

Le Chef d'État et l'état de siège. Constructions normatives et interprétations doctrinaires dans la Roumanie de l'entre-deux-guerres

DAN CONSTANTIN MĂȚĂ

1. *Concept et modèle normatif*

Le concept juridique d'état de siège est indissolublement lié à l'idée de crise qui détermine la prise de mesures extraordinaires censées protéger l'ordre public et la sécurité de l'État. Les crises qui déterminent cet état exceptionnel peuvent avoir des causes différentes et différentes natures. Ces crises peuvent être militaires, politiques, sociales, sanitaires, mais, en réalité, aucune crise n'est identique à l'autre. Il y a une multitude de situations exceptionnelles; pourtant, les mesures juridiques présentent un contenu unitaire, nommé génériquement état de siège.

Le fondement juridique invoqué est celui du droit de nécessité, concept emprunté du droit allemand, en vertu duquel «il est reconnu que certains pouvoirs publics ont des droits presque discrétionnaires de mettre en œuvre les mesures qu'ils considèrent nécessaires afin d'assurer le salut public»¹. L'établissement de l'état de

siège a été assimilé à la défense légitime, parce que, dans le domaine du droit public, il s'agit d'une mesure exceptionnelle «qui dérive d'un principe supérieur: défendre l'État»². Le manque de réglementation ou le prolongement arbitraire d'un état de siège mène au danger d'apparition d'un déséquilibre redoutable entre les pouvoirs publics. Afin de l'éviter, on a besoin de normes efficaces et de mécanismes constitutionnels qui sont semblables aux «travaux de drainage et d'endigage censés prévenir le débordement des eaux tumultueuses provoqué par la fonte de la glace qui a lieu le printemps»³.

Traditionnellement, tel que le nom le montre d'ailleurs, l'état de siège suppose l'existence d'un conflit militaire qui mène au siège d'une communauté ou d'une partie du territoire d'un État. Dans une telle situation, le contrôle est repris entièrement par les autorités militaires, qui peuvent imposer à la population civile des interdictions et des obligations valables jusqu'au moment de la levée du siège⁴. Le commandant

militaire a le droit de mettre en œuvre toute mesure considérée nécessaire afin d'organiser la résistance et d'assurer la victoire; par conséquent, l'exercice des droits individuels ou collectifs devient secondaire.

L'état de siège militaire, appelé également état de siège réel ou effectif, n'a pas bénéficié dans le domaine du droit public moderne d'une réglementation spécifique, le commandant militaire étant obligé de respecter seulement «les lois générales de l'humanité». À titre exceptionnel, sont mentionnés certains textes normatifs adoptés en France (la loi du 10 juillet 1791, les décrets du 24 décembre 1811 et du 4 octobre 1891), qui stipulaient le droit du commandant militaire de prendre des mesures qui puissent porter atteinte à la liberté des personnes et à la propriété privée⁵.

L'autre forme de l'état de siège fait l'objet d'une réglementation beaucoup plus ample. Il s'agit de l'état de siège politique ou fictif, parce qu'il est déclaré en temps de paix ou même pendant des guerres dans les territoires qui ne sont pas siégés. L'intérêt de réglementer cette situation exceptionnelle est expliqué par le besoin d'établir un cadre juridique qui régit les relations entre les citoyens et l'État, dans les conditions d'une augmentation abrupte des prérogatives de l'autorité publique et de l'altération de l'exercice des droits et des libertés fondamentales. À défaut d'un cadre juridique rigoureux, l'état de siège politique peut être utilisé en tant qu'outil de répression, ce qui ouvre la voie à la dictature.

L'établissement de l'état de siège politique est considéré un acte de gouvernement, justifié par le droit absolu du pouvoir exécutif de mettre en œuvre des mesures fortes afin de défendre l'État. La théorie juridique relative à cette mesure excep-

tionnelle mentionne les effets principaux ci-dessous: a) le transfert de la compétence décisionnelle de l'autorité civile à l'autorité militaire; b) l'élargissement de la compétence des tribunaux militaires, qui vise également les actes commis par les civils à l'encontre de l'ordre public, de l'ordre constitutionnel et de la sécurité de l'État; c) la suspension de l'exercice de certains droits et de certaines libertés garanties par la Constitution⁶.

La première réglementation de l'état de siège date de la Révolution Française, ayant été instituée par une loi du 8 juillet 1791. Initialement autorisée seulement en cas de guerre externe, sa portée a été étendue par la suite par une loi datant du 27 août 1797, pour viser également les troubles internes qui peuvent mener au danger d'une guerre civile. En 1811, l'empereur Napoléon I^{er} a modifié cette loi, stipulant dans l'art. 1^{er} du décret impérial du 24 décembre 1811 que l'état de siège pouvait être déclaré seulement en cas de danger imminent à la sécurité interne et externe de l'État⁷.

Le texte fondamental qui porte sur l'état de siège est représenté pourtant par une loi du 9 août 1849, modifiée le 3 avril 1878 et le 27 avril 1916, qui est devenue un modèle de réglementation pour la plupart des États européens, y compris pour la Roumanie. En conformité avec cette loi, l'état de siège pouvait être déclaré en cas de danger imminent qui découlait d'une guerre externe ou d'une insurrection armée, pour certaines communautés ou pour le territoire entier de l'État.

2. *Une loi et plusieurs Constitutions*

Dans l'espace roumain, la première réglementation moderne portant sur l'état de siège date de 1852, lorsque, dans le Registre pénal militaire de la Valachie, a été introduit un supplément intitulé «en cas d'état d'encerclement». Les 15 articles de ce supplément portent l'empreinte de la loi française du 9 août 1849, ce qui est expliqué par le fait que certains membres de la commission qui l'a élaboré avaient étudié le droit en France; en ce sens, «ils gardaient dans leur âme l'admiration pour ce pays et pour ses institutions qu'ils avaient connues»⁸. Le reste du Registre pénal militaire est représenté par une traduction d'un texte russe datant du 27 janvier 1812, objectif assumé implicitement par la commission d'élaboration dans le rapport adressé au Prince Barbu Dimitrie Știrbei.

L'état de siège pouvait être déclaré par le Prince dans tout village, toute ville et tout département lorsqu'il y avait des signes de rébellion ou lorsque la communication avec d'autres communautés était interrompue à cause des rebelles. Dans la région respective, les autorités militaires exerçaient toutes les attributions administratives, policières et judiciaires, sous le contrôle direct du Prince. La levée de l'état de siège était ordonnée par le Prince lorsque le dernier considérait que tout signe de rébellion avait été annihilé.

Le concept d'état de siège apparaît dans le vocabulaire juridique roumain une décennie plus tard, dans le contexte du processus ample d'importation de normes de l'espace occidental, en particulier de l'espace français, en tant que mécanisme principal de modernisation institutionnelle de la société roumaine. Le moment respectif

doit être mis en relation avec le phénomène de consolidation du régime autoritaire du Prince Alexandru Ioan Cuza qui, pendant le printemps de l'année 1864, a copié le modèle de l'autoritarisme français, consacré par l'intermédiaire de la Constitution de 1852. Par un coup d'état et l'organisation d'un plébiscite, moyens par lesquels a été approuvé, par une large majorité, le Statut de Développement de la Convention de Paris, le Prince Cuza a imposé une autre architecture constitutionnelle, assurant la priorité au pouvoir exécutif, au détriment du pouvoir législatif⁹. Les éléments décisifs de cette réforme constitutionnelle sont représentés par le droit exclusif du Prince d'initier les lois, tout comme par son autorité d'émettre des décrets qui avaient force de loi, jusqu'à la convocation de la nouvelle Assemblée électorale, sur proposition du Conseil des Ministres et après consultation du Conseil d'État. Les décrets-lois, présentés formellement comme ayant un caractère provisoire, deviennent ainsi les principaux outils normatifs de consolidation du régime autoritaire personnel, par l'intermédiaire desquels ont été réalisées des réformes amples de réorganisation politique et administrative de l'État roumain¹⁰.

Parmi ces décrets à force de loi issus par le Prince Cuza on retrouve le document normatif connu comme la Loi de l'état de siège du 10 décembre 1864. Tout comme le supplément du Registre pénal militaire de 1852, elle représente une copie fidèle de la loi française du 9 août 1849. Les seules exceptions sont représentées par les articles 2 et 8 portant sur l'autorité compétente pour déclarer l'état de siège, articles qui étaient inspirés par la Constitution bonapartiste du 14 janvier 1852, mais qui étaient adaptés

à la forme de gouvernement qui existait en Roumanie à l'époque.

L'état de siège pouvait être déclaré seulement en cas de «danger imminent pour la sécurité et l'ordre public» dans une ou plusieurs communautés ou départements expressément précisés. L'autorité publique qui déclarait l'état de siège était le Prince. Cette disposition trouve son correspondant dans l'article 12 de la Constitution française de 1852, qui conférait au Président de la République (ultérieurement, à l'Empereur, suite à la ratification par plébiscite du sénatus-consulte du 7 novembre 1852) le droit de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, le dernier étant tenu d'informer le Sénat dans les plus brefs délais¹¹. À la différence du modèle français, la loi roumaine ne stipulait pas l'obligation du Prince d'informer le Corps Pondérateur (l'autorité équivalente du Sénat français); par conséquent, le Prince disposait d'un pouvoir discrétionnaire. La levée de l'état de siège dépendait également de la volonté exclusive du Prince, qui l'ordonnait «au moment où il considérait que l'ordre était assez stable».

Les effets de l'instauration de l'état de siège suivent le modèle classique. Premièrement, les attributions des autorités civiles relatives au maintien de l'ordre et de la police sont transférées, en totalité ou partiellement, aux autorités militaires. En deuxième lieu, la justice militaire connaît une compétence étendue, pouvant juger les crimes et les délits commis à l'encontre de la sécurité de l'État, de la Constitution ou de l'ordre public, quelle que soit le statut des auteurs ou des complices. Finalement, les autorités militaires avaient le droit d'effectuer des perquisitions, d'évacuer les récidivistes et les sans-abris de la région qui fai-

sait l'objet de l'état de siège, de disposer le désarmement et la collecte des munitions, d'interdire des publications et des rassemblements publics.

La Constitution de la Roumanie du 1^{er} juillet 1866 ne stipulait pas l'état de siège et mentionnait que, à partir de son entrée en vigueur, «sont abrogées toutes les dispositions des lois, décrets, règlements et autres actes contraires aux présentes» [art. 129]¹². Cela a déterminé plusieurs spécialistes du domaine du droit public roumain à considérer la loi du 10 décembre 1864 inconstitutionnelle ou abrogée tacitement. Les principales critiques visaient l'élargissement de la compétence de juger des juridictions militaires (les conseils de guerre) qui portait également sur les civils et la possibilité de suspendre l'exercice de certains droits prévus dans la Constitution par un décret du Roi. Les deux hypothèses étaient expressément exclues par la loi fondamentale qui, dans son art. 127, stipulait que «la présente Constitution ne peut être suspendue, entièrement ou partiellement». La similitude de cette disposition avec l'art. 130 de la Constitution belge a mené à l'idée que, tout comme en Belgique, l'état de siège politique ne pouvait pas être institué en Roumanie¹³.

Ces observations ont été contrecarrées par des arguments liés à la défense de l'État dans des situations exceptionnelles, sans que soit indiqué pourtant aucun texte normatif qui permette la survie de la Loi sur l'état de siège du 10 décembre 1864 après l'entrée en vigueur de la première constitution roumaine. À cet égard, on a souligné que «les hommes d'État de la Constituante de 1866 ne pouvaient pas avoir l'intention d'abroger ou de dissoudre une loi indispensable à l'existence ou à la préser-

vation de l'État roumain. Or, la loi du 10 décembre 1864 n'était autre chose qu'une forte mesure de défense de l'État, qui découlait du droit naturel de préservation»¹⁴.

La réalité a validé cette dernière opinion. En ce sens, la Loi sur l'état de siège du 10 décembre 1864 est unique dans l'histoire du droit roumain. Adoptée par la volonté exclusive du Prince Cuza à la fin de l'année 1864, dans le contexte du processus de consolidation de son régime autoritaire personnel, attaquée par les spécialistes, qui la considéraient un danger pour la démocratie parlementaire en Roumanie, cette loi a survécu jusqu'à l'instauration du régime communiste. Pendant cette longue période, elle a été réanimée dans tous les moments de crise sociale et politique survenus dans le régime des constitutions de 1866, 1923 et 1938 pour devenir, en fin de compte, l'outil principal d'instauration de la dictature personnelle en Roumanie.

3. *L'état de siège et «le droit de nécessité»*

Jusqu'au déclenchement de la Grande Guerre, l'instauration de l'état de siège a été réalisée avec une prudence extrême. Les dispositions légales relatives à cet état exceptionnel ont été mises en vigueur pour la première fois à l'occasion de la participation de la Roumanie à la guerre russo-turque de 1877-1878, suite à laquelle l'État roumain a obtenu son indépendance de l'Empire Ottoman. Même si la Roumanie se trouvait officiellement en état de guerre, l'état de siège n'a pas été déclaré pour le territoire entier du pays; il a visé seulement les régions à travers lesquelles se déplaçaient les troupes militaires.

Une résonance beaucoup plus ample a eu la déclaration de l'état de siège le printemps de 1907, à l'occasion de l'émeute paysanne qui s'est étendue rapidement dans le pays entier et qui a été réprimée brutalement par le gouvernement. En conformité avec une loi adoptée en urgence, le Roi avait le droit de déclarer l'état de siège qui pouvait durer «jusqu'au rétablissement de l'ordre et de la paix»¹⁵. Pendant les cinq premières décennies d'existence de la loi datant du 10 décembre 1864, ce fut la seule situation où la déclaration de l'état d'urgence a été réalisée à cause de troubles internes.

Pendant cette période, la règle est restée la même: l'état de siège pouvait être déclaré si la Roumanie était impliquée dans une guerre ou en cas d'un conflit armé. Une telle situation a été représentée par le conflit militaire entre la Bulgarie et ses anciens alliés de la première guerre balkanique à l'encontre de l'Empire Ottoman. Lors du conflit militaire connu comme «la deuxième guerre balkanique», la Roumanie n'a plus gardé sa neutralité et, le 10 juillet 1913, les troupes roumaines ont envahi le nord de la Bulgarie. Une semaine avant a été publiée la loi par laquelle l'état de siège pouvait être déclaré par un décret royal, dans les limites imposées par la Loi sur l'état de siège du 10 décembre 1864. Pourtant, le décret mentionné ci-dessus n'a plus été émis à cause de l'intensification des hostilités militaires et de la conclusion de l'armistice général le 18 juillet 1913.

Ce schéma de réglementation de la déclaration de l'état de siège a été repris deux ans plus tard, au moment où la Roumanie s'efforçait de maintenir sa neutralité par rapport aux troupes belligérantes de la Grande Guerre. Le 21 février 1915, le Parlement a voté une loi qui contenait l'article



Leaders of the National Renaissance Front on 27 February 1939

(unique) suivant: «Dans les présentes circonstances exceptionnelles et jusqu'au rétablissement de la paix en Europe, l'état de siège pourra être déclaré par un Décret Royal, conformément au contenu de la loi du 10 décembre 1864»¹⁶. Cette loi a été promulguée le jour même où la Roumanie est entrée en guerre (le 14 août 1916). À cette date a été publié également le décret royal sur l'établissement de l'état de siège. Le décret a institué l'état de siège sur le territoire entier du pays, stipulant que «toutes les prérogatives avec lesquelles était investie l'autorité civile pour maintenir l'ordre et la police sont entièrement transférées à l'autorité militaire». Le décret mentionnait aussi les autres mesures, critiquées par les constitutionnalistes parce qu'elles portaient atteinte à l'exercice de certains droits fondamentaux, mesures telles que: l'élargissement de la compétence de juger des

tribunaux militaires, compétence qui visait également les crimes et les délits commis à l'encontre de la sécurité publique, de la Constitution et de l'ordre public, quelle que soit la qualité des auteurs et des complices; le droit de l'autorité militaire de faire des perquisitions, d'ordonner le dépôt des armes, de censurer la presse et de supprimer et de dissoudre les rassemblements publics.

La formulation ambiguë de la loi du mois de février 1915, conformément à laquelle l'état de siège pouvait être déclaré «jusqu'au rétablissement de la paix en Europe», a permis de garder et de réinstaurer cet état exceptionnel pendant une longue période. En fait, l'état de siège a été gardé pour des périodes et des régions différentes jusqu'au début de l'année 1933, lorsque le Parlement a voté une nouvelle loi pour autoriser l'état de siège, qui a remplacé for-

mellement la loi adoptée il y avait 18 ans. À l'exception du décret royal du 14 août 1916, on peut compter 11 autres décrets et deux journaux du Conseil des Ministres (adoptés pendant la période de l'absence du Roi du pays, sous réserve de leur approbation ultérieure par le dernier), par lesquels l'état de siège a été étendu ou restreint dans différentes régions du pays, le prétexte invoqué étant représenté par le fait que la paix n'était pas encore établie entre la Roumanie et les États voisins.

En réalité, les situations où les conflits frontaliers occasionnels auraient pu justifier l'établissement de l'état de siège ont été peu nombreuses, mais cette institution juridique a été considérée un outil efficace pour consolider l'autorité du gouvernement dans un contexte politique et social tendu. Par exemple, le 21 octobre 1920, le général Alexandru Averescu, président du Conseil des Ministres, a demandé au Roi Ferdinand I^{er} de déclarer l'état de siège, invoquant l'argument suivant: «La grève générale qui a été déclarée dans différents établissements de production, tout comme dans certains services publics, en violant la loi, pour régler les conflits des ouvriers, a créé dans le pays une situation d'autant plus dangereuse que l'état de paix n'est pas encore rétabli entre la Roumanie et nos voisins. Cette grève a été organisée à l'aide de certaines conspirations subversives et les besoins professionnels représentent seulement un prétexte; en réalité, elle a le but de menacer la sécurité du pays par la désorganisation du travail. Dans de telles circonstances, il est absolument nécessaire de mettre en œuvre des mesures afin que les services indispensables à la vie fonctionnent et de protéger le pays de tout trouble qui puisse survenir. Pour cette raison, je prie respectueusement

Votre Majesté de vouloir signer le projet de décret ci-joint afin que, en vertu de la loi du 14 août 1916, soit déclaré l'état de siège sur le périmètre de la cité de Bucarest, la censure étant instaurée dans le Royaume entier»¹⁷.

Par comparaison avec la déclaration de l'état de siège avant la première guerre mondiale, lorsque le caractère exceptionnel de cette mesure avait été maintenu, pendant l'entre-deux-guerres ont été créées les conditions propices à la déclaration d'un état de siège permanent. «Depuis 1916 jusqu'à ce jour, nous avons vécu plutôt sous l'état de siège et nous continuons de vivre, avec ou sans justification, sous cet état et non sous les auspices de l'état de paix, qui est l'état normal et constitutionnel». Ce discours, prononcé à l'Université de Iași, exprimait le mécontentement provoqué par le fait que «l'exception de l'état de siège est devenue, chez nous, la règle de la vie publique»¹⁸.

Une autre raison de mécontentement était représentée par la pratique selon laquelle l'état de siège était déclaré par voie du décret royal, en l'absence de toute disposition constitutionnelle. On a affirmé qu'il y avait une «dictature de fait», facilitée par l'incapacité du Parlement d'exercer son contrôle politique sur le gouvernement afin de l'obliger de «se maintenir entre les limites de la légalité et de la stricte nécessité» et d'accepter que la ratification des décrets-lois devait être formelle et séquentielle¹⁹.

Malgré ces critiques formulées dans la doctrine juridique, les juridictions ont confirmé la légalité et la constitutionnalité des décrets royaux qui avaient force de loi, en invoquant la théorie du droit de nécessité. Au début de l'année 1919, la Cour de

Cassation a prononcé un arrêt de principe, montrant qu'«il convient d'admettre ce qui est désigné par le syntagme "droit de nécessité", qui est représenté par le fait que le pouvoir exécutif conféré au Roi a le droit de veiller et, à défaut de la représentation nationale, de mettre en œuvre par des décrets-lois des mesures nécessaires afin de sauvegarder et de protéger les intérêts de l'État. Considérant que ce pouvoir n'est pas prévu, mais ne peut pas être nié, car sa raison d'être est trop évidente, et qu'il ne peut pas être évité, puisqu'indispensable»²⁰. En ce qui concerne la constitutionnalité des actes normatifs qui réglementaient l'état de siège, la Cour de Cassation a établi, par un arrêt datant de 1921, que «l'état de siège en temps de paix est une fiction de l'état de guerre réel et reprend de l'état de guerre toutes les rigueurs imposées par les conditions et les exigences spécifiques à la raison publique. S'agissant d'une loi militaire et comme les lois militaires sont laissées par la Constitution à la discrétion du législateur ordinaire, l'inconstitutionnalité qui lui est attribuée est dépourvue de fondement»²¹.

Ces interprétations jurisprudentielles n'ont pas réussi à combattre les critiques formulées dans la doctrine concernant le caractère arbitraire de la pratique de l'émission des décrets-lois, y compris en ce qui concerne l'état de siège. La Cour de Cassation a été accusée, dans une langue acide, qu'elle «abdiquait de son devoir suprême, imposé par les principes incontestables du droit public moderne, et qu'elle consacrait en réalité l'absolutisme, l'arbitraire et la dictature illimitée»²². Au niveau européen, le cas de la Roumanie a été considéré exemplaire pour souligner la manière dont l'arbitraire de l'exécutif, héritage de la guerre, se prolonge aussi en temps de paix, même si

aucune urgence et aucune nécessité incontrournable ne pouvaient être justifiées²³.

Le problème est devenu d'autant plus compliqué au moment de l'entrée en vigueur de la Constitution du 29 mars 1923. À la différence du texte constitutionnel antérieur, la nouvelle loi fondamentale stipulait expressément les conditions conformément auxquelles pouvait être déclaré l'état de siège. En vertu de l'article 128 de la Constitution, l'état de siège ne pouvait être déclaré que par l'intermédiaire d'une loi et seulement en cas de danger public. Par conséquent, à part la constitutionnalisation de cette institution, à partir de 1923 le régime juridique de l'état de siège comprend également un autre élément inédit: il ne pouvait être déclaré que par l'intermédiaire d'une loi.

Dans ce cadre, après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, les débats sur la légalité et la constitutionnalité des décrets royaux en conformité avec lesquels pouvait être prolongé, étendu ou suspendu l'état de siège ont été repris avec véhémence. La Cour de Cassation a été saisie à nouveau par des pourvois dans lesquels on invoquait la question du «rétablissement de la paix au niveau européen» en tant que moment de la levée de l'état de siège et la possibilité de maintenir l'état de siège par un décret royal après l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution.

En ce qui concerne la première question, la Cour de Cassation, dans un arrêt du 5 décembre 1924, a souligné qu'«il revient au pouvoir qui a le droit de légiférer d'examiner si le rétablissement de la paix au niveau européen peut être considéré comme ayant déjà été réalisé, sachant que le traité de Paris du 28 octobre 1920, qui reconnaissait l'union de la Bessarabie avec la

Roumanie, n'est pas encore ratifié par tous les États signataires; que, jusqu'à présent, la Russie soviétique n'a conclu le traité de paix qu'avec la Pologne, les pays baltes et la Finlande et qu'il n'y a pas de relations diplomatiques entre le gouvernement roumain et la république soviétique russe (adresse du Ministère des Affaires Étrangères No. 62979 du 1^{er} décembre 1924) et, dans l'affirmative, de déclarer par une loi que le délai d'existence de l'état de siège a expiré et que, par conséquent, la loi du 14 août 1916 a cessé d'exister; qu'une telle loi n'a pas encore été promulguée; que, à défaut, la loi du 14 août 1916 sur l'état de siège continue de produire ses effets, même si l'armée est passée en mode de paix le 1^{er} avril 1921»²⁴.

En ce qui concerne la seconde question, la Cour de Cassation a établi par le même arrêt que «La nouvelle Constitution de 1923, qui stipulait que l'instauration de l'état de siège pouvait être réalisé seulement par la voie législative, n'a pas eu l'intention de dissoudre l'état de siège déclaré par les décrets antérieurs à sa promulgation, parce que les décrets respectifs avaient été prononcés en vertu d'une loi, à savoir celle du 14 août 1916, par laquelle était proclamé l'état de siège»²⁵.

Une décennie après l'entrée en vigueur de la Constitution, le Parlement a adopté une loi pour permettre au Gouvernement de déclarer l'état de siège partiel ou général «à tout moment qu'il considère approprié», conformément aux exigences de la loi du 10 décembre 1864. La disposition principale de cette loi visait la limitation de la durée de l'état de siège à 6 mois; après l'expiration de ce délai, l'état de siège cessait de droit. À la fin de l'année 1933, après l'assassinat du premier ministre Ion Gheorghe Duca et

sous le prétexte que le Parlement était en vacances, la pratique antérieure, à savoir celle de la déclaration de l'état de siège par décret royal, est reprise, jusqu'au moment où «il sera considéré que la paix et l'ordre sont complètement rétablis». Cette possibilité faisait déjà l'objet de multiples débats dans la doctrine, où on affirmait que, lorsque le Parlement ne pouvait pas être convoqué et dans une situation d'urgence, l'état de siège pouvait être déclaré également par un acte émanant du pouvoir exécutif qui avait la nature d'un acte de gouvernement²⁶.

La loi du 16 mars 1934 par laquelle a été ratifié ce décret royal a limité la durée de l'état de siège à 6 mois, le Gouvernement ayant la possibilité de le prolonger avec la même durée. Par la suite, par l'intermédiaire de plusieurs lois et décrets royaux, l'état de siège sera prolongé successivement, jusqu'au moment où, par un décret datant du 11 février 1938, le Roi a déclaré l'état de siège sur le territoire entier du pays. Le décret ne stipulait une durée maximale de l'état de siège, mentionnant seulement qu'il sera levé «lorsque cela sera considéré opportun».

4. *L'état de siège et le régime dictatorial*

La Constitution du 27 février 1938 a proclamé le Roi «Chef de l'État» et a éliminé la disposition traditionnelle de l'histoire de la Constitution roumaine conformément à laquelle «le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux garantis par la Constitution». Le pouvoir exécutif est conféré également au Roi et, par l'élargissement des attributions du dernier, il devient prioritaire par rapport aux autres pouvoirs publics²⁷. Par contre,

le législateur a introduit des modifications essentielles visant la structure du corps électoral, le mode d'élection et de composition des corps législateurs et la manière de fonctionnement du Parlement. L'élément essentiel de ce changement du rôle du pouvoir législateur a été représenté par le fait que, pour la première fois après le Statut de Développement de la Convention de Paris imposé par Cuza, a été consacré le droit du Roi de légiférer à travers des décrets-lois. Lorsque les Assemblées législatives étaient dissoutes et entre les sessions, le Roi avait la possibilité d'émettre des décrets à force de loi, étant obligé de les soumettre à la ratification du Parlement pendant la session suivante. En outre, jusqu'à la formation du premier Parlement en conformité avec les dispositions de la nouvelle Constitution, le Roi pouvait émettre de tels décrets sans les soumettre par la suite à la ratification du Parlement²⁸.

En ce qui concerne la réglementation portant sur l'état de siège, il convient de souligner que cette Constitution a été adoptée pendant l'état de siège général. Ce moment n'est pas dépourvu d'importance, car il explique la principale modification apportée par le législateur constituant au régime constitutionnel de l'état de siège. Du texte de l'article 96 a été éliminée la condition selon laquelle l'état de siège, général ou partiel, pouvait être déclaré seulement par l'intermédiaire d'une loi. Une formule plus générale a été utilisée, qui permettait de mettre en œuvre cette mesure extraordinaire à travers un décret-loi ou un journal du Conseil des Ministres.

Cette situation a rallumé les débats doctrinaires sur le régime juridique applicable à l'état de siège, tenant compte des conséquences importantes qu'il avait sur

l'exercice de certains droits et de certaines libertés et, surtout, du caractère quasi-permanent de l'état de siège dans la société roumaine. La théorie soutenue antérieurement par la plupart des spécialistes en droit soutenait que la présence d'une situation extraordinaire ne pouvait pas justifier l'absence du régime de la légalité. L'état de crise ne peut pas interrompre le régime de la légalité et «l'observation et la conformité aux lois sont imposées d'autant plus à des époques critiques lorsqu'une certaine situation, trouble et en quelque sorte chaotique, favorise l'instauration des abus et de l'arbitraire»²⁹. En même temps, on a attiré l'attention sur le phénomène de la banalisation de l'état de siège, survenue par le fait qu'il a été déclaré à maintes reprises, dans des situations qui n'étaient pas dangereuses. Dès l'année 1936, le chef de la Justice Militaire du Ministère de la Défense Nationale, le général Constantin Manolache, attirait l'attention sur le fait que «afin de garder son prestige et son efficacité, l'état de siège ne doit être déclaré que lorsque le danger public est manifeste et important et si la limitation des libertés publiques est une condition incontournable»³⁰.

Certaines voix, moins nombreuses, ont soutenu que, dans le nouveau cadre constitutionnel, l'établissement de l'état de siège devait être réalisé, en règle générale, toujours par l'intermédiaire d'une loi. Pour soutenir ce propos, on a invoqué le fait que le texte de la Constitution interdisait au Roi de modifier les lois, tandis que le régime de l'état de siège supposait de manière obligatoire la modification de certaines lois. Par conséquent, il résulte que «normalement, la déclaration de l'état de siège doit être opérée par l'intermédiaire d'une loi,

seulement lorsqu'il y a un danger public et si le Parlement ne peut pas exercer ses fonctions. Dans une telle situation, le Chef d'État peut instituer l'état de siège par l'intermédiaire d'un décret-loi»³¹.

L'explication formulée par Constantin Rudescu, l'un des membres du Conseil Législatif, est beaucoup plus proche de la justification du législateur constituant. Soulignant le fait indéniable que l'état de siège avait été déclaré au passé toujours par l'intermédiaire d'un décret royal, il montre que «de cette manière, la Constitution a reconnu une pratique dont la régularité n'avait pas été contestée jusqu'alors»³². Par conséquent, par l'intermédiaire de cette disposition générale, le législateur constituant ne s'est pas proposé d'être original: en effet, il n'a fait que consacrer une pratique longtemps acceptée dans la société roumaine.

En réalité, aucune loi qui permette au pouvoir exécutif de déclarer l'état de siège n'a été adoptée dans le régime de la Constitution de 1938. Le décret-loi a été le principal outil de consolidation du régime de la dictature royale, y compris pour étendre progressivement la compétence des juridictions militaires, afin de leur permettre de juger des crimes et des délits qui n'avaient jamais fait l'objet au passé d'une loi sur l'état de siège.

La dérive dictatoriale a continué de manière accélérée même après l'abdication du Roi Carol II le 6 septembre 1940. La Constitution de 1938 a été suspendue, le Parlement a été dissout et, par l'intermédiaire de plusieurs décrets-lois, le général Ion Antonescu, président du Conseil des Ministres, a été investi de pouvoirs entiers pour diriger l'État roumain. Les décrets-lois adoptés par le Chef d'État ont

acquis le caractère d'un acte législatif proprement-dit, qui ne devait plus faire l'objet de ratifications. La doctrine juridique développe amplement les avantages de l'acte de gouvernement réalisé par des décrets-lois, glorifiant la période lorsque le Prince Cuza a légiféré par des décrets: «L'époque où Cuza a agi par l'intermédiaire des décrets reste la période la plus belle de la vie législative de notre pays. Elle contraste fortement avec la stérilité, l'incompétence et l'instabilité des Parlements»³³.

L'instauration de l'état de siège a été prévue parmi les prérogatives reconnues du Roi; par conséquent, la compétence en la matière a été attribuée dans ce cadre aussi au Chef d'État, à savoir au général Ion Antonescu. Pendant la période de la dictature instaurée par le dernier, le régime de l'état de siège n'a pas été levé, il étant régi par les dispositions de la loi du 10 décembre 1864 et du décret-loi du 11 février 1938. Après le 23 août 1944, lorsque le maréchal Ion Antonescu a été arrêté, les effets de l'état de siège ont représenté une transition vers le totalitarisme communiste. Tous les procès politiques qui ont eu lieu pendant la première décennie après la guerre ont été organisés conformément au décret du 11 février 1938, qui stipulait que les actes commis à l'encontre de la sécurité publique relevaient de la compétence des juridictions militaires.

Conclusions

La Roumanie, tout comme la plupart des pays européens, est entrée dans la première guerre mondiale étant complètement impréparée du point de vue législatif

pour faire face à une situation de crise. Le Parlement n'a pas pu exercer son contrôle sur le Gouvernement, ce qui a mené à une concentration excessive du pouvoir au niveau de l'exécutif. Du point de vue juridique, cette situation a été justifiée par la théorie du droit de nécessité, même si, antérieurement, il n'y avait aucune préoccupation pour ce concept dans la doctrine roumaine. L'émission des décrets royaux à force de loi sans fondement constitutionnel et le prolongement répété de l'état de siège ont créé les prémisses de l'instauration de l'autoritarisme pendant la dernière décennie de l'entre-deux-guerres. Le roi Carol II n'a fait que continuer une pratique développée dans les années antérieures;

par conséquent, le passage du régime démocratique au régime autoritaire a été réalisé de manière naturelle. Les juristes loyaux au régime de Carol II ont expliqué les principales institutions juridiques qui consacraient le pouvoir absolu du Roi par le besoin de transposer dans le domaine normatif des pratiques politiques et sociales antérieures. L'histoire du régime de l'état de siège en Roumanie pendant l'entre-deux-guerres montre que l'emploi excessif d'une institution juridique exceptionnelle agit comme un ferment de l'autoritarisme, détournant la société de la voie démocratique.

¹ C.G. Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate. Studiu de drept public comparat* [Les décrets-lois et le droit de nécessité. Étude de droit public comparé], București, Tipografia Române Unite, 1924, p. 89.

² D. Popescu, *Regimul juridic al stării de asediu* [Le régime juridique de l'état de siège], Iași, Institutul de Arte Grafice Alexandru Țerek, 1942, p. 5.

³ N. Dașcovici, *Curs de drept constituțional și administrativ* [Cours de droit constitutionnel et administratif], Iași, Institutul de arte grafice, N. V. Ștefănescu, 1934, p. 183.

⁴ V. Pantelimonescu, *Starea de asediu. Doctrină, jurisprudență și legislație* [L'état de siège. Doctrine, jurisprudence et législation], București, Editura Ziarului Universul, 1939, p. 5.

⁵ Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate*, cit., p. 94.

⁶ Popescu, *Regimul juridic al stării de asediu*, cit., p. 11.

⁷ Pantelimonescu, *Starea de asediu*.

Doctrină, jurisprudență și legislație, cit., p. 6.

⁸ Popescu, *Regimul juridic al stării de asediu*, cit., p. 30.

⁹ M. Guțan, *Transplant constituțional și constituționalism în România modernă 1802-1866* [Transplant constitutionnel et constitutionnalisme dans la Roumanie moderne 1802-1866], București, Hamangiu, 2013, pp. 344-345.

¹⁰ V.D.D. Bulgaru, *Legislațiunea excepțională. Studiu de drept politic* [La législation exceptionnelle. Étude de droit politique], București, Tiparul Românesc, 1922, pp. 77-79.

¹¹ J. Godechot, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Flammarion, Paris, 1995, p. 293.

¹² C. Ionescu, *Dezvoltarea constituțională a României, Acte și documente, 1741-1991* [Le développement constitutionnel de la Roumanie, Actes et documents, 1741-1991], București, Lumina Lex, 1998, p. 400.

¹³ Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate*, cit., p. 99.

¹⁴ Popescu, *Regimul juridic al stării de*

asediu, cit., p. 33.

¹⁵ Ivi, p. 34.

¹⁶ Pantelimonescu, *Starea de asediu. Doctrină, jurisprudență și legislație*, cit., p. 32.

¹⁷ Gr.D. Grecul, *Starea de asediu actuală. Câteva considerațiuni* [L'état de siège actuel. Quelques considérations], București, Curierul Judiciar, 1928, p. 18.

¹⁸ Dașcovici, *Curs de drept constituțional și administrativ*, cit., p. 189.

¹⁹ Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate*, cit., pp. 159-160.

²⁰ Bulgaru, *Legislațiunea excepțională*, cit., p. 99.

²¹ Pantelimonescu, *Starea de asediu. Doctrină, jurisprudență și legislație*, cit., p. 17.

²² Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate*, cit., p. 161.

²³ J. Raiciu, *Légalité et nécessité*, Paris, Domat-Montchrestien, 1933, pp. 264-268.

²⁴ Grecul, *Starea de asediu actuală*, cit., p. 7.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Popescu, *Regimul juridic al stării de*

asediu, cit., p. 50.

- ²⁷ A.R. Ionașcu, *Constituția Regele Carol II* [*La Constitution Le Roi Carol II*], in «Analele Facultății de Drept din Cluj», n. 17, 1939, p. 12.
- ²⁸ C. Rudescu, *Puterea legiuitoare sub regimul Constituției din 1938* [*Le législateur sous le régime de la Constitution de 1938*], in «Revista de Drept Public», nn. 3-4, 1938, pp. 25-26.
- ²⁹ Rarincescu, *Decretele-legi și dreptul de necesitate*, cit., p. 66.
- ³⁰ C. Manolache, *Starea de asediu, Legitimitatea și legalitatea ei. Studiu istorico-juridic* [*L'état de siège, Sa légitimité et sa légalité. Étude historique et juridique*], București, 1936, p. 17.
- ³¹ V. Pantelimonescu, *Starea de asediu. Doctrină, jurisprudență și legislație*, cit., p. 8.
- ³² C. Rudescu, *Principiile fundamentale ale Constituției «Regele Carol al II-lea»* [*Les principes fondamentaux de la Constitution «Le roi Carol II»*], in «Revista Fundațiilor Regale», n. 3, 1939, p. 22.
- ³³ P. Negulescu, G. Alexianu, *Traatat de drept public* [*Traité de droit public*], vol. I, București, Casa Școalelor, 1942, p. 154.