

I. ÉTUDES

Droit public

LA SÉPARATION DES POUVOIRS DE L'ÉTAT

Professeur d'Université Benone PUȘCĂ
Université «Danubius» de Galati

Rezumat: *Principiul separației puterilor și-a făcut apariția în măsura în care s-a simțit nevoia instaurării regimului constituțional.*

Simbioza ideii de democrație cu principiul separației puterilor statului în cadrul regimului reprezentativ se explică prin faptul că unii doctrinari de la sfârșitul secolului al XVIII-lea au reușit să subsumeze în cele din urmă ideea lui Montesquieu într-un singur principiu, și anume: principiul separației puterilor. De altfel, Montesquieu a fost considerat părintele acestui principiu și el susținea că regimul reprezentativ fără separația puterilor ar putea duce la tiranie.

În virtutea tradiției, puterea legislativă este acordată Parlamentului. Prin urmare, Parlamentul face legi, pentru un timp oarecare, sau pentru totdeauna, și îndreaptă sau abrogă pe cele existente.

Această funcție a Parlamentului rezultă atât din doctrina clasică cât și din unele constituții, printre care și cea a României, care în art. 61 (1) arată că „Parlamentul este organul reprezentativ suprem al poporului român și unica autoritate legiuitoare a țării”. În virtutea celei de a doua puteri, cea executivă, noțiunea este legată de aplicarea legilor la cazurile individuale.

Puterea executivă are în vedere existența a două organe: șeful statului și Guvernul, cu atribuții clare și precis stabilite de Constituția

României. In virtutea puterii judecătorești, instanțele judecătorești pedepsesc infracțiunile și judecă litigiile dintre particulari.

Cuvinte-cheie: *principiul separației puterilor, puterea legislativă, puterea executivă, puterea judecătorească*

Abstract: *The principle of separation of powers appeared in the extent to which it felt the need to establish the constitutional regime.*

The symbiosis idea of democracy with the principle of separation of powers in state under the representative regime is explained by the fact that some doctrines, at the end of the century XVIII, have finally managed to subordinate the idea of Montesquieu in only one principle, namely, the principle of separation of powers. Moreover, Montesquieu was considered the father of this principle, and he claimed that the representative regime without separation of powers could lead to tyranny.

Under the tradition, legislative power is granted to the Parliament. Therefore, the Parliament makes the laws for a long period or even forever, improves or repeals the existing ones.

This feature of the Parliament results of both classic doctrine and from some constitutions, such as that of Romania, which in art. 61 (1) shows that the “Parliament is the supreme representative body of the Romanian people and the sole legislative authority of the country”. Under the second power, the executive one, the concept is related to the implementation of laws on individual cases.

Executive power has in view the existence of two bodies: The Head of State and the Government, with clear and specific tasks set by the Constitution of Romania. Under the judiciary power, the courts punish crimes and judges litigations between private people.

Keywords: *principle of separation of powers, legislative power, executive power, judiciary power*

L'origine et l'évolution de la séparation des pouvoirs de l'Etat

Le principe de la séparation des pouvoirs a fait son apparition dans la mesure où l'on a ressenti le besoin d'instaurer un régime constitutionnel.¹ Cette idée est connue aussi pendant le Moyen Âge, à l'école du Droit naturel: Grotius, Wolf et Puffendorf, qui, eux aussi, constataient les diverses attributions de l'Etat, sans entrevoir le concept de séparation des pouvoirs. Néanmoins, ils soutenaient l'unité des pouvoirs parce qu'ils pensaient que l'Etat ne pouvait être puissant que de la sorte.² Le principe de la séparation des pouvoirs est apparu comme un moyen de limiter du pouvoir souverain absolu du Chef de l'Etat et, au fur et à mesure que le combat entre collectivité et Chef de l'Etat s'accroît, la collectivité acquiert toute une série de droits qui appartenaient au souverain. Dans ce contexte, des organes à attributions déterminées sont créés et un régime constitutionnel s'instaure – afin de consacrer et de défendre cette séparation d'attributions.³ De nos jours, la forme de gouvernement démocratique, apparaît comme étroitement liée à l'idée de la séparation des pouvoirs.

Cette symbiose de l'idée de démocratie avec le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat dans le cadre du régime représentatif s'explique par cela que certains doctrinaires de la fin du XVIII – e siècle ont finalement réussi à subsumer l'idée de Montesquieu dans un seul principe, à savoir: le principe de la séparation des pouvoirs.⁴ Du reste, Montesquieu a été considéré comme le père de ce principe et c'est toujours lui qui soutenait que le régime représentatif sans séparation des pouvoirs, pourrait mener à la tyrannie.

¹ Benone, Pușcă, Andy, Pușcă, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 2006, p. 377.

² Negulescu, Paul; Alexianu, George, *Tratat de drept public*, 1^{er} vol., București, Casa Școalelor, 1942, p. 4.

³ Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1923, p. 395.

⁴ Eisenmann, Ch., «*L'esprit des lois et la séparation des pouvoirs*», in *Cahiers de philosophie politique*, Editions Ousia, nr. 2-3, 1984 – 1985, p. 3.

La question des pouvoirs dans l'Etat a préoccupé jusqu'au monde antique. Aristote, dans son ouvrage «La Politique», constatait l'existence dans l'Etat d'organes divers, avec des tâches bien déterminées, à savoir: l'assemblée générale, le corps des fonctionnaires et le corps des juges. Mais c'était une simple constatation des réalités d'organisation de l'Etat, et aucun rapport ne saurait être établi avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Celui qui lui a conféré sa première forme doctrinaire, tout en soulignant l'importance d'une séparation des pouvoirs de l'Etat pour la garantie des libertés individuelles, est le philosophe et juriste anglais John Locke. Dans son ouvrage «Ebauche concernant le gouvernement civil», John Locke soutenait que, dans tout Etat il y a trois pouvoirs: législatif, exécutif et fédératif. Dans la conception de John Locke, le pouvoir législatif devait être confié au parlement, considéré comme le pouvoir suprême, parce qu'il édictait des règles de conduite générale obligatoires. Le pouvoir exécutif, limité à l'application des lois et à la solution de cas non prévus ni déterminés par la loi, devait être confié au roi. Le pouvoir fédératif était confié au roi, qui avait le droit de déclarer la guerre, faire la paix et conclure des traités.¹

Locke distingue trois fonctions séparées dans l'activité d'ensemble de l'Etat; il n'exige pas que chacun d'eux soit confié à des organes séparés. John Locke considérait que les seules fonctions législative et exécutive devaient être exécutées par des titulaires distincts et indépendants. Comme on voit, John Locke ignorait le pouvoir judiciaire (que l'on devrait séparer d'avec le pouvoir législatif et celui exécutif).

Le pouvoir judiciaire se présente, dans la conception de John Locke, comme un accessoire du pouvoir législatif, car, prétendait-il, *«qui détient le pouvoir législatif ou le suprême pouvoir dans une république, est tenu à gouverner par des lois fixes et établies, promulguées et connues par le peuple, par des juges impartiaux et cultivés, chargés de trancher les litiges d'après ces lois, non pas des décrets de circonstance.»*² Locke a tenté de développer une théorie des freins et contrepoids qui ne transforment pas le

¹ Rusu, I., *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Lumina Lex, 2001, p. 138.

² Tudor, Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, 1^{er} vol., București, Editura Lumina Lex, 1998, p. 253.

contrat social d'un acte fondé sur la libre manifestation et égale des volontés dans un acte qui ne prend appui que sur la soumission.¹

Les idées de Locke revêtent une importance toute particulière pour l'histoire des doctrines politiques. Ainsi, lorsque Montesquieu dans son ouvrage: «De l'esprit des lois» (1748), a repris et approfondi la question de la séparation des pouvoirs de l'Etat, il s'est inspiré sur les idées de Locke.

L'ouvrage «De l'esprit des lois» a exercé une forte influence sur les hommes politiques de France à l'époque et d'Amérique du Nord, et a fait de Montesquieu le véritable parent de la théorie de la séparation des pouvoirs de l'Etat, à laquelle il conféra une nouvelle forme et un nouvel éclat.²

De l'ouvrage «De l'esprit des lois», il résulte que tout homme qui détient le pouvoir est enclin à en abuser: «Pour qu'il n'existe pas la possibilité que l'on abuse du pouvoir, montrait Montesquieu, il faut que, par l'ordonnement établi, le pouvoir ne soit pas vaincu par le pouvoir.»³ Pour que les libertés individuelles ne soient pas méprisées, le pouvoir politique doit être divisé en plusieurs pouvoirs, de sorte qu'un pouvoir s'oppose à l'autre et crée, à la place d'une force unique, un équilibre de forces. De la sorte, chaque pouvoir restant cantonné entre les limites de sa fonction, «le pouvoir stoppera le pouvoir», et la liberté des citoyens sera assurée par un système de contrôle réciproque des pouvoirs. Selon la conception de Montesquieu, les trois pouvoirs, définis par rapport aux trois fonctions de l'Etat, sont: le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire.

En vertu de la tradition, le pouvoir législatif est accordé au Parlement. Par suite, le Parlement fait des lois pour une période quelconque ou pour toujours, et corrige ou abroge celles déjà existantes.⁴

Cette fonction du Parlement résulte tant de la doctrine classique que de certaines constitutions, parmi lesquelles celle de Roumanie, qui, à l'art. 61

¹ Dănișor, Dan Claudiu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Științifică, 1^{er} vol., 1997, p. 273.

² Tudor, Drăganu, *op. cit.*, p. 254. Jean-Paul Jacqué, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Dalloz, 2003, p. 35.

³ «...c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir, est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites... pour que l'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir» (Montesquieu, in «L'esprit des lois»).

⁴ Benone, Pușcă, Andy, Pușcă, *op. cit.*, p. 380.

(1), montre que «*le Parlement est l'organe représentatif suprême du peuple roumain et l'unique autorité législative du pays*». En vertu du deuxième pouvoir, celui exécutif, la notion est rattachée à l'application des lois aux cas individuelles.

Le pouvoir exécutif a en vue l'existence de deux organes: le Chef de l'Etat et le Gouvernement, à attributions clairement et précisément établies par la Constitution de la Roumanie. En vertu du pouvoir judiciaire, les instances punissent les infractions et jugent les litiges entre particuliers.¹

Comme de bien connu, sur le plan théorique, le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat a été soumis à des critiques concentriques pour diverses raisons.

Ainsi, il a été affirmé que l'idée de la séparation des pouvoirs de l'Etat contreviendrait au principe de l'indivisibilité de la souveraineté, parce que, selon la logique de ce système, à chaque pouvoir de l'Etat incombera une quote part de la souveraineté. Il faut remarquer, relativement à cette affirmation, que le principe de l'indivisibilité de la souveraineté n'est pas un dogme indiscutable du droit constitutionnel. D'autre part, le fait que la souveraineté du peuple serait considérée comme indivisible, n'est pas de nature à enlever à celui-ci le droit d'établir son propre statut politique et, donc, «*de se constituer un système d'organes spécialisés chacun dans l'exercice de l'une des fonctions de l'Etat.*»²

Une autre affirmation a eu pour point de départ l'idée que l'apparition des partis politiques dans le monde moderne, aurait eu pour conséquence que la question de la séparation des pouvoirs de l'Etat perdît de son importance.³

Il n'en est pas moins vrai que les partis politiques constituent de nos jours, dans nombre de pays, un rapport entre le pouvoir législatif et celui exécutif. Mais cette circonstance ne justifie pas de l'affirmation que «la séparation des pouvoirs de l'Etat» a été remplacée avec leur confusion. A cet égard, il est éloquent que la justice est restée un pouvoir indépendant, non

¹ Jacqué, Jean Paul, *op. cit.*, p. 35.

² Tudor, Drăganu, *op. cit.*, p. 257.

³ Deleanu, Ion, *Instituții și proceduri constituționale*, București, Editura C. H. Beck, 2006.

asservie aux intérêts des partis politiques, même dans les pays où deux partis sont prédominants, comme en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique.

Enfin, une autre affirmation soutient que l'idée de la séparation des pouvoirs de l'Etat est dépassée par l'évolution qui a abouti à la substitution du couple majorité – opposition, à celui traditionnel législatif – exécutif.¹

Mais, dans le contexte du débat concernant le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat, il est nécessaire de souligner qu'il a été soumis à un fort assaut de la part de la doctrine juridique staliniste. Conformément à cette doctrine, le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat n'est qu'une conséquence du combat livré par la bourgeoisie afin de limiter l'absolutisme monarchique. Par suite, selon la doctrine, le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat ne comporte plus aucune justification dans un Etat socialiste où la lutte des classes est éliminée et tout le pouvoir politique doit être détenu par la masse des ouvriers des villes et des villages. Cette doctrine ne tient pas compte de ce que le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat a été conçu tout d'abord comme une arme de défense des libertés individuelles contre tout abus résulté de la concentration du pouvoir d'Etat entre les mains d'un seul organe, et non seulement comme une modalité de limiter l'absolutisme monarchique. Lorsque la doctrine juridique staliniste combat le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat, elle ne vise qu'à justifier la dictature totalitaire exercée par le parti communiste par l'intermédiaire de l'appareil d'Etat.²

La dictature communiste instaurée chez nous en 1945, d'après le modèle de la Constitution communiste, a mis à la base de l'organisation étatique le principe de l'unicité du pouvoir d'Etat.

Le principe de l'unicité du pouvoir d'Etat part de l'affirmation que dans l'Etat, le pouvoir appartient au peuple et, par suite, à l'organe suprême du pouvoir d'Etat doivent se soumettre tous les autres organes de l'Etat. Puisque cette assemblée était désignée par l'application d'un système électoral qui la transformait en un instrument asservi au parti unique, la

¹ Lauvaux, Ph., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990.

² Tudor, Drăganu, *op. cit.*, p. 261.

concentration de tout le pouvoir entre les mains de l'assemblée représentative équivalait à l'instauration de la dictature communiste.

Dès le premier moment de la Révolution du 22 décembre 1989, comme réaction de toutes les couches de notre société contre les abus, dans le communiqué du Front de la Sauvegarde Nationale, parmi les mesures politique préconisées dans le cadre du programme de gouvernement annoncé, il était proclamée la nécessité d'accomplir la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.

Le Président du Front de la Sauvegarde Nationale et les meilleurs représentants des partis politiques, dans leurs allocutions, ont souligné la nécessité que la future organisation politique du pays ait à sa base la séparation des pouvoirs de l'Etat. Ce courant d'opinion affirmé dans tous les cercles politiques, a trouvé son expression dans le Décret-loi no. 92/1990. Dans l'art. 3, le Décret-loi a établi que «le gouvernement de la Roumanie se réalise sur la base du système démocratique pluraliste, ainsi que de la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire.»

Nonobstant ce, l'unanimité de vues clairement exprimées au début, concernant le futur principe de la séparation des pouvoirs chez nous, a été ombragée par ce que, dans le courant des débats dans l'Assemblée Constituante, concernant le projet de la nouvelle Constitution, «certaines voix se sont élevées contre la proposition de consacrer expressément ce principe dans le texte de la future Constitution».¹ Il a été motivé que le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat n'était pas scientifiquement fondé.

Cette affirmation n'a pas tenu compte de ce que, pour la formulation de ce principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat, Montesquieu a procédé à l'application de certaines méthodes de recherche de la sociologie et de la politologie, à savoir: l'observation et la comparaison, l'analyse et la synthèse. Montesquieu, avant de rédiger son ouvrage «De l'esprit des lois», en 1784, a eu recours à l'attente observation des structures politiques d'Autriche, d'Italie, d'Hollande, et finalement d'Angleterre, où pendant deux ans, il a étudié son organisation constitutionnelle. En Angleterre,

¹ *ibidem*, p. 262.

Montesquieu a observé que les diverses fonctions de l'Etat sont confiées à des organes distincts et indépendants l'un de l'autre, de la confrontation desquels il résulte un équilibre à l'abri duquel les libertés individuelles sont garanties. Incontestablement, la valeur pratique de la théorie de la séparation des pouvoirs de l'Etat s'est amplement confirmée durant les 260 ans dans le courant desquels les vraies démocraties se sont formées et développées dans le cadre de systèmes constitutionnels structurés conformément au principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat.

Il a encore été dit lors des débats de la Constituante que le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat apparaît de nos jours comme quelque chose de désuet, puisque nulle Constitution récente ne le consacre. Ceux qui ont fait une telle affirmation, ont omis le fait que le préambule de la Constitution française de 1958, qu'on a imitée, renvoie à la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789, laquelle, à son art. 16, s'exprimait comme suit: «Toute société où la garantie des droits n'est pas garantie, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de constitution».¹

L'idée de la séparation des pouvoirs de l'Etat a eu et a de nos jours encore de nombreux adversaires. Ainsi, on a contesté qu'il y a trois pouvoirs. Le motif invoqué a été que l'on ne saurait concevoir le sectionnement des attributions, ce qui, comme qui dirait, mènerait à la désorganisation et la destruction de la notion d'Etat. La critique la plus acharnée à cet égard, a été menée aux Etats-Unis d'Amérique, où il a été fait, pour la première fois, l'application intégrale de ce principe. La critique s'est prononcée contre le sectionnement introduit par la Constitution fédérale, qui fait que toute idée de responsabilité dans le gouvernement disparaisse. Pour éliminer ce mal, le pouvoir ne doit être ni divisée, ni limitée.²

Une autre critique faite à la séparation des pouvoirs de l'Etat, est que la division établie par la Constitution ne saurait être maintenue en pratique parce que, en fait, l'un des pouvoirs acquiert toujours la priorité sur l'autre. Ainsi, par exemple, de par sa nature, son rôle et ses attributions, le pouvoir législatif est voué à jouir de préséance sur les autres.

¹ Benone, Pușcă, Andy, Pușcă, *op. cit.*, p. 382.

² Negulescu, Paul, Alexianu, George, *op. cit.*, p. 246.

Des critiques acerbes ont été faites à la doctrine de Montesquieu de la part des auteurs allemands aussi, qui soutenaient que la doctrine de la séparation des pouvoirs aboutit à la destruction de l'unité de l'Etat, est illogique et impossible à réaliser en pratique.¹

L'influence de l'école allemande est ressentie en France également, où Léon Duguit renie toute valeur juridique à la doctrine de Montesquieu et la possibilité de la mettre en pratique.²

A cette critique formulée par Léon Duguit, s'associèrent toute une série de publicistes français, qui soutiennent que le principe de la séparation des pouvoirs n'est qu'une méthode d'organisation vouée à affaiblir la toute-puissance de l'Etat. Il est encore soutenu que, en poursuivant l'affaiblissement du pouvoir politique par la répartition des attributions à divers organes juxtaposés, quasi indépendants entre eux, ayant chacun son propre domaine d'activité, on est parvenu à l'impuissance de l'Etat de créer un nouvel ordre: de satisfaire aux nécessités d'une société en pleine transformation.³ La trop grande immixtion du législatif dans l'administration et la critique du gouvernement mènent à l'affaiblissement et démolition de l'administration; d'autre part, comme le gouvernement est l'émanation du Parlement, responsable politiquement parlant envers ce dernier, laisse en arrière-plan les grands intérêts de la collectivité.⁴

Ces critiques ne sont pas fondées, attendu que les facteurs psychologiques nationaux ont fait que, dans tous les pays où ce principe est appliqué, il donne de bons résultats, les organes politiques, le législatif et l'exécutif fonctionnent modérément dans une atmosphère morale, assurant ainsi une grande stabilité.⁵

Dans l'évolution de la séparation des pouvoirs de l'Etat, l'on observe une inadaptation de ce principe dans les régimes pluralistes. Ainsi, par exemple, dans le système parlementaire anglais, le cabinet concentre, pour une large part, le pouvoir, parce qu'il dispose d'une majorité absolue dans la

¹ Laband, P., *Droit public de l'Empire allemand*, p. 268.

² Duguit, Léon, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. III, tome I, p. 46 et suiv.

³ Negulescu, Paul, Alexianu, George, *op. cit.*, p. 247.

⁴ *idem*, p. 248.

⁵ Benone, Pușcă, Andy, Pușcă, *op. cit.*, p. 385.

Chambre des Communes. L'apparition des partis politiques détermine que la séparation ou l'équilibre ne se réalisent pas entre le Parlement et le Gouvernement, mais entre une majorité formée d'un parti ou des partis vainqueurs et qui disposent du Parlement et du Gouvernement et une opposition (ou oppositions) qui attendent les futures élections.

Un gouvernement disposant d'une majorité parlementaire, oeuvrera en étroite association avec le Parlement, ce qui, dans un Etat moderne, est considérée comme la condition des efficacités.

L'on sait que le principe de la séparation des pouvoirs a été inclus dans la Constitution française dès 1791, dans celle américaine dès 1787, ainsi que dans d'autres constitutions européennes du milieu du XIX –e siècle.

Le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat garde toute sa force d'attraction, laquelle consiste en sa résonance sociale, politique et morale.

En conclusion, le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat donne lieu à nombre d'interprétations en ce qui concerne la mesure où les pouvoirs doivent être séparés et, respectivement, à quel endroit doivent-elles collaborer, s'interpénétrer, pour faire que l'Etat fonctionne sans porter atteinte aux droits et libertés de ses citoyens.¹ Le principe de la séparation des pouvoirs de l'Etat est le symbole du pouvoir du peuple, aussi, selon nous, ne saurait-on renoncer à un tel principe.

Bibliographie:

1. Benone, Pușcă, Andy, Pușcă, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Didactică și Pedagogică, 2006;
2. Dănișor, Dan Claudiu, *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Științifică, 1^{er} vol., 1997;
3. Deleanu, Ion, *Instituții și proceduri constituționale*, București, Editura C. H. Beck, 2006;

¹ Dănișor, Dan Claudiu, *op. cit.*, p. 275.

4. Hauriou, Maurice, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, Recueil Sirey, 1923;
5. Lauvaux, Ph., *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 1990;
6. Negulescu, Paul, Alexianu, George, *Tratat de drept public*, 1^{er} vol., București, Casa Școalelor, 1942;
7. Rusu, I., *Drept constituțional și instituții politice*, București, Editura Lumina Lex, 2001;
8. Tudor, Drăganu, *Drept constituțional și instituții politice*, Tratat elementar, 1^{er} vol., București, Editura Lumina Lex, 1998.