

# 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.<sup>1</sup>

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 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.*<sup>2</sup>

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

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.<sup>4</sup>

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.

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

La limitation des pouvoirs dans les régimes constitutionnels actuels est réalisé 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

---

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

<sup>2</sup> Idem, p. 114.

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

<sup>4</sup> Athos Tsoutsos, *Administration publique et politique*, Revue Internationale des Sciences Administratives, no. 4, 1978, p. 324.

<sup>5</sup> Ibidem.

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.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup> 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 Parlement 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.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup>

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.

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.<sup>11</sup>

Un entier chapitre du titre III (Les autorités publiques) de la Constitution de la Roumanie est consacré aux *rappports 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.<sup>12</sup>

---

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

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

<sup>8</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 68 et sv..

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

<sup>10</sup> Athos Tsoutsos, *loc.cit.*, p. 328.

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

<sup>12</sup> Antonie Iorgovan, *op.cit.*, p. 20.

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 réglemantée 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 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 *légalés*, 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<sup>e</sup> 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

Donc, - on ajoute- la dissolution du Parlement dépend de la majorité des membres de celui-ci ce que le fait pratiquement impossible à être réalisé.

#### *Rezumat*

---

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

<sup>14</sup> Idem, p. 374.

*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 drept public contemporană, potrivit căreia rolul guvernului a sporit continuu în ultimele decenii, în majoritatea statelor occidentale, accentuându-se însă diverse forme de control parlamentar asupra activității acestuia.*

*Sistemul constituțional românesc se încadrează în linii mari în specificitatea evoluției societății contemporane, funcționând și la noi, ca în alte state occidentale, precum Franța, instituția delegării legislative, ce rezumă în esență, dreptul acordat Guvernului de a adopta acte cu forța juridică egală cu a legii, numite ordonanțe, în anumite limite și cu respectarea unor condiții. În plus, este consacrată expres, prin Constituția României, și posibilitatea angajării răspunderii Guvernului pentru un program, o declarație de politică generală sau un proiect de lege.*