

Vrabie, Geneveva. Profesor de Drept constituțional la Facultatea de drept a Universității „Mihail Kogălniceanu” Iași; Rectorul aceleiași universități; diplomat în Drept comparat și Președinte al Asociației române de Drept Constituțional, delegată a Academiei de Drept Lingvistic, cu sediul la Montreal (Canada), pentru zona Europei de Est; membru fondator al Federației Constituționaliştilor din America Latină și Europa Central-Estică și al Institutului de Științe Administrative din România; membru al Asociației Internaționale de Legislație Comparată.

Geneveva Vrabie: *Les Rapports entre les pouvoirs de l'État*
© 2009, Institutul European Iași, pentru prezenta ediție

www.euroinst.ro
INSTITUTUL EUROPEAN
Iași, str. Lascăr Catargi nr. 43, 700107, C.P. 161
euroedit@hotmail.com

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
LES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS DE L'ÉTAT. TABLE
ROTONDE INTERNATIONALE (2008 ; Iași)

Les rapports entre les pouvoirs de l'état : table ronde internationale : Iassy, le 23 mai 2008 / organisée par le Centre francophone de droit onstitutionnel de l'Université Mihail Kogălniceanu et l'Association Roumaine de Droit constitutionnel ; sous la direction de Geneveva Vrabie. - Iași : Institutul European, 2009

ISBN 978-973-611-597-4

- I. Vrabie, Geneveva (ed.)
- II. Universitatea "Mihail Kogălniceanu" (Iași). Centrul francofon de drept constituțional
- III. Asociația Română de Drept Constituțional (Iași)

342.5(498)

Reproducerea (parțială sau totală) a prezentei cărți, fără acordul Editurii, constituie infracțiune și se pedepsește în conformitate cu Legea nr. 8/1996.
Printed in ROMANIA

SOUS LA DIRECTION DE
GENOVEVA VRABIE

LES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS DE L'ÉTAT

**Table ronde internationale organisée
par le Centre francophone de droit constitutionnel
de l'Université *Mihail Kogălniceanu*
et l'Association Roumaine de Droit Constitutionnel**

Iassy, le 23 mai 2008

INSTITUTUL EUROPEAN
2009

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS

GENOVEVA VRABIE.....7

*QUELQUES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LES
RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE POUVOIR
LÉGISLATIF*

DANA APOSTOL TOFAN.....11

*LES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE
PARLEMENT. LA PROGRESSIVE MISE EN VALEUR DU
POUVOIR NORMATIF DU GOUVERNEMENT ET LA
JURISPRUDENCE CONSTITUTIONNELLE*

PAOLA BILANCIA19

*FORME DE GOUVERNEMENT ET SYSTÈME DES PARTIS
DANS L'INFINIE TRANSITION ITALIENNE*

MARIA AGOSTINA CABIDDU.....33

*LE POUVOIR EXÉCUTIF DEVRAIT-T-IL DÉTENIR LA
COMPÉTENCE EXCLUSIVE EN MATIÈRE D'ATTRIBUTION
DE LA CITOYENNETÉ? CONSIDÉRATIONS SUR LES
MODIFICATIONS DE 2007 ET DE 2008 DE LA LOI NO 21/1991*

RADU CARP.....55

LES RAPPORTS CONSTITUTIONNELS ET LÉGAUX ENTRE LE PRÉSIDENT DE LA ROUMANIE ET LE PARLEMENT

ȘTEFAN DEACONU.....69

LA DÉCENTRALISATION ET LE CONTRÔLE DE LÉGALITÉ EXERCÉ PAR LE PRÉFET SUR LES ACTES DES AUTORITÉS DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE

RODICA NARCISA PETRESCU.....93

L'INFLUENCE DE LA MODALITÉ DE SUFFRAGE AUX PRÉSIDENTIELLES SUR LES RAPPORTS ENTRE LES POUVOIRS ÉTATIQUES

SNEJANA SULIMA.....109

LA PROTECTION DE LA CONSTITUTION ENTRE L'ARBITRAGE DU CHEF DE L'ÉTAT ET LA GARANTIE DE SA SUPRÉMATIE PAR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

ELENA SIMINA TĂNĂSESCU.....127

RÉFLEXIONS SUR LA COMPÉTENCE DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA ROUMANIE DE RÉSOUDRE DES CONFLITS JURIDIQUES DE NATURE CONSTITUTIONNELLE ENTRE LES AUTORITÉS PUBLIQUES

GENOVEVA VRABIE159

AUTEURS175

AVANT-PROPOS

En mai 2008 a eu lieu la dixième édition de la *Table ronde internationale*, organisée par le Centre francophone de droit constitutionnel de l'Université «Mihail Kogălniceanu» de Iassy et l'Association roumaine de droit constitutionnel. Le thème proposé, «*Les rapports entre les pouvoirs de l'État*», a permis la soumission aux débats de plusieurs sujets, tels:

- *Les rapports entre le chef de l'État (président ou monarchie) et le Parlement*
- *Les rapports entre le chef de l'État (président ou monarchie) et le Gouvernement*
- *Les rapports entre le pouvoir central et le pouvoir local*
- *Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire*
- *Les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif*
- *Le rôle des juridictions constitutionnelles en cas de conflits (juridiques) entre les autorités publiques*
- *La dominance de l'exécutif*
- *Le président de l'État « arbitre » et « l'arbitrage » de la Cour Constitutionnelle*
- *Dans quelle mesure les rapports entre les autorités publiques sont-ils régis par des normes juridiques?*
- *Le rôle des média et de l'opinion publique dans le réaménagement des rapports entre les autorités publiques.*

que des rapports entre les autorités publiques et celui d'améliorer la manière dont elles exercent leurs attributions afin qu'on crée une politique cohérente et unitaire au niveau national et européen à la fois.

Prof. univ. dr. Genoveva VRABIE

QUELQUES CONSIDÉRATIONS CONCERNANT LES RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR EXÉCUTIF ET LE POUVOIR LÉGISLATIF

Dana APOSTOL TOFAN

Dans tous les régimes pluralistes, la distinction des organes législatifs et exécutifs constitue toujours la pierre angulaire des structures du pouvoir politique, comme le disait Monsieur le professeur Pactet.¹

Pour les théoriciens de la séparation, chaque organe devait disposer de pouvoirs, lui permettant de contrebalancer l'influence de l'autre. Législatif et exécutif étaient considérés comme potentiellement antagonistes. Il devait en résulter un équilibre institutionnel qui constituait le fond même de la théorie et sa raison d'être.

Les fonctions traditionnellement dévolues aux organes législatifs et exécutifs cèdent la place à de nouvelles, mais celles-ci marquent le déclin de l'équilibre tant recherché des pouvoirs. La nouvelle répartition des fonctions résulte de cette tendance très générale des sociétés contemporaines, qui consiste à confier au gouvernement le soin de prendre les grandes décisions politiques, qu'elles se traduisent par des lois ou par des

¹ Pierre Pactet, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 9e édition mise à jour, Masson, Paris, 1989, p. 113 et sv..

mesures exécutives, et aux assemblées une œuvre de réflexion et le soin de contrôler l'action gouvernementale.

C'est pourquoi *la véritable division n'est pas entre le pouvoir de faire la loi et celui de l'exécuter mais entre, d'une part, le pouvoir qui appartient aux organes exécutifs de diriger la politique nationale en utilisant à cet effet l'appareil administratif dont ils disposent et, d'autre part, la liberté laissée aux organes délibérants, c'est-à-dire aux assemblées parlementaires, de contrôler l'action gouvernementale.*²

Dans la relation législatif-exécutif, le gouvernement ne dispose plus d'un rôle secondaire, mais souvent, d'un rôle primordial, en devenant l'élément le plus dynamique de l'entier système politique.³

Le pouvoir exécutif gagne de plus en plus une force supérieure, de sorte qu'il ne constitue plus un simple exécutant des règles de droit. La montée de l'exécutif est un phénomène commun à toutes les démocraties, qu'elles soient parlementaires ou présidentielles.⁴

En France, elle a été consacrée en fait mais aussi en droit, par la Constitution de 1958; l'exécutif est devenu législateur de droit commun et le Président de la République s'est vu reconnaître des pouvoirs exceptionnels en cas de crise.

À l'intérieur du pouvoir exécutif, une force particulière se développe sous forme de gouvernement, sans que l'importance du Parlement soit abolie, surtout comme organe de

² Idem, p. 114.

³ Ioan Muraru, Elena Simina Tănăsescu, *Drept constituțional și instituții politice*, vol. II, éd. 12, Ed. C.H. Beck, București, 2006, p. 234.

⁴ Athos Tsoutsos, « Administration publique et politique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, no. 4, 1978, p. 324.

contrôle. Au sein du pouvoir exécutif, deux puissances se distinguent de sorte que ce pouvoir paraît sous deux formes: le gouvernement et l'administration.⁵

La limitation des pouvoirs dans les régimes constitutionnels actuels est réalisée par: l'assurance de l'indépendance de l'autorité judiciaire, la promotion de certains principes comme, par exemple, le principe de la suprématie de la Constitution et de la loi, le principe du respect de la hiérarchie des normes juridiques, la création des autorités disposant d'attributions de contrôle sur l'exercice de la compétence des autorités publiques classiques, etc.⁶

La doctrine de droit public a identifié, en analysant le système constitutionnel roumain, un exécutif bicéphale qui fait que l'autorité publique unipersonnelle (le Président de la Roumanie) exerce la fonction du chef de l'Etat et que l'organe collégial (le Gouvernement) garde l'entière responsabilité devant le Parlement pour l'exercice de la fonction exécutive.⁷ On accepte que le Président contribue au pouvoir exécutif du fait de ses attributions constitutionnelles, mais on reconnaît que la fonction publique est plus importante et le personnage prédominant de l'exécutif reste le Premier Ministre.

L'analyse du rapport entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif dans le système constitutionnel roumain actuel permet d'évoquer les dispositions de l'art. 61 de la Constitution roumaine republiée, qui consacre expressément le rôle du Par-

⁵ Ibidem.

⁶ Antonie Iorgovan, *Tratat de drept administrativ*, vol.I, ed. 4, Ed. All Beck, București, 2005, p. 40 et sv.

⁷ Ioan Vida, *Puterea executivă și administrația publică*, Ed. Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 1994, p. 37.

lement de constituer l'organe représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative du pays, disposant de la prérogative de réglementation primaire des relations sociales à l'encontre de l'exécutif qui peut adopter, en principe, des normes juridiques dans l'application de la loi, afin d'organiser l'exécution des lois.⁸

Mais, l'art. 115 de la Constitution roumaine republiée consacre l'institution de la *délégation législative*, en résumant la possibilité octroyée au Gouvernement, d'émettre des ordonnances contenant des normes juridiques ayant la force de la loi, dans certaines limites et avec certaines conditions, comme une exception de la règle évoquée.⁹

Dans tous les pays une sorte de législation se développe qui, sous diverses dénominations, émane du pouvoir exécutif soit à titre autonome, soit d'après l'autorisation du pouvoir législatif.¹⁰

Cette œuvre législative accomplie en dehors du Parlement appartient en principe au gouvernement et non à l'administration. Cette législation gouvernementale émane fondamentalement des hauts échelons des services publics administratifs et se substitue de plus en plus à la législation politique du Parlement.

L'évolution de la technocratie moderne a contribué à dessaisir progressivement le Parlement de son pouvoir de législation.

⁸ Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 68 et sv..

⁹ Dana Apostol Tofan, *Drept administrativ*, vol. I, ed. 2, Ed. C.H. Beck, Colecția Curs universitar, București, 2008, p. 23.

¹⁰ Athos Tsoutsos, *op.cit.*, p. 328.

Le dualisme de la structure du Parlement, composé de la Chambre des Députés et du Sénat, présente une certaine symétrie avec le bicéphalisme de la structure de l'exécutif, composé du Président et du Gouvernement.¹¹

Un chapitre entier du titre III (Les autorités publiques) de la Constitution de la Roumanie est consacré aux *rapports du Parlement avec le Gouvernement*, le rôle politique du Gouvernement étant évidemment non seulement dans le cadre du pouvoir exécutif mais surtout par la collaboration avec les autres autorités publiques, spécialement avec l'autorité législative, par exemple, dans le cas de l'initiative législative et de la délégation législative.¹²

On retrouve ainsi, dans ce chapitre, l'art. 111 et l'art. 112 consacrés à des formes traditionnelles du contrôle parlementaire comme *l'information du Parlement* ou *les questions, les interpellations et les motions simples*.

L'art. 113 établit la procédure du déroulement de la *motion de censure*, qui suppose la même majorité pour retirer la confiance accordée au Gouvernement que la majorité nécessaire pour accorder la confiance. Il s'agit de la majorité des voix des députés et des sénateurs.

La procédure connue dans la doctrine administrative sous la dénomination de *motion de censure provoquée* est réglementée dans l'art. 114, intitulé *l'engagement de la responsabilité du Gouvernement*. En principe, il s'agit de la possibilité accordée au Gouvernement d'obtenir la promotion d'un projet de loi, dans l'absence des débats sur celui-ci. Le Parlement peut

¹¹ Ioan Muraru, Mihai Constantinescu, *Studii constituționale 2*, Ed. Actami, București, 1998, p. 29.

¹² Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 20.

proposer des amendements à la condition d'être acceptés par le Gouvernement.

Enfin, l'art. 115 consacré à l'institution *de la délégation législative* établit le régime juridique des *ordonnances simples* ou *légales*, adoptées sur la base d'une loi d'habilitation et des *ordonnances d'urgence* ou *constitutionnelles*, adoptées directement sur la base des dispositions constitutionnelles.

En ce qui concerne la *procédure de l'investiture*, initiée et finalisée par le Président de la Roumanie, la nomination du Gouvernement dépend du vote de confiance du Parlement sur le programme et la liste complète du Gouvernement.

Dans une ample et assez critique étude consacrée au système constitutionnel roumain, un auteur français exprime certaines réserves par rapport à cette procédure. Ainsi, il constate que la procédure de formation du Gouvernement a l'apparence de la rigueur, mais – il se demande – en a-t-elle la réalité? Tout repose en effet sur l'existence d'une sorte de contrat initial passé sur un programme et sur la composition du Gouvernement entre le Premier ministre et une majorité parlementaire qui lui vote la confiance. Mais, au-delà de la rationalité abstraite du mécanisme – soutient le même auteur – il est clair qu'en pratique cela ne garantit rien. La réalité – vécue aussi par la France de la IV^e République – est la suivante: ou bien il y a au Parlement une vraie majorité, formée d'un parti dominant ou d'une coalition solide, et alors le Gouvernement sera naturellement fort; ou bien il n'y a pas de majorité et ce n'est pas la procédure de formation du Gouvernement qui palliera ce manque; le Gouvernement ne résultera alors que de longues et difficiles tractations ne créant au mieux qu'une majorité artificielle et qui éclatera à la première grosse difficulté: à moins

qu'il ne soit le produit provisoire de la fatigue et de la résignation.¹³

L'évolution des rapports entre le Président, le Parlement et le Gouvernement roumains entre 1996 et 2000 et encore depuis 2005 jusqu'au présent démontre le réalisme de cette théorie.

En plus, une remarque pertinente est faite sur la procédure de la dissolution du Parlement, qui ne peut pas constituer par son organisation une arme suffisamment dissuasive et susceptible de contribuer à l'équilibre des pouvoirs. Même si ce droit appartient d'une manière autonome au Président de la Roumanie, le pouvoir dont il dispose n'est pas assez libre pour être un instrument assez efficace. Sa marge d'appréciation est faible; il ne peut en effet dissoudre que si, dans un délai de soixante jours, le Parlement a refusé l'investiture d'au moins deux Gouvernements.¹⁴

Donc – on ajoute – la dissolution du Parlement dépend de la majorité de ses membres, ce qui la fait pratiquement impossible à réaliser.

Rezumat

Comunicarea își propune să surprindă câteva din aspectele esențiale ce vizează raporturile dintre Parlament și puterea executivă compusă, de regulă, din șeful statului și premier. Este subliniată o idee unanim acceptată în doctrina de

¹³ Bernard Lime, *Le système constitutionnel roumain*, Revue de droit public, no 2, 1994, p. 373 et sv.

¹⁴ *Idem*, p. 374.