

LA LÉGITIMATION
CONSTITUTIONNELLE
DES DÉMOCRATURES

33

Dans son récit *L'Ordre du jour*, l'écrivain Éric Vuillard décrit la rencontre entre le chancelier autrichien Schuschnigg et Hitler¹. Après avoir été contraint d'accepter l'*Anschluss* imposé par Hitler, Schuschnigg pense avoir trouvé la parade juridique à son renoncement politique : la Constitution. Elle représente pour lui le rempart contre son abdication.

Bien qu'il faille se garder de tout rapprochement facile, l'émergence des « démocratues » n'est-elle pas en passe de répéter l'histoire ? Il y a quelques paradoxes dans le titre et les termes de cette contribution qui résument assez bien l'ambiguïté d'un tel sujet. Le terme « démocratue »² lui-même constitue un dangereux oxymore entre « démocratie » et « dictature », et se révèle porteur de confusions. Évoquer l'existence du régime politique que représenteraient les « démocratues » reviendrait à faire accepter l'idée selon laquelle un nouveau terme scientifique serait né pour identifier un régime nouveau. Or il n'en est rien ! Ce terme en vogue reste davantage journalistique que scientifique. S'il représente le mouvement par lequel une démocratie se transforme progressivement à travers ses caractéristiques identitaires en un régime autoritaire, tout en conservant son apparence initiale, on peut alors considérer que nombre d'États – au-delà d'exemples emblématiques comme la Turquie, les Philippines, le Venezuela... – ont été confrontés à une telle mutation.

1. Paris, Acte Sud, 2017, p. 52-54.

2. Gérard Mermet, *Démocratue, comment les médias transforment la démocratie*, Paris, Aubier, 1987.

Ils ont renié leur appartenance aux idées et valeurs qu'ils défendaient originellement et qui les caractérisaient pour s'en démarquer, voire s'y opposer. « Démocrature » est simplement un terme en trompe-l'œil qui se réfère aux caractéristiques de la démocratie pour justifier un régime autoritaire ou dictatorial.

34 Dans ce contexte, la légitimation³ constitutionnelle de cette transformation peut être comprise comme la justification juridique offerte par la Constitution pour justifier une telle mutation conformément à son texte et à ses pratiques. La question évoquée ici n'est point de savoir pourquoi et comment une démocratie se transforme en démocrature, mais plutôt de déterminer de quelle manière la Constitution d'une démocratie peut être utilisée comme justification logique et naturelle de la transformation du régime en démocrature. Comment la Constitution supposée être un instrument de protection du régime qui l'a créée ou s'en réclame peut-elle devenir un ferment légitimant de cette transformation en utilisant les mêmes mots, les mêmes instruments et parfois les mêmes ressorts ? Cette question se pose dans toutes les dimensions de la Constitution, de son vocabulaire aux idées et à la psychologie qu'elle véhicule.

Cette interrogation peut sembler théorique. Elle est loin de l'être. Si elle put être considérée dans le passé comme un épiphénomène se limitant à quelques États dans lesquels la démocratie avait pu apparaître furtivement, nombre de régimes politiques – et sur tous les continents – sont aujourd'hui qualifiés comme tels.

La réflexion repose cependant moins ici sur les raisons qui poussent les électeurs à choisir par les urnes des dirigeants dont le programme annoncé intègre clairement cette transformation, voire ce rejet de la démocratie, que sur la manière dont ces derniers légitiment la destruction du régime qui a permis leur avènement. Alors que la Constitution est considérée dans les démocraties comme un instrument de protection du régime, comment peut-elle inverser ce mouvement et devenir un instrument de justification d'un régime qui lui est contraire ? La légitimation constitutionnelle des démocratures devient une stratégie de conquête et d'autojustification.

La répétition des hypothèses de transformation des démocraties en démocratures incite à réfléchir aux processus permettant un tel avènement. Alors que l'imposition de régimes autoritaires s'opérait jadis par un « coup

3. Le verbe « légitimer » possède deux définitions dans le Larousse : « rendre conforme au droit » et « faire admettre comme juste, raisonnable, excusable ». Ces définitions ne sont pas exclusives l'une de l'autre.

d'État » (avec recours à la force ou non) en violation des règles constitutionnelles établies, la tendance actuelle semble au contraire consister à puiser dans les mécanismes constitutionnels eux-mêmes pour opérer cette transformation. La Constitution devient un instrument de légitimation du pouvoir autoritaire qui maintient un « discours démocratique » fondé sur la seule « volonté du peuple ». Elle se retourne contre ce qu'elle protégeait et permet des bouleversements, parfois radicaux, qui s'installent dans la durée. Que l'on songe à des exemples européens comme la Hongrie ou la Pologne, américains comme le Brésil ou le Venezuela, asiatiques comme les Philippines ou africains comme le Congo ou le Cameroun. La tendance paraît planétaire et ne pas se limiter à un cadre géographique ou culturel particulier.

La légitimation constitutionnelle des démocratures repose ainsi sur une stratégie des nouveaux dirigeants (exacerbant souvent le nationalisme, le populisme, la religion ou toute autre idéologie, mais toujours par démagogie) qui veulent transformer la démocratie libérale en un régime autoritaire en utilisant les ressources de la Constitution – et notamment sa révision ainsi que ses garde-fous institutionnels – pour implanter une démocratie qu'ils baptisent « illibérale »⁴, mais qui n'est rien d'autre qu'un régime autoritaire en phase d'émergence ou de consolidation.

Comment une telle légitimation peut-elle se produire ? La réflexion ici partagée s'inscrit tout d'abord dans l'analyse d'un certain nombre d'idées couramment admises – mais erronées – qui permettent de comprendre comment ces bouleversements radicaux ont pu se produire aisément. Elle incite ensuite à s'interroger sur la profondeur d'une telle transformation par la légitimation constitutionnelle et sur le caractère irréversible que cette dernière engendrerait face à un retour démocratique.

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUEMENT PROGRAMMÉE DE LA LÉGITIMATION CONSTITUTIONNELLE

Le trait caractéristique des démocraties mutant en démocratures repose sur une volonté affirmée de s'appuyer sur le cadre constitutionnel existant pour justifier la pleine légitimité de la transformation. Le premier élément reste celui de conquête du pouvoir par l'élection, qui confère une légitimité politique aux nouveaux dirigeants qu'ils assimilent à une légitimité juridique leur permettant de mettre en œuvre leur programme d'autodestruction démocratique : « Puisque nous sommes

4. Fareed Zakaria, « De la démocratie illibérale », *Le Débat*, n° 99, 1998, p. 17-26.

largement élus, il est impossible de contester nos réformes ! Seul le peuple peut nous ôter la volonté de changement que nous portons en son nom et pour lui », affirment-ils. Le discours en séduit évidemment plus d'un. Qui viendrait sérieusement contester l'idée que redonner la parole à celles et ceux qui constituent le cœur de la démocratie serait à blâmer ? En se concentrant sur l'adhésion de la volonté populaire à ses thèses, les promoteurs des démocraties justifient la légitimité de leurs politiques et de leur mode de gouvernement⁵. La Constitution peut-elle s'opposer ou au contraire soutenir cette légitimité sortie des urnes ? Trois idées méritent d'être testées : la Constitution ne peut pas légitimer les dérives du régime politique qu'elle sert ; les procédures et les institutions constitutionnelles protègent le régime qui les a instaurées ; le système constitutionnel est protégé contre toute modification qui en transformerait l'essence. Ces lieux communs nourrissent l'illusion d'une protection dont se servent les démocraties pour puiser l'inspiration propre à leur légitimation constitutionnelle.

36

Une neutralité constitutionnelle magnifiée

Les promoteurs des régimes a-démocratiques ont beau jeu de s'appuyer sur la Constitution pour justifier la légitimité de leur action. La raison en est simple : elle repose sur la neutralité de la Constitution dont se réclament ceux qui veulent rompre avec les principes et valeurs de la démocratie. Si les textes constitutionnels des États démocratiques contiennent des références aux valeurs et principes qui les ont vus naître, les moyens et procédures qu'ils comportent ne permettent pas de protéger ces idéaux souvent indéterminés et malléables. La Constitution reste neutre parce qu'elle représente d'abord et avant tout un texte « d'institutions et de procédures » et ne fournit pas les éléments nécessaires à la protection matérielle de la démocratie, ou si peu ! Bien sûr, la présence d'un chapitre ou d'une déclaration des droits fondamentaux, voire la consécration de valeurs ou principes, peuvent retarder le processus de démolition mais jamais l'empêcher. Cependant, l'idée selon laquelle la Constitution d'un État démocratique serait un rempart contre la transformation de ce régime demeure largement tributaire du phénomène majoritaire : en remportant les élections avec des majorités ultra-dominantes, les dirigeants des démocraties parviennent à contourner

5. En ce qui concerne l'Europe de l'Est, cf., par exemple, Peter Kruzsliz, « L'État de droit : contribution à la réflexion autour de la situation de la protection de l'État de droit dans les pays d'Europe centrale et orientale », *Lettres de l'Est*, n° 11-12, 2018, p. 7-14.

aisément les garde-fous empêchant toute dérive autoritaire. Au contraire, ils s'en nourrissent et, dans un premier temps au moins, s'inscrivent dans ce cadre pour démontrer leur volonté de suivre la règle du jeu. Le discours autour de la démocratie illibérale se construit au travers du respect de la Constitution, qui, loin de l'empêcher, le renforce par la légitimité constitutionnelle.

Cette neutralité constitutionnelle offre ainsi aux régimes glissants vers la démocrature une légitimation aisée. En dissociant la défense de l'État de droit⁶ (au sens de respect formel du système juridique) du contenu matériel des dispositions de la Constitution, elle permet aux dirigeants de l'utiliser comme un « cheval de Troie », car ils y puisent le bien-fondé normatif des transformations qu'ils promeuvent dans une apparence de maintien des principes démocratiques⁷. Cette légitimation par la Constitution présente un intérêt tant du point de vue interne qu'international. Sur le plan interne, elle permet de maintenir l'illusion d'une certaine continuité institutionnelle et procédurale ; sur le plan international, elle permet de maintenir un « vernis de respectabilité » de la démocrature. En s'appuyant sur la souveraineté populaire alliée au maintien du respect des exigences constitutionnelles, elle apparaît comme respectant l'ordre juridique international⁸. À cela s'ajoute une capacité de mutation des règles constitutionnelles.

37

*Le « caméléonisme démocraturien »,
ou l'art de se glisser dans les habits constitutionnels existants*

Le deuxième élément caractéristique de la légitimation constitutionnelle des démocratures repose sur leur capacité à se glisser dans les habits de la Constitution tout en opérant des réformes par touches successives. Le but – plus ou moins avoué – reste la transformation du régime politique, sans que cela officialise une transformation vers un régime autoritaire

6. Cf. en ce sens *Rapport sur la prééminence du droit, adopté par la Commission de Venise lors de sa 86^e session plénière (Venise, 25-26 mars 2011)*, CDL-AD(2011)003rev.

7. En s'appuyant également sur les vicissitudes de la démocratie face à l'État de droit (Bertrand Mathieu, *Le Droit contre la démocratie ?*, Paris, LGDJ, 2017).

8. Les démocratures doivent faire face à la compatibilité de leurs actions tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international. Le principe de souveraineté ne les immunise plus totalement dès lors que les décisions internes constituent une menace sur la paix et la sécurité internationale ou sont en contradiction avec leurs engagements dans l'ordre juridique régional auquel ces États peuvent appartenir. Pensons, par exemple, au déclenchement de la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne à l'encontre de la Pologne en ce qui concerne le projet de réforme de la justice en septembre 2018. Cf. également Yves Petit, « Commission européenne, Hongrie, Pologne : le combat de l'État de droit », *Civitas Europa*, n° 40, 2018, p. 145-161.

ou dictatorial. La légitimation d'une démocrature s'opère ici en utilisant régulièrement les procédures constitutionnelles et en transformant les institutions constitutionnelles pour les rendre a-démocratiques. Il s'agit de respecter la Constitution existante en s'appuyant sur ses caractéristiques et procédures pour mieux en modifier le fonctionnement et, si possible, sa substance. Même les dispositions les plus verrouillées ne sont pas immunisées... La légitimation constitutionnelle des démocratures s'opère à la manière d'un caméléon changeant de couleur au gré de ses observateurs : l'ensemble reste le même mais l'apparence est déguisée pour mieux faire illusion.

38

Cette mutation progressive de la Constitution en instrument de légitimation des démocratures s'opère tout d'abord en utilisant les ressources que la Constitution offre pour la transformer. Cela passe tout d'abord par sa révision⁹, qui permet d'opérer des bouleversements institutionnels et procéduraux aboutissant à affaiblir les contre-pouvoirs en place. L'existence d'une domination écrasante de la majorité élue face à une opposition divisée ou affaiblie autorise les dirigeants à opérer à peu près n'importe quel type de révision. Toutefois, ces derniers préfèrent ne bouleverser que ce qui est nécessaire pour maintenir l'illusion d'une continuité. À ces révisions constitutionnelles succèdent des réformes organiques ou législatives auxquelles le Parlement apporte son plein soutien – sur le même modèle et pour les mêmes raisons – et qui aboutissent à une mise en œuvre implacable du programme politique annoncé. Ainsi, la Constitution non seulement n'empêche pas le glissement vers la démocrature, mais de surcroît l'accompagne en créditant celle-ci d'un brevet de respect de son contenu formel. Une telle situation nécessite néanmoins un effort d'interprétation et un peu d'imagination. Affirmer que ces transformations ne sont pas conformes à l'esprit initial de la Constitution constitue une évidence mais, du point de vue du respect des normes, le « caméléonisme démocraturien » opère à merveille.

9. Souvenons-nous, par exemple, qu'en Hongrie ou en Turquie des révisions constitutionnelles initiées par l'exécutif ont été organisées de façon à empêcher le débat et préparées dans le secret. Même si en Turquie l'adoption par référendum s'est révélée plus complexe que prévu, elle a remis en cause des principes historiquement fondamentaux de la Constitution turque. Cf. en ce sens *Turquie. Avis sur les modifications de la Constitution adoptées par la Grande Assemblée nationale le 21 janvier 2017 et soumises au référendum national le 16 avril 2017, adopté par la Commission de Venise à sa 110^e session plénière (Venise, 9-11 mars 2017)*, CDL-AD(2017)005.

Le « transformationnisme » progressif

Le troisième élément de légitimation repose sur ce qui pourrait être qualifié de « transformationnisme » progressif. Ce néologisme permet en effet de désigner les effets des transformations engagées pour rendre la démocratie compatible avec ses habits constitutionnels retailés. Si les procédures et institutions deviennent favorables au nouveau pouvoir tout en conservant le même aspect, il existe un besoin d'opérationnaliser la transformation du régime, rendue possible par les révisions constitutionnelles. Les institutions transformées peuvent légitimement imposer leur « nouvelle approche » en manifestant un soutien sans faille au nouveau régime qui les a noyautées, verrouillées et rendues difficilement modifiables, créant ainsi une stratégie d'effet de cliquet empêchant le retour de la démocratie de se produire aisément.

La particularité des transformations repose sur une action davantage concentrée sur les procédures et caractéristiques des organes de décision que sur la substance. Il s'agit pour ces régimes autoritaires de mettre la main sur le contrôle des institutions qui leur serviront à conduire les réformes, puis à organiser les procédures de façon à permettre une redéfinition plus aisée des relations entre les dirigeants politiques et les organes opérationnalisant ces politiques. À ce jeu, la stratégie est souvent la même. Elle consiste à noyauter les organes susceptibles de faire obstacle à la mise en œuvre des réformes. La cour constitutionnelle est souvent en point de mire car elle constitue une ligne de front potentielle contre les régimes autoritaires que ceux-ci ne peuvent accepter. Toutefois, leur stratégie est davantage tournée vers un remodelage de cette institution par la nomination de nouveaux juges ou la mise à l'écart des anciens afin d'assurer son maintien sans remettre en cause son existence¹⁰. Une autre technique consiste à modifier les procédures ou les modalités de saisine de façon à rendre le contrôle de constitutionnalité plus difficile à mettre en œuvre. Cette méthode peut ensuite être répétée à l'envi à l'égard d'autres institutions constitutionnelles qui subiront la même transformation. Cette transformation progressive des institutions constitutionnelles se double de modifications législatives qui cherchent à verrouiller la remise en cause des lois mettant en œuvre les programmes des régimes autoritaires. Ainsi, par exemple, faire adopter une législation de type organique nécessitant une majorité renforcée pour son adoption peut aboutir aisément à rendre beaucoup plus difficile un retour en arrière,

39

10. Karolina Antczak, « La crise du Tribunal constitutionnel polonais », BlogDroitEuropeen.com, 16 décembre 2016.

dans la mesure où la majorité simple ne suffira plus à modifier la loi. En renforçant l'exigence d'une majorité qualifiée au-delà de ce qu'exigeait la Constitution, les démocraties développent une stratégie d'effet de cliquet de la législation qui empêche tout rétropédalage.

L'ensemble de ces éléments démontre que la légitimation constitutionnelle des démocraties constitue une opération qui se révèle moins difficile qu'elle ne le semble de prime abord. Néanmoins, une telle situation peut présenter des degrés de difficulté variables suivant les contextes et les dispositions constitutionnelles¹¹. Si une constitution ne peut jamais s'opposer à une transformation politique ou sociale radicale, elle peut cependant retarder ou compliquer les transformations voulues par ces régimes autoritaires mutants. Il reste que cette stratégie s'appuie sur un discours de légitimation aussi important que les transformations constitutionnelles engagées.

40

LE DISCOURS ORGANISÉ DE LA LÉGITIMATION CONSTITUTIONNELLE

La légitimation constitutionnelle des démocraties procède-t-elle d'une réalité ou constitue-t-elle un discours justificatif des nouveaux régimes autoritaires ayant adopté une stratégie de communication dans laquelle la transformation passe par le canal constitutionnel ?

Cette question invite à réfléchir sur les raisons du recours à la Constitution pour légitimer ce type de régime. Trois éléments synthétiques peuvent être relevés. D'abord, les modifications constitutionnelles visant à légitimer les démocraties restent assez faciles à opérer en raison de l'incapacité des constitutions à fixer de véritables barrières aux transformations de régime. Ensuite, les institutions constitutionnelles en place au moment de la transition vers un régime autoritaire ne peuvent guère résister très longtemps aux assauts des démocraties. Enfin, cette légitimation de la démocratie ne peut se réaliser sans une solide politique de communication justifiant le passage de la démocratie vers la démocratie.

11. Rappelons ici, par exemple, les échecs des référendums en Hongrie relatifs à l'immigration (Paul Gradwohl, « Référendum antimigrants en Hongrie : "Un échec grave pour Viktor Orbán" », *Le Monde*, 3 octobre 2016) ; ou encore le recul de la Pologne devant la mise en œuvre de la procédure de l'article 7 du traité sur l'Union européenne.

L'impuissance des constitutions démocratiques

Un constat s'impose : la légitimation constitutionnelle des démocraties s'opère sans véritables freins. Il existe quelques voix pour dénoncer le dérèglement de la logique constitutionnelle, de sa lettre et de son esprit – généralement celles d'intellectuels ou d'opposants –, mais ces protestations sont de faible poids au regard du rapport de force existant. La légitimité des urnes impose la légitimité constitutionnelle, et la phrase « Vous avez juridiquement tort parce que vous êtes politiquement minoritaire » devient une réalité dès lors que les verrous constitutionnels sautent les uns après les autres. Nombre de constitutions comportent des clauses d'intangibilité qui, malgré les interdictions – parfois expresses –, finissent par être révisées ou sont inopérantes faute de moyens pour les faire respecter. Même les clauses les plus sacralisées – dites à tort « d'éternité » – peuvent être mises hors de fonction ou laissées en déshérence.

41

L'aspect parfois déroutant de cette impuissance est dû aux raisons originaires qui fondent les constitutions démocratiques. Si la démocratie reste principalement conçue autour de la volonté de la majorité et de l'exercice de la souveraineté, les autres éléments caractéristiques deviennent secondaires : ni la séparation des pouvoirs et leurs contrôles mutuels, ni la protection des droits fondamentaux, ni les institutions indépendantes chargées de garantir la Constitution ne peuvent contrebalancer le fait (ultra)-majoritaire. Les procédures de révision constitutionnelle contenant des garanties de procédure ou de majorité ne peuvent exercer leur rôle dès lors que tous les contre-pouvoirs sont aux mains de dirigeants antidémocratiques.

Au fond, la Constitution d'un État démocratique contient elle-même en germe les éléments nécessaires à l'instauration d'une démocratie. Dès lors que le principe majoritaire reste admis comme principe fondamental sans restriction aucune contre les idéologies destructrices, le système démocratique se condamne lui-même. Cela n'est guère nouveau et se confirme à chaque occasion¹².

12. Bien qu'à des degrés divers, le désenchantement démocratique est souvent la cause première de la radicalisation des idéologies et du pouvoir. La montée en puissance des partis politiques favorables à la démocratie sous une forme ou sous une autre dans les démocraties amène à s'interroger sur la globalisation de ce phénomène. Le discours de remise en cause de ces partis politiques confirme la généralisation du processus.

Le baroud d'honneur des institutions démocratiques

Un deuxième sujet d'interrogation repose sur l'absence de réaction des institutions démocratiques supposées protéger et servir la démocratie. Pourquoi ces institutions ne peuvent-elles pas s'opposer aux dérives des régimes autoritaires alors qu'elles ont été conçues dans ce but ? Qu'il s'agisse des cours constitutionnelles, de commissions constitutionnelles indépendantes (pour les droits de l'homme, pour les médias ou la transparence des élections...), elles ont toutes les plus grandes difficultés à réagir et à imposer leur pouvoir de protection. Il serait faux d'affirmer qu'elles ne tentent rien pour empêcher que la transformation ne se produise : un certain nombre d'entre elles ont dénoncé de telles dérives dans leurs décisions. Cependant, cette capacité de résistance ne peut être que de courte durée car ces institutions ne sont pas immunisées
42 contre une transformation de leur statut ou de leur fonctionnement. Elles deviennent ainsi particulièrement vulnérables à une prise de contrôle par le nouveau pouvoir politique. À cela s'ajoute parfois l'absence de résistance liée à la collaboration acceptée avec le pouvoir, sans même que celui-ci ait à proférer de menaces s'il est freiné dans les bouleversements qu'il souhaite instituer.

Il en résulte que les institutions destinées à défendre la démocratie ne sont capables de remplir cette mission que si elles l'exercent dans un contexte démocratique, mais qu'elles ne peuvent rien – ou pas grand-chose – dès que le contexte devient autoritaire. Que certaines personnes aient le courage de dénoncer ces processus de destruction larvée est à porter à leur crédit ; cependant, ces voix dissidentes ne sont pas suffisantes pour arrêter le rouleau compresseur de la démocrature. Tant que les dirigeants ont le soutien de la majorité des électeurs, rien ne peut les empêcher de procéder à la mise en place d'un nouveau régime politique et de la justifier constitutionnellement.

La Constitution revisitée en outil de communication

La légitimation constitutionnelle d'un régime autoritaire qui se baptise parfois lui-même « démocratie illibérale »¹³ ne doit cependant pas faire illusion. La recherche d'une légitimation constitutionnelle par ces régimes a-démocratiques repose moins sur la volonté scrupuleuse de respecter les formes et procédures imposées par la Constitution que de s'en servir dans leur discours et leur politique de communication pour justifier

13. Cf. « Judging by Results: 5 Facts on Hungary's "Illiberal State" », Democracy-Reporting.org, mars 2017.

le bien-fondé de leur démarche ! La rupture qu'ils tentent d'instituer ne peut s'opérer que de deux manières : soit par la force, soit par une apparence de légitimité qui réside précisément dans le respect feint de la Constitution.

Le paradoxe repose ici sur le fait que ces régimes autoritaires se réclament de la Constitution et de la volonté populaire pour justifier l'instauration d'un programme qui va directement à l'encontre des valeurs constitutionnelles. La rhétorique utilisée est particulièrement séduisante puisqu'elle s'appuie sur la volonté populaire, qui devient aux yeux des dirigeants un principe supraconstitutionnel prévalant sur toute autre norme constitutionnelle. En prenant pour fondement du régime la volonté populaire (supposée ou réelle), les promoteurs de la démocratie accompagnent leurs actes d'un discours constitutionnel se présentant comme une justification naturelle de la transformation de la démocratie vers une nouvelle forme qui n'est en réalité qu'un régime autoritaire¹⁴. Ils ont ainsi inventé à travers leur discours « la démocratie Canada Dry »¹⁵, c'est-à-dire un régime qui ressemble à la démocratie et qui en préserve certaines caractéristiques apparentes, mais qui est tout sauf la démocratie !

43

L'analyse dépasse ici le discours juridique pour rejoindre le terrain politique, mais aussi celui du langage car les dirigeants des démocraties mettent un point d'honneur à utiliser et gérer le langage démocratique. Cela se réalise généralement en trois phases. La première commence par une appropriation du langage démocratique (les mots sont les mêmes) qui est destinée à démontrer l'existence d'une certaine continuité dans les fondements de l'action politique. À cette première phase succède celle de l'adaptation destinée à démontrer l'évolution en cours tout en restant dans le cadre initial (nous sommes de vrais démocrates car nous respectons la volonté populaire : nous utilisons les mêmes concepts mais les reformulons). Enfin s'ensuit une troisième phase de transformation du langage, au cours de laquelle il n'y a pas plus de nécessité de faire perdurer le langage initial : celui-ci est remplacé ou de nouveaux concepts sont créés pour rejeter les anciens.

On mesure ainsi l'importance de la stratégie de communication. Le cadre constitutionnel et la légitimation qu'il offre s'adaptent au contenu que l'on attend d'eux. Il n'a plus de contraignant que le nom et, s'il est

14. Michael Meyer-Resende, « Is Europe's Problem Illiberal Majoritarianism or Creeping Authoritarianism ? », CarnegieEurope.eu, 13 juin 2018.

15. En référence à une publicité faisant passer une limonade pour de l'alcool.

bon de s'y référer, ce n'est que par commodité ou par habitude, mais non par nécessité. Cette approche peut faire frémir. Cependant, elle représente bel et bien le reflet constitutionnel que les dirigeants des démocraties veulent donner à leur projet.

*

Le droit constitutionnel est-il un élément de légitimation des démocraties ? Trois réflexions finales peuvent être partagées.

44 S'il est vrai que le droit constitutionnel ne protège pas contre les démocraties et se révèle susceptible de les légitimer, l'inverse devrait également se révéler exact. Rien ne garantit la pérennité des démocraties : si leur logique repose sur une dynamique consistant à s'appuyer sur la population (en exaltant le populisme ou le nationalisme, par exemple), encore faut-il que cette dynamique perdure dans le temps. Leur talon d'Achille reste le risque de retournement de ceux qui les avaient mises en place, ainsi que leur éventuelle mise à l'écart par la communauté régionale ou internationale. Cependant, la stratégie des démocraties dans le temps n'est ni celle de l'alternance ni celle du retour en arrière. Les dirigeants de ces régimes exercent tous leurs talents pour transformer le système et empêcher la démocratie de revenir : ils développent une politique globale de verrouillage en utilisant la Constitution comme point de départ mais en développant leur doctrine politique de façon tentaculaire dans toutes les sphères normatives et institutionnelles. Cela se traduit dans le vocabulaire employé : en conservant les éléments du discours démocratique au sein d'un régime autoritaire, le discours devient anesthésiant et fournit l'illusion de la respectabilité. Les dirigeants de ces régimes le savent, et ils en jouent¹⁶.

Légitimation n'est pas raison ! La légitimation constitutionnelle reste un argument formel d'imposition de choix politiques à l'égard desquels le droit ne peut s'opposer que de façon contingente et limitée. À l'image d'une forteresse de Vauban, la Constitution est susceptible de ralentir les assauts mais ne peut jamais garantir son caractère imprenable. Ce serait se voiler la face que de croire en la toute-puissance d'une norme – même suprême – face à l'adhésion politique en faveur d'un changement, fût-il « non démocratique ». La légitimation constitutionnelle des démocraties

16. Michael Meyer-Resende, Finn Heinrich et Nils Meyer-Ohlendorf, « False Frames : How We Undermine Democracy with Careless Language », Democracy-Reporting.org, décembre 2017.

se nourrit d'une source principale : l'incapacité des démocraties à apporter les solutions que le corps électoral et social attend pour satisfaire ce qu'il estime indispensable à sa vie quotidienne. Ce sont souvent des contingences économiques ou sociales qui constituent le fondement de cette mutation et non des dysfonctionnements institutionnels.

Enfin, la légitimation constitutionnelle des démocraties ne doit pas uniquement rester une question interne. Elle implique aussi une reconnaissance internationale. Si celle-ci repose sur des ressorts différents, elle peut parfois poser des limites que les institutions constitutionnelles ne sont pas ou plus en mesure d'instaurer. En dépit du rappel du principe de souveraineté des États, les démocraties entrent dans un rapport de force qui peut les conduire à respecter certaines barrières que la Constitution n'avait pas réussi à faire prévaloir¹⁷. Charbonnier ne serait-il plus tout à fait maître chez lui ?

45

17. « The Other Democratic Deficit: A Toolbox for the EU to Safeguard Democracy in Member States », FES-Europe.eu, 20 avril 2018.

R É S U M É

La multiplication des démocraties amène à s'interroger sur leur légitimation constitutionnelle. Non seulement les constitutions des États démocratiques se révèlent incapables de défendre les principes et valeurs qu'elles protègent, mais elles facilitent de surcroît la légitimation des démocraties, qui endossent le cadre constitutionnel en vigueur pour mieux asseoir leur autoritarisme. Essentiellement formelle, la légitimation constitutionnelle des démocraties se fonde sur les faiblesses de la protection constitutionnelle existante et la transforme en instrument de propagande pour renforcer son pouvoir.

