

## Introduction

Carolina Cerda-Guzman et Margaux Bouaziz

---

 <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=893>

DOI : 10.35562/droit-public-compare.893

### Référence électronique

Carolina Cerda-Guzman et Margaux Bouaziz, « Introduction », *Droit Public Comparé* [En ligne], 6 | 2026, mis en ligne le 01 juillet 2026, consulté le 06 juillet 2026. URL : <https://publications-prairial.fr/droit-public-compare/index.php?id=893>

### Droits d'auteur

CC BY-SA 4.0



# Introduction

Carolina Cerda-Guzman et Margaux Bouaziz

## TEXTE

---

- 1 Le dossier de ce sixième numéro de la *Revue Droit public comparé – Comparative public law* porte sur une mission consubstantielle à l'action publique : le conseil de l'exécutif. Qu'il soit monocéphale ou collégial, l'exécutif a besoin de conseillers pour éclairer ses décisions. Selon les systèmes politiques, l'existence de tels conseils peut être plus ou moins institutionnalisée, réglementée, voire imposée. Il est également possible de différencier le traitement de ces institutions de conseil selon l'objet de leur mission, distinguant ainsi les conseillers juridiques (souvent perçus – peut être à tort – comme plus neutres politiquement), des conseillers politiques, économiques, militaires, ou scientifiques. À cet égard, la pandémie de coronavirus qui a touché le monde entre 2019 et 2023 a conduit à une montée en puissance des conseillers scientifiques auprès de l'exécutif, au point même où, en France, la prorogation de l'état d'urgence sanitaire n'était possible qu'après avis d'un comité de scientifiques désignés en partie par l'exécutif<sup>1</sup>.
- 2 Pour autant, le recours au conseil n'est pas sans poser un certain nombre de difficultés juridiques, à la fois dans la liberté dont dispose l'exécutif pour désigner ces conseillers (prévention des conflits d'intérêts, bon usage des deniers publics, etc.), comme dans les compétences qui leur sont attribuées (contrôle réel de l'exécutif ou renforcement du pouvoir exécutif en instrumentalisant l'expertise aux fins de légitimer l'action publique). De même, si certains de ces conseillers sont « institutionnalisés », dans la mesure où ils sont recrutés au sein d'institutions publiques, d'autres appartiennent à des cabinets de conseil externes, où les règles juridiques diffèrent et qui posent des questions redoutables en termes de transparence.
- 3 Cette question a récemment été mise en lumière dans plusieurs États, qu'il s'agisse en France du scandale lié au recours à des cabinets de conseil privés et onéreux, ou aux États-Unis de la création du prétendu « département de l'efficacité

gouvernementale ». Ces cas symptomatiques illustrent la manière dont l'exécutif peut user de ces activités de conseil pour se libérer d'un certain nombre de contraintes juridiques et ainsi étendre son autorité.

- 4 Bien qu'essentielle, cette action de conseil reste encore largement sous-explorée par la doctrine et en particulier en droit comparé. Ce constat avait été fait par Juliano Zaiden Benvido concernant les conseillers juridiques de l'exécutif<sup>2</sup>. En réalité, il est applicable à tous les autres types de conseillers, qu'ils œuvrent dans le domaine économique, médical, éducatif, ou de la communication. Cet angle mort de la doctrine ne serait pas en soi problématique si n'entraient pas en jeu des principes juridiques majeurs, tels que la séparation des pouvoirs, l'État de droit, la transparence de l'action publique ou l'équilibre budgétaire.
- 5 C'est précisément afin de combler progressivement cette lacune que ce dossier a été conçu. Toutefois, la tâche n'était pas sans soulever de nombreux défis. Si ce domaine du droit gouvernemental est encore sous-étudié, c'est parce qu'il est souvent peu réglementé et entouré du sceau du secret. En outre, sur le plan méthodologique, une étude des conseillers de l'exécutif implique de mêler plusieurs branches du droit et même plusieurs disciplines : droit constitutionnel, droit administratif, droit pénal, science administrative, finances publiques, science politique, sociologie des institutions, ou encore histoire.
- 6 L'appel à contributions a pris acte de ces spécificités et a délibérément embrassé le sujet de la manière la plus large possible, afin d'inviter les chercheuses et chercheurs à proposer des études profondément originales, permettant de souligner un domaine où le conseil à l'exécutif joue (ou a joué) un rôle clé et singulier dans l'action gouvernementale d'un système politique donné.
- 7 Ceci est tout particulièrement le cas de l'article de Sebastián Salazar Pizarro portant sur le *Consejo Fiscal Autonomo* (CFA) au Chili. Ce pays a connu une période dictatoriale, pendant laquelle les conseillers économiques, appelés les *Chicago Boys*, ont joué un rôle fondamental dans les choix de politique économique et ont profité du cadre autoritaire pour faire basculer le pays vers le néolibéralisme. Bien que le Chili ne soit plus aujourd'hui une dictature, le système politique chilien demeure largement marqué par cet épisode. Le CFA constitue

un des legs de cette dictature, et l'étude originale livrée par Sebastián Salazar Pizarro permet de mieux comprendre comment ces conseillers budgétaires entravent encore aujourd'hui la délibération démocratique.

- 8 Au Bénin, Cyrille Gougbedji propose de mettre la focale sur le conseil en matière éducative. À travers une comparaison particulièrement fructueuse avec le cas français, il met ici en exergue le rôle que peuvent jouer les instances de conseil dans la gouvernance des politiques éducatives. Alors que dans le cas français, le Conseil supérieur de l'éducation agit bien souvent comme un médiateur institutionnel, en relayant les propositions formulées par les organisations professionnelles et sociales, au Bénin, le Conseil national de l'éducation lui se présente davantage comme un organe d'évaluation et d'encadrement de la politique éducative. Ainsi, cette comparaison permet d'avoir un aperçu des différents rôles que les experts en matière éducative peuvent jouer auprès de l'exécutif.
- 9 Au Cameroun, Maurice Cédric Mvogo a fait le choix de centrer ses recherches autour de la Chambre des comptes. Ce type d'institution, relativement répandu dans le monde, n'occupe cependant pas toujours le même rôle. Dans son article, l'auteur souligne la singularité de cette chambre camerounaise dans la mesure où elle n'a pas encore développé toutes ses potentialités. En l'absence de transformation vers une véritable juridiction, ses conseils restent encore largement insuffisamment pris en compte par l'exécutif. Par l'étude de cette instance, Maurice Cédric Mvogo met ainsi en lumière la fine et relative frontière existant entre activité de conseil et activité juridictionnelle.
- 10 Oscar Ferreira, quant à lui, nous propose de prendre un peu de recul historique et d'analyser la manière dont ces organes de conseil peuvent évoluer dans le temps. Son étude consacrée à la Chambre corporative au Portugal, entre 1933 et 1974 nous permet de suivre sur le long cours cette institution, et en particulier de mieux comprendre la manière dont elle a pu accompagner voire consolider l'action du gouvernement salazariste. En plus de nous aider à mieux comprendre le fonctionnement interne de l'*Estado Novo* portugais, cette étude met aussi en lumière le rôle joué par les experts, et en particulier les universitaires, dans la légitimation scientifique d'une action politique,

au point de donner naissance à une « dictature de docteurs » ou à une « cathédocratie ».

- 11 Enfin, bien que la revue privilégie en premier lieu les études en droit étranger, il nous est apparu malgré tout nécessaire de faire une petite entorse à cette règle, en consacrant une étude au droit français. Le conseil à l'exécutif (hormis les institutions classiques du Conseil d'État et de la Cour des comptes) ne fait pas encore l'objet de suffisamment d'écrits. Grâce à l'étude de Marcia Chevrier, consacrée aux conseils restreints, ce manque est en partie comblé. Ce type d'instance informelle constitue précisément un exemple type d'objet juridique sous-étudié et qui pourtant mériterait une attention plus marquée de la doctrine, puisqu'il a ensuite donné naissance à d'autres organes plus institutionnalisés tels que le Conseil de défense écologique.
- 12 Grâce à ces riches et fascinantes études, ce dossier se conçoit indéniablement comme un prélude à d'autres recherches sur cette thématique. Si certains travaux en droit français, notamment dans le domaine du droit gouvernemental<sup>3</sup>, ont déjà permis de jeter la lumière sur ces activités de conseil, ils gagneraient à être enrichis par des analyses en droit comparé, afin d'étudier non seulement de nouvelles formes de conseil, mais aussi d'autres domaines, voire de nouvelles échelles (en analysant, par exemple, de manière comparée les conseils des exécutifs locaux, y compris en outre-mer).

## NOTES

---

1 Comité créé par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, JO n° 0072 du 24 mars 2020.

2 J. ZAIDEN BENVINDO, « Where are the Other Gatekeepers in Comparative Constitutional Law? An Example from Brazil », *IACL-AIDC Blog*, 16 février 2023, en ligne : < <https://blog-iacl-aidc.org/wmps-gatekeepers/2023/2/16/where-are-the-other-gatekeepers-in-comparative-constitutional-law-a-n-example-from-brazil> >.

3 Voir par exemple, M. CARON, *Droit gouvernemental*, Paris, LGDJ, coll. « Systèmes », 1<sup>er</sup> édition, 2020 ; V. BOYER et R. RENEAU, *Pour un droit gouvernemental ?*, Bayonne, IFJD, coll. « Colloques & Essais », 2022.

## AUTEURS

---

### **Carolina Cerda-Guzman**

Maîtresse de conférence droit public Université de Bordeaux.

IDREF : <https://www.idref.fr/112921248>

ORCID : <http://orcid.org/0009-0000-5178-1108>

ISNI : <http://www.isni.org/000000012349374X>

BNF : <https://data.bnf.fr/fr/16576487>

### **Margaux Bouaziz**

Professeure en droit public à l'Université de Bourgogne.

IDREF : <https://www.idref.fr/243155700>

HAL : <https://cv.archives-ouvertes.fr/margaux-bouaziz>