Tănăsescu (E.-S.), Enache (M.) et Iancu (G.), Interpretarea Constituției, Doctrină și practică (L'interprétation de la Constitution, Doctrine et pratique), éd. Lumina Lex, 2002.

20. Vasilescu (F.), Constituționalitate și constituționalism (Constitutionnalité et constitutionnalisme), éd. National, 1999.

C. Droit roumain des institutions administratives

a. La période monarchique (1859-1947)

1. Bildirescu (G.-D.), Elemente de drept public și administrativ (Eléments de droit public et administratif), éd. Tipografia Frații Benvenisti, 1885.

2. Comșa (D.-N.), Scieri în drept (Ecritures en droit), éd. Tip. Ziarului Curierul Judiciar, 1913.

3. Djuvara (M.), Teoria generală a dreptului (Théorie générale du droit), éd. Librăriei Socec&Co, 1930.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Firoiu (D.-V.), Marcu (L.), Istoria Dreptului Românesc (Histoire du droit roumain), vol. 2, Editura Academiei Republicii Socialiste România, București, 1984.

2. Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : activitatea, răspunderea, controlul, perfecționarea (Droit administratif et science de l'administration : l'activité, la responsabilité, le contrôle, l'amélioration), éd. Facultatea de drept din București, 1989.

3. Oroveanu (M.-T.), Elemente ale științei administrației de stat (Eléments de l'administration de l'Etat), éd. Științifică și enciclopedică, 1982.

4. Oroveanu (M.-T.), Introducere în știința administrației de stat (Introduction dans la science de l'administration d'Etat), éd. Enciclopedică Română, 1975.

5. Șesan (A.), Aspecte din istoria aparatului financiar din R.P.R (Aspects de l'appareil financier de la R.P.R), éd. Științifică, 1958.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Alexandru (I.), Administrație publică - Teorii, realități, perspective (L'administration publique - Les théories, les réalités, les perspectives), éd. Lumina Lex, București, 4^e éd., 2007.

2. Alexandru (I.), Tratat de administrație publică (Traité d'administration publique), éd. Universul Juridic, 2008.
3. Bălan (E.), Instituții administrative (Les institutions administratives), éd. C.-H. Beck, 2008.
4. Brezoianu (D.), Drept administrativ : organizația de stat în România (Droit administratif : l'organisation d'Etat en Roumanie), éd. Lucretius, 1998.
5. Calcan (G.), Administrația publică românească între secolele XIX-XX. Legi și reforme importante (L'administration publique roumaine entre les XIX^e-XX^e siècles. Lois et réformes importantes), éd. Universitară, 2009.
6. Chirleşan (D.), Administrație publică : sisteme (L'administration publique : systèmes), éd. Universității « Alexandru Ioan Cuza », 2007.
7. Dănișor (D.-C.), Ghițulescu (M.) et Osca (A.), Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi (L'évolution des institutions politiques de l'Etat roumain depuis 1859 jusqu'à aujourd'hui), sous la coordination de Damean (S.-L.), éd. Cetatea de scaun, 2014.
8. Gârleșteanu (G.), Organizarea generală a administrației (L'organisation générale de l'administration), éd. Universul Juridic, 2011.
9. Ghițulescu (M.), Organizarea administrativă a statului român modern 1859-1918 (L'organisation administrative de l'Etat roumain moderne 1859-1918), éd. Aius, 2011.
10. Guțan (M.), Istoria administrației publice locale în statul român modern (L'histoire de l'administration publique locale dans l'Etat roumain moderne), éd. All Beck, București, 2005.
11. Muraru (I.), Avocatul poporului - instituție de tip ombudsman (Avocat du peuple - l'institution du médiateur), éd. All Beck, 2004.
12. Vida (I.), Puterea executivă și administrația publică (Le pouvoir exécutif et l'administration publique), éd. Regia autonomă și Monitorul oficial, 1994.
13. Vrabie (G.) et Bălan (M.), Organizarea politico-etatică a României (L'organisation politico-étatique de la Roumanie), éd. Institutul european, 2004.

D. Droit roumain des collectivités locales

a. La période monarchique (1859-1947)

Aucune référence.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Anghel (I.), Apostol (G.-P.) et Bobocea (G.), Județele României socialiste (Les départements de la Roumanie socialiste), éd. Politică, 1972.

2. Vântu (I.-G.), Anghene (M.) et Străoanu (M.), Organele administrației de stat în Republica Socialistă România (Les organes de l'administration de l'Etat en République Socialiste Roumanie), éd. Academia Republicii Socialiste România, 1971.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Ceașan (I.), Regiune și regionalizare în Uniunea Europeană (Région et régionalisation dans l'Union européenne), éd. Institutul Cultural Român, Institutul de Studii Internaționale (Institut culturel roumain, Institut d'études internationales), 2004.

2. Kideckel (D.-A.), Colectivism și singurătate în satele românești (Collectivisme et solitude dans les villages roumains), éd. Polirom, 1993.

3. Manda (C.-C.), Dreptul colectivităților locale (Le droit des collectivités locales), éd. Universul Juridic, 2008.

4. Popa (E.), Autonomia locală în România (L'autonomie locale en Roumanie), éd. All Beck, 1999.

5. Talangă (C.), Geografie urbană (Géographie urbaine), éd. CREDIS, 2010.

E. Droit administratif et Droit du contentieux administratif roumains

a. La période monarchique (1859-1947)

1. Degré (A.), Materii de drept comercial, drept public, constituțional și administrativ (Matières de droit commercial, droit public, constitutionnel et administratif), éd. Editura tipografiei Gutenberg « Joseph Göbl », 1901.

2. Dissescu (C.-G.), Cursul de drept public roman, volumul II - Drept administrativ (Le cours de droit public roumain, volume II - Droit administratif), éd. Stabilimentul Grafic « I.-V. Socecu », 1891.

3. Gănescu (I.), Călăuză administrativă : noțiuni de drept constituțional, administrativ și penal, procedura penală și civilă, precum și diferite legi și regulamente administrative (Guide administratif : notions du droit constitutionnel, administratif et pénal, procédure pénale et civile, et les différents lois et règlements administratif), éd. Atelierele Grafice « Universala » Iancu Ionescu, 1915.

4. Goruneanu (R.-M.), Dreptul statului de a reveni asupra actelor ilegale de autoritate și alte câteva chestiuni de drept administrativ (Le droit de retour sur les actes illégaux de

l'autorité et quelques autres questions sur le droit administratif), éd. Tipografia Ziarului « Universul », 1934.

5. Gruia (I. -V.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de drept din București, 1934-1935.

6. Negulescu (P.), Drept administrativ (Studiul legilor administrative) [Droit administratif (L'étude des lois administratives)], éd. Facultatea de drept din București, 1913-1914.

7. Negulescu (P.), Drept administrativ (Studiul legilor administrative) [Droit administratif (L'étude des lois administratives)], éd. Facultatea de drept din București, 1915.

8. Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român. Volumul 1. Principiile generale (Traité de droit administratif roumain. Le 1^{er} volume. Les principes généraux), éd. Institutul de Arte Grafice « E. Marvan », 1934.

9. Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Tipografia Gutenberg « Joseph Gobl », Bucarest, 1903.

10. Negulescu (P.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Atelierele Grafice ale Fundației Culturale « Voievodul Mihai », 1930.

11. Onișor (V.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Tipografia S. Bornemisa, 1923.

12. Onișor (V.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Cartea Românească, 1930.

13. Pascu (I.), Curs elementar de drept administrativ român (Cours élémentaire de droit administratif roumain), éd. Socec & Comp., 1927.

14. Rărincescu (C.-G.), Contenciosul administrativ român (Le contentieux administratif roumain), éd. Universala Alcalay & Co, 1937.

15. Rărincescu (C.-G.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de drept din București, 1927.

16. Rudescu (C.) et Botez (C.), Codul administrativ : cuprinzând norme administrative cu modificările, completările și rectificările intervenite până la data de 01 iulie 1945, însoțite de comentarii utile (Le code administratif : y compris les normes administratives avec les modifications, les ajouts et les rectifications nécessaires jusqu'au 1^{er} juillet 1945, avec les commentaires utiles), éd. Imprimeriile « Independența », 1945.

17. Suliotis (C.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Typographia Jurnalului « Curierul României », 1881.

18. Ștefănescu (S.), Codice de legi financiare și noțiuni generale asupra dreptului administrativ (Collection des lois financières et notions générale sur le droit administratif), éd. Typographia Curții Regale, 1882.
19. Tarangul (E.-D.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. Tipografia Glasul « Bucovinei », Cernăuți, 1944.
20. Teodorescu (A.), Noțiuni de drept administrativ (Notions de droit administratif), éd. Tipografia « Eminescu », 1915.
21. Teodorescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Facultatea de drept din București, 1926.
22. Teodorescu (A.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. Institutul de Arte Grafice Eminescu S.A., vol. I, 2^{ème} éd., 1929.
23. Teodorescu (A.), Organizarea administrativă : partea a doua a cursului de drept administrativ (L'organisation administrative : la deuxième partie du cours de droit administratif), éd. St. Trofilesco, 1931.
24. Teodorescu (A.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), vol. II, éd. Institutul de Arte Grafice « Marvan », 1935.
25. Teodorescu (A.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de drept din București, 1947.
26. Văraru (M.), Tratat de drept administrativ român (Traité de droit administratif roumain), éd. Socec, 1928.
27. Văraru (M.), Manual de drept administrativ : în concordanță cu noua constituțiune, cu legea de unificare administrativă din 1925, etc. (Manuel de droit administratif : conformément à la nouvelle Constitution, à la loi de l'unification administrative de 1925, etc.), éd. Imprimeria Statului, 1926.
28. Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de drept din București, 1948.
29. Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ. Teoria funcțiunii publice (Cours de droit administratif. La théorie de la fonction publique), éd. Facultatea de drept din București, 1947.
30. Vermeulen (J.-H.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Societatea studenților in drept, Facultatea de drept din București, 1941.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Anghene (M.), Elemente de drept administrativ (Eléments de droit administratif), éd. Științifică, 1958.
2. Belle (P.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de drept din București, 1956 - 1956.
3. Drăganu (T.), Actele de drept administrativ (Les actes de droit administratif), éd. Științifică, 1959.
4. Dvoracek (M. -V.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de la science d'administration : notes de cours), éd. Facultatea de drept din București, 1981.
5. Gligă (I.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la République populaire roumaine), éd. Litografia Învățământului, 1957.
6. Gligă (I.) et Stoica (M.), Drept administrativ al R.P.R. (Droit administratif de la République populaire roumaine), éd. Stalin Litografia Învățământului, 1958.
7. Gilesu (V.) et Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et la science de l'administration), éd. Facultatea de drept din București, 1974-1983.
8. Ionescu (R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Didactică și Pedagogică, 1970.
9. Ionescu (R.), Curs de drept administrativ al R.P.R. (Cours de droit administratif de la République populaire roumaine), éd. Didactică și Pedagogică, 1960.
10. Iorgovan (A.), Drept administrativ și știința administrației : organizarea administrației de stat (Droit administratif et la science de l'administration : l'organisation de l'administration d'Etat), éd. Facultatea de drept din București, 1983.
11. Iovănaș (I.), Drept administrativ și elemente de știința administrației (Droit administratif et éléments de science de l'administration), éd. Didactică și Pedagogică, 1977.
12. Solymos (I.), Merlescu (I.) et Ionescu (R.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Facultatea de drept din București, 1951.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Alexandru (I.), Cărăușan (M.) et Bucur (S.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2009.
2. Bălan (E.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Fundației « România de Măine », 1999.

3. Bara (V.), Drept administrativ și instituții politico-administrative (Droit administratif et les institutions politico-administratives), éd. Transilvanică, 1998.
4. Brezoianu (D.), Drept administrativ : partea speciala (Droit administratif : la partie spéciale), éd. Universității Titu Maiorescu, 2002.
5. Brezoianu (D.), Drept administrativ roman (Droit administratif roumain), éd. All Beck, 2004.
6. Chiriac (L.), Drept administrativ : activitatea autoritatilor administrației publice (Droit administratif : l'activité des autorités de l'administration publique), éd. Hamangiu, 2011.
7. Ciobanu (A.-S.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2015.
8. Coman-Kund (F.) et Ciobanu (A.-F.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul juridic, 2008.
9. Corbeanu (I.), Drept administrativ : curs universitar (Droit administratif : cours universitaire), éd. Lumina Lex, 2010.
10. Corbeanu (I.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Lumina Lex, 2002.
11. Dragos (D.-C.), Legea contenciosului administrativ, Comentarii și explicații (La loi du contentieux administratif, Commentaires et explications), éd. All Beck, 2005.
12. Dragoș (D.-C.), Recursul administrativ și contenciosul administrativ : doctrină, jurisprudență și drept comparat (Le recours administratif et le contentieux administratif : doctrine, jurisprudence et droit comparé), éd. All Beck, 2001.
13. Dvoracek (M. -V.), Drept administrativ : noțiuni introductive (Droit administratif : notions introductives), éd. Fundației « Chemarea », 1993.
14. Fodor (E.-M.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Albastra, 2008.
15. Fodor (E.-M.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Argonaut, 2004.
16. Hotca (M.-A.), Regimul juridic al contravențiilor, Comentarii și explicații (Le régime juridique des contraventions, Commentaires et explications), éd. C.-H. Beck, 2008.
17. Iorgovan (A.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Atlas Lex, 1994.
18. Iorgovan (A.), Noua lege a contenciosului administrativ, Geneză și explicații (La nouvelle loi sur le contentieux administratif, Genèse et explications), éd. Roata, 2004.
19. Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ. Vol II : Forme de realizare a administrației publice (Traité de droit administratif. Vol II : Formes de réalisation de l'administration publique), éd. All Beck, 2005.
20. Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. All Beck, 2001.

21. Iorgovan (A.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), Tome I, éd. All. Beck, 4^e éd., 2005.
22. Iovănaș (I.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Servo-Sat, 1997.
23. Kund (F.-C.) et Ciobanu (A.-S.), Drept administrativ, Sinteze teoretice și exerciții practice pentru activitatea de seminar (Droit administratif, Synthèses théorique et exercices pratique pour l'activité du séminaire), éd. Universul Juridic, 2008.
24. Manda (C.-C.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Victor, 2000.
25. Manda (C.-C.), Drept administrativ : tratat elementar (Droit administratif : traité élémentaire), éd. Universul juridic, 2008.
26. Miulescu (N.), Curs de drept administrativ (Cours de droit administratif), éd. Universitaria Craiova, 2006.
27. Mrejeru (T.), Contenciosul administrativ, Doctrină. Jurisprudență (Le contentieux administratif, La doctrine. Jurisprudence), éd. All Beck, 2003.
28. Mrejeru (T.), Contencios administrativ : probleme de drept din practica judiciară (Contentieux administratif : questions juridiques de la pratique judiciaire), éd. Lumina Lex, 2004.
29. Nedelcu (I.-N.), Drept administrativ și elemente de știința administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de la science d'administration : notes de cours), éd. Universul Juridic, 2009.
14. Nedelcu (I.-N.), Drept Administrativ (Droit administratif), éd. Themis, 2002.
30. Nedelcu (I.-N.), Elemente de drept administrativ și știința administrației (Éléments de droit administratif et la science de l'administration), éd. Oltenia, 1994.
31. Negoită (A.), Contenciosul administrativ și elemente de drept administrativ (Le contentieux administratif et les éléments du droit administratif), éd. Lumina Lex, 1992.
32. Negoită (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Editura Sylvi, 1996.
33. Negoită (A.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et la science de l'administration), éd. Atlas Lex, 1993.
34. Nicola (I.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universității « Lucian Blaga » din Sibiu, 2007.
35. Orlov (G.-M.), Drept administrativ : note de curs (Droit administratif : notes de cours), éd. Facultatea de drept din București, 2000.
36. Orlov (G.-M.) et Belecciu (S.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Academia « Ștefan cel Mare » a MAI al Republicii Moldova, Catedra drept public, 2005.

37. Oroveanu (M.-T.), Tratat de drept administrativ (Traité de droit administratif), éd. Cerma, 1998.
38. Pavelescu (T.) et Moinescu (G.), Drept administrativ român (Droit administratif roumain), éd. Tritonic, 2004.
39. Petrescu (N.-R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Hamangiu, 2009.
40. Petrescu (N.-R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Accent, 2004.
41. Petrescu (N.-R.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Cordial Lex, 1996.
42. Podaru (O.), Drept administrativ : caiet de seminarii (Droit administratif : Cahier des séminaires), éd. Hamangiu, 2012.
43. Podaru (O.), Drept administrativ : practică judiciară comentată (Droit administratif : la pratique judiciaire commentée), éd. Hamangiu, 2010.
44. Podaru (O.), Drept administrativ și contravențional (Droit administratif et contraventionnel), éd. Sfera Juridică, 2014.
45. Popa (C.-D.), Drept administrativ și elemente ale științei administrației : note de curs (Droit administratif et éléments de la science d'administration : notes de cours), éd. Universitatea de Vest din Timișoara, 1995.
46. Popa (E.), Drept administrativ : curs (Droit administratif : cours), éd. Servo-Sat, 2000.
47. Popa (E.), Contenciosul administrativ obiectiv (Le contentieux administratif objectif), éd. Servo-Sat, 1999.
48. Popa (V.), Petrișor (P.) et Crăciunescu (D.A.), Drept administrativ și contenciosul administrativ (Droit administratif et le contentieux administratif), éd. Helicon, 1995.
49. Preda (M.), Drept administrativ - partea specială - Probleme ale administrației publice locale (Droit administratif - partie spéciale - Problèmes de l'administration publique locale), éd. Amiva, 1992.
50. Preda (M.), Curs de drept administrativ : partea specială : cu sinteze tematice (Cours de droit administratif : la partie spéciale avec synthèses thématiques), éd. Calistrat Hogas, 1995.
51. Preda (M.), Curs de drept administrativ : partea generală (cu sinteze tematice) [Cours de droit administratif : la partie générale (avec synthèses thématiques)], éd. Calistrat Hogas, 1995.
52. Preda (M.), Drept administrativ, Partea generală (Droit administratif, La partie générale), éd. Lumina Lex, 2000.
53. Preda (M.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Lumina Lex, 2000-2001.

54. Preda (M.), Drept administrativ : partea generală (Droit administratif : la partie générale), éd. Lumina Lex, 2006.
55. Prisăcaru (V.), Tratat de drept administrativ român : partea generală (Traité de droit administratif roumain : la partie générale), éd. Lumina Lex, 1993.
56. Prisăcaru (V.), Tratat de drept administrativ român : partea generală (Traité de droit administratif roumain : la partie générale), éd. ALL, 1996.
57. Şantai (I.), Drept administrativ și știința administrației (Droit administratif et la science de l'administration), éd. Risoprint, 2002.
58. Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.-H. Beck, vol. 1, 2014.
59. Tofan (D.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.-H. Beck, vol. 1 et 2, 2008-2009.
60. Tofan (D.-A.), Puterea discreționara și excesul de putere al autorităților publice (Le pouvoir discrétionnaire et excès de pouvoir des autorités publiques), éd. All Beck, 1999.
61. Trăilescu (A.), Drept administrativ. Tratat elementar (Droit administratif. Traité élémentaire), éd. C.-H. Beck, 2002.
62. Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.-H. Beck, 2010.
63. Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. C.-H. Beck, 2008.
64. Trăilescu (A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. All Beck, 2005.
65. Vasilescu (B.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul Juridic, 2011.
66. Vasile (A.), Prestarea serviciilor publice prin agenți privați (La prestation des services publics par les agents privés), éd : All Beck, 2005.
67. Vedinaș (V.), Drept administrativ : curs universitar (Droit Administratif : cours universitaire), éd. Universul Juridic, 2012.
68. Vedinaș (V.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Universul juridic, 10^e édition, 2017.
69. Vedinaș (V.), Tratat teoretic și practic de drept administrativ (Traité théorique et pratique de droit administratif), éd. Universul juridic, 1^{er} édition, 2018.
70. Vedinaș (V.), Drept administrativ (Droit Administratif), éd. Universul Juridic, 2009.
71. Viorescu (V.), Drept administrativ și administrație publică (Droit administratif et administration publique), éd. Universității « Ștefan cel Mare » din Suceava, 2006.
72. Zaharia (G.), Budeanu-Zaharia (O.), Budeanu (T.-I) et Chiuariu (T.-A.), Drept administrativ (Droit administratif), éd. Junimea, 2002.

F. Droit roumain de la fonction publique

a. La période monarchique (1859-1947)

1. Gusti (D.), Curs de etică (Cours d'éthique), éd. Universitatea București, 1931-1932.
2. Vermeulen (J.), Teoria funcțiunii publice (La théorie de la fonction publique), éd. Universitatea București – Facultatea de Drept, 1939.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

Aucune référence.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Clipa (C.), Drept administrativ : teoria funcției publice, vol. 1-2 (Droit administratif : la théorie de la fonction publique, vol.1-2), éd. Hamangiu, 2011.
2. Clipa (C.), Teoria funcției publice (La théorie de la fonction publique), éd. Hamangiu, 2011.
3. Clipa (C.), Teoria funcției publice. Noțiunea de funcție publică și categoria de funcționar public. Dreptul aplicabil. Răspunderea juridică a funcționarilor publici (La théorie de la fonction publique. La théorie de la fonction publique et la catégorie de fonctionnaire public. Le droit appliqué. La responsabilité juridique des fonctionnaires publics), éd. Hamangiu, 2013.
4. Postelnicu (R.-P), Statutul funcționarului public (Le statut du fonctionnaire public), éd. Universitara « Carol Davila », 2006.
5. Ștefănescu (I.-T), Tratat de dreptul muncii (Traité de droit du travail), éd. Wolters Kluwer România, 2007.
6. Ștefănescu (I.-T.), Modificările codului muncii - comentate (Les modifications du code du travail - commentaire), O.U.G. n°65/2005, éd. Lumina Lex, 2005.
7. Ștefănescu (I.-T.), Tratat de dreptul muncii (Traité de droit du travail), éd. Wolters Kluwer România, 2007.
8. Vedinaș (V.), Statutul funcționarilor publici - comentarii, legislație, doctrină și jurisprudență (Le statut des fonctionnaires publics - commentaires, législation, doctrine, jurisprudence), éd. Universul juridic, 2^e éd., 2016.
9. Vedinaș (V.) et Mirică (S.-C.), Statutul juridic al funcționarilor publici europeni (Le Statut juridique des fonctionnaires publics européens), Facultatea de drept, Universitatea București, 2011.
10. Vedinaș (V.), Statutul funcționarilor publici - legea 188/1999 (Le statut des fonctionnaires publics - loi n°188/1999), éd. Universul juridic, 2009.

G. Droit roumain administratif des biens

1. Bălan (E.), Dreptul Administrativ al Bunurilor (Droit administratif des biens), éd. C.-H. Beck, București, 2007.
2. Bălan (E.), Introducere în studiul domeniialității (L'introduction dans l'étude du domaine public), éd. All Beck, 2004.
3. Giurgiu (L.), Domeniul public. Repere juridice (Le domaine public. Repères juridiques), éd. Tehnica, 1997.

H. Droit français

a. Droit constitutionnel

1. Acquaviva (J.-C.), Droit constitutionnel et institutions politiques, Gualino éditeur, Collection « Mémentos LMD », 22^e éd., 2019.
2. Duverger (M.), Les Constitutions de la France, P.U.F., 2004.
3. Pactet (P.), Institutions politiques, Droit constitutionnel, 13^e éd., Masson, 1994.

b. Droit des institutions administratives

1. Auby (J.-B.), Organisation administrative du territoire, Sirey, 1985.
2. Auby (J.-M.) et Auby (J.-B.), Institutions administratives, Précis Dalloz, 7^e éd., 1996.
3. Becet (J.-M.), Les institutions administratives, Economica, 4^e éd., 1997.
4. Bellescize (de) (D.), Institutions administratives, Les cours du droit, 1996.
5. Chauvin (F.), Administration de l'Etat, Dalloz, 5^e éd., 1998.
6. Chevalier (J.), Science administrative, PUF, Thémis, 1996.
7. Colliard (C.-A.), Cours d'institutions administratives, Les Cours de droit, 1965-1966.
8. Debbasch (C.), Institutions administratives, LGDJ, 3^e éd., 1975.
9. Debbasch (C.), Institutions administratives et droit administratif, PUF, Collection Thémis droit public, tome 1, 5^e éd., 1998.
10. Delamarre (M.), L'administration et les institutions administratives, La Documentation française, Collection « Découverte de la vie publique », 2008.
11. Dolez (B.), Institutions politiques et administratives de la France, Litec, Collection « Cours de droit », 1997.
12. Dreyfus (F.) et Arcy (d') (F.), Les institutions politiques et administratives de la France, Economica, 5^e éd., 1997.

13. Dubois (J.-P.), Droit des institutions administratives, Eyrolles, 1992.
14. Faure (B.), Les institutions administratives, PUF, 2010.
15. Forges (de) (J.-M.), Institutions administratives, PUF, Collection Droit fondamental, 3^e éd., 1997.
16. Gohin (O.) et Sorbara (J.-G.), Institutions administratives, LGDJ, Collection « Manuels », 6^e éd., 2012.
17. Grandguillot (D.), Institutions politiques et administratives, France, Union européenne, Fac Universités, Collection « Mémentos », 2003.
18. Guéttier (C.), Institutions administratives, Dalloz, Collection « Cours », 6^e éd. 2013.
19. Jèze (G.), Principes généraux du droit administratif, Dalloz, tome III, 1926.
20. Maillard Desgèes du Loû (D.), Institutions administratives, PUF, Collection « Thémis », 2011.
21. Maillot (J.-M.), Institutions administratives, Hachette supérieur, 1^e éd., 2006.
22. Mazères (J.-A.), Aspects et tendances du système administratif français, cours imprimé de 4^e année de droit, Toulouse, 1972.
23. Kada (N.) et Oberdorff (H.), Les institutions administratives, Sirey, 9^e éd., 2019.
24. Pastorel (J.-P.), Institutions et structures administratives de la France, Gualino éditeur, Mémento, 2^e éd., 2000.
25. Puget (H.), Les institutions administratives étrangères, Dalloz, 1969.
26. Rassat (M.-L.), Lemoyne de Forges (J.-M.-P.), Institutions administratives et juridictionnelles, Ellipses, Collection « Cours magistral », 1^e éd., 2005.
27. Rigaud (J.) et Delcros (X.), Les institutions administratives françaises, tome 2, PFNSP et Dalloz, 1984 (tome 1) et 1986 (tome 2).
28. Sadran (P.), *Le système administratif français*, Montchrestien, Collection « Clefs », 2^e éd., 1997.
29. Serrand (P.), Manuel d'institutions administratives françaises, PUF, Collection « Droit fondamental », 4^e éd., 2012.
30. Schaegis (C.), Organisation et institutions administratives, Hachette, Collection « Crescendo », 1^e éd., 2000.
31. Vedel (G.), Cours d'institutions administratives, Les cours de droit, 1962.

c. Droit des collectivités locales

1. Auby (J.-B.), Auby (J.-F.) et Noguellou (R.), Droit des collectivités locales, PUF, Collection « Thémis droit public », 5^e éd., 2009.

2. Blanc (J.) et Rémond (B.), Les collectivités locales, éd. Presses de sciences po et Dalloz, 1994.
3. Blanc (J.) et Rémond (B.), Les collectivités locales, PNF et Dalloz, 3^e éd., 1995.
4. Bluteau (P.), Leçons de droit des collectivités territoriales, Ellipses, Collection « Leçons de droit », 1^e éd., 2009.
5. Bonnard (M.), Les collectivités territoriales en France, La Documentation française, Collection « Les notices », 4^e éd., 2009.
6. Bourdon (J.), Pontier (M.) et Ricci (J.-C.), Droit des collectivités territoriales, PUF, « Collection Thémis droit public », 2^e éd., 1998.
7. Bourjol (M.) et Bodard (S.), Droit et libertés des collectivités locales, Masson, 1984.
8. Chaminade (A.), Pratique des institutions locales, Litec, Collection « Collectivités territoriales », 2^e éd., 2005.
9. Dantonel-Cor (N.), Droit des collectivités territoriales, Lexifac Droit, 1^e éd., 2007.
10. Domenach (J.) et Dufresne (C.), Droit des collectivités locales et territoriales, PUG, 1^e éd., 2007.
11. Donier (V.), Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Collection « Les Mémentos », 1^e éd., 2014.
12. Douence (J.-C.) (sous la direction de), Encyclopédie des collectivités locales, Dalloz, 10 volumes.
13. Dreyfus (B.), Des collectivités locales et territoriales, SEFI, Collection « Vademecum », 2011.
14. Faure (B.), Droit des collectivités territoriales, Précis Dalloz, 5^e éd., 2018.
15. Ferstenbert (J.), Priet (F.) et Quilichini (P.), Droit des collectivités territoriales, Dalloz, Collection « Hypercours », 1^e éd., 2009.
16. Girardon (J.), Les collectivités territoriales, Ellipses, Collection « Mise au point », 4^e éd., 2018.
17. Gruber (A.), La décentralisation et les institutions administratives, Armand Colin, Collection U, 2^e éd., 1996.
18. Hardy (J.), Les collectivités locales, La Découverte, Collection « Repères », n°242, 1998.
19. Le Mestre (R.), Droit des collectivités territoriales, Gualino éditeur, 1^e éd., 2004.
20. Luchaire (F.) et Luchaire (Y.), Le droit de la décentralisation, PUF, Collection Thémis droit public, 2^e éd., 1989.

21. Montain-Domenach (J.) et Brémond (C.), Droit des collectivités territoriales, PUG, Collection « Droit en plus », 3^e éd., 2007.
22. Moreau (J.), Administration régionale, départementale et municipale, Dalloz, Collection « Mémentos », 14^e éd., 2004.
23. Rouvière (J.), Les collectivités locales, Delmas, 1988.
24. Touvet (L.), Ferstenbert (J.) et Cornet (C.), Les grands arrêts du droit de la décentralisation, Dalloz, Collection « Les grands arrêts », 2^e éd. 2001.
25. Turpin (D.), Droit de la décentralisation, Gualino éditeur, Collection Fac-Université, 2^e éd., 2000.
26. Verpeaux (M.), Droit des collectivités territoriales, PUF, Collection « Major », 2^e éd., 2008.
27. Verpeaux (M.) et Janicot (L.), Droit des collectivités territoriales, PUF, Collection « Major », 3^e éd., 2015.
28. Verpeaux (M.), Les collectivités territoriales en France, Dalloz, Collection « Connaissance du droit », 3^e éd., 2011.
29. Vital Durand (E.), Les collectivités territoriales en France, Hachette supérieur, Collection « Les Fondamentaux », 7^e éd., 2008.

d. Droit administratif et Droit du contentieux administratif

1. Chapus (R.), Droit administratif général, Tome 2, Montchrestien, 15^e éd., 2001.
2. Cormenin (de) (L.), Droit administratif, Tome 2, Pagnerre, 5^e éd., 1840.
3. Debbasch (C.) et Ricci (J.-C.), Contentieux administratif, Dalloz-Sirey, 8^e éd., 2001.
4. Laubadère (A.), Venezia (J.-C.) et Gaudement (Y.), Traité de droit administratif, LGDJ, 1998.
5. Lebreton (G.), Droit administratif général, Dalloz, 10^e éd., 2019.
6. Morand-Deville (J.), Droit administratif, éd. L.G.D.J., 16^e éd., 2019.
7. Peiser (G.), Contentieux administratif, Dalloz, 16^e éd., 2014.
8. Petit (J.) et Frier (P.-L.), Droit administratif, LGDJ, 13^e éd., 2019.
9. Rivero (J.) et Waline (J.), Droit administratif, Précis, Dalloz, 21^e éd., 2006.
10. Ricci (J.-C.), Droit administratif, Hachette, 7^e éd., 2019.
11. Knapp (B.), Précis de droit administratif, éd. Helbing&Lichtenhahn, 1980.

I. Droit comparé et droit local comparé (sources françaises et roumaines)

1. Alexandru (I.), Drept administrativ comparat (Droit administratif comparé), éd. Lumina Lex, 2003.
2. Alexandru (I.), Drept administrativ european (Droit administratif européen), éd. Universul Juridic, 2010.
3. Alexandru (I.) et Gorjan (I.), Drept administrativ european (Droit administratif européen), éd. Lumina Lex, 2005.
4. Alexandru (I.), Ivanoff (I.-V.) et Gilia (C.), Sisteme politico-administrative europene (Systèmes politico-administratifs européens), éd. Bibliotheca, 2007.
5. Blémont (P.), Institutions administratives européennes et françaises, Ellipses, Collection « Optimum », 1^e éd., 2005.
6. Borhardt (K.-D), L'ABC du droit de l'Union européenne, éd. Office des publications de l'Union européenne, 2010.
7. David (R.) et Spinosi (C.-J), Les grands systèmes de droit contemporains, 10^e éd., Précis, Dalloz, 1992.
8. David (R.), Jauffret-Spinosi (C.) et Goré (M.), Les grands systèmes de droit contemporain, Précis Dalloz, 12^e éd., 2013.
9. Fuerea (A.), Drept comunitar european. Partea generală (Le droit communautaire européen. Partie générale), éd. All Beck, 2003.
10. Fromont (M.), Grands systèmes de droit étrangers, Mémento Dalloz, 7^e éd., 2013.
11. Gévert (P.), Institutions françaises et européennes. Bilan et perspectives, Sirey, Collection « Intégral concours », 2003.
12. Harb (M.) et Atallah (S.), Local Governments and Public Goods: Assessing Decentralization Experiences in the Arab World (Gouvernements locaux et biens publics : évaluer les expériences de décentralisation dans le monde arabe), éd. LCPS (Lebanese Center for Policy Studies), 2014.
13. Laithier (Y.-M.), Droit comparé, Dalloz, Collection « Cours », 1^e éd., 2009.
14. Manda (C.-C), Nicu (A.-L) et Săraru (C.-S.), Drept administrativ european (Droit administratif européen), éd. Lumina Lex, 2005.
15. Manda (C.-C.), Controlul administrativ în spațiul juridic european : drept administrativ comparat (Le contrôle administratif dans l'espace juridique européen : droit administratif comparé), éd. Lumina Lex, 2005.
16. Manolache (O.), Drept comunitar (Droit communautaire), éd. All Beck, 2003.

17. Mărinica (E.-C.), Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase (La promotion et la protection des droits de l'homme par des moyens contentieux), éd. I.R.D.O (Institutul Român pentru Drepturile Omului), 2011.
18. Oteteleşanu (A.), Esquisse d'une théorie générale de la science du droit comparé, Sirey, 1940.
19. Rambaud (T.), Introduction au droit comparé, PUF, Quadrige, 2014.
20. Schwarze (J.), Droit administratif européen, éd. Bruylant, 1994.
21. Stănică (V.), Dezvoltare comunitară. Suport de curs (Développement communautaire. Support de cours), éd. Universitatea « Babeş - Bolyai », 2012.
22. Vântu (I.-G.), Dreptul public comparat (Le droit public comparé), éd. U.N.S.R. Secția centrală profesională, 1948.
23. Vântu (I.-G.), Drept public comparat. Drept constituțional internațional. Drept administrativ internațional (Droit public comparé. Droit constitutionnel international. Droit administratif international), éd. Facultatea de Drept, 1948.
24. Vo (D.), The economics of measuring fiscal decentralization, Fiscal decentralisation in Vietnam, China, and selected Asean nations (Les aspects économiques de la mesure de la décentralisation fiscale. La décentralisation fiscale au Vietnam, en Chine et dans certaines nations asiatiques), éd. The University of Western Australia, 2008.
25. Ziller (J.), Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des douze, Montchrestien, Collection Domat droit public, 2^e éd., 2000.

II. Monographies (Thèses et ouvrages spécialisés)

A. Droit constitutionnel roumain

a. La période monarchique (1859-1947)

Aucune référence.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

Aucune référence.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Dănișor (D.-C.), *Libertatea în capcană. Aporii ale justiției constituționale* (*La liberté dans le piège. Des apories de justice constitutionnelle*), éd. Universul Juridic, 2014.

2. Duculescu (V.) et Duculescu (G.), *Revizuirea Constituției : istoric, drept comparat, documente, opinii (La révision de la Constitution : histoire, droit comparé, documents, opinions)*, éd. Lumina Lex, 2002.

3. Mamina (I.), *Monarhia constituțională în România : 1866 - 1938 (La monarchie constitutionnelle en Roumanie : 1866 - 1938)*, éd. Enciclopedică, 2000.

4. Muraru (I.) et Iancu (G.), *Les Constitutions de la Roumanie*, éd. Regia Autonomă « Monitorul Oficial », 1995.

5. Sidor (D.), *Cum percepem puterea politică ? (Comment perçoit-on le pouvoir politique ?)*, éd. Virtuală, 2013.

B. Droit roumain des institutions administratives

b. La période monarchique (1859-1947)

1. Mândreanu (I.-S.), *Concesiunea asupra domeniului public. Natura lor juridică (La concession publique. La nature juridique)*, éd. Tipografia Remus Cioflec, 1943.

2. Sora (A.-F.), *Servir l'État roumain. Le corps préfectoral (1866-1940)*, éd. Universității din București, 2011.

3. Tarangul (E.-D.), *Teoria lui Duguit asupra raportului între drept și stat (La théorie de Duguit sur le rapport entre le droit et l'Etat)*, éd. Tipografia I. Wiegler, 1928.

c. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Negruți-Munteanu (E.), *Guvernul P. P. Carp și problema reformei administrative din anul 1912 (Le Gouvernement P. P. Carp et la réforme administrative de 1912)*, éd. Carpica, 1972.

d. La période contemporaine (1990-2020)

1. Alexandru (I.), *Criza administrației-teorii și realități (La crise de l'administration : théories et réalités)*, éd. All Beck, 2001.

2. Drăganu (T.), *Liberul acces la justiție (Le libre accès à la justice)*, éd. Lumina Lex, 2003.

3. Giurgiu (A.-D.), Baboi-Stroe (A.) et Luca (S.), *Corupția în administrația publică locală (La corruption dans l'administration publique locale)*, éd. FDSC, 2002.

4. Popescu-Criveanu (Ș.), Popescu-Criveanu (I.) et Petrescu (A.-M.), *Strategia de dezvoltare teritorială a României (La stratégie de développement territorial de la Roumanie)*, l'étude n°15, éd. Quattro Design, 2014.
5. Renert (C.) et Pop (D.), *Impactul serviciilor deconcentrate ale ministerelor asupra politicilor publice locale (L'impact des services déconcentrés du ministères sur les politiques publiques locales)*, éd. Fundația Soros România, 2007.
6. Sandu (A.-M.), *Carta europeană a democrației participative în procesele de planificare spațială (La Charte européenne de la démocratie participative liée aux processus d'aménagement du territoire)*, éd. Registrul Urbaniștilor din România, 2016.
7. Stănică (V.), *Politici administrativ-teritoriale în România modernă și contemporană (Politiques administrativo-territoriales en Roumanie moderne et contemporaine)*, éd. Accent, 2010.
8. Sorescu (A.), *Sisteme Electorale I (Systèmes électoraux I)*, éd. Asociația Pro Democrația, București, 2006.
9. Stancu (R.), *Norma juridică (La norme juridique)*, éd. Tempus, 2002.
10. Vasilache (D.), *Guvernarea electronică. O introducere (La gouvernance électronique. Une introduction)*, éd. Casa Cărții de Știință, 2008.
11. Petrescu (R.-N.), *Sur la nature juridique de la Cour des comptes de Roumanie*, éd. Universitatea Mihail Kogălniceanu, 2007.

C. Droit roumain des collectivités locales

a. La période monarchique (1859-1947)

Aucune référence.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Șesan (A.), *Aspecte din istoria aparatului financiar din R.P.R (Aspects de l'appareil financier de R.P.R)*, éd. Științifică, 1958.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Alexandru (D.), *Colectivitățile locale și rolul lor în spațiul administrativ european în contextul descentralizării administrative (Les collectivités locales et leur rôle dans l'espace administratif européen dans le contexte de décentralisation administrative)*, éd. Pro Universitaria, 2013.

2. Anghel (C.), *Strategia de dezvoltare a administrației publice locale (La stratégie de développement de l'administration publique locale)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006.
3. Apostolache (M.-C.), *Legea nr. 215/2001 a administrației publice locale comentată și adnotată (La loi n°215/2001 de l'administration publique locale commentée et annotée)*, éd. Universitara, 2017.
4. Apostolache (M.-C.), *Primarul în România și în Uniunea europeană (Le maire en Roumanie et dans l'Union européenne)*, éd. Universul juridic, 2012.
5. Băhnăreanu (C.) et Sarcinschi (A.), *Procesul de regionalizare a României și securitate națională (Le processus de régionalisation de la Roumanie et la sécurité nationale)*, éd. Universității Naționale de Apărare « Carol I », 2012.
6. Dumitrescu (C.) et Sărăcăcianu (H.-M.), *Centralizarea și descentralizarea în administrația publică (La centralisation et la décentralisation dans l'administration publique)*, éd. Sitech, 2011.
7. Gîrleșteanu (G.), *Principii fundamentale de organizare și funcționare a administrației publice din România (Principes fondamentaux d'organisation et de fonctionnement de l'administration publique en Roumanie)*, éd. Universitatea Craiova, 2008.
8. Ghencea (F.), *Descentralizarea și deconcentrarea administrativă - principii de organizare a administrației publice locale (La décentralisation et la déconcentration administrative - les principes d'organisation de l'administration locale)*, in Institutul de Științe Administrative Paul Negulescu, *Caietul Științific (Institut des sciences administratives Paul Negulescu, Cahier scientifique)*, n°6, 2004.
9. Gyorgy (F.-B.), Minea (E.-M.), Ghioltan (C.) et Stănică (V.), *Descentralizare. Dezvoltare urbană (Suport de curs) [Décentralisation. Développement urbain (Cours universitaires)]*, éd. Universitatea Babeș-Bolyai din Cluj-Napoca, 2012.
10. Gorea (B.), Nagy (O.-V.) et Toncean-Luieran (I.-R.), *Descentralizarea fiscală în România și Elveția (La décentralisation fiscale en Roumanie et en Suisse)*, éd. AMPER, 2016.
11. Jakab (A.-Z.) et Lehel (P.), *Procese și contexte social identitare la minoritățile din România (Des processus et contextes sociaux et identitaires dans les minorités de la Roumanie)*, éd. ISPMN Kriterion, 2009.
12. Klaus (W.-I.), *Pas cu pas (Pas à pas)*, éd. Curtea Veche, 2014.

13. Magheru (M.), *Descentralizarea sistemului de protecție socială în România (La décentralisation du système de protection sociale en Roumanie)*, éd. UNICEF- România, 2010.

14. Niculae (F.), *Modele de regionalizare în contextul intergrării europene (Les modèles de régionalisation dans le contexte d'intégration européenne)*, éd. Facultatea de drept din București, 2009.

15. Opriș (P.), *Nicolae Ceaușescu și « Neue Ostpolitik ». Problema reunificării familiilor germane în România (iunie 1973) (Nicolae Ceaușescu et le « Neue Ostpolitik ». Le problème de la reunification des familles des minorités allemandes en Roumanie (juin 1973)*, in *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX (Partis politiques et minorités nationales dans la Roumanie au XX^e siècle)*, éd. Universitatea Lucian Blaga, 2006.

16. Tișe (C.), *Administrație și politică în Regiunea autonomă maghiară : (1952-1968) (Administration et politique dans la Région autonome hongroise : 1952-1968)*, éd. Universitatea Oradea, 2014.

17. Trașcă (O.), *15 octombrie 1944 - Eșecul încercării Ungariei de a încheia armistițiul (15 octobre 1944 - L'échec d'essai de la Hongrie de conclure l'armistice)*, in *Sovietizarea Nord Vestului României 1944-1950 (La soviétisation du Nord-Ouest de la Roumanie entre 1944-1950)*, éd. Muzeul Satmarean, 1996.

18. Voican (M.), *Principiul consultării cetățenilor în soluționarea problemelor de interes deosebit (Le principe de la consultation des citoyens dans la solution des problèmes d'intérêt particulier)*, éd. Universitaria, 2007.

19. Vâlcov (D.-B) et Ionică (M.-G), *Management public. Administrația publică a județului Olt în perioada 1968-2012 (Management public. L'administration publique du département Olt entre 1968-2012)*, éd. Universitaria, 2011.

D. Droit administratif et Droit du contentieux administratif roumains

a. La période monarchique (1859-1947)

1. Botez (C.-M.), *Contenciosul obiectiv în dreptul administrativ, (Contentieux objectif en droit administratif, Teza de doctorat în drept public (Thèse, droit public)*, éd. Tipografia « Estetica », 1940.

2. Manițiu (O.), *Persoanele morale de drept administrativ : cu o privire istorică asupra vechilor legiuri românești (Personnes morales du droit administratif : avec une illustration historique de vieilles lois roumaines)*, éd. Institutul de Arte Grafice « Caragiale », 1929.

3. Silvian (A.-E.), *Regulamentul administrativ : teza pentru doctoratul în drept, științele politice și economice (Le règlement administratif: la thèse de doctorat en droit, science politiques et économiques)*, éd. Tipografia « Revista Geniului », 1934.

4. Toma (I.), *Cauza în drept administrativ (La cause en droit administratif)*, éd. Institutul de Arte Grafice « Marvan », 1940.

5. Vermeulen (J.), *Evoluția dreptului administrativ (L'évolution du droit administratif)*, éd. Institutul de Arte Grafice « Vremea », 1943.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Ceterchi (I.), *Democrația socialistă. Principiile și acțiunea politică (La démocratie socialiste. Les principes et l'action politique)*, éd. Editura politică, 1974.

2. Tudor (D.), *Actele de drept administrativ (Les actes de droit administratif)*, éd. Științifică, 1959.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Ardeleanu (M.), *Drept administrativ. Support de curs (Droit administratif. Support de cursus)*, éd. Universitatea din București, 2007.

2. Alexandru (I.) et Matei (L.), *Servicii publice, Abordare juridico-administrativă, Management, Marketing (Les services publics, Approches juridico-administrative, Management, Marketing)*, éd. Economică, București, 2000.

3. Mărinică (E.-C.), *Promovarea și protejarea drepturilor omului prin mijloace contencioase (La promotion et la protection des droits de l'homme par des moyens litigieux)*, éd. I.R.D.O (Institutul Român pentru Drepturile Omului), 2011,

4. Nicola (I.), *Managementul serviciilor publice locale (Le management des services publics locaux)*, éd. All Beck, 2003.

E. Droit roumain de la fonction publique

a. La période monarchique (1859-1947)

1. Alexianu (G.), *Statutul funcționarilor publici (Le statut des fonctionnaires publics)*, éd. Cultura națională București, 1926.

2. Dimiu (R.), *Lege pentru statutul funcționarilor publici (Loi pour le statut des fonctionnaires publics)*, éd. Curierul Judiciar, 1927.

3. Rudescu (C.) et Marchidan (G.), *Statutul funcționarilor publici și statutul salariaților comunali (Le statut des fonctionnaires publics et le statut des salariés communaux)*, éd. București, 1947.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Popescu (A.), *Statutele profesionale și disciplinare ale personalului muncitor (Les statuts professionnels et disciplinaires du personnel ouvrier)*, éd. Universitatea București – Facultatea de drept, 1986.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Alexe (I.), *Înalții funcționari publici (Hauts fonctionnaires publics)*, éd. Universul Juridic, 2014.

2. Mastacan (O.), *Răspunderea penală a funcționarului public (La responsabilité pénale de l'agent public)*, éd. Hamangiu, 2008.

3. Pârvu (S.), *Ghidul consilierului local (Le guide du conseiller local)*, éd. Asociația Pro Democrația, 2009.

4. Vedinaș (V.), *Deontologia vieții publice (La déontologie de la vie publique)*, UJ, 2007.

5. Vieriu (E.), *Răspunderea funcționarului public (La responsabilité du fonctionnaire public)*, in *Tendențe actuale în dreptul public. Abordare juridică și filozofică (Tendances actuelles en droit public. Approche juridique et philosophique)*, éd. Universitara, 2014.

F. Droit français

a. Droit administratif

1. Auby (J.-B.), *La notion de personne publique en droit administratif*, Thèse, Bordeaux, 1979.

2. Aubin (D.), Leloup (F.) et Schiffino (N.), *La reconfiguration de l'action publique*, L'Harmattan, 2012.

3. Barilari (A.), *La modernisation de l'administration*, LGDJ, Collection « Systèmes », 1994.

4. Biland (E.), *La fonction publique territoriale*, éd. La découverte, 2012.

5. Dupuy (F.) et Thoenig (J.-C.), *Réformer ou déformer ? La formation permanente des administrateurs locaux*, éd. Cujas, 1980.

6. Guérard (S.), *La notion de détachabilité en droit administratif français*, Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université Pantheon-Assas (Paris II), Droit-économie-Sciences sociales, 1997.
7. Linditch (F.), *Recherche sur la personnalité morale en droit administratif*, LGDJ, Collection « Bibliothèque de droit public », tome n°176, 1996.
8. Manesse (J.), *L'aménagement du territoire*, LGDJ, Collection « Systèmes », 1998.
9. Pacteau (B.), *Les juge de l'excès de pouvoir et les motifs de l'acte administratif*, LGDJ, 1977.

b. Droit des collectivités locales

1. Auby (J.-B.) et Faure (B.), *Les collectivités locales et le droit. Les mutations actuelles*, Dalloz, 2001.
2. Aubin (E.) et Roche (C.), *L'essentiel du nouveau droit de la décentralisation*, éd. Gualino EJA, 2006.
3. Alvergne (C.) et Musso (P.), *Les grands textes de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*, La Documentation française, 2003, réédition 2008.
4. Auboin (M.) et Moraud (J.-C.), *Administrer les territoires*, LGDJ, Collection « Politiques locales », 2006.
5. Aubry (F.-X.), *La décentralisation contre l'Etat (l'Etat semi-centralisé)*, LGDJ, 1992.
6. Auby (J.-B.), *La décentralisation et le droit*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2006.
7. Baguenard (J.), *La décentralisation*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n°1879, 7^e éd., 2004.
8. Bazoche (M.), *Département ou région ? Les réformes territoriales de Fénélon à Jacques Attali*, L'Harmattan, 2008.
9. Belloubet-Frier (N.), Claisse (A.) et Timsit (G.), *Les administrations qui changent*, PUF, 1996.
10. Bernot (J.), *La répartition des compétences*, LGDJ, Collection « Politiques locales », 1996.
11. Bodineau (P.) et Verpeaux (M.), *Histoire de la décentralisation*, éd. Presses Universitaires de France, Collection « Que sais-je ? », 1997.
12. Bœuf (J.-L.) et Mangnan (M.), *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La Documentation française, 2009.
13. Boulet (M.), *Les collectivités territoriales dans le processus d'intégration européenne*, Thèse, Droit public, Besançon, 2010, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2012.

14. Bourdin (A.), *La question locale*, PUF, Collection « La politique éclatée », 2000.
15. Brault (P.), *Le principe de subsidiarité*, La documentation française, 2005.
16. Briant (de) (V.), *L'action commune en droit des collectivités territoriales. Contribution à l'étude des compétences exercées en commun par l'Etat et les collectivités territoriales*, L'Harmattan, Collection « Logiques Juridiques », 2009.
17. Brisson (J.-F.) (sous la direction de), *Les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales*, L'Harmattan, Collection « Droit des collectivités territoriales », 2009.
18. Caillosse (J.), *Les « mises en scène » juridiques de la décentralisation. Sur la question du territoire en droit public français*, LGDJ, Collection « Série politique », 2009.
19. Casteigts (M.), *L'aménagement de l'espace*, LGDJ, Collection « Politiques locales », 1999.
20. Caudal (S.) et Robbe (J.-F.) (sous la direction de), *Les relations entre collectivités territoriales*, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2005.
21. Caudal (S.) et Sestier (J.-F.), *Les collectivités locales et l'entreprise. Décentralisation et développement local*, LGDJ, 2002.
22. Chicot (P.-Y.) (sous la direction de), *Décentralisation et proximité. Territorialisation et efficacité de l'action publique locale*, Dalloz, Collection « Thèmes et Commentaires », 2013.
23. Combeau (P.), *Les contrôles de l'état sur les collectivités territoriales aujourd'hui*, L'Harmattan, 2007.
24. Courtois (J.-P.), *Réforme des collectivités territoriales*, Sénat, Rapport, n°169, 16 décembre 2009.
25. Crozier (M.) et Trosa (M.), *La décentralisation, Réforme de l'Etat, Pouvoirs locaux*, 1988.
26. Deffontaines (J.-P.) et Prod'homme (J.-P.), *Territoires et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie*, éditions de l'aube, Collection « Monde en cours », 2001.
27. Degron (R.), *Vers un nouvel ordre territorial français en Europe*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2014.
28. Eisenmann (C.), *Centralisation et décentralisation, esquisse d'une théorie générale*, LGDJ, 1948.
29. Faure (A.), *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, L'Harmattan, 1997.

30. Fichet (J.-L.), *Les collectivités territoriales et le développement économique : vers une nouvelle étape ?*, Sénat, Rapport d'information, n°372, 20 février 2013.
31. Frinault (T.), *Le pouvoir territorialisé en France*, Presses universitaires de Rennes, Collection Didact, Sciences Politiques, 2012.
32. Gorge (A.-S.), *Le principe d'égalité entre les collectivités territoriales*, Dalloz, Collection « Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle », tome n°31, 2011.
33. Greffe (X.), *La décentralisation*, La Découverte, Collection « Repères », n°44, 1986.
34. Gsodam (C.), *Régions et collectivités locales à l'aune du Traité de Lisbonne*, éd. L'Harmattan, 2012.
35. Hulbert (F.), *Le pouvoir aux régions, la reconstruction géopolitique du territoire français*, éd. L'Harmattan, 2011.
36. Kada (N.), *De la réforme territoriale à la réforme de l'Etat*, PUG, Collection « CERDAP (Centre d'Etudes et de Recherche sur le Droit de l'Administration Publique) », 2011.
37. Luchaire (Y.), *Collectivités territoriales et gouvernance contractuelle*, L'Harmattan, Collection « Logiques juridiques », 2006.
38. Luchaire (Y.), *Les contrats des collectivités locales*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2006.
39. Mabilleau (A.), *Le système local en France*, Montchrestien, Collection « Clefs », 2^e éd., 1994.
40. Madiot (Y.) et Gousseau (J.-L.), *Collectivités locales et développement économique. Elus locaux, entreprises et territoires*, Imprimerie nationale, Collection « Action locale », Dexia éditions, 2002.
41. Meissel (R.), *Décentralisation et aménagement du territoire*, Le Monde, Collection Poche, 1995.
42. Mény (Y.), *Centralisation et décentralisation dans le débat politique (1945-1969)*, LGDJ, Collection « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », tome 51, 1974.
43. Mercier (M.-M.), *Rapport d'information. Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité*, Sénat, n°447, Session ordinaire de 1999-2000.
44. Michalon (T.), *La décentralisation, les régimes d'administration locale*, ADELS Syros, Collection « Décentralisation », tome X, 1988.
45. Mondou (C.) et Potteau (A.) (sous la direction de), *L'action extérieure des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Collection « Droit des collectivités territoriales », 2008.

46. Moreau (J.) et Darcy (G.), *La libre administration des collectivités locales. Réflexion sur la décentralisation*, Economica et PUAM, 1984.
47. Nayaud (Y.) (sous la direction de), *Collectivités territoriales. Responsabilités*, Lamy, 2013.
48. Némery (J.-C.), *Quelle administration territoriale pour le XXI^e siècle en France dans l'Union européenne*, L'Harmattan, Collection « Administration. Aménagement du Territoire », 2001.
49. Némery (J.-C.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2010.
50. Némery (J.-C.), *RGPP et réforme des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2012.
51. Nouveau (A.), *L'Union européenne et les collectivités locales*, éd. Université de La Rochelle, 2011.
52. Odilon-Barrot (H.-C.), *De la centralisation et de ses effets*, Dumineray, 1861.
53. Olsen (H.-B.), *Décentralisation et gouvernance locale, Module 1 : Définitions et concepts*, éd. Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), 2007.
54. Palard (J.), *Décentralisation et démocratie locale*, éd. La documentation française, 1993.
55. Pavia (M.-L.), *Les transferts de compétences aux collectivités territoriales : aujourd'hui et demain ?*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2010.
56. Peraldi (M.), *Ils ont volé la décentralisation ! Pamphlet argumenté pour que la décentralisation soit rendue aux citoyens !*, L'Harmattan, 2013.
57. Perrin (T.), *Culture et eurorégions*, éd. Editions de l'Université de Bruxelles, 2013.
58. Perrin (P.), *Regards sur la décentralisation*, Les éditions de la vie communale et départementale, 2007.
59. Pontier (J.-M.), *L'Etat et les collectivités locales. La répartition des compétences*, LGDJ, Collection « Bibliothèque de droit public », tome n°127, 1978.
60. Saugey (B.), *Administration territoriale et décentralisation*, Sénat, Avis, n°79, tome I, 25 novembre 2004.

G. Droit comparé et droit local comparé

1. Abdrakhmmanov (R.), *Local Self-Governemnt in the Republic of Tatarstan (Autonomie locale en République du Tatarstan)*, in *Local Government and Minority*

Empowerment in the CIS (Gouvernement local et autonomisation des minorités dans la CIS), éd. Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest, 2002.

2. Anderson (M.), *On the Art of Developing Partnerships (L'art de développer les partenariats)*, éd. Arbetslivinstitutet, The Swedish ESF Council, Stockholm, 2006.

3. Alen (A.), Beaufays (J.), Alcantara (G.), Delmartino (F.), Deschower (K.), Ergec (R.) et Tulkens (H.), *Le fédéralisme : approches politique, économique et juridique*, éd. de Boeck Université, 1994.

4. Allemand (R.), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les collectivités territoriales. Approches comparées*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2011.

5. Badie (B.), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Fayard, 1995.

6. Baldersheim (H.) et Rose (L.-E.), *Territorial choice of boundaries and borders*, Palgrave Macmillan, 2010.

7. Baldersheim (H.) et Wollmann (H.), *The comparative study of local government and politics: Overviews and synthesis*, Barbara Budrich Publishers, 2006.

8. Baldersheim (H.) et Wollmann (H.), *The comparative study of local government and politics*, éd. M. Stein and J. Trent editors, 2006.

9. Biela (J.), Hennl (A.) et Kaiser (A.), *Policy making in multilevel systems federalism, decentralisation and performance in the OECD countries*, éd. ECPR, 2013.

10. Bratu (D.-D) et Neacșu (D.), *Aspecte juridico-administrative ale autonomiei locale în Europa/Legal and administrative aspects of local autonomy in Europe (Aspects juridiques et administratifs de l'autonomie locale en Europe)*, éd. Universitară, 2013.

11. Carew-Reid (J.), *Strategies for sustainable development: A Handbook for their planning and implementation*, éd. Earthscan, 2009.

12. Chevalier (E.), *Bonne administration et Union européenne*, Bruylant, 2014.

13. Cherrier (E.) et Guérard (S.) (sous la direction de), *La régionalisation en Europe. Regards croisés*, Bruylant, Collection « Rencontres européennes », 2014.

14. Chong (T.) et Elies (S.), *An ASEAN Community for All: Exploring the scope for civil society engagement*, éd. Friedrich Ebert-Stiftung, 2011.

15. Colavitti (R.), *Le statut des collectivités infra-étatiques européennes entre Europe et sujet*, Thèse, Aix-Marseille, publié, Bruylant, 2015.

16. Conway (F.-J.), Desilets (B.), Epstein (P.), Pigeay (J.-H.), Frelick (G.) et Rosensweig (F.), *Intergovernmental Fiscal Relations in Central and Eastern Europe, a sourcebook and reference guide*, éd. IBRD/World Bank, Urban Institute, USAID, 2005.
17. Costa (J.), Greer (F.) et Greer (S.), *Federalism and decentralisation in european health and social care*, éd. Palgrave Macmillan, 2013.
18. Croisat (M.) et Quermonne (J.-L.), *L'Europe et le fédéralisme*, Montchrestien, Collection « Clefs », 1996.
19. Cygan (A.), *Regional Governance, Subsidiarity and Accountability within the EU's Multi-Level Policy (Gouvernance régionale, subsidiarité et responsabilité au sein de la politique à plusieurs niveaux de l'UE)*, éd. Kluwer Law International BV, n°1, 2013.
20. Dakolias (M.), *Court Records Assessment Manual*, éd. The World Bank, 2002.
21. De Mello (L.), *Europe*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis des 21^e siècles, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, Bruylant, 2011.
22. Delcamp (A.), *Les institutions locales en Europe*, PUF, Collection « Que sais-je ? », n°2559, 1990.
23. Delpérée (F.) et Dopagne (F.), *Le dialogue parlementaire Belgique-Europe*, Bruylant, 2010.
24. Denters (B.) et Rose (L. E.), *Comparing local governance. Trends and developments (Comparer la gouvernance locale. Tendances et développements)*, Palgrave Macmillan, 2005.
25. Dincă (D.-V.), *Sistemul administrativ românesc. Inspirație franceză și adaptare românească (Le système administratif roumain. Inspiration française et l'adaptation roumaine)*, Economica, 2012.
26. Drouet (M.) et Richet (X.), *Vers l'élargissement de l'Union Européenne à l'Europe du Sud Est*, Presses Universitaires de Rennes, Collection « Des sociétés », 2007.
27. Ebel (R.-D.) et Yilmaz (S.), *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview (Concept de décentralisation fiscale et aperçu global)*, éd. World Bank Institute, 2002.
28. Engel (C.) et Van Ginderachter (J.), *Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne*, Association d'études politiques transeuropéennes, 2008.
29. Evans (A.), *Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight Countries*, Draft Paper Prepared for the World Bank, unpublished, May 11, 2003.

30. Feinberg (N.), *La question des minorités à la conférence de la paix de 1919-1920 et l'action juive en faveur de la protection internationale des minorités*, éd. Librairie Arthur Rousseau, 1929.
31. Ford (J.), *Constitutional, Legal, and Regulatory Framework for Decentralization*, éd. The World Bank Institute, 1999.
32. Fougerouse (J.), *L'Etat régional, une nouvelle forme d'Etat ? Un exemple de recomposition territoriale en Europe et en France*, Bruylant, 2009.
33. Fournis (Y.), *Les régionalismes en Bretagne, La région et l'Etat (1950-2000)*, éd. Peter Lang, Collection « Régionalisme et Fédéralisme », 2006.
34. Galligan (D.-J) et Smilov (D.-M.), *Administrative Law in Central and Eastern Europe 1996-1998 (Droit administratif en Europe central et orientale)*, éd. Central European University Press Budapest, CEU Press, 1999.
35. Geis (M.-E.), Guérard (S.) et Volmerange (X.) (sous la direction de), *A threat to autonomy? Control and supervision of local and regional government activities/Les contrôles de l'action publique locale et régionale : une autonomie menacée ?*, LGDJ et Institut Universitaire Varenne, Collection « Kultura », 2018.
36. Granrut (du) (C.), *La citoyenneté européenne : une application du principe de subsidiarité*, LGDJ, 1997.
37. Guérard (S.) et Astrauskas (A.) (sous la direction de), *Local autonomy in the 21st Century. Between tradition and modernisation/L'autonomie locale au XXI^e siècle. Entre tradition et modernisation*, LGDJ et Institut Universitaire Varenne, Collection « Kultura », 2016.
38. Haim (P.), *Le Grand Livre de l'Economie PME. Vers l'organisation intelligente*, Gualino Lextenso éditions, 2014.
39. Hatry (H.-P.), *Performance Measurement. Getting Results (Mesure de la performance. Obtenir des résultats)*, éd. The Urban institute press, Washington D.-C., 1999.
40. Helm (D.) et Smith (S.), *The Assessment: decentralisation and the economics of local government*, Oxford Review of Economic Policy, vol.3, n°02, 1986.
41. Heraud (G.), *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses de l'Europe, 1968.
42. Heraud (G.), *L'Europe des ethnies*, Presses de l'Europe, 1974.
43. Hoorens (D.), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne - Organisation, compétences et finances*, Dexia Editions, 2008.
44. Jouen (M.), *La politique européenne de cohésion*, La Documentation française, 2011.

45. Kada (N.), *Les collectivités territoriales dans l'Union européenne. Vers une Europe décentralisée ?*, PUG, 2010.
46. Keating (M.) et McEwen (N.), *Devolution and Public Policy*, éd. Routledge, 2006.
47. Keating (M.), *Rescaling the European State, The Making of Territory and the Rise of Meso*, Oxford University Press, 2013.
48. Kerlin (J.), *From theory to practice: Lessons of postcommunist social policy reforms in Central Europe (De la théorie à la pratique : Leçons des réformes politique sociale postcomuniste en Europe Centrale)*, in *What can post-soviet states learn from the new democracies of Central Europe. Fighting poverty & reforming social security, (Qu'est-ce que peuvent apprendre les Etats post-sovietique de nouvelles démocraties de l'Europe Centrale. Lutte contre la pauvreté et réforme de la sécurité sociale)*, éd. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2005.
49. Kerlin (J.), *The Politics of decentralization and outcomes for social services in Poland (La politique de décentralisation et les résultats pour les services sociaux en Pologne)*, in *What can post-soviet states learn from the new democracies of Central Europe. Fighting poverty & reforming social security (Qu'est-ce que peuvent apprendre les Etats post-sovietique de nouvelles démocraties dans l'Europe Centrale. Lutte contre la pauvreté et réforme de la sécurité sociale)*, éd. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, 2005.
50. Kisriyev (E.), *Local Government and Minority Empowerment in the CIS, Home-grown solution: Dagestan Innovates to Address Ethnic Diversity*, in *Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative*, Budapest, 2002.
51. Labasse (J.), *Quelles régions pour l'Europe ? Un exposé pour comprendre, un essai pour réfléchir*, Flammarion, 1994.
52. Lauzon (N.) et Bossard (L.), *Partenariats et mobilisation des ressources nécessaires pour le Programme frontières de l'Union africaine*, éd. CSAO-OCDE, 2007.
53. Lazăr (R.-A.), *Legalitatea actului administrativ : drept românesc și drept comparat (La légalité de l'acte administratif : droit roumain et droit comparé)*, éd. All Beck, 2004.
54. Lebon (L.), *La territorialité de l'Union européenne. Approches de droit public*, Thèse, Bordeaux IV, 2013.
55. Leuprecht (P.), *L'Europe Unie et sa fédéralisation. Souveraineté, fédéralisme, subsidiarité. Regards croisés Canada-Europa*, éd. Sakkoulas Athènes, 2009.
56. Levrat (N.), *L'Europe et ses collectivités territoriales*, Pie-Peter Lang, 2005.

57. Levy-Waitz (P.), *Tiers lieux, un défi pour les territoires, Rapport 2018 - Mission coworking : faire ensemble pour mieux vivre ensemble*, éd. Fondation Travailler autrement, 2018.

58. Loughlin (J.), *Subnational Democracy in the European Union – Challenges and Opportunities*, Oxford University Press, 2001.

59. Loughlin (J.), Aja (E.), Bullmann (U.), Hendricks (F.), Lidström (A.) et Seiler (D.), *La démocratie régionale et locale dans l'Union européenne, Comité des régions, Office des publications officielles des Communautés européennes*, 1999.

60. Majerowicz (C.), *La décentralisation et la gouvernance locale, quelle contribution de la Coopération Technique Belge (TCB) ? Rapport d'étude*, éd. CTB-Société Anonyme de droit public à finalité sociale, 2006.

61. Malo (L.), *L'autonomie locale et Union européenne*, éd. Bruylant, 2010.

62. Malikova (L.), Delaneuville (F.), Giba (M.) et Guérard (S.) (sous la direction de), *Metropolisation, regionalisation and rural intermunicipal cooperation. What impact on local, regional and national governments in Europe?/Métropolisation, régionalisation et intercommunalité rurale. Quel impact sur les autorités locales, régionales et centrales en Europe ?*, Tome n°8, LGDJ et Institut Universitaire Varenne, Collection « Kultura », 2018.

63. Marcou (G.), *La régionalisation en Europe, Rapport Parlement européen*, éd. GRALE (Groupement de Recherches sur l'Administration Locale en Europe), 1999.

64. Marcou (G.) et Verebelyi (I.), *New trends in local government in Western and Eastern Europe (Nouvelles tendances dans les administrations locales en Europe occidentale et orientale)*, éd. International institute of administrative sciences, 1993.

65. Martinez-Vazquez (J.), *Relații fiscale între nivelurile administrației publice în România : provocări și opțiuni de reformă (Relations fiscales entre les niveaux d'administration publique en Roumanie: défis et options de réforme)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006.

66. Mebometa (N.), *L'intervention de la Banque mondiale et la reconfiguration institutionnelle au niveau local : analyse de huit projets de développement urbain au Sénégal (1972-2006)*, Thèse présentée comme exigence partielle du programme conjoint de doctorat en études urbaines INRS-UQAM, éd. Université de Québec à Montréal, 2010.

67. Milet (M.), *La démocratie en Europe. Trajectoires et enjeux*, Ellipses, Collection « Mondes contemporains », 2^e éd., 2013.

68. Monjal (P.-Y.), *Droit européen des collectivités locales*, LGDJ, Collection « Systèmes », 2010.
69. Mun (T.-S.), *New Challenges in Search of Solutions*, éd. ASEAN@50, 2017.
70. Norton (A.), *International handbook of local and regional government*, Edard Elgar, 1994.
71. Nze Bekale (L.), *La contribution de l'Union africaine à l'autonomisation des gouvernements locaux et autorités locales en Afrique au prisme de la Charte africaine des valeurs de la décentralisation*, NAP (Note d'analyse politique), n°57, éd. Thinking Africa, 2016.
72. Palne-Kovacs (I.), *The Legal and Regulatory Framework of Fiscal Decentralization in Hungary (Le cadre juridique et règlementaire de la décentralisation fiscale en Hongrie)*, éd. The World Bank, 1998.
73. Pike (A.), Rodrigues-Pose (A.) and Tomaney (J.), *Local and regional development (Développement local et régional)*, Routledge/Taylor and Francis Group, 2006.
74. Popescu (C.-L.), *Autonomia locală și integrarea europeană (L'autonomie locale et l'intégration européenne)*, éd. All Beck, București, 1999.
75. Puech (J.), *La Charte européenne de l'autonomie locale : la vérification d'une convergence entre l'évolution en Europe et en France*, Rapport, Sénat, n°CT 07-01, 2007.
76. Pușcaș (V.) et Ivan (A.-L.), *Regiune și regionalizare în Uniunea Europeană (Région et régionalisation dans l'Union européenne)*, éd. ICR, 2004.
77. Raccah (A.), *L'application directe du droit de l'Union européenne par les entités décentralisées*, éd. Florence, Département des sciences juridique, 2009.
78. Reymann (M.), *Rapport autorisant l'approbation de la Charte européenne de l'autonomie locale*, AN, Rapport, n°3130, 07 juin 2006.
79. Reynolds (A.), *The Architecture of Democracy, Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, Oxford Studies in Democratisation, éd. GW Library, 2002.
80. Saint-Ouen (F.), *L'avenir fédéraliste de l'Europe II. Du Traité de Maastricht à celui de Lisbonne*, éd. Bruylant, 2011.
81. Solis-Potvin (L.), *Les effets du droit de l'Union européenne sur les compétences des collectivités locales*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2013.
82. Talbot (D.), *La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays*, Développement durable et territoires, 2006, Dossier n°7, mis en ligne le 29 avril 2006.

83. Taiclet (B.), Berbach (M.-L) et Sow (M.), *Mali - Réussir la décentralisation financière*, éd. FMI, 2015.

84. Van Hülst (R.) et Van Monfort (A.) (eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe*, Springer, 2007.

85. Vandelli (L.) et Guérard (S.) (sous la direction de), *The impact of the economic crisis on local governments in Europe/L'impact de la crise économique sur les collectivités locales en Europe*, Tome n°4, LGDJ et Institut Universitaire Varenne, Collection « Kultura », 2017.

86. Vansersanden (G.), *L'Europe et les régions. Aspects juridiques*, éditions de l'Université libre de Bruxelles, 1997.

87. Wheare (K.-C.), *Federal government*, Oxford University Press, 1953.

88. Wilkins (R.) et Saunders (C.), *Les relations intergouvernementales en Australie*, éd. Forum des federations, 2001.

89. Zapata-Garesche (E.-D.), *Internationalisation des villes et coopération décentralisée entre l'Union européenne et l'Amérique latine*, éd. ministère des Affaires étrangères et européennes - DgCiD, 2008.

90. Ziller (J.), *Egalité et mérite, l'accès à la fonction publique dans les Etats de la Communauté Européenne*, éd. Bruylant, 1998.

III. Articles

A. Droit constitutionnel roumain

a. La période monarchique (1859-1947)

Aucune référence.

b. La Période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Banciu (A.), *Totalitarism și involuție constituțională în timpul regimului comunist din România (Totalitarisme et involution constitutionnelle sous le régime communiste en Roumanie)*, *Revista Română de Sociologie*, 1999, n°3/4, p. 397-413.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Alexandru (I.), *Reflecții privind evoluțiile contemporane ale democrației constituționale (Réflexions sur l'évolution contemporaine de la démocratie constitutionnelle)*, *Revista de Drept Public (Revue de droit public)*, 2006, n°3, p. 1-7.

2. Andreescu (M.), *Stabilitate și reformă constituțională (Stabilité et réforme constitutionnelle)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 46-59.
3. Andreescu (M.), *Aspecte ale constituționalismului contemporan în România (Des aspects du constitutionnalisme contemporain en Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 55-65.
4. Andreescu (M.) et Andreescu (C.), *Interferența dintre principiile constituționale ale egalității și proportionalității, semnificații juridice și implicații sociale (L'interférence entre les principes constitutionnels de l'égalité et de la proportionnalité, significations juridiques et implications sociales)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 35-52.
5. Bajdechi (A.) et Sârbu (S.-M.), *Referendumul național inițiat de Președintele României, între conflict și mediere (Le référendum national initié par le Président de la Roumanie, entre conflit et médiation)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°1, p. 170-184.
6. Carp (R.), *Limitele Constituției. Noi evoluții normative și mecanisme politice privind locul Guvernului în cadrul autorităților publice (Les limites de la Constitution. Nouveaux développements normatifs et les mécanismes politiques concernant la place du Gouvernement dans le cadre des autorités publiques)*, în *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene (Les réformes administratives et judiciaire dans le contexte d'intégration européenne)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2004, n°6, p. 65-81.
7. Cernea (E.), *Apariția principiului separației puterilor în dreptul românesc (L'apparition du principe de la séparation des pouvoirs en droit roumain)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 1999, n°1, p. 1-3.
8. Dănilor (D.-C.), *Fundamentul statului și criteriile de nediscriminare (comentarii ale dispozițiilor art. 4 din Constituția României [Le fondement de l'Etat et les critères de non-discrimination (commentaires à l'article 4 de la Constitution de la Roumanie)]*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°1, p. 35-48.
9. Duculescu (V.), *Impactul globalizării și privatizării asupra procesului de constituționalizare a dreptului (L'impact de la mondialisation et de la privatisation sur le processus de constitutionnalisation du droit)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°1, p. 1-12.
10. Duțu (M.), *Revizuirea Constituției : între tradiție, integrare, modernizare (La révision de la Constitution : entre tradition, intégration, modernisation)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°1, p. 33-40.

11. Enache (M.), *Constituția din 1991, o Constituție a puterii libertății (La Constitution de 1991, une Constitution avec pouvoir de la liberté)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°1, p. 15-18.
12. Gilia (C.), *Referendumul - putere sau contraputere ? (Le référendum - pouvoir ou contrepuvoir ?)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 106-115.
13. Iancu (G.), *Interpretarea dispozițiilor constituționale privind Curtea de Conturi (L'interprétation des dispositions constitutionnelles relatives à la Cour des comptes)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2002, n°2, p.64-85.
14. Molcuț (E.), *Despre separațiunea puterilor statului (A propos de la séparation des pouvoirs de l'Etat)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°3, p. 1-5.
15. Moțiu (E.-I.), *Autoritățile administrației centrale autonome în lumina Constituției și a legislației în vigoare (Les autorités de l'administration centrale autonome à la lumière de la Constitution et de la législation en vigueur)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°3, p. 73-89.
16. Oprican (M.), *Unele aspecte referitoare la caracterul « liber exprimat » al dreptului de vot (Certains aspects concernant le caractère « librement exprimé » du droit de vote)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 128-136.
17. Petrescu (N.), *Propuneri privind reglementarea constituțională a administrației publice locale (Propositions concernant la réglementation constitutionnelle de l'administration publique locale)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°1, p. 78-83.
18. Puie (O.), *Constituționalitatea unor jurisdicții speciale administrative reglementate prin acte normative speciale anterioare revizuirii constituționale din anul 2003 (La constitutionnalité de certaines juridictions spéciales administratives réglementées par des actes normatifs antérieurs à la révision constitutionnelle de 2003)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°1, p. 83-102.
19. Ureche (M.), *Constitutional and legal features of the ombudsman in Romania, in Statut de l'administration de la République de Moldavie. Les 20 ans d'indépendance*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative din Moldova (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives de Moldavie), 2012, n°5, p. 204-209.
20. Vedinaș (V.) et Ciochină (D.), *Priorități ale revizuirii Constituției din perspectiva reglementării administrației publice (Priorités de la révision de la Constitution dans la*

perspective de la réglementation de l'administration publique), Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°1, p. 64-68.

21. Vida (I.) et Vida (I.-C.), *Reflectarea cerințelor procedurale pentru garantarea calității legii în jurisprudența Curții Constituționale a României (La réflexion des exigences procédurales pour garantir la qualité du droit dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°4, p. 83-92.

B. Droit roumain des institutions administratives

a. La période monarchique (1859-1947)

Aucune référence.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

Aucune référence.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Alexe (I.), *Prefectul și subprefectul în viziunea propunerii legislative privind revizuirea Constituției României (Le préfet et le sous-préfet à l'aune de la proposition législative concernant la revision de la Constitution de la Roumanie)*, Cartea juridică, 2014, n°10, p. 586-589.

2. Alexandru (I.), *Administrația și puterea politică (L'administration et le pouvoir politique)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°2, p. 1-16.

3. Alexandru (I.), *Considerații privind modernizarea administrației (Considérations concernant la modernisation de l'administration)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2007, n°2, p. 32-38.

4. Alexandru (I.), *Unele considerații privind parteneriatul public privat (Quelques considérations concernant le partenariat public-privé)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2004, n°1, p. 27-35.

5. Androniceanu (A.) et Sandor (A.), *Impactul « Noului management public » asupra administrației publice din România (L'impact de la « nouvelle gestion publique » sur l'administration publique en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et management public), 2006, n°6, p. 13-19.

6. Amzulescu (M.), *Principiul proporționalității și excesul de putere în activitatea autorităților publice (Le principe de proportionnalité et l'excès du pouvoir dans l'activité des*

autorités publiques), in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans le contexte de l'intégration européenne, La section pour les sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2005, n°7, p. 285-302.

7. Bălan (E.), *Misiuni și mijloace ale Administrației publice - elemente ale unei « Constituții administrative » a României (Missions et moyens de l'Administration publique - des éléments d'une « Constitution administrative » de la Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 39-45.

8. Burcea (S.-G.), *Evaluarea credibilității financiare a autorităților administrației publice locale în vederea obținerii creditului municipal (L'évaluation de la crédibilité financière des autorités de l'administration publique locale afin d'obtenir le crédit municipal)*, Administrație și Management public (Administration et management public), 2004, n°3, p. 117-127.

9. Călinoiu (E.), *Dinamica juridică a reformei administrației publice din România (La dynamique juridique de la réforme de l'administration publique en Roumanie)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2015, n°2, p. 3-11.

10. Carp (R.), *Strategii și propuneri de reformă a administrației publice în perspectiva integrării europene (Stratégies et propositions de réforme de l'administration publique dans la perspective de l'intégration européenne)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2006, n°2, p. 102-115.

11. Ciochină (D.), *Principii ale informatizării serviciilor administrației publice (Principes de l'informatisation des services de l'administration publique)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2012, n°3, p. 111-115.

12. Cristescu (J.), *Les conséquences humaines et territoriales du processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, L'information géographique, 2007, vol. 71, n°4, p. 121-141.

13. Duculescu (V.), *Legitimitatea politică și raporturile dintre instituțiile statului (La légitimité politique et les relations entre les institutions de l'Etat)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°3, p. 1-14.

14. Fuerea (A.), *Privire de ansamblu asupra procesului de aderare a României la Uniunea Europeană (Regard sur le processus d'adhésion de Roumanie à l'Union Européenne)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°2, p. 54-62.

15. Fuerea (A.), *Tratatul de aderare a României la Uniunea Europeană. Aspecte procedurale (Le Traité d'adhésion de Roumanie à l'Union européenne. Aspects procéduraux)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2005, n°2, p. 106-120.

16. Furtuna (C.), *Privire de ansamblu asupra legii privind instituția prefectului (Regards sur la loi concernant l'institution du préfet)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2004, n°3, p. 104-106.

17. Gărăiman (D.), *Repere privind eficientizarea administrației publice prin informatizare (Repères concernant l'efficacité de l'administration publique par l'informatisation)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2010, p. 198-204.

18. Gârleșteanu (G.), *Libertatea economică - nou drept fundamental (La liberté économique - nouveau droit fondamental)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°4, p. 38-59.

19. Hușman (A.-I.) et Lazăr (P.), *Rolul bugetelor locale în cadrul bugetului general consolidat (Le rôle des budgets locaux dans le budget général consolidé)*, ABC-ul Lumii financiare, 2014, n°2, p. 105-128.

20. Iorgovan (A.), *Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale (La nouvelle loi sur l'administration publique et la personnalité du droit public des unités administratives territoriales)*, Revue le droit, XII, Seria a III-a, n°9, 2001, p. 26-40.

21. Miu (C.), *Excesul de putere în activitatea primarului (L'excès de puissance dans l'activité du maire)*, în *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les implications du Traité établissant une Constitution pour l'Europe sur le droit public et les services publics. La section pour sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2006, n°8, p. 349-355.

22. Moldovan (O.-C.), *Mutații produse asupra statutului juridic al prefectului prin O.G. nr. 179/2005 pentru modificarea și completarea legii nr. 340/2004 (Les mutations produites dans le statut juridic de préfet par O.G. n°179/2005 modifiant et complétant la loi n°340/2004)*, în *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans le contexte de l'intégration européenne. La section pour sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de științe administrative « Paul Negulescu »

(Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2006, n°8, p. 455-464.

23. Moțiu (E.-I.), *Trăsăturile caracteristice autorităților administrative autonome (Des éléments caractéristiques des autorités administratives autonomes)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°2, p. 51-62.

24. Munteanu (C.), *Considerații privind organizarea și dezvoltarea instituției prefectului în România (Considérations concernant l'organisation et le développement de l'institution du préfet en Roumanie)*, in Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2006, n°16, p. 85-91.

25. Nedelcu (I.) et Alexandru (I.), *Îmbunătățirea modalităților de acțiune a administrației publice locale prin intermediul voluntariatului și parteneriatului public - privat (Le renforcement des modalités d'action à l'administration publique locale par le bénévolat et par le partenariat public-privé)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans le contexte de l'intégration européenne. La section pour sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2005, n°7, p. 275-284.

26. Năstasă (L.), *Evreii din România între toleranță și intoleranță în primul deceniu al regimului comunist (Les juifs de la Roumanie entre tolérance et intolérance dans la première décennie du régime communiste)*, in *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX (Partis politiques et minorités nationales dans la Roumanie au XX^e siècle)*, éd. Universitatea Lucian Blaga, 2006, p. 222-244.

27. Opreș (P.), *Nicolae Ceaușescu și « Neue Ostpolitik ». Problema reunificării familiilor germane în România (iunie 1973) [Nicolae Ceaușescu et le « Neue Ostpolitik ». Le problème de la reunification des familles des minorités allemandes en Roumanie (juin 1973)]*, in *Partide politice și minorități naționale din România în secolul XX (Parties politiques et minorités nationales dans la Roumanie au XX^e siècle)*, éd. Universitatea Lucian Blaga, 2006, p. 245-282.

28. Petrescu (R.-N.), *Modificările aduse legii nr. 340/2004 privind instituția prefectului prin O.U.G. nr. 179/2005 (Les modifications apportées la loi n°340/2004 concernant l'institution du préfet par O.U.G. n°179/2005)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2006, n°1, p. 47-55.

29. Podaru (O.), *În căutarea autorului actului administrativ - eseu asupra competenței organelor administrative (A la recherche de l'auteur de l'acte administratif - essai sur la compétence des organes administratives)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°2, p. 13-31.

30. Postelnicu (R.-P.), *Propuneri privind profesionalizarea funcției de prefect. Locul și rolul prefectului în sistemul administrației publice din România (Propositions concernant la professionnalisation de la fonction du préfet. La place et le rôle du préfet dans le système de l'administration publique en Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°2, p. 81-85.

31. Predescu (B.-M.-C.), *Armonizarea legislativă - componentă a integrării europene (L'harmonisation juridique - composante d'intégration européenne)*, în *Reforme legislative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes législatives et judiciaires en matière d'intégration européenne, La section des sciences juridiques et administratives)*, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu », 2004, n°6, p. 82-92.

32. Puie (O.), *Controlul de tutelă administrativă exercitat de prefect asupra actelor administrative ale autorităților administrației publice locale în contextul revizuirii Constituției României revizuite, al Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale și al Legii nr. 340/2004 privind insituția prefectului (Le contrôle de tutelle administrative exercé par le préfet sur les actes administratifs des autorités de l'administration publique locale dans le contexte de la révision de la Constitution de la Roumanie, de la loi n°215 de 2001 de l'administration publique locale et de la loi n°340 de 2004 concernant l'institution du préfet)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2004, n°2, p. 128-141.

33. Radu (L.), *Alocarea responsabilităților pentru o furnizare eficientă a serviciilor (L'attribution des responsabilités pour une prestation de services efficace)*, în *Banca mondială, Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p.5-7.

34. Ștefan (E.-E.), *Legalitate și moralitate în activitatea autorităților publice (Légalité et moralité dans l'activité des autorités publiques)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°4, p. 95-105.

35. Șandru (D.), *Regimul cetățeniei locuitorilor din Transilvania (Le régime de la citoyenneté des habitants du Nord de Transylvanie)*, în Ciubotă (V.), *Sovietizarea Nord*

Vestului României 1944-1950 (La soviétisation du Nord-Ouest de la Roumanie entre 1944-1950), éd. Muzeul Sătmărean, 1996, p. 65-70.

36. Tofan (D.-A.), *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu (Quelques considérations concernant le contrôle de légalité exercité du préfet. L'évolution de la législation dans ce domaine)* in *Tratatul instituind o Constituție pentru Europa asupra domeniului public și a serviciilor publice (Traité établissant une Constitution pour l'Europe sur le domaine public et sur les services publics)*, Secțiunea pentru științe juridice și administrative, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu », 2006, n°8, p. 321-340.

37. Tofan (D.-A.), *Motivarea actelor administrative normative. Condiție de valabilitate a acestora (La motivation des actes administratifs normatifs. Condition de validité des ceux-ci)*, *Revista de drept public (Revue de droit public)*, 2015, n°3, p. 39-55.

38. Vedinaș (V.), *Stabilitate legislativă și codificare în administrația publică (Stabilité administrative et codification dans l'administration publique)*, *Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques)*, 2015, n°2, p. 45-53.

39. Vesmaș (D.-M.), *Aspecte privind principiul subsidiarității în lumina Tratatului constituțional al Comunității și Uniunii Europene (Aspects du principe de subsidiarité à la lumière du traité constitutionnel de la Communauté et de l'Union Européenne)* in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene (Les réformes administratives et judiciaires dans la perspectives de l'intégration européenne)*, *Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »)*, 2006, n°8, p. 143-154.

C. Droit roumain des collectivités locales

a. La période monarchique (1859-1947)

1. Argetoianu (C.), *Descentralizarea administrativă și regionalism (La décentralisation administrative et le régionalisme)*, *Revista de Drept Public (Revue de droit public)*, 1926, n°1, (*republiée in Revista de Drept Public*, 2013, n°3, p. 105-115).

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

Aucune référence.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Apostolache (M.-A.), *Statutul viceprimarului (Le statut de l'adjoint au maire)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans le contexte de l'intégration européenne, La section pour les sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2004, n°6, p. 310-314.
2. Apostolache (M.-C.), *Impactul schimbărilor legislative și al necorelării reglementărilor interne cu cele europene asupra practicii administrației publice locale (L'impact de changements législatifs et de la non-concordance des réglementations internes avec celles européennes sur la pratique de l'administration publique locale)*, Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques), 2015, n°2, p. 284-289.
3. Carp (R.), *Descentralizarea: cadrul normativ și limitele constituționale (La décentralisation: le cadre normatif et les limites constitutionnelles)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2014, n°2, p. 109-121.
4. Deaconu (S.), *Buna guvernare și descentralizare (La bonne gouvernance et la décentralisation)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°3, p. 21-26.
5. Dogariu (E.), *Studiu privind autonomia financiară locală în România (Étude sur l'autonomie financière locale en Roumanie)*, Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), tome XVII, 2010, n°6, vol. 547, p. 65-73.
6. Dragnea (L.), *Întărirea relațiilor fiscale interguvernamentale - Relațiile între consiliile județene, consiliile locale și autoritățile centrale (Le renforcement des relations fiscales intergouvernementales - Les relations entre les conseils départementaux, les conseils locaux et les autorités centrales)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 21-26.
7. Dragomirescu (Ș.) et Săgeată (R.), *Statutul de municipiu - o necesitate obiectivă, o modă a perioadei de tranziție sau o încercare de reabilitare a unor așezări urbane fără perspective de dezvoltare ? (Le statut du municipe - une nécessité objective, une mode de la période de transition ou un essai de réhabilitation des milieux urbains sans perspectives de développement ?)*, Historia Urbana (Histoire urbaine), 2011, n°1-2, vol. XVI, p. 251-260.
8. Dragoș (D.-C.) et Neamțu (B.), *La réforme de l'administration publique locale en Roumanie: tendances et obstacles*, RISA, 2007, vol. 73, n°4, p. 699-720.
9. Dumitrică (C.-D.), *Zona metropolitană ca răspuns reflex la guvernarea multinivel și deciziile publice naționale derivate (La zone métropolitaine comme une réponse réflexe à la*

gouvernance à multiniveaux et aux décisions publiques nationales dérivées), Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), 2013, n°6, Vol. XX (583), p. 97-117.

10. Ghencea (F.), *Descentralizarea și deconcentrarea administrativă - principii de organizare a administrației publice locale (La décentralisation et la déconcentration administrative - les principes d'organisation de l'administration locale)* în *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaire dans le contexte d'intégration européenne, Section des sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2004, n°6, p. 271-282.

11. Giosan (V.), *Concluziile atelierului privind descentralizarea (Les conclusions de l'atelier concernant la décentralisation)*, în Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 51-53.

12. Grecu (F.), *Centralizare versus « descentralizare ». « Reforma administrativă » de la 1938 (Centralisation versus « décentralisation ». « La réforme administrative » de 1938)*, Revue des sciences politiques et administratives, Iași, 2014, n°1(3), p. 37-88.

13. Guérard (S) et Tudor (A.), *La création des départements en Roumanie (1864-1894)*, Revista de drept public (Revue du Droit public), 2018, n°3, p. 20-33 ;

14. Guérard (S) et Tudor (A.), *L'évolution des départements en Roumanie (1894-1947)*, în Revista de drept public (Revue de droit public), 2019, n°2, p. 16-38.

15. Guérard (S) et Tudor (A.), *Les départements durant la période du régime totalitaire (1948-1989)*, 2020, n°3, à paraître/en cours de publication.

16. Jărdianu (C.), *Regiunile metropolitane - o soluție pentru dezvoltarea României (Les régions métropolitaines - une solution pour le développement de la Roumanie)*, Revista Transilvană de Științe Administrative (Revue transylvanienne des sciences administratives), 2015, n°1, vol. 36, p. 78-98.

17. (La) Pergola (A.), *Fédéralisme coopératif et autonomies territoriales : une perspective de l'Union européenne*, Rapport introductif, în *L'Etat fédéral et régional dans la perspective de l'intégration européenne*, Collection « Sciences et techniques de la démocratie », éditions du Conseil de l'Europe, n°27, 1999, p. 5-13.

18. Lazăr (I.), *Regionalizarea administrativă în Franța (La régionalisation administrative en France)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°3, p. 67-81.

19. Mantescu (D.) et Cojoc (M.), *Finanțele publice locale în România (Les finances publiques locales en Roumanie)*, in Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006, p. 8-14.

20. Mitrică (B.), Săgeată (R.) et Grigorescu (I.), *The Romanian urban system - an overview of the post-communist period (Le système urbain roumain - une perspective de la période post-communiste)*, éd. Forum geografic, 2014, Vol XIII, n°2, p. 230-241.

21. Neagu (N.), *La régionalisation en Roumanie entre objectif et nécessité historique*, in *Statut de l'administration de la République de Moldavie. Les 20 ans d'indépendance*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative din Moldova (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives de Moldavie), 2012, n°5, p. 109-114.

22. Nicola (I.), *Autonomie locală sau centralism - privire critică asupra legislației (Autonomie locale ou centralisme - regard critique sur la législation)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes juridique et administratives dans le contexte de l'intégration européenne. La section pour les sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2004, n°6, p. 283-293.

23. Nicola (I.), *Considerații privind regionalizarea (Considérations concernant la régionalisation)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2013, n°2, p. 28-38.

24. Nicola (I.), *Considerații cu privire la aplicarea O.G. nr. 36/2002 privind impozitele și taxele locale și a legislației complementare (Considérations sur l'application de O.G. n°36/2002 concernant les impôts et les taxes locaux et de la législation complémentaires)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°1, p.79-87.

25. Nicola (I.), *Considerații cu privire la proiectul legii de modificare și completare a Legii nr. 215/2001 privind administrația publică locală (Considérations concernant le projet de loi modifiant et complétant la loi n°215/2001 sur l'administration publique locale)*, in *Implicațiile Tratatului înstituint o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les implications du Traité établissant une Constitution pour l'Europe sur l'article de la loi et sur les services publics. La section pour les sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2006, n°8, p. 261-269.

26. Nicola (I.), *Reflexii asupra modificărilor administrative în materia alegerii și constituirii autorităților administrației publice locale (Réflexions sur des modifications administratives en matière de choisir et de la mise en place de l'administration publique locale)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°2, p. 84-94.

27. Nicu (A.-L.), *Considerații privind conceptul de primărie și fundamentul ei juridic (Considérations sur le concept de mairie et de son fondement juridique)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans l'intégration européenne. La section des sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2005, n°7, p. 84-101.

28. Onofreiu (A.), *Un proiect de regionalizare a României din Anul 1921. Cazul județului Bistrița-Năsăud (Un projet de la régionalisation de la Roumanie. Le cas du département Bistrița-Năsăud)*, Revista Bistriței (Revue Bistriței), 2014, n°XXXIII, p. 297-309.

29. Pasquier (R.), *Politiques territoriales : les paramètres européens qui font bouger les lignes*, Pouvoirs locaux, 2009, n°81-11, p. 37-40.

30. Petrescu (R.-N.), *Discuții despre aleșii locali în lumina legii nr. 393/2004 (Des discussions sur les élus locaux dans la lumière de la loi n°393/2004)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans l'intégration européenne. La section des sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), n°7, 2005, p. 261-266.

31. Petrescu (R.-N.), *Probleme actuale ale administrației publice locale din România (Les problèmes actuels de l'administration publique locale en Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2002, n°2, p. 57-63.

32. Profiroiu (A.) et Profiroiu (M.), *Autonomia financiară a colectivităților locale din România - premisă a succesului descentralizării (L'autonomie financière des collectivités locales de la Roumanie - prémisses du succès de la décentralisation)*, Transylvanian Review of Administrative Sciences (TRAS), n°19, 2007.

33. Profiroiu (A.), Profiroiu (M.) et Pradeilles (A.-A.), *Considerații privind procesul de descentralizare în România (Considérations sur le processus de la décentralisation en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et management public), 2006, n°7, p. 32-37.

34. Rus (A.), *Adoptarea primelor reglementări cu caracter electoral din România postcomunistă (L'adoption des premières règles électorales en Roumanie post-communiste)*, Anuarul Institutului de Istorie « George Barițiu » din Cluj-Napoca (Annuaire de l'Institut d'histoire « George Barițiu » de Cluj-Napoca), 2014, p. 45-62.

35. Sabău (L.), *Regimul juridic al domeniului public al unităților administrativ teritoriale (Le régime juridique du domaine public des unités administratives territoriales)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2001, n°1, p. 96-102.

36. Săgeată (R.), *Evoluția stucturilor administrativ-teritoriale din mediul rural în România în ultimele două decenii (1990-2010) [Évolution des structures administratives territoriales dans les zones rurales en Roumanie au cours des deux dernières décennies (1990-2010)]*, éd. Economie Agrară și Dezvoltare Rurală, VIII, 2011, n°1, p. 79-88.

37. Săgeată (R.), *L'aménagement du territoire et le découpage administratif. Le cas de la Roumanie*, in Ianoș (I.), Popa (N.), Cercelex (A.-L.) (sous la direction de), *Eléments de planification territoriale et développement régional. Hommage de la communauté des géographes roumaines au Professeur Jean-Baptiste Humeau*, éd. Universitară, 2011, p. 99-114.

38. Sferlea (E.), *La déconcentration, corollaire commun de la décentralisation en droit roumain et français*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2014, n°4, p. 121-135.

39. Soare (V.-C.), *Asociațiile de dezvoltare intercomunitară în România. Considerații critice privind regimul juridic (Les associations de développement intercommunautaire en Roumanie. Des considérations critiques concernant le régime juridique)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°3, p. 68-83.

40. Soare (V.-C.), *Codificarea urbanismului în România. Contextul european. Reflecții privind necesitatea unor abordări interdisciplinare (La codification de l'urbanisme en Roumanie. Le contexte européen. Les réflexions concernant la nécessité des approches interdisciplinaires)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 92-103.

41. Stăiculescu (A.), *Le statut spécial de Bucarest*, Revue Est Europa, 2012, n°2, p. 185-201.

42. Stoian (N.-R.), *Suspendarea din funcție a primarului în condițiile legii nr. 215/2001 - Legea administrației publice locale (La suspension du maire en vertu de la loi n°215/2001 - La loi de l'administration publique locale)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°1, p. 74-78.

43. Tănăsescu (E.-S.), *Les réformes territoriales en Roumanie*, RFDA, 2015, n°4, p. 710-716.

44. Tătuț (M.) et Paune (A.), *Întelesul termenului « locale » utilizat în Legea administrației publice locale nr. 215/2001 (La signification du terme « local » utilisé dans la loi de l'administration publique locale n°215/2001)*, Dreptul (Le droit), 2007, n°1, p. 147-152.

45. Tofan (D.-A.), *Unele considerații cu privire la controlul de legalitate exercitat de prefect. Evoluția legislației în domeniu (Quelques considérations concernant le contrôle de légalité exercé par le préfet. L'évolution de la législation dans le domaine)*, Analele Universității din București (Annales de l'Université de Bucarest), éd. C.H. Beck, 2006, n°8, p. 56-73.

46. Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (I), Studii de drept românesc (Études de droit roumain), 1991, n°3-4, p. 141-148.

47. Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (II), Studii de drept românesc (Études de droit roumain), 1993, n°1, p. 43-50.

48. Tofan (D.-A.), *Probleme actuale ale descentralizării administrative (Problèmes actuels de décentralisation administrative)* (III), Studii de drept românesc (Études de droit roumain), 1993, n°2, p. 103-113.

49. Vasile (A.) et Imbrescu (I.), *Considerații în legătură cu persoana care are competența de a deschide ședința de consiliu local (Considérations sur la personne qui a le pouvoir d'ouvrir la session du conseil local)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°1, p. 70-72.

50. Vasilescu (B.), *Organizarea administrativ-teritorială și evoluția legislației în domeniul administrației publice locale (L'organisation administrativo-territoriale et l'évolution législative dans le domaine de l'administration publique locale)*, Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative), 2013, n°4, p. 3-12.

51. Voican (M.), *Independența în exercitarea competențelor și rolul resurselor necesare realizării autonomiei locale (L'indépendance dans l'exercice des compétences et le rôle des ressources nécessaires pour la réalisation de l'autonomie locale)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2008, n°3, p. 57-63.

52. Voinea (G.) et Rusu (E.), *Terorema descentralizării și impactul ei asupra bunăstării unităților administrativ-teritoriale (Le théorème de décentralisation et son impact sur le bien-être des unités administratives territoriales)*, Analele Științifice ale Universității « Alexandru

Ioan Cuza » din Iași (Annales scientifiques de l'Université « Alexandru Ioan Cuza » de Iași), 2006, n°LII/LIII, p. 67-70.

D. Droit administratif et Droit du contentieux administratif roumains

a. La période monarchique (1859-1947)

Aucune référence.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

1. Rusu (Vladimir), *Principalele trăsături juridice ale actelor de drept administrativ și actelor de drept civil încheiate de organele administrației de stat (Les principales caractéristiques juridiques des actes du droit administratif et des actes du droit civil conclus par les organismes de l'administration d'Etat)*, Dreptul (Le droit), 1967, n°3-XXIII, p.35-47.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Albu (E.), *Motivarea actelor administrative - garanție a dreptului la o bună administrație (administrare) [La motivation des actes administratifs - garantie du droit d'une bonne administration (gouvernance)]*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2010, n°4, p. 47-67.

2. Alexandru (I.), *Da ! Prioritară este adoptarea unui cod de procedură administrativă, nu a unui cod administrativ (Oui ! La priorité est l'adoption d'un Code de Procédure administrative et pas d'un Code administratif)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 15-18.

3. Balogh (A.), *Oportunitatea actelor de drept administrativ (L'opportunité des actes du droit administratif)*, Revista Română de Drept (Revue roumaine de droit), 1970, vol. XXVI, n°2, p. 53-62.

4. Bălan (E.), *Teze și antiteze privind proiectul Codului administrativ al României (Thèses et antithèses concernant le projet du Code administratif de la Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2016, n°2, p. 19-25.

5. Bargău (M.), *Recursul gratios - mod de restabilire a legalității în administrația publică pe cale amiabilă (Le recours gracieux - façon de rétablir la légalité dans l'administration publique à l'amiable)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans le contexte de l'intégration européenne, La section pour les sciences juridiques et administratives)*, Caietul științific, Institutul de Științe

administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2005, n°7, p. 392-396.

6. Ciorăscu (F.) et Gălățanu (C.-G.), *Conceptul de putere discreționară în administrația publică (Le concept de pouvoir discrétionnaire dans l'administration publique)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene (Les réformes administratives et judiciaire dans le contexte d'intégration européenne)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2005, n°7, p. 323-328.

7. Focșăneanu (D.), Șuța (C.) et Popescu (M.), *Proiectul Codului administrativ al României în contextul demersurilor Uniunii europene pentru o mai bună reglementare (Le projet de Code administratif de la Roumanie dans le contexte des démarches de l'Union européenne pour une meilleure réglementation)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2011, n°4, p. 73-86.

8. Kund (C.-F.), *Considerații privind referendumul local în România (Considérations sur le référendum local en Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2004, n°3, p. 38-56.

9. Lazăr (A.-R.), *Aspecte procedurale ale emiterii actelor administrative. Câteva considerente privind procedura aprobării tacite (Aspects procéduraux d'émettre des actes administratifs. Quelques considérations concernant la procédure d'approbation tacite)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°3, p. 84-101.

10. Manea (A.-A.), *Factura electronică obligatorie, metoda de prevenire și combatere a evaziunii fiscale în România (La facture électronique obligatoire, méthode de prévention de l'évasion fiscale en Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 85-91.

11. Nicola (I.), *Considerații cu privire la aplicarea O.U.G. nr.34/2006 privind atribuirea contractelor de achiziții publice, a contractelor de concesiune de lucrări publice și a contractelor de concesiune de servicii (Considérations sur l'application du O.U.G n°34/2006 sur l'attribution des contrats publics, des contrats de concession de travaux public et de contrats de concession des services)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2007, n°1, p. 105-115.

12. Petrescu (R.-N.), *Contribuții ale jurisprudenței instanței supreme la cristalizarea unor noțiuni și dispoziții din dreptul administrativ (Contributions de la jurisprudence de la Cour suprême à la cristallisation de certaines notions et dispositions de droit administratif)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 94-100.

13. Popescu (E.), *Distingerea dintre controlul administrativ-juridictional și controlul judecătoresc al actelor administrației publice (La distinction entre le contrôle juridictionnel-administratif et le contrôle judiciaire des actes de l'administration publique)*, Științe Juridice, Analele Universității « Constantin Brâncuși » din Târgu Jiu (Sciences juridiques, Annales de l'Université « Constantin Brâncuși » de Târgu Jiu), 2014, n°1, p. 99-120.
14. Puie (O.), *Răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice pentru prejudiciile cauzate în materia contenciosului administrativ, precum și aspecte privind răspunderea patrimonială a statului pentru prejudiciile cauzate prin erori judiciare (La responsabilité des autorités publiques et des personnes physiques pour les dommages survenus en matière du contentieux administratif et les aspects concernant la responsabilité patrimoniale de l'Etat pour les dommages survenu par les erreurs judiciaires)*, Dreptul (Le droit), 2007, n°2, p. 92-112.
15. Șantai (I.), *Codificarea administrativă, cerință a statului de drept și a integrării europene a României (La codification administrative, exigence de l'Etat du droit et de l'intégration européenne de la Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°1, p. 58-63.
16. Șantai (I.), *Unele reflecții asupra tezelor prelabile ale proiectului Codului administrativ al României (Certaines réflexions concernant les thèses préalables du projet de Code administratif de la Roumanie)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2016, n°4, p. 49-54.
17. Șagună (D.-G.) et Molea (O.-G.), *Noul Cod fiscal - spre o reformă fiscală ? (Le Nouveau Code fiscal - vers une réforme fiscale ?)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2015, n°3, p. 54-67.
18. Tofan (D.-A.), *Unele considerații privind legislația în domeniul parteneriatului public-privat (Quelques considérations concernant la législation du partenariat public-privé)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2004, n°2, p. 90-102.
19. Trăilescu (A.), *Studiu comparativ asupra formelor contenciosului administrativ (Etude comparative sur les formes du contentieux administratif)*, Dreptul (Le droit), 2006, n°3, p. 110-119.
20. Trăilescu (A.), *Contractul de parteneriat public-privat (Le contrat de partenariat public-privé)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2017, n°4, p. 40-47.
21. Vedinaș (V.), *Codul administrativ, un vis din ce în ce mai aproape de a deveni realitate (Le Code administratif, un rêve qui tend à devenir réalité)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 16-19.

22. Vedinaș (V.), *Sinteza observațiilor și propunerilor formulate de diferite autorități publice și de specialiști asupra Proiectului de lege a contenciosului administrativ (Résumé des observations et des propositions faites par les différentes autorités publiques et par les spécialistes sur le projet de loi du contentieux administratif)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2004, n°3, p. 89-95.

23. Vișan (L.) et Pasăre (D.-I.), *Revocarea actelor administrative - dimensiune a principiului bunei administrări (La révocation des actes administratifs - dimension du principe de la bonne gouvernance)*, in Mirică (S.), *Implicațiile Tratatului instituind o Constituție pentru Europa asupra dreptului public și a serviciilor publice, Secțiunea pentru științe juridice și administrative (Les implications du Traité établissant une Constitution pour l'Europe sur l'article de la loi et sur les services publics, La section pour les sciences juridiques et administratives)*, éd. Burg, 2006, n°8, p. 288-289.

E. Droit roumain de la fonction publique

a. La période monarchique (1859-1947)

Aucune référence.

b. La période du régime totalitaire (1948-1989)

Aucune référence.

c. La période contemporaine (1990-2020)

1. Andrei (T.), Profiroiu (M.), Profiroiu (A.) et Nedelcu (M.), *Aspects of professional training at local and central public administration institutions from România (Aspects de la formation professionnelle dans les institutions de l'administration publique locale et centrale de Roumanie)*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2010, n°29E, p. 5-21.

2. Cristescu (A.), Stănilă (L.), et Andreica (M.-E.), *Motivarea funcționarilor publici din România în contextul crizei economice (La motivation des fonctionnaires publics en Roumanie dans le contexte de la crise économique)*, Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée), tome XX, 2010, n°10, vol. 587, p. 45-60.

3. Choi (M.), *Search for Active Labor Market Policies in Romania (Recherche de politiques actives du marché du travail en Roumanie)*, in *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of Romania (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Hye-Joon Yoon, Chung-Ang University, 2013, p. 62-110.

4. Profiroiu (M.) et Profiroiu (A.), *Cadrul general privind evoluția funcției publice din România (Le cadre général sur l'évolution de la fonction publique en Roumanie)*, Administrație și Management public (Administration et management public), 2006, n°6, p. 42-46.

5. Raboca (H.), *Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor publice locale din Regiunea de Nord-Vest (La formation professionnelle des fonctionnaires au sein des institutions publiques locales de la région Nord-Ouest)*, Transylvanian Review of Administrative Sciences (TRAS), 2010, n°2, vol. 26, p. 67-87.

6. Racoltă (O.), *Noțiunea de funcție publică potrivit noului cod penal roman, raportat la reglementările anterioare (La notion de fonction publique selon le nouveau code pénal roumain, par rapport aux règlements précédents)*, Revista Fiat Iustitia (Revue Fiat Iustitia), 2014, n°1, 159-165.

7. Ranta (A.-E.), *Considerații privind reforma în domeniul funcției și funcționarului public în România din perspectiva evoluției cadrului normativ (Considérations concernant la réforme dans le domaine de la fonction publique et des fonctionnaires en Roumanie du point de vue de l'évolution du cadre normatif)*, Transylvanian Review of Administrative Sciences (TRAS), 2008, n°2, vol. 22, p. 78-92.

8. Roman (I.-E.), *Modificări aduse instituției prefectului prin Legea nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici, modificată prin legea nr. 161/2003 privind unele măsuri pentru asigurarea transparenței în exercitarea demnităților publice, a funcțiilor publice și în mediul de afaceri, prevenirea și sancționarea corupției și prin legea nr. 340/2004 privind instituția prefectului (Changements apportés sur l'institution du préfet par la loi n°188/1999 concernant le Statut des fonctionnaires publics, modifiée par la loi n°161/2003 sur certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, les fonctions publiques et dans l'environnement des affaires, prévenir et sanctionner la corruption et par la loi n. 340/2004 concernant l'institution du préfet)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene, Secțiunea pentru științe politice și administrative (Les réformes administratives et judiciaires dans le contexte d'intégration européenne)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2005, n°7, p. 360-367.

9. Ștefănescu (I.-T) et Uluitu (A.-G), *Acordul colectiv dintre autoritățile publice sau instituțiile publice și funcționarii publici (L'accord entre les autorités publiques ou les institutions publiques et les fonctionnaires publics)*, Dreptul (Le droit), 2008, n°1, p. 30-42.

10. Ungureanu (V.-D.), *Considerații privind noile reglementări ale funcției de prefect în contextul legii nr. 161/2003 (Considérations sur les nouvelles réglementations de la fonction du préfet dans le contexte de la loi n°161/2003)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2003, n°2, p. 86-88.

11. Vedinaș (V.), *Considerații asupra proiectului de lege pentru modificarea și completarea legii nr. 188/1999 privind Statutul funcționarilor publici (Considérations sur le projet de loi sur la modification et la réalisation de la loi n°188/1999 concernant Le statut des fonctionnaires publics)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene (Les réformes administratives et judiciaires dans la perspectives de l'intégration européenne)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2006, n°8, p. 423-440.

12. Vedinaș (V.), *Deontologia funcționarului public potrivit legii nr. 7/2004 privind Codul de conduita a funcționarilor publici (La déontologie du fonctionnaire publique selon la loi n°7/2004 concernant Le Code de conduite des fonctionnaires publics)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2004, n°1, p. 56-71.

13. Vedinaș (V.), *Valori deontologice în viața publică (Les valeurs déontologique de la vie publique)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2005, n°2, p. 78-89.

14. Veșmaș (D.-M.), *Considerații privind noțiunea și regimul juridic al serviciului public european (Considérations sur le concept et le régime juridique de la fonction publique européenne)*, in *Reformele administrative și judiciare în perspectiva integrării europene (Les réformes administratives et judiciaires dans la perspectives de l'intégration européenne)*, Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu »), 2004, n°6, p. 459-493.

15. Yun (J.), *Measures and Policies to Enhance Labor Market Flexibility in România (Mesures et politiques visant à améliorer la flexibilité du marché du travail en Roumanie)*, in Yoon (H.-J.), *Human Resource Development to Respond to Post-crisis Economic Demands of Romania (Développement des ressources humaines pour répondre aux demandes économiques de la Roumanie après la crise)*, Korea Development Institute (KDI), éd. Chung-Ang University, 2013, p. 22-56.

F. Droit français

1. Auby (J.-B.), *Décentralisation et pluralisme*, Mélanges (P.) Amselek, Bruylant, 2005, p. 39-52.

2. Auby (J.-B.), *Globalisation et décentralisation*, Mélanges (B.) Jeanneau, Dalloz, 2002, p. 563-576.
3. Banner (G.), *La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités locales*, Revue internationale des sciences sociales, 2002, n°172, p. 243-258.
4. Belloubet (N.) et Timsit (G.), *L'administration en chantiers*, RDP, 1994, p. 299-324.
5. Bénoit (F.-P.), *L'évolution des affaires locales. De la décentralisation des autorités à la décentralisation des compétences*, Mélanges Jean-Claude Douence, Dalloz, 2006, p. 23-44.
6. Boulouis (J.), *Note sur l'utilisation de la « méthode expérimentale » en matière de réformes*, in *Droit communautaire et droit français*, Editions La Mémoire du droit, 1999, p. 331-340.
7. Bruycker (de) (P.) et Nihoul (M.), *L'impact de la régionalisation sur l'autonomie locale*, *Annuaire des collectivités locales*, Litec, vol. 16, 1996, p. 37-60.
8. Bussière (C.), Carreyrou (G.), Fourcade (J.-P.), Manin (P.), Richard (A.), Sourdille (J.) et Cadoux (C.), *L'avenir de la décentralisation territoriale*, AJDA, 1963, p. 268-272.
9. Debré (J.-L.), *La décentralisation, ce n'est pas le bazar !*, JCP A, 2002, n°6, p. 199-200.
10. Faure (B.), « *Penser le changement* » ou « *changer le pansement* » ?, AJDA, 2014, n°11, p. 600-604.
11. Fournol (I.), *L'aménagement du territoire : d'une notion juridique en droit français à un concept politique en droit communautaire*, RRJ, 1999, n°1, p. 197-217.
12. Fourquet (J.), *Qui a peur de la décentralisation ? L'opinion face à la réforme*, RPP, 2003, n°1023, p. 58-62.
13. Guérard (S.), *Campagne électorale et démocratie locale*, in *Crise et mutation de la démocratie locale en Angleterre, en France et en Allemagne*, sous la coordination de Guérard (S.), l'Harmattan, 2004, p. 19-153.
14. Guettier (C.), *La responsabilité pénale des collectivités territoriales en question(s)*, Mélanges J. Moreau, Economica, 2003, p. 201-217.
15. Hauriou (M.), *Décentralisation*, Répertoire Béquet, 1891, tome 9, p. 471-490.
16. Lamarzelle (D.), *L'évolution des collectivités locales face aux nouveaux enjeux territoriaux*, RT, 2004, n°1, p. 26-28.
17. Le Roux (M.), *La réforme de l'administration territoriale de l'Etat*, Dr. Adm., 2011, n°1, n°15-21.
18. Luchaire (F.) et Luchaire (Y.), *Réflexions sur le principe de libre administration des collectivités territoriales*, Mélanges J. Robert, Montchrestien, 1998, p. 165-176.

19. Marcère (de) (N.-P), *Lettre sur la décentralisation*, RPP, 1895, p. 1-6.
20. Marcou (G.), *L'adaptation des structures territoriales face à la politique communautaire*, Revue d'études comparatives Est-Ouest, vol. 33, 2002, n°3, p. 131-167.
21. Marcou (G.), *La décentralisation, absente du débat politique*, AJDA, 2007, n°24, p. 1265.
22. Marcou (G.), *La réforme territoriale : ambition et défaut de perspective*, RFDA, 2010, p. 357-377.
23. Marcou (G.), *La réforme territoriale. Analyse du nouveau projet de réforme des collectivités territoriales*, in Némery (J.-C.), *Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ?*, L'Harmattan, Collection « GRALE », 2010, p. 10-71.
24. Pontier (J.-M.), *Gouvernement national et gouvernement local*, Les cahiers du CNFPT, 1995, n°45, p. 11-18.
25. Pontier (J.-M.), *L'administration territoriale : le crépuscule de l'uniformité ?*, Rev. adm., 2002, p. 628-638.
26. Pontier (J.-M.), *L'aménagement du territoire, les schémas et les collectivités locales*, Rev. adm., 2001, p. 299-306.
27. Pontier (J.-M.), *La décentralisation territoriale dans les réflexions sur la réforme de l'Etat*, Rev. adm., 1995, p. 408-414.
28. Pontier (J.-M.), *Le rôle des collectivités territoriales dans la construction européenne*, Rev. adm., 2003, p. 273-281.
29. Pontier (J.-M.), *Où vont les collectivités locales ?*, Rev. adm., 1998, n°301, p. 164-178.
30. Priollaud (F.-X.), *Les collectivités territoriales françaises dans l'Union européenne*, in *Les collectivités locales et l'Europe, Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n°331, 2007, p. 5-15.
31. Quinqueton (P.), *Action internationale et intérêt local*, in Mondou (C.) et Potteau (A.), *L'action extérieure des collectivités territoriales*, L'Harmattan, Collection « Droit des collectivités territoriales », 2008, p. 145-153.
32. Rivero (J.), *Fédéralisme et décentralisation : harmonie ou contradiction ?*, Pages de doctrine, LGDJ, 1980, p. 213-221.
33. Rizzardo (R.), *La répartition réelle des rôles entre l'Etat et le pouvoir local*, AJDA, 2000, numéro spécial, p. 75-82.
34. Soleil (S.) et Jaume (L.), *Centralisation/Décentralisation, retour sur quelques certitudes historiques*, AJDA, 2005, n°14, p. 760-765.
35. Tréguier (M.-L.), *Flux et reflux de la décentralisation*, RFDA, 1994, p. 703-711.

36. Verpeaux (M.), *La Charte de l'autonomie locale*, AJDA, 2006, n°34, p. 1865.

G. Droit comparé et droit local comparé

1. Apostolache (M.-A.), *Reforma Strategiei Europa 2020 în viziunea Comitetului regiunilor (La réforme de la Stratégie Europe 2020 dans la vision du Comité des régions)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), 2014, n°2, p. 122-129.

2. Aliès (P.), *Les valeurs heuristiques de la notion d'eurorégion*, Pouvoirs locaux, 2007, n°72, p. 127-132.

3. Condurache (G.), *La procédure de recours aux ordonnances : de la lettre constitutionnelle à la pratique politique. Regard comparé entre la France et la Roumanie*, RFDC, 2020, n°121, p. 115-139.

4. Crimu (C.), *Bulgarian cultural institutions in Romania (Les institutions culturelles bulgares en Roumanie)*, Journal of Romanian Literary Studies, 2016, n°9, p. 652-667.

5. Auby (J.-B.), *L'Europe de la décentralisation*, RFD, 1995, n°1, p. 16-25.

6. Bergh (S.-I.), *Décentralisation et gouvernance locale dans la région MENA*, in *Économie et territoire. Territoire et transports*, Bilan Med, 2010, 272-278.

7. Boucobza (I.), *La « co-administration » dans la production des normes juridiques communautaires*, étude n°2, DA, 2004, n°12, p. 7-13.

8. Breuillard (M.), *Dévolution, régionalisation et développement régional en Grande Bretagne*, in *Hommes et Terres du Nord*, 2002, n°3, p. 13-22.

9. Campos (J.-E.) et Hellman (J.-S.), *Governance Gone Local: Does Decentralization Improve Accountability? (Gouvernance locale : la décentralisation améliore-t-elle la responsabilisation ?)*, in *East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local)*, éd. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005, p. 237-252.

10. Carp (R.), *În direcția unui drept administrativ european? Buna administrare potrivit normelor cu și fără forță constrângătoare ale Consiliului Europei și Uniunii europene (Vers un droit administratif européen ? La bonne gouvernance selon les normes avec ou sans force contraignante du Conseil d'Europe et de l'Union européenne)*, Revista de Drept Public (Revue de droit public), éd. C.H. Beck, 2010, n°4, p. 1-15.

11. Claret (P.), *L'influence de l'intégration européenne sur les institutions territoriales des Etats-membres*, Bulletin scientifique, Université « Mihail Kogălniceanu » de Iași, 2007, n°16, p. 17-30.

12. Cole (A.) et Eymeri-Douzans (J.-M.), *Introduction : Les réformes et les regroupements administratifs en Europe ? Questions de recherche et défis empiriques in Restructuration de l'Etat et réforme des exécutifs en Europe*, RISA (Revue Internationale des Sciences Administratives), vol. 76, 2010, n°3, p. 423-434.

13. Dinu (R.), *Reflecții asupra modificării Constituției după aderarea României la Uniunea europeană și în perspectiva unei noi revizuri. Studiu comparativ privind Constituțiile slovenă și lituaniană (Réflexions sur la modification de la Constitution après l'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne et dans la perspective d'une nouvelle révision. Étude comparatif concernant les Constitutions slovène et lituanienne)*, RDP, 2013, n°2, p. 60-67.

14. Epstein (R.-A.), *Harmonisation, heterogeneity and regulation: Common European Sales Law (CESL), the lost opportunity for constructive harmonisation [Harmonisation, hétérogénéité et régulation: le droit commun européen de la vente (DCEV), l'occasion manquée d'une harmonisation constructive]*, in *Common Market Law Review*, 2013, n°50, p. 207-224.

15. Feral (P.-A.), *Les collectivités territoriales, la Communauté européenne et le Comité des régions*, *Annuaire des collectivités locales*, vol. n°18, 1998, p. 53-94.

16. Garcia-Duran Huet (P.), *Vers l'Europe des eurorégions ? L'objectif de la « cohésion territoriale »*, RMCUE, septembre 2005, n°491, p. .

17. Gilbert (G.), *Le point de vue du groupement de recherche sur l'administration locale en Europe*, in *Le droit des collectivités locales de demain*, LPA, 15-04-1999, n°75 (numéro spécial), p. 56-58.

18. Goergen (P.), *La montée en puissance du lobbying des autorités locales et régionales auprès des institutions européennes*, *Pouvoirs locaux*, 2009, n°81-11, p. 108-115.

19. Guérard (S.), *L'autonomie locale en Europe : état des lieux*, in *L'autonomie locale au XXI^e siècle. Entre tradition et modernisation/Local Autonomy in the 21st Century*, sous la direction de Guérard (S.) et Astrauskas (A.), LGDJ et Institut Universitaire Varenne, Collection Kultura, Tome n°2, 2016, p. 337-341.

20. Guérard (S.), *Les collectivités locales infra-étatiques dans l'Union européenne, justiciables d'un genre nouveau des cours constitutionnelles*, in Vrabie (G.), *Le rôle et la place des cours constitutionnelle dans le système des autorités publiques*, Institutul european, 2010, p. 183-201.

21. Guérard (S.), *Remerciements*, in Geis (M.-E.), Guérard (S.) et Volmerange (X.), *A threat to Autonomy ? Control and supervision of local and regional government Activities/Les*

contrôles de l'action publique locale et régionale : une autonomie menacée ?, LGDJ et Institut universitaire Varenne, Collection Kultura, Tome n°7, 2018, p. 203-208.

22. Guérard (S.), *La démocratie locale participative. Approche de droit comparé*, in Robbe (F.), *La démocratie participative*, L'Harmattan, Collection « Grale », 2007, p. 125-142.

23. Guérard (S) et Tudor (A.), *Une vision locale et régionale de l'Europe 2030*, Revista de drept public (Revue de droit public), Suppliment 2019, à paraître/en cours de publication.

24. Hoorens (D.) et Chatrie (I.), *L'Europe locale est-elle en train de naître ?*, Pouvoirs locaux, 2009, n°81-11, p. 94-102.

25. Iordachi (C.), « *La Californie des Roumains* ». *L'intégration de la Dobroudja du Nord à la Roumanie, 1878-1913*, Revue d'études pluridisciplinaires Balkanologie, vol. VI, n°1-2, 2002, p.167-197.

26. Janin (I.) et Palard (J.), *Les collectivités territoriales et l'Europe*, in *Décentralisation, Etat et territoires*, Cahiers français, La Documentation française, 2004, n°318, p. 44-51.

27. Jeffe (C.), *L'émergence d'une gouvernance multi-niveaux dans l'Union européenne : une approche des politiques nationales*, Revue Politique et Management public, 1997, n°3, vol. n°15, p. 211-230.

28. Judd (C.-H.), *School boards as an obstruction to good administration*, éd. *The Nation's Schools (Les commissions scolaires comme obstacle à une bonne administration)*, 1934, p. 13-15.

29. Jütting (J.), Corsi (E.) et Stockmayer (A.), *Décentralisation et réduction de la pauvreté*, éd. Centre de développement de l'OCDE, 2005, n°5, p. 2-6.

30. Koprivic (I.), *Consolidation, fragmentation, et statuts spéciaux des collectivités territoriales en Europe*, Revue Est Europa, 2012, n°2, p. 369-385.

31. Lewis (B.-D.) et Searle (B.), *Asie-Pacifique*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis des 21^e siècles, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, éd. Bruylant, 2011, p. 141-190.

32. Marcou (G.), *L'administration locale et régionale en Europe centrale et orientale*, in Lhomel (E.) et Schreiber (T.) (sous la direction de), *L'Europe centrale et orientale*, La Documentation française, 1996, p. 33-67.

33. Marcou (G.), *L'autonomie des collectivités locales en Europe : ses fondements, ses formes et ses limites*, in Caisse des dépôts et consignations et GRALE, *Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales*, éditions de l'Aube, 1999, p. 31-86.

34. Marcou (G.), *Les collectivités locales en Europe*, in *Les collectivités locales et l'Europe*, RSA, 2007, n°331, p. 53-66.
35. Marcou (G.), *Structures territoriales et finances locales dans les pays du centre-est européen*, Politiques et Management public, mars 1996, vol. 14, n°1, p. 109-141.
36. Martinez-Vazquez (J.), *Amérique latine*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, Bruylant, 2011, p. 101-139.
37. Martinez-Vazquez (J.) et Smoke (P.), *Introduction*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, Bruylant, 2011, p. 23-30.
38. Matovu (G.), *Questions concernant le développement des capacités pour la mise en œuvre de la mission de la décentralisation de l'Afrique*, Exposé préparé, Partenariat pour le développement municipal de l'Afrique de l'Est et australe (PDM-AEA), Présenté lors de la Conférence ministérielle sur: Le renforcement des capacités pour la gouvernance décentralisée et la réduction de la pauvreté en Afrique avec pour thème : « *De la théorie à la pratique: Défis et stratégies pour une mise en œuvre efficace de la gouvernance décentralisée en Afrique* », Yaoundé, Cameroun, 28-30 mai 2008, p. 1-16.
39. Mayeur-Carpentier (C.), *Le statut des collectivités infra-étatiques devant les institutions de l'Union européenne*, RFDA, 2010, n°5, p. 1035-1046.
40. Mello (de) (L.), *Europe*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, Bruylant, 2011, p. 227-263.
41. Oberdorff (J.), *Une communauté administrative pour l'Europe ou l'administration en réseau*, Politiques et management public, 1997, n°3, p. 1-11.
42. Patsias (C.), Latendresse (A.) et Bherer (L.), *Participatory Democracy, Decentralization and Local Governance: the Montreal Participatory Budget in the light of « Empowered Participatory Governance »*, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume n°37.6, 2013, p.1-17.
43. Petreu (M.), *La question juive dans les articles d'Eminescu*, in *Synergies Roumanie*, 2008, n°3, p. 123-133.
44. Popescu (R.-I.), *The evolution of cities in time/Evolutia oraselor in timp (L'évolution des villes dans le temps)*, Theoretical and Empirical Researches in Urban Management (Recherches théoriques et empiriques en management public), 2006, n°1, p. 84-100.

45. Roche (C.), *Les collectivités territoriales et l'Union européenne*, AJDA, 2005, n°24, p. 1325-1333.
46. Schmidt-Assmann (E.), *Le modèle de l' « administration composée » et le rôle du droit administratif européen*, RFDA, 2006, p. 1246-1255.
47. Săraru (C.-S.), *Scurte considerații cu privire la contractele administrative în dreptul comparat și valorificarea cercetării în dreptul românesc (Courtes considérations concernant les contrats administratifs dans le droit comparé et la valorification de la recherche en droit roumain)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2008, n°4, p. 60-77.
48. Soare (C.), *Codificarea urbanismului în România. Contextul european. Reflecții privind necesitatea unor abordări interdisciplinare (La codification de l'urbanisme en Roumanie. Le contexte européen. Les réflexions concernant la nécessité des certains vue interdisciplinaires)*, Revista de drept public (Revue de droit public), 2018, n°1, p. 92-103.
49. Smoke (P.), *The rules of the intergovernmental game in East Asia: Decentralization frameworks and processes (Les règles du jeu intergouvernemental en Asie de l'Est : Cadres et processus de décentralisation)* in *East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local)*, éd. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005, p. 25-52.
50. Teboul (G.), *Le Conseil de l'Europe et les relations extérieures des collectivités territoriales, quelques remarques*, Mélanges J. Moreau, Economica, 2003, p. 443-457.
51. Timsit (G.), *Le modèle occidental d'administration*, RFAP, 1982, p. 446-480.
52. Tishkov (V.), *Local Government and Minority Empowerment in the CIS, Local Self Government versus Local State Administration: Russia's Hybrid Experience (Le gouvernement local et l'autonomisation de la minorité dans CIS, Local Self gouvernement contre les administrations publiques locales : Expérience hybride de la Russie)* in *Local Government and Public Service Reform Initiative*, éd. Open Society Institute, Budapest, 2002.
53. Tissot (F.), Deshayes (É.), Dupon-Lahitte (B.), Grolière (C.), *Un aspect inconnu de la décentralisation : la coopération verticale*, Les cahiers du CNFPT, 1994, n°40, p. 92-93.
54. Trașcă (O.), *15 octombrie 1944 - Eșecul încercării Ungariei de a încheia armistițiului (15 octobre 1944 - L'échec d'essai de l'Hongrie de conclure l'armistice)*, in *Sovietizarea Nord Vestului României 1944-1950 (La soviétisation du Nord-Ouest de la Roumanie entre 1944-1950)*, éd. Muzeul Satmarean, 1996.
55. Vaillancourt (F.) et Grin (F.), *Minority Self-Governance in Economic Perspective in Minority Governance in Europe (Minorité locale dans les aperçus économiques dans la*

gouvernance des minorités en Europe), in *Local Government and Public Service Reform Initiative*, éd. Open Society Institute, Budapest, 2002.

56. Vandelli (L.), *Du régionalisme au fédéralisme ?*, Pouvoirs, 2002, n°103, p. 81-91.

57. White (R.) et Smoke (P.), *East Asia decentralizes (L'Asie de l'Est décentralisée)* in *East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local)*, éd. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2005, p. 1-24.

58. Wong (S.) et Guggenheim (S.), *Community-Driven Development: Decentralization's Accountability Challenge (Développement mené par la communauté : le défi de la responsabilisation de la décentralisation)* in *East Asia decentralizes. Making Local Government Work (L'Asie de l'Est décentralisée. Réussir le gouvernement local)*, éd. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005, p. 253-267.

59. Yatta (F.) et Vaillancourt (F.), *Afrique*, in *Le financement des collectivités locales. Les défis du 21^e siècle, II^e Rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis sur la Décentralisation et la Démocratie locale*, Gold II 2010, éd. Bruylant, 2011, p. 31-68.

60. Zerbinati (S.), *Multi-level Governance and EU Structural Funds: An Entrepreneurial Local Government Perspective (La gouvernance à plusieurs niveaux et les fonds structurels de l'UE: une perspective entrepreneuriale locale)*, in *Local Government Studies*, éd. Routledge, 2012, Vol. 38, n°5, p. 577-597.

IV. Rapports et Documents d'études

1. *Aderarea la Uniunea Europeană în beneficiul tuturor, Raport național al dezvoltării umane (Adhésion à l'UE au bénéfice de tous, Rapport national sur le développement humain)*, România, UNDP, 2007.

2. Agenția pentru dezvoltare regională Centru (Agence de développement régional Centre), *Sistemul de așezări la nivelul Regiunii Centru în contextul dezvoltării policentrice (Le système d'établissements humains au niveau de la Région-centre dans le contexte du développement polycentrique)*, éd. ADR-Centru, 2010.

3. *Analiza Sistemelor Administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur la gouvernance territoriale)*, éd. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), 2013.

4. Banca mondială, *Procesul de descentralizare în România. Experiențe comparative (Le processus de la décentralisation en Roumanie. Expériences comparatives)*, éd. Banque Mondiale, 2006.
5. *Bilan annuel 2007-2008 de la décentralisation. Analyse de dispositions législatives et réglementaires intéressant les collectivités territoriales adoptées d'avril 2007 à janvier 2008*, Sénat, série « Collectivités territoriales », n°CT-08-3, 2007.
6. *Bilan annuel 2008-2009 de la décentralisation. Analyse de dispositions législatives et réglementaires intéressant les collectivités territoriales adoptées de janvier 2008 à janvier 2009*, Sénat, série « Collectivités territoriales », n°CT-09-2, 2009.
7. Campaniile Coaliției 52, *Descentralizarea României - între puțință și neputință. Rămâne un deziderat sau o nevoie imediată ? (La décentralisation de la Roumanie - entre possible et impossible. Est-ce un desideratum ou un besoin immédiat ?)*, éd. Fondul ONG, 2016.
8. CCRE/CEMR, *Europe 2030, Les territoires prennent la parole/Local leaders speak out*, éd. Autrement, 2018.
9. CCRE/CEMR, *Vers une approche européenne de la gouvernance locale démocratique, la décentralisation et le développement régional, Réponse du Conseil des Communes et des Régions d'Europe (CCRE) au papier de discussion de la Commission européenne*, éd. CCRE/CEMR, 2008.
10. CdR 6940/2016, Avis, *Proposition pour un nouveau consensus européen sur le développement, « Notre monde, notre dignité, notre avenir »*, 2017.
11. Centrul de resurse pentru diversitate etnoculturală (Centre de ressources pour la diversité ethnoculturelle), *Minorități în tranziție. Raport privind politicile publice în domeniul minorităților naționale și etnice din România (Minorités en transition. Rapport sur les politiques publiques dans le domaine des minorités nationales et ethniques en Roumanie)*, éd. Ambassade du Royaume des Pays-Bas dans le cadre du programme Matra-Kap (Ambasada Regatului Tarilor de Jos in cadrul programului Matra-Kap), 2005.
12. *Charte européenne de l'autonomie locale. Rapport explicatif*, éditions du Conseil de l'Europe, 2010.
13. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), *2^e Sommet mondial des dirigeants locaux et régionaux, Rapport du 4^e Congrès mondial de CGLU*, éd. CGLU, 2013.
14. Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU), *Commission de la décentralisation et de l'autonomie locale*, Publication n°1, décembre 2009.

15. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), *Déclaration finale du congrès de JEJU « Ile de la paix dans le monde », Les villes changent et transforment le monde*, 2007.
16. Cités et Gouvernements locaux Unis (CGLU), *La décentralisation et la démocratie locale dans le Monde*, 1^{er} Rapport 2008 coordonné par le GRALE (dirigé par G. Marcou), 2008.
17. COM(2013) 280 final, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement*.
18. COM(2017) 351 final, *Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil et à la Cour des comptes. Rapport annuel 2016 sur la gestion et la performance du budget de l'UE*.
19. Commission européenne, Direction générale de la coopération internationale et du développement, *Soutenir la décentralisation, la gouvernance locale et le développement local au travers d'une approche territoriale*, Document de référence n°23, Collection Outils et Méthodes, éd. Office des publications de l'Union européenne, 2016.
20. Commission européenne, direction générale de la politique régionale, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe*, éd. Communautés européennes, 2009.
21. Commission européenne, *Document De Stratégie Régionale 2007-2013 pour L'Amérique Centrale*, (E/2007/481), 2007.
22. Conseil de l'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *Mise en œuvre coordonnée des directives sur l'accès aux services de base pour tous et des directives sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, HSP/GC/24/2/Add.8, éd. ONU-HABITAT, 2013.
23. Conseil de l'Europe, *50 ans de démocratie locale et régionale*, éd. Editions du Conseil de l'Europe Ott Imprimeurs Wasselone, 2007.
24. Conseil de l'Europe, *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Recommandation n°12 (1995) sur la démocratie locale en Roumanie*, 2^e session (30 mai - 1^{er} juin 1995), 1995.
25. Conseil de l'Europe, *Déficits budgétaires et surendettement des collectivités locales*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Commune et région d'Europe », n°58, 1998.
26. Conseil de l'Europe, *Définition et limites du principe de subsidiarité*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Commune et région d'Europe », n°55, 1998.

27. Conseil de l'Europe, *Démocratie locale : un projet de citoyenneté*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Etudes et travaux », n°43, 1998.
28. Conseil de l'Europe, *Gestion financière des collectivités locales*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Commune et région d'Europe », n°50, 1998.
29. Conseil de l'Europe, *La gestion et le financement des transports collectifs urbains*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Communes et régions d'Europe », n°69, 2000.
30. Conseil de l'Europe, *La participation des citoyens à la vie publique locale*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Commune et région d'Europe », n°72, 2000.
31. Conseil de l'Europe, *La régionalisation et ses conséquences sur l'autonomie locale*, Travaux du groupe d'experts sur la régionalisation, sous la direction de G. Marcou, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Communes et régions d'Europe », n°64, 1998.
32. Conseil de l'Europe, *La taille des communes, l'efficacité et la participation des citoyens* (sous la direction de J. Sharpe), Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Communes et régions d'Europe », n°56, 1998.
33. Conseil de l'Europe, *Le contrôle et l'audit de l'action des collectivités locales*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Commune et région d'Europe », n°65, 1999.
34. Conseil de l'Europe, *Le rôle des collectivités locales dans le domaine des services sociaux locaux*, Les éditions du Conseil de l'Europe, Collection « Communes et régions d'Europe », n°73, 2001.
35. Conseil de l'Europe, *Structure et fonctionnement de la démocratie locale et régionale en Roumanie*, éditions du Conseil de l'Europe, 1998.
36. Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), *La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en période de crise*, éd. CCRE/CEMR L'Europe locale & régionale, 2013.
37. Conseil des Communes et Régions d'Europe, *Gouvernements locaux et régionaux en Europe. Structures et Compétences*, éd. CCRE/CEMR L'Europe locale & régionale, 2012.
38. Consiliul de Stat (Conseil d'Etat), *Legea gospodăriei comunale n°4 din 9 iulie 1981 (La loi des services municipaux n°4 du 9 juillet 1981)*.
39. *Construirea Parteneriatului Pentru Dezvoltare Socială, Economică și de Ocupare, (La construction du partenariat pour développement sociale, économique et de l'emploi)*, [seminar organizat de Ministerul Muncii, Solidarității Sociale și Familiei și de OECD (programul LEED)] [seminaire organisé par le ministère du Travail, de la Solidarité sociale et de la famille et par le OECD (le programme LEED)], București, 2006.

40. *Consultation with Civil Society Organizations, General Guidelines for World Bank Staff (Consultations avec les organisations de la société civile, Lignes directrices générales pour le personnel de la Banque mondiale)*, The World Bank, Washington, DC, 2000.

41. Council of Europe, *Progress achieved within the framework of the monitoring procedure on local democracy (Le progrès réalisés dans le cadre de la procédure de suivi sur la démocratie locale)*, Compliance with member States' commitments, prepared by the Monitoring Department Directorate of Strategic Planning, CM/Monitor revised 2, 2001.

42. Council of Europe, *Supervision and auditing of local authorities' action, Local and regional authorities in Europe (Contrôle et audit de l'action des collectivités locales, Les autorités locales et régionales en Europe)*, n°66, 1999.

43. Council of Europe, *The legal status and employment conditions of local authorities' staff in the countries of central and eastern Europe (Le statut et les conditions de travail du personnel des collectivités locales dans les Etats de l'Europe centrale et orientale)*, Report by the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, n°62, 1997.

44. Council of European Municipalities and Regions (CEMR), *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis (La décentralisation à la croisée des chemins. Réformes territoriales en Europe en temps de crise)*, éd. Council of European Municipalities and Regions (CEMR), 2013.

45. *Décentralisation à l'Est*, Le Courrier des pays de l'Est, n°1033, mars 2003.

46. *Décentralisation du revenu minimum d'insertion et création du revenu minimum d'activité*, Les Journaux officiels, Collection « Aux sources de la loi », 2004.

47. UNDP, *Decentralization: a sampling of definitions, Joint UNDP-Government of Germany evaluation of the UNDP role in decentralization and local governance (Décentralisation: un échantillon de définitions, évaluation conjointe UNDP-Gouvernement allemand du rôle d'UNDP dans la décentralisation et la gouvernance locale)*, éd. Working Paper, 1999.

48. *Decizia nr. 604 din 13 februarie 2015 - Înalta Curte de Casație și Justiție - Secția de contencios administrativ și fiscal (La décision n°604 du 13 février 2015 - La Haute Cour de cassation et justice - La section de contentieux administratif et fiscal)*.

49. *Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation (Mobiliser les citoyens dans l'élaboration des politiques : information, consultation et participation du public)*, OECD, 2001.

50. European Commission, *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2016 (Analyse de l'exécution budgétaire des Fonds structurels et d'investissement européens en 2016)*, éd. European Union, 2017.
51. Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, *Un meilleur contrôle pour une meilleure gouvernance locale en Tunisie : le contrôle des finances publiques au niveau local*, éd. OCDE, 2016.
52. *Examens territoriaux de l'OCDE, Montréal, Canada*, éd. OCDE, 2004.
53. *Există participare publică în România ? (Existe-t-il participation publique en Roumanie ?)*, éd. Centrul de Resurse pentru participare publică (CeRe), 2006.
54. Fiscal Affairs Department, *Macro Policy Lessons for a Sound Design of Fiscal Decentralization (Leçons de macro-politique pour une conception saine de la décentralisation fiscale)*, FMI, 2009.
55. *Fiscalitatea românească : Radiografia unei reforme incomplete (La fiscalité roumaine : La radiographie d'une réforme incomplète)*, éd. Deloitte Touche Tohmatsu, 2009.
56. *Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese (Guide sur les incompatibilités et les conflits d'intérêts)*, éd. ANAF, 2017.
57. *Gouvernement et gouvernance locale*, PPS, n°922, 2006.
58. GRALE, *Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat. Régions et ville en Europe*, Annuaire 2004 des collectivités locales, CNRS éditions, 2004.
59. *How to make local development work (Comment on peut rendre à marcher le développement local)*, UNDP, Bratislava, 2002.
60. *Indicator alfabetic al localităților din Republica Populară Română (Index alphabétique des localités de la République populaire roumaine)*, éd. Științifică, 1956.
61. Initiative sur la gouvernance à l'appui du développement dans les pays arabes, *Programme de travail 2008-10. L'Initiative OCDE-MENA pour la Gouvernance. Le Programme GfD du PNUD pour la lutte contre la corruption et l'instauration de l'État de droit*, éd. OCDE-UNDP, 2008.
62. *International Guidelines on Decentralisation and Access to Basic Services for all (Directives internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous)*, éd. United Nations Human Settlements Programme (ONU-HABITAT), 2009.
63. *L'action sociale des collectivités territoriales*, Droit et gestion des collectivités territoriales 2009, éditions du Moniteur, 2009.
64. *L'administration vue par les politiques*, Colloque au Sénat, 1978, IFSA, Université de Paris Sud, cahiers n°8, Cujas, 1979.

65. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, *Répertoire d'organisations de soins et d'éducation de la prime enfance dans les Etats arabes*, éd. UNESCO, 1995.
66. *La Communauté, un dialogue d'administration ?*, RFAP, n°63, 1992.
67. *La réforme communale à l'étranger*, Les cahiers du CNFPT, 1979, n°04.
68. *Le développement régional en question*, Le Courrier des pays de l'Est, n°1024, avril 2002.
69. *Les collectivités locales et l'expérimentation : perspectives nationales et européennes*, La Documentation française, Collection « Les Travaux du Centre d'études et de prospective », n°1, 2004.
70. *Manual pentru elaborarea Propunerii de Politici Publice (Manuel pour l'élaboration de Politiques publiques)*, éd. Guvernul României, n°7, 2006.
71. Ministère de l'Economie, du Travail et de la Politique sociale en Pologne, *Décentralisation des politiques de l'emploi et des nouvelles formes de gouvernance : le défi de l'imputabilité*, 2003.
72. Ministerul dezvoltării regionale și administrației publice (ministère du Développement régional et de l'administration publique), *Analiza sistemelor administrative la nivel internațional cu accent pe tema nivelului teritorial de guvernare (L'analyse des systèmes administratifs au niveau international en mettant l'accent sur le niveau territorial de gouvernance)*, éd. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), 2013.
73. OCDE, *Agir avec MENA, le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord*, éd. OCDE, 2016.
74. OECD/UCLG, *Subnational Governments around the world: Structure and finance (Gouvernements infra-nationaux dans le monde : Structure et finance)*, éd. OECD, 2016.
75. Open Society Institute, *Decentralization: Experiments and Reforms (Décentralisation : Expérimentations et réformes)*, in LGI Books- Local Government and Public Service Reform Initiative, éd. Tamas Horvath, 2000.
76. Open Society Institute, *Mastering Decentralization and Public Administration, Reforms in Central and Eastern Europe (Maîtriser la décentralisation et l'administration publique, Les réformes en Europe centrale et orientale)*, in LGI Books-Local Government and Public Service Reform Initiative, éd. Gabor Peteri, 2002.
77. Open Society Institute, *Public Perception of Local Government (Perception publique du gouvernement local)*, in LGI Books-Local Government and Public Service Reform Initiative, éd. Pawel Swianiewicz, 2001.

78. Open Society Institute, *Stabilization of Local Government (Stabilisation de l'administration locale)*, in *LGI Books-Local Government and Public Service Reform Initiative*, éd. Emilia Kandevea, 2001.

79. Ordinului Arhitecților din România (L'ordre des architectes de Roumanie), *Raportul pentru București 2016 (Le rapport pour Bucarest 2016)*, éd. Ordinului Arhitecților din România, Filiala București, 2016.

80. PE 607.258, *La coopération décentralisée dans le contexte de l'Agenda 2030*, éd. Service de recherche du Parlement européen (EPRS), 2017.

81. *Procesul de descentralizare în România : experiențe comparative (Le processus de décentralisation en Roumanie : expériences comparatives)*, București - The World Bank, 2006.

82. *Programul Național de Dezvoltare Rurală 2007-2013 (Le Programme national de développement rural 2007-2013)*, Septembrie 2014 (septembre 2014).

83. *Programul operațional regional centru, Sistemul de așezări la nivelul Regiunii Centru în contextul dezvoltării policentrice (Le Programme opérationnel régional du centre, Le système de peuplement dans la Région centre dans le contexte du développement polycentrique)*, éd. ADR Centru, 2010.

84. Proiect cofinancé par le Fonds social européen intitulé : « *Creșterea capacității administrației publice de a gestiona procesele de recrutare, selecție și evaluare a funcționarilor publici în contextul creșterii gradului de responsabilizare a administrației publice privind gestionarea funcției publice* » (*L'accroissement de la capacité de l'administration publique à gérer les processus de recrutement, de sélection et d'évaluation des fonctionnaires dans le cadre de l'accroissement de la responsabilité de l'administration publique en ce qui concerne la gestion de la fonction publique*), éd. Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP), 2013.

85. Proiect cofinancé par le Fonds social européen intitulé : « *Dezvoltarea capacității de planificare strategică la nivelul autorităților administrației publice locale ale orașelor din România* » (*Le développement de la capacité de planification stratégique au niveau des autorités de l'administration publique locale des villes roumaines*), éd. Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice, 2015.

86. Proiect intitulé « *Gestion efficace par la participation publique* » financé par le German Marshall Fund des États-Unis, *Bugetele locale între teorie și practică (Les budgets locaux entre théorie et pratique)*, éd. IPP (Institutul de politici publice), 2001.

87. *Quelle réforme pour la gouvernance locale ?*, Sénat, Observatoire sénatorial de la décentralisation, n°CT-08-4, 2007.

88. Rapport de l'Organisation internationale du Travail, *L'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux*, éd. Bureau international du Travail Genève, 2001.

89. *Reglementarea participării publice în România și Uniunea Europeană (La règlementation du participation publique en Roumanie et en Europe)*, éd. Centrul de Resurse pentru participare publică (CeRe), București, 2006.

90. *România policentrică 2035. Coeziune și competitivitate teritorială, dezvoltare și șanse egale pentru oameni (La Roumanie polycentrique 2035. Cohésion territoriale et compétitivité, développement et égalité des chances pour les personnes)*, éd. SDTR [Strategia de dezvoltare teritorială a României (Stratégie de développement territorial de la Roumanie)], 2014.

91. Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale »*, éd. Direction Générale de la Coopération au Développement, 2006.

92. *Sinteză cu privire la Rapoartele privind finanțele publice locale pe anul 2013 (Synthèse des rapports sur les finances publiques locales pour 2013)*, éd. Curtea de Conturi a României (La Cour des comptes de Roumanie), 2013.

93. Société t33 et OIR, *Revision of EU procurement legislation Matters of concern for Local and Regional Authorities and potential subsidiarity issues (Révision de la législation sur les marchés publics de l'UE Sujets de préoccupation pour les autorités locales et régionales et les problèmes de subsidiarité potentiels)*, éd. European Union, 2011.

94. *Studii de fundamentare nr. 15. Strategia de dezvoltare teritorială a României (Etudes fondamentales n°15. La stratégie de développement territorial de la Roumanie) in Rețeaua de localități după rang și importanță (Réseau de localités par rang et importance)*, éd. S.C. Agora Est Consulting SRL et Quattro Design SRL - Arhitecți și urbanisti asociați, 2014.

95. The Urban Institute, *Sourcebook on Intergovernmental Fiscal Relations in Eastern Europe (Document de référence sur les relations fiscales intergouvernementales en Europe de l'Est)*, éd. World Bank, 2005.

96. *Vertus et limites de la décentralisation*, Colloque de Clermont-Ferrand, 02/03 mai 1985, Les cahiers du droit, 1985.

97. World Bank, *Procesul de descentralizare în România : experiențe comparative (Le processus de décentralisation en Roumanie : les expériences comparatives)*, éd. Biroul Bancii Mondiale, 2006.

V. Codes et recueils de textes juridiques français

1. *Code général des collectivités territoriales 2020*, Dalloz, 23^e éd., 2019.
2. *Code pratique des collectivités territoriales*, 2 tomes, Lexis Nexis, Répertoire (mise à jour semestrielle).
3. Pauliat (H.) (sous la direction de), *Code général des collectivités territoriales*, Le Moniteur, 4 classeurs, mises à jour régulières.
4. Chabanol (D.) et Bourrachot (F.), *Code de justice administrative*, Le Moniteur, 9^e éd., 2019.

VI. Sites web

<https://www.presidency.ro/> - Présidence de la Roumanie

<https://www.gov.ro/> - Gouvernement de la Roumanie

<http://www.parlament.ro/> - Parlement roumain

<http://www.ccr.ro/> - Cour constitutionnelle de Roumanie

https://europa.eu/european-union/index_fr - Union européenne

<https://www.europarl.europa.eu/portal/fr> - Parlement européen

https://ec.europa.eu/info/index_fr - Commission européenne

https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/ - DG-Regio

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/public-finances-in-emu-2012_en.htm - Rapport 2012 sur les finances publiques dans l'Union économique et monétaire (UEM) (en anglais)

<http://www.cor.europa.eu/> - Comité européen des régions (CdR)

<https://www.ccre.org/fr> - Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE)

<http://www.fdsc.ro/intarirea-democratiei-participative> - Article en roumain concernant le Renforcement de la démocratie participative

<http://www.ccre.org/> - Council of European Municipalities and Regions (CEMR)

<http://www.eldis.org/countries> - Eldis - research on global development challenges

<http://www.worldbank.org/en/country/romania/overview#4> - The World Bank in Romania

<http://www.unCDF.org/> - United Nations Capital Development Fund

<http://www.cities-localgovernments.org/> - Cities-Localgovernments

<http://acor.ro/> - Association des communes de Roumanie

<http://anap.gov.ro/web/> - Agence nationale des marchés publics (ANAP)

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-760_fr.htm - Partenariat d'innovation pour les villes et communautés intelligentes

<http://gov.ro/ro/guvernul/organizare/aparatul-de-lucru-al-guvernului> - Appareil de travail du Gouvernement

<http://ina.gov.ro/> - Institut national d'administration (INA)

<http://journals.openedition.org/developpementdurable/2666> - Article intitulé « La gouvernance locale, une forme de développement local et durable ? Une illustration par les pays »

<https://romaniansmartcity.ro/> - Association roumaine pour la ville intelligente

<http://snspa.ro/> - École nationale d'études politiques et administratives (SNSPA)

<http://www.aapro.ro/doc/articole/2016-10-28/ghid-smart-cities-ro.pdf>

<http://www.adrbi.ro/> - Agence pour le développement régional Bucarest-Ilfov

<http://www.adrcentru.ro/> - Agence de développement régional Centre

<http://www.adrnordest.ro/> - Agence de développement régional du Nord-Est

<https://www.nord-vest.ro/> - Agence de développement régional du Nord-Ouest

<http://www.adrse.ro/> - Agence de développement régional du Sud-Est

<https://www.adrmuntenia.ro/> - Agence de développement régional du Sud-Muntenia

<https://www.adroltenia.ro/> - Agence de développement régional du Sud-Ouest-Oltenia

<https://adrvest.ro/> - Agence de développement régional de l'Ouest

<http://www.amr.ro/ro> - Association des municipalités roumaines

http://www.ancom.org.ro/ancom_106 - Autorité nationale d'administration et de régulation des communications (ANCOM)

http://www.ancom.org.ro/uploads/links_files/Strategia_5G_pentru_Romania.pdf

<http://www.anfp.gov.ro/> - Agence nationale des fonctionnaires publics (ANFP)

<http://www.antifrauda.ro/> - Direction générale de la lutte contre la fraude fiscale

<http://www.aor.ro/> - Association des villes roumaines (AOR)

http://www.apubb.ro/wp-content/uploads/2011/03/ADR_Pop_Stanus_Suciu_2007.pdf

http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm?act_text?id=40022

<http://www.cdep.ro/proiecte/2013/400/90/7/decizia1.pdf> - Décision n°1 du 10 janvier 2014 de la Cour Constitutionnelle

<http://www.clr.ro/> - Conseil législatif roumain (CLR)

<http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>

- Fonds européen pour les investissements stratégiques

<http://www.fdsc.ro/intarirea-democratiei-participative> - Article en roumain intitulé « Renforcer la démocratie participative »

<https://www.mlpsda.ro/> - ministère des Travaux publics, du développement et de l'administration

<http://www.mfinante.gov.ro/audit.html?pagina=domenii> - ministère des Finances publiques

<http://www.pndr.ro/programul-national-pentru-dezvoltare-rurala-2007-2013.html> - Programme national de développement rural 2007-2013 (PNDR)

http://www.ville.gouv.fr/IMG/pdf/Charte_de_Leipzig_sur_la_ville_europeenne_durable_cle0c59e8.pdf - Charte de Leipzig sur la ville européenne durable

<https://www.anaf.ro/> - Agence nationale d'administration fiscale (ANAF)

<https://www.cget.gouv.fr/> - Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)

<https://www.coe.int/fr/web/congress/home> - Congrès des pouvoirs locaux et régionaux

<https://www.eesc.europa.eu/fr> - Comité économique et social européen (CESE)

<https://www.hatvp.fr/> - Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

<https://www.juridice.ro/88353/fiscalitatea-romaneasca-radiografia-unei-reforme-incomplete.html>

<http://onac.gov.ro/> - Office national des achats centralisés (ONAC)

<http://www.transparenta-bugetara.gov.ro/transparenta-bugetara/index.htm> - Système national de vérification, de suivi, de communication et de contrôle des états financiers, des engagements juridiques et des budgets des entités publiques en Roumanie

Tableau n° 34. Listes des Revues roumaines utilisées

1. ABC-ul Lumii financiare (L'ABC du monde financier) : 2013 - présent ;
2. Administrație și Management public (Administration et management public) : 2003 - présent ;
3. Analele Științifice ale Universității « Alexandru Ioan Cuza » din Iași (Annales scientifiques de l'Université « Alexandru Ioan Cuza » de Iași : 1964 - présent ;
4. Analele Universității « Constantin Brâncuși » din Târgu Jiu (Annales de l'Université « Constantin Brâncuși » de Târgu Jiu) : 1990 - présent ;
5. Buletin de informare legislativă (Bulletin d'information législative) : 1997 - présent ;
6. Caietul științific, Institutul de Științe administrative « Paul Negulescu » (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives « Paul Negulescu ») : 1994 - 2010 ;
7. Caietul științific, Institutul de Științe administrative din Moldova (Cahier scientifique, Institut des sciences administratives de Moldavie) : 2006 - présent ;
8. Cartea juridică (Le livre juridique) : 2008 - présent ;
9. Dreptul (Le droit) : 1871 - présent ;
10. Economie teoretică și aplicată (Économie théorique et appliquée) : 1994 - présent ;
11. Revista Fiat Iustitia (Revue Fiat Iustitia) : 1996 - présent ;
12. Historia Urbana (Histoire urbaine) : 1993 - présent ;
13. Revista Bistriței (Revue Bistriței) : 1993 - présent ;
14. Revista de Drept Public (Revue de droit public) : 1926 - présent ;
15. Revista de științe juridice (Revue des sciences juridiques) : 1995 - présent ;
16. Revista Română de Sociologie (Revue roumaine de sociologie) : 1998 - présent ;
17. Revue Est Europa : 2001 - présent ;
18. Transylvanian Review of Administrative Sciences (TRAS): 1998 - présent.

Tables des matières

REMERCIEMENTS.....	5
ABREVIATIONS ET ACRONYMES	7
SOMMAIRE	10
I. Définitions des concepts/principes (administratifs).....	18
A) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale du fédéralisme ? ...	19
B) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la Devolution ?.....	22
C) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la centralisation ?.....	24
D) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la déconcentration ?.....	26
E) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de l'autonomie locale ?	28
G) Qu'est-ce qui distingue la décentralisation territoriale de la local governance, du local self-government voire du meso-government ?	32
H) Quels sont les liens entre la décentralisation territoriale et la régionalisation ?	34
II. Les intérêts du sujet.....	38
A) Les intérêts historiques	39
B) Les intérêts pratiques.....	41
C) Les intérêts théoriques	42
III. La méthodologie utilisée	44
IV. La problématique de la thèse	46
V. L'annonce de plan	50
PREMIERE PARTIE : L'HISTOIRE POLITICO-JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE DE 1859 A NOS JOURS (2020)	53
TITRE I. LA PERIODE MONARCHIQUE (1866-1947)	58
L'HISTOIRE DU SYSTEME ADMINISTRATIF LOCAL ROUMAIN ENTRE 1859-1947 :.....	58

DE CUZA AU ROI MICHEL	58
CHAPITRE I : LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	63
SECTION I : LE CADRE POLITICO-CONSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	66
§1 : LA CREATION DE L'ETAT NATIONAL UNITAIRE ROUMAIN : LA SIGNIFICATION DES REFORMES D'ALEXANDRU IOAN CUZA (1859-1866)	70
§2 : LA CONSTITUTION DU 1 ^{ER} /13 JUILLET 1866.....	74
§3 : LA CONSTITUTION DU 29 MARS 1923	76
§4 : LA CONSTITUTION DU 27 FEVRIER 1938	77
§5 : LA CONSTITUTION DE 1940 OU LE RETOUR A LA CONSTITUTION DE 1923	79
SECTION II : LES ORIGINES DU DROIT LOCAL EN ROUMANIE.....	84
§1 : LES PRINCIPES DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DURANT LA PERIODE MONARCHIQUE.....	87
A) Le principe de la centralisation.....	88
B) Le principe de la déconcentration.....	91
C) Le principe de la décentralisation.....	93
D) Le principe de l'autonomie locale	98
§2 : LES MINORITES ETHNIQUES DANS LA DECENTRALISATION TERRITORIALE.....	101
A) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Carol I ^{er} (1866-1914)	102
B) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Ferdinand I (1914-1927) ...	105
C) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Carol II (1930-1940)	109
D) Les minorités ethniques sous le règne du Roi Michel I (1927-1930 ; 1940- 1947).....	111
SECTION III : L'ADMINISTRATION CENTRALE ET PREFECTORALE.....	114
§1 : LES MINISTERES COMPETENTS EN MATIERE DE COLLECTIVITES LOCALES.....	115
§2 : L'INSTITUTION DU PREFET	118
A) Le préfet politique	119
B) Le préfet administratif.....	121
CHAPITRE II : LES EVOLUTIONS ORGANISATIONNELLES ET FONCTIONNELLES DE L'ADMINISTRATION ROUMAINE.....	124

SECTION I : L'ADMINISTRATION LOCALE CLASSIQUE : LA COMMUNE ET LE DEPARTEMENT	127
§1 : LES LOIS DE 1864 CONCERNANT LA CREATION DES CONSEILS LOCAUX ET DEPARTEMENTAUX ET LES LOIS ELECTORALES	129
A) Le comité permanent départemental et la délégation permanente départementale.....	132
B) Les lois électorales	133
§2 : LA COMMUNE ET LES VILLAGES	137
§3 : LES SOUS-DIVISIONS ADMINISTRATIVES DENOMMES « PLASI »	140
§4 : LE DEPARTEMENT	143
§5 : LES CONTROLES EXERCES SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	145
A) Le contrôle politique	146
B) Le contrôle administratif et hiérarchique	148
C) La tutelle administrative.....	149
D) Le contrôle juridictionnel des actes administratifs	152
a) 13/25 février 1864 : la création du Conseil d'Etat, l'organe de juridiction administrative, créé selon le modèle français.....	155
b) La loi n°284 du contentieux administratif du 23 décembre 1925	157
§6 : LES EVOLUTIONS COMMUNES	158
SECTION II : LES PERSONNELS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS LOCAUX	159
§1 : LES ELUS LOCAUX	160
A) Les conseillers élus	160
B) Les maires	163
§2 : LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS : LES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET LE PERSONNEL CONTRACTUEL DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	165
SECTION III : LE RECURRENT DEBAT REGIONAL	170
§1 : L'ORIGINE DU DEBAT REGIONAL ET LES PREMIERS PROJETS REGIONAUX SOUS CAROL I^{ER}	170
§2 : LE PROJET PROMETTEUR DE CONSTANTIN ARGETOIANU	172
§3 : LA PREMIERE TENTATIVE AVORTEE DE REGIONALISATION : LE « ȚINUT » (1938)	175

CONCLUSION DU TITRE I	178
TITRE II. LA PERIODE DU REGIME TOTALITAIRE (1948-1989).....	181
COURTE INTRODUCTION HISTORIQUE DU DEBUT DU COMMUNISME JUSQU'A LA CHUTE DE NICOLAE CEAUSESCU	181
CHAPITRE I: LE CADRE POLITIQUE ET JURIDIQUE DE LA « DECENTRALISATION TERRITORIALE » EN ROUMANIE DURANT LA PERIODE COMMUNISTE	186
SECTION I : LE CADRE POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL	189
§1 : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT TOTALITAIRE ROUMAIN... 196	
A) La seule force politique conductrice de la République Populaire de Roumanie : le Parti Ouvrier Roumain (PMR)	198
B) La seule force politique conductrice de la République Socialiste de Roumanie : le Parti Communiste Roumain (PCR)	200
§2 : LA CONSTITUTION DU 13 AVRIL 1948	202
§3 : LA CONSTITUTION DU 27 SEPTEMBRE 1952.....	203
§4 : LA CONSTITUTION DU 21 AOUT 1965	204
A) L'adoption du régime socialiste (la République Socialiste de Roumanie).....	209
B) La réforme de l'organisation administrative territoriale de 1968.....	211
C) La première révision en 1968 de la Constitution de 1965.....	212
D) La deuxième révision en 1974 de la Constitution de 1965	213
SECTION II : LE DROIT LOCAL EN ROUMANIE DURANT LA PERIODE DU REGIME TOTALITAIRE	215
§1 : LES PRINCIPES DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ÉTAT ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE TOTALITAIRES.....	216
A) L'idéologie marxiste-léniniste	218
B) La participation des masses populaires à l'administration publique.....	221
C) Le centralisme démocratique	224
D) La planification nationale.....	230
E) La légalité populaire.....	232
F) L'activisme populaire et politique	233
§2 : LES MINORITES ETHNIQUES DANS LA PERIODE DU REGIME TOTALITAIRE	235

A) Les minorités ethniques dans la Constitution de 1948.....	237
B) Les minorités ethniques dans la Constitution de 1952.....	239
C) Les minorités ethniques dans la Constitution de 1965.....	240
SECTION III : L'ADMINISTRATION CENTRALE	242
§1 : LES ORGANES CENTRAUX DE L'ADMINISTRATION D'ETAT DURANT LA PERIODE COMMUNISTE.....	242
§2 : LES MINISTERES COMPETENTS EN MATIERE DE COLLECTIVITES LOCALES.....	246
§3 : « LE PREFET » DURANT LA PERIODE DU REGIME TOTALITAIRE	250
CHAPITRE II : L'EVOLUTION ORGANISATIONNELLE ET FONCTIONNELLE DE L'ADMINISTRATION ROUMAINE	255
SECTION I : L'ADMINISTRATION LOCALE CLASSIQUE : LA COMMUNE ET LE DEPARTEMENT.....	259
§1 : LA COMMUNE ET LES VILLES.....	262
§2 : LE DEPARTEMENT	265
A) La nouvelle dénomination du département en « rayon »	265
B) La refondation des départements	266
§3 : LES CONSEILS LOCAUX ET DEPARTEMENTAUX.....	268
§4 : LES CONTROLES EXERCES SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	273
A) Le contrôle politique	275
B) La différence entre la tutelle administrative et le contrôle administratif et hiérarchique	278
C) Le contrôle juridictionnel des actes administratifs	279
§5 : LES EVOLUTIONS COMMUNES.....	281
SECTION II : LES PERSONNELS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS LOCAUX	283
§1 : LES ELUS LOCAUX.....	285
§2 : LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS : LES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET LE PERSONNEL CONTRACTUEL DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	287
SECTION III : LE DEBAT REGIONAL : UNE SUITE SANS FIN... ..	292
§1 : LA ROUMANIE DIVISEE EN REGIONS	292

A) La consécration de la région dans l'article 75 de la Constitution de 1948.....	293
B) La réglementation de la région dans la loi n°5 du 7 septembre 1950	294
§2 : LA REDUCTION DU NOMBRE DES REGIONS	295
CONCLUSION DU TITRE II.....	298
TITRE III. LA PERIODE CONTEMPORAINE (1989-2020).....	301
COURTE INTRODUCTION SUR LE SYSTEME ADMINISTRATIF LOCAL ROUMAIN ENTRE 1989 ET AUJOURD'HUI... ..	301
CHAPITRE I : L'ORGANISATION DE L'ETAT ROUMAIN DECONCENTRE ET DECENTRALISE	305
SECTION I : LE CADRE POLITICO-CONSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	309
§1 : L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DE L'ETAT NATIONAL, UNITAIRE ET DEMOCRATIQUE ROUMAIN.....	318
§2 : LA CONSTITUTION DU 21 NOVEMBRE 1991.....	320
§3 : LA REVISION CONSTITUTIONNELLE DU 29 OCTOBRE 2003	322
SECTION II : LE DROIT LOCAL EN ROUMANIE DANS LA PERIODE CONTEMPORAINE	325
§1 : LES PRINCIPES DE L'ORGANISATION ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ETAT ET DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE DANS LA PERIODE CONTEMPORAINE	327
A) Le principe de la centralisation.....	329
B) Le principe de la déconcentration.....	331
C) La distinction entre le principe de la décentralisation et le principe de l'autonomie locale	334
§2 : LES MINORITES ETHNIQUES DANS LA PERIODE CONTEMPORAINE	338
SECTION III : L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CENTRALE	342
§1 : LES MINISTERES COMPETENTS EN MATIERE DE COLLECTIVITES LOCALES.....	343
§2 : L'INSTITUTION DU PREFET	345
A) Le préfet politique	346
B) Le préfet administratif.....	349

CHAPITRE II : L'ORGANISATION DE L'ADMINISTRATION LOCALE ROUMAINE	352
SECTION I : L'ADMINISTRATION LOCALE CLASSIQUE :	354
LA COMMUNE ET LE DEPARTEMENT.....	354
§1 : LA COMMUNE ET LES VILLAGES	355
§2 : LE DEPARTEMENT.....	356
§3 : LES CONSEILS LOCAUX ET DEPARTEMENTAUX.....	357
A) La délégation permanente départementale.....	361
B) Les lois électorales	361
a) Le décret-loi n°92 du 14 mars 1990 concernant l'élection du Parlement et du président de la Roumanie, publié dans le Moniteur officiel n°35 du 18 mars 1990	362
b) La loi n°70 du 26 novembre 1991 concernant les élections locales, publiée dans le Moniteur officiel n°239 du 28 novembre 1991	362
c) La loi n°67 du 25 mars 2004 concernant les élections des autorités de l'administration publique locale, publié dans le Moniteur officiel n°333 du 17 mai 2007.....	363
d) La loi n°33 du 16 janvier 2007 concernant l'organisation et le déroulement des élections pour le Parlement européen	364
e) La loi n°35 du 13 mars 2008 concernant l'élection de la Chambre des députés et du Sénat qui modifie et complète la loi n°67 du 25 mars 2004 pour l'élection des autorités de l'administration publique locale, la loi n°215 du 23 avril 2001 sur l'administration publique locale et la loi n°393 du 28 septembre 2004 sur le statut des élus locaux.....	364
f) La loi n°208 du 20 juillet 2015 concernant les élections du Sénat et de la chambre des députés, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement de l'Autorité électorale permanente	364
§4 : LES CONTROLES EXERCES SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE	365
C) Le contrôle politique	366
D) La distinction entre la tutelle administrative et le contrôle administratif et hiérarchique	367
E) Le contrôle juridictionnel des actes administratifs	370
a) L'institution du contentieux administratif.....	372

b) Les lois de contentieux administratif.....	373
§5 : LES EVOLUTIONS COMMUNES.....	376
SECTION II : LES PERSONNELS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS LOCAUX	379
§1 : LES PERSONNELS POLITIQUES : LES ELUS LOCAUX	382
§2 : LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS : LES FONCTIONNAIRES PUBLICS ET LE PERSONNEL CONTRACTUEL DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE.....	391
SECTION III : LE DEBAT REGIONAL ACTUEL ET EN COURS	398
§1 : LES ENJEUX ACTUELS DU DEBAT REGIONAL	400
§2 : LES PREMIERS PROJETS REGIONAUX	406
CONCLUSION DU TITRE III.....	410
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	413
SECONDE PARTIE : LES DEBATS ET SOLUTIONS ACTUELS EN VUE DE REUSSIR LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE.....	418
TITRE I. LES INFLUENCES EUROPEENNES ET INTERNATIONALES	422
COURTE INTRODUCTION : LE CONCEPT EUROPEEN ET INTERNATIONAL DE LA « DECENTRALISATION TERRITORIALE »	422
CHAPITRE I : LES QUESTIONS ET PROBLEMATIQUES INTERNATIONALES ACTUELLES RELATIVES A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE	425
SECTION I : ETAT DES LIEUX AU REGARD DU DROIT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.....	427
§1 : LA DECENTRALISATION VUE PAR LES INSTITUTIONS ECONOMIQUES ET FINANCIERES	429
A) L'OCDE	430
B) Le FMI.....	430
C) La Banque mondiale	431
§2 : LA DECENTRALISATION VUE PAR LES INSTITUTIONS POLITIQUES INTERNATIONALES	433
A) L'ONU.....	433
B) Le CGLU.....	435

§3 : LA DECENTRALISATION VUE PAR LES INSTITUTIONS INTERNATIONALES A VOCATION REGIONALE.....	437
A) L'UA (Union africaine).....	437
B) Les Etats arabes.....	439
C) Les Etats de l'Amérique centrale et du Sud	441
D) L'ASEAN (Association des nations de l'Asie du Sud-Est)	443
SECTION II : LES INFLUENCES JURIDIQUES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES SUR L'ADMINISTRATION PUBLIQUE CONTEMPORAINE ROUMAINE	446
§1 : NATURE ET CHAMP DES INFLUENCES INTERNATIONALES SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ROUMAINES	446
§2 : UNE SITUATION « WIN-WIN »	448
§3 : LES SERVICES PUBLICS FINANCES PAR L'ADMINISTRATION LOCALE.....	450
SECTION III : LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES FACE AUX DEFIS DU PROCESSUS DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE EN ROUMANIE... ..	454
§1 : LE RENOUVELLEMENT DES PROGRAMMES D'APPUI A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE ROUMAINE PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	455
§2 : LA STRATEGIE GENERALE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES IMPLIQUEES DANS LA REALISATION D'UNE VRAIE DECENTRALISATION EN ROUMANIE.....	458
§3 : LES RESULTATS OBTENUS GRACE AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES DEPUIS LA CHUTE DU COMMUNISME	460
CHAPITRE II : LES QUESTIONS ET PROBLEMATIQUES EUROPEENNES ACTUELLES RELATIVES A LA DECENTRALISATION TERRITORIALE.....	465
SECTION I: ETAT DES LIEUX, AU REGARD DU DROIT ET DE LA JURISPRUDENCE EUROPEENS.....	467
§1 : LE ROLE DU CONSEIL DE L'EUROPE DANS L'ELABORATION D'UN DROIT DE L'AUTONOMIE LOCALE	472
§2 : LA DECENTRALISATION VUE PAR L'UNION EUROPEENNE, NOTAMMENT PAR LA COMMISSION (DG REGIO).....	477
§3 : LA DECENTRALISATION VUE PAR LE PARLEMENT EUROPEEN ET LE COMITE DES REGIONS.....	482

§4 : LA DECENTRALISATION VUE PAR LE CCRE	487
SECTION II : LES PRINCIPES ET/OU LES CARACTERES DE LA DECENTRALISATION.....	489
§1 : L'IMPORTANCE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE COMME PRINCIPE FONDATEUR (EN DEVENIR) DE L'UE.....	490
§2 : LA DEFINITION DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE A LA LUMIERE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE	492
§3 : LE RENFORCEMENT DE LA COOPERATION DECENTRALISEE DANS LE CADRE EUROPEEN.....	496
SECTION III : LE CONTENU ET LES LIMITES DU CONCEPT EUROPEEN DE DECENTRALISATION TERRITORIALE.....	501
§1 : LES COLLECTIVITES LOCALES, PARTENAIRES ESSENTIELS DE L'UNION EUROPEENNE	503
§2 : LES ETATS FEDERES SONT-ILS LA FORMULE LA PLUS ABOUTIE DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE ?.....	506
§3 : QUEL BILAN POUR LA DECENTRALISATION EN ROUMANIE ?	510
CONCLUSION DU TITRE I	515
TITRE II. LES QUESTIONS ET LES PROPOSITIONS DE REFORME SUR LES COMPETENCES ET LES MOYENS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES EN ROUMANIE	519
CHAPITRE I : LES COMPETENCES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES..	524
SECTION I: LES COMPETENCES EXERCEES PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	526
§1 : LES COMPETENCES DES COMMUNES	527
§2 : LES COMPETENCES INTERCOMMUNALES	530
§3 : LES COMPETENCES DES VILLES	533
§4 : LES COMPETENCES DES DEPARTEMENTS	535
§5 : LES COMPETENCES REGIONALES	539
§6 : LES COMPETENCES DES METROPOLES	544

SECTION II : LA REPARTITION DE COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES (PROPOSITIONS DE REFORME).....	547
§1 : LES CRITERES D'ATTRIBUTION DES COMPETENCES	548
§2 : LE TRANSFERT DE NOUVELLES COMPETENCES	553
§3 : LES ETAPES DU TRANSFERT DES COMPETENCES.....	556
SECTION III : LES CONSEQUENCES DES REFORMES PASSEES ET ACTUELLES EN MATIERE DE REPARTITION DES COMPETENCES (PROPOSITIONS DE REFORME)	561
§1 : LES CONSEQUENCES POLITIQUES	562
§2 : LES CONSEQUENCES JURIDIQUES	566
§3 : LES CONSEQUENCES ADMINISTRATIVES	572
§4 : LES CONSEQUENCES FINANCIERES	575
CHAPITRE II : LES MOYENS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	580
(PROPOSITIONS DE REFORME)	580
SECTION I : LES MOYENS MATERIELS ET FINANCIERS.....	582
§1 : LES MOYENS MATERIELS	583
§2 : LES MOYENS FINANCIERS	588
SECTION II : LES ELUS LOCAUX.....	595
§1 : LE STATUT DES ELUS LOCAUX	596
§2 : L'AMELIORATION DE LA FORMATION DES ELUS LOCAUX	601
SECTION III : LES AGENTS PUBLICS LOCAUX	605
§1 : LE STATUT DES FONCTIONNAIRES PUBLICS	607
A) Les fonctionnaires à statut spécial	610
B) La formation des fonctionnaires publics.....	612
§2 : LA CONSECRATION D'UN STATUT DES PERSONNELS CONTRACTUELS, « HUSSARDS MODERNES D'UNE ACTION PUBLIQUE LOCALE DE QUALITE »	615
§3 : LA MODERNISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE ROUMAINE	619
CONCLUSION DU TITRE II.....	625

TITRE III. LES QUESTIONS ET LES PROPOSITIONS DE REFORME EN MATIERE INSTITUTIONNELLE ET ORGANISATIONNELLE DE L'ETAT ROUMAIN.....	629
CHAPITRE I : LA MUTATION INSTITUTIONNELLE.....	632
SECTION I : LES QUESTIONNEMENTS INSTITUTIONNELS	634
§1 : LA MULTIPLICITE DES COMMUNES ET DES VILLES	636
§2 : L'INTERCOMMUNALITE RURALE.....	639
A) Les ADI.....	639
B) Le GIL	642
C) Le GAL.....	643
D) Les autres structures associatives	644
§3 : LA METROPOLISATION	646
§4 : LA REGIONALISATION.....	650
§5 : L'ADMINISTRATION DECONCENTREE.....	655
SECTION II : L'AMELIORATION DU POUVOIR DE DECISION QU'EXERCENT LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	661
§1 : LE DEGRE D'AUTONOMIE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	662
§2 : L'EFFECTIVITE DU PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	667
§3 : LA REFORME DE L'APPUI TECHNIQUE (DISPOSITIFS D'ASSISTANCE TECHNIQUE) SUR LES BUDGETS LOCAUX.....	670
CHAPITRE II : LA MODERNISATION ORGANISATIONNELLE	676
SECTION I : LES QUESTIONNEMENTS DEMOCRATIQUES	679
§1 : L'EMERGENCE DE LA PARTICIPATION, UN OBJECTIF DEMOCRATIQUE.....	680
§2 : LE DEVELOPPEMENT LOCAL, UN OBJECTIF ECONOMIQUE	684
§3 : LA MODERNISATION DE LA GOUVERNANCE LOCALE, UN OBJECTIF POLITIQUE	688
SECTION II : LES OBJECTIFS MODERNES D'UNE DECENTRALISATION EFFICACE	692
§1 : LA SIMPLIFICATION ADMINISTRATIVE.....	693
§2 : L'INFORMATISATION ET LA TRANSPARENCE DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE.....	696

§3 : LA DEMATERIALISATION DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE	701
§4: LE « SMART CITY ».....	705
CONCLUSION DU TITRE III.....	709
CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE	715
CONCLUSION GENERALE	719
LE CHOIX D'UNE DECENTRALISATION ADAPTEE AUX REALITES ROUMAINES.....	719
§1 : LA DECENTRALISATION TERRITORIALE ET LA RECONCILIATION DES HABITANTS AVEC LA POLITIQUE	720
§2 : L'EQUILIBRE SOCIOCULTUREL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	725
§3 : LA REDEFINITION ET L'ACTUALISATION DE LA DECENTRALISATION TERRITORIALE	728
BIBLIOGRAPHIE SELECTIVE	731
I. Traités et manuels.....	731
II. Monographies (Thèses et ouvrages spécialisés)	749
III. Articles.....	766
IV. Rapports et Documents d'études.....	794
V. Codes et recueils de textes juridiques français	803
VI. Sites web	803

La « décentralisation territoriale » en Roumanie à l'aune de son histoire administrative depuis 1859. Entre rupture et continuité

Résumé : L'analyse de la décentralisation territoriale en Roumanie à l'aune de son histoire administrative, durant les trois périodes (monarchique, communiste et contemporaine), permet d'appréhender la complexité du fonctionnement étatique et se propose d'apporter une contribution à l'étude du droit administratif en examinant aussi bien le niveau local que le niveau central. Les projets de réformes administratives qui ont jalonné la mise en œuvre la décentralisation territoriale en Roumanie depuis 1859, date qui signifie la création de l'Etat roumain, ainsi que l'héritage doctrinal de la fin du XIX^e relatif au système administratif local roumain, vont contribuer à une réflexion générale sur la décentralisation territoriale en faisant remonter des questions scientifiques oubliées, mais qui semblent retrouver aujourd'hui un intérêt particulier (surtout à partir du 1^{er} janvier 2007, date de l'adhésion de la Roumanie à l'Union Européenne) sur l'adaptation de ce riche héritage doctrinal aux contextes scientifiques et socioéconomiques actuels. Le but de la décentralisation est d'améliorer la compétitivité internationale de la Roumanie, et de réduire le décalage économique et social entre la Roumanie et les Etats membres de l'Union européenne.

Mots clés : administration publique locale - autonomie locale - collectivités territoriales - décentralisation territoriale - régionalisation - subsidiarité - réformes - Roumanie (1859 - 2020)

.....

"Territorial decentralization" in Romania in the light of its administrative history since 1859. Between rupture and continuity

Abstract: The analysis of territorial decentralization in Romania in the light of its administrative history, during the three periods (monarchical, communist and contemporary), makes it possible to grasp the complexity of the state functioning and proposes to make a contribution to the study of administrative law by examining both the local and the central level. The administrative reform projects that have marked the implementation of territorial decentralization in Romania since 1859, date which signified the creation of the Romanian state, as well as the doctrinal heritage of the end of the 19th century relating to the Romanian local administrative system, will contribute to a general reflection on territorial decentralization by bringing up forgotten scientific questions, but which today seem to find a particular interest (especially from January 1, 2007, date of Romania's accession to the European Union) on the adaptation of this rich doctrinal heritage to current scientific and socio-economic contexts. The aim of decentralization is to improve Romania's international competitiveness, and to reduce the economic and social gap between Romania and the member states of the European Union.

Keywords: local public administration - local autonomy - local authorities - territorial decentralization - regionalization - subsidiarity - reforms - Romania (1859 - 2020)

Unité de recherche/Research unit : *Centre d'études et de recherches administratives politiques et sociales (CERAPS – CNRS UMR 8026), 1 place Déliot, BP 629, 59024 LILLE CEDEX ; younes.haddadi@univ-lille.fr*

Ecole doctorale/Doctoral school : *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n°74, 1 place Déliot, CS 10629, 59000 LILLE CEDEX, sophie.ranchy@univ-lille.fr; francoise.vanhulle@univ-lille.fr; <http://edoctrale74.univ-lille2.fr/>*

Université/University : *Université de Lille, Droit et Santé, 42 rue Paul Duez, 59000 LILLE, <https://www.univ-lille.fr/>*