

Manuel Guțan

Importer l'autoritarisme : le Second Empire français et la lutte pour le parlementarisme pendant le règne du Prince Cuza (1859-1866)

Importing authoritarianism: the second French Empire and the fight for parliamentarianism during the reign of Prince Cuza (1859-1866)

SOMMAIRE: 1. Le défi du constitutionnalisme libéral dans la Roumanie du 19^e siècle - 2. L'influence du constitutionnalisme libéral français sur les Principautés roumaines dans la première moitié du 19^e siècle - 3. Le transfert des modèles constitutionnels français dans la première moitié du 19^e siècle - 4. Les Assemblées ad hoc de 1857 ont-elles préféré le régime parlementaire (moniste) ? - 5. Imposer l'autoritarisme : la Convention de Paris de 1858 et l'autoritarisme princier - 6. Importer l'autoritarisme : le Statut développant la Convention de Paris (1864) - 7. La lutte pour le régime parlementaire - 8. Conclusions.

ABSTRACT: This article aims to analyse the challenges of the Romanian nation-state's building at mid-19th century under strong French ideological and political influences. Although the values, principles and institutions of the French liberal constitutionalism were highly appreciated by the majority of the Romanian political elites, the Romanians experienced during the reign of the prince Alexandre Ioan Cuza (1859-1866) a French-origin imported monarchical authoritarianism. The article is addressing not only its internal and external social and political circumstances, but also its impact on the future of Romanian liberal constitutionalism.

KEYWORDS: Romanian liberal constitutionalism, Romanian monarchical authoritarianism, Imported authoritarianism.

1. *Le défi du constitutionnalisme libéral dans la Roumanie du 19^e siècle*

L'histoire constitutionnelle des Principautés roumaines et puis de la Roumanie (depuis 1862) a été marquée, dès le début du 19^e siècle jusqu'à 1866, par deux tendances majeures : d'une part, par le désir de moderniser la vie politique roumaine, en renonçant aux institutions et aux coutumes constitutionnelles médiévales, centrées sur le soutien de l'autoritarisme du prince, et en assumant les principes, valeurs et institutions du constitutionnalisme moderne libéral ; d'autre part, par la volonté d'édifier et de consolider, sous la suzeraineté ottomane, un Etat national unitaire roumain en tant qu'entité politique protectrice de la nation ethnique roumaine. Le constitutionnalisme libéral et le nationalisme ethnocentrique ont finalement formé une synthèse qui a conféré à la Constitution de 1866, première constitution des Roumains, un caractère primordialement expressiviste : les principes, mécanismes et institutions constitutionnels, spécifiques au constitutionnalisme libéral, ont formellement poursuivi l'objectif de créer et de sauvegarder l'homme/le citoyen doué de droits et de libertés mais, dans son essence, la Constitution a cherché à consolider l'Etat national unitaire et à donner une expression aux angoisses, aux croyances et aux valeurs du groupe ethnique majoritaire – les Roumains.

L'assimilation du constitutionnalisme libéral a été achevée par l'élite politique et intellectuelle roumaine sous l'influence du constitutionnalisme libéral français et directement ou indirectement par le biais du constitutionnalisme belge. La prise du constitutionnalisme libéral dans la première constitution discutée et votée par une Assemblée constituante roumaine (1866) n'a toutefois pas été le résultat d'une marche triomphale de ses principes et institutions à travers la pensée et la vie politique roumaine des six premières décennies du 19^e siècle. D'une part, le statut international des Principautés a fait que leur organisation constitutionnelle dépende des rapports du pouvoir suzerain – l'Empire ottoman – avec les pouvoirs voisins, surtout l'Empire tsariste, ainsi qu'avec les grands pouvoirs de l'Europe centrale et occidentale. Par deux fois (1831/1832 et 1858), l'organisation interne des Principautés décidée à la table de négociations par les grands pouvoirs a conduit à l'imposition des actes constitutionnels qui s'éloignaient des principes et valeurs du constitutionnalisme libéral. D'autre part, l'import¹ irrationnel, souvent basé sur le prestige du modèle de référence,

¹ Dans cet article, j'utiliserai le concept de l'importation constitutionnelle pour définir le processus qui vise à prendre des concepts, idées, valeurs, principes, institutions et normes d'un modèle constitutionnel étranger afin de les insérer dans la société roumaine. Je n'ai pas l'intention d'aborder les problèmes de la théorie du transplant juridique qui sont développés dans le droit constitutionnel comparé.

mais aussi des besoins certains d'ordre socio-politique interne, ont déterminé une reprise fidèle des institutions constitutionnelles françaises, alors même que les textes dont elles étaient tirées s'éloignaient du libéralisme politique. Ainsi, après que l'élite politique roumaine eut repris progressivement dans ses programmes de réforme et dans les projets de Constitution les principes et institutions des constitutions françaises de 1791, 1830 et 1848, en manifestant un intérêt croissant pour le régime parlementaire, le premier prince des Principautés Unies, Alexandru Ioan Cuza (1859-1866), a repris presque intégralement le texte de la Constitution française de 1852, en vue de consolider son règne autoritaire. Cette démarche a conduit à une crise sans précédent dans la vie politique roumaine, matérialisée par des tensions entre le parlement et le prince qui se sont terminées avec l'abdication forcée de Cuza en février 1866. Par conséquent, pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle roumaine, a eu lieu la reprise simultanée de deux types d'architecture constitutionnelle du même modèle constitutionnel – la France – l'un promouvant la limitation du pouvoir politique étatique et l'Etat de droit, l'autre promouvant le césarisme et l'arbitraire du prince. Le premier était surtout destiné à contrecarrer le traditionnel autoritarisme princier, tandis que le second l'était à construire et à moderniser l'Etat national unitaire roumain. Le modèle du césarisme a abouti pendant le règne de Cuza (entre 1864 et 1866) et l'agenda national a été achevé malgré les principes et valeurs du constitutionnalisme libéral défendus par la majorité de l'élite politique.

Il est intéressant de remarquer, pour le but de cet article, que cette évolution a reçu dans l'historiographie constitutionnelle roumaine une interprétation déconcertante pour le chercheur intéressé à découvrir l'histoire du constitutionnalisme libéral en Roumanie. En ignorant ou en justifiant les instruments constitutionnels et politiques utilisés par Cuza pour édifier l'Etat national roumain moderne, la plupart des historiens et des publicistes roumains ont mis et mettent encore l'accent sur le grand succès des réformes achevées par le régime autoritaire du prince entre 1864 et 1866. Bien qu'il ait été critiqué par l'historiographie roumaine pour avoir mis fin au régime parlementaire, qui aurait été réglementé par la Convention de Paris² (l'acte de droit international qui a joué le rôle de constitution des Principautés entre 1858 et 1866) et qui aurait été

² C.G. Dissescu, *Dreptul constituțional*, București 1915, p. 367 ; P. Negulescu, *Curs de drept constituțional*, București 1927, p. 192 et suiv.; Al. Al. Buzescu, *Domnia în Țările Române până la 1866*, București 1943, p. 238 ; D. Ionescu, Gh. Țuțui, Gh. Matei, *Dezvoltarea constituțională a statului român*, București 1957, p. 132 ; L.P. Marcu, *Istoria dreptului românesc*, București 1997, p. 188; S.L. Damean, *Instituțiile politice în perioada 1859-1918*, în S.L. Damean, D.C. Dănișor, M. Ghiulescu, Al. Oșca, *Evoluția instituțiilor politice ale statului român din 1859 până astăzi*, Târgoviște 2014, p. 18.

appliqué au cours de la période 1858-1864, le coup d'Etat de Cuza qui a eu lieu le 14 mai 1864 a été vu par beaucoup comme le tournant bénéfique qui a déterminé l'accomplissement des grandes réformes et la naissance de la Roumanie moderne³. Cette approche met en évidence le fait que l'agenda national, centré sur la naissance de l'Etat national unitaire de l'ethnie roumaine, a été, pour les historiens de toutes les époques, plus important que les instruments constitutionnels et politiques grâce auxquels il a été achevé.

Pour l'historiographie (constitutionnelle) communiste, cette perspective est à comprendre. Sous l'influence de l'idéologie marxiste-léniniste, elle a promu le centralisme démocratique et le rôle dirigeant de la classe ouvrière, tout en défavorisant le constitutionnalisme libéral-démocratique. En outre, en étant dominée depuis les années 1970⁴ par un discours ultranationaliste, l'historiographie communiste roumaine a été naturellement préoccupée par la problématique de l'unité nationale et de la construction de l'Etat national roumain. Il est intéressant de relever que pour l'historiographie (constitutionnelle) pré- et post-communiste, l'absence de problématisation du succès du régime autoritaire de Cuza en balance avec l'échec du constitutionnalisme libéral met en évidence l'existence de la même attirance constante pour l'agenda national contre tout ce que représente la démocratie libérale. Dans le cas de l'historiographie pré-communiste, la perspective s'explique, d'une part, par le besoin de contribuer à la création d'un support idéologique adéquat au nationalisme ethnocentrique chrétien-orthodoxe qui a dominé la période d'entre-deux-guerres et, d'autre part, par le contexte politique autoritariste de l'époque dans l'Europe entière. Dans le cas de l'historiographie post-communiste, l'approche s'explique, d'une part, par sa situation dans le sillage du nationalisme pratiqué par le régime dictatorial de Ceaușescu et, d'autre part, par la relecture non-critique de la littérature historique et juridique d'entre-deux-guerres. Si le besoin de récupérer une identité constitutionnelle s'est manifesté surtout après la chute du communisme, le

³ C.G. Dissescu, *op. cit.*, p. 368; P. Negulescu, *op. cit.*, p. 206 et suiv.; E. Focșeneanu, *Istoria constituțională a României 1859-1991*, București 1992, p. 23-24; Al. Al. Buzescu, *op. cit.*, p. 291; P. Gogeanu, *Istoria dreptului românesc*, București 1986, p. 84 et suiv.; I. Vântu, *Organizarea de stat. Dreptul constituțional*, în «Istoria dreptului românesc», vol. II, 2e partie, București 1987, p. 66; A. Banciu, *Istoria vieții constituționale în România (1866-1991)*, București 1996, p. 30-33; S.L. Damean, *op. cit.*, p. 19; E. Cernea, E. Molcuș, *Istoria statului și dreptului românesc*, Universul Juridic, București 2006, p. 248 et suiv. En reprenant, après des décennies, la perspective des «formes sans fond», les auteurs de la période post-communiste ont remarqué la justesse et la rationalité du transplant constitutionnel réalisé par Cuza en 1864, ayant en vue que la société roumaine de l'époque n'était pas préparée pour l'assimilation des principes et mécanismes du régime parlementaire. Voir M.T. Oroveanu, *Istoria dreptului românesc și evoluția instituțiilor constituționale*, București 1995, p. 251 et suiv.

⁴ R. Cinpoieș, *Nationalism and Identity in Romania*, London-New-York, 2010, p. 56 et suiv.

discours doctrinaire des constitutionnalistes roumains, centré sur l'identité nationale roumaine exprimée constitutionnellement et protégée par l'Etat national, a éliminé la chance d'une approche critique, de la perspective des valeurs du constitutionnalisme libéral-démocratique, non seulement de l'époque communiste, mais aussi de l'époque d'entre-deux-guerres. La transformation, à l'occasion de la révision de 2003 de la Constitution post-communiste de 1991, de l'article 1(3) en une vraie clause d'identité constitutionnelle fondée par «des traditions démocratiques du peuple roumain»⁵ n'a pas conduit à un vrai changement de paradigme dans l'analyse du passé constitutionnel roumain. Le faible intérêt pour la réécriture de l'histoire constitutionnelle roumaine n'a malheureusement pas été accompagné par un changement radical de la grille d'interprétation. La focalisation du discours historiographique sur l'achèvement de l'unification nationale et sur la conservation de l'Etat national valide, même actuellement, presque tout type de régime politique qui a contribué à la réalisation de ces desideratas nationaux. Par conséquent, à côté d'une perpétuelle mythification du chef d'Etat autoritaire⁶, le régime autoritaire est légitimé par les finalités nationales qu'il a assumées. Ce n'est pas un hasard que le panthéon politique national roumain soit encore habité, dans l'imaginaire public, par des figures autoritaires comme Vlad Țepeș (15^e siècle), Mihai Viteazul (16^e siècle), Al. Ioan Cuza (19^e siècle), Carol I^{er} (19^e siècle), Carol II (20^e siècle), Ion Antonescu (20^e siècle), et même plus récemment Nicolae Ceaușescu (20^e siècle). Ce n'est pas non plus un hasard qu'au niveau de l'historiographie (constitutionnelle) roumaine l'évolution constitutionnelle et politique aux 19^e-20^e siècles est, pour beaucoup, davantage l'image d'un succès de l'idéal national que la radiographie complète de l'échec du constitutionnalisme libéral roumain.

L'historiographie constitutionnelle roumaine a besoin d'une rencontre équilibrée, critique avec les traditions démocratiques roumaines. Celles-ci ne peuvent pas s'étoffer par le seul fait qu'on leur a offertes un statut constitutionnel⁷ et ne peuvent pas être récupérées par un processus de mythification de la vie constitutionnelle et politique de la période pré-communiste. Sans perdre de vue les idéaux nationaux (ils font sans doute partie de l'histoire d'une petite nation,

⁵ «La Roumanie est un Etat de droit, démocratique et social, dans lequel la dignité de l'être humain, les droits et les libertés des citoyens, le libre développement de la personnalité humaine, la justice et le pluralisme politique représentent les valeurs suprêmes, dans l'esprit des traditions démocratiques du peuple roumain et des idéaux de la Révolution de décembre 1989, et sont garantis».

⁶ L. Boia, *Istorie și mit în conștiința românească*, București 2010, p. 448 et suiv.

⁷ Voir M. Guțan, *The Weaknesses of the Romanian Constitutional Tradition or a Constitutional Present in Quest for a Constitutional Past*, dans *Romanian Journal of Comparative Law*, no. 2/2014, p. 281-298.

qui a lutté pour survivre «aux portes de l’Orient»), on a besoin d’une analyse objective des instruments intellectuels et institutionnels de facture constitutionnelle et politique grâce auxquels ces idéaux ont été achevés et préservés. On a particulièrement besoin d’un re-couplage du support idéologique de la période pré-communiste, surtout au 19^e siècle, lorsque l’idéal de l’unité nationale et de la construction de l’Etat national était doublé par le désir sincère de construire un Etat libéral. Puis, dans les données de la vie politique et de la pratique constitutionnelle, il faut détecter à quel moment les principes et valeurs du constitutionnalisme libéral sont restés incorporés dans le discours politique et doctrinaire et donc à quel moment l’Etat national et la modernisation sont devenus les objectifs concrets d’une vie constitutionnelle et politique aux penchants plus ou moins autoritaires.

À mon avis, le règne d’Al. Ioan Cuza a été un tournant dans l’histoire constitutionnelle et politique de la Roumanie. Dans la période 1859-1866, le constitutionnalisme libéral ainsi que le nationalisme ethnocentrique étaient arrivés à une relative maturité dans la société roumaine. Il s’agit du moment où les Roumains ont pu non seulement exprimer leur vision sur leurs desideratas politiques, mais ils ont aussi eu, pour la première fois, la chance de les mettre en œuvre sans aucune immixtion et sans pression politique extérieure décisive capable de changer leur cours. Ce fut le moment où ils ont pu achever l’unification des Roumains du Sud et de l’Est des Carpates et ainsi donner naissance à l’Etat national-unitaire, mais aussi le moment où ils ont pu mettre en œuvre les valeurs, principes et institutions du constitutionnalisme libéral. Il a été, en d’autres termes, le moment de la vérité pour l’élite politique roumaine. Il a été le moment où l’on a essayé la construction de l’Etat national avec les principes, institutions et mécanismes constitutionnels du régime parlementaire. À la fin du règne de Cuza, le premier avait été construit et le second était inexistant dans la vie politique. Cela a marqué l’époque suivante tant au niveau des idées, qu’au niveau des pratiques politiques.

Cet article se propose de mettre en évidence le fait que, dans la période 1859-1866, il y a eu une lutte de l’élite politique roumaine pour le constitutionnalisme libéral, généralement, et pour le régime parlementaire, plus spécialement, cette lutte ayant constamment poursuivi l’élimination ou, au moins, la limitation de l’autoritarisme du prince. On voudrait mettre en évidence que le règne de Cuza a signifié la naissance de l’Etat national unitaire roumain moderne, construit avec les instruments constitutionnels du césarisme importés de France, mais que cela ne doit pas signifier le passage au second plan de la problématique de la modernisation constitutionnelle et politique. Il est nécessaire de constater, et on peut accepter, que le constitutionnalisme libéral a souffert d’une défaite au temps de Cuza mais il n’a jamais été abandonné par l’élite politique roumaine.

Le constitutionnalisme libéral n'était pas mort avec la défaite (temporaire) du régime parlementaire. Il est nécessaire de prendre en compte que l'époque suivant immédiatement le règne de Cuza a signifié sur le plan des idées la victoire des principes et valeurs du constitutionnalisme libéral (bien que dans une version ethnocentrique roumaine) et que l'adoption de la Constitution de 1866 représentait à l'époque une prise de distance majeure contre tout ce qui était césarisme "couziste" mais aussi, et ce en même temps, le fait que l'édification de la Roumanie moderne allait se faire avec les instruments du parlementarisme.

Bref, on est conscients de la contribution majeure du règne de Cuza au succès de l'agenda national, réalisé avec les instruments de l'autoritarisme français du Second Empire, mais la dynamique politique et constitutionnelle des années 1859-1866 doit, à mon avis, être abordée dans sa complexité idéologique et factuelle. Ainsi, un apport critique, destiné à pousser la recherche au-delà de la perspective historico-scientifique aux accents nationalistes, devenue canonique au long des années, aurait été nécessaire. Outre la démarche de situer la lutte pour le constitutionnalisme libéral (aux accents ethnocentriques) à la place qu'elle mérite au 19^e siècle roumain, une approche critique du rôle joué par le modèle du constitutionnalisme français dans le processus de modernisation constitutionnelle et politique de la Roumanie serait nécessaire. Sans diminuer la contribution importante de la culture française pour le processus de modernisation de la société roumaine au 19^e siècle, ni le rôle joué par Napoléon III dans le processus de l'unification politique roumaine, il faut toutefois affirmer que tout ce qui est venu de France n'a pas toujours été bénin pour la société roumaine. Les pères de la Constitution roumaine de 1866 ont tiré la même conclusion lorsqu'ils ont appelé à l'importation massive de la Constitution belge de 1831. Justement pour cela, je considère que le processus d'acculturation constitutionnelle française de la société roumaine du 19^e siècle doit être évalué dans ses effets positifs et négatifs.

À ce propos, dans une première section, on mettra en évidence des aspects plus ou moins connus de l'influence française sur la pensée socio-politique roumaine du 19^e siècle ; dans la seconde section, on mettra en évidence le rôle majeur joué par le modèle constitutionnel français (et surtout le constitutionnalisme libéral) en ce qui concerne les projets et programmes de réforme de l'élite politique roumaine dans la première moitié du même siècle ; dans la troisième section, on mettra en évidence la mesure dans laquelle les principes et valeurs du constitutionnalisme libéral et les mécanismes du régime parlementaire étaient déjà consolidés et soutenus par l'élite politique roumaine dans le cadre des débats des Assemblées *ad hoc* de 1857 ; dans la quatrième section on montrera la manière avec laquelle les grands pouvoirs européens ont été intéressés de trouver, à travers la Convention de Paris de 1858, un compromis concernant

L'agenda national des Roumains, plutôt que de répondre à leurs requêtes en matière de réforme constitutionnelle ; dans la cinquième section, contrairement à l'historiographie constitutionnelle roumaine, qui divise le règne de Cuza dans une étape «du règne constitutionnel» ou du parlementarisme et une étape «du règne personnel» ou de l'autoritarisme, on mettra en évidence l'existence permanente et concurrente des logiques du parlementarisme et de l'autoritarisme, avec une prévalence du dernier après 1864. En conclusion, on montrera que, bien qu'elle ait été le résultat de la victoire d'étape de l'autoritarisme princier, la naissance de l'Etat national unitaire moderne n'a pas éliminé de l'équation le constitutionnalisme libéral. Il est resté une constante de la pensée constitutionnelle et politique roumaine et une permanente aspiration de la vie politique. D'autre part, l'autoritarisme du chef de l'Etat est resté lui aussi, après 1864, une réalité de la vie constitutionnelle et politique roumaine, en montrant non seulement les limites de la capacité de l'élite politique roumaine à mettre en œuvre le projet politique libéral, mais aussi le rôle joué par l'autoritarisme dans l'édification de l'Etat roumain moderne. Entre la substance idéologique et les idéaux constitutionnels et politiques de l'élite politique roumaine, d'une part, et la manière dans laquelle on a réussi les mettre en œuvre, d'autre part, il y a eu une différence majeure qui a transformé progressivement, après 1866, l'autoritarisme monarchique non seulement en une solution constante à l'achèvement de l'agenda national et de la modernisation socio-politique, mais aussi en un modèle de développement qui a tenté la doctrine roumaine de l'époque d'entre-deux-guerres. Par conséquent, le règne de Cuza met en évidence le fait que toute évaluation de l'histoire constitutionnelle roumaine jusqu'à 1938 devrait mettre en balance trois aspects : les désidératas de la création et de la consolidation de l'Etat national unitaire, du constitutionnalisme libéral, au niveau de la théorie constitutionnelle et politique, et l'autoritarisme du chef de l'Etat, au niveau de la pratique politique.

2. L'influence du constitutionnalisme libéral français sur les Principautés roumaines dans la première moitié du 19^e siècle

La Roumanie du 19^e siècle doit beaucoup à la France sur tous les plans. L'influence de la culture française s'est manifestée au début, d'une manière indirecte, par l'intermédiaire des officiers des armées tsaristes qui avaient envahi les salons de l'aristocratie des deux Principautés Roumaines tout au long des nombreuses occupations de la fin du 18^e siècle et de la première moitié du 19^e siècle⁸.

⁸ P. Eliade, *Influența franceză asupra spiritului public în România. Originile*, București 2000, p. 155 et suiv.

La littérature (politique) française a été présente aussi dans les bibliothèques privées de l'époque, en langue originale et par l'intermédiaire de traductions. Ainsi, les élites roumaines de Moldavie et de Wallachie sont devenues franco-phones avant de connaître la société française. L'influence directe a été, naturellement, plus puissante et s'est ressentie, premièrement, au niveau des idées, idéologies et institutions. Elle s'est manifestée par l'intermédiaire des nombreux fils d'aristocrates roumains arrivés en France, dès les années 1820, surtout à Paris, pour faire des études universitaires⁹. L'intérêt majeur pour les études juridiques a été, inévitablement, associé avec une ouverture intellectuelle progressive vers les valeurs et idéaux de la Révolution française de 1789. Aussi, la présence d'un nombre important d'émigrants français, de secrétaires français de l'entourage des princes roumains, ainsi que d'un nombre croissant de diplomates français aux Principautés roumaines a contribué à la consolidation de l'acculturation politique française dans la société roumaine¹⁰.

Les idées de la philosophie (politique) française avaient déjà pénétré dans les Pays roumains, quoique timidement, dans la deuxième moitié du 18^e siècle, par filière grecque et russe. Dans un cercle relativement restreint, toute une série de membres de l'aristocratie roumaine et du haut clergé orthodoxe était déjà intéressée par l'assimilation des idées du jusnaturalisme, du rationalisme et des Lumières¹¹, dans un contexte de croissance des contestations contre l'absolutisme du régime phanariote¹². Le libéralisme était arrivé lui aussi, au début du 19^e siècle, suivant les échos de la Révolution française, et des concepts tels que la liberté individuelle, l'égalité, les droits et les libertés de l'homme commençaient à apparaître progressivement dans divers programmes et projets de réforme constitutionnelle et politique, proposés par la grande, moyenne et petite aristocratie.

⁹ L. Boia, *Sur la diffusion de la culture européenne en Roumanie (XIX^e siècle et début du XX^e siècle)*, dans F. Țurcanu (coord.), *Modèle français et expériences de la modernisation roumaine, 19^e-20^e siècles*, Institutul cultural român, București 2006, p. 1 et suiv.

¹⁰ D. Berindei, *La Révolution française et la résurrection roumaine*, dans Al. Zub (sous la direction de), *La Révolution française et les roumains*, Universitatea Alexandru Ioan Cuza, Iași, 1989, p. 53 et suiv.

¹¹ V. Georgescu, *Ideile politice și iluminismul în Principatele Române 1750-1831*, Editura Academiei RSR, București 1972, p. 66-68 ; A. Stan, M. Iosa, *Liberalismul politic în România de la origini până la 1918*, București 1996, p. 12 et suiv. ; E. Turczynski, *De la Iluminism la liberalismul timpuriu*, Editura fundației culturale române, București 2000, p. 51 et suiv.; K. Hitchins, *Românii 1774-1866*, București 1996, p. 162 et suiv.

¹² Le régime Fanariot existait entre 1711 et 1821 et se caractérisait par la nomination directe des princes provenant de l'aristocratie grecque du quartier Fanar à Istanbul aux trônes des principautés roumaines par la Porte.

Toutefois, on ne doit pas croire que l'aristocratie roumaine, seul moteur des changements socio-politiques – en l'absence d'une bourgeoisie – s'est transformée d'un coup en un porte-drapeau de la lutte contre «l'Ancien Régime». Les idées novatrices ont été progressivement reprises et amplifiées au niveau d'un discours culturel qui s'est transformé, plutôt difficilement, en un discours politique articulé, destiné à reconfigurer, dans une direction moderne, l'ordre politique interne et à soutenir la lutte pour un éveil national vis-à-vis du pouvoir suzerain¹³. Pour l'élite politique roumaine de la fin du 18^e siècle et du début du 19^e siècle, le seul ordre politique qui devait être renversé était le régime gréco-phanariote, imposé par les Turcs au début du 18^e siècle ; la seule activité révolutionnaire acceptée était destinée à passer le contrôle du pouvoir politique aux mains de l'aristocratie autochtone, surtout de la protipendade¹⁴ ; et les seules manifestations de résistance contre l'Empire ottoman se sont réduites à la défense du statut d'autonomie reconnu aux Pays roumains par des traités médiévaux. Par conséquent, la lutte menée par l'aristocratie autochtone contre le régime phanariote et le renoncement de la Porte de nommer des princes grecs sur les trônes des Pays roumains après 1821 ont plutôt représenté une continuation du régime politique d'origine féodale qu'une rupture avec un ordre politique prémoderne. Le seul changement palpable a été au niveau de l'origine ethnique des acteurs politiques – dignitaires et prince – qui, cette fois, provenaient exclusivement de l'aristocratie autochtone¹⁵.

En tenant compte de cette évolution, on pourrait dire que l'influence de la Révolution française de 1789 n'a pas conduit et ne pouvait pas conduire à un changement radical du régime politique roumain à travers une révolution. Le contexte socio-politique interne et le contexte géopolitique ont empêché (au moins jusqu'en 1848) cette démarche radicale de modernisation politique. D'une part, la société roumaine de la première moitié du 19^e siècle a été dominée par la même dichotomie traditionnelle entre l'aristocratie et les paysans, spécifique à l'époque féodale. Les chances de voir naître un puissant tiers état, formé par les commerçants des villes ont été très réduites, dans les conditions où les chefs de cette catégorie étaient intéressés, jusqu'en 1858, par l'achat de titres aristocratiques et le bénéfice des avantages de leur statut ainsi acquis¹⁶. Une

¹³ Voir C. Ploscaru, *Originile "partidei naționale" din Principatele Române. Sub semnul "politicii boierești" (1774-1828)*, Iași 2013, p. 709.

¹⁴ *Id.*, p. 351 et suiv. La protipendade représentait les quelques 20 grandes familles aristocratiques qui, dans chaque principauté, contrôlaient les grands offices publics.

¹⁵ Gh. Platon, Al. F. Platon, *Boierimea din Moldova în secolul al XIX-lea. Context european, evoluție socială și politică*, București 1993, p. 133.

¹⁶ C. Vintilă Ghițulescu, *Engheniți, ciocoi, mojici. Despre obrazele primei modernizări românești 1750-1860*, București 2013, p. 329.

bourgeoisie mature¹⁷, consolidée en tant que classe avec des intérêts bien délimités, a commencé à apparaître seulement dans la deuxième moitié du 19^e siècle, sur le fond d'un passage de l'économie périphérique agrarienne et manufacturière à un processus d'industrialisation relative. Par conséquent, ont eu lieu des démarches importantes vers la modernisation socio-politique, même par l'intermédiaire des sociétés secrètes ou d'une activité révolutionnaire, comme en 1848, mais seulement au fur et à mesure où se sont produites des mutations idéologiques à l'intérieur de l'aristocratie¹⁸. Sous l'influence des lectures et des études, surtout françaises, le libéralisme est devenu, dans la seconde moitié du 19^e siècle, pour une bonne partie de l'aristocratie, le fondement idéologique des projets de modernisation politique, la substance de la légitimité de ses propres ambitions de gouverner et, non en dernier lieu, la justification du processus de construction rapide, à travers l'import constitutionnel, de l'échafaudage institutionnel de l'Etat roumain moderne. En outre, le libéralisme est devenu le papier tournesol du développement, au niveau de la même aristocratie, d'un discours politique conservateur, partisan de la modernisation progressive, organique, qui éviterait, du plus que possible, l'import constitutionnel et qui appellerait à la tradition constitutionnelle roumaine. Par conséquent, les tensions idéologiques et politiques présentes à l'intérieur de l'ancienne classe aristocratique, divisée graduellement entre libéraux et conservateurs, ont dominé le processus de modernisation socio-politique et économique jusqu'à la première guerre mondiale. D'autre part, comme l'histoire l'a démontré, toute activité révolutionnaire des Roumains dans le sens d'une modernisation politique s'est heurtée à la résistance et à l'intervention armée des trois grands pouvoirs voisins : ottoman, russe et autrichien. C'est ainsi qu'il a été prouvé que tout appétit roumain pour la modernisation, réalisé plus ou moins dans l'horizon du constitutionnalisme libéral, a pu être satisfait seulement dans des contextes géopolitiques favorables, avec la coopération des grands pouvoirs européens.

Même s'il y a eu les prémices culturelles et intellectuelles nécessaires pour leur connaissance et leur acceptation simultanées par l'élite politique roumaine, la lutte pour l'émancipation nationale a généré un intérêt plus large que la lutte pour l'émancipation politique de l'individu, fondée sur les idées du libéralisme. Le contexte géopolitique sensible, marqué par la lutte continue des Empires ottoman, russe et autrichien pour le contrôle politique et économique des Principautés roumaines, le besoin de mettre fin aux abus de l'occupation étrangère et l'éveil de la conscience nationale ont imposé, inévitablement, ce cours à la

¹⁷ Al.-F. Platon, *Geneza burgheziei în Principatele Române*, Iași 2013, p. 395.

¹⁸ Gh. Platon, Al. F. Platon, *op. cit.*, p. 138.

politique roumaine. Le passage de la «politique aristocratique»¹⁹, fondée sur le maintien du statu quo politique et géopolitique médiéval, à la «partie nationale», intéressée par l'identité ethnique roumaine, a donné priorité à la construction du projet politique national. Sans être éliminée et en étant constamment liée au projet de la construction nationale, l'idée de la modernisation socio-politique a été progressivement surclassée par les idéaux de l'Etat et de l'unité nationale. Ainsi s'explique pourquoi l'appel de la Révolution française aux peuples de disposer d'eux-mêmes et de se libérer de l'oppression des empires a eu, dans l'élite politique roumaine des deux Principautés, un écho plus rapide²⁰ que les valeurs et principes du constitutionnalisme libéral captés dans la Constitution de 1791. De la célèbre triade révolutionnaire «liberté, égalité, fraternité», l'élite politique a retenu la première, mais avec l'accent mis sur la liberté du groupe national²¹. L'individualisme libéral, la théorie des droits et libertés de l'homme, la chance d'édifier une société nouvelle formée par des citoyens libres et responsables, et l'autonomie de la société civile par rapport à l'Etat n'ont pas représenté, dans leur substance, à la fin du 18^e siècle et aux premières deux décennies du 19^e siècle, un défi intellectuel sérieux pour l'élite roumaine et, d'autant moins, le fondement de leurs actions politiques. En matière de pensée constitutionnelle et politique, la grande majorité étaient plutôt intéressés soit par un absolutisme éclairé anti-phanariote et d'inspiration russe, soit ils tâtonnaient des formes d'organisation constitutionnelle et politique inspirées par le modèle médiéval roumain, mais avec une balance politique inclinée vers l'aristocratie.

L'effervescence intellectuelle des premières décennies du 19^e siècle a marqué également le début d'un horizon de modernisation de l'Etat et de la société roumaine ancré dans un véritable processus d'eupéanisation. En conséquence, l'enthousiasme partisan de l'aristocratie roumaine vers la Révolution française de 1789, lié à la lutte anti-phanariote, s'est progressivement transformé dans un intérêt pour un possible modèle de modernisation socio-politique. Tant l'agenda national, c'est-à-dire la création de l'Etat national unitaire roumain, et la modernisation étatique, c'est-à-dire la reconfiguration de l'Etat en conformité avec les principes, valeurs et institutions du constitutionnalisme libéral, ont débuté et ont continué, surtout après 1821, sous l'influence des idées politiques occidentales européennes, et l'importation de concepts, idées et institutions constitutionnelles et politiques de la même partie de l'Europe, surtout de la France, a été un processus nécessaire et naturel dans le contexte de la croissante acculturation politico-juridique. Au-delà des dépendances culturelles déjà

¹⁹ C. Ploscaru, *op. cit.*, p. 279 et suiv.

²⁰ Voir aussi P. Cernovodeanu, *A doua perioadă a luptei de emancipare națională*, dans P. Cernovodeanu, N. Edroiu (coord.), *Istoria românilor*, vol. VI, București 2002, p. 520.

²¹ Al. Zub, *La final de ciclul. Despre impactul Revoluției franceze*, Iași, 1994, p. 60.

mentionnées, le modèle du constitutionnalisme français (par comparaison avec les modèles anglais et américain) était plus attractif aussi du point de vue idéologique pour l'élite politique roumaine. L'idée de la préexistence de la nation à la Constitution, le droit de la première de faire et défaire la seconde, ainsi que l'idée du citoyen en tant qu'entité abstraite, juridiquement construite, douée théoriquement de droits et de libertés constitutionnels qui allait être effectivement assumés dans la pratique socio-politique en fonction de ses qualités morales et intellectuelles, ne pouvait qu'attirer l'élite politique d'une entité étatique autonome, placée sous la suzeraineté turque, qui espérait construire un Etat national où la citoyenneté active soit réservée, dans l'absence de la bourgeoisie, à l'aristocratie. Malheureusement, comme le montrera cette étude, suivre le modèle constitutionnel français n'a pas été un travail facile pour l'élite roumaine, ayant en vue son parcours sinueux dans la période 1800-1852, parcours marqué par des contrastes idéologiques et institutionnels dramatiques.

La modernisation en tant qu'euro-péanisation socio-politique, fondée sur l'importation constitutionnelle de l'Ouest de l'Europe, n'a pas du tout changé les priorités de l'élite politique roumaine. En concentrant les efforts de l'entière classe politique roumaine, sans prendre en compte l'orientation idéologique, l'agenda national a été placé, sans hésitation, au centre du discours et de l'action politique. Les principes et les institutions politiques libéraux ont été plus difficiles à assimiler dans un contexte culturel roumain encore massivement imprégné, à la fin du 18^e siècle et au début du 19^e siècle, par la morale et la pensée chrétienne-orthodoxe²². Comme précisait M.S. Rusu²³, «l'entière époque de l'illumination roumaine du 19^e siècle se trouve sous le signe du patriotisme civique pré-nationaliste» fondé sur une robuste morale chrétienne. L'appartenance au christianisme orthodoxe allait se déterminer, après 1848, comme l'un des éléments objectifs de l'identité nationale roumaine les plus importants, à côté des autres (la communauté d'origine biologique, de territoire, d'histoire, de langue, de traditions) qui allaient opposer de plus en plus nettement la nation ethnique à l'idée de la communauté politique des citoyens libres. Simultanément avec l'accroissement de la lutte pour la construction d'un Etat national unitaire roumain, les valeurs et les principes du constitutionnalisme libéral ont été réceptionnés et appliqués dans le cadre du constitutionnalisme roumain moderne à travers le prisme du nationalisme ethnocentriste. Comme précisait correctement un historien roumain, pendant qu'à l'Ouest le libéralisme est né en faveur du citoyen et contre l'Etat, chez les Roumains le libéralisme s'est propagé en

²² A. Pippidi, *L'accueil de la philosophie française du XVIII^e siècle dans les Principautés roumaines*, dans Al Zub (sous la direction de), *op. cit.*, p. 213 et suiv.

²³ M. S. Rusu, *Memoria națională românească. Facerea și prefacerile discursive ale trecutului național*, Iași 2015, p. 102.

faveur de la communauté et a été soumis à la lutte pour la construction de l'Etat national²⁴. Par conséquent, tandis que la pensée politique roumaine de 1848 a en même temps accepté une signification civique au concept de nation, la souveraineté nationale allait appartenir exclusivement au groupe ethnique roumain après cette année. On peut ainsi expliquer pourquoi, après le début de la deuxième moitié du 19^e siècle, la promotion et la défense de l'intérêt national prévalaient toujours sur la protection des intérêts de l'individu²⁵, pourquoi la protection de l'être et de l'identité ethnique roumaine est devenue plus importante que la protection des droits et des libertés du citoyen, et pourquoi la création et la consolidation de l'Etat national unitaire indépendant (depuis 1878) ont été plus importantes que la limitation du pouvoir politique étatique.

3. *Le transfert des modèles constitutionnels français dans la première moitié du 19^e siècle*

La lutte pour la modernisation socio-politique a pris, à la fin du 18^e siècle, la forme de la lutte contre l'arbitraire des princes phanariotes, en conférant une légitimité politique à l'aristocratie roumaine à plusieurs niveaux, qui était intéressée par l'augmentation de son pouvoir politique et par la conservation de ses privilèges médiévaux. Groupés en alliances (*tarafuri*) aristocratiques, les élites politiques désiraient perpétuer une société hiérarchisée, où le pouvoir politique, exercé sur la base des solidarités patrimoniales et de clientèle²⁶, accentuait son caractère oligarchique. C'est pour cela que la renonciation des Turcs aux princes phanariotes (1822) et le retour, après 110 ans, aux règnes autochtones, ont été achevés sur le fond des mémoires, projets de réforme et proclamations de l'aristocratie (grande, moyenne et petite) qui trouvaient dans la limitation claire du pouvoir princier, et même dans l'élimination de l'institution du prince, la clef de voûte du nouveau bâtiment constitutionnel. Même si le prince a continué de jouer un rôle central dans la vie politique des Principautés, les programmes politiques de la classe aristocratique ont continué, jusqu'à la fin des années 1820, à exprimer les intérêts politiques de ses diverses factions : la grande aristocratie (la protipendade) qui visait à accaparer le plus de pouvoir politique que possible en défaveur du pouvoir princier, tandis que les moyenne et petite aristocraties étaient intéressées par l'obtention d'une égalité de privilèges et de statut

²⁴ Gh. Platon, *Libéralismul românesc în secolul al XIX-lea: emergență, etape, forme de expresie*, dans Gh. Platon, *De la constituirea națiunii la Marea Unire. Studii de istorie modernă*, vol. II, Iași 1998, p. 209.

²⁵ Voir aussi A. Janos, *Modernization and Decay in Historical Perspective*, dans K. Jowitt, *Social Change in Romania (1860-1940)*, Berkeley 1978, p. 84.

²⁶ C. Ploscaru, *op. cit.*, p. 341 et suiv.

politique avec la grande aristocratie. L'influence de la Révolution française s'est manifestée en ce que, dans certains cas, les mémoires et projets constitutionnels-politiques de l'aristocratie roumaine ont donné voix aux souhaits aristocratiques à travers le langage et l'échafaudage institutionnel-constitutionnel repris de la littérature politique révolutionnaire, des débats et des actes constitutionnels des années révolutionnaires et postrévolutionnaires françaises. Par conséquent, le langage constitutionnel et politique roumain s'est considérablement enrichi, dans une période relativement courte, et une série de principes et institutions du constitutionnalisme libéral français sont progressivement entrés dans le discours politique roumain. Ainsi, une série de programmes, mémoires et projets constitutionnels-politiques roumains, culminant avec la fameuse «Constitution des charbonniers»/Constituția cărvunarilor de 1822²⁷, commençait à utiliser des concepts, principes et institutions tels que *nation, liberté, égalité, droits et libertés, constitution, démocratie, représentation, séparation des pouvoirs de l'Etat*. Malgré une série d'analyses qui essayent d'associer cette évolution à un changement essentiel de paradigme politique aux Principautés roumaines²⁸, il est certain qu'on ne se trouve pas en présence d'un changement de mentalité au niveau de la classe politique roumaine. En dépit de leur association aux *carbonari* italiens et des accusations faites par la grande aristocratie en ce qui concerne l'existence d'un «esprit d'insoumission française», les *cărvunarii* moldaves n'étaient pas des libéraux et la construction politique qu'ils proposaient ne l'était pas ainsi. Comme précisait correctement G. Burdeau, «l'Etat libéral se révèle moins par des institutions que par l'esprit qui les anime»²⁹. Loin d'assumer les objectifs du constitutionnalisme libéral, l'aristocratie roumaine a utilisé les concepts et principes de la Révolution française seulement pour donner l'apparence de la modernité dans la lutte pour ses propres privilèges, dans les conditions du maintien de la substance féodale de l'ordre politique. En outre, les diverses constitutions révolutionnaires françaises ont offert un support institutionnel divers pour la limitation du pouvoir princier, mais seulement dans un objectif d'augmentation du rôle politique de l'aristocratie³⁰.

²⁷ Le mémoire ou la Constitution des «Cărvunari» a été rédigé en 1822, en Wallachie, par le boyard Ionică Tăutu. En utilisant des concepts, des principes et des institutions d'origine libérale (d'où leur assimilation avec le mouvement italien des *carbonari* avec qui ils n'avaient aucune liaison), il a été présenté au prince Ioan Sandu Sturdza dans le but de protéger les intérêts de la petite aristocratie, dont l'auteur faisait partie. Voir V. Șotropa, *Proiectele de constituție, programele de reforme și petițiile de drepturi din Țările Române*, București 1976, p. 65 et suiv.

²⁸ I. Stanomir, *Nașterea Constituției. Limbaj și drept în Principate până la 1866*, București 2004, p. 43 et suiv.

²⁹ G. Burdeau, *Cours de droit constitutionnel compare*, Paris V, 1953, p. 6.

³⁰ M. Guțan, *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă 1802-1866*, București

En étant sous l'occupation des armées russes entre 1828 et 1834, les Principautés ont reçu une nouvelle organisation constitutionnelle, administrative et fiscale par les Règlements organiques (1821-1832). Rédigés par des commissions aristocratiques roumaines dans chacune des Principautés, suivant des directions russes et sous la stricte surveillance des gouverneurs russes, modifiés à Saint-Pétersbourg et adoptés sans aucune modification par les Assemblées générales ordinaires roumaines, les Règlements ont réussi à contrarier tout le monde : les princes, parce que l'aristocratie, seule représentée dans l'Assemblée, recevait de trop grandes compétences législatives ; les grands aristocrates, parce que la moyenne et petite aristocratie recevait trop de droits ; les derniers, parce qu'ils considéraient qu'ils avaient reçu trop peu de droits par rapport à la grande aristocratie et, dernier point, mais non des moindres, l'entière classe aristocratique, parce que les princes recevaient un rôle constitutionnel trop fort. Imposés par le pouvoir protecteur, les Règlements étaient inspirés par les principes et par l'architecture constitutionnelle de la monarchie limitée, à la mode dans l'Europe postnapoléonienne³¹, et dont l'expression institutionnelle semble avoir été prise par les Russes de la Charte constitutionnelle française de 1814. Par conséquent, les princes roumains, avec un pouvoir légitimé par sa source divine, cumulaient des attributions exorbitantes en matière exécutive, législative et judiciaire, ayant en face des Assemblées générales ordinaires douées principalement d'un droit d'empêcher, exprimé, comme dans le cas français, par la technique «de l'avis conforme»³². Le besoin de combattre l'autoritarisme des princes réglementaires a déterminé la diminution progressive de l'intérêt pour des solutions institutionnelles basées sur les privilèges féodaux et a encouragé considérablement l'intérêt de l'élite politique roumaine pour le constitutionnalisme libéral français. La présence croissante de jeunes étudiants roumains dans la capitale française les a connectés aux débats intenses portés par les politiciens et la doctrine, concernant les ressorts du gouvernement représentatif. Le discours politique roumain sur la démocratie et le parlementarisme a commencé à se radicaliser dans les années 1830, même si les solutions institutionnelles proposées, comme le projet de constitution du colonel Ion Câmpineanu (1838),

2013, p. 158 et suiv.

³¹ Pour la monarchie limitée française, voir St. Rials, *Essai sur le concept de monarchie limitée*, dans Révolution et contre-révolution au XIX^e siècle, D.U.C./Albatros, 1987, p. 88 et suiv. Pour la monarchie limitée allemande, voir M. Stolleis, *Public Law in Germany 1800-1914*, New York-Oxford, 2001, p. 61 et suiv. ; J. Hummel, *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918). Le modèle allemand de la monarchie limitée*, Paris, 2002, p. 7.

³² St. Rials, *op. cit.*, p. 118-119; A. Laquieze, *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, Paris, 2002, p. 70; M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 9^e, Paris 2006, p. 172.

inspiré par la Charte constitutionnelle française de 1830, montraient qu'il restait encore beaucoup de travail pour obtenir une cohérence entre les idées, principes et institutions³³.

L'année révolutionnaire 1848 a représenté pour l'élite politique roumaine des deux Principautés une acceptation complète et une consolidation des principes et des valeurs du constitutionnalisme libéral. Se trouvant sur les barricades du printemps révolutionnaire de Paris, une bonne partie des révolutionnaires roumains de Wallachie étaient décidés à donner une expression politique et institutionnelle ferme à l'idéologie en laquelle ils croyaient. La devise révolutionnaire française «liberté, égalité, fraternité» a été adaptée à l'espace roumain sous la formule «justice et fraternité»/«*dreptate și frăție*», en illustrant le besoin impérieux d'une justice sociale dans une société roumaine marquée encore par de nombreux résidus féodaux. C'est justement pour cela que la Révolution de 1848 fut le moment où l'idée de l'émancipation nationale de la suzeraineté ottomane et l'idée de l'émancipation socio-politique se sont retrouvées sur le même plan des doléances révolutionnaires. Par conséquent, la souveraineté nationale, le besoin d'une Constitution nationale, la distinction entre le pouvoir constituant et les pouvoirs constitués, l'affirmation de la suprématie de la Constitution, la séparation des pouvoirs, la limitation du pouvoir princier, le gouvernement représentatif, les droits et libertés de l'homme, ont été placés tant au service de la liberté, de la protection de l'individu, qu'au service de la construction de l'Etat national unitaire.³⁴ Toutefois, l'expression institutionnelle de ces principes et valeurs constitutionnelles est restée déficitaire. Cela s'explique par le fait que tant les révolutionnaires de Wallachie que ceux de Moldavie ont exprimé leurs doléances politiques par des mémoires et proclamations, comme la Proclamation d'Islaz³⁵, dans lesquels manquaient les constructions institutionnelles complexes, visant la séparation des pouvoirs. Néanmoins, même dans le cas de la rédaction d'un projet entier de Constitution par le révolutionnaire moldave Mihail Kogălniceanu (août 1848), l'architecture institutionnelle n'est pas

³³ En cherchant, il paraît, à réduire d'une manière significative le poids du prince dans l'engrenage constitutionnel, le projet de Câmpineanu reprenait directement une série de dispositions de la Charte française de 1830, mais les encadrait dans une architecture constitutionnelle incohérente qui n'aurait pas pu lancer et développer, comme la constitution française, un régime parlementaire dualiste (orléaniste). Voir M. Guțan, *Transplant constituțional ...*, *op. cit.*, p. 223 et suiv.

³⁴ Ces aspects résultent avec plus de clarté de la suite des mémoires justificatifs de la révolution wallache de 1848, transmises à la Porte Ottomane et aux grands pouvoirs européens en 1849 par les chefs du mouvement révolutionnaire. Ils ont été publiés à l'Imprimerie de Cosson, Rue du Four-Saint-Germain, 47, Paris, 1849.

³⁵ Considérée comme un vrai avant-projet de Constitution et une déclaration des droits, la Proclamation d'Islaz a été proposée par les révolutionnaires wallaches le 21 juin 1848.

claire. L'explication se trouve dans le manque d'expérience de l'élite roumaine en matière de «technique» constitutionnelle, ainsi que dans les incertitudes concernant la démarche effective de distribution des pouvoirs. Les influences fortes de la part de la Révolution française de 1848 et le transplant constitutionnel relativement irrationnel fait par l'élite politique roumaine ont augmenté la cacophonie constitutionnelle. Si, avant 1848, on pouvait discuter d'une relative croissance de l'intérêt pour la balance des pouvoirs de type orléaniste en Wallachie, la Proclamation d'Islaz sollicitait, de manière elliptique, un parlement unicaméral élu sur la base d'un cens intellectuel, un prince élu et responsable politiquement et la responsabilité ministérielle. A son tour, le projet constitutionnel de Kogălniceanu s'éloignait de la formule institutionnelle du régime parlementaire en faveur d'un régime politique éclectique, dans lequel un prince inviolable, élu par le parlement et titulaire du pouvoir exécutif, partageait le pouvoir législatif (en ayant un droit de veto suspensif et un droit de promulgation) avec une Assemblée qui détenait seule le droit d'initiative législative et ne pouvait pas être dissolue. Au-delà des incertitudes institutionnelles, on perpétuait clairement, dans les deux Principautés, la volonté de diminuer les pouvoirs du prince. Ces desideratas sont restés une constante de la pensée politique roumaine de la première moitié du 19^e siècle.

La révolution roumaine de 1848 a été réprimée dans les deux Principautés par le pouvoir suzerain et par les Empires voisins. Le Traité de Balta-Liman (1849) maintenait en vigueur les Règlements organiques et, en dépit de toute demande et protestation de la classe politique roumaine, augmentait considérablement l'autorité princière. Tout s'était détérioré du point de vue politique et constitutionnel. Toutefois, le moment 1848 est un point de référence dans l'histoire du constitutionnalisme libéral roumain, ainsi que pour le statut de modèle du constitutionnalisme français. La révolution roumaine fut le moment où la classe politique roumaine a assimilé le plus fidèlement les principes et valeurs du constitutionnalisme libéral et, en même temps, a essayé de donner une expression institutionnelle moderne à la lutte pour la limitation de l'autoritarisme du prince. Ces évolutions ont eu lieu grâce à l'influence considérable du constitutionnalisme libéral français et, en bonne mesure, des textes constitutionnels libéraux français. Après 1848, le discours politique roumain et la construction constitutionnelle ont été influencés de plus en plus par la problématique de l'édification de l'Etat national unitaire roumain. Les préoccupations pour la modernisation constitutionnelle et politique sont passées au second plan et l'influence considérable du romantisme allemand a mené à l'amplification d'un nationalisme ethnocentrique de plus en plus agressif qui a conféré au constitutionnalisme roumain une couleur illibérale spécifique. Cependant, la préoccupation majeure pour la limitation du pouvoir du prince est restée une priorité de la

classe politique roumaine et cela a signifié un éloignement du modèle constitutionnel français. L'intérêt de l'élite politique libérale roumaine d'institutionnaliser un prince doué de pouvoirs relativement réduits, dans le cadre d'un régime parlementaire, a inévitablement éloigné la classe politique roumaine de la France, dans la mesure où celle-ci avait choisi le régime fort du Second Empire. Sans oublier la leçon libérale française de la première moitié du siècle, la plupart des élites politiques roumaines se sont dirigées vers les modèles constitutionnels belge et anglais, plus disposées à offrir les solutions institutionnelles appropriées.

Cette évolution a eu lieu dans un contexte international qui a réitéré le droit des grands pouvoirs d'établir le statut international des Principautés roumaines, se trouvant sous suzeraineté ottomane, ainsi que leur organisation constitutionnelle et politique. Si en 1831-1832 et en 1849 cela s'est achevé suivant les négociations entre l'Empire ottoman (pouvoir suzerain) et l'Empire tsariste (pouvoir protecteur), après la guerre de Crimée, le sort des Principautés a été établi par les grands pouvoirs européens (la France, la Grande Bretagne, la Turquie, la Russie, l'Autriche, la Prussie et la Sardaigne), sous la protection collective desquels elles étaient entrées. Cette fois, la différence considérable consistait en ce que, réunies au Congrès de paix de Paris (février-mars 1856), les grands pouvoirs ont décidé de la consultation des Roumains concernant leur future organisation interne. Dans ce but, des Assemblées *ad hoc* ont été convoquées, en 1857, dans chaque Principauté, composée des délégués élus par chaque classe sociale. Une Commission spéciale, composée des représentants des grands pouvoirs, s'est déplacée dans les Principautés pour connaître des doléances des Assemblées. La Commission a élaboré un rapport spécial pour les grands pouvoirs réunis, en mai-août 1858 à Paris, pour prendre une décision finale. Par la suite, la Convention de Paris du 19 août 1858, qui allait jouer, dans la période 1858-1866, le rôle de constitution des Principautés, a été adoptée.

4. *Les Assemblées ad hoc de 1857 ont-elles préféré le régime parlementaire (moniste) ?*

Il n'est pas difficile d'établir avec une précision suffisante les sources extérieures d'inspiration, en matière de construction constitutionnelle et politique, de l'élite politique roumaine de la moitié du 19^e siècle. D'autre part, il est assez difficile d'analyser le phénomène du transplant constitutionnel en tant que processus intellectuel de réception et d'adaptation des valeurs et des institutions importées au contexte socio-politique roumain. Bien que le modèle constitutionnel français et, dans une mesure plus réduite, les modèles belge et anglais,

ont offert de nombreux concepts, principes et solutions institutionnelles au constitutionnalisme roumain, il n'y a, jusqu'en 1857, aucune évaluation critique du contenu et des modalités de ce processus d'acculturation juridique. Comme il n'y avait pas, à l'époque, une doctrine roumaine de droit constitutionnel, ni une littérature de spécialité en matière d'organisation constitutionnelle et politique, cette situation est facile à comprendre. En outre, il n'y avait pas, au niveau de l'élite politico-juridique roumaine, de débats doctrinaires élaborés, de confrontations publiques d'idées ou de disputes en marge des possibles arrangements institutionnels de nature constitutionnelle des Principautés roumaines. La problématique de la séparation des pouvoirs a été habituellement abordée au niveau énonciatif, sans préoccupation théorique concernant sa cause et sa finalité³⁶. Le transplant massif de principes, valeurs et institutions du modèle constitutionnel français, achevé en 1848, n'a pas non plus donné naissance à des débats théoriques complexes, mais a été utilisé, de manière pragmatique, par les révolutionnaires roumains pour donner une expression programmatique à leurs demandes concernant la réforme constitutionnelle et politique. L'impression générale est celle d'une reprise enthousiaste de principes, de finalités révolutionnaires, sur le fond d'une incapacité d'offrir un support idéologique et institutionnel cohérent au besoin de proposer une certaine architecture constitutionnelle. Au-delà du soutien de la cause de l'émancipation nationale à travers l'adoption d'une constitution roumaine, expression de la souveraineté nationale, dans le contexte du rejet des Règlements organiques en tant qu'œuvres de l'impérialisme constitutionnel russe, la problématique de la distribution des pouvoirs était presque complètement ignorée.

Avec tous ces aspects en vue, le moment 1857 est particulièrement important dans l'histoire du constitutionnalisme roumain moderne. Dans le cadre des réunions de l'Assemblée *ad hoc* de Moldavie, ont eu lieu les premiers débats publics cohérents de l'élite politique roumaine concernant l'organisation politique interne du futur Etat unitaire roumain à la lumière des principes et valeurs du constitutionnalisme libéral, en mettant l'accent sur la distribution des pouvoirs et sur les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

Tant les résolutions finales des Assemblées *ad hoc* de Wallachie et de Moldavie, que les débats détaillés de l'Assemblée *ad hoc* de Moldavie reflètent avec précision le modèle de modernisation politico-étatique roumaine de la première moitié du 19^e siècle : au premier plan s'est profilé l'intérêt majeur pour la création de l'Etat national, par l'unification des deux Principautés en un Etat unitaire sous le nom de Roumanie et, au second plan, l'intérêt pour la modernisation constitutionnelle en assumant les principes et valeurs du constitutionnalisme libéral. En dépit de cet ordre de préférence, il faut éviter une

³⁶ V. Georgescu, *Istoria ideilor politice românești (1369-1878)*, Munchen, 1987, p. 150.

compréhension superficielle du rapport entre les deux priorités nationales roumaines. Pour la génération politique de 1857, le problème d'une édification de l'Etat national roumain unitaire et autonome n'existait pas en dehors d'un régime politique capable d'éliminer l'arbitraire princier, ainsi que tout projet d'organisation constitutionnelle sur des bases libérales ne pouvait s'achever que dans le contexte de la construction de l'Etat national. C'est une réalité qui a été souvent ignorée par l'historiographie roumaine, qui réserve de larges espaces au processus d'unification politique sur des critères ethnico-nationaux des Principautés roumaines et accorde un intérêt réduit à la préoccupation de l'élite politique roumaine pour le constitutionnalisme libéral. La liaison étroite entre l'agenda national et le constitutionnalisme était illustrée, d'une part, par la critique continue à l'encontre des Règlements organiques (révisé en 1849) qui imposaient aux Principautés un régime politique absolutiste et, d'autre part, par le fait que la naissance de la Roumanie unifiée doit se réaliser sous le signe d'une «nouvelle constitution»³⁷ d'inspiration libérale.

Les années 1850 ont été la période à laquelle le «mariage» typiquement roumain entre l'Etat national et le constitutionnalisme libéral a été conceptualisé et théorisé pour la première fois. La nation, l'Etat et le libéralisme politique ont représenté les ingrédients de la naissance national-politique et de la modernisation constitutionnelle des Roumains, cependant ces éléments se sont combinés d'une manière particulière au niveau du constitutionnalisme roumain moderne. Le constitutionnalisme libéral occidental européen a offert la plupart des principes, valeurs, concepts et institutions nécessaires à la construction constitutionnelle de l'Etat roumain et celui-ci allait, à son tour, devenir le cadre politico-juridique de la nation ethnique roumaine. La prééminence de la conscience nationale devant l'Etat national et sa manifestation sous l'influence croissante du romantisme allemand³⁸, ont déterminé l'existence d'un expressivisme constitutionnel parfait : l'Etat national unitaire roumain devait être construit par le transplant du constitutionnalisme libéral ouest-européen mais, surtout, la future Constitution devait être l'expression de l'identité nationale roumaine. Ce n'est pas par hasard que le transplant constitutionnel a été masqué, plus ou moins consciemment, derrière un discours à tendance historiciste destiné à placer l'entière construction politico-juridique nationale sous la coupole de l'identité nationale. Par conséquent, le libéralisme a rencontré le nationalisme, la démocratie a rencontré l'autoritarisme, la tolérance l'intolérance, l'individualisme le communautarisme et le citoyen a rencontré la nation ethnique. Et surtout, le

³⁷ L. Vlad, *Inventarea constituției. O istorie a cuvintelor*, dans R. Carp, I. Stanomir, L. Vlad, *De la "pravilă" la "constituție"*, București 2002, p. 48.

³⁸ V. Neumann, *Neam și popor: noțiunile etnocentrismului românesc*, dans V. Neumann, A. Heinen, *Istoria României prin concepte*, Iași, 2010, p. 379 et suiv.

constitutionnalisme libéral a rencontré le constitutionnalisme ethnocentrique capable d'exprimer et de protéger les valeurs, les traditions (constitutionnelles) et l'être national roumain, en donnant naissance au fameux mélange entre libéralisme et illibéralisme, spécifique à l'Europe centrale et orientale³⁹. Si l'idée de liberté a eu des échos en ce qui concerne les rapports de la nation roumaine avec ses oppresseurs extérieurs, sur le plan interne elle a été confisquée au niveau discursif dans les tensions entre la classe politique et le règne, sur le fond d'un véritable manque d'intérêt pour les droits et libertés du citoyen⁴⁰.

Par la suite, les Assemblées *ad hoc* de 1857 ont été préoccupées, avant tout, du problème de l'édification et de la consolidation de l'Etat national roumain par l'unification de la Moldavie avec la Wallachie en un Etat sous le nom de Roumanie. En vertu d'un droit historique, ayant comme source les anciennes capitulations signées par les princes moldaves et wallaches avec la Porte Ottomane, la réalisation de l'unification politico-étatique basée sur des critères ethniques-nationaux allait s'achever par la conservation d'un statut international d'autonomie devant le pouvoir suzerain, la Turquie, et l'acquisition d'une neutralité militaire qui allait mettre à l'abri le territoire national devant les nombreux conflits entre les Turcs, Autrichiens et Russes.

La clef de voûte de cette organisation étatique allait être l'établissement d'un prince étranger sur le trône de la Roumanie unifiée, dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle héréditaire destinée, d'une part, à légitimer le jeune Etat roumain sur la scène politique européenne et, d'autre part, à mettre fin aux longues et sanglantes luttes pour le trône entre les représentants des diverses maisons régnantes roumaines⁴¹. Ainsi, l'intérêt national a réussi à unifier autour d'une institution-symbole tant ceux qui, en 1848, promouvaient, en Wallachie, la république d'inspiration française⁴², que ceux qui voyaient dans l'ancien

³⁹ B. Kissane, N. Sitter, *The Marriage of State and Nation*, (2010) 16 Nation and Nationalism, p. 49-67.

⁴⁰ L'incapacité de l'intellectualité roumaine pro-libérale du 19^e siècle à théoriser et à imposer politiquement un concept civique de la nation et un concept individualiste du citoyen doué de droits et libertés opposables au pouvoir politique résulte de l'évolution du contenu des différents manuels d'histoire de l'époque. Un passage en revue de ceux-là met en évidence une incorporation et une subordination constante du sujet/citoyen vis-à-vis du corps social et de l'entité étatique. Ainsi, d'un patriotisme civique fondé sur la morale chrétienne, qui «promouvait une pédagogie de la soumission au pouvoir» dans la première moitié du 19^e siècle, on est passé, dans la deuxième moitié du même siècle, à un ethno-nationalisme herdérien. Voir M. S. Rusu, *op. cit.*, p. 67 et suiv., surtout p. 103.

⁴¹ Pour des détails, voir N. Vilvoi, *Problema prințului străin în istoria românilor*, Editura Sitech, Craiova, 2015.

⁴² M. Guțan, *Transplant constituțional...*, *op. cit.*, p. 240-254.

système électif héréditaire de recrutement des princes un élément central de l'identité constitutionnelle roumaine.

La problématique du chef de l'Etat était importante dans la vision de l'Assemblée *ad hoc* de Moldavie afin de clarifier la forme de gouvernement du futur Etat national unitaire, mais aussi pour établir le rôle et la place du monarque dans le cadre du régime politique libéral-démocratique qui se préfigurait à être instauré. Tous les participants aux débats étaient conscients de l'arbitraire des règnes réglementaires, ils condamnaient le comportement abusif des princes wallaches et moldaves et voulaient le placement de l'institution monarchique dans un cadre constitutionnel.

Dans ces conditions, on doit remarquer que l'approche de cette question ne s'est faite en assumant et en appliquant automatiquement certains principes et institutions abstraits, inspirés des modèles constitutionnels libéraux ouest-européens, surtout celui de la France, mais en les adaptant aux réalités politiques et géopolitiques roumaines, ainsi qu'aux intérêts de la classe politique des Principautés. Le défi suprême de l'ensemble du débat a été la coordination du besoin de limiter le pouvoir abusif et arbitraire du prince avec la nécessité de construire une institution monarchique capable de valoriser pleinement la présence potentielle d'un prince étranger et, en même temps, avec la nécessité de l'élite roumaine de légitimer son accès au pouvoir. Dans un cadre idéologique où la problématique de la souveraineté d'origine et du gouvernement représentatif a été présentée plus implicitement qu'expressément, la formule magique qui a coagulé tous ces besoins a été, aux yeux des membres des Assemblées *ad hoc*, la séparation des pouvoirs. Repris du constitutionnalisme français, ce principe constitutionnel était discuté à un niveau théorique sans précédent dans l'histoire de la pensée constitutionnelle et politique roumaine, en tant que fondement d'une architecture constitutionnelle de la liberté :

[c]onsidérant que la séparation du pouvoir exécutif d'avec le pouvoir législatif est adoptée et consacrée comme la plus forte garantie de la liberté ; vu que du moment que l'un de ces deux pouvoirs concentrerait en lui les attributions de l'un et l'autre pouvoirs, non seulement il cesserait d'être un pouvoir limité, contrôlé et pondéré, mais encore serait transformé en pouvoir absolu.

[Grigore Costachi]⁴³.

Dans ce contexte idéologique, une résolution unique a été adoptée, à la majorité des voix, lors de la séance de l'Assemblée *ad hoc* du 6 novembre 1857 : « *Le pouvoir exécutif et législatif sont séparés en Roumanie* »⁴⁴.

⁴³ D.A. Sturdza, C. Colescu-Vartic, *Acte și documente relative la istoria renascerei României*, vol. VI, partea I, București 1896, p. 661 [en français, en original].

⁴⁴ *Id.*, p. 182.

Il est toutefois assez difficile de déceler ce que les députés moldaves entendaient par cette séparation. Apparemment, leur préférence se dirigeait vers un régime pur de la séparation des pouvoirs (autorités) à la fois spécialisés, indépendants et équilibrés. Dans un premier sens, le pouvoir exécutif allait être confié exclusivement au chef de l'Etat, assisté des ministres, et le pouvoir législatif à un parlement unicaméral⁴⁵. Toutefois, le principe a eu, à la fin, une valeur strictement négative, en illustrant la volonté des députés d'empêcher soit l'exécutif, soit le législatif, d'obtenir un pouvoir absolu. On souhaitait, d'une part, ne plus permettre au prince de cumuler le pouvoir arbitraire du passé et, d'autre part, ne pas accorder au législatif des pouvoirs trop forts en transformant la monarchie en une institution qui manquait de prestige, strictement subordonnée à celui-ci.

L'Assemblée *ad hoc* de Moldavie n'a pas débattu et ne s'est pas proposée à débattre en détail la manière selon laquelle devrait se réaliser la distribution des pouvoirs de l'Etat, ni les rapports complexes entre l'exécutif et le législatif. Il y a, toutefois, quelques aspects liés surtout aux principes généraux de réforme constitutionnelle approuvés au début des travaux et notamment à ceux concernant l'élimination de l'absolutisme monarchique. On a recours, à ce propos, à l'idée d'instaurer un équilibre entre le législatif et l'exécutif, où chaque autorité garde son autonomie institutionnelle mais en restant capable de contrebalancer le pouvoir de l'autre :

Considérant qu'une pareille Assemblée, tout en possédant le pouvoir législatif dans sa plénitude, ne doit pourtant pas pouvoir s'arroger les droits du pouvoir exécutif, parce que le pays a besoin d'un Gouvernement plein de force, de justice et de dignité⁴⁶.

Le levier principal de cet équilibre apparaissait dans le cadre du processus législatif et visait le droit de veto suspensif du prince. Celui-ci avait le droit de retourner un texte de loi au parlement pour un second débat et de dissoudre l'organe législatif en cas de refus. Si, après les élections, le nouveau parlement préservait le texte de loi (pendant deux législatures), le prince était obligé de le sanctionner⁴⁷. En transformant le prince en organe législatif partiel, doué de veto suspensif, on éliminait implicitement le droit de veto absolu, devenu, dans

⁴⁵ *Ibid.*, p. 165. Cette position était concordante avec la 5e doléance des cinq votées par l'Assemblée *ad hoc* le 7 octobre 1857 et qui sollicitait aux grands pouvoirs que «le pouvoir législatif soit confié à une Assemblée générale où seront représentés tous les intérêts de la nation».

⁴⁶ D.A. Sturdza, C. Colescu-Vartic, *Acte și documente...*, *op. cit.*, p. 801.

⁴⁷ *Id.*

la monarchie constitutionnelle, une arme constitutionnelle redoutable aux mains du monarque. Cette proposition montrait l'existence claire d'une tendance à mettre le prince au second plan et à transformer le parlement unicaméral en décisionnaire politique principal, situé, d'une part, à l'abri de tout contrôle politique de la part de l'exécutif mais, d'autre part, sous la pression d'un instrument constitutionnel (le veto suspensif) «d'empêchement» de ses possibles abus. Ainsi s'explique l'interdiction pour les parlementaires d'occuper des fonctions gouvernementales, mais aussi la proposition de consacrer une responsabilité ministérielle exclusivement devant le Parlement, «pour que les ministres se considèrent comme les fonctionnaires de l'Etat et administrent en conséquence, mais non comme des instruments aveugles de la volonté du Prince régnant»⁴⁸. Par conséquent, le gouvernement allait obtenir une autonomie constitutionnelle remarquable devant le monarque : le premier devrait être «fort, juste et impartial» en la présence d'un prince inviolable, «situé au-dessus de doléances, passions et luttes de parti»⁴⁹.

La grande majorité des historiens roumains contemporains ont analysé ces propositions de réforme constitutionnelle dans le registre du régime parlementaire⁵⁰. L'invulnérabilité du prince, la responsabilité ministérielle et le droit du prince de dissoudre le parlement ont représenté les principaux arguments des chercheurs en faveur de ce régime politique. En outre, ayant en vue l'intention certaine de placer le prince en dehors de la vie gouvernementale, des arguments en faveur du régime parlementaire moniste ont également pu être apportés⁵¹. Cependant, une relecture attentive de tous les débats de l'Assemblée *ad hoc* de la Moldavie pourrait conduire vers une direction contraire. Les députés moldaves n'ont pas discuté expressément de la responsabilité politique solidaire du gouvernement devant le parlement, on ne disait rien du droit général du prince de dissoudre le parlement (ceci était expressément reconnu seulement dans le cas du veto suspensif) et, de plus, les parlementaires avaient l'interdiction d'occuper des fonctions gouvernementales. Tout ça avait déjà été affirmé dans les débats doctrinaux de l'Europe des années 1850 comme éléments centraux du régime parlementaire.

Une compréhension des débats de l'Assemblée *ad hoc* de la Moldavie à la lumière des possibles sources extérieures d'inspiration en matière d'organisation constitutionnelle ne serait malheureusement pas décisive afin d'assumer une conclusion sûre. Le caractère principiel et relativement variable des débats, ainsi

⁴⁸ *Ibid.*, p. 795.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ T. Drăganu, *Începuturile și dezvoltarea regimului parlamentar în România până la 1866*, Dacia, Cluj-Napoca, 1991, p. 86 et suiv. ; I. Stanomir, *Nașterea constituției...*, *op. cit.*, p. 257 et suiv.

⁵¹ M. Guțan, *Transplant constituțional...*, *op. cit.*, p. 301 et suiv.

que le silence des députés moldaves en ce qui concerne les modèles constitutionnels utilisés nous empêchent d'établir avec clarté les sources des principes et institutions constitutionnels proposés. L'influence des constitutionnalismes français, anglais et belge était déjà remarquable dans les Principautés au temps donné et chacun d'entre eux aurait pu être à la base des idées véhiculées dans l'Assemblée *ad hoc*. Une influence des principes constitutionnels français de 1848 pourrait être établie si l'on prend en compte les débats liés au principe de la séparation des pouvoirs. D'autre part, des principes comme celui de la responsabilité ministérielle pourraient venir de toute partie de l'espace du constitutionnalisme libéral ouest-européen. La seule certitude concernant les sources d'inspiration extérieures pourrait viser le veto suspensif du prince, qui paraît être inspiré de la Constitution française de 1791.

Dans le contexte plus large des débats constitutionnels de la société roumaine des années 1850, on peut dire avec certitude que l'élite politique roumaine, surtout de Wallachie, s'était éloignée de l'idée républicaine française de l'année 1848 et avait pleinement assumé l'idée de la monarchie héréditaire avec un prince étranger provenant de l'une des maisons régnantes d'Europe. D'où le débat sur l'irresponsabilité et l'inviolabilité du prince⁵². La nécessité de diminuer et d'affaiblir les attributions exécutives, législatives et judiciaires du prince portait aussi sur le fond de l'accentuation du gouvernement représentatif : la responsabilité ministérielle devant le seul parlement unicaméral, l'autonomie constitutionnelle du gouvernement par rapport au prince et la prévention que les ministres soient transformés à l'avenir en « instruments aveugles de la volonté du prince », l'autonomie constitutionnelle du parlement par rapport au gouvernement par l'interdiction du cumul des mandats de ministre et de parlementaire et, non en dernier lieu, l'indépendance de la justice par rapport au prince (« partie purement administrative ») et l'inamovibilité des juges. En considérant tous ces aspects, on peut affirmer qu'en dépit de certaines lacunes et incohérences, l'élite politique moldave se prononçait en faveur d'un régime parlementaire aux accents monistes. Cette attitude idéologique était en flagrante contradiction avec le rejet ferme du régime parlementaire et des mécanismes de freins et contrepoids par les idéologues du Second Empire français⁵³. Ces aspects sont

⁵² Le Comité central de l'union de Bucarest (Wallachie) n'avait pas élaboré une théorie des rapports entre les pouvoirs de l'Etat, mais il résulte de ses actes la préférence pour un pouvoir gouvernemental limité et responsable devant une Assemblée générale. Voir P. Constantinescu-Iași, D. Berindei, *Gândirea social-politică despre unire (1859)*, Editura Politică, București 1966, p. 116.

⁵³ « Jamais en France on n'avait été plus loin du gouvernement parlementaire », écrivait A. Esmein. Voir *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 8^e édition, Paris, 1927, p. 253.

importants à retenir pour l'analyse qui sera faite du régime constitutionnel et politique de la période 1859-1866.

5. *Imposer l'autoritarisme : la Convention de Paris de 1858 et l'autoritarisme princier*

En dépit des doléances des Assemblées *ad hoc* roumaines, les grands pouvoirs européens (la France, la Grande Bretagne, la Russie, la Turquie, l'Autriche, la Prusse et la Sardaigne), réunis à Paris en mai-août 1858 pour débattre de la situation des Principautés roumaines, ont eu un tout autre agenda, qui s'est soldé par des solutions constitutionnelles et politiques contraires aux intérêts roumains. Au centre de l'attention s'est trouvé l'équilibre géopolitique de l'Europe du Sud-Est et la lutte diplomatique entre les partisans de la conservation et ceux de la modification du régime juridique international des Principautés dans un contexte politique marqué par le déclin de l'Empire ottoman. Les différentes visions ont été l'expression de l'apparition de deux camps relativement égaux en termes d'influence : d'une part, se trouvait le groupe des pouvoirs qui étaient en faveur de l'unification des deux Principautés roumaines, d'autre part, le groupe de ceux qui sollicitaient leur préservation comme entités politiques séparées. Le premier groupe, conduit par la France de Napoléon III, était intéressé par la naissance d'un Etat national roumain unitaire qui, même sous suzeraineté turque, aurait été capable de contrecarrer l'influence d'autres pouvoirs européens dans la région. Le second groupe, dominé par les Anglais, voyait dans l'Etat national unitaire roumain un danger tant pour l'intégrité de l'Empire ottoman, que pour celui d'Autriche, sur le territoire duquel se trouvait, en Transylvanie, une importante population roumaine. Ayant en vue ces aspects, il n'est pas surprenant que les grands pouvoirs aient été intéressés par la consécration, dans la Convention de Paris, d'une forme d'Etat qui préserverait les entités étatiques distinctes mais qui, en même temps, achèverait une unification législative et administrative partielle des deux Principautés roumaines (5.1) et seulement subsidiairement de leur régime politique (5.2).

5.1. *L'intérêt majeur pour une forme d'Etat qui achèverait une unification législative et administrative partielle des deux Principautés roumaines*

Le défi majeur pour les deux camps a été de trouver un compromis qui, d'une part, satisferait les espoirs nationaux des Roumains et, d'autre part, protégerait les intérêts des grands pouvoirs. A la suite des rencontres et

négociations diplomatiques successives (Vienne⁵⁴, Istanbul⁵⁵ et deux à Paris⁵⁶) on est arrivé, progressivement, à une solution concernant la forme d'Etat des Principautés roumaines qui rejetait leur unification dans un Etat national unitaire mais qui, en même temps, permettait aux deux Etats roumains de réaliser des avancées importantes pour une uniformisation législative et administrative. Conformément aux dispositions finales de la Convention de Paris, devenue acte juridique fondamental des deux Principautés, les entités étatiques roumaines allaient avoir une législation commune, parmi d'autres, en matière de douanes, postes, télégraphe, politique monétaire, ainsi qu'en ce qui concerne les codes civil, pénal, commercial et de procédure (art. 34 et 35). La vraie provocation des grands pouvoirs a été de prévoir une procédure législative capable de mettre en œuvre de manière cohérente et efficace ces dispositions. La solution la plus logique, du point de vue de l'efficacité législative, avait été proposée aux Turcs, le 11 mars 1858, par la diplomatie française⁵⁷. Dans le cadre d'un projet d'organisation des Principautés, inspiré largement des dispositions de la Constitution française de 1852, le pouvoir de légiférer était confié à un parlement unicaméral commun aux deux Principautés (*l'Assemblée générale ordinaire*), formé par des députés moldaves et wallaches qui allaient voter les projets de loi initiés par les deux princes, examinés et préparés préalablement, sur les aspects de l'assurance de l'identité législative, par un Conseil d'Etat commun. Rédigées, soutenues, débattues et votées par des organismes communs, les lois communes des deux Principautés (dans les limites établies par le projet) avaient toutes les chances de parcourir ces étapes du processus législatif relativement vite, sans obstacles

⁵⁴ La conférence de paix de Vienne de mars-juin 1855 qui a débattu et établi le nouvel ordre politique européen, après la guerre de Crimée.

⁵⁵ La conférence des représentants des Pouvoirs Européens (France, Grande-Bretagne, Autriche et Turquie) d'Istanbul de janvier-février 1856 a été dédiée exclusivement à l'organisation intérieure des Principautés Roumaines et s'est finalisée avec la signature d'un Protocole le 11 février 1856.

⁵⁶ En février-avril 1856, a eu lieu le Congrès de paix de Paris, finalisé avec la signature d'un Traité, le 30 mars 1856, qui a établi la convocation des Assemblées *ad hoc* afin de consulter les Roumains sur leur future organisation politique interne. En mai-août 1858 a eu lieu la Conférence de Paix de Paris, dans le cadre de laquelle on a adopté la Convention de Paris.

⁵⁷ G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente relative la istoria renascerei României*, tomul VII, București 1892, p. 86 et suiv. La proposition appartenait à l'ambassadeur de France à Istanbul, Eduard Thouvenel et reprenait presque fidèlement un projet d'organisation des Principautés rédigé par le même ministre le 3 novembre 1857. Voir G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente relative la istoria renascerei României*, tomul V, București 1890, p. 780 et suiv. Les propositions ont été discutées et amendées par le Grand-Vizir ottoman Ali Pasha, dont les opinions, généralement concordantes aux français, étaient communiquées par le ministre Alexandre Walewski à Thouvenel le 16 mars 1858. G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tomul VII, *op. cit.*, p. 91 et suiv.

procéduraux insurmontables. En outre, pour s'assurer que les lois ainsi votées allaient entrer en vigueur inaltérées par la volonté des princes, le projet reconnaissait à ceux-ci seulement le droit de promulgation, sans aucun droit de veto.

Cette formule institutionnelle, quoique agréée au début par les Turcs, n'est pas arrivée sur la table des diplomates réunis à Paris en mai 1858. Le niveau d'intégration constitutionnelle proposé pour des deux pays roumains était sûrement trop fort pour constituer une base solide des débats, et le ministre Walewski, représentant de la France, était déterminé à réaliser un compromis fonctionnel entre les visions des grands pouvoirs⁵⁸. Ainsi s'explique la présence, dans le projet d'organisation des Principautés présenté par Walewski aux membres de la conférence de Paris, le 5 juin 1858⁵⁹, d'une Assemblée dans chaque Principauté. Dans ces conditions, il était logique que la séparation au niveau des organes législatifs soit compensée par la présence d'un organisme commun et d'un processus législatif capables d'assurer l'adoption d'une législation commune pour les deux entités étatiques. En conséquence, il a été créé une procédure législative spéciale pour les lois d'intérêt commun (général) des deux Principautés, procédure qui excluait complètement les princes. Le droit d'initiative et de promulgation de ces lois était réservé à un Comité central siégeant à Focșani (Moldavie), tandis que les deux Assemblées étaient transformées en des sortes de guichets de réception des observations sur les projets de loi, observations desquelles le Comité allait tenir compte «autant que possible». En même temps, les princes, quoique formellement exclus du pouvoir législatif, détenaient le droit d'initier des projets de loi d'intérêt local pour chaque Principauté. Tant le droit des Assemblées de débattre et voter ces projets que le droit du prince de les promulguer étaient prévus implicitement, à la condition expresse d'avoir l'avis du Comité central en ce qui concerne la compatibilité avec la législation générale, c'est-à-dire la Convention.

La transformation du Comité central de Focșani en un super-organe législatif contredisait, par sa structure et ses attributions, l'agencement institutionnel du pouvoir législatif admis à l'époque, mais s'encadrait parfaitement dans la logique de la nécessité d'intégrer du point de vue législatif les deux Etats roumains qui allaient exister séparément au niveau des relations internationales. Le processus législatif contrôlé par le Comité assurait non seulement la célérité, mais également la finalité de l'unification législative et administrative au niveau proposé par l'initiateur du projet. L'élimination des princes de la phase de la promulgation des lois d'intérêt général éliminait tout possible obstacle procédural. Cependant, cet échafaudage institutionnel a généré le mécontentement des représentants des grands pouvoirs qui craignaient que l'uniformisation législative

⁵⁸ *Id.*, p. 270-271.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 270 et suiv.

et administrative des Principautés pourrait représenter un pas important vers leur unification. Ainsi, les débats de la Conférence de Paris sont arrivés dans une impasse et le succès de la réunion a été mis en doute⁶⁰.

La solution salvatrice est venue de la part de Lord Henry Wellesley Cowley, le représentant de la Grande Bretagne. Le 14 juin, il a présenté au comte Walewski un projet propre d'organisation interne des Principautés. Bien que ce projet n'ait pas été accepté comme base des discussions (malgré le soutien direct de l'Empereur Napoléon III), une bonne partie de ses dispositions ont été à la base d'un nouveau projet présenté le 3 juillet par le comte Walewski, projet qui a finalement représenté un point de départ des discussions. L'ancien Comité central auparavant nommé «corps commun» s'est transformé, le 5 juillet, en Commission centrale.⁶¹

A ce stade, le problème des influences britanniques sur le texte de la Convention de Paris, ainsi que celui des modèles constitutionnels utilisés doivent être abordés dans un contexte plus large. Le mérite d'avoir offert au public roumain le texte du projet de Lord Cowley et d'avoir établi une liaison entre celui-ci et le projet final de Walewski appartient à l'historien Valeriu Stan⁶². Le même historien a, quelques années plus tard, mis en circulation un projet d'organisation des Principautés réalisé, au début de l'année 1858, par Lord Henry Bulwer⁶³. Représentant de la Grande Bretagne dans la commission européenne qui s'est déplacée, en 1857, pour prendre le pouls des Assemblées *ad hoc*, Lord Bulwer avait élaboré, de son propre gré, ce projet et l'avait transmis à Lord Cowley, son supérieur. V. Stan a correctement constaté le fait que le projet de Lord Cowley s'inspirait largement du projet de Bulwer mais qu'ils n'étaient pas identiques. Leurs différences sont importantes pour comprendre les sources et la cohérence (ou l'incohérence) du texte final de la Convention de Paris.

La première chose qui attire l'attention dans le projet de Bulwer est un mélange assez étrange entre certains éléments du parlementarisme anglais, comme le droit de l'Assemblée législative (*Legislative Chamber*) d'initier des projets de loi, de voter le budget et de mettre les ministres sous accusation, et une bonne partie des institutions et/ou la logique institutionnelle de la Constitution française de 1852. Toutefois, le projet s'éloignait de l'ethos autoritariste de la Constitution

⁶⁰W.G. East, *The Union of Moldavia and Wallachia, 1859*, Cambridge 1929, p. 153 et suiv.; T. W. Riker, *The Making of Romania*, London 1931, p. 162 et suiv.

⁶¹C. C. Angelescu, *Comisia centrală de la Focșani*, dans *Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie "A. D. Xenopol"*, XVII, 1980, p. 243.

⁶²V. Stan, *Un proiect englez de organizare a Principatelor din timpul Conferinței de la Paris (1858)*, dans «*Revista de istorie*», nr. 1/1987, p. 75 et suiv.

⁶³V. Stan, *La réorganisation des Principautés Roumaines au milieu du XIX^e siècle vue par Sir Henry Bulwer*, dans «*Revue Roumaine d'Histoire*», nr. 3-4/1992, p. 19 et suiv.

française, en penchant la balance vers le parlementarisme. Ainsi, dans les conditions où les deux Principautés étaient maintenues comme entités étatiques séparées, l'initiative législative revenait, au niveau de chacun, aux princes et aux Assemblées législatives. Les princes, par le biais de leurs ministres, introduisaient le projet de budget à l'Assemblée. Les débats, les amendements et le vote sur les projets de loi, ainsi que l'adoption du budget revenaient exclusivement à la dernière. Un Conseil d'Etat (ou Grand Conseil), qui prenait une partie des attributions du Sénat français en matière de responsabilisation des ministres, avait le rôle de médiateur entre le prince et l'Assemblée dans chaque Principauté, en étant consulté et appelé à décider lorsqu'une majorité de 2/3 des députés s'opposait à la volonté du prince. Dans les conditions où on n'avait pas en vue l'uniformisation législative des deux pays, le seul moment dans le cadre du processus législatif qui pourrait viser les deux en même temps était celui du contrôle de constitutionnalité (a priori). Dans cet objectif, Lord Bulwer proposait l'établissement d'un Comité central (*Central Committee*) en tant qu'institution commune des deux pays, composé de 9 membres pour chaque Principauté⁶⁴. En empruntant, certes, des attributions du Sénat de la Constitution française de 1852, cet organe allait vérifier, avant le moment de la sanction de la loi par le prince, si elle était conforme avec les dispositions de l'acte fondamental. Dans le cas contraire, la loi retournait à l'Assemblée qui l'avait adoptée pour être modifiée. Cette étape procédurale rendait inefficace tout veto du prince dans la phase finale de la procédure législative. Tout refus du prince de sanctionner une loi votée par l'Assemblée et vérifiée par le Comité central pouvait impliquer, dans le pire des cas, une renonciation à la loi respective ou, dans le meilleur des cas, une reprise du processus législatif qui conduisait encore une fois vers le contrôle du Comité. Dans les deux cas, l'acte fondamental était respecté.

Le projet déposé par Cowley le 14 juin 1858 était fortement inspiré par le projet de Bulwer mais, dans un esprit de conciliation, il prenait des éléments du projet déposé le 5 juin par le comte Walewski. Les Principautés allaient sauvegarder leur identité étatique, leur propre administration dirigée par des princes séparés, allaient unifier une série de services publics, avoir une législation d'intérêt commun dont le contenu n'était pas spécifié et, surtout, allaient partager le même acte fondamental. Un regard d'ensemble sur le projet met en évidence l'importance majeure accordée à l'unification législative des deux Principautés

⁶⁴ Il est très possible que le ministre Walewski ait connu le projet de Bulwer avant le début des travaux de la Conférence de Paris. Le projet déposé par lui au 5 juin prévoyait un organisme commun appelé aussi Comité central et formé, comme dans le projet de Bulwer, par 9 membres pour chaque Principauté. La coïncidence est trop grande pour que les deux projets n'eussent pas été influencés l'un par l'autre. Voir M. Gutan, *Transplant constitutional...* *op. cit.*, p. 315 et suiv.

et au processus législatif qui la soutenait : le projet s'occupait strictement de ce processus, sans aucune référence à une autre problématique de nature constitutionnelle. Certainement, le parlementarisme fort proposé par Bulwer perdait du terrain dans le projet de Cowley : les deux Assemblées législatives (*Legislative Assembly*) créées dans chacune des Principautés allaient débattre et voter les lois d'intérêt local, les lois d'intérêt général et le budget, mais elles n'avaient aucune initiative législative, qui appartenait au seul le prince et se déroulerait dans le cadre des deux procédures législatives, l'une pour les lois locales et l'une pour les lois d'intérêt commun. Les deux projets étaient toutefois différents, d'une part par l'introduction dans la procédure législative du Conseil d'Etat proposé par Bulwer et, d'autre part, par la diminution significative des attributions du Comité central proposées au début par Walewski. Par la suite, dans le cas des lois d'intérêt local, le prince avait l'initiative, le projet de loi était premièrement présenté au Comité central qui faisait une vérification de sa compatibilité avec l'acte fondamental ; dans le cas de la découverte des incompatibilités, le projet retournait à l'initiateur qui était obligé de faire les modifications nécessaires ; le projet ainsi vérifié et, à la rigueur, amendé, était présenté à l'Assemblée législative de la Principauté, qui allait le discuter ; ensuite, le projet était envoyé de nouveau au Comité central pour se prononcer sur sa constitutionnalité. À ce moment-là, il n'était pas clair quel était le rôle législatif du Conseil d'Etat qui était maintenu dans le projet de Cowley. Le projet proposait un rôle consultatif du Conseil, auprès du prince, au moment où entre ce dernier et l'Assemblée survenait un différend concernant « toute mesure adoptée par le corps législatif ». Le prince était alors obligé de consulter le Conseil avant d'exprimer son droit de veto, mais il n'est pas du tout clair si ce moment procédural s'intégrait ou pas dans le processus législatif. D'autre part, la procédure législative différait dans le cas des lois d'intérêt commun : on ne précisait pas qui avait le droit de les initier (il est possible que ce droit appartint aux princes) ; il est certain que les projets devaient être approuvés par le Comité central (probablement pour des raisons de constitutionnalité) ; les projets allaient être discutés par les Assemblées législatives et le Comité avait la tâche d'essayer d'obtenir un accord entre les deux, sans pouvoir indiquer à aucune comment agir. Le projet de Cowley réduisait de manière significative le rôle des parlements, augmentait celui des princes dans le processus de légifération et transformait le Comité central en institution d'assistance parlementaire au cours du processus de légifération commune. Le projet était loin de satisfaire ceux qui voyaient au Comité central un laboratoire de l'unification législative et même politique des Principautés roumaines.

Le projet de Cowley n'a pas été pris en considération comme base pour les débats (il a été considéré, à juste titre, extrêmement difficile et, on pourrait

ajouter, incohérent), mais il a été toutefois à la base du projet présenté aux représentants des grands pouvoirs par Walewski, le 3 juillet 1858.⁶⁵ Son texte n'est pas disponible, mais il n'était sûrement pas très différent de celui qui a été finalement adopté dans le texte de la Convention. Celle-ci donnait le pouvoir exécutif au prince et le pouvoir législatif était divisé entre le prince et l'Assemblée élective, au niveau de chaque Principauté, à côté d'une Commission centrale commune, siégeant à Focșani. En ce qui concerne le problème du processus législatif, destiné à assurer une unification législative entre les deux Principautés distinctes du point de vue du droit international, on peut constater dans la Convention de Paris une préservation de la solution antiparlementariste (les deux Assemblées électives n'avaient pas le droit d'initiative législative), l'octroi d'un rôle central au prince dans le processus législatif (il avait le droit d'initiative législative, droit de sanction et droit de veto absolu) et la transformation de la Commission centrale de Focșani en un instrument constitutionnel réel du processus d'unification législative qui allait atteindre, conformément à la Convention, un éventail très large de matières législatives. On a ainsi établi une voie moyenne entre le Comité central (devenu la Commission centrale) extrêmement puissant de Walewski et le Comité central beaucoup plus faible de Bulwer et Cowley. Le Conseil d'Etat disparaissait du paysage institutionnel et une partie de ses attributions étaient données à la Commission centrale, dans le cadre d'un échafaudage institutionnel inspiré par la Constitution française de 1852. On avait aussi consacré les deux procédures législatives séparées pour les lois locales et les lois communes. Dans le premier cas, l'initiative législative appartenait au prince, les projets étaient discutés et votés par l'Assemblée élective avec ou sans la présence des ministres et le projet ainsi adopté était présenté à la Commission centrale qui l'évaluait du point de vue de sa constitutionnalité. Finalement, le prince sanctionnait et promulguait la loi ou exerçait son droit de veto. En ce qui concerne la procédure pour les lois d'intérêt commun, les princes avaient le droit de proposer une politique législative, mais l'initiative législative effective appartenait à la Commission centrale. Les projets de lois communes allaient être discutés et votés par l'Assemblée élective de chaque Principauté. Dans le cas de divergences, la Commission allait élaborer un projet définitif, que les Assemblées allaient adopter ou rejeter. Dans le cas où les Assemblées adoptaient des amendements identiques, la Commission était obligée de les accepter.

Dans son ensemble, la Convention de Paris assurait, d'une part, le cadre juridique nécessaire à une intégration sur le plan constitutionnel des deux Principautés, à travers le contrôle de constitutionnalité exercé par la Commission centrale et, d'autre part, à travers l'activité législative du même organe.

⁶⁵ G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tomul VII, *op. cit.*, p. 279 et suiv.

Malheureusement, ce cadre, résultat des compromis entre les grands pouvoirs, était incomplet et, en grande mesure, inefficace. Premièrement, le contrôle de constitutionnalité s'appliquait seulement aux lois d'intérêt local. Dans le cas des lois d'intérêt commun, il n'était pas applicable. L'intention des auteurs de la Convention n'est pas clair sur cet aspect : dans la situation des amendements divergents faits par les Assemblées, on pouvait considérer que le projet définitif élaboré par la Commission avait déjà été filtré sous l'angle de la constitutionnalité ; mais dans la situation de l'adoption des amendements identiques par les deux Assemblées, il fallait clarifier pourquoi la loi ainsi adoptée et acceptée obligatoirement par la Commission n'était pas soumise, à son tour, au contrôle de constitutionnalité. Dans ce dernier cas, il y avait deux explications possibles : d'une part, on pourrait accepter l'idée d'une autocensure des Assemblées, qui auraient à se contrôler toutes seules en ce qui concerne la constitutionnalité des lois adoptées, ou on pourrait reconnaître l'idée de l'avantage de l'adoption d'une loi commune, même potentiellement inconstitutionnelle. A ce sujet, le projet de Bulwer comprenait des dispositions plus cohérentes. En ce qui concerne l'inefficacité, on peut affirmer que le texte conventionnel réglementait un processus législatif extrêmement lourd et presque impossible à mettre en œuvre⁶⁶. Même s'ils avaient trouvé des solutions pour l'initiative, la discussion et l'amendement des lois communes, leur sanction et leur promulgation avaient été enlevées de la compétence de la Commission et confiées aux princes. Ainsi, non seulement chaque prince devait compléter juridiquement la volonté des Assemblées pour que les projets adoptés deviennent lois (la sanction), mais avaient chacun un droit de veto absolu. La Convention ne réglementait aucune solution pour le cas où l'un des deux princes ou même les deux ne voulaient pas sanctionner le projet de loi et exerçaient leur droit de veto. Dans une telle situation, les chances qu'un projet de loi voté par les Assemblées et médié, selon le cas, par la Commission centrale, devienne loi, dépendaient de la mesure dans laquelle les deux princes étaient capables de se mettre d'accord. Autrement dit, cet arrangement institutionnel favorisait la position de ceux qui s'opposaient à une unification législative des deux Principautés.

5.2. *Le manque d'intérêt pour le régime politique*

En ce qui concerne le problème de l'organisation du régime politique, on peut seulement constater, avec T.W. Riker, que «des représentants des grands pouvoirs se sont rendus coupables d'ignorer les rapports entre l'exécutif et le législatif»⁶⁷. En revanche, les diplomates ont été préoccupés, prioritairement, du

⁶⁶ Voir, dans ce sens, *Memoriile Principelui Nicolae Suțu*, București 1997, p. 315.

⁶⁷ T.W. Riker, *op. cit.*, p. 169.

processus législatif et de la mesure dans laquelle celui-ci pouvait être organisé d'une telle manière pour contribuer à une unification législative, plus profonde (selon les uns) ou plus réduite (selon les autres), aux Principautés. On ne peut pas dire, toutefois, que le problème de l'exécutif, pris séparément, n'a pas été considéré dans les actes de droit international, les mémoires et les projets d'organisation constitutionnelle rédigés durant cette période. Ils se sont concentrés, cependant, sur le mode de recrutement du prince/*hospodar*, en étroite liaison avec la clarification de la forme d'Etat des deux pays⁶⁸. Les opinions ont oscillé entre un seul prince et un prince pour chaque pays, prince autochtone et prince étranger d'une dynastie européenne, entre règne électif et règne nommé, entre règne viager et règne à terme limité, entre règne héréditaire et règne non-héréditaire⁶⁹. Finalement, on a choisi la formule des deux princes autochtones dans le cadre d'un règne électif, viager et non-héréditaire.

Ce qui peut être décelé est un manque de préoccupation systématique des diplomates européens pour la clarification de la place et du rôle constitutionnels du prince dans l'ensemble de l'architecture constitutionnelle. Des formules telles que 'système de gouvernement qui se rapprocherait en grande mesure du type monarchique' possédant 'toutes les conditions de force et de durée', qui apparaissaient dans le mémorandum du 26 mars de la Conférence de Vienne (1855)⁷⁰, n'apportaient un surplus de clarté en ce qui concerne la volonté des grands pouvoirs. Ayant en vue la préoccupation des diplomates française et anglaise pour l'élimination de l'arbitraire du pouvoir de l'époque réglementaire⁷¹, une limitation considérable du pouvoir du prince aurait été prévisible. L'article XXVI du Protocole final de la Conférence de Constantinople de janvier 1856 laissait à entendre la nécessité de l'achèvement d'un équilibre entre l'exécutif et le législatif par la création d'un législatif représentatif capable de contrôler effectivement les actes de l'administration, et d'un Sénat composé des notabilités.⁷²

⁶⁸ Voir aussi N. Corivan, *La question de l'union dans les projets européens d'organisation des Principautés Roumaines (1855-1857)*, dans «Revue Roumaine d'Histoire», nr. 6/1970, p. 963 et suiv.

⁶⁹ Les discussions ont commencé officiellement dès 1855, à l'occasion de la Conférence de Vienne de mars-juin 1855 ; voir G. Petrescu, D. Sturdza, D. C. Sturdza, *Actes et documents relatifs à l'histoire de la régénération de la Roumanie*, tome II, Imprimerie Charles Gobl, Bucarest, 1889, p. 624; 641 et suiv. et ont continué pendant la Conférence de Constantinople de janvier 1856. *Idem*, p. 917 et suiv.

⁷⁰ *Id.*, p. 642.

⁷¹ L'ambassadeur anglais à Istanbul remarquait, dans un mémoire de 2 décembre 1855, que le Règlement Organique « s'était avéré inefficace pour l'arrêt des abus et de l'arbitraire du pouvoir ». Voir V. Stan, *Preliminarii diplomatice ale unirii Principatelor: două memorii ale lui Stratford Canning, ambasadorul englez la Constantinopol*, dans « Revista de istorie », no. 1/1989, p. 34.

⁷² G. Petrescu, D. Sturdza, D. C. Sturdza, *Actes et documents...*, tome II, *op. cit.*, p. 920.

Cependant, le texte conventionnel réglementait un déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif. Le prince avait l'exercice du pouvoir exécutif et allait gouverner à l'aide des ministres responsables qu'il allait nommer. Il paraissait que les prévisions étaient claires, mais il n'en est pas tout à fait ainsi. Le fait que la personne du prince n'était pas expressément déclarée inviolable (implicitement irresponsable), comme la pratique le prévoyait dans toute constitution libérale de l'époque⁷³, exclut de toute discussion l'existence d'un agencement institutionnel favorisant la naissance d'un régime parlementaire. Le fait qu'on prévoyait le contresign des actes du monarque et la responsabilité juridique des ministres n'avait aucune pertinence normative pour l'existence du régime parlementaire, en l'absence de l'inviolabilité expresse de la personne du prince⁷⁴. Le manque d'initiative législative des Assemblées électorales ne laissait aucun doute sur l'inexistence du régime parlementaire et, par conséquent, tout rapprochement de la Convention de Paris avec la Constitution belge de 1831 est forcé⁷⁵. Pourquoi les représentants des grands pouvoirs avaient été déterminés

⁷³ La constitution française de 1830, la Constitution belge de 1831, la Constitution grecque de 1844, la Constitution néerlandaise de 1848, la Constitution danoise de 1849, sont des exemples pertinents dans ce sens. Du point de vue technique, l'inviolabilité/irresponsabilité du monarque était expressément mentionnée avant la responsabilité ministérielle et l'obligation des ministres de contresigner les actes du monarque, et tous les trois représentaient une unité institutionnelle logique qui donnait naissance au parlementarisme. Voir J.J. Thonissen, *La Constitution belge annotée*, 3^e édition, Bruyant-Christophe & Co Editeurs, Bruxelles 1879, p. 195 et suiv. ; C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris 1995, p. 376-377.

⁷⁴ Dans une circulaire pour les agents diplomatiques français à l'étranger du 20 août 1858, le comte Walewski proclamait la victoire de la culture juridique française et du modèle constitutionnel français dans la lutte des idées pour l'organisation interne des Principautés Roumaines. Il soutenait qu'une série de principes de la Révolution de 1789, parmi lesquels la responsabilité ministérielle, se retrouvaient dans la Convention de Paris. Voir G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tomul VII, *op. cit.*, p. 337. Mais cette affirmation ne peut être invoquée comme soutenant l'existence d'un régime parlementaire. En fait, ce principe, tel qu'entendu par le droit public moderne, a été présent dans les débats constitutionnels de la Révolution française, mais il a été repris dans toutes les constitutions françaises de la première moitié du 19^e siècle, même dans la Constitution de 1852, sans être nécessairement lié avec le régime parlementaire. La présence de la responsabilité ministérielle à côté de l'inviolabilité du monarque, dans la Charte française de 1814, n'a pas représenté une expression institutionnelle du régime parlementaire, dans un contexte constitutionnel qui instaurait la monarchie limitée. Voir A. Laquieze, *op. cit.*, p. 68.

⁷⁵ Une partie de l'historiographie constitutionnelle roumaine a soutenu que le texte de la Convention était inspiré de la Constitution belge de 1831. Voir A. Rădulescu, *Influența belgiană asupra dreptului românesc*, dans *Pagini din istoria dreptului românesc*, București 1970, p. 192-193. Le texte de la Convention comprend quelques principes et institutions spécifiques au constitutionnalisme libéral et au parlementarisme qui auraient pu être repris de la

à proposer un tel régime politique dans deux petites Principautés sous suzeraineté ottomane, dans les conditions où, à l'exception de la Grande Bretagne, tous les autres pouvoirs européens ne le pratiquaient pas en 1858 ? En outre, comme il résultait des observations de l'ambassadeur Thouvenel sur la position du Grand-Vizir Ali Pasha concernant le projet français d'organisation des Principautés (11 mars 1858), les Turcs craignaient que le concept de Sénat (dans le projet : «sénateur») donne à la Reine britannique l'idée d'imposer un régime parlementaire⁷⁶.

On peut se demander, dans ces circonstances, quelle a été l'intention des participants à la Convention de Paris. En ce qui concerne la place du prince élu dans l'architecture constitutionnelle, nous ne sommes sûrement pas en présence d'une influence de la Constitution française de 1852, ni de celle de 1848, qui prévoyaient toutes deux, un président responsable⁷⁷. Nous ne sommes pas en présence d'une irresponsabilité implicite du monarque, spécifique à la monarchie absolue, car la Convention consacrait la souveraineté nationale et le prince était un représentant de la nation au nom de laquelle il exerçait le pouvoir exécutif. L'une des explications les plus pertinentes pourrait venir de l'intention manifestée par certains pouvoirs européens de construire la nouvelle organisation interne des Principautés par une simple modification des Règlements organiques, encore en vigueur⁷⁸. Même le projet de Thouvenel de 11 mars 1858, dans la version complétée par le Grand-Vizir Ali Pasha, faisait référence au droit du prince de gouverner avec un conseil composé de 3-5 membres nommés par lui, institution qui faisait sûrement référence au Conseil administratif extraordinaire prévu par les Règlements. Même si les grands pouvoirs réunis à Paris, en mai-août 1858, n'ont pas discuté expressément d'une révision du texte des

Constitution belge (comme ils auraient pu être repris de la Charte française de 1830), mais d'ici à établir la paternité de la Constitution belge pour la Convention, le chemin est long. Voir M. Guțan, *Transplant constituțional ...*, *op. cit.*, p. 313 et suiv.

⁷⁶ G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tome VII, *op. cit.*, p. 97.

⁷⁷ Lord Bulwer proposait un tel prince responsable dans son projet, en faisant, sous l'influence de la Constitution française de 1852, un mélange étrange entre les principes du régime parlementaire et du régime présidentiel.

⁷⁸ G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tome VII, *op. cit.*, p. 270 et suiv.

Règlements organiques⁷⁹, tant de l'article 47 de la Convention⁸⁰, que de certaines de ses dispositions sur les rapports entre les pouvoirs, il en résulte une reprise des dispositions réglementaires.

A côté des Règlements organiques, la Constitution française de 1852 ne peut être sortie de l'équation. Tous les projets français et anglais de réorganisation des Principautés, des années 1857-1858, avaient montré que les dispositions de la Constitution du Second Empire avaient toujours été au centre de l'attention comme modèle constitutionnel. A côté de la Commission centrale de Foçşani, douée d'attributions clairement inspirées par le Sénat et par le Conseil d'Etat français, une série d'autres dispositions, surtout liées aux attributions du prince, ont été prises de la Constitution française.

En tenant compte des incohérences et imprécisions signalées, ainsi que des rapports entre l'exécutif et le législatif établis par la Convention de Paris, ainsi que leurs possibles modèles constitutionnels, on peut affirmer qu'on se trouve en présence d'un régime autoritaire⁸¹ modéré, inspiré par celui consacré par la Constitution française de 1852⁸² et particularisé par la reprise d'une partie de l'architecture constitutionnelle réglementaire de 1831-1832. Il ne s'agit certainement pas de la récupération de l'ethos de la constitution française⁸³, ni de la

⁷⁹ Au cours de la réunion du 5 juin a eu lieu une dispute entre le représentant de l'Autriche (baron de Hubner) et celui de la France (comte Walewski) sur l'importance des Règlements Organiques pour le débat. Le premier, en invoquant les dispositions du Traité de paix de Paris de 1856, considérait que la révision des Règlements était la principale mission des participants au Congrès. Walewski a soutenu en permanence le contraire. L'enjeu était l'unification des Principautés, qu'une simple révision des Règlements pourrait compromettre. Voir G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tome VII, *op. cit.*, p. 271-272.

⁸⁰ Art. 47 disait que toutes les dispositions des Règlements qui n'étaient pas contraires à la Convention restaient en vigueur.

⁸¹ On utilise ici le concept de «régime autoritaire» dans le sens utilisé par la théorie politique et l'historiographie constitutionnelle française et d'ailleurs, i.e. la concentration du pouvoir dans les mains d'un chef d'Etat sous une façade constitutionnelle, en contradiction avec les principes et valeurs du constitutionnalisme moderne. Voir G. Burdeau, *Traite de science politique, tome V : Les régimes politiques*, Paris 1985, p. 391 et suiv. M. Deslandres, *Histoire Constitutionnelle de la France*, Paris 1932, p. 461; H. Dippel, *Modern Constitutionalism, An Introduction to a History in Need of a Writing*, dans «The Legal History Review», vol. 73/2005, p. 153.

⁸² Pour la qualification du régime politique instauré par la Constitution de 1852, voir M. Deslandres, *op. cit.*, p. 461 et suiv.; Ch. Zorgbibe, *Histoire politique et constitutionnelle de la France*, Ellipses Editions, Paris 2002, p. 229. J.J. Chevallier, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, 9^e édition, Paris 2001, p. 257.

⁸³ La Constitution française de 1852 a cherché à donner une expression au césarisme du premier Empire français (bonapartisme), dans un contexte politique marqué par le manque

reprise intégrale de l'envergure des pouvoirs constitutionnels de Napoléon III, mais d'une architecture constitutionnelle qui, ayant en vue les nombreux emprunts à cette constitution, conférait au prince conventionnel une place centrale et des pouvoirs exorbitants, similaires à ceux détenus par l'empereur français. Le rapprochement avec la Constitution française du Second Empire est d'autant plus pertinent que celle-ci avait été inspirée par la Constitution révolutionnaire de l'an VIII, qui avait conféré à Napoléon Ier les fondements juridiques de son pouvoir autoritaire. Cette dernière constitution est restée dans l'histoire de la constitution et du constitutionnalisme en raison du fait qu'elle est la première à avoir réussi à «déguiser derrière une façade constitutionnelle la consolidation du pouvoir politique dans les mains d'un dictateur»⁸⁴. En utilisant les principes et les institutions du constitutionnalisme révolutionnaire français consacrés par les constitutions de 1791, 1793 et 1795, dont notamment la souveraineté nationale, les droits et libertés de l'homme, le gouvernement représentatif, la séparation des pouvoirs, la responsabilité ministérielle, la Constitution de l'an VIII postulait l'autoritarisme du chef de l'Etat à travers deux mutations institutionnelles-constitutionnelles : d'une part, elle a récupéré l'unité de l'exécutif, en plaçant les ministres en étroite dépendance par rapport au premier consul et, d'autre part, elle a placé le premier consul au centre du processus législatif, en prenant au législatif le droit d'initiative⁸⁵.

Ce type d'arrangement institutionnel paraît influencer aussi l'architecture de la Convention de Paris. Il était toutefois complété par une disposition des Règlements Organiques qui, dans le nouveau contexte institutionnel, réduisait l'autorité princière. A la différence de la constitution française, qui subordonnait le parlement bicaméral au chef de l'Etat et laissait le corps législatif sans un réel pouvoir d'amendement, la Convention tirait des Règlements une Assemblée élective dans chaque Principauté, douée d'un réel pouvoir d'amender et de bloquer l'agenda gouvernemental. Leurs amendements communs aux projets de lois communes étaient obligatoires pour la Commission centrale de Focşani (l'équivalent du Conseil d'Etat dans la procédure législative).

Par la suite, le prince exerçait le pouvoir exécutif et gouvernait avec les ministres qu'il pouvait nommer et révoquer de son bon gré, en raison de la

de popularité du régime parlementaire. Voir J.J. Chevallier, *op. cit.*, p. 250 et suiv.; M. Ganzin, *Droit et pensée politique. Le juriste R. Th. Troplong, théoricien du Second Empire*, dans *Du césarisme antique au césarisme moderne*, Aix-en-Provence 1999, p. 98 et suiv. En revanche, les représentants des grands pouvoirs ont plutôt cherché, par la Convention de Paris, à réaliser une balance inégale entre un prince puissant et un législatif doué d'attributions minimales de limitation de l'autorité princière.

⁸⁴ H. Dippel, *op. cit.*, p. 161.

⁸⁵ M. Morabito, *op. cit.*, p. 143 et suiv.

responsabilité politique des ministres devant lui. Le contreseing des actes du prince avait l'effet d'une simple consolidation formelle de ces actes et la responsabilité juridique des ministres fonctionnait en dehors de toute balance avec l'irresponsabilité du chef de l'Etat. Dans cette qualité, le prince établissait la politique intérieure et extérieure du pays, et les ministres, même réunis au Conseil des ministres, étaient plutôt des agents du prince que des membres d'un cabinet autonome. Dernier point mais non des moindres, c'était le prince qui faisait les règlements nécessaires pour l'application des lois et nommait à toutes les fonctions publiques. Les attributions du prince étaient importantes en matière législative. Même s'il exerçait le pouvoir législatif conjointement avec l'Assemblée et la Commission centrale, par ses attributions il devenait une sorte de maître de presque l'entier processus législatif, un « maître de la loi⁸⁶ », très similaire au chef de l'Etat du Second Empire français. Ainsi, il avait seul le droit d'initiative législative en matière de lois d'intérêt local, avait le droit de proposition en matière de lois communes, il rédigeait les projets de lois locales et les soutenait, pas ses ministres, dans l'Assemblée, il avait le droit de sanctionner les lois d'intérêt local et le droit d'exercer un veto absolu, dans les conditions où le contrôle de constitutionnalité exercé dans ce cas par la Commission centrale avait, dans l'absence de dispositions claires, plutôt l'effet d'un avis consultatif⁸⁷.

⁸⁶ M. Prélot, *La signification constitutionnelle du Second Empire*, dans «Revue française de science politique», no. 1/1953, p. 38.

⁸⁷ Il aurait été normal, dans la logique de la suprématie constitutionnelle, que les projets de lois locales, considérés comme inconstitutionnels par la Commission centrale, ne puissent pas être sanctionnés par le prince. Cependant, la Convention ne prévoyait expressément ni l'obligation du retour du projet à son initiateur ou à l'Assemblée électorale, afin d'être mise en conformité avec la Convention, ni l'obligation du prince de refuser la sanction dans ce cas particulier. On devrait éviter des analyses juridiques sophistiquées qui partiraient des mécanismes et finalités complexes du contrôle contemporain de constitutionnalité et, en même temps, on devrait éviter de surestimer les finalités effectives du contrôle de constitutionnalité a priori prévu par la constitution du Second Empire français, qui a inspiré la Convention de Paris. Comme on l'a déjà démontré, la finalité du contrôle de constitutionnalité de la constitution française était d'offrir un surplus de légitimité à la législation gouvernementale par un contrôle juridique réalisé par un organe politique (le Sénat) ayant un rôle apparent de contre-pouvoir. Voir A. Ashworth, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois par le Sénat du Second Empire*, dans «Revue du droit public», nr. 1/1994, p. 85-87. Par comparaison, le texte de la Convention n'était pas assez clair en ce qui concerne la finalité du contrôle de constitutionnalité. Dans une interprétation grammaticale, la Convention n'obligeait pas le prince à refuser la sanction d'un projet de loi inconstitutionnel. L'article 37 de la Convention prévoyait que le rôle de la Commission centrale était d'*apprécier* la compatibilité aux dispositions de la Convention, en d'autres termes de faire une évaluation juridique dans ce sens. Par comparaison, l'article 26 de la Constitution française de 1852 prévoyait que le Sénat avait le droit de *s'opposer* à un projet de loi inconstitutionnel. Dans une interprétation téléologique, le prince aurait dû tenir compte d'un éventuel avis négatif de la

Même en supposant que le prince était obligé de tenir compte de l'avis négatif de constitutionnalité de la Commission centrale, il avait, après une éventuelle révision de la loi, le mot final par le biais de la sanction ou du rejet d'un projet de loi pour des raisons d'opportunité. Il avait aussi le même droit de sanction et de veto absolu pour les lois communes, sans être talonné par le contrôle de constitutionnalité⁸⁸. La Commission avait plutôt le rôle de précipiter et d'achever l'unification de la législation des deux Principautés, qu'un rôle effectif de limitation du pouvoir du prince⁸⁹. D'autre part, il est vrai que le prince ne pût influencer que difficilement le contenu final des lois, en la présence d'une Assemblée hostile, mais il était le seul qui pouvait établir si une loi allait ou non exister à la suite du processus législatif. On peut constater, comme M. Prélot pour la constitution française⁹⁰, que les attributions du prince en matière législative étaient similaires avec celles du roi, respectivement du prince dans la monarchie limitée.

Le prince avait une position forte aussi en ce qui concerne le fonctionnement de l'Assemblée. Même si celle-là était élue pour 7 ans, elle ne fonctionnait de façon permanente, mais dans des sessions ordinaires de 3 mois. Le prince avait le droit de convoquer l'Assemblée, de prolonger son activité et de la dissoudre de manière discrétionnaire. Théoriquement, le prince wallache ou celui moldave avait la possibilité d'influencer considérablement l'activité de la Commission centrale, car l'un de ses 4 membres nommés par lui aurait été élu président de cet organisme. En outre, le prince avait d'importantes attributions en matière judiciaire : la justice allait être réalisée, au nom du prince, par des magistrats nommés par lui, qui n'allaient jouir de l'immovibilité que dans un avenir incertain.

En faisant une synthèse de tous les aspects analysés, on peut dire que, loin d'approuver l'unification parfaite des Principautés dans un Etat unitaire sous le nom de Roumanie, ayant en tête un prince étranger, les grands pouvoirs

Commission centrale. Mais cela n'allait pas se passer dans le cadre d'une démarche de limitation de l'arbitraire princier et dans le but de garantir la suprématie de la constitution. Comme on l'a déjà établi, le rôle de la Commission centrale était clairement d'assurer l'unification et l'unité constitutionnelle et législative des Principautés et non l'un des contre-pouvoirs. Ainsi pourrait-on expliquer pourquoi les lois communes étaient écartées du contrôle de constitutionnalité et les lois locales ne l'étaient pas. En suivant cette logique, le prince aurait dû tenir compte de l'avis de la Commission centrale.

⁸⁸ Même en supposant que le prince était obligé de tenir compte de l'avis négatif de constitutionnalité de la Commission centrale, il avait, après une éventuelle révision de la loi, le mot final en sanctionnant ou en rejetant un projet de loi pour des raisons d'opportunité.

⁸⁹ Le comte Walewski affirmait expressément cela, dans sa circulaire de 19 août. Voir G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tomul VII, *op. cit.*, p. 337.

⁹⁰ M. Prélot, *op. cit.*, p. 38.

européens ont prévu une association d'Etats, avec des princes différents, recrutés parmi les Roumains, avec des gouvernements et Assemblées électives séparés dans le cadre d'une architecture constitutionnelle que le comte Walewski n'a pas hésité de nommer «la monstruosité» de Paris⁹¹. En même temps, au lieu d'un régime parlementaire poursuivant la limitation sévère du pouvoir du prince (moniste), les grands pouvoirs ont prévu un régime politique aux tendances autoritaristes, ayant en tête un prince doué de pouvoirs exorbitants, limités seulement par un droit de résistance des Assemblées. En l'absence d'un droit d'initiative législative et en la présence d'un droit de veto absolu du prince, des Assemblées hostiles à ce dernier pouvaient, tout au plus, discuter, amender et voter les projets de loi qui contrediraient la politique princière⁹², en bloquant l'agenda gouvernemental. Dans sa circulaire du 20 août 1858, dans laquelle il parlait du rôle de l'Assemblée d'équilibrer l'autorité de l'exécutif, le comte Walewski faisait probablement référence à cette attribution de l'Assemblée. En même temps, la disparition du couple des princes qui auraient pu se limiter mutuellement et l'élection d'un seul prince ont déterminé la croissance significative des risques de personnalisation du pouvoir politique et de l'instauration d'un régime autoritaire.

⁹¹ S.M. Catalan, *Le processus de l'unification politique et administrative de l'Etat national roumain (1859-1866)*, dans *Revue roumaine d'histoire*, vol. XXVIII/1989, p. 419.

⁹² La vie politique roumaine d'après 1858 mettra en évidence les différences entre les régimes autoritaires français et roumain. Les rapports du prince conventionnel avec les Assemblées électives étaient assez différents des rapports entre le Président/Empereur, établis par la Constitution française de 1852. Dans l'antiparlementarisme croissant de l'époque et dans la perspective de la récupération du bonapartisme, le corps législatif n'a pas été conçu pour représenter un vrai contrepois du pouvoir de l'Empereur. En détenant une «souveraineté déléguée intuitu personae» par le peuple, responsable devant lui, chargé du gouvernement suprême de l'Etat dans le cadre d'une division apparente des pouvoirs qui subordonnait le parlement bicaméral à l'exécutif, en ayant des outils constitutionnels par lesquels il pouvait bloquer un éventuel activisme du Corps législatif, Napoléon III n'a pas connu d'opposition de la part de celui-ci au cours de sa première décennie de règne. La situation de Cuza était bien différente. Elu par le vote des Assemblées à la suite d'un compromis entre les diverses factions politiques moldaves et wallaches, dans un climat politique dominé par la volonté de l'élite politique de limiter le pouvoir princier, sans avoir été expressément nommé chef de l'Etat et en partageant le pouvoir législatif avec les Assemblées et la Commission centrale, le prince roumain avait de faibles chances de pouvoir contrôler politiquement des Assemblées hostiles. Voir S. Caporal, *Le césarisme dans les constitutions françaises*, dans *Du césarisme antique au césarisme moderne*, *op. cit.*, p. 152-154; M. Guțan, *Transplant constituțional...*, *op. cit.*, p. 327-328.

6. *Importer l'autoritarisme : le Statut développant la Convention de Paris (1864)*

Après l'adoption de la Convention de Paris, on attendait des Principautés roumaines qu'elles la mettent en œuvre fidèlement. La création des organes des deux pays a eu la priorité. En dépit de la volonté des grands pouvoirs de maintenir deux centres séparés de pouvoir étatique et en contradiction avec le texte de la Convention, qui prévoyait un prince pour chaque entité politique, les Assemblées électives de Moldavie et de Wallachie ont successivement élu comme prince des Principautés, le colonel Alexandru Ioan Cuza (janvier 1859). Ainsi, par la pratique du fait accompli, la classe politique roumaine a réussi à obtenir de facto ce que la Convention leur interdisait de iure : un prince commun. Les négociations diplomatiques qui ont suivi et le puissant appui de la France ont déterminé les grands pouvoirs européens d'accepter cette réalité, mais seulement pendant la vie de Cuza. Une association d'Etats était ainsi née, située entre l'union réelle et l'union personnelle, ayant en commun le prince et la Commission centrale, mais avec des parlements et des gouvernements séparés.

Ayant poursuivi des études juridiques en France, militaire de carrière, ancien juge et fonctionnaire, ancien militant quarante-huitard et libéral modéré fidèle, Al. I. Cuza a assumé la mission de construire les bases de la Roumanie moderne. Sa tâche était extrêmement difficile, dans les conditions des tensions diplomatiques extérieures, des demandes du pouvoir suzerain – l'Empire ottoman –, des limites tracées par la Convention de Paris et d'une classe politique roumaine principalement conservatrice. Les attentes de la société roumaine étaient grandes et surtout liées à la naissance de l'Etat national unitaire roumain et de sa légitimation sur le plan international. Précisément pour cela, Cuza s'est toujours trouvé sous la pression de ceux qui, en ignorant les dispositions conventionnelles, voulaient la proclamation rapide de la pleine unification, ainsi que de ceux qui voyaient dans l'établissement sur le trône d'un prince étranger une chance pour l'émancipation politique de la Roumanie. Si le premier desiderata aboutissait en janvier 1862, quand les deux Etats roumains ont formé un seul Etat national unitaire sous le nom de Roumanie, l'accomplissement du second a présupposé l'abdication de Cuza, pendant la nuit du 22 au 23 février 1866.

D'autre part, au vu de ses aspirations modernisatrices, Cuza a suivi l'imposition d'un programme ambitieux de réformes, ayant pour objectifs l'élargissement du droit de vote, la reconnaissance des paysans comme propriétaires de terres, la sécularisation des fortunes ecclésiastiques, la modernisation de l'administration, le développement et la dotation de l'armée nationale et la réalisation d'une codification moderne en matière civile et pénale. Ces objectifs, leurs limites et leur façon de mise en œuvre ont cependant été extrêmement disputés à l'époque. Les problèmes n'ont pas seulement tenu de l'opportunité extérieure

et intérieure des réformes ni de l'existence des ressources nécessaires, mais aussi du droit constitutionnel du prince Cuza d'imposer un tel agenda gouvernemental. Dans ces circonstances, sur le fond des imprécisions du texte de la Convention et dans le contexte d'une large popularité du régime parlementaire au sein de l'élite politique roumaine, des débats politiques intenses se sont portés sur la nature des rapports constitutionnels entre l'exécutif et le législatif.

Il y avait à l'époque une question sur toutes les lèvres : la Convention de Paris avait-elle consacré un régime autoritaire qui offrait au prince une position centrale dans l'architecture constitutionnelle, ou ses dispositions pouvaient être interprétées dans le registre du régime parlementaire ?! Les diverses prises de position, orales ou écrites, se sont exprimées tant en faveur de la première possibilité (surtout dans la zone pro-gouvernementale⁹³), ainsi qu'en faveur de la seconde (surtout dans la zone du parlement). En considérant les débats des Assemblées *ad hoc* de la Moldavie et la volonté de l'élite politique roumaine de limiter les pouvoirs du prince, on peut constater une préférence majeure pour la seconde alternative (voir section 6). La conséquence de ces positions pour le texte conventionnel a été l'apparition et l'amplification progressive d'une tension politique entre le prince et ses gouvernements, d'une part, et les majorités parlementaires de Moldavie et Wallachie, d'autre part (5.1). La naissance de l'Etat national unitaire roumain (sous suzeraineté turque) en 1862 n'a pas atténué les conflits entre l'exécutif unique et le parlement unicaméral unique de la Roumanie. Au contraire, les tensions se sont accentuées (5.2) et tout a culminé avec le coup d'Etat de Cuza du 14 mai 1864 et le plébiscite pour le Statut développant la Convention de Paris (5.3).

6.1. *Le déséquilibre institutionnel dans la vie constitutionnelle*

Les dispositions peu claires de la Convention de Paris concernant la nature du régime politique, les compétences considérables du prince en matière exécutive et législative, ainsi que le rôle modeste de simple «frein» des parlements dans l'architecture constitutionnelle, compliquaient le lancement d'un régime parlementaire fonctionnel, qu'il soit dualiste (orléaniste ou à double confiance) ou moniste. En prévoyant un déséquilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif, la Convention octroyait aux princes le rôle déterminant pour établir les paramètres de la vie constitutionnelle-politique. Devenu prince des deux Principautés et puis de la Roumanie unifiée, Al. I. Cuza a essayé, dès le début, de s'affirmer en tant que principal décideur. En assumant, d'une part, le caractère autoritaire du pouvoir princier et en acceptant, d'autre part, certains leviers du

⁹³ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 106.

régime parlementaire (ex. le vote du blâme), il a toujours cherché à imposer sa propre politique devant les parlements des deux Principautés et, depuis 1862, devant le parlement unique.⁹⁴ Cette attitude a déterminé un conflit continu avec le législatif et a conduit, inévitablement, au blocage du programme réformateur du prince.

Le conflit du prince avec le parlement n'a pas été causé seulement par des visions différentes sur l'interprétation de la Convention, mais aussi par la composition politique de l'Assemblée. Pendant l'entier règne de Cuza, la classe politique roumaine a été dominée par l'ancienne élite aristocratique qui, après avoir perdu ses privilèges et ses rangs en vertu de la Convention de Paris, a continué de dominer la vie politico-administrative des Principautés en vertu de la qualité de propriétaires de terres de ses membres. La bourgeoisie, en plein processus de formation, était faiblement représentée au niveau de la décision politique. Il n'y avait pas de partis politiques dans le sens propre du terme (le Parti National Libéral et le Parti Conservateur se sont constitués formellement dans les années 1880) mais plutôt des groupes d'intérêt politiques et économiques. La seule idée qui réunissait en sa faveur une grande majorité était l'idée nationale. Presque l'entière classe politique roumaine luttait, avec priorité, pour l'Etat national unitaire et pour l'établissement d'un prince étranger sur le trône de la Roumanie. Il y avait des différences seulement en ce qui concerne le rythme et le moment de l'accomplissement de ces doléances. Il y avait, en revanche, des différences et des polarisations remarquables concernant les réformes socio-économiques et politiques. Tous étaient d'accord que la société roumaine devait se moderniser, mais il y avait des visions différentes sur le type et le rythme des réformes. D'une part, le courant conservateur (la droite politique ou les «blancs»), soutenu par les grands propriétaires de terres, était en faveur d'une réforme organique progressive, adaptée à la culture et aux traditions roumaines. D'autre part, les libéraux radicaux et modérés (la gauche politique ou les «rouges») se prononçaient pour une modernisation rapide, de haut en bas, à l'aide d'une législation importée des modèles législatifs ouest-européens. Les plus grandes tensions étaient produites par les débats sur la loi reconnaissant les paysans comme propriétaires de terres et sur la modification de la loi électorale pour élargir le droit de vote. Le plus grand intérêt des conservateurs était de protéger leurs grandes propriétés d'une réforme législative destinée à octroyer la propriété des terres aux paysans qui les habitaient. L'existence d'un suffrage limité par un cens de fortune élevé, qui perpétuait le parlement aristocratique de la période des Règlements organiques⁹⁵, leur paraît en concordance avec le stade de développement socio-

⁹⁴ K. Hitchins, *op. cit.*, p. 371-372.

⁹⁵ A. Stan, *Grupări și curente politice în România între Unire și Independență*, Editura științifică și enciclopedică, București 1979, p. 124-125.

politique et économique de la société roumaine et essentiellement pour le maintien du contrôle sur l'agenda réformateur du gouvernement. D'autre part, les libéraux voyaient dans la réforme agraire un geste de réparation historique et une voie d'émancipation politique et économique des paysans.

Le prince Cuza, un libéral modéré, avait dans son programme un large spectre de réformes qu'il voulait déclencher le plus vite possible, par l'intermédiaire d'une législation moderne, d'inspiration occidentale. L'élection d'un prince unique des Principautés et la disparition des deux princes prévus par la Convention aux attributions égales et importantes pour le processus législatif, donnaient l'impression de l'ouverture d'une voie plus facile vers l'achèvement des réformes. En dépit des attributions importantes en matière législative, surtout après janvier 1862, quand, à l'occasion de la disparition de la Commission centrale de Focșani, le prince est resté le seul initiateur des lois, la matérialisation des réformes s'est révélée extrêmement difficile. Et cela à cause de la composition des parlements/du parlement de la Roumanie entre 1859 et 1864. En vertu des dispositions électorales, annexées à la Convention de Paris, les députés des Assemblées étaient élus sur la base d'un cens de fortune très élevé⁹⁶. Par la suite, tous les parlements de l'époque ont eu une majorité conservatrice qui a dominé une minorité composée d'éléments libéraux. En outre, dans la mesure où ils ont considéré que le prince s'était éloigné du programme réformiste et des idéaux nationaux, le groupe des libéraux radicaux a rejoint les conservateurs dans un effort commun pour écarter Cuza du pouvoir. En vertu du droit de débattre et de voter tous les projets de lois, le parlement de majorité conservatrice a souvent bloqué les projets de lois initiés par l'exécutif, sans que le prince Cuza ait les moyens constitutionnels efficaces de pression politique. Le droit du prince de dissoudre le parlement, dans le cas d'un conflit entre exécutif et législatif, en vue de donner aux électeurs la tâche de trancher la dispute politique, a été rarement utilisé par Cuza⁹⁷. La raison était simple : dans les conditions où les

⁹⁶ En Moldavie il n'y avait que 1724 électeurs, parmi lesquels seulement 879 maires, pour une population de 2.000.000 habitants ; en Wallachie il y avait seulement 2.372 électeurs, parmi lesquels seulement 1259 étaient maires, pour une population de 2.500.000 habitants.

⁹⁷ Il est à remarquer que le prince a appelé à la dissolution du législatif dans les conditions de l'existence d'un conflit politique entre gouvernement et parlement, ce qui consolidait sa logique autoritariste. Ce fut le cas des premières Assemblées de la Wallachie et de la Moldavie, dissoutes en 1859 par Cuza dans l'espoir de consolider son appui parlementaire. Pour le reste, il s'agit des dissolutions de l'Assemblée destinées à trancher des conflits entre le gouvernement et le parlement : la dissolution de l'Assemblée wallache à la suite du vote de blâme donné, en février 1861, au gouvernement Epureanu. Contrairement à l'esprit du régime parlementaire, le même gouvernement a dissous l'Assemblée formée par les élections parlementaires, avant de donner sa démission. La dernière dissolution a eu lieu en mai 1864, à l'occasion du coup d'Etat.

gouvernements de Cuza ont généralement hésité d'intervenir dans le processus électoral⁹⁸, les dispositions électorales de la Convention ont déterminé non seulement l'issue de la même majorité conservatrice mais aussi l'élection des mêmes députés conservateurs.

Malheureusement, l'unification et la suspension de la Commission centrale de Focșani avaient non seulement consolidé la position du prince, mais aussi le rôle de l'Assemblée dans le processus législatif. Dans les conditions où la disparition des lois d'intérêt local et de la Commission centrale éliminaient le contrôle de constitutionnalité des projets de lois discutés et votés par lui, le nouveau parlement unifié avait le dernier mot avant que les projets de loi soient envoyés à la sanction et à la promulgation. Comme le remarquait Cuza en 1863, la disparition de la Commission centrale a enlevé l'institution-tampon entre l'exécutif et le législatif⁹⁹, en laissant face à face un exécutif dominé par un prince aux attributions suffisamment larges (ou restreint) pour obliger le monarque à sanctionner les lois dans la formule votée par le parlement ou à les rejeter entièrement.

En étant privé de l'efficacité de l'instrument constitutionnel de la dissolution du parlement, Cuza n'a pas suivi les pressions politiques des conservateurs et a essayé de promouvoir son programme réformiste. Cela s'est matérialisé par son refus presque constant de recruter les membres du gouvernement de la majorité parlementaire conservatrice¹⁰⁰. En refusant aussi la collaboration des libéraux radicaux, trop pressés pour réaliser l'agenda national, le prince a confié le plus souvent la présidence du Conseil des ministres et les fauteuils ministériels aux libéraux modérés. Cette politique a été théorisée comme un droit constitutionnel du prince, soutenu et réitéré avec intensité par la sphère gouvernementale¹⁰¹. Inévitablement, cela a mené à l'encadrement des ministres dans des gouvernements personnels du prince et aux tensions avec la majorité parlementaire.

Il résulte avec certitude de tous ces aspects que le recrutement des membres du gouvernement ne s'est pas fait, entre 1859 et 1864, par un compromis

⁹⁸ C.C. Angelescu, *Proiectul de Constituție al lui Cuza Vodă de la 1863*, București 1935, p. 8. Même s'ils ont essayé, une fois, de manipuler les élections parlementaires, les gouvernements ont obtenu la même composition du parlement. Voir A.D. Xenopol, *Domnia lui Cuza Vodă*, vol. I, București 2010, p. 153.

⁹⁹ Le mémoire explicatif envoyé à C. Negri à Constantinople, datant de 15/27 juin 1863. Voir S. Neagoe (ed.), *Cuza Vodă. România*, București 2009, p. 228.

¹⁰⁰ Seulement quatre gouvernements des 24 existants entre 1859-1864 ont été conduits par des conservateurs et ont eu, généralement, une durée limitée. Par exemple, le gouvernement de Barbu Catargiu en Moldavie, formé le 30 avril 1861, a été au pouvoir seulement 12 jours. T. Drăganu, *op. cit.*, p. 140.

¹⁰¹ *Id.*, p. 140-141.

politique entre le prince et le parlement. Les témoignages de l'époque montrent que le prince préférait plutôt s'entretenir avec Victor Place, le consul de France en Moldavie, au sujet de la nomination des ministres, qu'avec la majorité conservatrice¹⁰². Maintes fois, Cuza a élu des ministres qui ne faisaient partie de l'Assemblée¹⁰³ en consolidant la dépendance du gouvernement de la personne du prince. Le fait que ce dernier parlait souvent de «mon gouvernement» ou «mon ministère» reflétait précisément la manière selon laquelle il se rapportait aux ministres. Les ministres eux-mêmes soutenaient, en 1863, leur présence devant l'Assemblée en tant que représentants du prince et l'inutilité d'obtenir la confiance du législatif. La question de véritablement négocier un programme du gouvernement entre l'exécutif et le législatif n'a pas été posée, l'agenda gouvernemental étant régulièrement établi par le prince et assumé par le gouvernement. En revanche, le prince a essayé de grouper et regrouper les diverses orientations politiques en vue, d'une part, de former un parti princier et, d'autre part, de déstructurer l'opposition¹⁰⁴. En outre, en dépit du fait que les gouvernements ont parfois manifesté une relative autonomie institutionnelle par rapport au prince, ce dernier est resté fortement impliqué dans l'acte de gouvernement, surtout dans la politique extérieure. Cuza a assumé explicitement, en quelques occasions, son adhésion au principe «le prince règne et gouverne»¹⁰⁵. Hormis les dispositions conventionnelles qui encourageaient cette attitude, elle était stimulée par une entière tradition multiséculaire du règne autoritaire et arbitraire, où les princes étaient habitués à contrôler directement l'entière politique intérieure et extérieure des Principautés roumaines¹⁰⁶. Il était difficile de réaliser, après 1859, un changement radical de paradigme par l'apparition d'un prince qui ne serait pas impliqué dans le gouvernement. Par la suite, la vie constitutionnelle de la période 1859-1864 a été loin de l'instauration d'équilibre et d'harmonie politique entre le monarque, le gouvernement et le parlement, comme le demandaient les partisans du régime parlementaire dualiste, ainsi que de toute

¹⁰² I. Hudiță, *Franța și Cuza Vodă*, București Tipografia Carpați, P. Bărbulescu, 1941, p. 20.

¹⁰³ En Moldavie, cet aspect a été déterminé par une incompatibilité formelle entre le mandat de ministre et celui de parlementaire, prévue par le règlement de fonctionnement de l'Assemblée de Moldavie, dans l'esprit des débats de l'Assemblée *ad hoc* de Moldavie de 1857.

¹⁰⁴ A. Stan, *Grupări...*, *op. cit.*, p. 158 et suiv.

¹⁰⁵ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 108.

¹⁰⁶ Après le moyen-âge roumain, lorsque les princes roumains ont bénéficié constamment d'une autorité remarquable sur l'aristocratie, la nomination directe des princes par la Porte Ottomane, dès 1711, a conduit à l'apparition de règnes absolutistes, marqués par le despotisme et l'arbitraire. Ni les Règlements organiques, rédigés sous l'autorité stricte des Russes et entrés en vigueur en 1831-1832 n'ont promu un règne faible, en consacrant une architecture constitutionnelle selon le modèle de la monarchie limitée existante en Europe après la restauration française.

relation de confiance politique destinée à promouvoir une collaboration harmonieuse entre le gouvernement et le parlement, comme le demandaient les partisans du parlementarisme moniste anglais.

Toutefois, dans la vie constitutionnelle il n'a pas existé, comme on aurait pu s'y attendre, une responsabilisation politique des gouvernements uniquement devant Cuza. On peut constater, à l'époque, la présence de certains instruments de responsabilisation politique du gouvernement devant le parlement, spécifiques au régime parlementaire. Le message du parlement au trône, l'interpellation des ministres, le refus de voter le budget et même le vote de blâme ont été pratiqués tant en Moldavie qu'en Wallachie et, depuis 1862, en Roumanie. Dans ce contexte, une série de gouvernements ont démissionné suivant la manifestation du manque de confiance de la part de l'Assemblée.

Pourtant, la décision concernant le sort des gouvernements blâmés par le parlement appartenait finalement à Cuza. Il est intéressant de constater que, même s'ils étaient liés à la personne du prince, Cuza n'a pas forcé le maintien au pouvoir de ses gouvernements malgré le vote négatif de la majorité conservatrice. En tenant compte de l'inefficacité du mécanisme constitutionnel de dissolution du parlement, ainsi que le besoin du prince de ne pas aggraver le conflit avec le parlement¹⁰⁷, il a préféré accepter, le plus souvent¹⁰⁸, la chute des gouvernements et ainsi recruter une nouvelle équipe gouvernementale. Très rarement, Cuza a refusé d'accepter la démission de son gouvernement, a appelé à la dissolution du parlement et a laissé l'électorat trancher le conflit politique¹⁰⁹. D'autre part, il n'a pas hésité à se manifester par la logique du régime autoritaire

¹⁰⁷ Dans les premières années de son règne, Cuza n'a pas eu personnellement le dévouement d'un parti et n'avait ni le prestige ni la popularité suffisante pour mener une guerre dure avec le parlement. Voir V. Stan, *Regimul parlamentar în anii 1859-1864*, dans *Istoria parlamentului și a vieții parlamentare din România*, București 1983, p. 127 și 134 ; T. Drăganu, *op. cit.*, p. 124. Il faut rappeler aussi le fait que son élection n'était pas due à sa visibilité spéciale dans la vie publique, mais plutôt à un compromis entre les Wallaches et les Moldaves autour d'une personne qui ne paraissait avoir des ambitions personnelles pour le trône et dans l'attente de l'établissement d'un prince étranger sur le trône des Principautés. Non en dernier lieu, Cuza était conscient que son statut de prince était dû au vote des Assemblées. Ces aspects l'ont déterminé à accepter la démission de ses gouvernements à la suite du vote de blâme du parlement, mais ne l'ont pas empêché de suivre sa logique autoritariste.

¹⁰⁸ Sont tombés, à la suite d'un vote de blâme, les gouvernements V. Sturza (mars 1859) et M. Kogălniceanu (janvier 1861) en Moldavie. En Wallachie, ont reçu un vote de blâme et ont démissionné : les gouvernements I. Filipescu (mars 1859), I. Ghica (mai 1860), Șt. Golescu (juillet 1861), ce dernier ayant démissionné seulement après avoir été soutenu par le prince au pouvoir jusqu'à la fin de la session parlementaire.

¹⁰⁹ C'est le cas du gouvernement M.C. Epureanu de Wallachie, obligé à démissionner en avril 1861, après les nouvelles élections parlementaires qui avaient donné gain de cause à la même majorité parlementaire conservatrice.

lorsque l'intérêt politique l'imposait. Cet aspect a été le plus évident en février 1863, quand il a refusé d'accepter la chute de son gouvernement, à la suite de la non-confiance de la part de l'Assemblée, manifestée par le refus de voter le budget, sans dissoudre le parlement.¹¹⁰ À ces situations s'ajoute, sans doute, la période de mai 1864 lorsque, face à l'imminence du vote de blâme pour le gouvernement Kogălniceanu, Cuza dissolvait le parlement et octroyait le Statut développant la Convention de Paris.

Au-delà de la problématique de la responsabilité politique devant le parlement, il faut mentionner que la plupart des gouvernements (15 sur 24)¹¹¹ ont démissionné à la suite de la manifestation du manque de confiance politique du prince. Le cas le plus illustratif a été la démission du gouvernement conservateur de Barbu Catargiu – A. Asachi (juin 1862), à la suite du rejet par le prince de la loi agraire votée par la majorité conservatrice de l'Assemblée et en dépit du soutien de cette dernière. Si l'on prend en compte le fait que deux gouvernements ont démissionné automatiquement en janvier 1862, lorsqu'est né l'Etat national unitaire, seulement sept gouvernements sont tombés à la suite du vote de blâme donné par les Assemblées. Finalement, les Assemblées n'ont pas réussi à imposer leurs propres gouvernements ni à rompre l'étroit lien entre Cuza et ses ministres.

6.2. *Les prémices du coup d'Etat du 14 mai 1864*

Ce qui se voit avec certitude dans l'ensemble de l'activité constitutionnelle et politique de Cuza, au cours de la période 1859-1864, est le manque d'un intérêt réel et constant pour le lancement et la consolidation des mécanismes du régime parlementaire en Roumanie, régime soutenu avec insistance par de nombreux membres de l'élite politique roumaine. L'acceptation d'un compromis avec la majorité conservatrice du parlement sur la composition du gouvernement et sur l'agenda gouvernemental aurait signifié renoncer ou ralentir les réformes qu'il voulait achever. C'est pour cela qu'il a refusé ce compromis. Comme disait un historien roumain, «le réactionnarisme de la majorité et le radicalisme de Cuza étaient irréconciliables»¹¹².

¹¹⁰ Le gouvernement N. Crețulescu a démissionné, finalement, en octobre 1863.

¹¹¹ La conséquence immédiate de ces évolutions politiques a été le grand nombre de gouvernements. Dans la période janvier 1859-janvier 1862, se sont succédés 11 gouvernements en Wallachie et 9 en Moldavie. Après la création de l'Etat national unitaire, cette instabilité s'est maintenue : entre janvier 1862 et mai 1864 s'étaient succédés 4 gouvernements.

¹¹² I. Hudiță, *op. cit.*, p. 12.

La nomination des gouvernements personnels et le fait d'assumer un agenda gouvernemental propre, ont conduit à un ralentissement considérable du programme de réformes. En même temps, le droit du parlement de débattre et de voter les projets de lois a permis à la majorité conservatrice de bloquer des réformes importantes, comme la réforme agraire et l'élargissement du droit de vote¹¹³. Dans quelques cas, Cuza a dû faire usage de son droit de veto absolu pour empêcher l'entrée en vigueur des projets de loi qui, bien qu'initiés par l'exécutif, étaient amendés et votés par le parlement dans une forme totalement différente. Il a aussi dû s'opposer aux lois issues de l'initiative gouvernementale, dans les rares situations où les conservateurs avaient été appelés au pouvoir. Par exemple, il avait refusé de sanctionner le projet de loi rurale voté par l'Assemblée en juin 1862. L'impossibilité d'obtenir des majorités parlementaires pro-gouvernementales à la suite des élections a rendu les majorités conservatrices anti-gouvernementales plus fortes et plus agressives. Les quelques dissolutions auxquelles il avait appelé l'avaient pleinement démontré. Le refus de proroger la session du parlement, réuni dans sa session annuelle de 3 mois, lui a offert l'occasion d'échapper, à court terme, à l'adversité du parlement, mais cela n'a pas résolu la crise politique. Le fait qu'il ait parfois accepté la chute de ses gouvernements à la suite du vote de blâme et ait procédé aux fréquents changements de gouvernement, ne lui a pas apporté des bénéfices politiques remarquables, dans les conditions de l'accentuation du conflit avec le parlement. L'appel répété à collaboration et la croyance en la possibilité d'un accord entre le législatif et l'exécutif ne se sont pas matérialisés en pratique, du moment qu'il a été trop peu disposé à renoncer à son agenda politique.

A tout cela se sont ajoutés, dans les premières années du règne, des problèmes liés à l'architecture extrêmement lourde du processus législatif, règlementée par la Convention. L'adoption des projets de loi était retardée ou même bloquée par le fait que les deux Assemblées ne se sont pas coordonnées en ce qui concerne la réalisation des réformes d'intérêt commun pour les deux Principautés. Maintes fois, par exemple, des projets de loi adoptés par l'Assemblée électorale de la Wallachie n'ont pas été adoptés car l'Assemblée de la Moldavie retardait continuellement le vote. De plus, la Commission centrale de Focșani, composée en grande partie par des membres n'ayant pas poursuivi d'études

¹¹³ La dimension du blocage législatif est illustrée par l'évolution des débats parlementaires de la session 1862-1863 : des 68 projets législatifs initiés par le gouvernement, seulement 7 ont été adoptés. Voir C. Preda, *Rumâniile fericiți. Vot și putere de la 1831 până în prezent*, Iași 2011, p. 93.

juridiques¹¹⁴, issue de la majorité conservatrice des Assemblées¹¹⁵ et se retrouvant perdue dans des discussions arides, n'a pas réussi à jouer son rôle essentiel dans le processus d'unification législative, tel qu'imaginé par les grands pouvoirs¹¹⁶. Cuza a été obligé à de nombreuses reprises de combler le vide législatif par décrets, issus de la période d'entre les sessions des Assemblées¹¹⁷.

Dans ces conditions, Cuza a non seulement pris la position autoritaire du prince des dispositions conventionnelles, mais il a graduellement commencé à croire que la seule solution réelle pour la modernisation du pays était la modification de la constitution au sens de l'augmentation et de la consolidation de l'autorité princière vis-à-vis du parlement. Par la suite, la clef de voûte de l'entière révision constitutionnelle allait être la loi électorale. Un parlement avec une base électorale beaucoup plus élargie n'allait pas mener à la croissance de sa légitimité démocratique, ni à la consolidation du parlementarisme, mais allait offrir au prince la majorité parlementaire pro-gouvernementale qu'il désirait. Avec l'appui de ses proches¹¹⁸ et ayant comme modèle le régime autoritaire de Napoléon III, Cuza a accepté, dès l'été de 1860¹¹⁹, la nécessité d'un coup d'Etat. Comme le démontrait Riker :

¹¹⁴ C.C. Angelescu, *Unificarea legislației Principatelor unite române sub domnia lui Alexandru Ioan Cuza*, dans L. Boicu, Gh. Platon, Al Zub (coord.), *Cuza Vodă în memoriam*, Iași 1973, p. 366 et suiv.

¹¹⁵ Al. Lapedatu, *Viața politică internă*, în Alexandru Ioan Cuza 1859-1866, București 1932, p. 6.

¹¹⁶ Au-delà du débat et de l'élaboration d'un Projet de constitution (1859) qui n'a pas été sanctionné par le prince, la Commission centrale de Focșani a réussi à élaborer, au cours de ses trois années de fonctionnement, seulement 6 projets de loi, dont 5 avaient 3-4 articles, et le plus vaste, le projet de la loi de la Cour de cassation, avait 91 articles. Voir C.C. Angelescu, *Unificarea legislației...*, *op. cit.*, p. 366-368.

¹¹⁷ M. Mihalache, *Cuza Vodă*, București 1967, p. 105.

¹¹⁸ Le 14 mai 1863, Nicolae Crețulescu, président du Conseil des ministres, sollicitait formellement à Cuza de donner un coup d'Etat.

¹¹⁹ L'idée de Cuza d'instaurer une dictature datait de la première année de règne quand, en mai 1859, il envoyait une lettre à Napoléon III, par laquelle il sollicitait son appui pour l'instauration d'un régime fort, dans le but de réaliser l'objectif de l'unification pleine des Principautés. Progressivement, l'idée d'un régime dictatorial s'est dessinée comme la meilleure solution aussi pour la réalisation des réformes. Voir V. Stan, *Câteva considerații în legătură cu "monstruoasa coaliție" și durata existenței ei*, dans *Revista istorică*, tom II/1991, p. 386. Conformément aux opinions plus proches de l'époque de Cuza, l'idée du coup d'Etat destinée à contrecarrer le désordre de la vie politique roumaine est née en avril 1859, dans le contexte de la chute du gouvernement moldave de Ion Ghica. Voir A.D. Xenopol, *Domnia lui Cuza Vodă*, *op. cit.*, p. 102.

Soldat par son passé et admirateur fervent de Napoléon III, il avait naturellement des préjugés contre les institutions parlementaires, et l'expérience acquise jusque-là en tant que prince l'avait convaincu qu'une forme de gouvernement constitutionnelle ne correspondait pas au niveau de civilisation atteint par ses compatriotes (...). Cuza était certain que les Principautés devaient être une nation compacte, avec un gouvernement capable de travailler effectivement et sans être freiné par des restrictions législatives¹²⁰.

Les tensions entre l'exécutif et le législatif ont atteint leur apogée en 1863, lorsque Cuza a commencé à justifier dans les cercles diplomatiques la nécessité de modifier radicalement le cours de la vie constitutionnelle-politique et de présenter ses coordonnées de principe et institutionnelles de la future organisation constitutionnelle de la Roumanie. En accusant l'instabilité extrême d'une vie politique qui souffrait de l'inexistence de partis politiques bien coagulés, et dominée par une élite politique qui ne comprenait et ne pratiquait pas de manière responsable les principes du régime parlementaire, Cuza voyait, en juin 1863, la solution viable pour surmonter la crise politique – un régime autoritaire dominé par un exécutif libéré des contraintes du gouvernement représentatif :

Il est absolument nécessaire de fortifier le pays par une administration puissante et respectée et, dans ce but, il est nécessaire de laisser pour un temps la pleine liberté au pouvoir exécutif. Après l'expérience létale qu'on a fait pendant quatre ans, je me vois obligé de déclarer que les moyens incertains desquels je dispose sont absolument insuffisants pour bien finaliser l'œuvre ardente de réorganiser les Principautés Unies. Le seul remède, à mon avis, est la suspension temporaire de l'Assemblée Elective¹²¹.

Dans le cadre de cette formule constitutionnelle «d'urgence», l'Assemblée élective allait être remplacée par un Conseil Administratif composé de politiciens et de personnalités publiques recrutés par le prince et qui allait reprendre les attributions législatives de l'ancienne Assemblée.

Cette architecture constitutionnelle temporaire est difficile à soutenir dans un climat interne dominé par des accusations contre le despotisme du prince et d'un contexte extérieur préoccupé par l'appétit du prince pour l'instauration d'un «régne absolu»¹²². Sans renoncer à l'idée d'un coup d'Etat, Cuza s'est

¹²⁰ Riker, *op. cit.*, p. 258-259.

¹²¹ Lettre adressée à Costache Negri, le consul de Roumanie à Istanbul. Voir S. Neagoe, *op. cit.*, p. 244.

¹²² I. Hudiță, *op. cit.*, p. 73. Chaque grand pouvoir s'est manifesté en fonction de ses propres intérêts. Après avoir recommandé d'essayer une réconciliation entre le prince et l'Assemblée, par la nomination des ministres recrutés dans la majorité, les Anglais préféraient, en 1863, suivre leurs intérêts régionaux. Lord Bulwer encourageait, finalement, la dictature de Cuza,

contenté d'une démarche de révision de la Convention de Paris qui lui permettait, d'une part, d'atteindre son objectif de subordination du législatif et, d'autre part, de conférer à sa démarche une légitimité devant les grands pouvoirs. En ce sens, Cuza lançait en août 1863 un projet de constitution qui éliminait la solution radicale proposée auparavant mais qui consolidait de façon remarquable les pouvoirs du prince. Elaboré, en grande hâte par le secrétaire du prince, le français Baligot de Beyne¹²³, le projet était une traduction presque fidèle de la Constitution française de 1852¹²⁴. L'admiration de Cuza pour Napoléon III et l'appui constant accordé à la Roumanie par l'empereur ont sûrement compté pour faire ce choix. D'autre part, Cuza avait besoin d'une solution constitutionnelle capable de l'éloigner nettement du régime parlementaire et, implicitement, du rôle incommode d'une majorité conservatrice. Ce faisant, la Constitution du Second Empire français, qui a fondé l'autoritarisme impérial et la domination certaine de l'exécutif sur le législatif, était la meilleure solution. En outre, le fait que même la Convention de Paris contenait des éléments repris de la Constitution de 1852 facilitait la démarche de transplant constitutionnel.

Par conséquent, on avait repris : le gouvernement était confié pleinement au prince, qui allait achever cette tâche à l'aide des ministres nommés par lui (pour écarter le doute, on enlevait de l'équation du gouvernement le Sénat et l'Assemblée tels que prévus par l'article 3 de la Constitution française) ; le statut du prince de chef de l'Etat ; la dépendance des ministres exclusivement à l'égard du prince, l'absence de responsabilité politique devant le législatif (il n'y a point de solidarité entre eux), ainsi qu'une responsabilité juridique individuelle déclenchée par le Sénat ; l'interdiction expresse pour les ministres d'être membres de l'Assemblée électorale ; l'institution du Sénat, composée par des membres de droit et membres nommés par le prince ; les attributions du Sénat en matière de contrôle de constitutionnalité a priori et son droit de régler par des sénatus-consultes afin de compléter et d'interpréter la constitution ; une Assemblée électorale élue non par suffrage universel, comme en France, mais avec un cens de fortune assez bas, ce qui élargissait considérablement la base électorale ; un Conseil d'Etat formé de membres et d'un président nommés par le prince (contrairement à la Constitution française où le Conseil était présidé par le

en la considérant comme une garantie de la survivance de l'Empire Ottoman. Enfin, en étant un bon connaisseur des dispositions de la Convention, Bulwer reconnaissait que l'architecture constitutionnelle réglementée y était profondément viciée. Voir B. Marinescu, V. Stan, *England and Prince Cuza's coup d'Etat of May 2/14 1864*, dans «Revue roumaine d'Histoire», vol. XXXII/1993, p. 55 et suiv.

¹²³ Id.

¹²⁴ I. C. Filitti, Un proiect de Constitutie inedit al lui Cuza Vodă la 1863, dans «Anuarul Institutului de istorie națională din Cluj», vol. V/1929, p. 357 et suiv.

monarque), doué d'attributions en matière législative (rédaction et présentation des projets de loi devant le Sénat et l'Assemblée) et de contentieux administratif. Pour accentuer le rôle décisif du prince dans le processus législatif, le projet avait maintenu le droit de veto absolu. D'autre part, bien que le modèle français aurait offert au prince la possibilité de contrôler, à l'aide du Sénat et du Conseil d'Etat, le processus de discussion et d'adoption des lois dans l'Assemblée, une disposition supplémentaire consolidait le rôle de celle-ci. Ainsi, dans le cas où la commission de l'Assemblée qui avait la tâche d'examiner un projet de loi maintenait un amendement, le projet, accompagné de la position de la commission, était retourné au gouvernement, même si au début le Conseil d'Etat avait rejeté l'amendement concerné. En se rapportant strictement aux dispositions de la Convention, les dispositions du projet n'affectaient pas la position initiale de l'Assemblée, celle de frein dans le processus législatif. Ces dispositions laissaient ouvert le problème d'une possible résistance de l'Assemblée à l'ordre du jour législatif proposé par le gouvernement.

Finalement, en reconstituant le processus d'instauration du césarisme démocratique du Second Empire français, après l'équation *coup d'Etat – octroi d'une Constitution – plébiscite de la Constitution*, Cuza lançait, le printemps de 1864, son régime personnel autoritaire. Le 14 mai, dans un contexte interne explosif, Cuza dissolvait l'Assemblée électorale et octroyait le Statut développant la Convention de Paris, élaboré sur la base du projet de 1863 mais dans une version plus courte (18¹²⁵, par rapport aux 67 articles du projet), destinée à calmer les grands pouvoirs au sujet de ses intentions de rédiger une nouvelle constitution. Les 22 et 26 mai, le Statut a été plébiscité avec une impressionnante majorité par un peuple roumain profondément attaché à la personne du prince.

6.3. *Le Statut développant la Convention de Paris*

Le statut a été élaboré et plébiscité afin de modifier les dispositions de la Convention de Paris. Cet aspect était clairement stipulé dans son préambule, où l'on invoquait la nécessité de remplacer les dispositions sur la Commission centrale, restées sans objet après l'unification, ainsi que la nécessité de régler l'équilibre des pouvoirs. La première finalité du préambule se reflétait pleinement dans le texte du Statut : la grande majorité des dispositions se référaient au pouvoir législatif et au processus législatif, les deux étroitement liés aux compétences et à l'activité de la Commission centrale. En ce qui concerne le réglage

¹²⁵ Conformément au Statut développant la Convention de Paris de 19 août 1858, octroyé par Cuza le 14 juillet 1864 et publié dans Monitorul oficial (Journal officiel) no. 146 de 15 juillet 1864.

de l'équilibre des pouvoirs, l'intention de Cuza s'est manifestée clairement dans le sens d'éliminer les tensions entre le prince et l'ancienne Assemblée électorale dominée par les conservateurs. Justement pour cela, cet objectif s'est plutôt achevé par la transformation de la structure et de la composition du parlement que par un recalibrage des rapports entre l'exécutif et le législatif. Conformément à l'article 20 de l'Acte additionnel du Protocole de Constantinople de juin 1864¹²⁶, «toutes les dispositions de la Convention de Paris qui n'étaient pas modifiées par le présent acte, étaient confirmées de nouveau et resteront en plein et entier pouvoir». Par la suite, sous l'aspect de l'organisation constitutionnelle, la Roumanie a été gouvernée, dans la période mai 1864-mai 1866, par la Convention de Paris avec les dispositions restées en vigueur des Règlements organiques, complétée par les changements du Statut, les trois actes constitutionnels formant un «bloc de constitutionnalité»¹²⁷.

En analysant le texte du Statut, on peut constater que la structure de l'exécutif est restée inchangée, ainsi que la plupart des rapports entre l'exécutif et le législatif. Le prince gouvernait par ses ministres, ses actes allaient être contresignés par les ministres de ressort, qui étaient responsables juridiquement devant la Haute Cour de Justice et Cassation. On ne disait rien du manque de solidarité des ministres ni de l'interdiction des ministres de faire partie de l'Assemblée. La structure du parlement était changée en bicamérale et l'influence de la Constitution française de 1852 était significative. L'Assemblée électorale préservait ses attributions données par la Convention et le Sénat (*Corps pondérateur*) prenait les attributions de contrôle de constitutionnalité a priori de la Commission centrale. Dans ces conditions, le processus législatif était essentiellement le même en ce qui concerne le rôle central du prince, mais subissait des changements importants tant en ce qui concerne la procédure de débats et d'amendements des projets de loi, ainsi que celle de contrôle de constitutionnalité a priori. Le Statut modifiait ainsi les dispositions de la Convention, mais prenait ses distances du modèle de la Constitution française de 1852, suivi au début dans le projet de constitution présenté en 1863. Le prince avait le droit exclusif d'initiative législative, les projets de loi étaient rédigés à l'appui du Conseil d'Etat (qui avait un

¹²⁶ Conformément à l'Acte additionnel à la Convention de 19 août 1858 annexé au Protocole de Constantinople de 16/28 juin 1864. Ce Protocole a approuvé le Statut développant la Convention de Paris et a établi la nouvelle organisation constitutionnelle de l'Etat roumain sous suzeraineté ottomane.

¹²⁷ J'utilise l'expression « bloc constitutionnel » au sens du critère matériel développé par I. Deleanu : "le bloc constitutionnel comprend toutes les règles de droit, quelles que soient leur source et leur procédure d'adoption, qui ont pour objet de régler certaines matières constitutionnelles ». Voir I. Deleanu, *Institutions et procédures constitutionnelles*, Bucarest 2006, p. 446.

statut constitutionnel¹²⁸) et soutenus dans les deux chambres par les ministres ou les représentants du Conseil d'Etat, l'Assemblée avait le droit de débattre et modifier les projets (et un droit exclusif en matière budgétaire) ; ensuite le Sénat se prononçait sur la constitutionnalité du projet de loi amendé et voté par l'Assemblée. L'intervention du législateur roumain sur le modèle français était encore plus évidente ici : à la différence du Sénat français, le Sénat de Cuza jouait un rôle plus réduit dans le processus législatif. Il y avait des alternatives qui s'appliquaient en fonction de l'existence ou non de l'accord du Sénat pour les amendements de l'Assemblée et de la manière selon laquelle l'Assemblée modifiait ou non, à son tour, le projet de loi. Il est intéressant de constater que, dans le cas où le Sénat apportait des amendements, ceux-là allaient être soumis à l'analyse de l'Assemblée, qui allait les approuver ou les rejeter. Dans le cas du rejet des amendements du Sénat par l'Assemblée, le projet de loi retournait devant le Conseil législatif. En outre, dans le cas d'un rejet final de l'entier projet de loi par le Sénat, il était transmis au Conseil d'Etat et présenté de nouveau à l'Assemblée lors d'une future session. Le Statut ne précisait pas ce qui allait se passer après (probablement l'entier processus législatif était repris), mais il est certain que l'Assemblée avait le dernier mot à la fin du cycle législatif, et non le Sénat ou le Conseil d'Etat. C'était l'Assemblée qui pondérait le Sénat et non vice-versa. Par conséquent, même si le prince avait le dernier mot, par son droit de sanctionner le projet de loi ou en exerçant son droit de veto absolu, l'Assemblée préservait son rôle de frein législatif¹²⁹.

L'augmentation de l'autoritarisme était toutefois évidente dans le Statut. À l'instar de son modèle français, le Sénat se transformait en «cheval de Troie» du prince à l'intérieur du parlement, étant par sa composition politiquement dépendant du prince. Aussi, le Conseil d'Etat, acteur important dans la procédure législative, était subordonné du point de vue politique et institutionnel au prince. Les instruments de l'autoritarisme princier les plus évidents étaient le droit de l'exécutif de donner des décrets jusqu'à la convocation de la nouvelle Assemblée électorale, ainsi que le droit de prendre des mesures d'urgence entre les sessions parlementaires.

A la suite de cette évolution institutionnelle, il devient très clair que le Statut développant la Convention de Paris, par son raccordage à l'ethos de la Constitution française de 1852 et par la reprise fidèle de son architecture constitutionnelle, ne faisait que marquer une différence de degré par rapport à la Convention, en augmentant l'autorité princière dans un contexte institutionnel et idéologique relativement nouveau. On passait ainsi de l'architecture constitu-

¹²⁸ Le Conseil d'Etat avait été créé, pendant ce temps, par une Loi du 11 février 1864.

¹²⁹ Voir M. Guțan, *Transplant constituțional...*, op. cit., p. 347.

tionnelle de la Convention de Paris, qui rappelait la monarchie limitée de la période réglementaire, au césarisme démocratique¹³⁰.

La révision de la Convention de Paris a permis à Cuza d'atteindre ses objectifs politiques et législatifs. Devenu maître de l'opinion publique (il avait décrété une forte censure de la presse) et de la vie politique, érigé en décideur suprême en matière de politique gouvernementale, il a réussi, à l'aide d'un parlement bicaméral soumis, recruté à la suite des intenses manipulations électorales¹³¹, à réaliser la plupart des réformes législatives qui seront la base de la Roumanie moderne. Cuza n'a pas hésité à utiliser les pouvoirs accrus accordés à l'exécutif par le Statut. Par la suite, une grande partie des plus importantes réformes de l'époque ont été achevées par décret (ex. la réforme agraire, les Codes civil, pénal, de procédure civile et de procédure pénale, la réforme de l'instruction publique, la réorganisation de l'armée etc.) et n'ont pas été soumises à l'approbation du parlement, comme prévoyait le Statut¹³². Il a été significatif pour le nouveau contexte constitutionnel et politique que, dans la période juillet – décembre 1864, lorsque s'est réunie la nouvelle Assemblée, on a adopté 40 décrets-lois. Même s'il y a eu des voix, venues de l'Assemblée, qui ont demandé la libéralisation de la vie politique, et malgré quelques manifestations timides d'indépendance de l'Assemblée, qui rappelaient certains mécanismes du régime parlementaire, on peut affirmer que ce régime politique avait complètement disparu de la vie constitutionnelle et politique de la Roumanie.

¹³⁰ Le césarisme démocratique du Second Empire français était, dans son essence, un régime autoritaire masqué derrière des principes et institutions du constitutionnalisme moderne, ex. la souveraineté nationale, la séparation des pouvoirs, la responsabilité ministérielle etc. De jure et de facto, tant l'arrangement institutionnel que les pratiques constitutionnelles-politiques ont conduit à donner une expression à la légitimité personnelle de l'Empereur. Ainsi, le chef charismatique de l'Etat entendait sa légitimité comme historique, confirmée par vote populaire, comme fondement du régime qu'il établissait. Du point de vue institutionnel, les pouvoirs de l'Etat étaient concentrés dans les mains du monarque, sans qu'il existe des mécanismes efficaces afin de contrebalancer son autorité, l'exécutif avait une prépondérance par rapport au parlement tant par le droit exclusif d'initiative législative que par le droit d'adopter des décrets-lois et les ministres étaient responsables seulement devant le chef de l'Etat. Voir S. Caporal, *op. cit.*, p. 145 et suiv., surtout p. 150.

¹³¹ G. Chiriță, *Organizarea instituțiilor moderne ale statului român (1856-1866)*, Editura Academiei Române, București 1999, p. 64. Les principaux instruments de manipulation des élections ont été importés de Cuza de la France de Napoléon III : le système des candidats officiels et la censure de la presse. Voir T. Drăganu, *op. cit.*, p. 166-168.

¹³² C.C. Angelescu, *Unificarea ...*, *op. cit.*, p. 394; 399 et suiv.

7. *La lutte pour le régime parlementaire*

Tandis que la Convention de Paris réglementait une institution du règne très forte par rapport au parlement, alors que le prince Cuza cherchait en permanence à consolider son pouvoir personnel en appliquant les dispositions conventionnelles, la grande majorité de la classe politique roumaine est restée fidèle à l'agenda réformateur de 1857, en face duquel se trouvait l'instauration d'un gouvernement représentatif et d'un régime parlementaire. Si les débats de l'Assemblée ad-hoc de la Moldavie étaient relativement imprécis sur le dernier aspect, les déclarations publiques et les publications des nombreux membres de l'élite politique n'ont laissé, après 1859, aucun doute sur la préférence pour le régime politique concerné.

Il est significatif que la grande majorité des politiciens roumains, conservateurs ou libéraux, ont interprété le texte de la Convention de Paris dans le sens de la présence des principes et mécanismes du régime parlementaire, même si le dessin institutionnel et l'esprit de la Convention étaient loin d'avoir consacré un tel régime politique. Par eux-mêmes, la responsabilité juridique et le droit de contreseing des ministres étaient insuffisants pour le lancer dans la vie constitutionnelle et politique roumaine. Toutefois, l'élite politique roumaine, intra- ou extra-parlementaire, s'est toujours prononcée en faveur du régime parlementaire et a évalué constamment l'attitude politique du prince et de ses gouvernements par ce prisme. Malheureusement, la grande majorité des prises de position en faveur du régime parlementaire ont eu lieu dans le cadre des débats parlementaires ou des travaux de la Commission centrale de Focșani, dans des débats publics, lettres privées et, plus rarement, dans divers programmes politiques. Les analyses théoriques capables de trancher avec clarté, du point de vue conceptuel, principiel et institutionnel, la problématique du régime politique conventionnel étaient inexistantes dans les ouvrages spécialisés et trop rares dans les journaux. La normativité juridique destinée à consacrer des éléments du régime parlementaire a été elle aussi réduite et s'est manifestée seulement au niveau des règlements de fonctionnement des Assemblées.

L'expression la plus claire de la préférence pour le régime parlementaire était évidente depuis les premières années du règne de Cuza, lorsque les Assemblées n'ont pleinement assumé l'autonomie constitutionnelle que par le droit de faire leurs propres règlements, mais aussi par la prévision expresse des instruments du régime parlementaire, comme le droit d'interpeller les ministres. Sans entrer dans des débats doctrinaires, quelques hommes politiques, conservateurs et libéraux, ont manifesté, dans leurs prises de parole publiques, la croyance que les dispositions de la Convention de Paris consacraient des principes du régime parlementaire : l'irresponsabilité du prince, son droit de dissoudre l'Assemblée

et la responsabilité politique solidaire du gouvernement devant le parlement.¹³³ La nécessité pour le prince de recruter ses ministres au sein de la majorité parlementaire a été discutée plusieurs fois, et le fait que le prince a ignoré ce principe du régime parlementaire a été fortement critiqué¹³⁴. À son tour, le droit du prince de dissoudre le parlement était restreint dans les débats parlementaires de 1860 en Wallachie, seulement dans le cas où il se trouvait dans la situation de devoir arbitrer un conflit entre le gouvernement et l'Assemblée¹³⁵. Indépendamment de la vision sur la responsabilité du gouvernement, tous les adversaires de Cuza se sont prononcés clairement pour le respect des mécanismes du régime parlementaire.

Progressivement, le style de gouvernement du prince, les tensions permanentes entre le gouvernement et le parlement, ainsi que les intentions de plus en plus évidentes de Cuza de consolider son pouvoir à travers la révision de la Convention, ont permis aux partisans du régime parlementaire d'exprimer de plus en plus clairement et de manière argumentée leur adhésion pour les principes et mécanismes de ce type de régime. Le contexte politique le plus favorable a été le débat de l'adresse au trône dans la session parlementaire de décembre 1862-février 1863. Il était évident pour la majorité parlementaire (formée déjà de conservateurs et libéraux radicaux) que l'article 14 de la Convention, qui prévoyait le droit du prince de gouverner à l'appui des ministres nommés par lui, devait être interprété, à côté de l'article 15, qui prévoyait l'obligation des ministres de contresigner les actes du prince, dans le sens du principe «le prince règne mais ne gouverne pas». De leur point de vue, le contresigning des ministres n'avait pas la signification d'une simple validation de l'acte juridique du prince, mais l'expression claire de la prise de responsabilité politique et juridique par ceux-ci. La logique du libéral radical I.C. Brătianu était tout à fait correcte, dans les conditions de l'imprécision du texte conventionnel : soit le prince gouvernait et alors il devait être responsable à côté de ses ministres (l'exemple de la Constitution française de 1852 était relevant dans ce sens), soit le prince était irresponsable et alors les ministres gouvernaient à sa place¹³⁶. Il y avait un moment d'effervescence doctrinaire. Coagulée dans une force politique hybride, la coalition entre les libéraux et les conservateurs, restée dans l'histoire sous le nom de «la monstrueuse coalition» a réussi à synthétiser, au début de 1863, dans la même période que l'intense dispute du parlement, un programme politique étonnant par son libéralisme. Ils demandaient : «régime représentatif

¹³³ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 113-114.

¹³⁴ *Id.*, p. 139.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 142.

¹³⁶ T. Drăganu, *op. cit.*, p.110.

constitutionnel dans toute sa vérité et dans toute sa sincérité ; la pondération des pouvoirs de l'Etat, le régime parlementaire dans sa haute indépendance ; le pouvoir exécutif limité et restreint dans ses attributions constitutionnelles, d'où résulterait la seule garantie réelle pour la liberté de tous »¹³⁷. Les libéraux ainsi que les conservateurs, voyaient en ce régime politique la seule alternative à la longue tradition roumaine de l'autoritarisme princier.

Il est difficile d'établir si l'élite politique roumaine se prononçait pour un gouvernement responsable politiquement également devant le prince et le parlement (régime parlementaire dualiste) ou seulement devant le parlement (régime parlementaire moniste). Dans les débats parlementaires on pouvait déceler les influences de la doctrine française et belge, mais aussi anglaise, et les Roumains paraissaient être au courant de la vie constitutionnelle et politique de ces pays. L'élimination du prince de l'acte de gouvernement et l'autonomisation du gouvernement étaient, pour certains, la garantie du plein engagement de la responsabilité politique de l'exécutif devant le parlement. Il y a eu des voix qui voyaient dans le gouvernement une ceinture de transmission entre deux institutions puissantes et actives dans la vie politique – le prince et l'Assemblée.

Malheureusement, il n'y a qu'une seule analyse juridique systématique, complexe, de la Convention de Paris, faite par écrit par un spécialiste roumain de l'époque. Dès l'automne de 1858, immédiatement après l'adoption de la Convention, Vasile Boerescu, homme politique et l'un des juristes roumains les plus renommés de l'époque, a publié, dans le journal *Naționalul*¹³⁸, une série de commentaires sur le nouvel acte fondamental des Principautés, où il découvrait, sans doute, tous les principes et mécanismes du régime parlementaire. Dans une analyse détaillée, il passait en revue tous les éléments du régime parlementaire dualiste, comme ils avaient déjà été théorisés, en 1830-1840, par la doctrine française du droit constitutionnel¹³⁹. Ainsi, la responsabilité ministérielle allait se manifester non seulement en tant que responsabilité juridique individuelle des ministres, mais aussi en tant que responsabilité politique solidaire devant le parlement ; en outre, le gouvernement allait, idéalement, jouir en même temps de la confiance politique du prince et du législatif, étant destiné à assurer l'harmonie entre les deux institutions ; le prince allait être l'arbitre décideur en cas de conflit entre le gouvernement et le parlement : il allait soit accepter la démission du gouvernement, suite à l'expression de la perte de confiance du

¹³⁷ V. Stan, *Câteva considerații...*, op. cit., p. 390.

¹³⁸ Les articles du journal ont été publiés presque immédiatement dans le volume *Explicarea Convențiunei relativă la organizarea Principatelor Române*, București 1858.

¹³⁹ Voir A. Laquieze, pour une analyse théorique du point de vue du concept de « monarchie représentative », op. cit., p. 163 et suiv. ; R. Capitant, *Régimes parlementaire*, dans *Mélanges R. Carré de Malberg*, Paris 1933, p. 41 et suiv.

parlement, soit dissoudre le parlement et convoquer des nouvelles élections parlementaires ; si l'opinion publique allait donner gain de cause à l'ancienne majorité parlementaire, le prince devait renoncer à son gouvernement et en former un autre¹⁴⁰.

Les opinions du reste des politiciens roumains sont un puzzle assez difficile à ordonner. Mihail Kogălniceanu, libéral modéré et le principal collaborateur de Cuza après le coup d'Etat, déclarait, au cours des débats parlementaires de février 1863, dans un esprit de conciliation :

(...) du moment où le prince a élu ses ministres, ils sont obligés d'attirer la confiance de la Chambre. Le prince les contrôle par la majorité de la Chambre. Un ministère (...) qui ne s'adapte pas à la majorité de la Chambre ne peut pas fonctionner et ici (...) il reste au droit et à l'intelligence du chef de l'Etat de voir, de choisir entre ses conseillers et la Chambre, et quand il voit que la Chambre persiste encore à ne pas faire confiance à un ministère, il doit soit faire appel au pays pour la dissolution de l'Assemblée, soit le ministre est obligé de se retirer¹⁴¹.

Il y avait ici l'essence du régime parlementaire dualiste. Le refus de Cuza d'accepter la démission du gouvernement, son maintien au pouvoir et le fait d'obliger l'Assemblée de collaborer pour l'approbation des lois importantes ont donné au parlement l'occasion de réaffirmer son attachement aux principes du régime parlementaire dualiste : le droit de l'Assemblée de voter une motion de blâme, l'obligation du prince de dissoudre l'Assemblée ou d'accepter la démission du gouvernement¹⁴².

L'intérêt pour le régime parlementaire moniste s'est manifesté et a été réaffirmé aussi à quelques occasions. Dans l'esprit du parlementarisme anglais, les juristes de la Commission centrale de Focșani demandaient, en 1861, que la nécessité et le moment de la dissolution de l'Assemblée soient établis par le gouvernement¹⁴³. À leur tour, les libéraux radicaux demandaient, en novembre 1863, que le Gouvernement « rentre sur les voies légales à administrer le pays en fonction de la volonté des représentants élus du corps législatif »¹⁴⁴.

Contrairement aux attentes, ce débat n'a pas cessé après le coup d'Etat de mai 1864. Même si la manipulation des élections pour l'Assemblée et l'autorité du prince avaient freiné, pour une période, la lutte pour le régime parlementaire, l'intérêt de l'élite politique roumaine pour ce régime politique était fortement

¹⁴⁰ G. Petrescu, D.A. Sturdza, D.C. Sturdza, *Acte și documente...*, tomul VII, *op. cit.*, p. 423-424.

¹⁴¹ M. Kogălniceanu, *Cuvânt în contra adresei rostite în ședința Adunării generale a României din 9 februarie 1863*, București 1863, p. 6.

¹⁴² Voir *Relation authentique du coup d'Etat de Prince Couza*, Paris 1864, p. 10 et suiv..

¹⁴³ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 143.

¹⁴⁴ A. Stan, M. Iosa, *op. cit.*, p. 93.

réaffirmé à la fin de 1865 et au début de 1866. La modification de la Convention a été reçue comme une attaque directe contre le régime parlementaire et les réactions contre l'arbitraire du prince ont été dures, publiées dans la presse roumaine et française, ou dans des brochures (en France) destinées à attirer l'attention de l'opinion publique française sur les abus de l'exécutif roumain¹⁴⁵. Comme l'autoritarisme du prince et les différents abus des gouvernements avaient atteint des niveaux de plus en plus irritants, le débat sur la place du prince dans l'engrenage constitutionnel et les rapports entre l'exécutif et le législatif a été repris dans l'Assemblée, avec une effervescence sans précédent. On a fortement réaffirmé la responsabilité politique du gouvernement devant le parlement, avec le corollaire de l'irresponsabilité du prince, bien que le Statut développant la Convention de Paris rendît presque impossible cette approche. Comme déclarait C. Boerescu (le frère de V. Boerescu) :

(...) Son Altesse est une personne inviolable, sacrée, irresponsable, comme nous sommes les représentants de la nation. Son Altesse règne, mais ne gouverne pas ; l'action est confiée aux autres personnes, les ministres. Seulement contre eux et contre personne d'autre a-t-on le droit d'utiliser notre contrôle¹⁴⁶.

Ces débats reflétaient un mécontentement croissant au sein de l'élite politique vis-à-vis de la politique autoritaire du prince. Les accusations de despotisme, les réactions aux abus gouvernementaux, surtout à la continuation de la pratique de l'adoption et de la modification des lois par décrets¹⁴⁷, et le désir d'établir sur le trône de la Roumanie un prince étranger, appartenaient également aux libéraux et aux conservateurs. L'attachement aux principes et mécanismes du régime parlementaire a déterminé «la monstrueuse coalition»¹⁴⁸, au-delà des intérêts politiques de groupe et des orgueils des différents chefs politiques, à obtenir l'abdication de Cuza en février 1866. Cela représenté symboliquement une victoire importante du parlementarisme contre le césarisme.

¹⁴⁵ Voir la brochure *La France, le Prince Couza et la liberté en Orient*, Paris 1864. A son tour, le libéral radical C.A. Rosetti, directeur du journal *Românul*, publiait à Paris une brochure dans laquelle il relatait les débats orageux de l'Assemblée de 2/14 mai 1864 quand le parlement a été dissous : *Relation authentique de coup d'Etat de Prince Couza*, Paris 1864.

¹⁴⁶ T. Drăganu, *op. cit.*, p. 177.

¹⁴⁷ Voir les amendements au projet de la majorité parlementaires comme réponse au message du trône de la session 1865-1866, publiés à Paris dans la brochure *Assemblée électorale de la Roumanie – Le gouvernement du Prince Couza jugé par ses amis*, Paris 1866.

¹⁴⁸ Voir V. Russu, *Monstruoasa coaliție și detronarea lui Al. I. Cuza*, dans L. Boicu, Gh. Platon, Al Zub (coord.), *op. cit.*, p. 503 et suiv.

8. *Conclusions*

L'époque du règne de Cuza, marquée par le conflit entre autoritarisme et parlementarisme, crée un dilemme dans l'historiographie roumaine du droit constitutionnel : d'une part, en appelant à la solution autoritariste du Second Empire français, Cuza a réussi à achever non seulement l'agenda national, en créant l'Etat national unitaire roumain, mais aussi les réformes nécessaires à la modernisation de l'Etat et de la société ; d'autre part, cette approche a conduit à l'élimination du régime parlementaire ardemment souhaité par une grande partie de l'élite politique roumaine. Par la suite, le règne de Cuza doit-il être blâmé ou apprécié ?

Dominée par un discours nationaliste et en mettant l'accent sur l'idéal de l'unité nationale et de la construction de l'Etat national, l'historiographie roumaine, en général, et l'historiographie constitutionnelle, plus spécialement, ont souligné – avant, pendant et après l'époque communiste – les qualités majeures de créateur d'Etat de Cuza. Dans la majorité des cas, on a accepté un discours qui poursuivait et poursuit encore à justifier chaque étape de son règne, en trouvant toujours des arguments en faveur de ses actions politiques. Par conséquent, même depuis la fin du 19^e siècle, la narration suivante a été utilisée : dans la première partie de son règne, Cuza a essayé de moderniser la société et l'Etat, en se rapportant aux modèles ouest-européens ; dans ce but, il a essayé de collaborer avec l'élite politique, y compris les conservateurs, en respectant les mécanismes du régime parlementaire prévus par la Convention de Paris ; à la suite de l'opposition permanente tant de la part des conservateurs rétrogrades que des libéraux radicaux, face à l'impossibilité de travailler avec les Assemblées dominées par les conservateurs et en constatant le blocage de son agenda réformateur¹⁴⁹, il a été forcé¹⁵⁰ de réaliser le coup d'Etat de mai 1864 ; cette démarche lui a permis de corriger, dans la Convention, les seules dispositions qui «ne permettaient pas la réalisation d'une société équitable et harmonieuse» – le régime électoral¹⁵¹ ; après l'octroi et le plébiscite du Statut développant la Convention de Paris, il a réussi à accomplir les réformes proposées et commencer la

¹⁴⁹ V. Gionea, *Continuité et transformations des rapports entre la forme du gouvernement et l'ordre juridique en Roumanie (1859-1944)*, dans «Recherches sur l'histoire des institutions et du droit», vol. XV/1990 p. 59 et suiv.

¹⁵⁰ D. Ciurea, *Alexandru Ioan Cuza și rolul personalității*, dans *Anuarul Institutului de Istorie și Arheologie „A.D. Xenopol”*, vol. X/1973, p. 447 ; M. D. Vlad, *Rolul lui Alexandru Ioan Cuza în făurirea României moderne*, dans «Studii și materiale de istorie», vol. VI/1964, p. 108.

¹⁵¹ D. Ivănescu, *Constituirea statului român modern în context european*, dans «Anuarul institutului de Istorie A.D. Xenopol», vol. XXXIV/1997, p. 78.

modernisation de l'Etat national roumain¹⁵² ; à la suite de sa politique autoritaire, Cuza a déterminé la «coalition monstrueuse» des conservateurs et libéraux contre lui et s'est vu, finalement, obligé d'abdiquer. Surtout, l'historiographie (constitutionnelle) a attribué à Cuza un attachement total pour le régime parlementaire, dans les cinq premières années de son règne, pour jeter la responsabilité de l'échec de ce régime politique seulement sur les épaules de ses opposants et offrir au coup d'Etat un caractère de nécessité et d'inéluctabilité. On a présenté, ainsi, l'image d'un homme d'Etat intègre, un patriote prêt à contribuer à l'unification des Principautés roumaines, dédié aux réformes et à la modernisation, proche des pauvres et des opprimés, un homme politique sans ambitions personnelles et désintéressé du pouvoir, qui a appelé au césarisme seulement lorsqu'il n'a pas eu d'autre possibilité¹⁵³. Sur le fond d'un processus de mythification de l'image du prince de l'unification, l'historiographie (constitutionnelle) roumaine a accepté, justifié, glorifié et instrumentalisé l'autoritarisme du prince créateur d'Etat et de nation¹⁵⁴.

Il ne fait aucun doute que le prince Cuza a achevé la plupart de l'agenda national, en contribuant de façon importante, par sa politique extérieure et intérieure, à la naissance de l'Etat national unitaire roumain ayant une autonomie très consolidée vis-à-vis du pouvoir suzerain. Aussi, à l'aide de ses réformes législatives, inspirées des modèles français (pour la plupart), belge, suisse et italien, il a permis la fondation de la Roumanie moderne. Aimé par le peuple, Cuza

¹⁵² V. Stan, *Aspecte ale politicii interne a domnitorului Alexandru Ioan Cuza*, dans *Studii și articole de istorie*, vol. 57-58/1998, p. 56 et suiv. ; D. Berindei, *Constituirea României moderne*, București 2009, p. 261 et suiv.

¹⁵³ La réparation de l'image publique de Cuza, fortement affectée par le coup d'Etat, a commencé dans les années 1870 et a impliqué, entre autres, celui que les Roumains considèrent être leur poète national – Mihai Eminescu. Il a dédié, dans le cadre de son activité de journaliste, à l'ancien prince, une série d'articles dans lesquels il louait son patriotisme, sa dévotion à la cause des paysans et sa dignité dans les rapports avec les grands pouvoirs. Voir D. Vitcu, *De la Cuza Vodă la Carol I. Meditații politice eminesciene*, dans «Anuarul Institutului de istorie A.D. Xenopol Iași», vol. XXXVII/2000, p. 5-18. Cuza et son règne ont connu un vrai processus de mythification dans l'historiographie roumaine avec les nombreux discours et ouvrages scientifiques tenus ou publiés entre 1900-1940 par N. Iorga, considéré comme le plus grand historien roumain. Voir, par exemple, N. Iorga, *Cuza Vodă, Fondator al României*, București 2017.

¹⁵⁴ Gh. Iacob, *România în epoca modernizării*, Editura Universității Alexandru Ioan Cuza, Iași, 2013, p. 66. Les analyses qui condamnent l'obstruction du processus d'assimilation du constitutionnalisme à l'époque de Cuza sont très peu nombreuses. Voir S.M. Catalan, *La situation internationale des Principautés Unies (1864-1866) considérée selon sa relation avec le déclin du Second empire*, «Revue roumaine d'Histoire» vol. XXXI/1992, p. 236. Voir aussi S. Marton, *La construction politique de la nation. La nation dans les débats du Parlement de la Roumanie (1866-1871)*, Iași, 2009, p. 169, note 2.

quitte le pays en 1866, en laissant un héritage qui a été souvent comparé avec l'héritage laissé à la France par Napoléon I^{er}. Cependant, au-delà de la perception de la postérité, il est toutefois important de souligner le fait que, en 1866, le césarisme a été fortement blâmé par l'élite politique roumaine et que tout ce qui a suivi après 1866, avec l'établissement sur le trône du pays de Carol de Hohenzollern-Sigmaringen et l'instauration de la monarchie constitutionnelle parlementaire, a été une réaction contre l'autoritarisme de Cuza. On peut soutenir que le régime Cuza a répondu à un besoin d'autorité et justice¹⁵⁵ au niveau des masses de paysans, mais il est important de comprendre qu'il y a eu, au niveau de l'élite politique roumaine, un attachement plus ou moins justifié pour le régime parlementaire, utilisé comme arme contre l'autoritarisme. En rappelant les débats de 1857 de l'Assemblée *ad hoc* de Moldavie, on peut se rendre compte de l'existence d'une préférence claire pour le parlementarisme et le besoin de limiter les pouvoirs traditionnels exorbitants du prince. Il y a donc eu au cours de la période 1859-1866, un conflit permanent d'ordre idéologique et politique entre autoritarisme et parlementarisme, qui a été temporairement perdu par ce dernier.

Pour couvrir l'entier tableau de l'époque, l'analyse ne doit pas perdre de vue le fait que, pendant le règne de Cuza, se sont confrontés deux régimes politiques (parlementaire et autoritaire) empruntés, plus ou moins consciemment, des modèles ouest-européens, avec tout ce qui a signifié leur opportunité et la capacité de l'élite roumaine à les mettre en œuvre. Il est intéressant de constater que, dans la période 1859-1866, se sont rencontrées et confrontées, dans les Principautés roumaines, puis en Roumanie, deux traditions constitutionnelles françaises soutenues également par l'élite politique roumaine : d'une part, la tradition du constitutionnalisme libéral de la Révolution française de 1789, reprise dans les institutions de la Constitution de 1791 et développée dans les débats et pratiques constitutionnels de la Monarchie de Juillet (1830-1848) sur le thème du régime parlementaire ; d'autre part, la tradition de l'autoritarisme, mise en place du point de vue institutionnel par la Constitution de l'an VIII, reprise et relancée par la Constitution de 1852 et par la pratique constitutionnelle du Second Empire. Assimilée progressivement par l'aristocratie roumaine aux visions libérales, surtout pendant leurs années d'études juridiques en France, la tradition du constitutionnalisme libéral était déjà fortement enracinée en 1857. On ne peut pas dire que cette tradition dominait nettement l'élite politique roumaine, qu'elle était soutenue sincèrement ou qu'elle avait été pleinement comprise. Les anciens grands aristocrates de l'époque réglementaire (1831-1858) voyaient dans les structures institutionnelles de la monarchie limitée, consacrées par les Règlements organiques, une formule constitutionnelle encore viable, capable de

¹⁵⁵ D. Ciurea, *op.cit.*, p. 447.

satisfaire leurs intérêts. Mais ils n'ont pas hésité à soutenir le régime parlementaire, lorsque le cens de fortune élevé de la loi électorale récupérait la composition prépondérante aristocratique des parlements réglementaires. Surtout, l'élite politique roumaine a vu dans la philosophie du gouvernement représentatif et dans les mécanismes du régime parlementaire (dualiste ou moniste), indépendamment de leur croyance en eux, sincère ou non, l'instrument constitutionnel idéal pour la limitation du pouvoir du prince. D'autre part, le prince Cuza – officier de carrière, grand admirateur de Napoléon III et encouragé par celui-ci, soutenu par le groupe d'hommes politiques roumains de son entourage et légitimé par les dispositions de la Convention de Paris – s'est assumé l'autoritarisme (césarisme) comme politique personnelle. Il est difficile à dire, à présent, s'il a eu des ambitions personnelles, comme l'affirmaient ses détracteurs à l'époque, ou s'il s'est sacrifié de façon complètement désintéressée pour le bien de la patrie, comme soutient l'historiographie roumaine. Probablement, la vérité se trouve, comme d'habitude, au milieu et de futures analyses objectives devront établir cet aspect. Il est certain que le prince Cuza n'a jamais été un partisan enthousiaste du régime parlementaire et il n'a pas essayé d'en appliquer avec constance les principes et mécanismes dans la vie politique roumaine. Le modèle gagnant est celui qui a réussi à s'adapter le plus rapidement et le mieux au contexte socio-politique roumain, à concentrer de la manière la plus efficace les freins du pouvoir dans une main forte sur le fond d'un contexte international qui demandait une certaine stabilité en Roumanie et une immense attente sociale en matière de réforme moderne. Après avoir existé parallèlement pour une période, l'autoritarisme a progressivement exclu le parlementarisme.

Par la suite, contrairement à l'approche de l'historiographie constitutionnelle roumaine, qui affirme que le prince a poursuivi et appliqué, entre 1859 et 1864, le régime parlementaire, avant de se dédier franchement à un autoritarisme princier avec le coup d'Etat de mai 1864, on soutient l'existence d'un concours de théories, visions, attitudes et pratiques constitutionnelles et politiques : l'approche autoritariste de Cuza a été en permanente compétition avec le parlementarisme soutenu d'une bonne partie de l'élite politique roumaine. Les deux approches ont essayé de se légitimer par les dispositions de la Convention de Paris et c'est pour cela que la pensée constitutionnelle et politique roumaine de l'époque a connu en permanence un débat contradictoire, sans précédent, sur les ressorts constitutionnels des idées et pratiques de l'adversaire politique. La vie constitutionnelle roumaine a plutôt été marquée, entre 1859 et 1864, par une compétition entre autoritarisme et parlementarisme, où Cuza a eu en permanence des intentions de croissance de son autorité personnelle, mais il a aussi trouvé des compromis en faveur du parlement, tandis que ce dernier, loin d'être situé dans une relation de confiance et de collaboration politique avec le

gouvernement, a constamment adopté le rôle d'obstacle pour l'activité du gouvernement et, implicitement, de l'agenda gouvernemental du prince.

À la suite de toutes ces considérations, on ne peut pas soutenir l'existence d'un régime parlementaire fonctionnel avant le coup d'Etat de 1864. Cuza a poursuivi son propre programme réformateur, en recrutant des gouvernements personnels minoritaires qu'il a soutenu ou non devant le parlement, en fonction des contextes politiques. L'instrument constitutionnel de la dissolution du parlement a été utilisé par le prince soit pour obtenir, par manipulation, une majorité (1859), soit comme fourberie politique (1861), soit pour donner un coup d'Etat (1864). Par conséquent, on ne s'est pas posé la question d'une alternance au pouvoir des partis politiques consolidés du point de vue idéologique, capables d'offrir à l'électorat un choix pertinent afin de soutenir une nouvelle politique gouvernementale. À leur tour, en dominant sans exception la majorité parlementaire entre 1859 et 1864, les conservateurs ont adopté une position de force qui a exclu les chances d'un compromis politique capable de faire fonctionner le régime parlementaire dualiste et a exclu aussi toute démarche d'instauration d'un régime parlementaire moniste. Les différents instruments du régime parlementaire utilisés par le parlement (vote de blâme, interpellations des ministres, refus de voter des lois ou de voter le budget, le message au trône) n'ont pas conduit à un consensus entre le prince et le parlement sur les politiques gouvernementales, comme il aurait été normal dans un régime parlementaire dualiste et ni à la prise du contrôle politique du gouvernement par le parlement, comme il aurait été normal dans un régime moniste. Si l'indicateur réel du régime parlementaire a été, du point de vue historique, «la possibilité pour le parlement d'exercer une influence sur le gouvernement et sa composition»¹⁵⁶, alors on est loin d'un régime parlementaire dans le vrai sens du terme. Comme disait E. Giraud, l'essence («la vertu») du régime parlementaire consiste en «le maintien nécessaire de l'harmonie entre l'Exécutif et le Législatif»¹⁵⁷. Dans la période 1859-1864, la majorité parlementaire n'a pas réussi, avec peu d'exceptions, à établir une congruence politique avec le gouvernement. Par la suite, la dispute concernant l'implication du prince dans l'acte de gouvernement a eu lieu dans des registres doctrinaires différents : pour le prince et ses proches, les dispositions de la Convention de Paris, plutôt édictées dans l'esprit de la monarchie limitée réglementaire, ne laissent aucun doute sur le droit du prince à gouverner ; pour la majorité parlementaire, conservatrice et libérale, le principe anglo-français «le prince règne mais ne gouverne pas» devait être strictement respecté. Comme il n'a pas réussi à imposer cette attitude, le parlement s'est contenté de bloquer l'activité de l'exécutif.

¹⁵⁶ C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *op. cit.*, p. 374.

¹⁵⁷ E. Giraud, *Le pouvoir exécutif dans les démocraties d'Europe et d'Amérique*, Paris, 1938, p. 100.

L'absence d'un régime parlementaire fonctionnel peut être remarquée aussi par l'inefficacité de l'autre instrument d'un tel régime, le droit du monarque de dissoudre le parlement dans le cas d'un conflit politique entre parlement et gouvernement. Comme précisait P. Matter, la dissolution avait comme but l'élimination du danger résultant du conflit entre un parlement actif, pressant, et un gouvernement désireux de le censurer ou de lui résister¹⁵⁸. Or, à cause de la loi électorale, de l'inexistence des partis politiques, de la fragmentation des groupes politiques et du manque de discipline parlementaire, ce mécanisme de réglage constitutionnel-politique n'a pas fonctionné. Généralement, le prince et le parlement ont lutté pour le contrôle de l'agenda politique interne, en utilisant parfois les instruments du régime parlementaire, mais sans qu'aucun ne réussisse à s'imposer de manière définitive.

Par la suite, il n'est pas surprenant que les grandes réformes se sont achevées après le coup d'Etat de mai 1864. L'autoritarisme du prince a construit l'Etat national unitaire roumain et a modernisé la société roumaine, tandis que le parlementarisme, soutenu à l'époque par les conservateurs, promouvait une modernisation à petits pas, destinée à préserver le plus que possible des privilèges d'origine féodale. Dans cette période, on a très bien vu le fait que le prince n'était pas un partisan du régime parlementaire. Même s'il a élargi la base électorale de l'Assemblée électorale, Cuza ne l'a pas fait pour donner une chance au régime parlementaire, mais pour augmenter son autorité. La modernisation de la Roumanie ne s'est pas achevée à l'aide du régime parlementaire, avec l'implication constructive des forces politiques existantes, mais contre le régime parlementaire. Les bases de la modernisation de la Roumanie ont été mises dans un cadre autoritariste créé selon le modèle constitutionnel français du Second Empire, cadre qui a transformé l'Etat et le droit roumain en un miroir, relativement déformé, de la vie constitutionnelle française. Comme statuait le premier-ministre Kogălniceanu en 1865, «il a réussi à transformer, dans une certaine mesure, la Roumanie en une province française»¹⁵⁹.

Sans diminuer l'importance radicale des réformes de Cuza, je ne pense pas que la victoire de l'autoritarisme doit être applaudie sans réserve, simplement pour sa contribution majeure à la naissance de la Roumanie moderne. En outre, l'agenda national ne doit pas être blâmé sans réserve pour avoir été atteint grâce aux instruments du régime autoritaire. Au-delà des effets positifs certains du règne autoritaire pour la cause nationale, pour la construction de l'Etat national et pour la protection de l'identité nationale roumaine, il serait nécessaire d'effectuer une analyse des effets positifs ou négatifs de ce règne sur le processus

¹⁵⁸ P. Matter, *La Dissolution des Assemblées Parlementaires : étude de droit public et d'histoire*, Paris 1898, p. 12.

¹⁵⁹ S. M. Catalan, *La situation...*, *op. cit.*, p. 253.

de réception et de consolidation du constitutionnalisme libéral et du régime parlementaire. Du point de vue de la méthodologie de la recherche de l'histoire constitutionnelle, les deux aspects ne peuvent pas être approchés séparément et toute analyse doit se prononcer sur eux comme un ensemble. L'élite politique roumaine du milieu du 19^e siècle a eu sur l'agenda politique l'édification de l'Etat national unitaire moderne dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle parlementaire, capable de respecter, prioritairement, les principes et les mécanismes d'un régime parlementaire. Les deux objectifs politiques étaient légitimes aux yeux des politiciens roumains et les deux devaient être achevés en utilisant tous les outils internes et externes, politiques et juridiques, économiques et sociaux. Le règne de Cuza a été une chance pour l'agenda national qui a été fructifié avec intelligence diplomatique et opportunisme politique. D'autre part, il a été une malchance pour le régime parlementaire qui n'a pas abouti dans la vie constitutionnelle-politique. Pour répondre à la question posée au début de cette section : « *doit-on blâmer ou apprécier le règne de Cuza ?* », les deux réponses sont possibles, en fonction de la perspective : si l'on prend en compte la réussite de l'agenda national, le règne de Cuza doit être apprécié ; si l'on prend en compte l'échec de la limitation de l'autoritarisme du prince par le régime parlementaire, alors l'époque de Cuza fut un grand insuccès politique. Les deux réponses doivent être données simultanément, car autrement il y a le risque de déformer la complexité des choses, et ces réponses invitent l'historien à offrir des arguments objectifs et équilibrés.

Ainsi, il est certain que le régime parlementaire, avec tous ses principes et mécanismes, a été difficile à appliquer au cours de la période 1859-1866, non seulement à cause de l'agenda toujours autoritariste du prince Cuza, mais aussi à cause de la culture constitutionnelle et politique roumaine. On doit remarquer que l'opposition faite par le parlement aux princes, en commençant par les Règlements Organiques (1831-1832) jusqu'en 1866, n'a pas représenté un exercice d'adaptation de ce régime politique à la société roumaine. Le manque de l'expérience parlementaire, la tradition de l'autoritarisme princier, les intérêts divergents des élites aristocratiques, l'absence de la bourgeoisie, la course absurde pour le pouvoir des chefs politiques, le manque de coagulation des différents groupes politiques, le manque de clarté doctrinaire, la culture du conflit, tout cela a ébranlé l'application du régime parlementaire dans la période du règne de Cuza. Dans ce contexte, on pourrait dire que, si la naissance et la modernisation de l'Etat national unitaire roumain devaient être réalisées par transplant constitutionnel, la Constitution française de 1852 et le césarisme de Napoléon III ont été les meilleures solutions. Seulement un règne autoritaire aurait eu la chance d'achever l'agenda national dans les conditions culturelles-politiques roumaines.

Dans cette perspective instrumentaliste, l'autoritarisme de Cuza a été nécessaire, opportun et efficace.

D'autre part, la discussion doit porter aussi sur les espoirs, atteintes, convictions et tendances constitutionnelles et politiques. La nécessité de surmonter les coutumes et les mentalités constitutionnelles et politiques qui soutenaient l'autoritarisme princier ont déterminé les élites roumaines à voir dans le constitutionnalisme libéral et dans le régime parlementaire la vraie solution pour la modernisation de l'Etat et de la société roumaine. Si, pour achever tout cela, on a eu besoin d'un tel transplant constitutionnel, des modèles constitutionnels français et belge, cette démarche a été opportune et nécessaire. De nombreux politiciens étaient déjà conscients que les principes et institutions constitutionnels importés étaient difficilement adaptables à la société roumaine et que, pour aboutir, il y avait besoin de temps, persévérance et d'un vrai changement de mentalité. Par nécessité, patriotisme, conviction, opportunisme ou autoritarisme (en fonction de la perspective d'évaluation), Cuza a préféré ne pas attendre ces transformations et a réalisé son programme de réformes contre le régime parlementaire. La construction de l'Etat et de la société roumaine moderne n'a pas eu le temps d'attendre la pleine européanisation et la vraie maturation de la classe politique roumaine. Tout ce qui est resté à l'élite politique roumaine a été de lutter, au long du règne de Cuza, et de gagner, en 1866, la bataille politique avec le prince au nom du régime parlementaire, dans l'espoir d'un changement radical de la société et de la classe politique.

Le règne de Cuza a été très important pour l'évolution future de l'Etat national et du constitutionnalisme roumain, dans les conditions où l'autoritarisme princier s'est révélé extrêmement efficace en matière de construction étatique et de réalisation des réformes modernes, tandis que le parlementarisme était un obstacle pour l'atteinte des objectifs nationaux. Il est sûr que, enfreint dans la pratique constitutionnelle et politique, le constitutionnalisme libéral a vaincu au niveau des idées et des aspirations et attendait encore une acceptation concrète dans la normativité et dans la pratique constitutionnelle. En perdant pour le moment la lutte au niveau doctrinaire, l'autoritarisme princier s'est révélé également utile dans la vie constitutionnelle-politique des décennies suivantes. Ainsi, pendant que l'agenda national était resté plus actuel que jamais, l'élite politique roumaine devait choisir entre deux types de régime politique : d'une part, le régime parlementaire, qui était encore attractif au niveau théorique et d'autre part le régime autoritaire, qui s'était montré efficace en pratique.

On doit ainsi remarquer que, même s'il a été achevé contre les principes du constitutionnalisme libéral et les mécanismes du régime parlementaire, l'agenda national de Cuza n'a pas réussi à les éliminer du paysage doctrinaire roumain. L'entière opposition de la «monstrueuse coalition», après 1862, n'a pas

(seulement) eu comme but d'ébranler les réformes de Cuza, mais aussi de bloquer un gouvernement autoritaire. Au-delà de la théorie canonique du blocage de la modernisation de la Roumanie par les opposants de Cuza, on devrait voir une lutte pour les valeurs, principes et mécanismes du constitutionnalisme libéral, tels qu'ils étaient connus, compris et acceptés en Roumanie à l'époque. Finalement, l'année 1866 a signifié, au moins au niveau de l'architecture constitutionnelle, le moment de la victoire du parlementarisme sur l'autoritarisme princier. Le modèle constitutionnel du Second Empire a été complètement éliminé des débats sur la nouvelle constitution. En outre, le constituant a explicitement eu l'intention d'éliminer toute trace de l'architecture constitutionnelle cuziste. Ainsi, il est significatif de souligner que la Constitution de 1866 interdisait expressément la création d'un Conseil d'Etat et que cette institution n'a plus jamais été créée par la législation roumaine. Ainsi, pour l'élite politique roumaine, la fin du règne de Cuza a représenté le moment propice pour renouveler l'attachement aux principes et valeurs du constitutionnalisme libéral mais aussi pour consacrer, dans la première constitution roumaine, la plupart des desiderata de 1857.

À la suite de cette analyse, une approche historique équilibrée du règne de Cuza reconnaîtrait que l'agenda national et la lutte pour le constitutionnalisme libéral ont été les principaux buts politiques de l'élite politique roumaine de la seconde moitié du 19^e siècle (même si la première a toujours eu la primauté devant la seconde). La même approche objective applaudirait la contribution du prince Cuza à la naissance de l'Etat national unitaire roumain, malgré son règne autoritaire, mais accentuerait son rôle négatif dans la décomposition des espoirs de l'élite politique roumaine de voir les principes, valeurs et institutions du constitutionnalisme libéral appliqués dans la vie constitutionnelle et politique. En même temps, une pareille perspective apprécierait la lutte de l'élite politique roumaine contre l'autoritarisme princier, même si elle a été un frein pour la modernisation socio-politique, mais mettrait aussi en évidence son incapacité à réellement faire face aux défis du régime parlementaire. Elle apprécierait la victoire idéologique et normative-constitutionnelle du constitutionnalisme libéral mais serait consciente du péril considérable posé par un autoritarisme marqué de succès pour une société roumaine qui n'a pas réussi, jusqu'en 1938, à vraiment appliquer le constitutionnalisme libéral dans la vie constitutionnelle et politique. Admirer de façon inconditionnelle et louer le régime autoritaire de Cuza peut coûter cher à l'historiographie (constitutionnelle roumaine) : elle pourrait être tentée ou obligée de louer tout autre régime autoritaire de l'histoire constitutionnelle et politique roumaine qui a contribué avec succès à l'achèvement de l'agenda national et à la modernisation de la société roumaine.