

La participation des masses à la direction et à la gestion de l'Etat et de la société en Roumanie

par I. CETERCHI*

★

L'histoire de l'humanité nous démontre, sur la base d'arguments fournis par des faits irréfragables, que le combat des masses populaires pour une vie meilleure dans le cadre d'une organisation sociale supérieure s'est toujours accompagné de la revendication du droit à participer, sous une forme ou autre, à la conduite des destinées du pays. En Roumanie, le renversement de la dictature militaire-fasciste à la suite de l'insurrection nationale-antifasciste armée d'août 1944, organisée et dirigée par le Parti Communiste Roumain, a eu pour résultat, entre autres, de faire s'affirmer les droits et libertés démocratiques en faveur des masses. Dans la période d'un puissant essor révolutionnaire destiné à renverser les gouvernements à majorité réactionnaire et à instaurer le gouvernement démocratique, consolider le régime démocratique, éliminer les derniers représentants des classes exploiteuses des organes gouvernementaux et faire passer la plénitude du pouvoir à la classe ouvrière, alliée à la paysannerie laborieuse et aux autres travailleurs, les forces révolutionnaires, dirigées par le parti communiste, ont mené une action conséquente pour mettre en place un régime démocratique dans la vie politique et sociale toute entière, en employant en même temps les institutions démocratiques pour mobiliser et organiser les masses dans leur lutte contre la réaction représentée par les partis « historiques » et la monarchie.

Bien qu'elle n'ait pas revêtu les traits du type socialiste, la démocratie mise en œuvre pendant ces premières années de la révolution

* Docteur en droit. Professeur universitaire. Vice-président de l'Académie des Sciences Sociales et Politiques de la République Socialiste de Roumanie. Doyen de la Faculté de Droit de Bucarest. Secrétaire Général de l'Association Roumaine de Sciences Politiques.

populaire (1944-1947) a été une démocratie du type révolutionnaire-démocratique, populaire, dans laquelle les masses, ayant à leur tête la classe ouvrière, détenaient le rôle prépondérant dans l'exercice du pouvoir politique, celles-ci dominant en fait l'ensemble du pays.

Par suite de la proclamation de la République (le 30 décembre 1947) et du passage à la construction du socialisme, il s'est produit une transformation qualitative, qui entraîna une plus profonde affirmation du processus de progression du démocratisation dans la société roumaine. La prise du pouvoir dans toute sa plénitude par les travailleurs et la mise en œuvre de celui-ci au moyen de nouveaux organes d'Etat, l'adoption de nouvelles Constitutions qui, en inscrivant des droits et des libertés, prévoient des mesures socio-économiques, politiques et juridiques garantissant leur réalisation, ont déterminé l'apparition de nouvelles dimensions de la démocratie, qui est devenue une démocratie socialiste. Le processus d'instauration et d'affirmation de la démocratie socialiste ne s'est pas développé spontanément et il ne fut pas dépourvu de certaines difficultés et erreurs. Mais, finalement, on trouva les ressources nécessaires pour vaincre et dépasser de tels moments, ce qui ne manqua pas d'ouvrir de larges perspectives à une réalisation de plus en plus puissante de la démocratie. En effet, la victoire du socialisme dans toutes les sphères de la vie sociale avait créé les prémisses objectives d'une affirmation de la démocratie qui ne fût plus limitée par l'existence de certaines classes et catégories sociales hostiles au nouveau régime. En même temps, le renforcement des normes démocratiques dans la vie du parti, spécialement après le IX^e Congrès du parti de 1965 et les sessions plénières ultérieures, dont nous mentionnerons tout particulièrement celle du mois d'avril 1968, a eu pour résultat d'éliminer certaines séquelles du subjectivisme et des procédés arbitraires de la période antérieure, en frayant ainsi la voie à l'affirmation de l'initiative et de l'esprit novateur des masses.

Le Parti Communiste Roumain considère qu'il existe et doit exister une unité organique indissoluble entre le socialisme et la démocratie. Le socialisme avec ses nouvelles structures économiques, sociales, politiques, juridiques n'apparaît pas d'une façon spontanée et il ne peut être introduit non plus d'en haut ; il est l'œuvre des efforts communs de tous les travailleurs, de l'élévation des masses « à l'art de la direction de l'Etat, à l'exercice du pouvoir d'Etat dans sa totalité » (1).

Compte tenu de ce que, dans le socialisme, le pouvoir politique et économique appartient au peuple tout entier, à la nation socialiste, la

(1) V.I. LÉNINE, *Opere* (Œuvres), vol. 24, Bucarest, ESPLP, p. 163.

forme démocratique du système politique dont la fin est d'assurer l'épanouissement de la personnalité humaine, devient non seulement possible, mais elle est aussi une nécessité.

C'est le socialisme qui est en mesure de créer une organisation politico-sociale telle qu'elle assure les conditions d'une participation effective des plus larges masses, tant dans l'accomplissement de toutes les tâches de l'édification socialiste, que dans l'œuvre de direction et de gestion des affaires d'Etat et publiques. Il est bien clair que la démocratie et, en l'espèce, la participation, ne sauraient pas constituer une fin en soi, mais sont des *moyens* pour rendre possible l'émancipation humaine, l'épanouissement libre, multilatéral, de la personnalité humaine et de la communauté à laquelle celle-ci est intégrée. La démocratie socialiste suppose aussi bien une possession *égale* des moyens de production que l'exercice du pouvoir et la gestion de la société sur la base de la *participation* des masses et de l'affirmation *libre* de chaque citoyen. La liberté, l'égalité et la participation sont autant de jalons de l'affirmation de la démocratie dans le socialisme.

La victoire du socialisme sur l'ensemble de l'économie nationale de la Roumanie, à la suite de la création d'une économie socialiste unitaire et de l'élargissement de la base sociale du pouvoir, réalisés au début de la septième décennie, ont créé un plus large cadre pour le développement du démocratisme et l'activation politique du peuple tout entier. La réalisation de l'unité sociale-politique et morale-idéologique résultant de l'élimination des antagonismes de classes de la société et de l'élévation de la culture générale et civique des masses, fait parvenir à un degré supérieur les possibilités de participation et de manifestation de tous les citoyens.

Parmi les préoccupations des responsables de la Roumanie en ce qui concerne le perfectionnement des formes et méthodes de direction et gestion de la vie sociale dans son ensemble, une place primordiale est occupée par celles qui visent à inciter les masses à s'occuper des affaires de l'Etat et de la société. En prenant l'initiative d'un tel processus, on est parti de la considération que soulignait le Président du Conseil de l'Etat, Nicolae Ceausescu, selon laquelle « ... en essence, le problème du développement de la démocratie socialiste est le problème de la participation active du peuple à la gestion des affaires du pays ».

Dans ce sens on recherche, de pair avec la mise en place du cadre organisationnel qui institue des mesures adéquates dans la sphère des structures politiques, économiques et sociales, à créer un climat favorable pour que les citoyens puissent exprimer librement leurs opinions sur tous les problèmes, critiquer, sans entrave ou répression, tous

défauts, manifester leur initiative par des propositions visant à améliorer les activités au pays.

La mise en pratique de la participation des masses, en tant que postulat général de l'édification du socialisme et du communisme, se réalise dans des *formes concrètes, spécifiques* en fonction des *particularités historiques et nationales* de chaque pays. Dans la construction du système politique socialiste, il faut tenir compte avec toute la rigueur nécessaire, de l'unité dialectique existant entre le général et le particulier, du fait que le général se réalise au moyen du particulier et dans le particulier, dans et au moyen du spécifique.

L'incompréhension à l'égard du rapport entre le général, le particulier et le singulier, la canonisation de certaines formes qu'on déclarerait « modèles » d'une application générale, ne manqueraient pas de freiner le progrès de la société. Conformément à notre conception, on ne peut pas parler de l'existence d'un modèle absolu, ou de certains modèles ayant ce caractère, mais d'une application et d'une solution concrète des lois générales du développement et de l'édification socialiste, selon le spécifique propre à chaque pays.

La diversité des formes d'organisation politique de la société et des manifestations de la démocratie dans le déroulement de l'édification du socialisme met en relief le fait que le processus de perfectionnement des formes de conduite et d'approfondissement de la démocratie ne peut jamais être considéré comme achevé, mais qu'il se développe concomitamment avec la progression multilatérale de la société socialiste, comme partie inséparable du passage du capitalisme au socialisme.

En consacrant l'une des sources principales du démocratisme, la Constitution de la République Socialiste de Roumanie précise que le pouvoir entier appartient au peuple, libre et maître de son destin. Le peuple exerce le pouvoir, sans l'aliéner, au moyen d'organes représentatifs — la Grande Assemblée Nationale et les conseils populaires. De même, dans le cadre du système politique socialiste on a institué nombre d'autres modalités pour assurer la participation des masses, sous diverses formes et à différents niveaux, à la direction et à la gestion de l'Etat et de la société, comme à l'adoption des décisions. Le principe constitutionnel de la plénitude de la souveraineté du peuple est mis en œuvre grâce à un système politique qui associe dans des formes complexes la *démocratie représentative à la démocratie directe*.

Elus au vote universel, égal, direct et secret, les parlementaires des nouvelles institutions représentatives sont en même temps responsables et révocables. Ils participent tant à l'adoption des lois qu'à leur mise en pratique. C'est un nouveau mode de concevoir l'institution de la représentation qui se dégage ainsi des vieilles mentalités et idées selon

lesquelles le député transforme son mandat en une profession, n'est pas responsable de son activité et jouit d'un mandat irrévocable.

En même temps, l'activité des institutions représentatives ne peut être séparée à aucun moment de la participation directe des masses à la solution des problèmes les plus essentiels qui concernent la direction de l'Etat et la gestion de la société. Est ainsi dépassée la conception d'une représentation selon laquelle le rôle et la capacité des masses, des électeurs, seraient réduits à la seule désignation des représentants. Le principe démocratique d'organisation — écrit Lénine — « ... représente la nécessité d'assurer à chaque homme de la masse, à *chaque citoyen* (c'est nous qui soulignons), les conditions pour pouvoir participer tant à la discussion des lois de l'Etat qu'à l'élection de ses représentants et à l'application des lois » (2). L'essence démocratique de l'organisation et de la direction de l'Etat, consiste dans l'élévation des masses « d'en bas » et dans leur participation aux activités de direction et de gestion. C'est aux masses que l'on doit assurer — selon une telle conception — le droit d'élection de leurs dirigeants, de les faire remplacer, d'exercer le contrôle sur ceux-ci, ainsi que de participer directement aux débats, à l'adoption et à l'application des décisions, à l'établissement des priorités, des options.

Dans le développement démocratique du système politique de Roumanie sur sa ligne d'approfondissement et de perfectionnement, on a institué toute une série de mesures destinées à élargir le rôle des organes représentatifs, à améliorer l'activité de ceux-ci et, en même temps, à assurer une plus intense participation des masses pour résoudre les charges de l'Etat. Ainsi s'est accru le rôle du *parlement* — la *Grande Assemblée Nationale* — dans la vie de l'Etat toute entière, ses méthodes de travail en séances plénières ou par commissions se sont améliorées ; parallèlement au développement de l'action législative, il a été envisagé un exercice plus actif de sa fonction de contrôle sur la marche du développement économique et social, sur le mode d'application des lois, sur la politique intérieure et extérieure (3). Fut élargie également la

(2) V.I. LÉNINE, *Opere complete* (Œuvres complètes), Edit. pol., Bucarest, 1965, vol. 36, p. 167.

(3) Dès le début de l'an 1968 on a introduit le système des sessions ouvertes de la Grande Assemblée Nationale, sessions d'une durée plus longue, dans la période respective ayant lieu soit des séances plénières de la Grande Assemblée Nationale, soit des séances par commissions. Ainsi, à titre d'exemple, au cours de l'année 1968, la Grande Assemblée Nationale a été convoquée en quatre sessions, d'une durée totale de quatre-vingt-six jours, pendant l'année 1969 en sessions couvrant quarante-trois jours. Au total, 73 lois ont été adoptées. Dans la première moitié de l'année 1970, la Grande Assemblée Nationale a été convoquée en une session d'une durée de cent et dix jours et l'on a adopté un nombre de 39 lois. En ce qui concerne les commissions permanentes de la Grande Assemblée Nationale, elles peuvent être convoquées aussi

compétence du *Conseil d'Etat* en sa qualité d'organe suprême du pouvoir d'Etat à activité permanente, qui est devenu plus actif. D'importantes attributions, qui se sont accrues, reviennent aux *conseils populaires*, organes locaux qui ont acquis une large autonomie fonctionnelle. Par suite, ces organes locaux ont la responsabilité directe de l'organisation et de l'orientation de l'activité économique sur le plan local, pour ce qui concerne l'enseignement, la culture, la protection de la santé, l'organisation des services à assurer à la population, etc. Les conseils populaires recherchent à attirer les citoyens aux débats sur le plan local portant sur des affaires d'Etat et publiques (4).

Aux fins d'approfondir le démocratisme de la vie de l'Etat, il a été nécessaire d'entreprendre tout un ensemble d'actions visant à simplifier et à rapprocher l'appareil de l'Etat des masses, à réduire l'appareil administratif en faveur de l'appareil productif, à combattre les tendances au formalisme et à la bureaucratisation et à faire en sorte que chaque secteur de l'activité d'Etat soit sous la gestion et le contrôle direct du peuple (5).

Ce principe de la participation s'exerce sur une aire d'action fort large. Il embrasse tous les côtés de la vie socio-politique, économique, socio-culturelle, publique. Dans le cadre du nouveau système de gestion de l'industrie, on a créé les *comités des travailleurs* (dans les entreprises), les *conseils des travailleurs* (des unions industrielles) en tant qu'organes collégiaux et on a institué les *assemblées générales des travailleurs* dans les entreprises. La participation directe des salariés à la gestion des entreprises trouve son expression dans l'obligation qu'a le comité de direction de présenter des comptes rendus semestriels devant les assemblées générales des salariés (dans les grandes entreprises devant les délégués des salariés), portant sur l'activité de l'entreprise, la réalisation du plan et du bilan. L'assemblée générale des travailleurs de chaque entreprise est devenue ainsi une institution de la démocratie

à siéger pendant la période d'entre les sessions de la Grande Assemblée Nationale pour débattre tant des projets de lois que des projets de décrets du Conseil d'Etat, ou pour analyser l'activité des autres organes d'Etat (ministères, conseils populaires, etc.).

(4) Dans ce but, sont prévues diverses formes adéquates telles que : commissions permanentes et temporaires des conseils populaires, comités de citoyens, l'obligation qui revient aux députés de tenir des réunions avec les citoyens des circonscriptions électorales, ainsi que celle de rendre périodiquement compte de leur activité et de celle du conseil populaire.

(5) Dans cet ordre d'idées on peut rappeler les mesures adoptées ces dernières années au sujet de la réorganisation territoriale-administrative, la nouvelle loi sur les Conseils populaires, les nouvelles lois portant organisation des ministères en vertu desquelles furent perfectionnées la structure et la fonctionnalité de ceux-ci, étant ainsi assurés la rationalisation, la simplification et l'abaissement du coût de l'appareil de l'Etat. Les mesures furent étendues aussi à l'appareil des organisations de masse.

socialiste, une forme de participation, de contrôle et d'affirmation des salariés dans la gestion de la vie économique.

Prennent corps également les formes de participation dans les institutions socio-culturelles de la recherche scientifique et de l'enseignement. Les modalités d'une conduite démocratique de l'enseignement supérieur sont pleinement mises en place, grâce à la présence aux organes dirigeants des instituts et universités (conseils professoraux, sénats universitaires) des cadres enseignants et des représentants des étudiants.

Une importance toute particulière est accordée à la participation directe des citoyens à la direction de la vie sociale par l'organisation d'un dialogue entre les dirigeants et les masses. C'est ainsi que les traits de la démocratie directe vont accentuer leur présence au cours de l'évolution de la démocratie socialiste. Nous mentionnons dans ce sens la pratique qui s'est de plus en plus fortement établie de soumettre aux débats du peuple entier les plus importants projets de loi et autres actes qui doivent être adoptés par les organes d'Etat. L'attraction des spécialistes dans le processus d'élaboration des décisions assure, de même, un contenu réaliste des mesures préconisées. On veille de cette façon à ce que toute mesure ou décision touchant tant le développement interne que la politique extérieure soient prises avec l'accord *direct* du peuple, de la nation toute entière (6).

Une puissante stimulation à la participation des citoyens à la gestion de la vie sociale est donnée aussi par les *organisations civiques*. Les organisations de masse et civiques, représentant des unions ou des associations librement constituées par des travailleurs d'un certain secteur d'activité ou des unions déterminées par la communauté de certains intérêts spécifiques (syndicats, coopératives, organisations de jeunesse, de femmes, unions de création, etc.), sont à même d'entraîner des millions de gens dans la gestion directe de la vie publique et civique. Vu le rôle important que jouent ces organisations de masse et civiques, l'Etat socialiste leur donne tout appui dans leur activité, tout en leur créant des conditions optimales pour leur permettre d'accomplir les tâches qui leur incombent.

Ces dernières années est intervenu un perfectionnement de la structure et de la fonctionnalité des organisations en cause, grâce à l'appro-

(6) Nous rappelons, à titre d'exemple, que ces dernières années, les plus importants projets de lois furent soumis aux débats publics, avant qu'ils fussent présentés aux discussions du parlement. A cette occasion, on a fait de nombreuses observations, critiques, suggestions destinées à améliorer le projet en soi, mais aussi pour faire perfectionner les activités de l'Etat, en général. Ainsi, lors des débats publics portant sur le projet de loi sur l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires, en 1968, plus de 26.000 citoyens ont pris la parole et l'on a fait plus de 8.000 propositions et suggestions.

fondissement des bases démocratiques de leur vie interne et à l'accroissement de l'efficacité de leurs activités, tout en éliminant le parallélisme entre les activités d'Etat et les actions civiques. Dans le relèvement du rôle des organisations de masse et civiques et dans la coordination de leurs activités au niveau du développement actuel de la société roumaine c'est la création du *Front de l'Unité Socialiste* (1968), en tant qu'organisme politique représentatif, à activité permanente, qui revêt une importance toute particulière. Le trait spécifique du Front de l'Unité Socialiste consiste dans le fait qu'il n'est pas une organisation parallèle aux autres organisations et qu'il ne réunit pas non plus un certain groupe social selon des critères se basant sur des intérêts communs professionnels ou sociaux, mais il représente une forme d'union, sous la direction librement acceptée du Parti Communiste Roumain, de toutes les forces sociales du pays et de la nation toute entière. On a créé ainsi un nouveau cadre organisationnel pour une participation active de tous les citoyens à la vie politique du pays, aux débats et à l'adoption des décisions sur les problèmes d'intérêt général, à l'accomplissement et à la mise en œuvre de la politique de l'Etat (7).

Relevons encore, en tant que forme nouvelle d'un intérêt tout particulier, la façon dont est harmonisée l'activité de l'Etat avec les actions civiques, la présence des représentants de certaines organisations de masse et civiques en qualité de membres composant des différents organismes d'Etat, centraux et locaux. Ainsi, les représentants des syndicats, des coopératives agricoles de production et de la jeunesse sont inclus dans le Conseil des Ministres. Comme représentants d'organisations de masse et civiques dans des organes d'Etat ils y siègent, comme ceux du gouvernement, en qualité de membres de droit et, à ce titre, ils ne peuvent être révoqués par l'organe suprême du pouvoir d'Etat qui nomme et peut révoquer le gouvernement. Les représentants en question sont responsables devant l'organisation civique, devant l'organe de direction de celle-ci pour l'activité qu'ils mènent dans le cadre du gouvernement (8).

(7) L'acte constitutif du Front de l'Unité Socialiste a été signé par les représentants du Parti Communiste Roumain et des organisations de masse, publiques et civiques, dont nous citons : l'Union Générale des Syndicats, l'Union Nationale des Coopératives de Production, l'Union de la Jeunesse Communiste, le Conseil National des Femmes, l'Union des Ecrivains, l'Union des Artistes Plasticiens, l'Association des Hommes de Science, le Conseil National des Ingénieurs et Techniciens, l'Union des Sociétés Scientifiques des cadres enseignants, l'Union des Sociétés des Sciences Médicales, l'Union des Associations des Etudiants, le Conseil des Travailleurs de nationalité hongroise, le Conseil des Travailleurs de nationalité allemande, l'Association des Juristes, l'Union des Journalistes, le Comité des Anciens Détenus Antifascistes, etc.

(8) La loi concernant la direction des ministères et d'autres organes centraux de l'administration d'Etat en base du principe de la gestion collective (no 20/1969) dispose

Il nous faut souligner également la croissance du rôle de *l'opinion publique*, des organes civiques destinés à exercer une influence ou de combattre des manifestations antisociales — telles les *commissions de jugement* — organes d'influence et de juridiction, ainsi que *les organes du contrôle civique* sous la forme des divers comités civiques. La croissance du rôle des organisations et des organes civiques, l'étroite association entre leurs activités et celles de l'Etat représente un accroissement du rôle des masses et une activation politique des citoyens, comme expression de la démocratie directe.

Au sujet de cette participation des masses, des citoyens à la direction de l'Etat et au processus d'élaboration des décisions, il faut, pensons-nous, apporter encore quelques précisions significatives.

Il est parfois affirmé que tout régime est en quelque sorte une oligarchie, en ce que l'essence même de la politique réside dans le fait que les décisions sont prises à l'intention de la collectivité et non pas par celle-ci (R. Aron et R. Michels). D'autre part, on considère que la complexité des problèmes de la direction et de la gestion qui s'accroît continuellement par suite au progrès technique, ce qui rend de plus en plus difficile, sinon impossible, la compréhension de pareils problèmes de la part de ceux qui n'ont pas la compétence requise, de sorte que la détermination des options serait quelque chose de bien difficile à juger pour les masses. La civilisation technique, en conférant aux décisions un caractère tellement complexe, rendrait pratiquement inopérante la participation réelle de la nation et de ses représentants à leur adoption (voir l'ouvrage *L'Etat et le citoyen*, édité par le Club Jean Moulin).

Les problèmes de la direction de l'Etat et de la société moderne nécessite, sans doute, une haute compétence scientifique. Mais ceci n'est pas de nature à contredire le démocratisme d'une telle direction, la société socialiste possédant toutes les prémisses nécessaires à rendre possible la réalisation de l'unité entre la science, la direction et la participation.

Pour assurer un continuel perfectionnement du démocratisme de la vie d'Etat et pour faire s'intensifier la participation, il est d'une importance toute particulière d'appliquer d'une manière conséquente les prin-

que du collège des ministères (sauf le Ministère des Forces Armées, celui des Affaires Intérieures et le Conseil de la Sécurité de l'Etat) fait partie aussi un délégué des syndicats, étant aussi appelés à y siéger des délégués d'autres organisations civiques qui déploient des activités relevant de la branche qui rentre dans le domaine de la compétence du ministère. La loi sur l'organisation et le fonctionnement des conseils populaires prévoit qu'aux séances des comités exécutifs des conseils populaires participent, suivant le cas, les représentants des organisations syndicales, coopératives ou de jeunesse.

cipes du centralisme démocratique, de la gestion collective, de la légalité, etc.

La centralisation du pouvoir, exigence objective de l'Etat moderne dans le socialisme revêt la forme du *centralisme démocratique*, principe bivalent qui associe dans un tout organique et dialectique les aspects inséparables — ceux de l'autorité et de l'autonomie. Le principe de la gestion collective s'est généralisé ces dernières années à tous les niveaux de l'appareil d'Etat, ainsi que dans les organisations de parti et civiques. La gestion collective, en dehors du fait qu'elle renforce les énergies créatrices du peuple, constitue une forme d'initiation des masses au gouvernement, représentant en même temps une garantie pour éliminer le subjectivisme, le volontarisme et l'arbitraire.

Le développement et l'approfondissement de la démocratie socialiste de la participation des masses supposent nécessairement une puissante affirmation de chaque citoyen, sa participation active à la vie politique et sociale-publique. Le socialisme remet aux travailleurs la plénitude de leurs droits et de leurs libertés, en leur redonnant de pair avec la qualité de producteurs celles de maîtres, qui disposent de leur destin et jouissent pleinement des fruits de leur travail. Le travailleur, le citoyen, n'a pas seulement le rôle d'une force de production mais aussi il est le bénéficiaire de toutes les créations matérielles, scientifiques et culturelles, il est non seulement l'objet mais aussi le sujet actif de la politique de l'Etat et du parti. La garantie des plus larges droits et libertés politiques, socio-économiques, le souci d'un relèvement continu de son niveau de culture et de sa conscience socialiste, représentent autant de conditions pour assurer sa participation active et compétente à la solution des problèmes de la direction, comme pour le développement multilatéral de la personnalité de chaque individu.

