

## LA PARTICIPATION DES CITOYENS AU GOUVERNEMENT – ASPECTS ROUMAINS

### CITIZEN PARTICIPATION IN GOVERNANCE – ROMANIAN CHALLENGES

Lecturer, Phd. Candidate Crina VERGA

La démocratie est un système de gouvernement caractérisé par la participation des citoyens au processus d'exercice du pouvoir. Elle se définit essentiellement par : la séparation des pouvoirs, les élections libres, le pluralisme, le respect des droits et des libertés fondamentales, le règne de la majorité, la protection de la minorité.

On pourrait dire de la démocratie ce que Hegel pensait sur la vérité : c'est un grand mot et une chose encore plus grande. Le mot « démocratie » d'origine grecque, même dès son apparition (il y a 2500 ans), n'a pas cessé d'inciter les esprits et de poser de différentes questions sur les formes de la démocratie et surtout sur leur mise en pratique. Littéralement, la démocratie signifie « le pouvoir du peuple ». Cela veut dire que le pouvoir appartient au peuple<sup>1</sup>. Le problème ne consiste pas seulement en ce que signifie ce mot-là, mais nous parlons aussi en même temps de ce que celui-ci représente en vérité. En essayant de donner une réponse à cette dernière question nous découvrons que la réalité ne correspond pas au terme. Ce que c'est la démocratie ne peut pas être séparée de ce qu'elle devrait être. Une démocratie existe justement dans la mesure dans laquelle ses idéaux et ses valeurs l'animent. En ce qui concerne la réalité et l'expérience de la démocratie, on a montré que la situation est plus compliquée, de sorte que, finalement, l'humanité ait été mise dans la situation de se contenter avec une « application » relative des exigences d'un système politique démocratique.

Les transformations intervenues sur le plan international - l'évolution permanente de l'économie mondiale, le développement continu des relations transnationales, la prolifération de l'armement - ont déterminé une repensée du concept de la démocratie. En ce sens, on apprécie<sup>2</sup> que « dans une époque dans laquelle les destins des individus sont étroitement liés entre eux, la démocratie doit être transformée et consolidée à l'intérieur des frontières établies ainsi qu'au delà de celles-ci ».

On doit remarquer deux théories célèbres concernant la démocratie. La première est la *théorie de la souveraineté populaire*, formulée par Jean-Jacques Rousseau dans *Le contrat social*, selon laquelle la souveraineté est divisée (partagée) et concerne chaque membre de la société qui possède ainsi un quote-part<sup>3</sup>.

Certains spécialistes embrassent la théorie de la souveraineté populaire, qui correspond parfaitement à la définition donnée par Abraham Lincoln, dans le discours de Gettysburg, le 19 novembre 1863 : *la démocratie représente le gouvernement du peuple par le peuple et pour le*

---

<sup>1</sup> Dans le même sens, Arblaster, Anthony, *Democrația (La démocratie)*, Ed. Du Style, București, 1998, p. 37

<sup>2</sup> Held, David, *Democrația și ordinea globală (La démocratie et l'ordre global)*, Editura Univers, București, 2000, p. 8

<sup>3</sup> Pactet, Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, onzième édition, Masson Éditeur, Paris 1992, p. 86, Jean-Jacques Rousseau, *Contractul social (Le contrat social)*, Cartea I, cap. I, vol. III, Ed. Științifică, București, 1957, p. 84

*peuple*, c'est-à-dire en accord avec les préférences du peuple<sup>4</sup>. Cette définition très utilisée exprime l'idée qu'un État est démocratique si les gouvernés sont en même temps gouvernants ou, en tout cas, lorsque le plus grand nombre possible des gouvernés participent, le plus directement possible, à l'exercice du pouvoir. La définition correspond dans une certaine mesure à la réalité; cependant, elle n'est pas exhaustive, telle que le développement des nouveaux régimes de derniers 15 ans le montre, régimes qui présentent des traits divers de la démocratie classique.

La deuxième théorie est celle de la « souveraineté nationale » élaborée par Sieyès dans laquelle on a mis en évidence le fait que la souveraineté appartient à une personne morale, collective et indivisible - la nation.

Les penseurs libéraux (Locke, Montesquieu) ont commencé à considérer la démocratie en termes plus pratiques. On ne soutient plus avec la même ardeur le gouvernement par le peuple, mais on cherche des principes qui peuvent être appliqués à une réalité imparfaite par soi-même et qui défendent les valeurs de référence qui devaient et méritaient être protégées : la liberté (entendue comme liberté individuelle), la propriété, la créativité. Dernièrement, on est arrivé à la reconnaissance de quelques principes qui sont aptes à définir comme démocratique un régime politique. Parmi ceux-ci, des principes comme le pluralisme politique, économique, social, culturel, la séparation des pouvoirs dans l'État, le respect des droits et des libertés fondamentaux des citoyens, l'acceptation et le respect de l'opposition politique se sont mis en évidence dans les démocraties modernes. Cependant, nous devons admettre que la démocratie représente un gouvernement fatalement imparfait, mais capable de prévenir les excès de toutes sortes de la pouvoir politique<sup>5</sup>.

Certains spécialistes français<sup>6</sup> qui analysent la notion de démocratie comprennent le gouvernement pour le peuple dans le sens d'un gouvernement pour le libre développement du peuple et pour la liberté de chaque individu qui compose la nation.

En ce qui concerne les rapports du peuple avec les assemblées représentatives, la démocratie connaît plusieurs formes: directe, indirecte et semi directe.

*La démocratie directe* correspond au système idéal qui répond le mieux à l'aspiration populaire dont les gouvernants sont eux-mêmes gouvernés. Le peuple se gouverne soi-même directement par la participation de tous les citoyens. Dans son ensemble, la nation crée la loi, prend des décisions gouvernementales, le peuple étant celui qui fait lui-même la justice dans l'État<sup>7</sup>.

Dans la démocratie directe, c'est le peuple qui décide lui-même de ses affaires. C'est lui qui légifère directement. Les assemblées représentatives y sont absentes et, en principe, elles ne sont pas nécessaires<sup>8</sup>.

À l'opposition de la démocratie directe il y a la *démocratie indirecte* dans laquelle seuls les citoyens peuvent élire les députés. Dès que les électeurs ont accompli l'acte de la désignation, leur rôle a fini<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Lijpart, Arend, *Modele ale democrației, Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de state (Modèles de la démocratie, Formes de gouvernement et de fonctionnement dans trente six pays)*, Ed. Polirom, Iași, 2000, p. 25

<sup>5</sup> Boari, Vasile, *Democrația și tranziția. Paradoxurile democratizării în fostele state comuniste (La démocratie et la transition. Les paradoxes de la démocratisation dans les anciens pays communistes)*, dans « Polis », vol. 1, no. 3, 1994, p. 89

<sup>6</sup> Hauriou, André, Gicquel, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1982, p. 360

<sup>7</sup> Ardant, Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, huitième édition, L.D.G.V., Paris, 1996, p. 167

<sup>8</sup> Prélôt, Marcel, Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, sixième édition, Dalloz, Paris, 1972, p. 7

Dans la *démocratie indirecte* ou *représentative* la nation n'exerce pas directement la souveraineté, mais son exercice est délégué aux représentants élus ; en même temps, le peuple reste le titulaire de la souveraineté, mais il perd l'exercice effectif de celui-ci.

La *démocratie semi directe* consiste dans l'introduction des éléments de la démocratie directe dans le régime représentatif. Le peuple ne débat pas lui-même certains problèmes, mais il intervient directement dans certaines décisions (peu nombreuses dans la pratique) ; c'est ainsi que les représentants élus partagent une partie du pouvoir avec le peuple. Cette intervention populaire a le nom générique de *référendum* et elle a plusieurs formes : le veto populaire, l'initiative populaire, le référendum, l'option, la révocation.

Dans le cas du *veto populaire*, le peuple a le droit et le moyen de s'opposer à l'entrée en vigueur d'une mesure ou d'une loi adoptée par le parlement. La constitution peut prévoir le fait que les lois ne peuvent être appliquées que seulement après une période de temps après avoir été votées (Suisse : 90 jours). On donne ainsi la possibilité aux citoyens de profiter d'une certaine période de temps pour examiner la loi et, éventuellement, pour l'approuver.

L'*initiative populaire* suppose la situation dans laquelle les citoyens déterminent le parlement à légiférer dans un domaine bien déterminé. Ici, tout comme dans le cas du veto populaire, la procédure a à son origine une pétition ou demande signée par un nombre minimum d'électeurs. Cette pétition connaît de diverses modalités. Une première situation est celle dans laquelle le parlement peut être libre à rédiger lui-même le texte sur lequel on va débattre, la pétition n'étant que son objet. Nous parlons ainsi de *l'initiative simple* ou pas formulée. Dans un deuxième cas, les Chambres pourront être invitées à discuter un projet annexé à la demande qui a été formulée, situation dans laquelle nous sommes en présence de *l'initiative formulée*<sup>10</sup>.

Une autre forme de la démocratie semi directe est le référendum, qui consiste en la soumission d'un texte de loi à l'approbation de la nation dans son ensemble. Dans la théorie, on distingue plusieurs types de référendum, la technique en étant la même, mais avec un changement de la signification.

Au niveau de l'Union Européenne, La Charte Blanche de la gouvernance européenne, document élaboré par la Commission Européenne, lancée au cours de l'été 2001, propose cinq principes: ouverture, participation, responsabilité, efficacité et cohérence. La participation se retrouve parmi ces principes, car de son exercice, tout au long du processus d'élaboration des politiques communautaires, de la conception à l'implémentation, dépendent la qualité, la relevance et l'efficacité des politiques de l'Union Européenne, la confiance dans les résultats finals et dans les institutions qu'elles mettent en pratique.

Actuellement, la participation des citoyens à la gouvernance de l'État se reflète dans le droit à l'information et dans la démocratie semi directe réglementés par les dispositions constitutionnelles et légales.

Premièrement, le cadre général de toutes les réglementations légales en la matière – qui feront l'objet de notre analyse - est *l'article 31* de la Constitution, *droit à l'information*. Conformément à celui-ci, le droit de la personne d'avoir accès à toute information d'intérêt public ne peut être limité que dans le cas d'un préjudice apporté aux mesures de la protection des jeunes ou à la sécurité nationale.

Deuxièmement, dans la Constitution de la Roumanie adoptée en 1991 et modifiée en 2003 on prévoit expressément deux formes de la démocratie semi directe : l'initiative législative populaire et le référendum.

L'initiative législative populaire est prévue dans l'article 74 et l'article 150, où l'on analyse deux situations distinctes quand elles peuvent s'exercer.

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 90

<sup>10</sup> Negulescu, Paul, *Curs de drept constituțional român (Cours de droit constitutionnel roumain)*, Ed. Alex. Th. Doicescu, București, 1927, p. 286

D'une part, dans le cas des lois ordinaires et organiques, l'initiative législative revient au moins 100000 électeurs, qui doivent provenir d'au moins un quart des départements du pays et dans chaque département et à Bucarest doivent être enregistrées au moins 100000 signatures à l'appui de cette initiative (article 74 alinéa 1 de la Constitution). La proposition de loi qui appartient aux citoyens doit respecter la forme et les exigences de technique législative spécifique à un projet de loi.

D'autre part, dans le cas de la révision de la Constitution, l'initiative législative appartient à au moins 5000000 électeurs, provenant d'au moins une demie des départements du pays et dans chacun de ces départements ou à Bucarest, il faut enregistrer au moins 20000 votes pour cette initiative (l'article 150 alinéa 2 et alinéa 3 de la Constitution). Dans cette situation aussi, la proposition de révision doit avoir le contenu et les formes caractéristiques à un projet de loi.

Conformément à l'article 146, lettre j de la Constitution, la Cour Constitutionnelle se prononce d'office sur les initiatives de révision de la Constitution. Elle va vérifier si cette révision respecte les exigences constitutionnelles sous l'aspect de l'initiative et des limites de cette modification.

Parmi les formes de la démocratie semi directe, dans la littérature juridique<sup>11</sup> on mentionne le référendum obligatoire ainsi que le référendum facultatif.

*Le référendum obligatoire* est réglementé sous la forme du référendum constituant et du référendum pour la démission du Président de la Roumanie.

Le référendum constituant peut avoir comme objet soit l'adoption de la Constitution, soit la révision de celle-ci. Conformément à l'article 151 de l'acte fondamental, après l'adoption de la Constitution par l'Assemblée Constituante, il s'ensuit la procédure de l'approbation par un référendum approubatif. La deuxième forme de référendum constituant a comme objet la révision de la Constitution et elle exprime les exigences du principe du parallélisme des formes procédurales ou de la symétrie en droit. Par conséquent, puisque la Constitution a été approuvée par référendum, sa révision va être réalisée de la même manière.

Au cas du référendum pour la démission du Président de la Roumanie, si la proposition de suspension de celui-ci - « pour avoir commis des faits graves par lesquels il viole les dispositions de la Constitution » - est approuvée par la Chambre des Députés et par le Sénat avec une majorité parlementaire, il est obligatoire d'organiser au cours des 30 jours suivants un référendum pour la démission du président, conformément à l'article 95, alinéa 1 et alinéa 3 de l'acte fondamental. Un tel référendum a été organisé le 19 mai 2007 pour la première fois après une crise prolongée entre le président et le parlement.

Le référendum facultatif est réglementé dans la Constitution sous la forme du référendum consultatif. Par rapport à l'article 90, le Président de la Roumanie, après la consultation du parlement, peut demander au peuple d'exprimer par référendum sa volonté concernant les problèmes d'intérêt national. Un exemple significatif en est le référendum organisé le 25 novembre 2007 en Roumanie, initié par le chef d'État pour que le peuple exprime son opinion concernant l'introduction du vote uninominal pour l'élection des membres du parlement<sup>12</sup>.

En ce qui concerne le référendum facultatif, plusieurs opinions ont été exprimées sur la correcte interprétation de cet article. Conformément à un avis<sup>13</sup>, l'article 90 doit être corroboré avec les dispositions de l'article 61 de la Constitution, qui consacre le parlement comme « la

---

<sup>11</sup> Vrabie, Genoveva, Balan, Marius, *Organizarea politico-etatică a României, (L'organisation politico-étatique de la Roumanie)*, Ed. Institutul European, Iași, 2004, p. 20

<sup>12</sup> Ce référendum n'a eu aucune finalité – comme modalité de la démocratie semi directe – parce qu'on n'a pas obtenu le quorum nécessaire établi par la loi.

<sup>13</sup> Ibidem, p. 21

seule autorité législative du pays ». On peut déduire, ainsi, que le Président de la Roumanie ne peut pas, par un référendum, légiférer en éludant la procédure parlementaire. Dans le même sens, le président ne peut soumettre au vote populaire une loi votée par le parlement, parce que, lorsqu'on a désiré cette chose – comme dans la situation des lois de révision – la Constitution l'a prévu expressément.

Dans la littérature juridique<sup>14</sup> on affirme qu'il n'y a pour le Président de la République aucun obstacle d'ordre constitutionnel de consulter le corps électoral en ce qui concerne l'opportunité des futures mesures qui seront prises par les organes de l'État. La possibilité de consulter le peuple par le référendum et dans des questions qui sont de la compétence du législatif constitue un problème controversé. À notre avis, dans une prochaine révision de la Constitution, il est nécessaire d'introduire le référendum législatif dans des conditions restrictives pour faciliter la réglementation de cette manière de certaines questions urgentes que le parlement ne veut pas légiférer.

Certains auteurs<sup>15</sup> précisent qu'à la démocratie, par l'intermède du référendum, on peut apporter une objection majeure du fait qu'elle établit une domination de la majorité, qui exclut les droits de la minorité. Dans chaque problème, la majorité victorieuse décide tout. En même temps, l'adoption par la voie de la consultation populaire des mesures importantes pour les États s'impose avec nécessité dans certains moments.

À part les réglementations constitutionnelles mentionnées plus haut, concernant la participation des citoyens au gouvernement, il existe certaines dispositions légales en la matière: la Loi no 3/2000 concernant l'organisation et le déroulement du référendum, modifiée, la Loi no 544/2001 concernant l'accès libre aux informations d'intérêt public modifiée, la Loi no 215/2001 de l'administration publique locale, modifiée et complétée, la Loi no 52/2003 concernant la transparence décisionnelle dans l'administration publique modifiée, la Loi no 161/2003 concernant certaines mesures pour assurer la transparence dans l'exercice des dignités publiques, des fonctions publiques et dans le milieu d'affaires, la prévention et la répression de la corruption modifiée.

En ce sens, on promeut le principe de la consultation des citoyens dans des problèmes d'intérêt particulier (article 2, alinéa 1 de la Loi no 215/2001, modifiée) et l'accès libre et sans restriction de la personne à toute information d'intérêt public (article 1 de la Loi no 544/2001).

La participation effective des citoyens et des organisations légalement reconnues à la vie publique est assurée par l'organisation d'un référendum local ou régional (article 2 de la Loi no 3/2000, article 2 alinéa 1, article 58 alinéa 3, article 73 alinéa 1, article 111 alinéa 1 de la Loi no 215/2001, modifiée), par l'initiation d'un projet de décision par un ou plusieurs électeurs, projet qui peut être soumis aux débats et à l'adoption aux conseils locaux et régionaux, qui doit être soutenu par au moins 5% de la population ayant le droit de vote d'une certaine unité administrative territoriale (article 120 alinéa 1 de la Loi no. 215/2001, modifiée), et par la transparence décisionnelle qui assure l'accès d'une personne à toute information d'intérêt public. Ce dernier mécanisme – la transparence décisionnelle – est essentiel pour une société démocratique et est réglementé en Roumanie par la Loi no. 52/2003. Il suppose deux composantes: la participation à l'élaboration des réglementations et la participation à la prise des décisions.

Les principes qui réglementent la transparence décisionnelle dans l'administration publique sont: l'information préalable des personnes sur les problèmes d'intérêt public; la consultation des citoyens sur les projets d'actes normatifs; la participation active des citoyens au processus de la prise des décisions et de l'adoption des actes normatifs.

---

<sup>14</sup> Drăganu, Tudor, *Drept constituțional și instituții politice (Droit constitutionnel et institutions politiques)*, Ed. Lumina Lex, București, 1998, p. 252

<sup>15</sup> Sartori, Giovanni, *Teoria democrației reinterpretată (La théorie de la démocratie réinterprétée)*, Polirom, Iași, 1999, p. 122

La loi de l'administration publique locale (Loi no 215/2001) modifiée et complétée régit aussi la possibilité de la création des partenariats sociaux entre les conseils locaux et les structures associatives des citoyens, en vue du déroulement des activités et des programmes au bénéfice de la communauté.

### **Conclusions**

L'accès libre des citoyens à l'information d'intérêt public et leur participation à la prise des décisions sont considérés deux des prémisses les plus importantes d'un gouvernement démocratique et responsable. D'un côté, l'information permet aux citoyens d'apprécier en connaissance de cause les actions de l'administration. De l'autre côté, elle leur permet de participer aux débats et à la prise des décisions qui les regardent.

L'information du public sur ses droits et la promotion d'une culture de transparence décisionnelle sont importantes pour atteindre les buts de la législation concernant la liberté d'information.

Les avantages de la participation des citoyens à la prise des décisions sont multiples. La participation promeut et défend la démocratie, supposant la répartition réelle du pouvoir. La participation autorise les citoyens à remettre en discussion, à rejeter ou à critiquer des revendications qui n'ont pas de justification. En même temps, elle permet aux citoyens d'influencer les politiques pour promouvoir l'intérêt public et pas d'intérêts restreints, de groupe ou isolés.

L'entraînement des citoyens dans la direction d'une société permet de connaître les vrais et les plus urgents besoins et espoirs légitimes, la diversité des opinions (même celle des défavorisés), les diverses expériences et informations qui peuvent se montrer essentielles pour l'adoption des décisions publiques.

La participation soutient et consolide le partenariat entre la société civile et l'administration publique. Par son intermède, les citoyens ont la possibilité de comprendre les mécanismes du gouvernement et de l'administration et les projets qui la prennent en considération sont plus viables. Si les opinions exprimées sont prises en considération, les citoyens manifesteront plus de confiance dans l'acte de gouvernement, ce qui crée un climat d'adhésion et d'engagement de la communauté dans les processus décisionnels.

De ces avantages de la participation peuvent résulter aussi certains désavantages, manques et questions concernant la modalité concrète dans laquelle elle se déroule en pratique. La participation peut freiner le processus d'élaboration des décisions. Dans la situation de l'obtention de quantités énormes d'informations de la part des membres de la collectivité, l'identification et le groupement des préférences exprimées peuvent se montrer un processus extrêmement compliqué. Une autre hypothèse concerne la complexité et la spécialisation du sujet qui fera l'objet de la décision. Il existe, donc, la possibilité que les citoyens ne le comprennent pas tout de suite, ce qui obligera l'administration à projeter des modalités spéciales de fournir les informations. Dans ce contexte, on s'impose de trouver des solutions viables pour une meilleure participation des citoyens à l'acte de décision.

Dans la pratique, on a fait des efforts pour rapprocher les décisions de l'intérêt du citoyen, mais les résultats ne sont pas notables à cause de l'insuffisante communication entre les autorités publiques et le citoyen. Pour une meilleure connexion entre les autorités et les citoyens, il est nécessaire d'effectuer périodiquement des recherches (l'observation systématique des plaintes, la réalisation des questionnaires écrites, l'institution des liens téléphoniques) par lesquelles on peut déduire le degré de satisfaction des nécessités des citoyens.

L'amélioration de la communication entre l'administration publique et les citoyens et la transparence décisionnelle apparaissent comme priorités au niveau européen. Elles doivent être visées par chaque État qui aspire à pratiquer une démocratie véritable.

## REFERENCES

- Arblaster, Anthony, *Democrația (La démocratie)*, Ed. Du Style, București, 1998.
- Ardant, Philippe, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, huitième édition, L.D.G.V., Paris, 1996.
- Boari, Vasile, *Democrația și tranziția. Paradoxurile democratizării în fostele state comuniste (La démocratie et la transition. Les paradoxes de la démocratisation dans les anciens pays communistes)*, dans « Polis », vol. 1, no. 3, 1994.
- Drăganu, Tudor, *Drept constituțional și instituții politice (Droit constitutionnel et institutions politiques)*, Ed. Lumina Lex, București, 1998.
- Hauriou, André, Gicquel, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1982.
- Held, David, *Democrația și ordinea globală (La démocratie et l'ordre global)*, Editura Univers, București, 2000.
- Lijpart, Arend, *Modele ale democrației, Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de state (Modèles de la démocratie, Formes de gouvernement et de fonctionnement dans trente six pays)*, Ed. Polirom, Iași, 2000.
- Masson Éditeur, Paris 1992, p. 86, Jean-Jacques Rousseau, *Contractul social (Le contrat social)*, Cartea I, cap. I, vol. III, Ed. Științifică, București, 1957.
- Negulescu, Paul, *Curs de drept constituțional român (Cours de droit constitutionnel roumain)*, Ed. Alex. Th. Doicescu, București, 1927.
- Pactet, Pierre, *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, onzième édition, Armand Colin, Paris, 1992.
- Prélot, Marcel, Boulouis, Jean, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, sixième édition, Dalloz, Paris, 1972.
- Sartori, Giovanni, *Teoria democrației reinterpretată (La théorie de la démocratie réinterprétée)*, Polirom, Iași, 1999.
- Vrabie, Genoveva, Balan, Marius, *Organizarea politico-etatică a României, (L'organisation politico-étatique de la Roumanie)*, Ed. Institutul European, Iași, 2004.