

Atelier D

CERDA-GUZMAN Carolina, Maître de conférences, Université Paul Valéry Montpellier III,
C.E.R.C.C.L.E. –G.R.E.C.C.A.P.

Titre

Principe de collégialité et pouvoir exécutif : la collégialité de l'Exécutif est-elle une chimère ?

Résumé

Suite à de douloureuses expériences dictatoriales ou absolutistes, les démocraties modernes sont souvent promptes à dénoncer les dangers d'une personnalisation du pouvoir exécutif. Face à l'« hyper-présidence » de Nicolas Sarkozy, François Hollande avait lui-même défendu lors de sa campagne électorale en 2012, l'instauration d'une « présidence normale », qui serait respectueuse des prérogatives et des compétences du gouvernement et des autres pouvoirs publics. Une fois élu, ce dernier aurait donc dû faire fonctionner l'Exécutif sur la base de la collégialité. Pour autant, après pratiquement deux ans de mandat, François Hollande semble être revenu sur cet engagement électoral, s'inscrivant ainsi dans la continuité d'une personnalisation du pouvoir exécutif. Faudrait-il alors parler de reniement ou de renoncement ? Cette personnalisation forte du pouvoir exécutif autour de la figure du chef de l'Etat a souvent été expliquée par une même pratique des titulaires de cette fonction. Cet argument ne peut être nié. Cependant, tout au long de la Ve République une même caractéristique se dessine : celle d'un effacement de la collégialité du pouvoir exécutif au profit du chef de l'Etat. Cette convergence ne peut s'expliquer uniquement par une même pratique du pouvoir. Elle peut également s'expliquer, et c'est l'objet que se fixe cette communication, par la difficulté d'avoir un Exécutif parfaitement collégial. Ainsi, la promesse non-tenue de François Hollande serait davantage un renoncement qu'un reniement.

Afin de démontrer la difficulté intrinsèque d'organiser un pouvoir exécutif collégial, il sera alors nécessaire de revenir sur les origines de ce principe. Ce dernier se présente comme un principe structurel d'organisation des pouvoirs. Cependant, il n'a pas connu la consécration constitutionnelle comme cela fut le cas pour la séparation des pouvoirs. La collégialité est en réalité un « principe » qui s'applique de plein droit, par la force des choses, au pouvoir législatif (en tant que pouvoir délibératif par nature) et qui s'impose au pouvoir judiciaire. Son application s'explique par les vertus qui lui souvent associées : la légitimité de la décision et la responsabilité collective. Il s'agit surtout d'un principe étroitement lié à la démocratie car il place au centre du fonctionnement des institutions le débat, puis permet de le trancher par le vote de la majorité.

Mais qu'en est-il réellement de l'application de ce principe au pouvoir exécutif ? Il semble en grande partie valable pour l'organisation du gouvernement. Mais le pouvoir exécutif peut-il être dans son ensemble collégial ? Ce principe a été appliqué par le passé (en France, on pense aux expériences de la Convention, du Directoire ou du Consulat ainsi que les gouvernements provisoires de transition) et encore aujourd'hui dans certains États (comme c'est le cas en Suisse). Il a de plus été vanté par les théoriciens politiques (comme les marxistes ou les anarchistes). Cependant, l'analyse de ces expériences sont soit décevantes, soit trompeuses, soit utopistes. Il semblerait donc que le pouvoir exécutif, si l'on veut qu'il soit efficace et responsable, soit voué à la personnalisation.

(1) La création par décret le 22 janvier 2014 du Conseil stratégique de la dépense publique placé directement sous l'autorité du Président de la République est particulièrement révélatrice, car la Constitution confie l'arbitrage du budget et la détermination des dépenses publiques au Gouvernement et non au Président. Cf. Décret n°2014-46 du 22 janvier 2014 relatif au Conseil stratégique de la dépense publique, J.O.R.F. n°0019 du 23 janvier 2014, p.1249.

(2) Voir par exemple : Art. L. 121-2 du Code de l'organisation judiciaire ; Art. 3 du Code de justice administrative.