

LA DÉMOCRATIE EXÉCUTIVE

Jean-Philippe Derosier

22/02/2022

Dans sa contribution d'une série réalisée en partenariat avec [L'Hétairie](#), le constitutionnaliste Jean-Philippe Derosier, professeur de droit public à l'université de Lille et auteur du blog [La Constitution décodée](#), explicite la notion de démocratie exécutive, qui sera le thème du prochain Forum international sur la Constitution et les institutions politiques.

Si les termes de « démocratie exécutive » pourraient paraître antagonistes, pour garantir le fonctionnement et la pérennité de l'une et de l'autre, la démocratie a autant besoin d'être exécutive que l'exécutif se doit d'être démocratique : il en va de la stabilité et de la pérennité du régime. Il faut alors s'interroger sur la légitimité, sur les actions et sur le contrôle de cette démocratie exécutive. Toutes ces questions seront étudiées, à l'échelle de 15 systèmes juridiques, lors du 7^e ForInCIP, organisé à Lille, les 17, 18 et 19 mars 2022.

Démocratie exécutive. On pourrait croire à un oxymore, tant les termes pourraient paraître antagonistes. La démocratie renvoie au gouvernement du peuple, de la collectivité ; elle est assimilée à la souveraineté populaire ou à la souveraineté nationale, ainsi qu'à l'expression de la volonté générale. L'exécutif, s'il ne saurait se départir du collectif gouvernemental, suppose un chef, autrefois un monarque et aujourd'hui un chef de gouvernement ou un président, traduisant une autorité décisionnelle unique, qu'illustre bien la formule historique d'Abraham Lincoln : « sept non et un oui, les oui l'emportent ».

“

La démocratie a autant besoin d'être exécutive que l'exécutif se doit d'être démocratique

Pourtant, la démocratie ne peut pleinement fonctionner que si elle intègre une fonction exécutive, tandis que l'exécutif ne peut valablement s'installer que s'il est démocratiquement légitimé. Cette affirmation, souvent contestée par l'Histoire, doit être justifiée à l'aune de l'expérience de l'Histoire. D'une part, la fonction exécutive est indispensable à la démocratie car, sans elle, nulle direction ne peut être déterminée et nulle décision ne peut être adoptée. En effet, si, selon le même Lincoln, la

démocratie correspond au « gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple », la triple répétition du « peuple » ne saurait faire oublier le premier mot, pourtant essentiel : « gouvernement ». Or gouverner, c'est d'abord diriger : à l'instar du capitaine tenant le gouvernail du navire pour maintenir son cap, le gouvernement détermine le sens de la politique nationale pour lui donner une direction. Mais gouverner, c'est aussi décider : la concrétisation de cette direction politique engendre des décisions, certes politiques mais qui n'ont un effet que si elles sont juridiques. La décision démocratique est le fruit d'un débat collectif, mais celle-là doit être préparée tandis que celui-ci doit être animé, sinon la première devient autocratique et le second est cacophonique. La démocratie suppose donc une fonction exécutive qui, si elle lui fait défaut, conduit à sa perte et l'histoire l'enseigne. La faiblesse des Directeurs contribua à l'échec du Directoire auquel répliqua la puissance de l'Empire ; la position en retrait (orchestrée) du président Louis-Napoléon Bonaparte permit à l'Assemblée législative de se perdre et au président de devenir prince-président puis empereur ; l'impuissance des gouvernements de la IV^e République conduisit à « l'État déliquescant » (selon la formule de Philip M. Williams), qui faillit voir sombrer notre démocratie face au putsch des généraux en 1958.

D'autre part, l'exécutif, qu'il s'agisse du pouvoir ou de l'organe, requiert une légitimité démocratique pour garantir la pérennité du régime : non que la présence d'une telle légitimité garantisse cette pérennité à coup sûr, mais son absence conduit assurément à sa perte. Comme l'enseignait fort justement Talleyrand : « on peut tout faire avec des baïonnettes, sauf s'asseoir dessus », ce qui, au-delà de l'image douloureuse que l'on peut avoir pour le séant de ceux qui s'y essaieraient, traduit explicitement l'impossibilité d'asseoir durablement un régime par le seul autoritarisme, fût-il collectif. Il y a un besoin de démocratie, non parce qu'il s'agirait du régime idéal, mais parce qu'elle est la seule forme de gouvernement qui permet que ses destinataires, les gouvernés, puissent en faire évoluer tant la forme elle-même, que les décisions prises ou les décideurs qui les prennent, s'ils le jugent nécessaire. Pérennité ne rime cependant point avec immobilisme, mais avec stabilité et évolutivité : la pérennité d'un régime ne l'empêche pas d'évoluer et, au contraire, c'est sa capacité à le faire dans le respect des formes qu'il prévoit qui garantira sa stabilité. Dès lors, à la présence nécessaire d'une fonction exécutive correspond une nécessaire légitimité démocratique de cette fonction en particulier et du régime en général. Là encore, l'histoire renseigne sur les effets d'une telle absence : la monarchie constitutionnelle installée en 1791 fut renversée par les revendications populaires, le peuple se considérant insuffisamment entendu ; la Monarchie de Juillet sombra faute d'assouplir le suffrage censitaire, ou de le supprimer.

La démocratie a donc autant besoin d'être exécutive que l'exécutif se doit d'être démocratique.

La démocratie exécutive est ainsi l'objet du 7^e ForInCIP (Forum international sur la Constitution et

les institutions politiques), qui se déroulera les 17, 18 et 19 mars 2022, dans le prolongement méthodologique et thématique des éditions précédentes.

Le ForInCIP, c'est d'abord une méthodologie, éprouvée désormais depuis six éditions et appelée la « science constitutionnelle ». À partir de la confrontation de différentes réglementations, pratiques et mises en œuvre de la démocratie exécutive dans plusieurs systèmes juridiques différents (treize systèmes étrangers, européens et extra-européens, ainsi que la France et l'Union européenne en tant que telle), elle associe l'étude des normes en vigueur, par des universitaires juristes et politologues, à la mise en œuvre qui en est faite par les acteurs et les institutions, à partir du regard des experts institutionnels (élus et administrateurs). Les implications constitutionnelles de la démocratie exécutive, dans leur double dimension juridique et politique, pourront ainsi être pleinement appréciées et analysées.

Le ForInCIP c'est aussi une identité thématique, en contribuant à l'analyse des institutions politiques et de leur fonctionnement. Tel fut l'objet des six premiers thèmes, tous publiés aux Cahiers du ForInCIP chez LexisNexis (*L'opposition politique : Cahiers du ForInCIP n° 1*, 2016 ; La désignation des gouvernants : *Cahiers du ForInCIP n° 2*, 2017 ; L'initiative de la loi : *Cahiers du ForInCIP n° 3*, 2018 ; Les partis politiques : *Cahiers du ForInCIP n° 4*, 2019 ; La déontologie politique : *Cahiers du ForInCIP n° 5*, 2021 ; La responsabilité des gouvernants : *Cahiers du ForInCIP n° 6*, 2022).

Au-delà d'une contradiction apparente, la « démocratie exécutive » met en exergue un point central de nos régimes : l'organisation, la distribution et la séparation des pouvoirs, lesquelles ont pour objectif d'assurer l'équilibre au sein des régimes politiques. Cette fonction exécutive, étudiée à l'aune de la démocratie, suppose d'abord de s'interroger sur sa légitimité, en commençant par identifier ses acteurs. Ensuite, la démocratie exécutive est une démocratie de l'action, grâce à des actes de nature diversifiée, élaborés selon des procédures qui le sont tout autant et qui peuvent conduire à une mutation de la démocratie du fait de l'exécutif. Dans le prolongement de la logique de la séparation des pouvoirs, cette action suppose, enfin, un contrôle, qu'il soit institutionnel ou non institutionnel.

Tous ces aspects seront étudiés au cours des deux journées du 7^e Forum International sur la Constitution et les institutions politiques, organisé à la Faculté de droit de l'Université de Lille, les 17, 18 et 19 mars 2022. Il débutera par une conférence inaugurale sur « La démocratie exécutive, ou la force de gouverner : entre histoire et remise en cause », par Nicolas Roussellier, professeur d'histoire politique à Sciences Po et Polytechnique, qui permettra de mettre cette thématique en perspective.

L'entrée y est libre, après une inscription toutefois obligatoire : forincip@gmail.com ou [formulaire en ligne](#).

Retrouvez également la tribune de Jean-Philippe Derosier relative [aux nominations au Conseil constitutionnel](#).