

NEW EUROPE COLLEGE



*L'Etat en France et en Roumanie
aux XIX^e et XX^e siècles*

Sous la direction de Silvia MARTON,
Anca OROVEANU et Florin ȚURCANU

Actes du colloque
organisé au New Europe College –
Institut d'études avancées
les 26-27 février 2010

La publication de ce volume a été rendue possible par le soutien accordé au New Europe College par l'Ambassade de France en Roumanie et par la Fondation Maison des Sciences de l'Homme de Paris, dans le cadre du projet commun « L'Europe : nouveaux enjeux, nouvelles recherches »

Copyright © 2011 – New Europe College

ISBN 978-973-88304-4-8

New Europe College-Institut d'études avancées
21, rue Plantelor

023971 Bucarest, Roumanie

www.nec.ro; email : nec@nec.ro

tel : (+4) 021 327 00 35 ; fax : (+4) 021 327 07 74

**« FACTION » ? « COTERIE » ? « PARTI » ?
L'ÉMERGENCE DES
PARTIS POLITIQUES ROUMAINS
AU XIX^E SIÈCLE**

Silvia MARTON

Étudier l'émergence des partis politiques modernes roumains signifie comprendre sous un angle nouveau la nature et le fonctionnement du régime libéral instauré en 1866, précédé par un régime autoritaire¹. 1866 ouvre la période

¹ C'est le même prince, Alexandru Ioan Cuza (1820-1873), qui fut élu en janvier 1859 dans les deux Principautés de Valachie et de Moldavie. Cette double élection a été vue à l'époque comme la victoire de la politique libérale nationale, unioniste et patriotique. En septembre 1859, les puissances garantes ont reconnu la double élection et l'union des deux provinces pour la durée de la vie de Cuza (et non pour ses successeurs). Cuza entreprend l'unification administrative et légale du nouvel État et une série de réformes (sécularisation des terres des monastères, réforme agraire, réforme de l'armée, loi électorale, Code Civil, centralisation administrative, etc.). Mais il n'est pas populaire, et cela va crescendo, surtout après que le 2 mai 1864 il ait organisé un coup d'État et se soit attribué les pleins pouvoirs. Il est renversé par un coup d'État pacifique réunissant conservateurs et libéraux et abdique le 11 février 1866. Son successeur, le prince de Hohenzollern-Sigmaringen (1839-1914), est proclamé prince sous le nom de Charles I^{er} en 1866, mais juridiquement la Roumanie reste dépendante de la Porte (même si l'union est reconnue par les grandes puissances).

qui mène à la reconnaissance *de jure* de l'indépendance² tant souhaitée par la classe politique roumaine, et inaugure les grands gestes et les grandes mesures politiques et institutionnelles pour l'affirmation du nouvel État. En 1866 une constitution est adoptée qui restera en vigueur, avec quelques remaniements, jusqu'à la Seconde guerre mondiale ; les droits et les libertés fondamentales sont garanties ; les principes du constitutionnalisme libéral sont à la base des institutions ; une nouvelle dynastie et l'hérédité du trône sont introduites ; les bases politiques, administratives, idéologiques et culturelles de l'État-nation roumain sont consolidées.

Les efforts en vue de la construction d'une organisation nationale des groupes libéraux et conservateurs, les deux grandes familles politiques de l'espace roumain, pour combattre la dispersion partisane qui l'emporte sur la centralisation jusque vers la fin du XIX^e siècle, n'entrent pas dans le cadre de mes propos. Les efforts des dirigeants de ces groupes ont fait l'objet de quelques recherches³. Il est tout aussi vrai que de nombreux aspects restent insuffisamment étudiés, sinon même ignorés, tels que : les relations entre les comités locaux et la direction

² La crise d'Orient de 1875 à 1878 permet l'indépendance. En mars 1881, la Roumanie devient royaume.

³ Par exemple, Ion BULEI, *Conservatori și conservatorism în România [Conservateurs et conservatisme en Roumanie]*, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 2000 ; Anastasie IORDACHE, *Originile și constituirea Partidului Conservator din România [Les origines et la constitution du Parti conservateur de Roumanie]*, Bucarest, Paideia, 1999 ; Apostol STAN, *Grupări și curente politice în România între Unire și Independență (1859-1877) [Groupes et courants politiques en Roumanie entre l'Union et l'Indépendance (1859-1877)]*, Bucarest, Ed. Științifică și Enciclopedică, 1979 ; Apostol STAN, Mircea IOSA, *Liberalismul politic în România. De la origini până la 1918 [Le libéralisme politique en Roumanie. Des origines jusqu'à 1918]*, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 1996.

nationale, des comités locaux vers le centre et du comité national vers la base ; le nombre et la typologie des adhérents et les politiques de recrutement partisan ; l'activité locale des élus et les procédures de choix des candidats ; les structures extra-parlementaires des groupes politiques ; l'enracinement du député dans la communauté et sa conduite en tant que notable, etc. L'histoire parlementaire connaît quant à elle un grave retard, en partie en raison de l'état des sources. En raison aussi du traumatisme lié au régime communiste qui a jeté la dérision sur les procédures parlementaires et institutionnelles du régime libéral, monarchique et censitaire et qui a eu pour effet de pratiquement geler les recherches en ce domaine. De surcroît, la vie parlementaire libre reste liée dans les années 1920-1930 aux débordements extrémistes de droite et à l'antiparlementarisme.

Sans pouvoir donc s'arrêter ici sur tous les enjeux liés à la formation des partis politiques roumains modernes, on se contentera de présenter un certain nombre d'éléments de réflexion permettant de mieux cerner la signification du terme « parti » et son appréhension comme « faction » au sein du parlement et dans la presse pendant la période antérieure à la constitution de la forme nouvelle et moderne des deux partis, libéral et conservateur, après 1880. Comme ce premier volet de l'analyse consistant à restituer les significations de la notion « parti » est inséparable des sentiments antipartis⁴ et des visions négatives sur les partis, le second volet de l'analyse consiste à en examiner les variantes principales.

Comprendre les différentes significations du terme « parti » qui existent à l'époque dans l'espace roumain conduit, en fait,

⁴ Ou de l'antipartisme, dans le sens donné au terme *antipartism* par Nancy L. ROSENBLUM, *On the Side of the Angels : An Appreciation of Parties and Partisanship*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

à démontrer la lente reconnaissance, dans tous les secteurs de l'opinion, de la légitimité de l'organisation politique. L'acceptation positive des partis politiques comme institutions d'encadrement électoral et comme instruments de gouvernement est plus tardive : pour que cette notion de parti au sens moderne s'affirme, il fallait que les « factions » cèdent la place aux partis comme instruments légitimes pour gouverner. Et il fallait aussi que s'impose à la plus grande partie des acteurs politiques l'idée que les divisions d'opinion n'ont pas automatiquement une connotation négative.

Appréhender l'histoire institutionnelle des partis comme formes politiques modernes et comme structures d'organisation de la démocratie⁵ n'est donc pas mon propos ici. Le passage de la vision ancienne des partis (les partis comme « factions ») à la vision nouvelle s'opère selon une chronologie variable selon les différents pays européens autour des années 1870. Il est le résultat d'une triple mutation : 1. L'avènement du suffrage universel transforme les partis en instruments d'encadrement de l'activité électorale ; 2. La généralisation du régime parlementaire rend nécessaires les partis pour une organisation plus structurée de la délibération collective ; 3. Les partis reçoivent une fonction d'organisation du social au moment où la nature du sujet politique change par la disparition progressive de la société des corps et l'émergence de la société

⁵ Je reprends les deux manières pour appréhender l'histoire et la fonction des partis politiques (l'approche idéologique et sociologique, et l'approche institutionnelle) proposées par Pierre ROSANVALLON, « Préface », in Paolo POMBENI, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Paris, PUF, 1992, pp. X-XII, et Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *Dictionnaire de philosophie politique*, 3^e éd. complétée, Paris, PUF, (1996) 2005, pp. 525-529. Je tiens à remercier tout spécialement Alain Chatriot pour ses suggestions bibliographiques.

des individus⁶. Ces transformations communes aux sociétés européennes pendant les trois dernières décennies du XIX^e siècle qui mènent aux partis modernes et qui permettent leur acceptation comme instruments légitimes pour gouverner enregistrent une chronologie variable dans le cas roumain et exigent une étude approfondie. Sans pouvoir m'arrêter sur cette problématique, je précise seulement que le suffrage censitaire très restreint n'est modifié qu'en 1919 en Roumanie et donc à aucun moment on ne peut parler de démocratie de masse pendant le XIX^e siècle.

Comme les deux volets de cette étude ne vont pas jusqu'à examiner les raisons des hommes politiques roumains qui les poussent à accepter les partis et qui témoignent de la vision nouvelle, non traditionnelle des partis pendant la décennie 1880, je m'arrête à une période et à des problématiques antérieurs pour déceler la signification du terme « parti » et des sentiments antipartis : restituer le sens donné aux divisions et à l'unité relève d'une approche idéologique et sociale sur les partis et sur leur rôle et fonction dans le processus complexe de naissance des partis modernes, et invite à analyser les facteurs structurants du conflit politique. Cette approche implique nécessairement une réflexion sur la notion de pluralisme et les formes de sa légitimation, étant donné que les partis contribuent à changer les termes dans lesquels la société peut être représentée⁷.

Comme le fait à juste titre observer Pierre Rosanvallon, la constitution des partis modernes est liée à un double changement : changement du regard porté sur les divisions

⁶ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, pp. 527-528.

⁷ Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable. Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, pp. 225-227.

politiques⁸ ; et les partis permettent de donner figure et forme aux différences dans une société par le fait qu'ils ont une puissance d'incarnation qui commence à être considérée comme acceptable, et ils satisfont ainsi à la fois une demande d'identité (dans une société d'individus) et l'exigence de particularité⁹ (une particularité acceptée car vue comme non destructrice de l'unité).

Ce double changement est permis par le changement du sens de la représentation. Afin que les partis puissent être acceptés positivement (c'est-à-dire comme non perturbateurs de l'unité ou comme des « coteries »), il faut qu'une légitimation philosophique du pluralisme se produise, selon Pierre Rosanvallon. Au lieu de renvoyer à l'idée de particularité, le parti apparaît comme un moyen d'expression de la totalité et de la société. Cette transformation s'opère par le passage d'une vision *constructive* sur la représentation – c'est seulement à travers la représentation que la collectivité prend figure, à une approche *descriptive* – la représentation a comme objectif de refléter une société connue dans sa structure¹⁰. Les partis sont acceptés avec difficulté, il est vrai, au moment où les acteurs politiques acceptent que la diversité et le désaccord ne sont pas nécessairement incompatibles avec l'ordre politique et ne le détruisent pas nécessairement¹¹. Les parlementaires roumains acceptent à leur façon le changement du sens de la représentation et du pluralisme, sans qu'ils renoncent complètement à leurs sentiments antipartis : ils clôturent toute

⁸ *Ibid.*, p. 233.

⁹ *Ibid.*, pp. 237-239.

¹⁰ *Ibid.*, p. 231.

¹¹ Giovanni SARTORI, *Parties and party systems. A framework for analysis*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 13. SARTORI avertit : le rapport du pluralisme au pluralisme partisan n'est ni direct, ni automatique.

interrogation sur la représentation. Ils gardent la vision constructive sur la représentation et ils ne font pas l'effort de se diriger vers une approche descriptive.

Tout conduit donc à faire l'hypothèse selon laquelle la manière dont est comprise la représentation détermine le sens donné aux partis politiques. Autrement dit, les interrogations des hommes politiques roumains sur la représentation et ses transformations sont intimement liées aux définitions qu'ils donnent aux partis, puisque, pour reprendre l'expression de Pierre Rosanvallon, les partis politiques ont une puissance d'incarnation et ils donnent forme aux différences. Partant de cette approche, je retiens un nombre d'interrogations. Comment définissent les parlementaires roumains leur rôle de représentants et les rapports entre représentants et représentés ? Quels sont les sens qu'ils donnent aux notions de « parti » et de « faction » ? Comment justifient-ils l'antipartisme ? Comment comprennent-ils le vote ? Quelles sont les pratiques électorales qu'ils critiquent ?

Les significations de la notion « parti » et les sentiments antipartis seront rapportés non seulement aux discours parlementaires et aux articles de presse, mais aussi à la pratique politique, c'est-à-dire aux luttes (surtout électorales) que se livrent les hommes politiques, et aux représentations de ces pratiques. Il s'agit, donc, de restituer les stratégies et l'action propre des hommes politiques et de rendre compte du sens qu'ils donnent à leurs actions et à leurs discours et des contextes qui s'imposent à eux¹².

¹² Je place ma démarche dans la ligne de la sociologie historique interprétative, voir l'article programmatique de Yves DÉLOYE et Olivier IHL, « Le XIX^e siècle au miroir de la sociologie historique », *Revue d'histoire du XIX^e siècle*, n° 13, 1996, pp. 47-57. Cette approche a engendré un renouveau récent des études sur le vote et sur la

Les enjeux du débat

Les enjeux du débat sur la signification du terme « parti » pendant la période antérieure à la constitution des organisations nationales des partis et de leur formalisation moderne sont résumés par le dialogue entre un député et un ministre en 1870 dans l'Assemblée des députés¹³. Les propos critiques des deux orateurs illustrent ce que l'on a appelé l'interprétation classique du parti basée sur deux définitions célèbres, celle d'Edmund Burke (un parti est un groupe d'individus unis pour promouvoir l'intérêt national sur la base de leurs principes) et celle de Benjamin Constant (« un parti est une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique »)¹⁴ : tous les deux associent le parti à un courant d'opinion sans liens institutionnels et l'envisagent dans des termes vagues proches de « faction ».

L'image construite par le conservateur Aristide Pascal dans l'Assemblée des députés a le mérite de résumer les critiques de l'époque. Il définit d'une façon accusatrice un certain type de parti politique, spécifique, d'après lui, pour l'espace roumain : « Ce que l'on appelle chez nous des partis, ce ne sont que des sociétés d'aide mutuelle, un nombre plus ou moins grand d'hommes liés par des affections réciproques et qui se promettent réciproquement tout le concours afin qu'ils arrivent, eux et seulement eux, au pouvoir pour l'utilité

politisation au XIX^e siècle en France, voir les deux articles de Michel OFFERLÉ, « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XX^e siècles » (1), *Genèses* 2007/2, n° 67, pp. 131-149, et « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XX^e siècles » (2), 2007/3, n° 68, pp. 145-160.

¹³ L'épisode a lieu pendant la session extraordinaire de juin-juillet 1870 convoquée pour vérifier les titres des députés et pour constituer la Chambre suite aux élections de mai-juin 1870.

¹⁴ Paolo POMBENI, *op. cit.*, p. 98.

commune de tous les membres de cette société-là. »¹⁵. Alors que, continue le député, les partis politiques devraient se conduire selon « un programme politique complet et détaillé pour le but qu'ils se proposent » et selon les principes qui y sont précisés, ce qui n'est pas le cas en Roumanie, à son avis¹⁶. Ce que l'on doit retenir de la définition de Pascal, c'est son effort de conceptualisation de l'institution qui permettra à la fin du XIX^e siècle la représentation et qui matérialisera les rapports entre les élus et les électeurs dans le processus électoral, et sa disponibilité à reconnaître la légitimité des « partis » pourvu qu'ils se conforment à un programme et à un but précis. Mais la vision d'Aristide Pascal sur les partis, comme des institutions qui fonctionnent sur la base d'un programme politique, est isolée pendant ces années parmi les parlementaires roumains. Le fonctionnement des partis de l'époque se conforme plutôt au modèle de parti décrit par le député conservateur : la logique des rapports interpersonnels, y compris extraparlimentaires, régit l'activité politique dans laquelle la médiation des contacts de type institutionnel et la conformité à un ensemble de principes et de doctrines relativement stables sont absentes. D'ailleurs cette déficience fonctionnelle est exprimée par le même Pascal et par deux de ses collègues, Nicolae Blaremborg et Petre Carp, députés conservateurs, dans le journal qu'ils dirigent : « L'état d'enfance de notre société a fait que les partis dégénèrent chez nous en patronage et en clientèle. Quand on dit aujourd'hui 'parti', on comprend en fait le groupe d'hommes inféodés à telle ou

¹⁵ *Monitorul. Jurnal Oficial al Principatelor Unite Române [Le Journal Officiel des Principautés Unies Roumaines]*, n°155 du 16/28 juillet 1870, séance du 1^{er} juillet 1870, p. 864 (cité par la suite M.O.). Toutes les traductions en français m'appartiennent.

¹⁶ *Idem.*

telle personnalité et rien de plus. D'où cette absence totale de croyances, de conséquences et de logique. »¹⁷.

La critique des pratiques électorales dans le cadre du dispositif constitutionnel et institutionnel introduit en 1866 est une constante de la période. C'est le rôle du gouvernement dans le processus électoral qui est le plus stigmatisé. A. Pascal ne fait que synthétiser une opinion largement partagée par ses collègues. Et il n'est pas le seul à accuser la conduite du gouvernement pendant les élections pour les deux chambres en mai-juin 1870. De nombreux autres députés, y compris des libéraux, accusent le gouvernement de parrainer les illégalités et les ingérences électorales. Néanmoins, Pascal introduit un élément original dans sa critique, lorsqu'il soutient que la déficience fonctionnelle, comme il le dit, et structurelle des partis politiques roumains a des influences significatives sur les pratiques électorales, en permettant aux ministres d'influencer le vote. Il continue son réquisitoire en soulignant que depuis 1860, les ministres ont transformé les préfets en « des instruments serviles du despotisme ministériel, en des outils électoraux », de telle sorte que les préfets sont arrivés à croire, « par l'éducation qu'on leur a faite, que leur principale mission est la violation des électeurs et de toutes les lois¹⁸ ».

Dans la même séance, le président du Conseil des Ministres, Manolache Costache Epureanu, conteste la définition des partis politiques donnée par A. Pascal, et il affirme qu'ils existent bel et bien en Roumanie : « Il est impossible que, dans un groupe de 160 députés, il ne se constitue pas des partis et des majorités ». Selon le ministre, contester la possibilité des partis de se grouper selon des affinités, signifie contester l'existence

¹⁷ Article-programme qui résume leur profession de foi, *Jara*, IV^e année, n° 1, le 22 janvier 1870, p. 1.

¹⁸ M.O. n° 155 du 16/28 juillet 1870, séance du 1^{er} juillet 1870, p. 865.

du régime parlementaire même. Epureauu ajoute que ce sont justement les critiques et les interpellations qui lui ont été adressées pour le déroulement frauduleux des élections qui expliquent l'intention du ministre de donner sa démission¹⁹, admettant ainsi implicitement la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée.

Les débats qui se déroulent à cette période présentent un intérêt particulier parce que l'imprécision même du vocabulaire et ses hésitations sont le signe d'un changement qui s'opère lentement. Une mutation s'esquisse sans que le vocabulaire la prenne encore complètement en compte, puisque les parlementaires utilisent la notion « parti » en lui donnant des connotations différentes.

Les interrogations sur la nature de la représentation et du parlementarisme

Sans utiliser les mêmes termes, les deux orateurs et tous leurs collègues de l'époque sont d'accord que les partis constituent un des éléments incontournables du régime représentatif parlementaire. Ils assignent au parlement le rôle central pendant toute la période du régime libéral de la monarchie constitutionnelle, puisqu'il reflète, disent-ils sans aucune hésitation, un rapport politique moderne, celui entre les représentants et les représentés.

Pour qualifier le nouveau régime introduit en 1866, les parlementaires emploient indifféremment dans leurs discours des expressions comme « monarchie constitutionnelle héréditaire », « gouvernement représentatif », « gouvernement mixte », « régime constitutionnel », « système constitutionnel » ou même « nation civilisée », comme si les différents termes

¹⁹ M.O. n° 156 du 17/29 juillet 1870, séance du 1^{er} juillet 1870, p. 867.

étaient équivalents. Malgré leurs difficultés à nommer le régime, ils identifient souvent implicitement le gouvernement représentatif à ce que l'on appelait le parlementarisme dont l'Angleterre aurait constitué l'exemple le plus achevé jusque vers 1870²⁰, avant la constitution des premiers partis de masse²¹. La référence indiscutable pour les libéraux roumains surtout est l'Angleterre. « Les Anglais sont nos maîtres dans le régime constitutionnel », disait en 1866 Nicolae Ionescu dans l'Assemblée constituante²². Au milieu du XIX^e siècle, l'admiration pour le parlementarisme britannique est d'ailleurs un lieu commun dans le discours (surtout libéral) continental. Après 1866, il est clair que les parlementaires roumains réfléchissent abondamment sur leur rôle et sur le sens de la représentation.

Il y a d'abord une vision moniste sur la représentation. En expliquant l'importance de l'adoption de la constitution, les membres de la Constituante définissent un certain type de représentation en 1866. Au-delà de l'usage imprécis des mots « nation » et « peuple », les députés comprennent la représentation dans la ligne classique de Rousseau, en localisant la souveraineté au sein de la nation. Les élus ont le rôle de représenter la volonté générale, une et indivisible, de la nation, ils sont autorisés à la représenter : la volonté nationale (générale)

²⁰ Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, p. 249.

²¹ Le *Caucus* de Birmingham et le *National Liberal Federation* fondés après la *Reform Act* de 1867.

²² *Dezbaterile Adunării Constituante din anul 1866 asupra constituțiunei și legii electorale du România*, publicate din nou în edițiune oficială de [Les débats de l'Assemblée constituante de 1866 sur la constitution et la loi électorale de Roumanie, republiés en édition officielle par] Alexandru PENCOVICI, Tipografia statului, Curtea Șerban-Vodă, 1883, p. 189 (cité par la suite D.A.C.).

préexiste, les représentants ne délibèrent pas, ils ne sont que la « voix » de la nation. C'est par ses représentants élus que la nation exerce sa souveraineté. C'est ce que souligne Teodor Lateş dans son intervention dans la Constituante : « Cette Assemblée nationale, constituante, travaille aujourd'hui au nom du peuple roumain et donne cette constitution au peuple roumain, à la nation roumaine (...). Il nous faut, messieurs, bien nous imprégner de la signification de cette constitution, (...) elle ne peut procéder que de l'initiative de la souveraineté de la nation, et le chef de l'État est seulement appelé à l'accepter ou à la rejeter ; car cette Assemblée ne débat pas cette constitution au nom du prince, mais au nom du peuple roumain. »²³. Mais comme les contradictions sont partie intégrante du raisonnement des parlementaires, cette vision ne les empêche pas d'être convaincus qu'il faut rejeter la souveraineté nationale comprise comme volonté sans restrictions et sans intermédiaires du peuple. L'élargissement de la base électorale vers la foule signifierait, explique le libéral Ion Ghica repris par *Românul*, l'instauration d'un régime politique basé sur « le despotisme du nombre et la domination de l'infériorité sur l'intelligence et la raison »²⁴.

Dans un régime représentatif constitutionnel, les citoyens doivent être consultés par le plébiscite – c'est un principe avec lequel de nombreux parlementaires sont d'accord. Mais les citoyens n'ont pas la compétence de se prononcer en connaissance de cause sur les questions publiques. Les élus sont les « éclairés », pour reprendre une expression souvent utilisée. Autrement dit, la volonté générale ne se forme pas par la confrontation des opinions dans la société, mais c'est l'Assemblée qui la définit. C'est la doctrine de la souveraineté

²³ D.A.C., p. 57.

²⁴ Apud Apostol STAN, *Grupări și curente politice în România, op. cit.*, pp. 298-299.

parlementaire qui s'affirme, telle qu'elle a été définie pendant la Révolution française, plus précisément pendant les années 1789-1791²⁵. Les propos fréquents des députés sur les « éclairés » et sur le « constitutionnalisme éclairé »²⁶ visent la nature même de l'opération représentative, dans la ligne de la doctrine de la compétence développée par les libéraux (surtout Benjamin Constant) et les doctrinaires français (surtout François Guizot et Victor de Broglie) pendant la Restauration et la monarchie de Juillet. Dans leur tentative de régler les rapports du libéralisme et de la démocratie, ils affirment que le propre du gouvernement représentatif est de permettre le choix, par le vote direct et censitaire, des meilleurs²⁷. Tous les parlementaires roumains sont les défenseurs de cet élitisme de type capacitaire.

Par cela même, ils sont plus proches de la vision de Sieyès sur les compétences mises en avant par les élus pour justifier leur rôle de représentants et sur la nature de la représentation politique : l'homme politique indépendant efface sa distinction pour se faire l'interprète de l'intérêt général et il n'est pas le porte-parole d'intérêts qui le rapprochent de ses mandataires ; il ne doit pas avoir la capacité de se mettre à la place de ses électeurs pour être un bon représentant, il doit seulement organiser (et non reproduire), puisqu'il a la capacité de le faire, les opinions et les intérêts de ses mandataires²⁸. Autrement

²⁵ Cf. Lucien JAUME, « Citizen and State under the French Revolution », in Quentin SKINNER, Bo STRATH (éd.), *States and Citizens. History, Theory, Prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 132-133.

²⁶ Par exemple, Nicolae Ionescu, M.O. n° 98 du 5/17 mai 1866, p. 434.

²⁷ Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France*, Paris, Gallimard, 1992, pp. 271-286.

²⁸ Yves DELOYE, « Se présenter pour représenter. Enquête sur les professions de foi électorales de 1848 », in Michel OFFERLE (dir.), *La profession politique, XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999, pp. 239-243.

dit, la représentation nationale est l'apanage d'une classe politique dont la compétence propre justifie son autonomie par rapport à ses électeurs et au « peuple ». On doit être apte pour devenir parlementaire. C'est la représentation-mandat qui est à l'œuvre dans le parlement roumain et qui doit légitimer le pouvoir²⁹.

Aussi les parlementaires affirment-ils tous une maxime du parlementarisme de l'époque : les élections doivent sélectionner les notables, le gouvernement représentatif étant le règne des notables, de ceux qui doivent leurs élections à des facteurs non politiques (leur notoriété locale, leur personnalité, leur éducation, leurs mérites, etc.). D'où également leur grande marge d'indépendance dans l'activité parlementaire (ils votent selon leur conscience et leur jugement personnels) et par rapport à leurs électeurs, car ils se trouvent au parlement grâce au rapport de confiance qu'ils nouent avec ces derniers (ils sont leurs *trustees*). Cette relation a un caractère essentiellement personnel et non politique, le député ne doit pas son élection à ses liens avec une organisation politique ou à ses liens avec d'autres représentants³⁰.

C'est Aristide Pascal qui surprend dans ses propos le déclin du député-homme de confiance, spécifique à l'âge d'or du parlementarisme, caractérisé par son indépendance politique (tant dans son vote que dans sa manière d'élection). La pluralité des individus d'une assemblée cesse progressivement d'être

²⁹ Sur la distinction entre représentation-mandat et représentation-figuration, cf. Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, *op. cit.*, p. 13 et *passim*. La représentation nationale ne doit donc pas incarner fidèlement la diversité sociale : c'est l'autre usage de la représentation, la représentation-figuration.

³⁰ Sur la question du *trustee*, voir surtout Bernard MANIN, *op. cit.*, pp. 260-261, et Edmund BURKE, « Speech to the Electors of Bristol », 3 novembre 1774, *Works* 1:446—48.

l'aspect le plus important de la vie parlementaire et de la représentation (cette dernière intimement liée à l'idée de discussion capable de produire l'accord et le consentement³¹) pour laisser la place aux partis politiques comme structures d'encadrement et d'organisation de la vie parlementaire.

Aristide Pascal et Manolache Costache Epureanu saisissent tous les deux le fait que le gouvernement représentatif moderne a été instauré en l'absence de partis politiques organisés, la division même en partis ou en factions étant considérée comme une menace pour ce type de régime, comme on le verra par la suite. Le changement intervient progressivement lorsque l'existence des partis encadrant les suffrages des électeurs, dans le contexte de la transformation massive de la participation politique, commence à apparaître comme un élément essentiel et structurant du régime représentatif et de la démocratie. Mais comme les droits électoraux restent très limités jusqu'en 1919, l'effort de structuration déterminé par l'activité électorale est réduit au minimum. Aussi n'est-ce pas encore l'époque où l'efficacité électorale l'emporte sur la confrontation des idées.

Dans le parlement roumain des années 1860-1880, les élus questionnent leur propre rôle et leur rapport au monarque, sans que l'on puisse encore parler d'un espace politique spécialisé. Mais ils ne sont pas encore des professionnels de la politique (au sens wébérien du terme³²), puisqu'ils ne sont pas confrontés à l'organisation systématique des masses électorales, ni à la discipline partisane imposée par le parti : ils sont encore des esprits indépendants. Les influences et les mérites personnels expliquent encore le succès électoral. On notera cependant que l'on assiste au processus

³¹ *Ibid.*, pp. 235-245.

³² Voir aussi les conceptualisations de Michel OFFERLE (dir.), *La profession politique, XIX^e-XX^e siècles*, op. cit., pp. 7-35.

lent de professionnalisation de la politique tout au long du XIX^e siècle, à la lente disparition de l'emprise des boyards sur le champ politique et à l'émergence progressive de nouvelles catégories de personnels vivant non plus seulement pour, mais de l'activité politique. En tant que corps politique, les boyards avaient certes perdu leurs privilèges dans l'État au début du XIX^e siècle, mais ils ont conservé un pouvoir certain au sein des institutions politiques, sur leurs domaines et dans leurs circonscriptions jusqu'au début du XX^e siècle. Le monde des notables se combine au régime des capacités et des couches émergentes (notamment urbaines, composées surtout de publicistes et d'avocats) comme premiers pas vers la professionnalisation de la vie politique.

Il y a des preuves que les parlementaires roumains comprennent la représentation dans des termes tout à fait différents de la vision moniste : ils sont parfois prêts à admettre le partage des opinions en tendances distinctes. Suite aux élections de mars 1868, plus de la moitié de la session d'été du Sénat (mai-juin 1869) est dédiée à la vérification des mandats des sénateurs³³. Les accusations de fraude, de corruption et d'irrégularités administratives sont toutes utiles pour augmenter le nombre des sièges de « sa » majorité. Les débats sont vifs et longs, car les parlementaires dénoncent les nombreuses irrégularités, surtout du gouvernement, commises pendant les élections³⁴. Une autre question qui ralentit le déroulement du processus législatif est la réponse au message

³³ D'ailleurs, chaque échéance électorale est suivie, à l'ouverture des sessions législatives, d'âpres discussions sur la vérification des mandats.

³⁴ Il s'agit du gouvernement libéral modéré dirigé par Dimitrie Ghica (16 novembre 1868-27 janvier 1870). Le conflit avec le gouvernement et, surtout, les controverses du Sénat sur la vérification des mandats empêchent les sénateurs de discuter des projets de loi importants jusqu'à la fin de la session d'été.

du trône : les sénateurs ont de grosses difficultés à trouver une réponse commune.

Pendant ces débats si controversés à de nombreux égards, les sénateurs expriment une autre vision sur la représentation, lorsqu'ils essaient d'obtenir une majorité qui puisse leur permettre d'avancer dans les discussions et de passer au vote. Ils expriment souvent l'idée que la majorité (c'est-à-dire la majorité politique du Sénat) n'est que « l'expression libre de la volonté nationale », ayant ses propres « interprètes³⁵ ». La représentation n'est plus comprise ici comme expression de la volonté générale, mais comme résultat de la confrontation d'opinions dans l'espace public – à savoir, la représentation des opinions ou « la représentation représentative » dans la ligne de Benjamin Constant qui, en opposition avec Rousseau, refuse de considérer la nation comme une entité dans laquelle les parties composantes disparaissent³⁶. Par conséquent, une pareille représentation accepte l'existence d'une « majorité », d'une « minorité » et des couleurs politiques.

Deux années auparavant, on trouve cette perspective sur la représentation dans l'Assemblée des députés, exprimée dans les mêmes circonstances : la rédaction de la réponse au discours du trône (la séance du 10 décembre 1866). Constantin A. Rosetti et Dimitrie Brătianu, deux figures de proue des libéraux radicaux et anciens quarante-huitards, se retirent de la commission chargée de la rédaction de la réponse. C'est Rosetti qui explique leur geste : ne faisant partie d'aucune des majorités de l'Assemblée et la réponse étant « l'expression des sentiments

³⁵ *Dezbaterile Senatului României (1866-1871)*, Supliment la *Monitorul Oficial [Les débats du Sénat de Roumanie (1866-1871), Supplément du Journal Officiel]*, Bucarest, Imprimeria statului, 1869, suite à la session ordinaire 1868-1869, pp. 7-8.

³⁶ Lucien JAUME, *L'individu effacé ou le paradoxe du libéralisme français*, Paris, Fayard, 1997, pp. 63, 74.

et des besoins de la nation envers le trône », ils ne peuvent pas savoir ce que l'Assemblée entend exprimer, d'autant plus qu'ils n'ont pas été élus par la partie de la Chambre dans laquelle ils se trouvent à présent³⁷. Dimitrie Ghica et M.C. Epureanu, conservateurs modérés, ne sont pas d'accord avec les raisons invoquées par les deux démissionnaires (« qui disent ne pas représenter la majorité de l'Assemblée dans la commission »), puisque aucun parti n'a la majorité dans la Chambre et puisque « le pays entier » attend que « nous laissions de côté les pressions, les ambitions personnelles, oublions toute préoccupation de parti et travaillions sérieusement » (applaudissements)³⁸. Le libéral Nicolae Ionescu, lui, nie avec force la légitimité de la distinction entre « la majorité de l'Assemblée et la majorité du pays », car tous les sénateurs constituent, renforce-t-il, « la majorité du pays³⁹ ». On remarquera à quel point « parti » est synonyme de « faction » et reçoit une connotation négative car considéré comme étant perturbateur du consensus. C'est une des sources majeures des sentiments antipartis, comme on le verra par la suite.

Les factions comme bases du parlementarisme ?

Jusque vers le début des années 1880, la valorisation des partis politiques est une exception et par « parti » on veut dire « faction ». Les factions sont vues comme expressions de conflits personnels, d'intérêts égoïstes et non dirigés vers le bien public et elles sont considérées le signe de la concurrence stérile entre des coteries et la preuve de la perturbation profonde du social

³⁷ M.O. n° 272 du 13/25 décembre 1866, séance du 10 décembre 1866, p. 1293.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Ibid.*, pp. 1293-1294.

et de la corruption de la vie politique⁴⁰. L'ensemble de la presse de l'époque exprime cette vision sur les partis. Un fragment de *Tara*, journal de tendance conservatrice, en apporte une preuve parmi tant d'autres lorsqu'il dénonce « l'intérêt de parti » et les ingérences du gouvernement dans les élections : « Lorsque l'on donne [au peuple] des mandataires, *vechili*⁴¹, des représentants, c'est-à-dire des députés, des sénateurs, des maires, des conseillers départementaux et communaux, des gens qui ne sont pas élus par leur libre volonté, alors ce peuple, au lieu de se gouverner comme il le souhaite et comme le dicte son intérêt national, se gouverne d'après la bonne volonté des ministres et des amis ou serviteurs de ces ministres, et d'après ce que l'intérêt de parti, de clique ou de coterie dicte à ceux qui sont seulement en apparence et non en réalité les représentants ou les *vechili* de ce peuple. La foi dans les qualités et les avantages du système représentatif est ainsi anéantie et le régime libéral discrédité »⁴².

Il existe indubitablement dans le parlement roumain de l'époque une réflexion sur le phénomène partisan et sur les sens du terme « parti ». En fin de compte, A. Pascal et M.C. Epureanu disent la même chose, ils comprennent par partis avant tout des « factions ». Par cela, ils expriment le sens le plus répandu du terme, même si « faction » n'est pas un mot fréquent dans le langage politique de l'époque. Mais les propos d'A. Pascal enregistrent également le glissement sémantique

⁴⁰ C'est la vision ancienne et traditionnelle sur les partis comme factions, sans référence à une structuration régulière, voir sur ces points Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 25, et Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable, op. cit.*, pp. 227-230.

⁴¹ Mot du roumain ancien désignant l'administrateur d'une grande propriété foncière ou d'un grand domaine. Le mot signifiait également « avocat » et « mandataire, substitut, représentant ».

⁴² Le 27 janvier 1870, IV^e année, n° 2, p. 6.

qui est bel et bien à l'œuvre, de « faction » vers le parti moderne. Ce glissement illustre le changement dans le sens donné à la représentation et ouvre la voie à l'acceptation des partis comme nécessaires à la vie politique et comme éléments constitutifs légitimes du gouvernement représentatif. Et il illustre aussi le passage de la connotation négative donnée au terme à son acceptation. Aristide Pascal suit en cela le raisonnement d'Edmund Burke, dans la lecture faite de ce dernier par Giovanni Sartori. C'est Burke, explique Sartori, qui réussit à la fois à réhabiliter les partis et, d'un même trait, séparer le parti de la faction avec connotation négative, et à ouvrir la voie vers le parti moderne : Burke insiste sur le fait que les partis dépassent les factions parce qu'ils ne se basent pas seulement sur des intérêts ou sur des affections, mais aussi sur des principes communs. Il y aurait, donc, une différence de qualité entre les deux, puisque la collaboration politique n'est pas que faction, elle ne dégénère pas toujours, de par sa nature, en faction, et elle peut œuvrer pour l'intérêt national. Chez Burke, les factions sont des factions, les partis sont des partis, son argument étant non que le parti dégénère toujours en faction, mais que dans un tel cas le parti n'est pas un parti⁴³. Mais à l'époque de Burke et bel et bien jusque vers la fin du XIX^e siècle, la valorisation des partis reste une exception.

Comme le souligne à juste titre Raymond Huard, le « parti » n'est pas une idée platonicienne dont la prescience guiderait les acteurs politiques⁴⁴. Le différend entre Pascal et Epureanu a pour origine le fait qu'ils mettent l'accent sur deux éléments différents, mais tout aussi importants et légitimes, qui caractérisent la constitution des partis modernes : d'un côté, la

⁴³ Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 9.

⁴⁴ Raymond HUARD, *La naissance du parti politique en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996, p. 21.

conformité à des principes et à une doctrine, inscrits dans un programme politique, et, de l'autre, la conformité à des intérêts. Si A. Pascal met l'accent sur le rôle du programme dans la conduite d'un parti et dans son identité, le ministre met en évidence le rôle des différences d'opinion entre les parlementaires qui, justement sur la base de ces différences, se groupent selon des affinités. En utilisant le terme « parti », M.C. Epureanu fait en fait référence à un groupe ou à une faction comme mouvement d'opinion, sans référence à une structure régulière, et non à une organisation, comme semble le faire A. Pascal. Si l'on considère la typologie classique des partis politiques et de leurs origines, proposée par Maurice Duverger⁴⁵, les deux hommes politiques insistent sur deux moments qui se succèdent chronologiquement dans la constitution des partis modernes au XIX^e siècle du point de vue institutionnel : M.C. Epureanu insiste sur la première étape, celle parlementaire, lorsqu'à l'intérieur de cette institution, les élus se groupent d'une manière informelle, selon leurs affinités, alors qu'A. Pascal insiste sur l'étape immédiatement suivante, lorsque, pour des raisons électorales, les groupes formés dans le parlement, souples et non systématiques, se donnent un programme et une doctrine relativement stable et perçoivent l'importance de l'organisation politique et lorsque commence à s'organiser l'activité partisane extra-parlementaire.

Les oscillations des parlementaires entre les différentes visions sur la représentation accompagnent les différents sens du terme « parti ». Les imprécisions de leur vocabulaire et leurs hésitations illustrent le déclin très lent de l'âge d'or du parlementarisme dans l'acception donnée au terme par Bernard Manin, le parlementarisme classique d'avant la démocratie

⁴⁵ Voir l'ouvrage classique de Maurice DUVERGER, *Les partis politiques*, 9^e éd., Paris, 1976.

de partis⁴⁶, dont les traits de base seraient : le député entretient un rapport de confiance, direct et non politique avec ses électeurs, il est libre de ses votes au parlement, il vote en fonction de ses convictions personnelles telles qu'elles se forment au cours du débat parlementaire et il n'est pas tenu de mettre en œuvre la volonté du « peuple » et de l'opinion publique. Même s'il n'y a pas de rapport direct entre la volonté et l'opinion des électeurs et la volonté et l'activité de l'élu (absence de la représentation-figuration), le propre du gouvernement représentatif est de garantir aux gouvernées le droit d'exprimer librement leurs opinions politiques (en dehors du contrôle des gouvernants) – c'est la conviction de tous les parlementaires. Cette liberté de l'opinion publique (manifestée surtout par des pétitions envoyées aux chambres, par la presse et par des manifestations de rue) s'exerce par des pressions extérieures sur le parlement. Dans des moments de crise, surtout lors des débats législatifs intenses d'ordre constitutionnel ou lors des votes de défiance contre le gouvernement, les forces de l'ordre, dont souvent l'armée, sont présentes dans la cour du parlement, tandis que les bureaux des deux chambres sont continuellement assaillis par des pétitions provenant de tous les coins du pays⁴⁷.

Mais le changement se fait en douceur, presque sans la volonté des parlementaires. Ils saisissent les limites du parlementarisme basé sur des « factions », mais ils ne voient pas encore ce qu'ils pourraient mettre à leur place. Autrement dit, le vrai changement dans la nature de la représentation n'est pas à l'ordre du jour : ils ne définissent certainement pas

⁴⁶ Sur les traits du parlementarisme classique voir Bernard MANIN, *op. cit.*, pp. 259-264.

⁴⁷ Pour l'analyse détaillée voir Silvia MARTON, *La construction politique de la nation. La nation dans les débats du Parlement de la Roumanie (1866-1871)*, Iași, Institutul European, 2009.

leur rôle comme représentants des opinions de la société, mais ils se conçoivent, dans la ligne d'Edmund Burke, comme des représentants des grands intérêts « objectifs » nationaux. Ce sont eux, les députés-*trustees*, qui ont le devoir de construire les intérêts objectifs de la nation, des intérêts qui ne reflètent pas leurs opinions personnelles, celles de catégories sociales particulières ou celles de leurs électeurs. Ils restent convaincus du bien fondé de la relation de confiance à caractère essentiellement personnel et non politique qu'ils entretiennent avec leurs électeurs. Ils envisagent la construction du champ politique de haut en bas et ils défendent tous le régime électoral censitaire et capacitaire. D'autant plus que les clivages qui traversent la classe politique et les divisions qui traversent le corps politique ne coïncident pas, les campagnes électorales ne soulèvent pas des problèmes précis et ces derniers ne sont pas résolus par le résultat des élections⁴⁸. Le dialogue entre Aristide Pascal et Manolache Costache est révélateur à cet égard aussi. C'est A. Pascal qui va le plus loin, dans le sens où il souhaiterait l'existence de partis plus structurés autour de principes politiques. C'est le caractère de la réflexion politique de ses collègues qu'il critique : comme elle n'est pas suffisamment développée, les groupes politiques restent à l'état de « coteries ».

Jusque vers le début des années 1880, les partis désignent surtout des groupes d'individus actifs au sein du parlement, du gouvernement et dans la presse, et des courants d'opinion. Les affiliations politiques ne sont pas fixes et il n'est pas toujours aisé de les identifier, même si la division « gauche »-« droite » est acceptée comme principe par tous et elle renvoie approximativement au binôme « progrès » et « réaction ». Les expressions « conservateur » et « libéral » sont présentes dans

⁴⁸ Bernard MANIN, *op. cit.*, p. 262.

le vocabulaire politique à partir des années 1860⁴⁹ et les parlementaires n'hésitent pas à donner une étiquette à leur propre groupe ou à leurs adversaires. Les factions se constituent autour des grandes figures. La fidélité envers une personne est tout aussi importante, sinon même plus, que la fidélité envers une idée. Souvent les convictions fluctuent selon la position adoptée pendant le débat sur une question spécifique dans le parlement et dans la presse. Les réorientations des hommes politiques de même que des publicistes sont souvent surprenantes. Les repositionnements conjoncturels rendent encore plus difficiles les classifications politiques.

La période qui va jusqu'au début des années 1880 est caractérisée par la mobilité parlementaire et il n'existe pas encore de groupes homogènes. L'alternance au pouvoir des groupes politiques, soutenus successivement par des majorités parlementaires relativement disciplinées, date de 1871 (lorsque le gouvernement dirigé par Lascăr Catargiu obtient une majorité conservatrice puissante, ce qui lui a permis de rester au pouvoir jusqu'en 1876). La Roumanie de 1866 ne fait pas d'exception à la pratique politique courante au XIX^e siècle : les majorités sont formées selon les contingences politiques, les dynamiques parlementaires ont le rôle central dans le jeu politique et les divisions claires et cohérentes du corps politique sont absentes⁵⁰.

⁴⁹ Pour l'analyse des premières occurrences des termes « libéral » et « conservateur », voir A.D. XENOPOL, *Istoria partidelor politice în România [Histoire des partis politiques de Roumanie]*, vol. I, *Dela origini până la 1866 [Des origines à 1866]*, Bucarest, Albert Baer, 1910, pp. 547-549.

⁵⁰ Gaetano QUAGLIARIELLO, « Opportunisme et transformisme. Comparaison entre deux formules politiques à la fin du XIX^e siècle », in Jean-Marie MAYEUR, Jean-Pierre CHALINE et Alain CORBIN (dir.), *Les parlementaires de la Troisième République*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2003, p. 426.

La seule affiliation régionale claire qui existe en 1866, c'est le groupe des parlementaires de Moldavie autour de Nicolae Ionescu, professeur universitaire à Iași, leader de la Fraction libre et indépendante, appelée également « le parti des professeurs de Iași » (qui se revendique ouvertement du libéralisme, du républicanisme et du nationalisme xénophobe et antisémite). Les libéraux radicaux affichent en Valachie une cohérence doctrinale plus grande étant donné leur expérience commune de 1848. Ces anciens quarante-huitards, républicains et révolutionnaires, se regroupent autour de C.A. Rosetti et Ion C. Brătianu. En 1866 déjà, leurs efforts pour conquérir la Moldavie par les urnes remportent des résultats significatifs. Tous les hommes politiques roumains se disent libéraux (ou « nationaux ») dans le sens qu'ils se définissent tous comme défenseurs de la cause nationale et partisans de l'autonomie et de l'indépendance étatique de la nation roumaine, même si certains d'entre eux défendent des positions (notamment du point de vue social) conservatrices. Leurs attitudes cadrent avec l'attitude commune dans l'Europe du sud-est à l'époque, à savoir le missionarisme politique de l'élite, convaincue de la fonction formatrice des institutions et des lois, et la lutte pour la cause nationale selon le « principe des nationalités ».

Aucun groupe politique ne conteste sérieusement le régime. Il y a certes des parlementaires (les libéraux radicaux et les membres de la Fraction) qui défendent des idées républicaines et qui provoquent ainsi des crises politiques surtout pendant les années 1868-1871. Mais cette confrontation permet, en fait, la consolidation des mécanismes parlementaires du régime par l'affirmation de la prééminence du législatif⁵¹. La version républicaine du régime considère que le gouvernement est subordonné au législatif et à la majorité

⁵¹ Pour la démonstration complète voir Silvia MARTON, *op. cit.*, pp. 365-394.

par l'intermédiaire d'un ministère qui doit en être l'émanation et donc que le législatif est le seul capable de discerner l'intérêt général de la nation. Cette prééminence de l'Assemblée dont dépend le gouvernement et qui doit exercer sans cesse son contrôle explique également la préférence des libéraux pour les gouvernements forts et centralisés. Ils ne combattent la notion de gouvernement fort que lorsqu'il s'agit d'une autre force (en l'occurrence Charles I^{er}) appliquée contre la représentation nationale ou le pouvoir législatif⁵². Autrement dit, c'est la manière dont les libéraux radicaux et les membres de la Fraction se sont accommodés du régime représentatif censitaire, en le réduisant dans leurs arguments (et dans la pratique lorsqu'ils peuvent former le gouvernement) à la suprématie du législatif comme instance de contrôle du gouvernement et de Charles I^{er} dans tous les domaines. Aussi le législatif doit-il être un organe délibératif dans la plénitude du terme, dans lequel la liberté des débats et des opinions doit être totale. C'est la raison pour laquelle ils défendent le droit d'interpellation qu'ils conçoivent comme la clef de voûte du régime⁵³. Les libéraux radicaux et les membres de la Fraction antidynastique revendiquent la république non pas seulement parce qu'ils sont réfractaires au monarque et au principe héréditaire, mais également parce qu'ils ont une vision républicaine sur les institutions, notamment sur le rôle de l'Assemblée, de la délibération parlementaire, du gouvernement fort et de la centralisation. Ils se concilient avec la monarchie constitutionnelle justement pendant les différents épisodes de la crise antidynastique suite auxquels ils s'érigent

⁵² En cela les radicaux roumains sont très proches des républicains français de la seconde moitié du XIX^e siècle, cf. Claude NICOLET, *L'idée républicaine en France. Essai d'histoire critique*, Paris, Gallimard, 1982, p. 430.

⁵³ *Ibid.*, pp. 430-432 pour les républicains français.

en défenseurs de la Constitution, de la liberté d'expression et de la suprématie de l'Assemblée.

Les sources des sentiments antipartis

Les parlementaires roumains incluent dans leurs arguments la tension sémantique constitutive du terme « parti » dès qu'il entre dans le langage politique : le parti désigne d'un côté la division, de l'autre la participation et la collaboration à un « tout »⁵⁴. Cette tension est la matrice qui engendre les différentes attitudes contre les partis et les vagues critiques récurrentes.

Force est de constater que la variante la plus répandue d'antipartisme est celle qui dénonce les partis *qua* factions et qui les considère comme synonymes de passion, désordre et discorde, intérêts égoïstes et fragmentaires. Les partis sont mauvais car ils sont la preuve de l'absence d'harmonie et d'unité. C'est la variante d'antipartisme que Nancy L. Rosenblum désigne par l'expression « déni de la partialité ». C'est l'antipartisme d'avant l'acceptation des partis politiques modernes qui dénonce la division jugée artificielle que les partis introduisent⁵⁵, et qui voit dans les groupes politiques ou sociaux une menace pour l'intégrité et l'unité de l'ordre politique, puisque les partis sont partiels et puisque l'opposition est leur but. Les présupposés d'une telle conviction sont qu'il y aurait un bien commun identifiable et que la reconnaissance politique de la partialité et du conflit ne mène certainement pas de la fragmentation à l'unité⁵⁶. En fin de compte, cette appréhension des partis se traduit par le rejet du pluralisme

⁵⁴ Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 4.

⁵⁵ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 528.

⁵⁶ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, pp. 25-56, *denial of partiality*.

qui n'est lié qu'à des images de confusion des opinions et de querelles stériles de personnes ou d'intérêts particuliers : les partis sont les destructeurs d'une unité originelle ⁵⁷.

C'est cette nostalgie du holisme, de la concorde et du consensus qui est le plus souvent présente dans les propos des parlementaires. Il se peut que l'oscillation et les inconstances dans les visions sur la représentation soient le résultat de la logique contraignante d'une situation spécifique, lorsque l'opposition doit être mise en évidence. Mais cela ne modifie en rien la conviction générale que partagent tous les parlementaires, à savoir que, pour l'amour de l'unité nationale, la politique majoritaire et fragmentaire doit être rejetée à tout prix. L'impératif de l'unité de la nation exige que les parlementaires fassent preuve d'unité, sinon même d'unanimité, dans leurs positions politiques, à partir du moment où les partis politiques impliqueraient la fragmentation du corps de la nation et de la volonté nationale. C'est la clef pour comprendre la raison qui amène les parlementaires à sans cesse intervenir dans les débats controversés avec des encouragements pour l'unité et l'harmonie entre « les collègues » (dans les paroles de Dimitrie Ghica, « oublions toute préoccupation de parti »). C'est en ce sens qu'il faut comprendre, par exemple, la remarque quelque peu exaspérée, mais conciliatrice, de Mihail Kogălniceanu, libéral modéré et ancien quarante-huitard, dans la séance de janvier 1867, lorsque les députés ont des difficultés à voter le budget, en faisant des remarques sur le régime antérieur de Al.I. Cuza. Du moment où le passé est passé, c'est la stabilité qui doit être la priorité de tous les députés, dit Kogălniceanu, tout en reprenant l'argument stratégique de la stabilité, si fréquent à

⁵⁷ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 528.

cette époque parmi les parlementaires : discourir des vainqueurs et des vaincus ne fera pas la paix entre les partis, dit-il ; « faire la paix entre les partis, c'est apaiser le pays, c'est la stabilité », puisque « le pays et les électeurs nous ont donné la mission de résoudre les affaires du pays », c'est-à-dire consolider le régime de Charles I^{er}⁵⁸.

Comme il y a un seul intérêt général (lire « national »), la fragmentation en partis et les divisions entre les groupes sont inutiles et illégitimes. Bien plus, cet intérêt s'auto-dévoile selon les parlementaires, il est comme évident par soi-même. La particularité nuit car elle implique une vision plurielle sur l'intérêt national, ce qui est impossible. Dans cette logique, gouverner par les partis revient à gouverner par les factions. Cette attitude illustre en outre une aversion envers la politique comprise comme synonyme de conflit. Il faut noter la contradiction opérative qui préside aux propos des parlementaires : tous critiquent les factions et tous sont conscients d'appartenir à une faction, sauf que la « leur » est toujours la « bonne » faction.

La nostalgie du holisme (comme déni de la partialité, pour reprendre l'expression de Nancy L. Rosenblum) est également visible dans la méfiance des parlementaires par rapport à tout ce qui est susceptible de perturber l'unité de l'État et l'homogénéité du peuple-ethnie roumain. C'est une expression de la tentation illibérale, liée à l'absolutisation non tant de la souveraineté du peuple dans la ligne de Rousseau (l'exception française, selon Pierre Rosanvallon⁵⁹), mais du peuple-ethnie Un. Par analogie, on note la même difficulté – pour des raisons

⁵⁸ M.O. n° 11 du 14/26 janvier 1867, séance du 10 janvier 1867, p. 50.

⁵⁹ Se reporter surtout à Pierre ROSANVALLON, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours*, Paris, Seuil, 2004.

différentes – de reconnaître le peuple sous un autre mode que celui de l’homogénéité de la nation roumaine. Elle traduit la méfiance générale envers toute forme de fragmentation du corps du peuple-ethnie, les partis *qua* factions étant ici les accusés premiers – car suspectés de dénaturer l’harmonie et l’unité du peuple-ethnie roumain. Au nom de l’homogénéité de la nation, les hommes politiques ont des difficultés à penser le pluralisme politique et social. Dans le pays des Roumains, la règle est la roumanité de naissance, tandis que le protectionnisme ethnique est complètement justifié et les étrangers sont très mal vus⁶⁰.

Comme la nostalgie holiste voit les partis comme parts *contre* le tout plutôt que faisant partie du tout⁶¹, sa seconde variante refuse de lier d’une manière logique l’acceptation du pluralisme politique ou social aux partis politiques : les partis sont acceptés comme partiels, mais ils sont accusés de conduire fatalement à la division. Autrement dit, les partis comme fragments du tout sont agréés, mais les partis comme des instruments ou des organisations pour pratiquer la vie partisane ne le sont pas, car ils continuent d’être perçus comme perturbateurs de l’harmonie et créateurs de désordre, c’est-à-dire comme des « factions »⁶².

Ainsi se fait-il que tant que les divergences sont appréhendées comme des menaces pour l’unité de la nation et de l’État, la reconnaissance des partis reste très difficile. C’est ce type de division qui est tant critiquée par les hommes politiques : division entre les factions, pire, entre les coteries, avec leurs intérêts particuliers au détriment de l’intérêt national ; division entre les

⁶⁰ Je renvoie à mon analyse Silvia MARTON, *op. cit.*

⁶¹ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, p. 12.

⁶² C’est la seconde variante du holisme d’après Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, pp. 60-89.

« Roumains » et les ennemis du peuple-ethnie roumain (les Juifs surtout) ; division entre les « patriotes » et les amis des puissances étrangères. Quand le patriotisme et les patriotes sont les valeurs suprêmes et quand on attend que la société s'unifie ou se réunifie, il est difficile sinon impossible de concevoir d'une manière positive les partis et leur rôle : la division partisane est la preuve de la division même de la société et du pays⁶³.

Une autre preuve de cet antipartisme est la nostalgie d'un « grand parti national » capable d'en finir avec tous les partis et avec toutes les factions. C'est l'utopie de l'unité et de l'harmonie tant souhaitée par les parlementaires roumains. Dans ce type d'argument – présent le plus clairement chez Bolingbroke – gouverner par un parti mène toujours à gouverner par faction et les partis sont le résultat des passions et des intérêts, non de la raison et de l'équité⁶⁴.

La nostalgie de ce « parti non-parti » selon l'expression de Sartori est présente dans l'ouvrage de l'historien A.D. Xenopol *Histoire des partis politiques en Roumanie*⁶⁵, source d'inspiration qui fait autorité depuis sa publication. L'historien considère que le grand « parti national » – c'est-à-dire les défenseurs de la cause nationale et de la libération de sous l'occupation étrangère – a été à l'origine de la vie partisane roumaine. Ce grand parti

⁶³ En France pendant la Révolution et pendant la première moitié du XIX^e siècle, c'est cette vision qui est appliquée aux partis politiques, issue de la vision moniste du politique, voir notamment Pierre ROSANVALLON, *Le peuple introuvable*, *op. cit.*, p. 230.

⁶⁴ Giovanni SARTORI, *op. cit.*, p. 7, « non-party party, i.e., a party that is to end all parties ».

⁶⁵ *Istoria partidelor politice în România [Histoire des partis politiques de Roumanie]*, vol. I, *Dela origini până la 1866 [Des origines à 1866]*, Bucarest, Albert Baer, 1910. Alexandru D. Xenopol (1847-1920), historien, philosophe de l'histoire et économiste. A partir de 1910, ses convictions antisémites le rapprochent du mouvement d'extrême-droite.

national s'est divisé par la suite pour des raisons de classe : le groupe libéral (ou « l'esprit libéral ») s'est coagulé pendant la révolution de 1848 et il est devenu le défenseur et de la liberté et de la nationalité, tandis que le groupe conservateur « a reculé sur la voix nationale afin de défendre sa position privilégiée ». Étant donné que les deux mouvements étaient constitués, d'après Xenopol, de l'intérieur des grands boyards, leur base sociale étant similaire, « chaque fois que ces intérêts [nationaux] ne seront pas en contradiction avec les intérêts de classe, nous retrouverons le parti national réuni, luttant pour la conciliation du peuple [*neam*] » ; le parti national cherchera à protéger sa situation privilégiée « seulement lorsque l'élan national menacera cette situation⁶⁶ ».

Derrière la logique majoritaire et la reconnaissance du fait que dans le parlement il existe quand même une majorité, il y a le présupposé que la cohésion du tout l'emporte sur les éventuelles demandes de la minorité⁶⁷, comme s'il y avait une supériorité morale, une ascendance même, de l'unité et de la représentation majoritaire *qua* expressions de l'unité et du tout. C'est cette logique qui est à l'œuvre lorsque les députés nient la légitimité de la distinction entre « la majorité de l'Assemblée et la majorité du pays », comme on l'a vu, puisque tous les sénateurs constitueraient « la majorité du pays ».

Les différences partisans, les conflits majorité-minorité et les différends d'ordre constitutionnel ne sont pas nationaux. Les élus roumains ne cessent de répéter, dans les circonstances

⁶⁶ A.D. XENOPOL, *Istoria partidelor politice în România*, *op. cit.*, et *Originile partidului național în România* [Les origines du parti national en Roumanie], extraits des *Analele Academiei Române*, seria II, tome XXVIII, *Memoriile secțiunii istorice*, Bucarest, Institutul de Arte Grafice « Carol Göbl », 1906, pp. 18-19.

⁶⁷ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, pp. 51-53. « *Shadow holism* » d'après l'expression de ROSENBLUM.

les plus variées, que les problèmes vraiment importants sont les problèmes nationaux, ceux qui impliquent l'intérêt national et dont la solution ne peut être qu'unanime. La nation exige que les différences entre les « factions » et les conflits soient mis en sourdine. Les parlementaires éprouvent de grosses difficultés à accepter qu'une question nationale puisse avoir des solutions différentes. Par conséquent, l'intérêt national ne tient pas de la politique vue comme synonyme de conflits, disent-ils, mais il exige l'unanimité.

C'est d'ici que découle la conviction des parlementaires qu'il existe une identité parfaite entre l'intérêt national et l'intérêt public. Le seul intérêt général légitime est l'intérêt national et tout ce qui est utile à l'État-nation. Ils justifient leur conviction par l'argument que l'union étatique doit être maintenue et consolidée. Le maintien à tout prix de l'unité nationale est tout aussi prioritaire. Ces priorités ont la grande vertu de reléguer au second plan (voire même de déconsidérer) tout argument ou réalité qui pourraient faire périr l'unité. C'est la conviction de tous les parlementaires que l'attitude à l'égard de la consolidation de l'union étatique donne la mesure du vrai Roumain : celui-ci ne peut être que patriote ; il poursuit l'intérêt national (c'est-à-dire général), le seul légitime par comparaison aux intérêts de groupe ou des « factions » ; il fait abstraction de sa propre personne pour la patrie.

Au terme de cette analyse sur les variantes de l'antipartisme, il résulte que la seule forme de légitimation du pluralisme est le pluralisme constitutionnel qui implique une vision fonctionnelle sur le « bipartisme »⁶⁸, c'est-à-dire sur les deux « factions » dominantes, les libéraux et les conservateurs. La légitimation du pluralisme sociologique ou idéologique n'est

⁶⁸ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 526.

pas à l'ordre du jour pour les hommes politiques roumains. Il n'est donc pas du tout étonnant que la vision moniste sur la représentation soit prépondérante dans le parlement de l'époque et que la représentation-mandat soit celle qui légitime le pouvoir. Bien plus, la nature de l'opération représentative, le fonctionnement du régime et la signification du vote qui seront examinées plus en détail dans les sections suivantes, illustrent le refus des parlementaires d'approfondir la « représentation représentative » – en un mot, leur refus d'aller au-delà de la vision constructive sur la représentation.

Le vote « des plus intelligents » pour désigner des représentants capables

La nature de l'opération représentative est illustrée par la loi électorale de 1866 et les articles de la Constitution de 1866 à ce sujet, et par les débats qui ont accompagné leur rédaction dans la Constituante. Les révisions successives de cette législation et l'élargissement de l'électorat (en 1884 et en 1913) n'ont rien changé au niveau des arguments des hommes politiques pour maintenir le régime électoral établi en 1866, ni au niveau de la philosophie électorale d'ensemble.

La loi électorale de 1866 prévoit l'existence de quatre collèges pour l'élection des députés. Les deux premiers collèges sont formés par ceux qui ont un revenu foncier substantiel. Le troisième collège est le collège des villes : il comprend les commerçants et les industriels, à l'intérieur de ce collège étant exemptés de cens toutes les professions libérales, les officiers à la retraite, les professeurs et les retraités de l'État. Ces trois collèges votent par vote direct⁶⁹. Le quatrième collège est

⁶⁹ Les deux premiers collèges élisent un député chacun dans les trente-trois départements et le troisième, un nombre établi de députés pour chaque ville (par exemple, Bucarest six, Iași quatre, etc.).

composé de tous ceux qui payent un impôt à l'État et qui n'appartiennent à aucune des catégories acceptées pour les trois premiers collèges⁷⁰. Pour l'élection des sénateurs, le corps électoral est divisé en deux collèges. Le premier collège comprend tous les propriétaires de fonds ruraux du département avec un revenu foncier d'au moins 300 monnaies or. Le second collège est composé de tous les propriétaires d'immeubles urbains avec un revenu au-dessus de 300 monnaies or. Les universités de Bucarest et de Iași envoient, chacune, un membre dans le Sénat, élu par les professeurs de l'université respective, tandis que l'héritier du trône à l'âge de dix-huit ans, les métropolitains et les évêques diocésains sont des membres de droit.

La loi électorale mélange la vision sur les corps spécifique à l'Ancien régime et les capacités modernes. Mais les

⁷⁰ Dans ce quatrième collège, 50 électeurs inscrits désignent un délégué et les délégués réunis dans le chef-lieu du département élisent un député.

En 1883, le corps électoral pour l'élection des sénateurs est de 6 879 électeurs directs ; 23 584 électeurs appartenant aux trois premiers collèges élisent 118 députés, tandis que dans le quatrième collège 12 657 délégués ayant le droit de vote représentent 626 906 électeurs n'ayant pas le droit de voter directement, et ils élisent 30 députés (Keith HITCHINS, *România. 1866-1947 [La Roumanie. 1866-1947]*, trad. roum. par George G. Potra et Delia Răzdolescu, Bucarest, Humanitas, 1996 (éd. originale 1994), p. 37. Suite à l'extension du corps électoral par la nouvelle loi électorale de 1884, aux élections de 1888 pour la Chambre il y a 59 677 électeurs dans les trois collèges pour l'élection des députés (le corps électoral est désormais divisé en trois collèges, le premier collège réunissant les anciens premier et deuxième collèges), et en 1913, 93 622 électeurs ; en 1905, les deux collèges qui élisent les sénateurs comptent 24 571 électeurs (*Ibid.*, pp. 110-111). La population des Principautés est de 3 969 675 habitants en 1861 et elle augmente à 5 956 690 habitants jusqu'en 1899. En 1859, 85% de la population vit en milieu rural, tandis qu'en 1912, ce chiffre est de 82% (*Ibid.*, pp. 175-176).

constituants ne vont pas jusqu'à admettre l'égalité politique des individus-électeurs, puisqu'ils sont convaincus du bien-fondé du système électoral à plusieurs degrés (vote direct et indirect par collèges selon le revenu). Comme les doctrinaires français de la monarchie de Juillet, le maximum que les députés libéraux roumains proposent, c'est de démocratiser un élitisme de type capacitaire⁷¹. Les constituants voient dans le critère capacitaire le correctif nécessaire pour l'élection directe.

Aux yeux de tous les membres de la Constituante, les quatre collèges électoraux (deux avec un cens de revenu, deux avec un cens d'impôt) pour l'élection des députés représentent le vote universel. Ils font la distinction entre « le suffrage universel mitigé » et « le suffrage universel absolu », pour reprendre les expressions de N. Blaremborg⁷². Autrement dit, dans leur acception, le vote universel « mitigé » (et non pas « absolu » ou dans un collège unique) a pour mission de traduire une représentation aussi adéquate que possible des intérêts qui composent le corps social. C'est le sens qu'ils donnent à la « démocratie », comme représentation de tous les intérêts, et qui s'oppose à leurs yeux au monde des privilèges d'Ancien régime. Des fragments précis de la société ainsi représentée se trouvent, en miniature, dans chacun des collèges. Aristide Pascal le dit très clairement : « L'acceptation du vote universel, sans séparer en plusieurs collèges les votants qui ont un degré de culture différent et des intérêts divers, c'est la paralysie ou l'annihilation du vote des classes intelligentes et cultivées, qui sont partout beaucoup moins nombreuses que la classe dans laquelle l'éducation n'a pas pu être si attentive et les lumières n'ont pas pu se répandre. L'expérience a prouvé que le vote universel, sans la division des électeurs en plusieurs collèges,

⁷¹ Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 302.

⁷² D.A.C., pp. 216-217.

n'a pas eu d'autre effet, tant chez nous que dans les pays plus avancés dans la culture intellectuelle que le nôtre, que celui de noyer totalement la voix des classes plus éclairées par le vote d'une foule, qui, par l'insuffisance des lumières, par le manque de connaissances des affaires publiques et par sa simple naïveté, a toujours servi soit les tendances despotiques d'un homme, soit les ambitions nuisibles de la démagogie la plus licencieuse. »⁷³. Ion Strat défend une idée chère surtout aux députés libéraux (et à Edmund Burke), ces derniers étant si attachés « au système représentatif sous la forme la plus démocratique possible », selon laquelle « la représentation nationale doit exprimer les intérêts du pays », c'est-à-dire qu'elle doit être comme « une carte géographique qui représente tout ce qu'il y a de plus significatif dans un pays, de la même manière la représentation nationale doit représenter tous les grands intérêts d'un pays⁷⁴ ».

Par conséquent, le suffrage « universel » n'est pas un droit politique de l'individu-citoyen. Au contraire, il est l'expression de la représentation des intérêts et de la qualité des électeurs, dans un schéma intellectuel qui mélange représentation traditionnelle des corps et des territoires, et représentation des capacités modernes, en frôlant les physocrates français et le socialisme associationniste des républicains français. La capacité est à la fois indice de la propriété et de l'instruction (ou de l'intelligence). Mais devant cette difficulté de préciser les critères d'évaluation de la capacité, les députés ne questionnent même pas sa légitimité, qui reste sans réponse explicite. Les constituants conçoivent le citoyen capacitaire comme une puissance autoproclamée⁷⁵, c'est une évidence

⁷³ D.A.C., pp. 29-30.

⁷⁴ D.A.C., p. 223.

⁷⁵ Pierre ROSANVALLON, *Le sacre du citoyen*, op. cit., p. 318.

pour eux. Ils semblent dire que, sans aucun doute, le niveau bas d'instruction de la société roumaine ne lui permet pas encore d'accéder à l'âge de l'individu-citoyen et de l'égalité politique des individus, et que « les classes plus éclairées » doivent encore œuvrer à son élévation et canaliser la volonté populaire ignorante.

Le vote-fonction l'emporte sur le vote-droit. Le vote-droit est la conséquence logique de la théorie de la souveraineté populaire défendue par Rousseau : le citoyen étant le détenteur d'une parcelle de souveraineté, le vote ne peut être exercé que personnellement. En prônant le vote censitaire de « l'intelligence », les parlementaires entendent le vote non pas comme un droit inaliénable, mais comme une fonction. L'électeur-fonction a pour mission de désigner des représentants capables. C'est ainsi qu'on peut également expliquer l'exemption de cens accordé aux lettrés, aux professions libérales et aux professeurs du troisième collège des villes. En imposant le vote censitaire capacitaire et en considérant le vote comme une fonction, les constituants admettent que le peuple est ignorant et incompetent pour se prononcer sur les affaires politiques. *Românul*, le journal des libéraux radicaux et des anciens quarante-huitards, ne cesse pas de parler « des plus intelligents et des plus honnêtes » qu'une bonne constitution se doit de « mettre en lumière » légitimement, car « il s'agit d'une récompense donnée à la vertu⁷⁶ ». La réduction du nombre des électeurs, le vote « des plus intelligents » et l'instauration du suffrage à deux degrés (dans le quatrième collège pour l'élection des députés) sont perçus comme les conditions de la mise en place d'un authentique gouvernement représentatif. Les paroles du

⁷⁶ *Românul* du 31 mars 1866, p. 138. De plus, l'exergue du journal est « Instruits-toi et tu existeras » (*Luminează-te și vei fi*).

conservateur modéré Constantin Brăiloiu prononcées en 1859 lors des débats sur la loi électorale synthétisent les convictions des parlementaires de 1866 : « La vraie représentation nationale ne réside pas dans le nombre, mais dans les qualités des électeurs et des élus⁷⁷. »

La volonté exécutive vs la volonté des « factions »

La Constitution de 1866 est dans son essence un document libéral. Elle reconnaît en détail les droits et les libertés fondamentales des individus, limite les prérogatives du prince aux prérogatives d'un monarque constitutionnel (le gouvernement par décret, la pratique habituelle des dernières années du régime de Cuza, est ainsi rendue impossible), crée les conditions pour l'élection d'un gouvernement représentatif, prévoit la responsabilité des ministres pour leurs actions et renforce la séparation des pouvoirs. La Constitution institue un régime parlementaire bicaméral dans lequel le législatif participe presque sur un pied d'égalité avec le prince à l'élaboration des lois, interpelle les membres du gouvernement et initie des investigations parlementaires.

En prenant comme référence l'analyse de Klaus von Beyme sur la cristallisation des régimes parlementaires au XIX^e siècle⁷⁸, le régime roumain est une monarchie constitutionnelle dans laquelle le parlement joue un rôle majeur : le parlement reconnaît par son vote le monarque (en mai 1866) ; le parlement est l'expression de la souveraineté nationale ; la

⁷⁷ Apud Anastasie LORDACHE, *Originile și constituirea Partidului Conservator din România [Les origines et la constitution du Parti Conservateur de Roumanie]*, Bucarest, Paideia, 1999, p. 210.

⁷⁸ Klaus VON BEYME, *Parliamentary Democracy. Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789-1999*, Houdmills, Macmillan, 2000, pp. 4-11, 16-37, 149-197.

cabinet est solidaire et, en général (même si avec de nombreuses exceptions), il est l'expression de la majorité parlementaire ; le premier ministre est le chef du cabinet ; le parlement et le gouvernement ont l'initiative législative ; le parlement est autonome ; l'Assemblée des députés approuve le budget proposé par l'exécutif ; le président du Conseil a un rôle dans la nomination et la révocation des ministres ; le mandat de député ou de sénateur est compatible avec la fonction de ministre ; les motions de défiance contre le gouvernement mènent le plus souvent à sa chute. Les députés tiennent beaucoup au respect de la prérogative de l'Assemblée de contrôler le gouvernement dans tous les domaines et de le rendre responsable. Les interpellations sont fort nombreuses, même si souvent elles ne sont que de simples modalités de harcèlement du gouvernement. Les députés tiennent également à approuver et à contrôler le budget et les ressources financières de l'État. Le refus d'approuver le budget représente l'un des instruments les plus puissants d'affirmation de l'Assemblée. « Le pouvoir appartiendra toujours à celui qui peut refuser le budget », avertit N. Blaremborg dans la Constituante⁷⁹.

Le régime roumain n'est toutefois pas un régime parlementaire pur, selon la typologie de von Beyme, car la pratique politique a fait que le régime parlementaire soit caractérisé par la prépondérance de l'exécutif sur le législatif : le prince a l'initiative législative, un droit de veto puissant, le pouvoir de dissoudre les chambres, sans la consultation du président du Conseil des ministres, et de provoquer la démission du gouvernement. L'élément qui pervertit le plus le régime parlementaire est l'ingérence du gouvernement dans le déroulement des élections. Disposant du droit constitutionnel de nommer et de révoquer ses ministres et de

⁷⁹ D.A.C., pp. 273-274.

dissoudre à tout moment les deux assemblées soit simultanément, soit séparément, le prince joue un rôle très important. La règle classique du régime parlementaire est souvent enfreinte, la majorité parlementaire étant l'expression de la volonté du gouvernement selon le mécanisme suivant : le prince provoque la démission du gouvernement ; il forme un nouveau gouvernement et dissout ensuite le parlement ; lors des élections qui suivent (le ministre de l'Intérieur est responsable de leur organisation), par différents moyens (dont surtout les pressions électorales) le nouveau gouvernement s'assure la majorité dans le parlement. Il est tout aussi vrai que, à partir du moment où les élections assurent constamment la majorité absolue des sièges du parlement aux groupes politiques qui se trouvent au pouvoir, la responsabilité politique du gouvernement devant les chambres a progressivement perdu de son importance⁸⁰.

Dès les premières années de son règne, Charles I^{er} adopte un comportement similaire au couple formé par Louis-Philippe et Guizot dans les années 1840-1848 sous la monarchie de Juillet : soumission des chambres à la volonté conjointe du roi et du cabinet favorisée par le vote censitaire et la dimension réduite de l'électorat et par l'immixtion du gouvernement dans le processus électoral (surtout par les pressions des préfets, de véritables agents électoraux des candidats favorables au gouvernement en fonction) ; dans le gouvernement, placé sous la présidence d'une personnalité faible mais capable de satisfaire toutes les orientations politiques, le monarque confie les portefeuilles importants aux hommes politiques les plus

⁸⁰ Keith HITCHINS, *op. cit.*, p. 38 ; Ioan STANOMIR, *Libertate, lege și drept. O istorie a constituționalismului românesc [Liberté, loi et droit. Une histoire du constitutionnalisme roumain]*, Iași, Polirom, 2005, pp. 66-78.

connus à l'époque – et comme un gouvernement pareil ne peut pas s'harmoniser et travailler, il intervient de nouveau pour renvoyer le gouvernement et former aussitôt un autre, ce qui conduit à l'instabilité gouvernementale⁸¹. Si pendant les premières années de son règne, Charles I^{er} choisit cette tactique car il lui faut s'imposer dans un pays étranger qu'il connaît à peine, par la suite il utilise ces manœuvres avec l'accord et le soutien des leaders des factions⁸². A la manière

⁸¹ De la vaste littérature dédiée au régime orléaniste, voir surtout René REMOND, *Les droites en France*, Paris, Aubier, 1982, pp. 84-98 ; Louis GIRARD, *Les libéraux français. 1814-1875*, Paris, Aubier, 1985, pp. 126-139 et pp. 152-159 ; Lucien JAUME, *L'individu effacé, op. cit.*, pp. 119-169 et surtout pp. 351-379 ; Pierre ROSANVALLON, *La monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, Paris, Fayard, 1994, pp. 93-181.

⁸² Les gouvernements successifs Constantin A. Kretzulescu (du 1^{er} mars au 4 août 1867), Ștefan Golescu (du 17 août 1867 au 29 avril 1868), Nicolae Golescu (du 1^{er} mai au 16 novembre 1868) et Dimitrie Ghica (du 16 novembre 1868 au 27 janvier 1870) sont des exemples de ministères encouragés par le prince : la présidence est détenue par des personnalités consensuelles, mais qui n'arrivent pas à s'imposer au sein des membres du gouvernement et surtout auprès des « vedettes », Ion C. Brătianu, ministre de l'Intérieur dans les trois premiers gouvernements, et Mihail Kogălniceanu, ministre de l'Intérieur, dans le dernier. Le cabinet Constantin A. Kretzulescu donne sa démission après la démission de Ion C. Brătianu ; les deux ministères Golescu tombent à la suite de la démission de leurs présidents, dans le contexte des pressions des puissances garantes sur Charles pour la mauvaise gestion de « la question juive » ; le ministère D. Ghica se retire après une motion de censure, le gouvernement successeur, présidé par Al.G. Golescu (du 2 février au 30 mars 1870) étant un gouvernement entièrement issu de la volonté du prince. Cf. Ion MAMINA, Ion BULEI, *Guverne și guvernanți (1866-1916) [Gouvernements et gouvernants (1866-1916)]*, Bucarest, Silex, 1994, pp. 18-29 ; Ion MAMINA, *Monarhia constituțională în România. Enciclopedie politică. 1866-1938 [La monarchie constitutionnelle en Roumanie. Encyclopédie politique. 1866-1938]*, Bucarest, Ed. Enciclopedică, 2000, pp. 299-301.

de Louis-Philippe, en exploitant les rivalités entre les factions, Charles I^{er} finit par s'imposer lui-même comme le seul capable de gérer les affaires de l'État. Les conditions dans lesquelles il choisit de renvoyer certains ministres et la sélection des membres du nouveau cabinet ensemble avec le leader du gouvernement qu'il a lui-même désigné, effectuée sans prise en considération du vœu de la majorité parlementaire et de ses chefs, caractérisent les années 1869-1871 de son règne. Cette pratique du souverain indigna surtout les radicaux dans leur opposition antidynastique.

Force est de constater cependant, en suivant l'analyse de Mattei Dogan sur le personnel politique de la Troisième République française⁸³, que l'instabilité gouvernementale est de surface. Sans disposer d'une analyse quantitative précise, on peut toutefois affirmer que la grande partie des parlementaires roumains s'assurent la réélection. Au sein de cette élite qui ne cesse de se réélire, se pérennise une « super-élite », pour reprendre l'expression de M. Dogan, qui assure d'une manière continue ou alternée des fonctions gouvernementales. L'instabilité des cabinets est ainsi compensée par la permanence d'un nombre de personnalités ministérielles d'envergure.

D'une manière similaire à la monarchie de Juillet, un des grands problèmes constitutionnels des années 1866-1880 est de savoir comment le prince peut gouverner selon ses vues propres tout en laissant ses ministres se soumettre, comme le demandent les règles du parlementarisme, à la volonté du législatif. Charles est lui aussi accusé à plusieurs reprises, surtout par ses adversaires des années 1869-1871, les libéraux radicaux

⁸³ Mattei DOGAN, « Longévité des carrières politiques. Une biographie collective », in Jean-Marie MAYEUR, Jean-Pierre CHALINE et Alain CORBIN (dir.), *op. cit.*, pp. 295-321.

et les républicains, de cacher des velléités autoritaires. Et c'est dans ce contexte qu'ils s'efforcent d'exprimer leur républicanisme institutionnel et entendent imposer la prééminence de l'Assemblée. Néanmoins, la formule relancée par Thiers dans les années 1830, « Le roi règne et ne gouverne pas », une ébauche de théorie sur le rôle d'un monarque constitutionnel⁸⁴, n'est exprimée par personne dans le parlement roumain de la période. Autrement dit, la réflexion cohérente sur le rôle d'arbitre du prince en cas de crise, n'entrant jamais dans la lutte parlementaire par l'expression d'opinions particulières, est absente. Les parlementaires se font les champions de la prérogative parlementaire, mais restent peu loquaces sur les formes du pouvoir royal et se contentent de formules finalement vagues. Au mieux, les manœuvres personnelles du souverain indignent les radicaux – seulement lorsqu'elles ne sont pas en leur faveur. Au pire, les leaders des factions n'arrêtent pas de chercher les faveurs du prince, surtout à la veille d'une dissolution.

Ce qui est certain, c'est qu'il n'y a pas une véritable théorie constitutionnelle à l'œuvre dans le parlement (et c'est ce qui explique également les difficultés à nommer le régime). A défaut, les élus reprennent souvent la vieille théorie du gouvernement mixte ou représentatif (composé de monarchie, de démocratie et d'aristocratie), tributaire de la classification des régimes selon le nombre des détenteurs du pouvoir et définie par la division des pouvoirs en trois branches. Ou bien ils définissent le régime qu'ils ont introduit comme un régime de liberté (c'est-à-dire opposé au despotisme et à l'arbitraire) et comme un régime constitutionnel (c'est-à-dire un régime qui fonctionne conformément à la constitution et aux lois).

⁸⁴ Pour cette formule de Thiers, se reporter à Pierre ROSANVALLON, *La monarchie impossible*, op. cit., pp. 156-158.

Au-delà de la dimension tactique et polémique des affrontements sur les institutions, ni le principe du gouvernement représentatif, ni l'inégalité des droits politiques ne sont mis en question par les élus.

A défaut d'être capables de produire une définition théorique et juridique du régime, les parlementaires roumains font ce qu'ont fait avant eux les libéraux français de la monarchie de Juillet : ils le considèrent comme l'aboutissement inéluctable de l'histoire⁸⁵. Charles I^{er} est placé dans la continuité de la construction politique et institutionnelle autochtone et, dans cette logique historiciste, il est vu comme l'aboutissement d'une longue série d'efforts de la nation roumaine pour une meilleure organisation sociale et politique et pour la stabilité étatique tant recherchée. La légitimation du régime est d'abord d'ordre historique. Et en second lieu, la légitimation du régime vient de l'extérieur, l'introduction de la monarchie constitutionnelle étant vue par les parlementaires comme un moyen de garder la protection étrangère et la bonne volonté des puissances garantes pour l'obtention de l'indépendance de l'État aussi rapide que possible. Ce n'est pas à partir d'une réflexion sur l'accomplissement de la liberté que la monarchie constitutionnelle est défendue (même par les parlementaires républicains de conviction), mais à partir de l'unité de l'État, de la stabilité étatique interne et internationale et, éventuellement, du respect de la Constitution en vigueur. Aussi les institutions que les parlementaires créent et pour lesquelles ils légifèrent sont-elles envisagées seulement comme des instruments de gestion de l'unité étatique et de

⁸⁵ Sur la compréhension de la monarchie de Juillet comme l'aboutissement inéluctable de l'histoire de France, se reporter à *ibid.*, pp. 161-166. Dans ce paragraphe, j'interprète l'absence d'une théorie constitutionnelle et juridique dans les propos des parlementaires roumains en suivant le raisonnement de P. ROSANVALLON.

« l'intérêt national », et non de la liberté au sens moderne (les institutions comme garanties de la liberté). Dans ce contexte, il est très difficile que le pluralisme des partis puisse apparaître comme une condition de la liberté ou comme une garantie de la protection des droits⁸⁶.

Le vote comme instrument de désignation et non de représentation

Dans le processus de légitimation et de consolidation du système politique libéral démarré en 1866, il n'y a pas encore de critique explicite et systématique du personnel parlementaire. En revanche, la critique des pratiques électorales est présente dès l'introduction des premières procédures électorales modernes, pour devenir une constante du régime de la monarchie libérale. Les témoignages abondent à tel point que l'on peut affirmer que la corruption électorale est l'un des lieux communs les plus répandus de la presse de l'époque, toutes orientations politiques confondues. L'action des agents électoraux de l'administration, notamment les préfets, est souvent citée pour des tentatives ou des faits de corruption. Les propos de *Dreptatea*, journal démocrate et républicain, illustrent de manière significative ces critiques, avançant des arguments qui se retrouvent sous des formes similaires dans la plupart des polémiques des quotidiens de gauche comme de droite : « Avec des assemblées qui sont le résultat de la pression et de l'ingérence, les ministres sont toujours les créatures d'une volonté arbitraire. De toutes les modalités de gouverner, le gouvernement personnel caché derrière un régime constitutionnel falsifié et qui n'existe que par son nom est le plus dangereux et le plus corrupteur pour

⁸⁶ Pierre ROSANVALLON, « Partis. Partis et factions », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS (dir.), *op. cit.*, p. 525.

un peuple. (...) La représentation sincère et véridique du peuple sera possible seulement si elle est le résultat de l'indépendance totale du corps électoral. Mais comment la liberté et l'indépendance administrative dans les élections peuvent-elles exister tant que l'esprit public éclairé ne se manifesterait pas avec énergie contre les usurpateurs et tant que les tribunaux et les autorités communales, ces facteurs si importants, institués par la loi, pour veiller à la formation des listes, au déroulement des opérations électorales et au jugement des contestations et des délits commis pendant les élections, sont eux-mêmes dépendants de l'administration ? »⁸⁷

Une autre preuve, parmi tant d'autres, sur les fraudes électorales est l'intervention ironique de Ion Heliade-Rădulescu⁸⁸ dans la séance du 13 mai 1866, au moment où dans la Constituante revient le débat sur le vote de confirmation de Charles I^{er}. Heliade-Rădulescu affirme qu'il a voté au plébiscite d'avril⁸⁹ « avec la police à mes côtés » (on entend des protestations dans la salle, « ce n'est pas vrai »). Il explique les circonstances, même si le vote a déjà été donné : le préfet de la police, Gheorghe Mihail Ghica, lui aurait conseillé (durant une visite de cet « ami », comme il appelle ironiquement le préfet) de « souscrire » au plébiscite « pour qu'il n'y ait pas de division (...) ». Est-ce que ceci était une persécution ? Je ne le sais pas,

⁸⁷ *Dreptatea. Foaiă intereselor poporului*, anul IV, n° 244, 2 octobre 1870, pp. 2-4, article-profession de foi non signé avec comme titre « Ce que nous pensons » (« *Ce credem noi* »).

⁸⁸ Ancien quarante-huitard, conséquent dans ses convictions radicalement démocrates, adversaire de la dynastie étrangère des Hohenzollern et partisan du prince autochtone.

⁸⁹ Le gouvernement provisoire a proposé en mars 1866 la candidature du prince Charles Louis de Hohenzollern-Sigmaringen et l'électorat fut appelé à s'exprimer à ce sujet en avril. Le vote favorable (un quasi-plébiscite) fut suivi par le vote de confirmation de la Constituante dans sa séance du 1^{er} mai 1866.

mais les gens l'ont certainement vu de cette façon (...) Personne ne m'y a forcé. » Et il continue : « J'ai souscrit pour que je sois là où sont les autres Roumains. » Il n'avait pas été contraint par les baïonnettes, mais par la « force morale »⁹⁰, précise-t-il.

Tous les hommes politiques accusent les pratiques électorales qui pervertissent, disent-ils avec emphase, la représentation. Mais la contradiction flagrante du régime tient à ce que tous font recours à ce type de pratiques afin de s'assurer une majorité dans le parlement dès qu'ils sont en position d'organiser des élections (après la dissolution des chambres provoquée par le prince). De 1881 à 1914, aucun gouvernement désigné par Charles n'a perdu les élections qu'il a organisées⁹¹ et c'est ce mécanisme qui explique l'alternance au pouvoir des groupes et ultérieurement des partis politiques.

Juger des déviations électorales n'est pas une chose facile. Mais cette réflexion permet de mieux cerner les degrés de politisation des votants⁹² et l'émergence des partis modernes. L'enjeu est d'autant plus de taille qu'il ouvre le grand questionnement sur l'élection comme apprentissage de la politique moderne. Rappelons-le, A. Pascal insiste sur les ingérences de l'exécutif dans les élections, qu'il juge illégitimes, pour dénoncer la nature des « partis ».

On ne dispose pas d'études détaillées ou de monographies sur les significations du vote, sur le déroulement des campagnes électorales ou sur les raisons de l'engagement dans la bataille électorale des hommes politiques, même si les sources sont

⁹⁰ Son intervention dans la séance de l'Assemblée constituante du 13 mai est reproduite dans *Trompeta Carpaților* du 20 mai 1866 (n° 421, p. 1684) justement pour montrer aux lecteurs que des irrégularités électorales ont présidé même au plébiscite d'avril.

⁹¹ Keith HITCHINS, *op. cit.*, p. 111.

⁹² Michel OFFERLÉ, « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XIX^e siècles » (1), *op. cit.*

potentiellement abondantes. On peut néanmoins apporter quelques éléments de réponse. Ce qui intéresse les factions et leurs candidats (et l'organisateur des élections, le gouvernement), ce n'est pas « pourquoi » on vote. Ce n'est pas la représentation qui les intéresse, ni la motivation du vote. Tout au contraire, c'est le but du vote qui les intéresse au plus haut point : c'est-à-dire « comment » être élus ou réélus. C'est ce qui explique le rôle confié aux préfets, celui de « faire voter »⁹³, c'est-à-dire utiliser le suffrage censitaire très restreint pour donner accès aux charges étatiques. La question de base des candidats est « Comment les faire voter ? » et non « Pour qui ont-ils voté ? », d'autant moins « Pourquoi ont-ils voté ? ». Il s'agit de l'orchestration étatique de l'agenda et de l'activité électorale, tandis que le suffrage est un instrument de désignation, non de représentation, ayant comme but de se servir de l'État⁹⁴. Par ce double jeu du suffrage, le cas roumain n'est pas spécifique ou exceptionnel, il confirme une pratique répandue en Europe à l'époque : le vote signifie l'élargissement de l'accès à la politique, mais aussi (ou surtout) une procédure qui fonctionne comme un plébiscite des gens déjà en charge de l'État et qui les protège contre l'élimination⁹⁵. Comme les adversaires sont aussi des partenaires car ils jouent tous au même jeu, la Roumanie des années 1870 confirme la manière dont Nancy Rosenblum explique l'émergence des partis électoraux modernes et la naissance de l'homme politique de profession. La participation politique a été élargie graduellement non parce qu'il y aurait eu une pression d'en bas vers la démocratisation, mais parce

⁹³ Bernard LACROIX, « Retour sur 1848. Le suffrage universel entre l'illusion du "jamais vu" et l'illusion du "toujours ainsi" », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 140, décembre 2001, pp. 44-45.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 48.

⁹⁵ *Idem.* LACROIX applique cette distinction analytique au suffrage universel masculin en France en 1848.

que ceux qui se portaient en candidats sont entrés dans une course commune entre rivaux et ils ont commencé à chercher les faveurs des électeurs⁹⁶. On peut avancer avec un certain degré de certitude que le vote confirme le pouvoir et la position des détenteurs des fonctions et que, par conséquent, il ne peut pas être considéré comme l'expression des opinions des électeurs – au moins jusqu'à l'introduction du suffrage universel masculin en 1919.

Les pratiques électorales frauduleuses sous la forme des pressions de l'administration et des préfets sur les électeurs des collèges présentent un intérêt particulier car elles éclairent la dimension sociale du vote et l'emprise des dépendances sociales sur le processus électoral. Les contacts directs pendant les campagnes sont la règle. Les témoignages contemporains vont jusqu'à jeter la dérision sur l'acte électoral. Comme l'élection est enserrée dans des rapports sociaux et interpersonnels précis, on peut à juste titre parler de fraudes consentantes⁹⁷. Les propos de Ion Heliade-Rădulescu sont révélateurs à cet égard. De surcroît, le moyen le plus sûr de conquête des voix est encore la domination sociale « naturelle », la ressource politique à laquelle on attache le plus d'importance, l'élection étant une ratification de « l'autorité sociale évidente » des notables⁹⁸, de ceux qui nouent un rapport de confiance avec leurs électeurs.

⁹⁶ Nancy L. ROSENBLUM, *op. cit.*, p. 79.

⁹⁷ Michel OFFERLÉ, « Capacités politiques et politisations : faire voter et voter, XIX^e-XX^e siècles » (1), *op. cit.*, p. 141.

⁹⁸ Les expressions appartiennent à Alain GARRIGOU, « Clientélisme et vote sous la III^e République », in Jean-Louis BRIQUET et Frédéric SAWICKI (dir.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*, postface de Jean-François Médard, Paris, PUF, 1998, p. 46, et Alain GARRIGOU, « La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale », *Politix*, vol. 6, n° 22, 1993, p. 34.

Si on suit Alain Garrigou et on définit l'institution électorale par son autonomie à l'égard des relations sociales et donc basée sur la formalisation des procédures, sur des relations dépersonnalisées, et sur une temporalité et des technologies spécifiques⁹⁹, alors il n'y a pas moyen de s'étonner que les pratiques électorales frauduleuses soient si fréquentes. On est en droit d'émettre l'hypothèse d'une corrélation entre le degré du contrôle social pendant le processus électoral, la corruption électorale et l'institutionnalisation du vote : le contrôle social reste fort et la corruption électorale est possible tant que l'institutionnalisation du vote demeure insuffisante¹⁰⁰. La « domestication de l'électeur » (c'est-à-dire l'intériorisation des normes de conduite, des règles et des instruments électoraux) et la construction du rôle d'électeur comme conduite institutionnalisée¹⁰¹ sont très lentes en Roumanie, laissant la porte ouverte à ce qu'à l'époque on appelle d'une manière plus modérée « l'immixtion du gouvernement » dans les élections ou carrément « falsification » des élections. En l'absence d'études sur la standardisation du matériel électoral et des instruments du vote, on peut cependant affirmer, à partir des lois électorales de 1866 et de 1884 et de leurs révisions successives, que la législation s'efforce d'élever des murs de protection contre les fraudes comme si les bonnes lois suffiraient à corriger durablement les pratiques électorales. Le caractère secret du vote est prévu par la législation électorale tôt, dès 1866. L'essentiel des révisions électorales concerne les conditions d'appartenance aux collèges électoraux et les preuves requises pour démontrer le statut d'électeur, les listes

⁹⁹ Alain GARRIGOU, « La construction sociale du vote. Fétichisme et raison instrumentale », *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 38.

¹⁰¹ *Ibid.*, pp. 36-42.

électorales (rédigées par les maires et les autorités communales, révisées annuellement et, à partir de 1878, permanentes) et la manière de leur rédaction, et les procédures de contestation judiciaire en cas de fraude électorale.

Sans poursuivre ici une analyse qui exigerait des développements plus approfondis, on retiendra que les législations électorales successives qui modifient l'organisation de la procédure électorale traduisent une double méfiance : méfiance à l'égard des figures d'autorité officiant aux opérations électorales et méfiance à l'égard de l'efficacité des dispositions de contrôle. Elles traduisent le manque de confiance dans la médiation par les instruments jugés toujours insuffisants. La médiation par les personnes n'est à aucun moment abandonnée au profit de la confiance en la médiation par les instruments, puisque l'essentiel des révisions consiste à établir des règles pour que le principe de la permanence des listes électorales soit respecté et pour limiter les fluctuations¹⁰². Autrement dit, les différentes lois électorales n'accordent aucune autonomie aux électeurs qui ne sont pas considérés comme des garants de l'ordre électoral.

*

¹⁰² Pour un aperçu de la législation électorale, voir Sorin RADU, *Modernizarea sistemului electoral din România (1866-1937) [La modernisation du système électoral de Roumanie (1866-1937)]*, Iași, Institutul European, 2005, pp. 19-30. Par exemple, la loi de 1907 rend plus difficile la modification des listes et elle confie au président du tribunal et non plus au maire des villes chefs-lieux des départements le devoir de les rédiger ; l'inscription sur les listes électorales se fait dorénavant par une demande personnelle dûment remplie et mentionnant le nom, la profession, l'adresse et le revenu de l'électeur demandant l'inscription dans un collège.

Les parlementaires sont contents de garder la vision constructive sur la représentation selon laquelle la collectivité prend figure seulement à travers la représentation. Ils ne veulent pas connaître la structure de la société roumaine : ils ne veulent pas approfondir la représentation. Il est tout aussi vrai que la société roumaine de l'époque ne fait pas subir sur ses élus des pressions « d'en bas » pour élargir la représentation vers des catégories nouvelles. Les groupes exclus de la politique sont soit divisés, soit aisément intimidables, comme le montre le rôle assigné aux préfets et à l'administration pendant les élections. En l'absence de contestations radicales, le régime politique roumain est un régime consensuel qui ne fait pas avancer les débats sur la représentation. Et tant qu'elle reste limitée, les parlementaires n'avancent pas vraiment vers une vision moderne sur les partis.

Les « factions » ne cèdent pas encore la place aux partis modernes car ils continuent de renvoyer à l'idée de particularité et ils soulèvent ainsi la méfiance et des sentiments antipartis : cette particularité est vue comme destructrice de l'unité, du consensus et de l'ordre tant recherchés. Dans ces conditions, les divisions d'opinion gardent une connotation négative et la légitimation philosophique du pluralisme a du mal à ce frayer le chemin.