



Silvia Márton, Frédéric Monier
et Olivier Dard (dir.)

*Moralité du pouvoir et corruption
en France et en Roumanie*

XVIII^e-XX^e siècle

Contenu de ce document :
MC_MPC - Le pouvoir à l'abri des sanctions. Les débuts du contrôle parlementaire en Roumanie - Alexandra Iancu

La question de la corruption est au cœur de la vie politique contemporaine en France et en Roumanie. Or, contrairement à ce que pourrait laisser croire une vision trop peu critique d'une actualité enfiévrée, cette question a une longue histoire dans chacun des deux pays. La corruption ne renvoie pas à des pratiques spécifiques et pérennes, mais à des formes d'évaluation critique des gouvernants ainsi que des élites économiques et financières. *Topos* fondateur des cultures politiques contemporaines, elle est une catégorie inachevée investie de sens toujours nouveaux.

Ce volume propose ainsi une histoire comparée de ce phénomène en France et en Roumanie. Il cherche à savoir si certaines évolutions historiques générales, comme les processus de dénonciation de la corruption, de modernisation des États et de création de morales publiques, ou bien encore les pratiques d'influence, d'intérêts et de pouvoir sont communes à ces deux sociétés européennes à la fois éloignées et proches.

La première partie interroge la genèse d'une question politique au XVIII^e et au début du XIX^e siècle. La deuxième partie aborde la question des pratiques de pouvoir et d'intérêt, telles que les contemporains les mettent en œuvre, les pensent et les discutent. La troisième partie est consacrée aux débats, aux critiques publiques, mais aussi aux régulations et aux formes de répression de la corruption : toutes entendent définir des normes pour la probité publique et le bon gouvernement.



ISBN de ce document :

979-10-231-3461-2

Couverture : « Pincé ! Le silence est d'or ! », dessin d'Auguste Roubille, *Le Rire*, 21 octobre 1905, collection privée © Look and Learn/Bridgeman Images

<http://pups.paris-sorbonne.fr>

MORALITÉ DU POUVOIR ET CORRUPTION
EN FRANCE ET EN ROUMANIE

Mondes Contemporains

collection dirigée par Éric Bussière et Olivier Forcade

Dernières parutions

John Foster Dulles. Secrétaire d'État, Cold Warrior et père de l'Europe
François David

L'Afrique indépendante dans le système international
Émilie Robin-Hivert & Georges-Henri Soutou (dir.)

Jacques Seydoux diplomate (1870-1929)
Stanislas Jeannesson

Louis Jacquinot, un indépendant en politique

Julie Bour, Olivier Dard,
Lydiane Gueit-Montchal & Gilles Richard (dir.)

Penser le système international (xix^e-xxi^e siècle).

Autour de l'œuvre de Georges-Henri Soutou
Éric Bussière, Isabelle Davion,
Olivier Forcade & Stanislas Jeannesson (dir.)

L'Aéronautique militaire française outre-mer (1911-1939)
Jean-Baptiste Manchon

Les Guerres balkaniques 1912-1913
Jean-Paul Bled & Jean-Pierre Deschodt (dir.)

Sortir de la guerre

Michèle Battesti & Jacques Frémeaux (dir.)

*La guerre des polices n'a pas eu lieu. Gendarmes et policiers, co-acteurs de la sécurité
publique sous la Troisième République (1870-1914)*

Laurent López

*Émile Guillaumin, paysan-écrivain bourbonnais,
soldat de la Grande Guerre*

Nadine-Josette Chaline

*Génération politique. Les « années 68 » dans les jeunesses
des partis politiques en France et en RFA*

Mathieu Dubois

De Munich à Dantzig. Journal (30 août 1938-18 août 1939)
Paul de Villelume ; édition établie par Simon Catros

Les Gendarmeries dans le monde, de la Révolution française à nos jours
Jean-Noël Luc & Arnaud-Dominique Houte (dir.)

Nicholas John Spykman, l'invention de la géopolitique américaine.

*Un itinéraire intellectuel aux origines paradoxales de la théorie réaliste des relations
internationales*

Olivier Zajec

La Grande Guerre des assiettes

Jean-Pierre Chaline (dir.)

Jacques Foccart : archives ouvertes (1958-1974). La politique, l'Afrique et le monde
Jean-Pierre Bat, Olivier Forcade & Sylvain Mary (dir.)

Silvia Marton, Frédéric Monier et Olivier Dard (dir.)

Moralité du pouvoir et corruption en France et en Roumanie

(xviii^e-xx^e siècle)



Ouvrage publié avec le concours de l'université Paris-Sorbonne,
du Centre Norbert Elias (UMR 8562) de l'université d'Avignon et des Pays du Vaucluse
et de l'ANR

Les SUP sont un service général de la faculté des Lettres de Sorbonne Université.

ISBN de l'édition papier : 979-10-231-0577-3
© Presses de l'université Paris-Sorbonne, 2017
© Sorbonne Université Presses, 2023

Mise en page Emmanuel Marc DUBOIS, Issigeac
d'après le graphisme de Patrick VAN DIEREN

SUP

Maison de la Recherche
Sorbonne Université
28, rue Serpente
75006 Paris

tél. : (33)(0)1 53 10 57 60

sup@sorbonne-universite.fr

<https://sup.sorbonne-universite.fr>

TROISIÈME PARTIE

**Discours critiques et régulations
(XIX^e-XX^e siècles)**

LE POUVOIR À L'ABRI DES SANCTIONS.
LES DÉBUTS DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE
EN ROUMANIE

Alexandra Iancu
New Europe College, université de Bucarest

La Chambre, en essayant d'asservir de plus en plus le pouvoir exécutif, s'est au contraire, asservie elle-même au ministère; c'est-à dire au groupe d'hommes qui s'est emparé du pouvoir par tous les moyens et qui, grâce à l'intimidation et à la corruption électorale sous ses mille formes, dispose comme il veut de la majorité.

Georges Lahovari, *Histoire d'une fiction.*
Le gouvernement des partis, 1897.

Les premières tentatives d'institutionnalisation de la représentation politique en Europe ont visé l'adoption de mesures graduelles de constitutionnalisation du pouvoir et la transformation des systèmes électoraux¹. Ces mutations ont apporté partout de la fluidité politique et favorisé une lutte pour la suprématie au pouvoir. Dans ce contexte, un consensus venait d'apparaître quant à la nécessité d'introduire des procédures pour la limitation des abus de pouvoir. Une solution rapide et quasi automatique avait été identifiée dans la domination de l'organe législatif. Le renforcement du rôle du contrôle parlementaire se trouvait par ailleurs dans un accord parfait avec la pensée libérale de l'époque, qui voyait dans les dispositifs institutionnels des mécanismes permettant la censure des gouvernants et la mise en pratique de la volonté générale des citoyens².

Cependant, la parlementarisation des régimes politiques, pensée comme une formule vectrice de responsabilité politique, ne s'est pas avérée être un processus

- 1 Stefano Bartolini, *Restructuring Europe: Centre Formation, System Building and Political Structuring Between the Nation State and the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 91; Ingrid Van Biezen, *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2003, p. 20-24.
- 2 Pietro Costa, « The Rule of Law: A Historical Introduction », dans Pietro Costa et Danilo Zolo (dir.), *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 134.

facile. La création de dispositifs législatifs forts et efficaces dans le contrôle des pratiques politiques n'a pas porté ses fruits de la même manière parmi les régimes politiques européens. Un tel exemple paradigmatique de l'impact limité des nouvelles institutions – gardiennes de l'intégrité en politique – est fourni par les États de l'Europe centrale et orientale. Dans ces pays, à la fin du XIX^e siècle déjà, le discours de la légalité et l'adoption des instruments de la transparence politique (la presse libre, la publication des débats parlementaires, l'ouverture des séances parlementaires au public ou encore la création des commissions d'enquête, etc.) se sont accompagnés de nombreux scandales de corruption³.

138

Les tensions politiques entre les normes et les pratiques ont caractérisé la plupart des processus de modernisation. Bien au-delà des styles nationaux, les processus de démocratisation ont déterminé la redéfinition des mécaniques institutionnelles. Les adaptations progressistes ou réactionnaires indiquent un horizon politique atypique pour les parlementarismes classiques. Dans les pays de l'Europe centrale et orientale, ces innovations législatives visaient en plus une logique synchrone, de mimétisme institutionnel, par rapport à « l'Occident ». Ces États devaient et voulaient obéir aux attentes implicites des partenaires tels que la France, l'Allemagne ou la Grande-Bretagne, afin de sauvegarder leur bonne réputation⁴. Néanmoins, l'adoption des institutions modernes avait soulevé des doutes quant à la capacité des leaders politiques à intérioriser les fondements politiques et sociaux de ces institutions⁵. En fait, des résistances à la parlementarisation du régime ou encore des interprétations *sui generis* des normes ont plutôt favorisé le clientélisme et le patronage politique⁶. Le cas roumain ne fait pas exception. Au milieu du XIX^e siècle, la refonte institutionnelle du pays a été substantielle. Inspirée de la Constitution belge, la Constitution roumaine de 1866 a réussi à instituer une forme de régime politique quasi parlementaire. En outre, les réformes de l'époque ont mis en avant la recherche des innovations

3 Andrew Janos, *East Central Europe in Modern World, The Politics of the Borderlands from Pre to Postcommunism*, Stanford, Stanford University Press, 2000, p. 97.

4 *Ibid.*

5 Cristina E. Parau, « Romania's Transnational Constitution: A Tradition of Elite Learning and Self-Empowerment », dans Denis Galligan et Mila Versteeg (dir.), *The Social and Political Foundations of Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 497-532.

6 Alina Mungiu-Pippidi et Wim Van Meurs (dir.), *Ottomans into Europeans: State and Institution Building in South-Eastern Europe*, Boulder, Columbia University Press, 2010 ; Gerd Bender et Michael Stolleis (dir.), *Konflikt und Koexistenz. Die Rechtsordnungen Südosteuropas im 19. und 20. Jahrhundert*, t. 1, *Rumänien, Bulgarien, Griechenland*, Frankfurt, Vittorio Klostermann, 2015 ; Silvia Marton, « Patronage, représentation et élections en Roumanie de 1875 à 1914 », dans Frédéric Monier, Olivier Dard et Jens Ivo Engels (dir.), *Patronage et corruption politiques dans l'Europe contemporaine*, Paris, Armand Colin, 2014, p. 141-166.

législatives en tant que facteurs de modernité politique. Cependant, comme on souhaite le montrer dans ce chapitre, ces mécanismes du parlementarisme naissant ont, à cette échelle, joué un rôle plutôt limité.

La faiblesse du parlementarisme dans le cas roumain, avant son institutionnalisation, n'est pas le résultat d'une définition fragile du législatif ou encore d'une relative incompréhension du rôle de l'Assemblée. Au contraire, pour certains contemporains de la fin du XIX^e siècle, comme Lahovari, il s'agissait plutôt d'un effet pervers d'une ambition trop grande de la Chambre qui avait essayé de limiter et d'asservir le pouvoir exécutif. Cette inefficacité du législatif, dans la censure des abus du pouvoir, redéfinit les rapports de force. L'échec de cette tentative d'instaurer une forme de domination parlementaire a été ainsi l'effet direct de la compétition naissante entre les institutions modernes qui cherchaient à établir de nouvelles coutumes décisionnelles.

Afin de mieux comprendre les nouvelles significations attachées aux formes de contrôle politique, nous nous proposons de regarder de plus près les commissions d'enquête parlementaire en fonctionnement à la fin du XIX^e siècle. Nous considérons ces institutions en tant qu'instances de régulation de la corruption, des instruments du parlementarisme moderne, qui se sont donné comme objectif fondamental la lutte contre les fraudes électorales et la mise en accusation des gouvernements jugés malhonnêtes et corrompus. L'analyse de cette institution nous permettra de mieux saisir les rapports entre exécutif et législatif, mais aussi d'identifier les pathologies développées par la greffe institutionnelle libérale dans une société qui venait d'abandonner, au début du XIX^e siècle et d'une manière très rapide, l'héritage d'un siècle de domination phanariote. De la sorte, même si dans la Constitution de 1866 les commissions parlementaires jouaient un rôle important dans la sanction juridique des gouvernements (notamment pour le non-respect de la loi et le gaspillage de l'argent public), ces mécanismes de contrôle ont constitué, dans la pratique parlementaire, plutôt des prétextes pour la dénonciation de la « corruption » d'un adversaire et son exclusion du jeu politique. Dans le cas roumain, les commissions d'enquête parlementaire, utilisées souvent en référence à un modèle britannique, ont été dépouillées ainsi de leur fonction originelle, car cette forme de contrôle n'a pas visé avant tout à apporter une responsabilité juridique des exécutifs⁷. En contrepartie, comme ce chapitre le montrera, les commissions d'enquête parlementaire ont constitué plutôt des instances morales « saisonnières », instrumentalisées d'une manière temporaire contre les opposants politiques.

7 András Sajó, *Limiting Government: An Introduction to Constitutionalism*, Budapest, Central European University, 1999, p. 134.

LE BRICOLAGE INSTITUTIONNEL :

LA MISE EN ACCUSATION DU GOUVERNEMENT DE LASCĂR CATARGIU

140

Le mécanisme du contrôle parlementaire a été mobilisé pour la première fois dans le nouveau régime après 1866. Bien que mentionnée dans la Constitution, la mise en accusation des ministres restait peu définie dans le système politique. Les premiers débats sur la procédure ont émergé lors d'un scandale de corruption visant la concession par l'État roumain à un consortium allemand, Strousberg, de la construction de voies ferrées (ayant comme but de connecter Bucarest et Iassy). Suite à l'affaire, la reconnaissance de l'indépendance du pays avait été conditionnée au versement par l'État roumain de compensations aux actionnaires allemands⁸. Lors de cette première affaire, les députés avaient décidé de ne pas poursuivre les ministres impliqués. Néanmoins, le moment politique soulève les premières interrogations, quant à la signification concrète de la mise en accusation des ministres, et, en l'absence d'une loi sur la responsabilité ministérielle, sur les procédures censées être utilisées dans un cas précis pour une enquête parlementaire⁹. Les dilemmes visant le fonctionnement de cette nouvelle institution du parlementarisme roumain réapparurent lors de la première mise en accusation d'un gouvernement pour des abus de pouvoir. Les accusations contre le gouvernement conservateur de Lascăr Catargiu (1871-1876) dénonçaient toute une panoplie de mauvaises pratiques politiques concernant à la fois des actions abusives et des faits illégaux. Le terme *corruption*, utilisé dans le débat parlementaire surtout en relation avec la fraude électorale, semble ainsi un concept second, par rapport au point central du rapport de la commission d'enquête qui parlait avant tout de la dénonciation d'une « falsification de la représentation nationale »¹⁰.

La chute du gouvernement conservateur le 25 avril 1876 fournit le prétexte politique pour le déclenchement de la procédure de mise en accusation du gouvernement. Les libéraux arrivaient au pouvoir après une période de stabilisation politique, mais dans un contexte caractérisé au plan intérieur par la croissance du déficit budgétaire et l'émergence de scandales concernant les concessions de travaux publics. En outre, la scène politique internationale était profondément marquée par la mise en débat de la question d'Orient et les demandes d'indépendance des pays de la région. Le nouveau gouvernement avait ainsi besoin d'un consensus. Immédiatement après la formation d'un

8 Dan Moroianu, « Problema cailor ferate si afacerea Strousberg », www.muzeu-valcea.ro/buridava/B8_23.moroianu.pdf, consulté le 17 avril 2017.

9 Silvia Marton, *Republica de la Ploiești si inceputurile parlamentarismului in Romania*, București, Humanitas, 2016, p. 277.

10 « La séance de présentation du rapport à la Chambre de Députés, 19 mars 1877 », *Monitorul Oficial*, vol. 45, n° 78, 8 avril 1877, p. 2376.

gouvernement libéral, l'assemblée a nommé une commission d'enquête afin de sanctionner les anciens ministres conservateurs pour abus de pouvoir, falsification des élections, intervention dans des affaires judiciaires et emploi de l'argent public à des fins privées. En fait, la procédure offrait à la majorité libérale une opportunité politique de se consolider, car toutes les figures notoires du *leadership* conservateur étaient visées par l'enquête.

En 1876, en session extraordinaire de la Chambre des députés ont été présentées deux propositions pour la mise en accusation du gouvernement¹¹. L'initiative de création d'une commission d'enquête parlementaire a reçu le vote de la majorité des élus dans les deux chambres (avec 36 voix pour et 31 contre au Sénat, et 91 voix pour et 4 contre à la Chambre). Le déclenchement de la procédure de mise en accusation des ministres a cependant réactivé les questions sur son rôle et son fonctionnement dans le système constitutionnel roumain. Comment une telle procédure devait-elle organiser et faire fonctionner une commission parlementaire? Quel serait le statut du rapport fourni par une telle commission d'enquête parlementaire? Au delà du texte constitutionnel, seul l'article 77 du règlement de la Chambre prévoyait que la mise en accusation d'un ministre devait être faite par écrit, motivée et soutenue par au moins vingt membres. Les propositions devaient être remises à toutes les sections (commissions parlementaires) et ensuite débattues en séance plénière. Elles ne pouvaient déboucher qu'avec une majorité des deux tiers.

Malgré l'absence de procédures, le processus de mise en accusation du gouvernement conservateur s'est rapidement déroulé. Un comité d'instruction, comptant sept membres, a été formé. Le rapport initial a été présenté en séance plénière le 19 juillet et approuvé à une large majorité (98 pour, 1 contre). Des accusations individuelles, qui restaient générales dans leur formulation, ciblaient chaque membre de l'exécutif. Par exemple, Petre Mavrogheni, l'ancien ministre des Finances était accusé d'avoir faussé la communication du ministère et d'avoir trompé le parlement quant à la situation réelle du budget du pays¹². Le ministre devait également répondre pour le déficit budgétaire, l'utilisation de ressources publiques à des fins privées, des abus de pouvoir et le non-respect de la Constitution¹³. À l'occasion des débats portant sur l'organisation des suites de la procédure, les élus ont également décidé que les accusations préliminaires

11 George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901. Biografii și portrete*, București, I. V. Socecă, 1903; Titu Maiorescu, « Caderea și darea în judecată a ministerului Lascăr Catargi la 1876 », *Convorbiri literare*, n° 3-4, avril 1897, p. 314-329.

12 Constantin Bacalbașa, *Bucureștii de altădată, 1871-1877*, București, Humanitas, 2014, p. 305.

13 *Monitorul Oficial*, vol. 149, n° 8, 20 juillet 1876.

pourraient être ensuite complétées par d'autres infractions révélées par l'enquête parlementaire, en accord avec l'article 102 de la Constitution.

L'accord quasi unanime visant l'enquête sur les ministres n'impliqua pas d'acceptation consensuelle sur la procédure et le fonctionnement d'un tel comité d'enquête. En suivant le modèle de la Constitution belge, le texte constitutionnel roumain prévoyait succinctement, que seules les deux Chambres ou le roi avaient le droit de demander la mise en accusation des ministres qui étaient censés être jugés devant la Cour de cassation. À la différence du cas français, où les ministres étaient jugés devant des cours de justice politiques, la décision finale de condamnation des ministres roumains appartenait ainsi à la Cour de cassation, une juridiction formée par des magistrats professionnels. À partir de la Constitution de 1866, la Cour de cassation, qui avait comme fonction première de juger les causes en dernière instance (après un procès normal, cassé par une cour d'appel), reçut une nouvelle attribution politico-juridique¹⁴.

142

La sentence de la Cour était sans appel. Face à l'absence d'un cadre législatif plus élaboré concernant la procédure explicite de mise en accusation, deux camps furent rapidement en opposition. On trouvait d'une part, les défenseurs de l'idée selon laquelle la Chambre avait le droit de mettre les ministres en accusation, de conduire l'enquête et de soutenir la mise en accusation devant la Cour de cassation. D'autre part, l'autre camp a mis en exergue l'importance de la séparation des pouvoirs. Pour ces derniers, l'enquête proprement dite devait être conduite par la Cour qui devait juger le cas et non pas par la Chambre qui mettait en accusation¹⁵. Ainsi, la résolution de Anastase Stolojan voulait que, conformément au règlement de la Chambre, le comité d'enquête reçoive, par le biais de l'article 101 de la Constitution, le droit de se transformer en un organe d'instruction. Selon le député libéral, le comité pouvait déléguer les compétences à l'un de ses membres qui pourrait développer le réquisitoire et la mise en accusation devant la Cour.

Une proposition alternative de George Misail considérait que le comité devait avoir un rôle différent, celui d'une commission d'enquête à part entière, qui pouvait interroger des témoins et agir au nom de l'État. Le comité nommé par l'assemblée aurait ainsi eu pour but d'enquêter sur les faits, rédiger les réquisitoires et soutenir l'accusation devant la Cour de cassation. Finalement, des opinions modérées, dont celle d'Ion Câmpineanu, ont suggéré une solution de compromis : au comité tous les droits à s'organiser en tant qu'organe

14 Voir les textes des débats autour de l'adoption de la Constitution de 1866 et de la loi électorale publiés dans Alexandru Pencovici (dir.), *Desbaterile Adunarei Constituante din anul 1866 asupra Constitutiunei si Legei electorale din Romania*, București, Tipografia Statului, Curtea Serban Voda, 1883.

15 George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901, op. cit.*, p. 249-250.

d'investigation sans avoir la capacité d'approuver la mise en arrestation préventive des ministres.

L'absence de réglementation préalable a créé les prémisses pour la contestation du travail du comité. Aucun des ministres conservateurs ne fut contraint de se justifier devant la commission, alors même que le comité avait formulé cinq sommations à comparaître. En fait, les dirigeants impliqués ont contesté la légalité de la procédure et ont refusé de reconnaître aux membres de la commission le droit de les interroger, en argumentant qu'ils allaient répondre uniquement devant la Cour de cassation¹⁶. La position de ces ministres était d'autant plus forte que l'activité de la commission d'enquête reposait sur un bricolage institutionnel et une construction par analogie. Les membres de la commission ont considéré que vu la source de l'inspiration de la Constitution et l'absence de réglementation nationale, ils étaient tenus d'appliquer le principe de responsabilité ministérielle de la même manière que dans le pays qui avait fourni le modèle constitutionnel d'origine. Ainsi, le rapport final explique que la méthode de travail est une application des normes procédurales du système politique belge :

Nous avons tous tenu à prendre des précautions, dans l'absence d'une loi et d'une procédure spéciale sur la responsabilité ministérielle. Même si nous avons recherché la lettre et l'esprit de notre Constitution, du règlement de l'Assemblée, tout comme des précédents qui ont été établis dans la matière dans d'autres États présentant des cas identiques, en fait nous avons dû, dans beaucoup d'aspects créer une nouvelle procédure... Cela n'a pas visé les seules questions générales, mais aussi des questions de détail. La procédure du comité a coïncidé avec la procédure complète annexée par le ministère de la Justice belge à la base de la nouvelle loi concernant la responsabilité ministérielle proposée à l'Assemblée en 1870. La demande d'autorisation faite par le Sénat, la convocation des témoins, la demande auprès des autorités des dossiers et des documents nécessaires, l'interrogatoire des accusés, les arrêtés de perquisitions, voilà tout ce sur quoi nous avons travaillé. Nous sommes heureux de constater que, même si nous manquons d'un texte de loi précis, nous avons procédé exactement comme on l'a fait en Belgique. Cette coïncidence, notre comité y est arrivé par l'intelligence de notre Constitution, qui, étant presque identique à la Constitution belge, ne pouvait s'appliquer que de manière analogue¹⁷.

16 Titu Maiorescu, « Caderea si darea in judecata a Ministerului Lascăr Catargi la 1876 », art. cit., p. 330-331.

17 Chambre des députés, session ordinaire prorogée, séance du 19 mars 1877, *Monitorul Oficial*, n° 78, 8 [20] avril 1877, p. 2373.

Le comité a travaillé pendant six mois entre le 1^{er} août 1876 et le 31 janvier 1877. Le rapport final ainsi constitué a été rendu public le 19 mars 1877¹⁸. Malgré les controverses sur le statut du document fourni par la commission d'enquête, le rapport constitue un véritable outil pour la compréhension du régime politique de l'époque. Il s'agit d'un rapport très détaillé, de 946 pages, qui retient des accusations concrètes contre cinq des ministres. Selon le rapporteur, 500 dossiers, des mémoires, des informations, 140 correspondances déclassifiées, 600 communications avec les autorités locales, 100 témoignages, trois enquêtes sur le terrain ont été utilisés. Deux grandes dimensions de l'activité du gouvernement Cartagiu étaient prises en compte. Premièrement, la falsification de la représentation par le biais des fraudes électorales, l'intervention des préfets dans le processus électoral, l'achat des voix, la manipulation des listes des votants. Deuxièmement, pour l'activité proprement dite de l'exécutif, les travaux publics surpayés, avec des avantages économiques à des clientèles pour le transport des marchandises et des concessions. Le rapport dénonçait la continuité d'une politique du gré à gré, et cela, en dépit de l'adoption des institutions modernes :

Les factions et les coteries ont gravité autour d'un pouvoir amoral... Tout a été monopolisé en faveur des étrangers. C'est donc ici [qu'il faudrait identifier la source] des emprunts onéreux et des contraintes qui pèsent sur le budget de l'État qui doit allouer plus de moitié des revenus pour le paiement d'intérêts censés couvrir des dépenses insensées. Afin d'asservir le pays au pouvoir législatif, à la faveur des concessions étrangères, ils ont peuplé toutes les fonctions publiques d'êtres prêts à toutes les fraudes électorales¹⁹.

La présentation du rapport n'a pas constitué le point final de l'enquête. De nouvelles contradictions apparurent. Dans quelle mesure avait-on besoin d'un vote politique pour ratifier les conclusions inscrites dans le rapport de la commission parlementaire? Est-ce qu'on pourrait demander l'arrestation préventive des ministres ainsi mis en accusation? Pour certains parlementaires, la commission était toujours investie du pouvoir d'un juge d'instruction et elle devait assumer le rapport sans l'approbation d'un vote final. Néanmoins, les membres de la commission rejetèrent cette interprétation en faisant toujours appel à la politique comparée :

Le comité n'avait pas travaillé en tant que juge d'instruction... Le comité d'enquête a travaillé au nom de l'Assemblée nationale, car l'Assemblée formée

18 Rapport présenté à la séance du 19 mars 1877, *Monitorul Oficial*, n° 78-96, 11-28 avril 1877.

19 Rapport à la Chambre de députés, 19 mars 1877, *Monitorul Oficial*, 45, n° 78, 8 avril 1877, p. 2377.

de 150 membres ne pouvait pas elle-même examiner les dossiers, rechercher ces questions en détail et clarifier chacun des faits par rapport à chaque accusé. L'Assemblée avait dit que cette tâche devait être réalisée par une commission qui travaille au nom de l'Assemblée... Voyons: la procédure que nous avons suivie n'est pas de notre invention. Dans la législation autrichienne on suit la même procédure; on finit l'instruction, on fait le réquisitoire, et on présente à la Chambre les personnes à mettre en accusation afin d'obtenir une décision définitive. De la même manière, la loi belge suit la même procédure²⁰.

Devant l'absence de consensus concernant le rapport et dans un contexte politique marqué par la guerre d'indépendance, les parlementaires ont ajourné l'envoi du rapport devant la Cour de cassation à maintes reprises durant toute l'année 1877. Le contexte international a affaibli l'enthousiasme des élus, d'autant que la commission d'enquête a par ailleurs produit les effets politiques escomptés par les libéraux, notamment l'exclusion des conservateurs de la participation à la prise de décision politique. Seuls trois des sept membres de la commission ont contresigné le rapport final. La situation politique incertaine des dirigeants conservateurs a traîné jusqu'en 1878. Finalement, le 26 janvier 1878, à l'occasion du débat portant sur le traité de San Stefano et la rétrocession de la Bessarabie, la question de la mise en accusation du gouvernement Catargiu réapparaît dans les débats de l'Assemblée. Le moment festif de la proclamation de l'indépendance du pays avait apporté également une fin brusque à l'affaire. Le Premier ministre libéral, Ion I. C. Brătianu lança un appel à clôturer l'affaire, qui reçut le vote quasi unanime de la Chambre :

Je ne me suis pas mêlé jusqu'à présent de la mise en accusation des ministres et je ne suis pas intervenu dans les questions de procédure, je n'ai jamais pris la parole, j'ai laissé l'Assemblée faire à son gré... Je crois qu'on n'a jamais eu un moment plus favorable qu'aujourd'hui de mettre fin à cette malheureuse question. Quels que soient nos sentiments face à l'ancienne administration, oublions tout, et moi, au nom des intérêts du pays je vous propose de retirer l'accusation contre les anciens ministres²¹...

²⁰ Extrait du discours de Nicolae Fleva, membre du comité d'enquête, publié dans le *Monitorul Oficial*, n° 96, 28 avril 1877, p. 2819. Dans la séance qui succède à la présentation des conclusions du rapport le 20 mars 1877, Nicolae Fleva propose une motion pour la détention provisoire des ministres qui seraient mis sous accusation. Voir le *Monitorul Oficial*, n° 97, 29 avril-11 mai 1877.

²¹ Le compte rendu du débat de la Chambre des députés, session ordinaire, 26 janvier 1878, *Monitorul Oficial*, n° 21, 27 janvier [8 février] 1878, p. 451.

La première commission parlementaire pour la mise en accusation d'un gouvernement pour des faits de corruption (fraudes électorales, détournement de fonds, etc.) avait fini par un consensus politique visant l'oblitération de l'affaire. Le rapport de la commission reste un document qui offre une radiographie précise du fonctionnement du système politique de l'époque. En outre, la commission crée un précédent, car les interprétations fournies et les procédures définies lors de la commission ont imprimé un modèle de comportement parlementaire bien après la fin de l'affaire. L'institutionnalisation d'une logique consensuelle au sein des assemblées législatives a lieu au nom de l'intérêt (ou plutôt du projet) national. Les dispositifs destinés à censurer les abus politiques de l'exécutif ont fini par soutenir un pouvoir politique à l'abri de toute sanction. Le patriotisme et la défense de l'intérêt national deviennent ainsi des facteurs de légitimation pour la collusion d'une élite. En même temps, d'un point de vue strictement instrumental, la mise en accusation du gouvernement Catargiu a réussi à neutraliser tout le courant conservateur pour une période d'une année. Il a aussi montré le pouvoir potentiel d'une majorité parlementaire à l'intérieur du système politique roumain.

L'enquête sur le gouvernement Catargiu a incité les acteurs politiques à adopter finalement une loi sur la responsabilité des ministres. La loi de 1879 édictait de nouvelles contraintes pour l'exercice ministériel et incluait des mesures censées éliminer certaines dérives du pouvoir, surtout les dérives politiques retenues dans le rapport du 19 mars 1877 sur l'activité du gouvernement conservateur²². De nouvelles infractions et sanctions ont été introduites dans la nouvelle loi – à savoir l'interdiction d'occuper une nouvelle fonction publique après une condamnation définitive pour non-respect de la Constitution ou pour faits de fraude ou violence dans le processus électoral. Une interdiction d'occuper une fonction publique (de trois ans jusqu'à la perpétuité) visait les ministres qui n'avaient pas obéi à la loi, provoqué des préjudices pour le pays ou qui avaient faussé la vérité politique, et trompé le Parlement sur la situation des affaires de l'État. De telles mesures suivaient un idéal de transparence, de publicisation des décisions politiques et de renforcement du pouvoir législatif par rapport à l'exécutif. En même temps, des restrictions temporelles étaient prévues, car les infractions pour les faits spéciaux prévus par la loi étaient censées être prescrites dans un délai de cinq ans (art. 39). En outre, des aspects de procédure

22 La loi 21/1879 concernant la responsabilité ministérielle est publiée dans le *Monitorul Oficial*, n° 98, 2 mai 1879, http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.http_act_text?id=73754, consulté le 17 avril 2017.

étaient clarifiés, en multipliant les étapes et les commissions parlementaires qui analysaient les pratiques gouvernementales.

Selon la nouvelle loi, vingt députés ou dix sénateurs initiaient la proposition pour la mise en accusation en précisant par écrit les infractions. L'assemblée, en session plénière, pouvait décider à la majorité absolue d'envoyer la proposition à une commission d'information préalable composée de sept parlementaires. Cinq jours après la présentation du rapport de la commission, l'assemblée devait discuter et voter la mise en accusation : une majorité des deux tiers était nécessaire. Ensuite, un nouveau comité d'instruction était élu. Les membres du comité bénéficiaient de tous les pouvoirs d'un juge d'instruction, à part le droit de placer un inculpé en détention provisoire. Le comité d'instruction devait présenter le résultat de ses travaux durant la même session parlementaire. Si les conclusions du comité d'instruction « blanchissaient » les ministres, un vote des deux tiers était nécessaire afin d'abandonner les poursuites. Finalement, le mandat du comité d'instruction achevé, l'Assemblée élisait un comité d'accusation afin de soutenir les accusations devant la Cour de cassation.

Au niveau politique, malgré l'intention du législatif de rendre publics les abus du gouvernement conservateur, le rapport de la commission n'a pas influencé les carrières politiques des acteurs. Les anciens ministres ont continué à occuper de hautes fonctions publiques, y compris la fonction de ministre dans des gouvernements ultérieurs. En revanche, le moment politique 1876-1878 a eu des conséquences sur la polarisation de la compétition politique. Ainsi, le 25 janvier 1889 à la Chambre, Nicolae Blaremburg a déposé une proposition de mise en accusation visant, cette fois, le gouvernement libéral Brătianu qui avait parrainé la mise en accusation du gouvernement conservateur²³. La proposition, discutée le 31 janvier 1889, citait la nouvelle loi portant sur la responsabilité ministérielle et retenait dix grandes catégories d'accusations contre le gouvernement. En fait, plusieurs points reproduisaient de manière symétrique des accusations formulées contre les conservateurs douze ans auparavant : fraudes et violences électorales, limitation de la liberté de réunion, tentatives d'assassinat contre les représentants de la nation (lors des manifestations anti-gouvernementales des 14 et 15 mars 1888), incitations à des violences contre les journalistes de l'opposition, complicité de fausses allégations contre des citoyens et promotion de mesures anticonstitutionnelles. Plusieurs allégations portent sur la corruption de ce gouvernement, et visent l'enrichissement personnel grâce à des abus, la création d'une politique de pots-de-vin par millions, la manipulation du Parlement dans des affaires d'État (la

23 George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901, op. cit.*, p. 507-508.

Bessarabie), tout comme l'emploi de fonds publics à des fins personnelles²⁴. Cette première mise en accusation est rejetée. Une seconde initiative, plus générale, est mise en discussion et approuvée (avec 101 pour et 41 contre). Le nouveau document fait référence à des faits d'évasion fiscale, à la limitation de la liberté de réunion, à des arrestations abusives, contre les journalistes d'opposition, et à l'emploi de ressources publiques à des fins privées.

La commission d'information constituée à cette occasion a déposé son rapport avec un retard substantiel, le 17 janvier 1890. La majorité se déclarait d'accord avec la mise en accusation du gouvernement. Cependant, le 30 janvier 1890, après huit jours de débats, la majorité des deux tiers nécessaire à la mise en accusation du gouvernement Brătianu ne fut pas atteinte. Le roi et le premier ministre de l'époque, le général Manu, se sont prononcés contre le rapport préliminaire. Il faudrait mentionner cependant qu'à la différence du cas Catargiu, le parti majoritaire n'avait pas voté en bloc. Une partie des ministres de l'ancien gouvernement conservateur, tels que Titu Maiorescu, lui-même antérieurement mis sous accusation, se sont exprimés directement contre cette nouvelle initiative en se justifiant ainsi :

Si c'était dangereux de diviser le pays en deux camps comme le ministère de Brătianu l'a fait avec la mise en accusation du gouvernement Catargiu, êtes-vous sûrs aujourd'hui que la mise en accusation du gouvernement Brătianu ne sera pas aussi mauvaise et ne divisera pas le pays de nouveau en deux parties et, [un tel pays affaibli], ne devrait-il pas affronter toujours des dangers venant de l'extérieur? Qui pourrait affirmer chez nous, au centre de l'Orient européen, qu'un pays bénéficie d'une stabilité intérieure suffisante [...] pour pouvoir permettre à un parti de mettre les représentants de l'autre parti en accusation²⁵.

Le parlementarisme roumain a fonctionné selon un modèle de constitutionnalisme libéral pendant une période très courte, juste après l'adoption de la Constitution de 1866²⁶. Les hommes politiques dénonçaient l'intrusion de l'exécutif dans les élections des deux Chambres et la transformation des parlementaires en instruments politiques dociles : « Un luxe, une dépense ou un moyen de corruption²⁷ ». Après une étape d'instabilité politique, pendant la période de 1881 à 1914 aucun gouvernement désigné par le roi ne perdit les élections qu'il avait organisées²⁸. Les distorsions électorales et les pratiques

²⁴ *Ibid.*, p. 509-510.

²⁵ Le sténogramme du débat parlementaire, Chambre des députés, 31 janvier-1 février 1890, publié dans *Romania libera*, vol. 13, n° 3418, jeudi 21 février 1890.

²⁶ Tudor Draganu, *Inceputurile si dezvoltarea regimului parlamentar in Romania pina in anul 1918*, Cluj, Dacia, 1991, p. 253.

²⁷ George D. Nicolescu, *Parlamentul român, 1866-1901, op. cit.*, p. 11.

²⁸ Keith Hitchins, *Romania, 1866-1947*, București, Humanitas, 2013, p. 111.

d'achats des voix, les procédures de *gerry-mandering* tout comme les pratiques parlementaires proprement dites – discours fleuves, réduction du rôle de l'opposition parlementaire – ont contribué à assurer une majorité parlementaire aux dépens du pouvoir législatif²⁹. Le moment de mise en accusation du gouvernement Lascăr Catargiu reste ainsi comme l'une des rares tentatives de l'assemblée d'accroître son rôle et de censurer les dérives de l'exécutif.

Le vide législatif a joué en faveur de l'assemblée. Malgré le caractère strictement juridique de la procédure constitutionnelle de mise en accusation d'un gouvernement, l'échec de la commission d'enquête constitue l'expression directe d'un choix politique. L'idéal national, tout comme l'idée de la nécessité de préserver la cohésion politique, s'est imposé face aux faits illustrés dans le rapport détaillé de la commission d'enquête. L'esprit de corps s'est manifesté dans un accord visant à limiter l'instrumentalisation des procédures parlementaires dans le combat contre l'adversaire politique.

Les conséquences de l'affaire Catargiu semblent à première vue apporter des résultats concrets. La loi sur la responsabilité ministérielle a été finalement adoptée et elle a inclus des normes qui peuvent être considérées comme des réponses adaptées aux accusations formulées contre le gouvernement conservateur et ses ministres. Les lois suivantes telles que celle de 1911 ont continué cette politique en proposant de rendre responsables les ministres soupçonnés d'avoir trop dépensé les ressources de l'État, en créant ou en creusant un déficit budgétaire dans un ministère³⁰. L'idée s'imposa d'une responsabilité politique ministérielle mesurable par le biais du respect des procédures. La codification extensive n'apporta cependant pas de mutations notables des pratiques politiques. En matière d'héritage politique, le rôle de la commission d'enquête sur le gouvernement Catargiu a plutôt ouvert la porte à une politique consensuelle, de collusion des élites au nom de l'intérêt national. Dorénavant, les institutions de l'intégrité politique allaient fonctionner avec demi-mesure, comme un moyen d'exclure temporairement l'opposition politique.

²⁹ *Ibid.*, p. 263-310.

³⁰ Paul Grecianu, « Bazele constitutionale ale organizatiunii financiare », *Constitutia din 1923 in dezbaterile contemporanilor*, București, Humanitas, 1990, p. 442.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Le pain et le sel Silvia Marton & Frédéric Monier	7
---	---

PREMIÈRE PARTIE

GENÈSE D'UNE QUESTION POLITIQUE (XVIII^e-XIX^e SIÈCLE)

Corruption et malversations au XVIII ^e siècle : Réflexions autour de l'exemple languedocien Stéphane Durand	23
Du micropolitique à la corruption : Joseph II et l'idéal de l'État de police dans le Banat Benjamin Landais	37
Sanctionner le conflit d'intérêts dans la Valachie des années 1830. Une étude de cas : les sous-préfets Bogdan Mateescu	51

DEUXIÈME PARTIE

ÉTAT CONTEMPORAIN ET PRATIQUES DE POUVOIR (XIX^e-XX^e SIÈCLES)

Les recommandations à la fin du XIX ^e siècle au sein des Postes et Télégraphes du Vaucluse, entre pratiques de faveur et règles administratives Christophe Portalez	69
« <i>Funcționarism</i> » : La rhétorique de la corruption morale et institutionnelle au XIX ^e siècle en Roumanie Andrei Dan Sorescu	83
L'élitisme des réseaux : Les difficultés de la professionnalisation de la politique en Roumanie (1866-1914) Silvia Marton	97
Élus et recommandations dans le département de la Meuse au XX ^e siècle : Méthodologie et perspectives d'analyses Julie Bour	111
Un autre regard sur les relations industrielles : Clientélisme, faveurs et paternalisme dans le monde minier Marion Fontaine	123

TROISIÈME PARTIE
DISCOURS CRITIQUES ET RÉGULATIONS (XIX^e-XX^e SIÈCLES)

Le pouvoir à l'abri des sanctions. Les débuts du contrôle parlementaire en Roumanie Alexandra Iancu	137
Les pratiques de corruption dans la caricature électorale. Le scrutin de 1919 en Roumanie Domnica Gorovei	151
La fabrique socialiste de la morale : Intérêts, conflits et normes dans le parti de Léon Blum Frédéric Monier	177
Un cas majeur de corruption dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres : L'affaire Škoda Matthieu Boisdron	191
Dénoncer l'improbité publique dans une « ville maudite » : Acteurs, rhétoriques et contextes de la critique de la politique marseillaise depuis les années 1980 Cesare Mattina	205
Conclusion Olivier Dard	219