

## Public Law

### The Limits of Representative Democracy

Professor Ioan Alexandru, PhD

*The National School of Political and Administrative Studies, Bucharest*

**Abstract:** The public administration is closely linked to political power of the state, for which it implies the fact that the relationship of subordination is not against political parties or government coalitions, but more of political power, democratically and constitutionally formed at the level of state's representative bodies. The subordination and the separation are not dichotomous, they are not incompatible, but they form what it is known as, according to philosophy, inseparable and complementary opposed. Basically adopting an etymological definition (demos = people and kratos = power, status), the democracy is the people's government. The personalization of the political life increases with the proliferation of monocratic institutions - as part of the state. Under these conditions, the elections, rather after having renounced at the party list, tend to transform into a ritual, a procedure for identifying people, which breaks down into an almost unconditional delegation of authority. So, beware of politicians who wish, under the reasoning of the elective investment, to be players in the democracy game, ignoring the rules established in the constitution.

**Keywords:** representative democracy; government coalitions; political party

#### 1. Aspects Généraux

Comme on le sait déjà, l'administration publique est étroitement liée au pouvoir politique de l'état et je souligne de l'état, car on en sous-entend que le rapport de subordination n'est pas envers les partis politiques ou les coalitions gouvernantes, mais envers le pouvoir politique démocratiquement et constitutionnellement formé au niveau des organes représentatifs de l'état.

On rencontre entre ce pouvoir politique de l'état et l'administration publique un vrai *cordon ombilical*, un lien indestructible reconnu par la Constitution et les lois et représenté par un binôme; une paire de constantes qu'on peut retrouver dans tous modèles d'administration des états démocratiques, notamment, d'un côté la *subordination de l'administration envers le pouvoir politique* et de l'autre côté, la

*séparation de l'administration du pouvoir politique* manifestée par son indépendance relative ou opérationnelle.

La subordination et la séparation ne sont pas dichotomiques, elles ne sont pas incompatibles, mais elles forment ce qu'en philosophie on appelle *opposés inséparables et complémentaires*. (Malița, 2009)

Suite à cette connexion, on ne peut pas parler d'une administration réellement démocratique considérant que la démocratie représentative a une série des limites empêchant le pouvoir politique d'être véritablement démocratique.

Essayons, autant que possible dans un tel cadre, de déchiffrer ces limites, en espérant qu'on trouvera un beau jour des solutions pour les dépasser. Mais qu'est ce que c'est la démocratie?

Généralement, les dictionnaires roumains définissent la démocratie comme une forme de gouvernement où le peuple est souverain ou, autrement dit, la démocratie est la forme de gouvernement de l'état basée sur la séparation des pouvoirs et sur le vote universel, égal, direct, secret et librement exprimé. (Dictionnaire universel de la langue roumaine, 2006)

De toute façon, les dictionnaires américaines (Shafritz, 1988), nuancent de la manière suivante: *démocratie*= mot d'origine grec signifiant la gestion par la population commune, la plèbe, le bien-être de laquelle était nécessaire pour établir l'état. Il est aussi apprécié que le développement de la démocratie comme idéal a ainsi dépendu du progrès lent de l'éducation et l'expérience des citoyens la capacité de gouvernement et d'autogouvernement desquels a dépendu, à son tour, de l'évolution des moyens de compréhension et interprétation de la volonté du peuple.

Au XIXe siècle, le développement du concept de démocratie populaire et universelle connu dans les divers coins du monde comme *populisme*, s'est basé sur une confiance beaucoup plus profonde dans l'intuition individuelle et les droits universels, sans tenir compte du niveau d'éducation ou du statut social et a mené à l'apparition des nouvelles idées révolutionnaires sur la démocratie, imposant l'investissement de tous pouvoirs dans le peuple. Ainsi, le terme *démocratie* est souvent utilisé par les régimes totalitaires et par leurs démocraties populaires. Autrement dit, le régime démocratique d'une personne est le régime totalitaire de l'autre.

Devenant un terme qu'on peut utiliser pour décrire une gamme variée de possibilités institutionnelles, la démocratie a enregistré une tendance de perdre sa signification dans le débat politique - mais non pas sa vitalité, car elle continue de servir en tant qu'idéal que peut toujours générer des polémiques.

Les fondateurs des Etats Unis de l'Amérique étaient, et non pas sans raison, suspicieux concernant la démocratie pure disponible aux citoyens de sexe masculin d'Athènes. Comme Aristote l'avait déjà averti, les démocraties pures ont dégénéré le long de l'histoire en tyrannies dictatoriales. Plus tard, John Adams écrivait: "*N'oubliez pas que la démocratie ne dure jamais trop. Elle se perd, se consume et se suicide rapidement. On n'a jamais vu une démocratie que ne se soit pas suicidée.*" Cette peur justifiée par la masse a déterminé les fondateurs de créer *une république*, une forme de gouvernement démocratique destinée à protéger les hommes contre leurs passions.

Il est vrai que le gouvernement démocratique n'est pas simple, non plus la forme parfaite. La frustration générée par les difficultés de la lutte pour le pouvoir dans une réalité démocratique a été plastiquement illustrée par Winston Churchill par l'observation que "*personne ne prétend que la démocratie soit parfaite ou omnisciente. En effet, on a dit que la démocratie est la pire forme de gouvernement, à la l'exception de toutes autres formes des gouvernements qu'on a essayées le long du temps.*"

En essence donc, en adoptant une définition étymologique (*demos* = peuple et *kratos* = pouvoir, état), la démocratie est le *gouvernement du peuple*.

Il y a aussi une perspective quantitative conformément à laquelle la démocratie s'oppose à la monarchie ou le gouvernement d'une seule personne. Mais ce point de vue quantitatif est complété le plus souvent par le point de vue normatif, une perspective conformément à laquelle la démocratie s'oppose à l'autocratie, car elle signifie la réalisation d'une forme d'association par laquelle "chacun réuni à tous ne se soumit, de toute façon, qu'à sa propre personne restant, en même temps, soi-même et gardant sa liberté." (Rousseau J. J.)

L'égalité (une personne, un vote, une valeur) et la liberté (de ne pas se soumettre qu'aux lois à la création desquelles on a contribué) sont ainsi mises d'accord, à la base de la fusion des volontés, dans le cadre d'une volonté générale qui s'impose par la loi commune, comme expression de la volonté générale. Dans la démocratie,

tous citoyens ont le droit de contribuer, en personne ou par leurs représentants, à la formation de la loi, qui doit être la même pour tous, soit qu'elle protège ou punit.

## **2. La Démocratie Signifie Règles et Procédures, non pas Personnes**

La pratique comportant la violation des règles et procédures représente un grand danger pour la démocratie représentative.

La difficulté d'implémentation de ce mode d'organisation de la société est lié au fait qu'on doit passer d'une société confuse comme la notre, il semble, (aspirant à la démocratie), vers une société politique organisée, ce qui suppose la clarification d'une série des questions. Ainsi, une première question pourrait être liée à la nature de la démocratie. L'affirmation dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et du citoyen concernant l'existence de plusieurs droits et libertés opposables à l'état (le droit à la révolte) signifiait que la démocratie peut être qualifiée comme libérale. Mais, pourrait-on avoir une démocratie non pas libérale considérant qu'on affirme que l'homme a des droits liés à sa nature (droits naturels) et qui, en essence, confirment que rien ne peut annuler ou empêcher son consensus dans l'établissement des lois, car cela est l'expression pure de ses libertés.

Le concept opposé à la démocratie libérale, notamment celui de la démocratie totalitaire, (ou de la démocratie éclairée) a comme effet une contradiction *in terminis* qui pourrait poser une question sans réponse, dans notre opinion: si le pouvoir absorbe le peuple, (et invoque le peuple comme la source de ses décisions) quel espace serait-il disponible pour que le peuple exerce sa liberté?

En effet, la démocratie peut avoir de différents degrés de libéralisme et elle peut varier en tant que, par exemple, les modalités d'organisation et de garantir les libertés publiques utilisées. La dimension libérale de la démocratie serait en danger si la sphère du privé était réduite excessivement, le droit de propriété étant l'un des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. De l'autre côté, la démocratie, donnant priorité exclusivement aux droits de l'homme (je pense à l'exacerbation de ce concept) pourrait mener au manque d'unité de la reformulation de sa définition en tant que pouvoir du peuple. Celle-ci est, en effet, une tendance contemporaine (voir les qualifications des droits de l'homme comme une religion à la fin du XXe siècle), observée par Marcel Gauchet, le déterminant de parler d'une "démocratie réceptionnée." (Gauchet, 2007, p. 161)

Mentionnons que la nature de la démocratie impose l'organisation de la concurrence politique. Ainsi, il est très clair que la vraie démocratie basée sur un système de libertés publiques, mais définies et garanties est incompatible avec toutes formes de concurrence où l'expression de la volonté générale sera monopolisée par une seule force politique (le parti unique), dans le cadre d'une idéologie officielle (la technique du "pouvoir clos" dans la terminologie de G. Burdeau). La démocratie libérale ne peut être que pluraliste, où la concurrence se déroule entre plusieurs forces, plusieurs partis ou groupements politiques, considérés également légitimes (la technique du "pouvoir ouvert") avec ses concepts de *majorité*, *opposition*, *alternance*.

On doit encore clarifier une réponse à une autre question concernant le choix des procédures qui permettent le peuple, non seulement de participer à l'exercice de la souveraineté, mais à exercer effectivement cette souveraineté. De cette perspective une démocratie peut être qualifiée comme:

- *directe* – si le peuple se gouverne directement lui-même (du point de vue historique, celle-ci est une hypothèse théorique);
- *représentative* – quand la souveraineté est exercée par l'intermédiaire des représentants désignés par le peuple par élection ou
- *semi-directe* – s'il y a des domaines dans lesquels le peuple peut décider par référendum.

Il est inutile de mentionner qu'en principe, la démocratie peut s'étendre dans l'état et même dans la société au-delà de la sphère politique, mais dans l'intérieur de certaines limites. Par exemple, la **démocratie peut exister, comme déjà mentionné, dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration**, mais en observant le principe démocratique selon lequel "Le gouvernement ... exerce la gestion générale de l'administration publique " (article 102 par. (1) de la Constitution de la Roumanie). Dans le domaine social, la Constitution et la législation spécifique reconnaissent le principe de la participation des salariés à l'établissement des conditions de travail et salariales, la participation supposant précisément l'existence de plusieurs acteurs.

### **3. Le Cadre Général de l'Exercice du Pouvoir dans l'Etat de Droit**

Il est évident dans tout le monde qu'on assiste à une crise du régime parlementaire à la base de laquelle les compétences de réglementation primaire des autorités du pouvoir exécutif ont été étendues et la conséquence, observée en unanimité, est l'inflation législative, un accroissement quantitatif de la législation, en général, combiné avec une diminution dramatique de la qualité de celle-ci, reflétée dans les fréquents changements des actes normatifs. A titre d'exemple, nous mentionnons la Loi no. 19/2000 concernant le système des pensions et autre droits d'assurance sociale – 73 actes normatifs d'amendement, non-republiée; Loi de l'éducation no. 84/1995 – 66 actes normatifs d'amendement, republiée deux fois, en 1996 et 1999; Loi no. 571/2003 sur le Code fiscal – 53 actes normatifs d'amendement, non-republiée; Loi no. 128/1997 concernant le Statut du personnel didactique– 36 actes normatifs d'amendement, non-republiée; Loi no. 188/1999 concernant le Statut des fonctionnaires publics - 35 actes normatifs d'amendement, republiée deux fois, en 2004 et 2007, et la liste d'exemples ne s'arrête pas ici.

Dans un tel contexte, il est évident que la délégation législative, comme l'expression la plus importante de la délégation du pouvoir a eu et continue à avoir un rôle spécial, d'autant plus considérant les restrictions imposées par l'interprétation classique du principe de la séparation des pouvoirs dans l'état.

Puisqu'on a mentionné la structure du pouvoir dans l'état, il est nécessaire de préciser, à ce point-ci, que l'*état-nation* est un prototype donnant naissance aux structures de pouvoir diversifiées qui sont le résultat des multiples réalités. Il n'y a pas *un état*, donc un seul modèle de la structure de pouvoir la copie duquel on a multiplié sur tous les continents, mais *plusieurs types d'état*, à plusieurs types de structures de pouvoir, incluant les spécificités des sociétés respectives ; chaque société a le statut et la structure de pouvoir qu'elle mérite.

#### **3.1. La Crise du Régime Parlementaire et l'Expansion des Compétences de Réglementation des Autorités du Pouvoir Exécutif**

D'ici, une série des questions, notamment:

Quel est le contenu réel de la compétence du Gouvernement de passer certains actes normatifs?

Peut-on dire qu'on légifère par la délégation législative? Ou tous les actes passés sont, sans exception, l'expression d'une volonté dérivée, donc, des actes d'application, d'exécution de la loi?

Le pouvoir de réglementation du Gouvernement est-il limité à un réglage, un rajustement de l'application pratique de la loi ou a-t-il un caractère de réglementation primaire?

Voici des questions qui se posent concernant notre préoccupation de déchiffrer les limites de la démocratie représentatives et auxquelles nous essayons de trouver une réponse.

Plusieurs auteurs ont essayé de formuler des réponses à ces questions, en essayant d'identifier de nouvelles formules de gouvernement, acceptant, pratiquement, la multiplication des centres de décision primaire pour pouvoir surpasser la crise du régime parlementaire, le déficit de légitimité du gouvernement dans le cas de l'abus rencontré lorsqu'on passe certaines décisions à la base de la délégation législative, autrement dit, pour pouvoir nous adapter à la complexité de la société contemporaine.

Il semble qu'un concept apparu dans le vocabulaire politique-administratif occidental assez récemment occupera une place essentielle dans le futur, même s'il est difficile d'apprécier son importance réelle. En Roumain, tout comme en Français, le mot *regulation* et *reglementation* sont deux mots différents. (Nouveau Dictionnaire de la Langue Roumaine, p. 1200)<sup>1</sup> Ces deux mots, réglementation et régulation, menant, dans le contexte du vocabulaire courant, en Roumanie, aussi qu'en France, aux idées et fonctions différentes, se traduisent en Anglais par le même terme - *regulation*. En France, tout comme en Roumanie, si on fait confiance au dictionnaire, tandis que le mot *reglementation* désigne l'adoption des règles applicable de manière uniforme dans un certain domaine, *regulation* désigne un processus destiné à garantir le fonctionnement constant d'un système complexe et qui, pour cette raison, vise la restauration de l'équilibre de ce système menacé. Ainsi, nous parlons de régulation thermique ou régulation d'un système économique.... Les divergences ont comme source le fait que dans le vocabulaire

---

<sup>1</sup> *Regulation, regulations* – l'action de réguler et son résultat; réguler, régulation; *reguler* – maintenir une caractéristique d'opération d'un système technique à une certaine valeur ou déterminer la variation de celle-ci conformément à une certaine norme; *reglementation* – 1. l'action de réglementer et son résultat; 2. opération par laquelle on établit des normes (nouvelles); ensemble des règles, normes; 3. ensemble des normes juridiques applicables dans un certain domaine.

courant, on distingue entre les deux mots, tandis que dans le vocabulaire juridique, spécialement celui provenant des pays anglophones il y a beaucoup des débats sur ce thème surtout suite à l'apparition de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*). (Matei, 2006, p. 125) Concernant la régulation ou, au contraire, la dérégulation, on a commencé un débat dans les pays européens sur la signification du mot régulation et l'autonomie de la chose qu'il désigne: est-ce qu'il désigne ou non une fonction de la normativité différente des celles menant à l'idée de réglementation?

Après avoir examiné la doctrine occidentale, il semble qu'il y a deux opinions différentes. La première prétend ou suggère que la régulation n'existe pas dans le domaine juridique. Dans ces conditions, la régulation n'est qu'un non-concept. Elle est un non-objet.

La deuxième modalité, parfaitement opposée à la première, au contraire, reconnaît l'existence de la régulation - avec tout ce qu'elle inclut. Considérant la place occupée par la régulation dans la vie publique, cette position inclut sous la nouvelle désignation toutes les techniques contribuant en toute mesure à l'établissement du cadre normatif de fonctionnement de la collectivité.

Deux positions extrêmes: pour l'une toute est régulation, y compris l'adoption des normes juridiques à caractère primaire, et pour l'autre le terme n'a aucune signification.

En dépit de ces positions extrêmes, il semble de toute manière que la régulation est une forme nouvelle et autonome, une forme moderne de la normativité: elle est la réponse des sociétés modernes au problème de la normativité sociale et notamment des deux types de crises affectant les états contemporains, (au-delà des crises financières, économiques ou sociales qui nous traversent aujourd'hui et qui en sont la conséquence).

Deux types de crises fondamentales: celle du déficit de légitimité et la complexité croissante des systèmes qui peuvent assurer la gestion de nos sociétés.

Nous ne détaillerons pas les arguments apportés pour soutenir cette thèse largement traitée dans le *Traité d'Administration Publique*, mais nous nous limitons à synthétiser la série des questions au-dessus, en les reformulant, notamment: est-ce que nous assistons à une expansion du pouvoir de réglementation de l'autorité du pouvoir exécutif? Est-ce que la régulation est une forme moderne de la



normativité? Est-ce qu'elle représenta la forme de normativité qui mieux répond aux défis avec lesquels se confrontent les sociétés modernes?

La réponse donnée par une partie de la doctrine française a été OUI et cela justement pour les raisons montrées: les crises nées suite aux problèmes du déficit de légitimité et du besoin de maîtriser la complexité de nos sociétés.<sup>1</sup>

A mon avis, la réponse est NON et je n'offrirai pas une argumentation extensive pour la soutenir, mais je me limite à relever le fait que les difficultés générées par la complexité du gouvernement de la société courante et le déficit de légitimité des décideurs politiques par rapport aux légitimités du marché libre ne sont pas raison suffisante pour abandonner les règles et les procédures démocratiques imposées par la démocratie représentative qui réserve la compétence de réglementation primaire exclusivement aux représentants du peuple et seulement comme une exception aux autorités ayant légitimité dérivée ou secondaire. Je ne crois pas qu'on devrait multiplier les centres de décision primaire car cela signifierait, en outre, la dissipation de la responsabilité.

### 3.2. Les Limites de la Démocratie Représentative

Un autre aspect lié à ce qu'on a appelé les limites de la démocratie représentative est celui de *l'inflation législative*, une réalité qu'on peut constater chaque jour. Dans une première approche, elle est due à la tendance de réglementer chaque rapport social en tout détail. Cette tendance a pour conséquence la naissance des textes complexes et très vastes. Cette abondance de lois a créé une véritable jungle des réglementations.

Pendant les dernières années, le nombre des actes normatifs publiés est augmenté, aussi suite au processus d'harmonisation et d'assimilation de l'*acquis* communautaire. La conséquence est que l'administration est intégrée, comme le disent les Allemands, dans une "pelote" de prescriptions les obligeant à choisir eux-mêmes les règles qu'elles appliqueront ou non, ce qui est assez dangereux parce que cela met en discussion, dans le cadre de l'état de droit, le principe de la légalité si on accorde trop de pouvoirs à l'administration concernant l'application de la loi.

---

<sup>1</sup> Gérard Timsit, professeur émérite chez L'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. *La régulation, une forme moderne de la normativité?*, conférence dans à l'occasion des *Dialogues EPLO à SNSPA* (EPLO = Organisation de Droit Publique Européen), Bucarest, 2008.

Pour cette raison, pour revenir à ce que nous nous sommes à habitude à désigner comme un *bon gouvernement* nous avons besoin d'une rationalisation du cadre normatif pour éliminer l'excès des contraintes, cette avalanche de prescriptions associées.

Ce n'est pas le cas de développer ici la nature de ces contraintes générées par la supra-réglementation, abondance, variété ou multitude des normes juridiques contraignantes. Dans toute cette discussion, l'important serait de clarifier définitivement la signification de la *loi* en tant que réglementation primaire et si c'est de la loi qu'on parle lorsqu'on mentionne l'inflation législative?

Le thème de la nécessité d'éviter l'abus de réglementation et les possibles dangers générés par ce qu'on appelle inflation législative ne représentent pas une création de la société contemporaine.

Ce thème est aussi présent aux illuministes du XVIIIe siècle, dans le siècle suivant chez Benjamin Constant et, avant eux, chez Thomas Hobbes, *La loi*, écrit par Hobbes, *doit concerner le comportement individuel, ce qui représente les rives d'un ruisseau*. Le fait qu'on passe de lois rarement est un signe de l'ordre rationnel et discret, opposée au labyrinthe juridique du temps.

Montesquieu n'a pas été intéressé par le nombre des lois, mais de la qualité de la législation ou du régime politique. Livre 6 a pour but les rapports entre la simplicité des lois et les principes des divers gouvernements. On y montre que l'un des éléments de cette simplicité est la fréquence réduite de lois elle-même. Pour Montesquieu, l'opinion duquel est contestée de ce point de vue par Diderot, par exemple, les lois ne sont pas celles qui doivent changer les mœurs, mais elles doivent s'y adapter.

Pour Benjamin Constant, la multitude des lois est un grand danger menaçant et caractérisant le gouvernement représentatif: "c'est la maladie des états représentatifs, car en ces états tout se fait par des lois."

Chez Rousseau, la démocratie et la modération sont liées. "Si on me demandait, écrit Rousseau, lequel est le plus vicieux des peuples, je répondrais sans hésitation que c'est celui qui a le plus grand nombre de lois", mentionnant en suite que "tout état ou un nombre de lois qui excède la capacité de mémoire de chaque citoyen, est un état pauvrement construit et toute personne qui ne connaît pas les lois de son pays par cœur est un mauvais citoyen." En effet, le projet

théorique du “Contrat social” inclus le principe de la loi rare dans le modèle démocratique.

Par cet appel à l’histoire du droit, mon intention a été celle de remarquer la continuité et la persistance des préoccupations concernant la rationalité de la construction de la législation, du point de vue quantitatif, ainsi que qualitatif.

Comme mentionné au début de ce paragraphe, l’inflation législative est une réalité facilement observable, non pas seulement dans notre pays, mais dans la majorité des états contemporains.

Des doctrinaires importants constatent que la logique de l’état de droit est troublée par l’évolution du phénomène juridique et l’augmentation excessive du nombre des textes de loi, leur instabilité et la dégradation de la qualité des normes juridiques pourraient compromettre “la sécurité juridique du citoyen.” (Chevallier, p. 143)

Donc, dans les conditions de la crise du régime parlementaire, les Gouvernements, soit parlementaires, soit présidentiels, constituent un seul élément central de la démocratie constitutionnelle courante. Ce rôle essentiel est dû à plusieurs facteurs.

Premièrement, comme déjà souligné, les gouvernements et les appareils qu’ils contrôlent ont bénéficié d’une augmentation des fonctions, des moyens et personnel sans équivalent par rapport aux autres zones du pouvoir.

Deuxièmement, le processus de décision moderne, imposant des actions et réactions rapides, souvent secrètes jusqu’à leur communication officielle et qui privilèges le rôle des partis et de leurs présidents, renforce le pouvoir de petites équipes, même du seul responsable au détriment des structures parlementaire décisionnelles compliquées.

En fin, les contrepois réciproques qui permettaient le législatif de contrôler l’exécutif et vice versa sont de plus en plus déséquilibrés. La responsabilité ministérielle n’est plus en jeu ou quand elle l’est (souvent sous une forme para-constitutionnelle, comme en Italie), elle représenta, en effet, non nécessairement le contrôle du Parlement, mais les luttes entre les partis ou entre les orientations au sein du même parti. En échange, les procédures de contrôle et contrainte à la disposition de l’exécutif sont toujours actives et puissantes: le droit de veto du président américain, les procédures expéditives en France ou Grande-Bretagne (l’engagement de la responsabilité gouvernementale sur une loi etc. En plus, le reunion des dirigeants partisans et le rôle de plus en plus important attribué aux

formations politiques offrent le président et les chefs de gouvernement des atouts essentiels, spécialement dans les systèmes parlementaires.

Les parlementaires sont, en effet, dépendants de l'exécutif et non pas le contraire.

Il serait trop de tirer la conclusion de l'omnipotence absolue des exécutifs de ce changement du rapport des forces. Malgré la dirigeance et le charme incontestable de certains gouvernants, le pouvoir des gouvernements est limité par la pluralité des acteurs impliqués dans toute politique et par la résistance des faits.

#### **4. Le Rapport Parlement-Gouvernement**

**4.1.** Une première observation qu'on peut faire est que les rapports entre le Parlement et le Gouvernement se déroulent d'une manière relativement identique dans les régimes politiques parlementaires et dans ceux semi-présidentiels (demi-parlementaires). De toute manière, on y retrouve des différences significatives entre ces deux types de régimes politiques et celui présidentiel, qui présente des particularités majeures en ce qui concerne la relation du président avec le Parlement.

Ainsi, on pourrait identifier trois types de relations dans les régimes politiques analysés (parlementaire et semi-présidentiel), notamment:

- premièrement, les relations de coopération représentant la majorité et étant les plus importantes;
- deuxièmement, dans les états membres de l'Union Européenne, on peut aussi identifier un type de relations spéciales, notamment celles d'information du Parlement envers le Gouvernement, concernant les lois et les projets de lois communautaires;
- troisièmement, on pourrait aussi parler de l'existence des rapports de force qui peuvent éventuellement mener à la mise en question des responsabilités politiques du Gouvernement face au Parlement.

Nous sommes intéressés par le premier type de relations, notamment celles de coopération entre le Parlement et le Gouvernement, avec un égard spécial sur la coopération législative, où nous retrouvons aussi le problème de la délégation législative.

N'oublions pas premièrement que, même si la loi, est, en principe, l'œuvre du Parlement, dans les états membres de l'Union Européenne, le pouvoir législatif doit aussi respecter les normes communautaires et, par conséquent, les parlements nationaux ne peuvent pas adopter des lois contraires aux normes communautaires. En suite, n'oublions pas que le Gouvernement est, en effet, à la base de la plupart des lois promulguées et que son rôle est, par la suite, fondamental.

Il faut aussi mentionner que les rapports entre le législatif et l'exécutif ont comme trait principal le fait qu'elles sont dominées par le Gouvernement, étant donné que les prérogatives gouvernementales génèrent une véritable inégalité entre les deux centres du pouvoir.

Le système français et, dans une moindre mesure celui roumain, ont un élément d'originalité dans la mesure où la prépondérance du Gouvernement, qu'on retrouve dans la plupart des pays, se manifeste sur le plan institutionnel, ainsi que sur celui politique.

Ainsi, en ce qui concerne l'établissement du domaine législatif, il faut mentionner qu'article 34 de la Constitution française énumère les sujets législatifs réservés au Parlement, éliminant ainsi le régime parlementaire pur et les dispositions des articles 92 et 93 de la Constitution roumaine stipulent des attributions importantes du président dans le domaine de la politique externe et défense. En plus, article 114, confirme un moyen important à la disposition du gouvernement, notamment l'assomption de la responsabilité.

En plus, dans tous pays à régime semi-présidentiel, comme France, le Gouvernement dispose de moyens efficaces contre les propositions et les amendement soumis par les parlementaires de l'opposition et qu'il désire rejeter, par fois même contre la majorité.

De toute façon, le Gouvernement dispose des moyens encore plus efficaces pour ses projets et les propositions acceptées, comme le vote en bloc du texte de la loi ou l'accélération de la procédure d'analyse en Parlement

En même temps, on peut observer que ces prérogatives sont plus ou moins valorisées, dépendant de la période et de la conjoncture parlementaire.

#### 4.2. La Délégation Législative

Une première question serait si le Parlement est ou non le législateur “unique” et “suprême”?

Ainsi, conformément à la doctrine “La délégation législative est ou devrait être une institution juridique de la raison et modération, étant toujours invoquée et, en même temps, négligée, toujours menacé, mais encore pauvrement protégée par la constitution.” (Muraru & Tănăsescu, 2002, p. 264)

Conformément aux dispositions de l’article 61 par. (1) de la Constitution de la Roumanie, le Parlement est la seule autorité législative du pays et l’organe suprême de représentation du peuple roumain. Concernant ce texte on a formulé dans la doctrine une série de critiques, spécialement concernant l’utilisation du terme “suprême” pour le Parlement. Par une argumentation très tranchante et catégorique (pour ne pas dire agressive) l’auteur affirme qu’on ne peut pas comprendre les arguments pour lesquels le Parlement, en tant qu’organe représentatif, serait “plus suprême que le Président de la Roumanie, vu que la souveraineté est exercée par le peuple roumain par ses organes représentatifs, sans que notre loi fondamentale établissent une hiérarchie de ceux-ci, les deux autorités ayant, à mon avis, la même légitimité, car elles sont élues par vote universel, égal, secret, direct et librement exprimé.” Ignorant le fait que, au moins dans la conjoncture politique-juridique courante, l’opinion exprimée est évidemment pro-cause, elle manque de la logique interne des principes gouvernant la construction de l’état de droit. Nous basons notre opinion sur un argument simple, notamment celui que le droit de distribuer les attributions de chaque autorité appartient au pouvoir constituant, comme démontré. Ainsi, la légitimité constitutionnelle n’est pas donnée seulement par la procédure de création de l’autorité, mais premièrement par les compétences établies et attribuées à chacune des autorités. Le fait que le président, les présidents des conseils départementaux, les maires et les conseils locaux sont élus suivant la même procédure (vote universel, direct, égal, secret et librement exprimé) ne change pas le côté juridique de ces organes, car elles restent organes composants du pouvoir exécutif leur but étant celui d’accomplir une certaine fonction dans l’état. Ainsi, on devrait accepter qu’elles aient le droit d’exercer les mêmes compétences que le Parlement, dans les limites territoriales de compétences, par le vote des électeurs.

La distribution des compétences représente la volonté même du pouvoir constituant de créer une hiérarchie dans laquelle le Parlement occupe, évidemment, la position

centrale au moins si nous désirons avoir une démocratie constitutionnelle, avec un régime politique parlementaire et non une autocratie élective de type monocéphalique.

Une deuxième critique apportée à l'article 61 par. (1) de la Constitution de la Roumanie et avec laquelle nous ne sommes pas d'accord, non plus, est celle mettant en question la qualité de seul organe législateur du Parlement. En effet, le mot "seul" se justifie par la position constitutionnelle du Parlement elle-même qui ne peut pas être affectée par l'existence des dérogations du type "délégation législative", accordant le Gouvernement la possibilité d'adopter, dans les conditions strictes établies par la Constitution, des actes normatifs à caractère primaire.

Ce qu'on doit comprendre est que le pouvoir constituant, par la loi fondamentale passée, a compris d'implémenter dans le cadre de notre état de droit un système unitaire, harmonieux et hiérarchisé de normes juridiques, qui implique aussi "des rapports de coordination et subordination entre les normes – ou les éléments du système" et, de l'autre côté, suppose "l'observation des règles de droit par tous sujets." (Deleanu, 2006, p. 665)

#### **4.3. L'excès dans l'Adoption des Ordonnances d'Urgence, Expression des Limites de la Démocratie Représentative**

Les ordonnances d'urgence ont leur origine directement dans les dispositions constitutionnelles et elles peuvent intervenir seulement dans des situations extraordinaires. Le problème concernant la définition de la notion de "situation extraordinaire" est largement débattu dans la doctrine, car le texte constitutionnel ne stipule pas le contenu de cette notion. La pratique a démontré que le Gouvernement, comme sommet du pouvoir exécutif et autorité administrative suprême, dispose d'un véritable *droit d'appréciation* (pouvoir discrétionnaire basé sur le droit administratif) concernant l'apparition des situations imposant l'adoption des ordonnances d'urgence. (Tofan, 4/1998, p. 36) On a en suite démontré que ce droit a été dépassé générant l'excès de pouvoir. Pour soutenir les aspects mentionnés, nous pouvons exemplifier par les décisions de la Court Constitutionnelle admettant la non-constitutionnalité de certaines ordonnances d'urgence parce que la situation extraordinaire ou exceptionnelle n'était pas justifiée:

On peut observer que l'apogée de l'admission des ordonnances d'urgence a été l'année 2000 quand on a issu un numéro de 297 d'ordonnance d'urgence, suivi par 2008 à une différence de 4 pourcents. Dans la doctrine, on a sévèrement critiqué ce phénomène de l'excès d'ordonnances d'urgence, on l'appréciant comme une "hémorragie" et concluant que "la pratique gouvernementale dans le domaine a dépassé toutes attentes." (Deleanu I. , 9/2000, p. 10) Dans les années ultérieures à la révision de la Constitution, on observe une légère diminution du nombre d'ordonnances d'urgence, suite, probablement, aux modifications des dispositions constitutionnelles concernant les conditions dans lesquelles on peut passer des ordonnances d'urgence, notamment, le remplacement de la notion de situation exceptionnelle avec celle de situation extraordinaire, le fait que la réglementation stipulée par l'ordonnance d'urgence ne peut pas être ajournée, ainsi que l'obligation du Gouvernement de motiver l'urgence dans le contenu de celles-ci.

### **5. L'Autocratie Elective, Principale Limite de la Democratie Representative**

Comme on le sait déjà, la démocratie consiste, en essence, d'une série des règles établissant, en principal, deux choses:

- Qui est autorisé à passer les décisions collectives;
- Comment et par quelles procédures on peut prendre ces décisions.

Si au niveau du palier politique ces règles sont altérées, l'administration ne peut pas fonctionner dans une manière complètement démocratique.

Considérant qu'on assiste à une "personnalisation du pouvoir" et aux tentatives d'instaurer une "autocratie électorale", on ne peut pas progresser dans la démocratisation de l'administration.

Nous affirmons, sans le risque de nous tromper, considérant la notoriété de ces vérités, que l'administration continue à être politisée et excessivement centralisée, ce qui signifie qu'elle est encore loin d'être caractérisée comme démocratique.

La dichotomie entre l'autorité et le citoyen est évidente et réfléchie chaque jour dans la presse écrite et audio-visuelle.

Les institutions fonctionnelles donnent une administration fonctionnelle. Avant d'avoir une démocratie il serait peut-être nécessaire d'avoir une administration



capable de générer la démocratie. La capacité administrative n'est pas seulement un mot. Il y a des exemples des pays avec de bonnes perspectives le développement desquelles a été empêché par des dirigeants rapaces, des conflits ethniques ou par d'autres facteurs purement politique rendant impossible la création d'une administration capable de gérer le progrès et la démocratisation.

Une administration politisée créée en appliquant le principe "spoils system" (le vainqueur aux élections prend tout), un principe en vogue dans les pays libéraux il y a presque 200 années, ne peut pas être objectivement impartiale (étant asservie aux ceux qui les ont nommés) or l'impartialité de l'administration est obligatoire dans un état de droit moderne, sinon, on ignore le principe de l'égalité des citoyens en face des autorités, donc, la démocratie

Il y a de plus en plus opinions argumentées conformément auxquelles "l'état de droit reste un processus susceptible de présenter des mouvements de reflux" et, en plus, on estime qu'un "procès dégénératif transforme maintenant les systèmes politiques occidentaux" donnant ainsi naissance à la question si les choses n'évoluent pas "vers une forme d'autocratie électorale." (Bovero, 2005, p. 27) (Chevallier, 2004, p. 143 et les suivantes)

Ainsi, autrement dit, on pourrait parler des mutations de structure et procédure suggérant l'existence d'une vraie crise de l'état de droit.<sup>1</sup>

L'observation empirique fondamentale sur laquelle se basent ces opinions est que dans presque tous états du monde (et nous ne sommes pas une exception) nous assistons à une augmentation de la personnalisation dans la gestion du pouvoir. Le paradigme du pouvoir mono- ou bi-céphalique du gouvernement, des lois, semble céder en faveur de l'ainsi-dit "gouvernement du peuple" ou encore pire, "gouvernement de l'homme."

"La consolidation de l'exécutif", largement débattue, modalité d'augmenter le rendement et la dynamique de l'exercice du pouvoir se traduit par ce que le prof. Italien Michelangelo Bovero nommé une "monoencéphalie institutionnelle", c'est à dire une tête hypertrophique qui écrase, détruit les autorités représentatives, les parlements, spécialement celles faibles et qui ne démontrent pas avoir le pouvoir de s'opposer.

---

<sup>1</sup> M. Marc- Lipiansky, *Crises et bureaucratie et L'État en question*, en L'Europe en formation, no 205 automne 1986 et no 293, été 1994. Ainsi dans l'œuvre *Crises et crise*, Presses d'Europe, Nice 1997. Au même but, M. Druon de la Académie Française, *Ordonnances pour un État malade*, Editions de Fallois/Editions du Rocher, Paris, 2002.

Je voudrais souligner que le pouvoir démocratique de la majorité (monocratique ou une majorité politique formé par des alliances ou coalitions) on ne peut pas "disposer" des règles de la démocratie. Si une majorité (n'importe de quelle manière on l'obtient) corrompt et s'écart de ces règles, elle perd sa propre légitimité démocratique.

Selon l'opinion des beaucoup de scientifiques de l'occident, l'avis desquels je soutiens observant les réalités de notre pays, pendant les derniers 10-15 années, presque par tout, on a commencé de jouer le jeu politique d'une manière non-démocratique ou pour être moins catégorique, on pourrait dire aussi qu'on joue d'une manière moins démocratique, notamment par l'application incorrecte ou en ignorant les règles du jeu et attaquant ou érodant les conditions nécessaires à celui-ci. Une analyse plus détaillée devrait considérer plusieurs facteurs, ce qu'on ne peut pas faire à ce moment-ci et dans ce cadre.

Je voudrais exemplifier au moins un facteur essentiel, évident pour tout le monde, je pense: à présent, dans beaucoup pays démocratiques (and nous ne sommes pas une exception), mais surtout dans les pays où les concentrations principales de pouvoir économique combiné avec le pouvoir médiatique grèvent sur le jeu, les conditions dans lesquels on forme les opinions politiques des citoyens sont loin des rigueurs démocratique, malgré les garanties constitutionnelles (voire les apparitions télévisées de différents ainsi-dits "analystes" ou "politologues" objectifs, des ainsi-dits acteurs exerçant une influence sur l'opinion publique, en réalité des propagandistes dilettantes de droite ou gauche).

L'opinion de beaucoup d'auteurs est que nous sommes les témoins d'un procès dégénératif essayant d'attribuer à la démocratie les caractéristiques d'une autre forme de gouvernement appelée "autocratie électorale." Parmi les vecteurs de ce procès de transformation, nous avons mentionné la personnalisation augmentée de la lutte politique et de la gestion du pouvoir (nous disons, le parti de Iliescu ou de Băsescu, de Gigi Becali ou Tăriceanu ou nous avons le gouvernement Stolojan, Năstase ou Ciorbea ou Boc de 1 à 4.

En même temps, nous assistons à l'affirmation des structures institutionnelles privilégiant les (ainsi-dits) organes exécutifs attribuant des pouvoirs spéciaux au formules monocratique, c'est à dire aux pouvoirs attribués à un seul individu, au détriment des organes collégiaux représentatifs (voire l'augmentation du rôle des préfets). Comme déjà mentionné, ce phénomène est, d'habitude, défini d'une manière euphémique comme un "renforcement du pouvoir exécutif", mais souvent,

il n'est qu'une déformation pathologique des structures de la démocratie constitutionnelle, une vraie "macrocéphalie institutionnelle" aux tous niveaux et dans tous les départements, une tête hypertrophique et par fois, malheureusement pas trop intelligent, essaye d'écraser les organes représentatifs débilés et qui sont en traine de perdre leur pouvoir (parlements, conseils locaux etc.)

Evidemment, la personnalisation de la vie politique augmente avec la prolifération des institutions monocratique - dans le cadre de l'état. Dans ces conditions, les élections, plutôt après avoir renoncé au scrutin de liste, tendent à se transformer dans un rite, dans une procédure d'identification des personnes et de se décomposer dans une délégation presque inconditionnée justement des pouvoirs monocratiques les titulaires desquels, se sentant investis (ou oints) interprètent naturellement leur rôle à leur propre discrétion et souvent avec arrogance autocratique.

Donc, attention aux personnalités politiques qui désirent, sous la motivation de l'investissement élective, être des joueurs dans un jeu ignorant les règles du jeu démocratique consacré par la constitution.

## 6. Bibliography

- Bovero, M. (11 aprilie 2005). *La democrazia di Agilulfo*, dans La Stampa.
- Chevallier, J. (2004). *L'État de droit*, 4e édition. Paris: Montchrestien.
- Chevallier, J. & Gherbrandt, A. (2007). *Dicționar de simboluri*. Bucarest: Artemis.
- Deleanu, I. (9/2000). *Delegarea legislativă – Ordonanțele de urgență ale Guvernului/Délégation législative – Ordonnances d'urgence du Gouvernement*, dans Dreptul. Bucarest.
- Deleanu, I. (2006). *Instituții și proceduri constituționale în dreptul român și dreptul comparat/ Institutions et procédures constitutionnelles dans le droit roumain et le droit comparé*. Bucarest: C.H. Beck.
- Gauchet, M. (2007). *L'avènement de la démocratie, I, La révolution moderne*. Paris: Gallimard.
- Malița, M. (2009). *Opusii inseparabili în gândirea românească/Les opposés inséparables dans la pensée roumaine*. Academica issu 9-10, 5.
- Matei, L. (2006). *Noul management public/Nouvelle Gestion Publique, dans Management public/Gestion publique*, IIème édition. Bucarest: Economică.
- Muraru, I., & Tănăsescu, S. (2002). *Drept constituțional și instituții politice/Droit constitutionnel et institutions politiques*, Xe édition, révisée et complétée. Bucarest: Lumina-Lex.Internațional.

Rousseau, J. J. *Contractul social/Contrat social*, Livre I, chap. VI.

Shafritz, J. M. (1988). *Dictionary of American Government and Politics/Dictionnaire du Gouvernement Américain*. Chicago, Illinois: The Doresey Press.

Tofan, D. A. (4/1998). *Considerații în legătură cu regimul juridic aplicabil ordonanțelor Guvernului/Considérations concernant le régime juridique applicable aux Ordonnances du Gouverne*, Dans Dreptul (p. 36). Bucarest: L'Union des Juristes de Roumanie.

\*\*\**Dicționar Universal al Limbii Române/Dictionnaire universel de la langue Roumaine* (2006). București: Litera Internațional.

\*\*\**Noul Dicționar Universal al Limbii Române/Nouveau Dictionnaire de la Langue Roumaine*. Litera Internațional.