

Centralisme et autonomie

par Ion VÎNTU*

★

1. Le principe de base de l'organisation et du fonctionnement de l'appareil d'Etat en Roumanie — principe définissant en même temps les coordonnées des rapports entre les organes de l'Etat en général, et spécialement ceux entre les organes centraux et les organes locaux, ainsi que celles des rapports existant entre les entreprises d'Etat et les organes administratifs dont relèvent ces entreprises — est *le principe du centralisme démocratique*. Ce principe reflète l'accroissement continu du rôle de l'Etat, comme suite à son intégration organique à notre société socialiste, processus qui se concrétise dans l'accroissement de ses fonctions, dans l'extension et la multilatéralité de l'appareil d'Etat, comme dans l'élargissement permanent de la base sociale de celui-ci, dans l'organisation et la coordination des activités de l'Etat pour la défense des valeurs fondamentales de la société et le perfectionnement du cadre politico-juridique en vue d'une manifestation ample et libre de la personnalité humaine. Le centralisme démocratique est en même temps un reflet du processus d'accroissement de l'autonomie des organes locaux et opérationnels, aux diverses étapes de développement de la société, la conduite unitaire de l'activité entière de l'Etat comportant une large décentralisation, car sans le renforcement de l'initiative et des responsabilités des organes locaux on ne saurait mener une action efficace pour édifier le socialisme (1).

Les traits caractérisant le centralisme démocratique consistent d'une part en *une direction centralisée* qui assure l'action de l'appareil d'Etat dans son ensemble pour faire s'accomplir les buts constitutionnels de ses activités et, d'autre part, dans *l'autonomie* des organes locaux et opé-

* Docteur en droit. Professeur d'Université. Membre titulaire de l'Académie des Sciences Sociales et Politiques de la République Socialiste de Roumanie. Membre du Bureau du Conseil Exécutif de l'Association Roumaine de Sciences Politiques.

(1) Nicolae CEAUSESCU, *România pe drumul construcției societății socialiste multilateral dezvoltate* (La Roumanie sur la voie de l'édification de la société socialiste multilatéralement développée), vol. 4, Bucarest, Edit. Politică, 1970, pp. 788-789.

rationnels en ce qui concerne l'exercice des attributions leur revenant, ainsi qu'en une *participation active des citoyens*, sur le plan central et local, à la conduite des affaires d'Etat.

Principe bivalent — où le *centralisme* s'harmonise avec le *démocratisme*, les rapports entre eux étant en fonction du développement social — le centralisme démocratique est à même d'assurer la corrélation entre la conduite centralisée de tout l'appareil de l'Etat et l'autonomie des organes locaux et opérationnels, avec une participation de plus en plus large des masses populaires aux activités des organes d'Etat, ce qui constitue l'une des prémisses du progrès multilatéral du pays et, partant, du relèvement du niveau matériel et spirituel du peuple, de l'approfondissement du démocratisme socialiste dans l'organisation de l'Etat (2).

Si la relation entre centralisme et autonomie fonctionnelle est à appliquer dans l'ensemble du système des organes d'Etat, elle se manifeste avec une prégnance toute particulière dans les rapports entre les organes locaux et les organes centraux. C'est la considération qui nous détermine à nous occuper, dans ce bref exposé, d'une telle relation entre centralisme et autonomie locale, ceci non seulement parce que l'autonomie locale est un problème à l'ordre du jour, mais aussi du fait que l'étude comparative de l'organisation de l'administration locale permet de relever certaines différences de conceptions, formes et méthodes de réalisation ressortissant au régime socio-politique et au stade de développement des Etats.

2. Les principaux facteurs servant à fonder le centralisme et qui en déterminent la nécessité objective et son essence démocratique, sont représentés par le *principe du pouvoir unique et plénier du peuple* — en vertu duquel tous les organes d'Etat sont constitués en un système unitaire, dont la conduite suprême et le contrôle général appartiennent à la Grande Assemblée Nationale, en sa qualité d'organe représentatif suprême du peuple entier, organe suprême du pouvoir de l'Etat — ainsi que par le *principe de la direction planifiée* de l'économie et de l'activité socio-culturelle, la conduite centralisée sur la base du plan constituant un attribut fondamental de l'Etat.

La Constitution, en prévoyant la subordination de tous les organes de l'Etat à la Grande Assemblée Nationale, en détermine le contenu en liaison avec la nature juridique des diverses catégories d'organes (3).

(2) I. VINTU, M. ANGHENE, M. STRAOANU, *Organele administratiei de stat în Republica Socialista România* (Les organes de l'administration d'Etat dans la République Socialiste de Roumanie), Bucarest, Edit. de l'Académie R.S.R., 1971, p. 111.

(3) Le Conseil d'Etat, organe suprême du pouvoir de l'Etat à activité permanente, élu par la Grande Assemblée Nationale, est subordonné à celle-ci, étant obligé de

Le plan d'Etat, adopté en vertu d'une loi de la Grande Assemblée Nationale, représente le principal instrument juridique par lequel on assure l'activité unitaire de tous les organes de l'Etat en vue de la réalisation des objectifs économiques et socio-culturels, ayant pour fin l'élévation continue du niveau de la vie matérielle et spirituelle du peuple. Les tâches principales économiques et socio-culturelles revenant aux organes de l'Etat, centraux et locaux, sont concrétisées dans ce plan d'Etat, qui prévoit aussi les moyens matériels nécessaires, tandis que le budget d'Etat assure les sources de financement et de crédit pour la mise en œuvre de ces charges, sur le plan central et local.

3. En étroite association avec le côté de la centralisation — expression du pouvoir unique et plénier du peuple, et manifestation de l'exigence d'une conduite centralisée en base d'un plan unique coordonnant l'activité économique et socio-culturelle toute entière pour accomplir les buts constitutionnels assignés à l'Etat et pour faire s'épanouir harmonieusement toutes les zones et localités — se développe le second côté du centralisme démocratique, celui de l'autonomie locale, s'accroissent les attributions et les responsabilités des organes locaux, la participation des masses aux activités de ceux-ci allant en s'intensifiant.

Les éléments définissant l'autonomie des organes locaux, tout en constituant en même temps les coordonnées principales de son ampleur, sont les suivants : *le principe constitutionnel du gouvernement de l'Etat par le peuple ; la simplification administrative du territoire et l'établissement de dimensions rationnelles pour les unités administratives-territoriales ; la gestion locale par des organes représentatifs des collectivités territoriales ; les rapports des organes locaux avec les organes centraux.*

lui rendre périodiquement compte de son activité ; il est responsable, collectivement et par chacun de ses membres, devant la Grande Assemblée Nationale pour son entière activité (art. 62 et art. 69 de la Constitution). Le Conseil des ministres, élu et révocable par la Grande Assemblée Nationale, est subordonné à la Grande Assemblée Nationale et au Conseil d'Etat, auxquels il rend périodiquement compte de ses activités, et qui ont le droit d'en faire annuler les décisions illégales (art. 71 et 75). Le Tribunal Suprême est élu et révocable par la Grande Assemblée Nationale, étant responsable devant l'Assemblée Nationale et, dans l'intervalle des sessions, devant le Conseil d'Etat, pour toute son activité (art. 98 et 99). Le Tribunal Suprême présente des compte rendus devant la Grande Assemblée Nationale, les décisions à caractère de directives, en tant qu'actes d'interprétation de la loi, pouvant être annulées par les organes suprêmes du pouvoir d'Etat, qui seuls ont la compétence de donner à la loi une interprétation générale-obligatoire (art. 43, alinéa 16 et art. 64, point 5 de la Constitution). Le Procureur général est nommé par la Grande Assemblée Nationale et il est responsable devant celle-ci et, dans l'intervalle des sessions, devant le Conseil d'Etat, pour l'activité du parquet (art. 107-108). La Grande Assemblée Nationale exerce le contrôle général de l'activité des conseils populaires (art. 43, point 18), contrôle qui dans l'intervalle des sessions est exercé par le Conseil d'Etat (art. 64, point 8).

a) Le trait dominant du régime politique de la Roumanie, constituant aussi l'essence de l'organisation démocratique de l'Etat, est synthétisé dans le principe constitutionnel du gouvernement de l'Etat par le peuple, principe qui est réalisé au moyen de l'organisation et de la pratique d'un régime représentatif réel, spécifique.

La démocratie représentative est caractérisée en premier lieu par le fonctionnement de deux catégories d'organes représentatifs, au moyen desquels le peuple exerce le pouvoir d'Etat : la Grande Assemblée Nationale et les conseils populaires (art. 4 de la Constitution). Sont représentées à l'organe suprême et aux organes locaux du pouvoir d'Etat, en base d'un système largement démocratique, toutes les classes et couches sociales, toutes les catégories de travailleurs, sans aucune discrimination (4). Les députés déploient cependant leur activité en vertu d'un mandat impératif (5), étant responsables devant leurs électeurs et révocables en tout moment, avec le respect de la procédure selon laquelle ils ont été élus.

En même temps, la participation des masses à la direction de l'activité locale est consacrée en tant que principe constitutionnel (art. 79 de la Constitution) et la loi sur les conseils populaires (loi n° 57/1968) précise dès les premiers articles le rôle décisif que doit avoir la participation des citoyens à l'activité des conseils populaires.

La participation active des citoyens à la gestion locale se réalise non seulement dans l'action d'adoption des décisions et leur exécution, mais aussi par le contrôle qu'ils exercent sur l'activité locale entière, ainsi que par des actions d'initiative et d'accomplissement de certaines activités et travaux d'intérêt public local. La forme la plus répandue, prévue également par la loi sur les conseils populaires (art. 68) est celle des comités de citoyens, organisés par circonscriptions électorales ou auprès des institutions socio-culturelles ou bien lors de l'exécution de certains travaux d'intérêt public local.

b) L'une des mesures prises aux fins de perfectionner l'organisation de l'Etat et de créer les conditions favorables à l'élargissement de l'autonomie locale — en conformité des transformations survenues dans l'évolution des forces productives et dans la répartition géographique de celles-ci, comme des mutations produites dans la structure de la

(4) Ainsi, du nombre total de 465 députés de la Grande Assemblée Nationale (art. 44 de la Constitution), élus aux élections de 1969, 51 % sont occupés dans la sphère de la production, 82 sont des hommes de science, d'art et de culture, 67, des femmes ; 41 Magyars, 12 Allemands et 9 appartiennent à d'autres nationalités. Pour ce qui est des conseils populaires, 146.983 sont Roumains, 12.976 Magyars, 3.083 Allemands et 2.018 appartiennent à d'autres nationalités.

(5) I. VINTU, *Legea, expresie a vointei reale a intregului popor si a intereselor lui fundamentale (La loi, expression de la volonté réelle de tout le peuple et de ses intérêts fondamentaux)*. Bucarest, Edit. de l'Académie R.S.R., 1969.

population et son genre de vie — est la réorganisation administrative du territoire, mise en place à la suite d'études persévérantes et laborieuses et après que les masses populaires en aient été consultées, en base de la loi n° 2 de février 1968. Les principes résidant à la base de la nouvelle organisation administrative-territoriale et qui constituent en même temps les coordonnées du développement de l'autonomie locale, ainsi que le cadre plus favorable de participation des masses à l'administration locale sont les suivants : le rapprochement de la direction centrale des unités administratives-territoriales de base — villes et communes rurales — le département étant un chaînon intermédiaire ; l'établissement d'une étendue rationnelle des unités administratives-territoriales — en tenant compte des facteurs naturels, économiques, démographiques, sociaux et techniques — à même d'offrir un cadre propice à l'activité opérationnelle des organes locaux et pour la participation efficiente des masses à l'administration locale (6) ; l'assurance d'un développement multilatéral de toutes les zones et localités, par la mise en place dans chaque département et dans les villes de certains objectifs industriels, économiques et socio-culturels importants, ainsi que par la fixation d'un profil économique et socio-culturel adéquat à ses ressources et à son caractère spécifique.

c) La Constitution du 21 août 1965 et la loi sur les conseils populaires du 26 décembre 1968, en reflétant les grands progrès réalisés dans le développement multilatéral des unités administratives-territoriales et dans le déroulement du processus d'approfondissement de la démocratie sociale, ont marqué une nouvelle étape dans l'évolution de l'autonomie locale. En effet, c'est la Constitution qui consacre les pouvoirs importants des conseils populaires — en leur qualité d'organes représentatifs où le peuple exerce le pouvoir dans les unités administratives-territoriales respectives — en fondant le rôle insigne qui leur revient, en tant qu'organes locaux du pouvoir d'Etat, ainsi que les principaux objectifs de leur activité, à savoir : la direction de l'activité locale en vue d'assurer le développement économique, socio-culturel et édilitaire-administratif des unités dans lesquelles ils ont été élus ; la défense de la propriété socialiste, des droits des citoyens et le maintien de l'ordre public. Ainsi, les attributions principales des conseils

(6) En rapport avec l'étendue générale du pays qui est de 237.500 km² et le chiffre total de la population de plus de 20 millions d'habitants, le département a, en moyenne, une surface de 6.100 km² et une population de 450.000 habitants, et, pour ce qui est des communes rurales, en poursuivant la création d'entités puissantes — en étendue, population et ressources — avec des perspectives de développement économique et socio-culturel, le nombre de celles-ci a été réduit de 4.258 à 2.706, le chiffre moyen de la population en étant de 2.000 habitants.

populaires sont prévues par la Constitution même, tandis que la loi sur les conseils populaires, en développant les dispositions constitutionnelles, précise les fonctions communes imparties à toutes les catégories de conseils populaires, ainsi que les attributions spéciales revenant à chacune d'entre elles.

Dans l'exercice de ces attributions, les organes locaux d'Etat jouissent d'une pleine autonomie, n'étant admise aucune sorte d'injonction de la part des organes centraux. Le seul droit que l'on reconnaît à ceux-ci est celui d'en faire annuler les actes illégaux. Dans ce sens, la loi sur les conseils populaires prévoit expressément que « *dans l'exercice du pouvoir d'Etat sur le plan local, les conseils populaires disposent d'une large autonomie* (art. 6). Les conseils populaires adoptent les plans et les budgets locaux, dans lesquels sont prévus les principaux objectifs économiques et socio-culturels, les actions à entreprendre pour doter les réseaux technico-édilitaires et celle pour la construction d'habitations, ainsi que les sources financières nécessaires. La réalisation de ces travaux est assurée par les organisations économiques et les entreprises d'intérêt local, qui reçoivent des dotations de la part de l'Etat en fonds non remboursables et qui jouissent de la personnalité juridique.

En dehors des moyens budgétaires (7) les conseils populaires réalisent des revenus importants, comme suite à l'activité des entreprises locales qui, ces dernières années, ont pris une large extension, plusieurs d'entre elles faisant aussi des opérations d'exportation — et ils peuvent se trouver encore en la possession d'autres sources de revenus pour des travaux édilitaires ou socio-culturels non prévus au plan (8). Comme sources de financement, les organes locaux ont aussi la possibilité d'obtenir des crédits remboursables à long terme, avec un intérêt de 4 %, pour la réalisation d'actions ou l'exécution de travaux d'une importance plus réduite, ou de crédits à court terme, pour la mécanisation de certains processus technologiques ou autres travaux productifs. Une source spéciale pour financer certains travaux technico-édilitaires et socio-culturels à la campagne est représentée par la contribution pécuniaire (pouvant se faire aussi en nature) des habitants des villages, qui, réunis en assemblées générales, décident librement,

(7) En 1970 les budgets des conseils populaires se chiffraient à 23 milliards et en 1971 cette somme est dépassée ; elle représente plus de 17 % du budget républicain, la majeure partie (14 milliards) étant utilisée pour l'enseignement, la santé et les actions socio-culturelles.

(8) Parmi ces revenus mentionnons : une quote-part (20 %) des bénéfices réalisés en sus du plan par les entreprises d'intérêt républicain ; une quote-part (0,45 %) des impôts sur les constructions rurales ; 50 % des sommes encaissées pour des conventions aux règlements de circulation ; les taxes pour l'accès aux foires.

s'ils estiment que cela est opportun, sur les travaux à exécuter par contribution de plein gré, et sur le taux annuel d'une pareille contribution. Au cas où la valeur des travaux dépasse le quantum des contributions consenties par les habitants, l'Etat fournit la différence des dépenses. Si l'assemblée des habitants établit un terme plus court pour l'exécution des travaux et la somme dont ils disposent est insuffisante, elle peut obtenir un crédit remboursable à long terme, avec un intérêt de 1 %.

d) Un aspect d'une signification particulière en ce qui concerne le sens et le degré de développement de l'autonomie locale, qui relève en même temps de la façon dont est associée la direction centralisée avec l'initiative de base dans la solution non seulement des problèmes locaux, mais même de ceux d'intérêt général, est celui des rapports existant entre les organes locaux et les organes centraux, grâce auxquels l'autonomie est définie en tant que valence du centralisme démocratique.

L'autonomie des organes locaux implique le droit de ceux-ci de diriger l'activité locale et de résoudre les problèmes locaux, droit associé au devoir de s'appuyer dans l'administration et les délibérations sur la participation des masses, les attributions de ces organes devant s'exercer en concordance avec l'intérêt général de l'Etat ; ils ont de même le droit et le devoir de collaborer avec les organes centraux en vue de la solution à trouver pour les problèmes de caractère général qui se posent dans les unités administratives-territoriales. D'autre part, les organes centraux ont le droit de surveiller la façon dont sont résolus les problèmes qui se posent sur le plan local et l'obligation d'accorder leur assistance de spécialité aux organes locaux en ce qui concerne les affaires de caractère local.

Toute une série de règles consacrées par la loi sur les conseils populaires définissent ces rapports des organes locaux du pouvoir et de l'administration d'Etat avec les organes centraux. Aussi est-il du devoir des conseils populaires : de résoudre les affaires d'intérêt local en concordance avec l'intérêt général du pays, en assurant le respect de la loi et d'autres actes normatifs émanant des organes supérieurs (art. 5) ; d'analyser les problèmes économiques et socio-culturels d'intérêt local ainsi que ceux qui sont d'un intérêt républicain se posant dans le cadre des unités administratives-territoriales et, selon le cas, les résoudre ou présenter des propositions aux organes compétents aux fins de leur solution, tout en participant à l'élaboration des mesures requises ; d'examiner et résoudre, en collaboration avec les organes, les organisations économiques, les entreprises et institutions d'Etat qui ne leur sont

pas subordonnés, toutes les affaires d'intérêt commun concernant le développement des unités administratives-territoriales, en leur accordant l'appui nécessaire au déroulement de leurs activités (art. 8); de présenter des propositions touchant l'emplacement des objectifs d'intérêt républicain aux fins d'utiliser les ressources matérielles et humaines locales et pour résoudre les affaires économiques et socio-culturelles des collectivités territoriales (art. 14 lettre m); de développer la coopération des organisations locales avec les organisations d'intérêt républicain situées dans les unités administratives-territoriales (art. 14 lettre m); de résoudre, en collaboration avec les ministères et les autres organes centraux de spécialité, des affaires éditaires, administratives et sociales, liées au fonctionnement des organisations d'intérêt républicain (art. 14 lettre m); d'adopter, en collaboration avec les organes centraux de spécialité, des décisions regardant la prévention de la pollution de l'air, de l'eau ou du sol, de contrôler la façon dont les organisations socialistes emploient les fonds alloués pour de tels travaux; d'adopter, en collaboration, avec les organes centraux de spécialité, des décisions et mesures pour un bon déroulement de l'activité dans l'enseignement préscolaire, dans l'enseignement obligatoire de culture générale, dans les lycées et écoles professionnelles, en assurant l'extension continue de la base matérielle des unités d'enseignement (art. 14 lettre r).

Pour ce qui est des rapports des organes locaux de l'administration d'Etat avec les ministères et les autres organes centraux de l'administration d'Etat, ceux-ci consistent, en premier lieu, dans l'obligation qu'ont les organes centraux d'accorder leur appui aux comités exécutifs pour résoudre les affaires relevant des principaux domaines d'activité locale et de leur donner toute assistance dans la solution des questions techniques de spécialité (art. 70).

Les organes locaux de spécialité de l'administration d'Etat sont dirigés et contrôlés par les comités exécutifs, ces organes étant subordonnés aux conseils populaires et à leurs comités exécutifs. De même, ils sont subordonnés aux organes centraux de spécialité, qui leur transmettent par l'intermédiaire des comités exécutifs des départements, des indications de spécialité relevant des branches et domaines de leur compétence. Les dispositions illégales des organes en question ne peuvent pourtant être annulées que par les comités exécutifs, les organes centraux de spécialité ayant le droit limité de les suspendre.

4. Pour connaître l'action que l'on a entreprise aux fins de créer les conditions pour le développement de l'autonomie locale, il est nécessaire de donner quelques informations sur la formation spéciale des fonctionnaires relevant de l'administration locale.

Il faut mentionner, tout d'abord, que la suppression des régions et districts (arrondissements) et la réorganisation de l'appareil de l'administration locale ont eu comme suite une réduction substantielle du personnel (9). En même temps, on a mis un accent tout particulier sur la formation professionnelle des fonctionnaires administratifs locaux et le perfectionnement de cette préparation. Ont été organisées, à cette fin, des sections d'administration dans le cadre des lycées économiques et des sections spéciales des sciences administratives aux facultés de droit. De même, des cours périodiques à l'intention des fonctionnaires de l'administration locale sont organisés, en base d'une thématique spéciale. Pareilles mesures ont été complétées par les dispositions de la loi n° 2/1971, qui, eu égard à la révolution technique et scientifique contemporaine, a organisé tout un système de formation professionnelle des salariés. La nouvelle loi prévoit toute une série de formes perfectionnées pour la formation professionnelle (10), celle-ci se basant principalement sur l'étude individuelle des salariés. En ce qui concerne les fonctionnaires de l'administration locale, la loi envisage des formes spéciales de perfectionnement de la formation professionnelle selon la catégorie des conseils populaires où les salariés développent l'activité et exercent la fonction qu'ils occupent.

5. Toutes ces transformations dans la superstructure politique et juridique de notre régime socialistes sont dues à la politique scientifique promue par le Parti Communiste Roumain qui — comme il est prévu à l'article 3 de la Constitution — est la force politique dirigeante de la société entière — ainsi qu'au développement d'une large activité éducative et organisationnelle, entreprise par le Parti pour mobiliser les masses populaires pour assurer l'accomplissement de cette politique.

(9) Le nombre des salariés de l'appareil administratif local est passé de 87.000 personnes qui étaient en fonction en 1952, à 37.000, qui sont employées aujourd'hui, bien que les charges des conseils populaires soient de beaucoup plus grandes et plus diversifiées.

(10) Les formes de perfectionnement de la formation professionnelle des salariés, indiquées dans cette loi, bien qu'elle ait prévu la possibilité d'en organiser aussi d'autres, sont : l'apprentissage au lieu de travail sous le contrôle du chef direct ; des cours organisés dans le cadre de l'unité, dans d'autres unités ou dans des centres spéciaux ; des programmes personnels avec vérification sur l'assimilation des connaissances ; stages de pratique et spécialisation dans l'unité propre ou dans d'autres unités du pays ou de l'étranger ; la poursuite, après la nomination au poste, de cours d'une institution d'enseignement, l'enseignement post-universitaire y inclus ; le doctorat.

