

Francis Hamon,
професор Универзитета Париз XI

ВЛАДА И АДМИНИСТРАЦИЈА У ФРАНЦУСКОЈ И ЈУГОСЛАВИЈИ(*)

УСТАВНИ ПОЛОЖАЈ ВЛАДЕ

Својство Устава је да делом прихвата, а делом одбија историјско наслеђе. Ова идеја се може веома добро применити на Француски Устав од 4. октобра 1958. У ствари, овај Устав комбинује неке традиционалне елементе парламентарног режима од 1875. године са неким новим принципима.

Од традиције парламентарног режима, Устав је позајмио општу шему организације јавне власти. Извршна власт (*l'exécutif*) подразумева два одвојена елемента: Председника Републике и Владу, која је колегијалан орган, на челу са Председником Владе. Влада је одговорна Парламенту.

Ипак, Устав од 1958. године супротставља се неким тенденцијама које су се манифестовале у претходним режимима: тенденцијама смањења важности улоге Шефа Државе, а свемоћи Скупштинâ. Он је установио јаку председничку власт, смањно овлашћења Парламента, детаљно их регулисао и ставио их под надзор Уставног Савета. Уставни положај Владе је делом одређен новим тенденцијама. У односу на Парламент, Влада располаже важним прерогативима, мада Шеф Државе има над њом превласт.

I ФОРМИРАЊЕ ВЛАДЕ

Начин формирања Владе је регулисан чланом осам Устава:

„Председник Републике именује Председника Владе ...”

„На предлог Председника Владе, именује друге чланове Владе и поставља границе њиховим функцијама.”

(*) Реферат на II француско-југословенском научном скупу *Влада и управа у Француској и Југославији*, у организацији Француског института за управне науке, Париз и Правног факултета Универзитета у Београду (Париз, јуни 1983).

Овај поступак захтева објашњење:

а) именованье Председника Владе је део онога што се назива личним овлашћењем (*pouvoirs propres*) Председника Републике. То је, у ствари, један од аката, који су према тексту члана 19, ослобођени премапотписа.

Политички, јасно је да Председник Републике не може бирати свог Председника Владе без узимања у обзир оријентације која произлази из састава Народне Скупштине. Према основном принципу парламентарног режима Влада мора имати поверење Доњег Дома.

Ипак, Председник Владе поседује реалну моћ избора јер у Француској, за разлику од Велике Британије, углавном се не догађа да је вођа странке јединствено и неоспорно прихваћен од парламентарне већине. Тако је 1962. Жорж Помпиду (*Georges Pompidou*) именован за Председника Владе, иако није био ни члан Парламента, па чак ни члан водеће странке. У том погледу, ситуација је потпуно другачија у Великој Британији и већини других европских парламентарних режима. У Великој Британији, само вођа водеће странке може бити Председник Владе. У Француској је однос некада обрнут: тиме што се неко именује за Председника Владе, он постаје и вођа странке, као, на пример, Жорж Помпиду или Рејмон Бар.

б) Чланови Владе, осим Председника Владе бирају се на основу споразума Председника Републике и Председника Владе. То произлази из већ цитираног члана 8. став 2. Другим речима, именованье министара и државних секретара није део личног овлашћења Председника Републике, већ је подељено овлашћење. Према духу Устава, Председник Владе мора имати ауторитет над другим члановима Владе и зато му се даје могућност да бира чланове своје Владе.

в) Супротно ономе што је било правило у претходном режиму, Парламент не интервенише директно у процесу формирања Владе. Ни један облик потврђивања није предвиђен. Влада је правно конституисана од момента именовања њених чланова од стране Председника Републике, Ипак, често се догађа да се новоформирана Влада појави пред Народну Скупштину ради давања поверења, мада то није ни обавеза, а ни стална пракса.

II ОРГАНИЗАЦИЈА И ФУНКЦИОНИСАЊЕ ВЛАДЕ

А) Састав владе

Састав Владе није регулисан ниједном законском или уставном одредбом. Број и природа министарских места, као и овлашћења дата члановима Владе су променљива. Ипак, у пракси се издвајају неке тенденције.

С обзиром на овлашћења, разликује се неколико категорија чланова Владе:

1. *Државни министри* — ово својство има претежно почасни карактер. Понекад се додељује најважнијим личностима парламентарне ве-

ћине на коју се ослања Влада. У прве две Владе Мороа (Mauroy) било је пет државних министара. Међутим, садашња Влада, формирана марта 1983. године, нема ниједног.

2. *Министри* — постављају се на чело самосталног министарства. Делокруг и надлежност неких министарстава може се мењати од владе до владе. На пример, Министарство буџета и Министарство привреде могу се јавити као једно или као два министарства.

3. *Министри које делегира Председник Владе* су овлашћени да спроводе, на посебном подручју, политику Председника Владе, и добијају од њега делегирана овлашћења.

4. *Државни секретари* су обично потпуно везани или за Председника Владе или за неког од министара. Међутим, постоје и „самостални” државни секретари, који у односу на област за коју су задужени, имају иста овлашћења као и министар. Тренутно, Владу сачињавају: 14 министара са пуном надлежношћу, 8 делегираних министара и 20 државних секретара.

Разликовање ове четири категорије чланова Владе само је симболичног карактера и обележава степене хијерархије који су више протоколарне, него функционалне природе. Дешава се да члан Владе мења положај у овој хијерахији, а да му се овлашћења стварно не мењају. Тако, када је конституисана садашња Влада (марта 1983), један број министара из претходне Владе је именован за државне секретаре, задржавајући одговорност за исто подручје.

Што се тиче броја ресора, већ дуже време постоји тенденција његовог повећања. То се објашњава све широм улогом државе.

Постоји традиционална подела министарских ресора (одбрана, спољни послови, унутрашњи послови итд.), али појављују се бројни ресори, чија се надлежност простире на подручје друштвених делатности (здравство, породица, социјална заштита, права жена, потрошња итд.), на област привреде (енергетика, индустрија и др.) и науке.

Број министарских места је исто тако везан за питање односа политичких снага. Опште је правило да, што су бројнији елементи коалиционе већине, то је већа тенденција ка повећању броја министарских места. Ни садашња Влада није изузетак од тога. Релативно велики број чланова Владе (45) објашњава се, поред осталог, и чињеницом да у њој учествују најмање четири политичке странке и да у оквиру најјаче странке има неколико струја.

Б) Статус чланова владе

Министри или државни секретари могу бити бирани или из реда чланова Парламента, или ван Парламента. Члан 23. Устава поставља принцип инкомпатибилитета између мандата у Парламенту и функције члана Владе. Посланик или сенатор именован за члана Владе обавезан је да се одрекне мандата. На његово место долази његов заменик до обнављања Скупштине чији је члан био. Међутим, дејство инкомпатибилитета може се продужити и после престанка чланова у Влади. Ако, из било ког разлога, члан Владе напусти Владу, неће моћи одмах да

преузме своје раније место, изузев у случају да његов заменик пристане да да оставку, што изазива потребу организовања парцијалних избора. Парцијалан избор, међутим, може приредити непријатна изненађења, нарочито ако је популарност Владе у опадању...

Инкомпатибилитет између мандата у Парламенту и министарске функције је једна од можда највише критикованих иновација Устава од 1958. Приговара јој се супротност, не само француској републиканској традицији од пре 1958. године, већ у извесној мери супротност духу парламентарног режима — у Вликој Британији, на пример, министар не може узети реч у Дому чији није члан. Мислило се да ће инкомпатибилитет допринети појачању кохезије чланова Владе. Члан Владе оклевао да се супротстави политици Владе, ако зна да у случају оставке неће одмах заузети своје раније место у Парламенту. За Председника Владе и Председника Републике, међутим, овај инкомпатибилитет представља само предност, јер чини тежом промену састава Владе.

У пракси, већина чланова Парламента који су постали чланови Владе везани су за округ у којем су изабрани и задржавају свој локални мандат (на пример, председника општине, председника општинског одбора, генералног саветника итд.), што им омогућава да остану у контакту са својим бирачима. Они се поново кандидују при обнови Скупштине, јер ако инкомпатибилитет забрањује члану Владе да добије мандат у Парламенту, ништа га не спречава да буду изборни кандидати. Везе чланова Владе и Парламента су веома тесне.

Министри изабрани ван Парламента, међутим, бројнији су него што су били пре 1958. године. Овај феномен је повезан са улогом Председника Републике у формирању Владе. Важна министарства, као што су Министарство спољних послова, или Министарство правде, па чак и место Председника Владе, поверена су стручњацима који ужавају поверење Председника Републике, иако нису политичке личности. Међутим, уколико се определе за политичку каријеру, по правилу, прижељкују мандат у Парламенту, што је рецимо био случај са Жоржом Монидом и Рејмоном Баром.

Што се тиче професионалног профила чланова Владе, релативно је висок проценат функционера и обично прелази 50%. Поред тога, бројни су и чланови институција и органа (*des grands corps*) — Државног Савета, Главне Контроле, Финансијске инспекције, и професори. То се односи и на политичку класу као целину и нарочито на чланове Парламента.

Ова ситуација није само последица стручности функционера. Она је везана за олакшице које пружа статус јавне функције који омогућава функционеру да се врати на свој посао после обављеног мандата у Парламенту или функције у Влади.

В) Структура владе

Најважнија институција у Влади је Министарски Савет који се у принципу, састаје сваке среде ујутру под председништвом Председника Републике. Традиционално, државни секретари не учествују у раду Министарског Савета сем у случају да неко питање на дневном реду

спада у њихову надлежност. Од формирања треће Владе под председништвом Мороа (марта 1983), делегирани министри учествују као и државни секретари.

Министарски Савет даје правну потврду најважнијим политичким одлукама. На пример, именује високе функционере, доноси одлуку о опсадном стању, прима ордонансе, припрема пројекте закона или овлашћује Председника Владе да постави питање одговорности Владе пред Народном Скупштином. Услед обимности дневног реда, Министарски Савет се најчешће ограничава само на потврђивање одлука које доносе радна тела. Међу тим телима треба споменути: Међуминистарски Комитет, који обухвата министре и високе функционере. Овај Комитет је сталног карактера и њиме председава Председник Владе. Постоје и комитети који су састављени по истом принципу, али чија је улога ограничена на испитивање посебног случаја и немају сталан карактер.

Сви пројекти закона и декрета из делокруга више ресора припремају се на Међуминистарским састанцима којима присуствују чланови Кабинета и високи функционери.

За време Четврте Републике, саветовањима министара су обично претходиле седнице Кабинета, под председништвом Председника Савета, а присуствовали су и чланови Владе. Међутим, са том праксом се престало за време Пете Републике, јер није била у складу са духом режима који тражи да Председник Републике буде стварни носилац извршне власти.

Општа координација институција и тела Владе је обезбеђена радом Генералног секретаријата Владе који, између осталог, припрема дневни ред за Министарски Савет, прати све етапе процеса израде законских текстова или правилника и осигурава преношење наредби Председника Републике и Председника Владе члановима Владе.

Треба напоменути да је место Генералног Секретара Владе, изненађујуће стабилно — од 1946. године било је само пет промена.

Г) Принципи функционисања владе

Функционисање Владе засновано је на три принципа: принципу хијерархије, принципу колегијалности и принципу солидарности.

1. Принцип хијерархије

Председник Владе је шеф владе. Овај однос има три главна аспекта.

а) Избор чланова владе

Председник Владе, уз сагласност Председника Републике, бира чланове своје Владе и може под истим условом да јој измени састав.

б) Подела надлежности

Председник Владе је носилац најважнијих овлашћења: стара се о спровођењу закона, врши управну власт, именује цивилне и војне службенике, осим када је њихово именовање у надлежности Председника Републике.

У случају потребе, акта Председника Владе морају потписати министри надлежни за њихово извршење. Председник Владе може делегирати нека од својих овлашћења министрима.

в) Координација политике Владе

Према члану 21. Устава Председник Владе „руководи активношћу Владе“. Он може да даје инструкције члановима Владе и да решава спорна питања међу њима (на пример, у вези са трошењем средстава из Бџета).

2. Принцип колегијалности

Најважније политичке одлуке (припрема законског пројекта, позивање на одговорност итд.) у надлежности су Министарског Савета који је, по дефиницији, колегијално тело.

Принцип колегијалности такође значи да у одређеним условима Владу може представљати било који члан. Тако, за време законодавне процедуре, министар или државни секретар може вршити све прерогативе које Устав признаје Влади (ткз. блокирано гласање, одговори на питања чланова Парламента итд.).

3. Принцип солидарности

Министар или државни секретар, без обзира на лично мишљење и страначку припадност, не може се оградити од ставова или поступака Владе. У случају повреде овога правила, министар или државни секретар бивају суспендовани.

III ОДГОВОРНОСТ ВЛАДЕ

Треба разликовати индивидуалну одговорност министра од колективне одговорности Владе.

А) Индивидуална одговорност министра

Постоји индивидуална одговорност министра Председнику Владе. У ствари, према члану 8. став 2, Устава Председник Републике може, у свако доба, на предлог Председника Владе искључити члана Владе.

Пред Парламент може се поставити само питање колективне одговорности Владе.

Б) Колективна одговорност Владе

Према члану 20. став 3, Устава Влада је одговорна Парламенту.

Доњи Дом, који се бира на општим и непосредним изборима, утврђује правне инструменте остваривања одговорности Владе Парламенту, што овом Дому обезбеђује одлучујућу улогу.

Постоје три поступка за остваривање одговорности Владе:

Први је такозвано *питање поверења* (*question de confiance*). Председник Владе, на основу одлуке Министарског Савета, поставља питање одговорности Владе пред Народном Скупштином, било због њеног програма, било због њене опште политичке одлуке. По завршетку дебате и на основу ње, посланици гласају о поверењу Влади. За обарање Владе довољна је проста већина гласова „против”. Овај поступак би могао бити опасан за Владу, у случају да нема већину у Парламенту, али пошто само Влада може покренути овај поступак, стварне опасности нема.

Други поступак се покреће *предлогом за неповерење Влади* (*motion de censure*). Супротно претходном поступку, у овоме посланици имају право иницијативе. Парламент разматра предлог ако га је потписала најмање једна десетина његових посланика. Предлог се усваја апсолутном већином. Влада, дакле, не може бити оборена релативном већином. Сматра се да су одсутни посланици, као и они који су се уздржали од гласања, против усвајања предлога. Увођење овог поступка је резултат тежње уставотворца да избегне сувише лако обарање Владе.

Трећи поступак је уско везан за улогу коју Влада има у законодавном поступку, на шта ћемо се осврнути у одељку о овлашћењима Владе.

Одговорност Владе Парламенту је углавном теоријска. Од почетка Пете Републике, Влада је готово увек могла да се ослони на политичке странке које су заузимале већину места у Народној скупштини. Од 1958. до 1983, Народна скупштина је само једном усвојила „предлог за неповерење”, и то 1962. године. Садашња Влада може рачунати на подршку Социјалистичке партије и Комунистичке партије, које заједно имају више од 300 места у Парламенту, док је апсолутна већина 246. На овај начин бар „политичка математика” гарантује стабилност Владе.

Са друге стране, постоји колективна одговорност Владе Председнику Републике. Ову одговорност Устав не предвиђа. Према члану 8. Устава, Председник Републике не може разрешити дужности Председника Владе, осим у случају кад Председник Владе поднесе оставку Владе. Правно дакле, Председнику Владе, а не Председнику Републике припада право иницијативе за промену Владе.

Ова одговорност није прописана, али она произлази из политичке ситуације. После реформе од октобра 1962. године избори за Председника Републике су општи и непосредни. Овај начин демократског избора даје му предност и подршку које не уживају чланови Владе. Са друге стране, у пракси је до сада Председничка већина увек била већа од Владине већине. У овим условима Председник Владе не би могао да одбије да поднесе оставку Владе, уколико му је Председник Републике тражи. Други би случај био, уколико по завршеним изборима, парламентарна већина престане да буде идентична председничкој.

У првим годинама Пете Републике, двострука одговорност Владе изазивала је жучне расправе. Франсоа Митеран (François Mitterrand) који је 1964. године био посланик опозиције, замерао је председнику Владе, Жоржу Помпидуу да напусти своје најважније прерогативе у корист Председника Републике и „да поступно ускраћује Парламенту његово основно право контроле и политичког одлучивања”. Данас су, изгледа, све политичке странке прихватиле двоструку одговорност. Но, питање је да ли је двоструку одговорност прихватила левица која има већину од маја 1981. године. Ово питање је председнику Владе, Пјеру Морао поставио један од посланика и добио одговор: „Председник Владе је именован 21. маја, у време када је снага левнице почивала само на изабраном председнику Републике. После парламентарних избора, председнику Владе је потврђена функција. То значи да је председник Владе двоструко одговоран: председнику Републике и Народној скупштини, која има право да обори Владу. Без двоструког јемства председника Републике и Народне скупштине, који се бирају општим правом гласа, председник Владе не би био у ситуацији да врши своје функције.” J.O. A.N. (questions) 22. mars 1982.

У пракси нема примера да је Председник Републике задржао истог Председника Владе све време трајања свог мандата. Ако је Председник Владе сувише утицајан, постаје сметња Председнику Републике. Међутим, када Председник Владе несавесно врши своју функцију, Председник Републике га мора сменити. Међутим, било је случајева да председник Владе остане на функцији шест година (Ж. Помпиду), или пет година (Р. Бар).

И поред двоструке одговорности француске Владе, она је исто тако стабилна као и Влада других земаља већинског парламентаризма, као што су владе Велике Британије или СР Немачке. Од почетка Пете Републике сменило се 17 формално различитих влада, а само осам председника Владе. Ова разлика потиче од тога што је исти Председник Владе више пута био на челу две или три владе, чији се састав није битно мењао.

Општа стабилност Владе не искључује покретљивост појединих министара. Министарства која веома ретко мењају састав су она у чијој надлежности су традиционалне функције суверенитета (на пример: Министарства спољних послова, унутрашњих послова, националне одбране, привреде, финансија итд.). Међутим, Министарства пољопривреде, просвете, здравства и слично, чешће мењају састав зато што може доћи до несугласица између њихових чланова и стручњака из тих области.

IV ОВЛАШЋЕЊА ВЛАДЕ

По члану 20. став 1. Устава: „Влада одређује и води политику државе”. Обично се признаје да ова одредба не одговара стварности. Она одређује улогу коју Влада има у парламентарним режимима монистичког типа, као у Великој Британији или СР Немачкој, где се Шеф Државе не меша у активну политику. Вероватно су се неки редактори Устава од 1958. надали да се француски систем неће много удаљити од таквог модела. Међутим, положај првог Председника Пете Републике Генерала Де Гола (de Gaulle), био је такав да се не би могао задовољити

споредном улогом. Председник Републике се од уставне реформе 1962. године бира на основу непосредног права гласа, што му даје положај стварног шефа егзекутиве.

Дакле, без обзира на одредбу члана 20. Устава, Председник Републике, а не Влада, одређује главне оријентације спољне и унутрашње политике. Уосталом, овакав положај и улогу су имали сви Председници (њих четворица) који су се смењивали од 1958. године. За време конференције за штампу 1964, Генерал де Гог је изјавио: „Народ бира Председника Републике и тако му поверава целокупну државну власт.“ Док је Ф. Митеран изјавио 9. децембра 1981: „Председник Републике не треба да арбитражи између министара и Председника Владе. Председник Владе и министри морају да извршавају политику председника Републике од тренутка када је председник Републике добио сагласност народа за свој политички програм“.

По одредбама Устава, председник Републике, ипак, нема овлашћење да наметне политичке оријентације Влади. Са једне стране, акте председника Републике мора премапотписати Председник Владе, а по потреби и одговорни Министар. Изузеци од овог правила су лимитативно набројани у Уставу и тичу се само неких аката: избора председника Владе, распуштања Народне скупштине, оснивања Уставног савета итд. Са друге стране, нека важна овлашћења, као што је регулативно, спадају у искључиву надлежност Владе. Међутим, власт председника Републике је много шира од надлежности коју му право прописује.

Иако је ограничена главним политичким правцима Председника Републике, Влада има значајна овлашћења:

а) Руковођење управом

Према члану 20. став 2, Устава, Влада „руководи управом и оружаном снагама.“ Ово овлашћење обухвата руковођење јавним службама и именовање вршилаца државних, цивилних и војних послова.

б) Овлашћења у привреди

Влада поседује значајна овлашћења у привреди, јер контролише сва национализована предузећа. Од национализације из 1981. године јавни сектор обухвата скоро све банке и више великих грана индустрије, а запошљава преко три милиона радника.

Државна предузећа имају право да самостално управљају у оквирима економске или комерцијалне политике која се утврђује у споразуму са Владом.

в) Регулативно овлашћење

Ово овлашћење Владе је допуна овлашћењу да предузима неопходне мере за обезбеђење извршења закона.

Устав од 1958. године лимитативно набраја области које спадају у законодавну надлежност. Остале области „подлежу нормативисању“, што значи да су изван Скупштинске законодавне надлежности. Влада у тим областима има аутономна регулативна овлашћења која врши Председник Владе.

г) Учествовање у доношењу закона

Чак и у областима које су у законодавној надлежности, Влада активно учествује у стварању закона. Председник Владе и чланови Парламента паралелно имају право законодавне иницијативе. Међутим, право иницијативе чланова Парламента је у веома уским оквирима. Предлози и амандмани, које они поднесу, неће се прихватити ако би то имало за последицу умањење општих средстава, увођење новог пореза или повећање општег пореза. Влада првенствено утврђује дневни ред седница и то тако да отежава поступак о предлогу закона неког члана Парламента до фазе дискусије. Више од 90% закона које Парламент изгледава предложила је Влада.

Исто тако, Влада располаже прерогативима који олакшавају усвајање њених пројеката:

— може употребити поступак, назван блокирано гласање, да уклони амандман за који сматра да јој не одговара. Скупштина је пред алтернативом или да одбаци цео текст нацрта закона или да усвоји Владин предлог о неусвајању амандмана.

— при гласању о предлогу закона, Влада може поставити питање поверења Народној скупштини. У том случају Владин предлог се усваја, сем када Народна скупштина изгласа неповерење Влади и тако је оборен. Међутим, „предлог за неповерење“ Парламента Влади може бити усвојен само апсолутном већином гласова посланика. Ово се веома ретко дешава, те овај поступак доводи до резултата који Влада жели. Овај поступак се у пракси користи, било кад је већина на коју се Влада ослања у опадању, било кад на пројекат закона владина већина стави резерве.

У случају неслагања Народне скупштине и Сената, Влада може тражити образовање мешовите Парламентарне комисије. У случају да се неспоразум не отклони може позвати Народну Скупштину да донесе дефинитивну одлуку.

Најзад, ако Влада жели да избегне да се њен предлог закона дискутује од „тачке до тачке“, може тражити овлашћење од Парламента да путем уредби предузме временски ограничене мере, које иначе предвиђа закон.

Ипак, могло би се рећи да уставни положај Владе није потпуно одређен. Председник Владе поседује значајне прерогативе у односу на Парламент, али у односу на британског Председника Владе, или Канцелара СР Немачке, он није стварни шеф егzekутиве. Међутим, подређеност Владе Председнику Републике више је резултат политичке ситуације, него Уставних одређби. Ако по извршеним изборима, парламентарна већина не буде једнака председничкој, ови односи би се битно променили, а Председник Републике би се морао задовољити мање важном улогом. Можда ће се у будућности француски политички систем развити у монистички парламентаризам, истог типа као у Великој Британији или у СР Немачкој.

(превела Зорица Стевановић)

SUMMARY

THE CONSTITUTIONAL POSITION OF THE GOVERNMENT

The author of this report analyses the question of the position of the Government, the Parliament and the President of the Republic, according to the French Constitution of October 4, 1958, and their relations in practice. Traditionally, in the parliamentary system, executive power is exercised by the President of the Republic and the Government. New features are a strong presidential power and weaker parliamentary authority. The President of the Republic appoints the Prime Minister. On the proposition of the Prime Minister, the President of the Republic appoints the members of the Government and sets the limits of their functions. There exists incompatibility between the mandate in Parliament and the functions as member of the Government. The composition of the Government is not legally regulated, but there exist state ministers, ministers, ministers delegated by the Prime Minister and state secretaries. The number of minister positions is related to the balance of political power. The Government is made up of the Council of Ministers, the Interministerial Committee, other committees. The general coordination of the Government bodies is done by the General Secretariat. The functioning of the Government is based on three principles: hierarchy, collectivity and solidarity. The Government has dual responsibility — to the Parliament and to the President of the Republic. Every minister for himself is responsible to the Prime Minister. According to the Constitution, the Government creates and exercises policy, but in practice this is done by the President of the Republic. The Government has significant authority in regard to the administration and the economy, participates in the law procedure and has regulative authority. The author concludes that the Prime Minister has significant prerogatives in regard to the Parliament, but that he is not the real chief of the executive, and the domination of the President of Republic on the Government is more a result of the political situation than constitutional provisions, so that with the change of policy their relation could also change.

RESUMÉ

LE GOUVERNEMENT ET L'ADMINISTRATION EN FRANCE ET EN YOUgoslavIE

L'auteur de cet exposé examine le problème de la position du Gouvernement, du Parlement et du Président de la République, selon la Constitution française du 4. octobre 1958. et leurs rapports en pratique. A la tradition du régime parlementaire. L'exécutif comprend deux éléments distincts: le Président de la République et le Gouvernement. des principes nouveaux sont: le pouvoir présidentiel très fort et la diminution des compétences du Parlement. Le Président de la République nomme le Premier Ministre, sur la proposition du Premier Ministre il nomme les autres membres du Gouvernement et met fin à leurs fonctions. La Constitution pose le principe de l'incompatibilité entre le mandat parlementaire et la fonction de membre du Gouvernement. La composition du Gouvernement n'est régie par aucune disposition législative, mais en peut distinguer: les ministres d'Etat, les ministres délégués auprès du Premier Ministre, les ministres proprement dits et les secrétaires d'Etat. Le nombre des portefeuilles ministériels est lié à des problèmes de dosage politique. Les formations gouvernementales sont: le Conseil des

Ministres, les comités interministériels, les comités et la coordination générale des structures gouvernementales est assurée par le Secrétariat général du Gouvernement. Les règles concernant le fonctionnement du Gouvernement s'articulent autour de trois principes: hiérarchisation, collégialité, solidarité. Il existe une responsabilité individuelles des ministres devant le Premier Ministre. Le Gouvernement est responsable devant le Parlement et devant le Président de la République. Selon la Constitution, le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, mais en pratique, c'est le Président de la République qui la fait. Le Gouvernement dispose de l'administration et de la force armée, il dispose de pouvoir économique, il prend les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des lois et il possède le pouvoir réglementaire. L'auteur conclut que le Premier Ministre dispose vis-a-vis du Parlement des prérogatives importantes, mais qu'il n'est pas le véritable chef de l'Exécutif et que la subordination du Gouvernement au Président de la République résulte moins des textes constitutionnels que d'une situation politique et qu'en changeant la politique, cette situation serait profondément modifiée.