



## Deuxième chapitre : L'ordre public en droit public

### II.1. Le droit public

#### II.1.1. La *summa divisio* ?

**53.** Depuis des siècles, les juristes font une distinction entre le droit public et le droit privé. Ils l'appellent la *summa divisio*.

Le droit public réunit les lois et règles jurisprudentielles qui organisent les pouvoirs publics et leurs relations avec leurs ressortissants. Le droit constitutionnel, le droit international et européen, le droit administratif, le droit pénal et le droit de la procédure pénale, le droit fiscal, le droit de la sécurité sociale, le droit économique et financier public... sont traditionnellement présentés comme les branches du droit public.

Le droit privé est, par contre, réservé aux lois et règles jurisprudentielles qui s'intéressent aux relations qui s'établissent entre des personnes (physiques ou morales) en dehors des fonctions publiques. Le droit civil, le droit économique (anciennement le droit commercial ou le droit de l'entreprise), le droit judiciaire, le droit du travail, le droit de la propriété intellectuelle... en font partie.

Des branches hybrides comme le droit de l'énergie, de l'environnement, des télécommunications... complètent le tableau.

La *summa divisio* se veut péremptoire. Espérant ainsi justifier son utilité, elle déclare haut et fort que le droit public se consacre à l'intérêt général, alors que le droit privé est réservé aux intérêts privés.

Malgré ses efforts, la *summa divisio* fait l'objet de nombreuses critiques. <sup>2/1</sup>

Indépendamment de leur contenu, les sources des lois et des règles jurisprudentielles sont toujours les mêmes : les pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires.

Invariablement elles sont l'expression d'autorités publiques, dont le fonctionnement est régi par le droit public.

Puisque le droit public produit le droit privé, il semble artificiel de prétendre que les objectifs du droit privé et du droit public pourraient être différents. Il paraît au contraire inconcevable que le droit public puisse tolérer que le droit privé poursuive des objectifs qui sont inconciliables avec ses propres objectifs.

L'intérêt général, conçu en droit public, devrait dès lors s'imposer et prévaloir en droit privé.

---

<sup>2/1</sup> Récemment J. VAN MEERBEECK, *Droit public et droit privé : ni summa, ni divisio ?*, dans "La distinction entre droit public et droit privé. Pertinence, influences croisées et questions transversales" (éd. J. VAN MEERBEECK, P.O. DE BROUX, TH. LEONARD et B. LOMBAERT), Anthemis, Limal, 2019, 9-56.

L'application de la *summa divisio* n'est par ailleurs pas une chose aisée, comme le démontrent les quelques exemples suivants.

Le code de droit économique (ci-après le CDE) fait partie du droit privé, mais aborde des relations qui s'établissent entre les autorités publiques et leurs ressortissants.<sup>2/2</sup>

Le droit judiciaire relève du droit privé, mais organise le pouvoir judiciaire et son fonctionnement, qui relèvent du droit public.

Le droit civil s'intéresse à la nationalité, à la personne, à la famille, au contrat, à la propriété, à la responsabilité, aux privilèges...mais organise, avant tout, la protection que les autorités publiques accordent au citoyen, à la personne, à la famille, à la propriété, au contrat, à la responsabilité, aux privilèges... Il règle donc les relations verticales entre les autorités publiques et leurs ressortissants, avant de réglementer les relations horizontales entre les personnes (physiques ou morales).

54. La *summa divisio* est non seulement artificielle, elle peut aussi être dangereuse. Suggérant une division entre le droit public et le droit privé, elle s'attaque à la cohérence dont un système juridique a besoin s'il veut s'inscrire dans le respect de la règle de droit et de l'Etat de droit.<sup>2/3</sup>

L'incohérence n'est pas nécessairement fatale pour un système juridique, mais elle a toujours un prix, à savoir une concession à l'arbitraire, à la décision discrétionnaire qui n'a pas sa place dans un Etat de droit, respectueux de la règle de droit.

Dans la mesure où la *summa divisio* oppose le droit public au droit privé, elle cherche à justifier l'existence de règles de droit à deux visages et vitesses dans un seul système juridique. Elle organise une distorsion dans la structure du système juridique.

Il est incontesté que le droit objectif (ou positif) est fait d'un ensemble de règles juridiques qui sont en vigueur à un moment donné, à un endroit déterminé.

Il s'agit, en droit belge, des lois au sens matériel, qui sont générales, abstraites, durables et qui émanent du pouvoir public compétent. Elles sont complétées par des règles jurisprudentielles <sup>2/4</sup>, issues de l'interprétation que donnent les Cours et Tribunaux aux lois au sens matériel lorsqu'ils les appliquent aux litiges ou questions dont ils sont saisis.

A ces deux sources formelles du droit, les juristes aiment ajouter les principes généraux de droit, les usages, la doctrine, l'équité, la "soft law"... En réalité, ces règles n'accèdent au statut de règle juridique qu'après leur reconnaissance par

---

<sup>2/2</sup> Notamment le livre III (Liberté d'établissement, de prestations de service et obligations générales des entreprises) ; Livre IV (Protection de la concurrence) ; Livre V (La concurrence et l'évolution de prix) ; Livre XIII (Concertation) ; Livre XI (Application de la loi)...

<sup>2/3</sup> Voy.infra nos 89-93.

<sup>2/4</sup> Également générales, abstraites et durables.

les plus hautes juridictions. <sup>2/5</sup> Il s'agit donc de règles jurisprudentielles, autrement qualifiées.

Il est également incontesté que le droit positif présente une structure qui en fait un système juridique, c'est-à-dire un ensemble d'éléments qui interagissent selon des principes et des règles établis.

Les règles juridiques sont les éléments qui interagissent dans le système juridique. La structure et la cohérence du système juridique sont déterminées par des règles prioritaires qui déterminent l'interaction entre les règles juridiques.

Par leur degré de priorité, les règles juridiques prennent place et rang dans une hiérarchie pyramidale <sup>2/6</sup>, qui dépasse forcément la *summa divisio* puisqu'elle réunit l'ensemble des règles juridiques.

**55.** Au sommet de la pyramide se trouve la Constitution.

Malgré la règle jurisprudentielle qui conclut à la priorité du droit international et européen sur le droit interne <sup>2/7</sup>, il est plus cohérent d'admettre la priorité à la Constitution sur le droit international et le droit européen, qui sont d'origine conventionnel.

La Constitution se trouve en effet à l'origine des traités, dont la conclusion et l'application génèrent le droit international et européen. Dérivé de la Constitution, le droit international et européen n'est pas en mesure de modifier la Constitution ou d'en déroger. Les imprécisions, ambiguïtés ou contradictions qui se produisent, le cas échéant, entre la Constitution et le droit international et européen doivent donc être tranchées en faveur de la Constitution.

Bien qu'élémentaire, ce principe n'est pas parvenu pas à s'imposer en droit belge.

Ainsi la Cour constitutionnelle décide que lorsqu'une disposition conventionnelle (d'un traité), liant la Belgique, a une portée analogue à celle des dispositions constitutionnelles dont le contrôle relève de sa compétence et dont la violation est alléguée, les garanties consacrées par cette disposition

---

<sup>2/5</sup> En Belgique, essentiellement la Cour constitutionnelle, la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

<sup>2/6</sup> Voy notamment I. HACHEZ, *Les sources du droit : de la pyramide au réseau et vice versa*, dans "Les sources du droit", IV, Limal, Anthemis, 2012, 55-100 ; N. THIRION, *La gestion juridique de la crise sanitaire en Belgique. De l'Etat de droit à l'état d'exception*, RDC 2021, 1296-1301 ; W. VAN GERVEN et S. LIERMAN, *Algemeen deel. Veertig jaar later*, Malines, Kluwer, 2010, 151-171 ; voy. ég. I. CLAEYS et L. CORNELIS, *Het vergiftigde geschenk: elkeen wordt geacht de wet te kennen*, Preadvies 2014, Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland, La Haye, Boom juridische uitgevers, 2014, 240-268.

<sup>2/7</sup> Voy notamment Cass. 27 mai 1971, Pas. 1971, I, 886.

conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause.<sup>2/8</sup>

Ce raisonnement fait que la Cour aligne sa jurisprudence sur celle de la Cour EDH ou de la Cour de justice.

L'analogie qui existe entre les garanties constitutionnelles et conventionnelles ou entre les jurisprudences auxquelles elles donnent lieu, peuvent évidemment aider dans leur interprétation. La Cour constitutionnelle devrait toutefois se réserver la possibilité d'être en désaccord avec la jurisprudence "européenne", lorsqu'elle n'est pas conforme à la Constitution, ce qui n'est pas une hypothèse théorique.

Compte tenu de leur composition, les hautes juridictions créées par la Convention EDH et par les Traités de l'UE n'ont pas (nécessairement) la même conception et/ou les mêmes affinités avec les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques, qui sont consacrés par la Constitution. <sup>2/9</sup> Des différences, touchant même au noyau dur de la démocratie, existent entre pays qui, pourtant, se présentent tous comme des démocraties.

Le droit international et européen cherche des compromis entre les conceptions qu'ont ces Etats-membres de la démocratie. Cette démarche ne peut être acceptée qu'à condition que le compromis et son interprétation restent compatibles avec la Constitution.<sup>2/10</sup>

Si le droit international ou européen donne lieu à des actes, comportements ou situations qui sont contraires aux principes, finalité et règles de fonctionnement, démocratiques, consacrés par la Constitution, la Cour constitutionnelle devrait les sanctionner et donner la priorité à la Constitution.

**56.** Les lois au sens matériel et ayant force de loi emboîtent le pas à la Constitution et ensuite au droit international et européen.

Il s'agit des lois fédérales, des décrets communautaires ou régionaux, ainsi que des règles visées par l'article 134 de la Constitution. Les arrêtés royaux et les arrêtés des exécutifs se trouvent à l'échelon suivant. D'autres échelons se succèdent. Ils sont réservés aux arrêtés ministériels, aux arrêtés provinciaux, aux règlements et arrêtés communaux, aux règlements et décisions adoptées

---

<sup>2/8</sup> Notamment: Cc 18 février 2016, 22/2016, B.8.2 (liberté individuelle); Cc 14 juillet 2016, 108/2016, B.8.3 (vie privée), Cc 3 mars 2016, 31/2016, B.17.2 (propriété) ; Cc 1<sup>er</sup> décembre 2016, 152/2016, B.61 (liberté d'opinion).

<sup>2/9</sup> Voy supra n°33-35.

<sup>2/10</sup> Dans les valeurs de l'UE, la démocratie n'occupe que le troisième rang (derrière la dignité humaine et la liberté) et les droits de l'homme se trouvent même en sixième position (précédés par l'égalité et l'état de droit) (article 2 TUE).

par des personnes morales de droit public, dans le respect de leurs compétences.

La hiérarchie pyramidale structure également les règles jurisprudentielles. Elles se situent à l'échelon des lois dont elles sont déduites.

Le système juridique doit sa cohérence à la hiérarchie pyramidale, qui fonctionne comme une règle de conflit. Lorsqu'un acte, un comportement, une activité ou une situation est régi par deux ou plusieurs règles juridiques, la règle de droit qui occupe le rang le plus haut sera appliquée. Les règles de droit de rang inférieur seront écartées.

La hiérarchie pyramidale n'a pas de réponse à toutes les questions. Elle est complétée par d'autres règles de conflit lorsque le conflit se produit entre des règles de droit du même rang.

Dans ce cas, il échet de s'intéresser à la nature des règles qui s'affrontent. Celles qui touchent à l'ordre public passent avant les règles de droit impératif, qui précèdent à leur tour les règles de droit supplétif.<sup>2/11</sup>

D'autres règles de conflit interviennent quand des règles de droit du même rang et de la même nature entrent en collision. Dans ce cas, la règle la plus récente et/ou la plus spécifique aura la priorité sur la règle antérieure et/ou générale.

- 57.** En doctrine, certains auteurs préfèrent concevoir le système juridique comme un réseau. Ils estiment que le système juridique gagne en flexibilité, en pluralisme et en pragmatisme lorsqu'il est envisagé comme un réseau.<sup>2/12</sup>

Partant du principe que les règles de droit sont l'expression de valeurs essentielles, ils proposent une interprétation téléologique. Ils qualifient les valeurs essentielles comme le "système intérieur" du réseau, qu'ils préfèrent au "réseau extérieur", constitué par les règles de droit et leurs applications. <sup>2/13</sup>

Sous le charme des possibilités qu'offre l'imprécision des valeurs essentielles et des principes généraux de droit, ils invoquent que le réseau intérieur est toujours en mesure de "produire" la règle de droit appropriée.

Peeraer fait valoir que cette méthodologie, confiée à la sagesse (supposée) des juristes et, in fine, du pouvoir judiciaire, mène à une "démocratie de chiens de

---

<sup>2/11</sup> Sur ces notions voy infra n°200.

<sup>2/12</sup> Voy I. HACHEZ, loc.cit., 55-100 ; F. PEERAER, *De openbare orde als ruggengraat van de juridische methode?* Enkele bedenkingen bij Ludo Cornelis'openbare orde, TPR 2019, 685-688, n° 25-28 et les sources citées par ces auteurs.

<sup>2/13</sup> Ils estiment par ailleurs que les valeurs essentielles sont mieux prises en considération par les "principes généraux de droit" que par les lois.

garde“ (les média, les juristes, le pouvoir judiciaire), qui remplacerait la démocratie représentative. 2/14

Il est, pour le moins, téméraire de prétendre que la démocratie peut faire l'économie des législateurs et qu'il échet de les remplacer par une multitude de "chiens de garde" qui informeraient le public "de façon dirigée". Il est tout aussi audacieux de considérer que cette "méthodologie", appliquée en réseau (intérieur), protégerait mieux les valeurs essentielles que les législateurs.

Les partisans du réseau perdent par ailleurs de vue que ce ne sont pas les "chiens de garde" (média, bloggers, lanceurs d'alerte, syndicats, juristes, pouvoir judiciaire...) qui génèrent la démocratie, mais la démocratie qui, grâce à ses principes, finalité et règles de fonctionnement, génère les chiens de garde.

Ils passent en outre trop vite sur le constat que les chiens de garde, actifs depuis 1945, n'ont pas su prévenir ou neutraliser les défis graves auxquels se trouve confrontée de nos jours "la démocratie des chiens de garde". Ils n'expliquent pas d'où viendraient soudainement les ressources que les chiens de garde ont été incapables de mobiliser pendant les septante-cinq dernières années.

Un réseau "intérieur" fait de valeurs essentielles imprécises et de principes généraux de droit également imprécis, est-ce réaliste, sinon réalisable ?

Un réseau se construit à partir de ses composantes. Sa construction suit un plan, imaginé et écrit par le développeur qui donne une architecture particulière au réseau.

Si la réalisation du réseau ne suit pas ce plan ou si certaines composantes ne répondent pas exactement aux caractéristiques attendues, le réseau reste inopérant ou présente des dysfonctionnements.

Le réseau n'est pas une pyramide, mais il répond, comme la pyramide, à des règles strictes et hiérarchisées, avec des principes de base, qui sont ensuite élaborés.

Ce n'est finalement pas la hiérarchie pyramidale qui chagrine les partisans du réseau, mais la répartition des pouvoirs, mieux connue en démocratie comme la séparation des pouvoirs.

### I.1.2. Le trias politica

- 58.** La séparation des pouvoirs est un pilier du fonctionnement démocratique.2/15  
Des trois pouvoirs, le pouvoir législatif occupe la place qui est de loin la plus importante pour les personnes qui vivent en démocratie.

---

2/14 F. PEERAER, loc.cit., 686, n°25 in fine (traduction libre : "Au lieu d'avoir "une personne, un voix, un représentant" on évolue, dans les faits, vers "une personne, plusieurs intérêts, plusieurs voix, une pluralité de votes et de représentants").

2/15 Voy supra nos 33-35.

La Constitution donne aux législateurs la compétence et le devoir de réaliser et de limiter les droits et libertés, accordés aux Belges. La Convention EDH et les Traités de l'UE confirment le principe et élargissent son champ d'application *ratione personae*. Des lois impératives et prohibitives ayant force de loi organisent dès lors l'exercice par les titulaires de leurs droits et libertés. Elles organisent le vivre ensemble dans tous ses aspects.

Le pouvoir législatif n'agit pas à sa discrétion. Les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques, consacrés par la Constitution, ainsi que par la Convention EDH et par les Traités de l'UE (en particulier les articles 2 et 3 TUE) s'imposent aux législateurs et à leurs lois. Des mécanismes de contrôle (la Cour constitutionnelle, la Cour EDH, le pouvoir judiciaire de l'Union) ont été mis en place afin de garantir l'exercice du pouvoir politique en conformité avec ces normes juridiques prioritaires.

Quand une personne exerce un droit ou une liberté et qu'elle se trouve par sa volonté, par son comportement ou par un concours de circonstances dans les conditions d'application d'une loi, elle doit s'aligner. Si elle ne respecte pas le prescrit ou l'interdiction de la loi, elle risque 2/<sup>16</sup> des sanctions et des contraintes, également prévues par la loi.

Les lois sont du ressort des pouvoirs législatifs qui se trouvent à tous les niveaux de la structure étatique.

La volonté des législateurs détermine le contenu, le sens et la portée de leurs lois. Elles s'imposent également aux pouvoirs exécutifs et judiciaires, qui modifieraient la loi et endosseraient, à tort, le rôle du législateur s'ils ne respectent pas sa volonté dans l'exercice de leurs compétences constitutionnelles.

Comme son nom l'indique, le pouvoir exécutif se charge, dans le respect de la volonté du législateur, de l'exécution au sens large des lois au sens matériel. Lorsqu'un exécutif méconnaît des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité ou excède ou détourne le pouvoir exécutif, il viole la loi (la volonté du législateur).

Dans cette hypothèse, un recours devant le Conseil d'Etat est à envisager 2/<sup>17</sup>, mais d'autres sanctions existent également.2/<sup>18</sup>

---

2/<sup>16</sup> Sauf en l'absence de volonté libre ou en cas de cause étrangère, circonstances qui – en principe – font que la méconnaissance de la loi n'est pas imputable au titulaire concerné.

2/<sup>17</sup> Article 14 § 1er des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (12 janvier 1973).

2/<sup>18</sup> Le référé civil, la responsabilité des pouvoirs publics, l'écartement (article 159 Constitution).



- 59.** Qu'elle émane du pouvoir législatif 2/19 ou exécutif 2/20, aucune loi n'échappe à son interprétation. La loi au sens matériel est en effet, par définition, générale et abstraite.2/21

Son application se fonde non seulement sur la preuve et l'interprétation des faits qui se sont produits. Elle dépend aussi de l'interprétation qui est donnée aux conditions d'application de la loi et à l'ordre ou à l'interdiction qui s'ensuit.

L'interprétation de la loi doit s'effectuer dans le respect de la volonté du législateur.

Puisqu'il est l'auteur de la loi, ses conditions d'application, l'ordre et l'interdiction reflètent l'intention du législateur, qui s'impose dès lors aux personnes qui déterminent, par leur interprétation, le contenu, le sens et la portée de la loi.

L'(in)application des lois donne souvent lieu à des discussions et à des contestations au sein du vivre ensemble, que le Constituant, législateur suprême, a pris à cœur de résoudre.

Il a confié cette tâche au pouvoir judiciaire, dont il attend qu'il met fin aux litiges, sans qu'il réécrive la loi ou qu'il la modifie.

Le législateur a pris la précaution de préciser que les juges ne se prononcent pas par voie de disposition générale et réglementaire sur les causes qui leur sont soumises.2/22

Leurs décisions n'ont dès lors qu'une autorité (de chose jugée) relative 2/23

L'interprétation jurisprudentielle qui est donnée aux conditions d'application d'une loi, à l'ordre ou à l'interdiction qu'elle comporte, est toutefois à dissocier de la décision judiciaire qui met fin à un litige particulier.

Lorsque cette interprétation est reprise par d'autres magistrats et/ou confirmée par les plus hautes juridictions, elle fait "jurisprudence". Elle devient une règle jurisprudentielle, qui fait partie intégrante de la loi interprétée.

- 60.** Dans l'état actuel du droit, la Constitution, la Convention EDH et les Traités de l'UE expriment l'attente du vivre ensemble que les législateurs (des Etats-membres) réalisent et restreignent les droits et libertés, accordés à leurs titulaires.

Ce message fort se déduit de la place qu'occupent les droits et libertés parmi les premières dispositions de la Constitution. Le préambule de la Convention

---

2/19 Dans ce cas la loi a souvent force de loi.

2/20 Dans ce cas la loi (qui n'a pas force de loi) exécute une loi ayant, le plus souvent, force de loi.

2/21 Ces caractéristiques, indispensables à la loi au sens matériel, se rattachent aux principes l'égalité et de non-discrimination (articles 10-11 Constitution).

2/22 Article 6 du Code judiciaire.

2/23 Article 23 du Code judiciaire.

EDH et ses articles 8.2 à 11.2 le confirment clairement. Le TFUE va dans le même sens.<sup>2/24</sup>

Les législateurs, les droits et libertés et la démocratie forment donc un ensemble indissociable.

Il résulte de la Convention EDH et de la jurisprudence de la Cour EDH que la démocratie est d'ordre public européen. <sup>2/25</sup>

La démocratie est désignée par elles comme le seul régime politique qui est pris en considération par le préambule de la Convention. <sup>2/26</sup> La Cour EDH a décidé à plusieurs reprises que la démocratie est le seul régime politique susceptible de garantir l'exercice effectif des droits et libertés accordés par la Convention.<sup>2/27</sup>

Malgré son aspect brouillon, l'article 2 TUE ne dit pas autre chose.

Un courant doctrinal <sup>2/28</sup> conteste la place prépondérante des législateurs dans la réalisation et la limitation des droits et libertés. Ces auteurs considèrent que la place dominante des législateurs n'a plus de raison d'être dans un Etat-providence, moderne et social. Ils estiment que les législateurs sont dépassés par les tâches qui incombent à l'Etat-providence et invoquent, comme preuve, les délégations de pouvoir dont les législateurs se servent.<sup>2/29</sup>

Il leur semble plus efficace d'attribuer des pouvoirs législatifs aux exécutifs et de permettre aux juges de légiférer par le biais de notions juridiques vagues et imprécises, dont ils détermineront le contenu, le sens et la portée au cas par cas et en fonction des besoins sociaux.

- 61.** Mis à part le fait que ce courant doctrinal semble mettre une croix sur le suffrage universel, unique et obligatoire, il ne démontre pas comment et par quels moyens les exécutifs et les juges obtiendraient un Etat-providence plus moderne et plus social que celui que les législateurs ont mis en œuvre et protègent.

Si le but de cette doctrine est de fustiger les délégations de pouvoir ou la pauvre qualité du travail législatif, ses partisans devraient, à tout le moins, établir que les exécutifs et les juges offrent la garantie de parvenir à un Etat-providence

---

<sup>2/24</sup> Voy infra nos 64-74.

<sup>2/25</sup> Voy F. Sudre, L'ordre public européen, dans M.J. REDOR (éd), *L'ordre public : ordre public ou ordres publics ? Ordre public et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 2001, 113 et seq.

<sup>2/26</sup> "Réaffirmant leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et..." (souligné par l'auteur).

<sup>2/27</sup> Notamment Cour EDH 16 mars 2006, Zdanoka/Lettonie, §§ 98-114 ; Cour EDH 17 mai 2016, Karácsony/Hongrie, § 141.

<sup>2/28</sup> Ce courant doctrinal est décrit par F. PEERAER, loc.cit., TPR 2019, 685-690 en particulier sa note 128. PEERAER s'inscrit dans ce courant.

<sup>2/29</sup> Aux pouvoirs exécutifs et judiciaires ; à des organisations internationales et/ou européennes ; à des institutions publiques ; à des organisations sociales...

plus moderne et plus social que celui qui est obtenu au moyen des nombreuses et vastes délégations, dont ils sont, depuis des années, les principaux bénéficiaires.

Or le constat inverse s'impose : les exécutifs et les juges n'ont pas renforcé l'Etat-providence avec les pouvoirs qui leur ont été délégués, bien au contraire.<sup>2/30</sup>

Combattre le mal par un mal plus important ne guérit pas le mal, mais conduit inmanquablement à des regrets.

Au lieu de se détourner du pouvoir législatif <sup>2/31</sup>, il convient d'investir dans l'amélioration de son fonctionnement. Il convient de préparer les candidats à l'élection et les élus à l'exécution de leur mandat, de mettre à leur disposition un cadre de travail digne de leur mission et une équipe permanente de collaborateurs qui, de haute qualité, assistent collectivement et individuellement, les représentants politiques.

En l'absence d'un encadrement continu et de haute qualité, le travail législatif ne peut être que de piètre qualité, enclin aux solutions de facilité et à des délégations de pouvoir, qui font des législateurs des acteurs politiques de second rang.

Comparés aux législateurs, les ressources dont disposent les juges sont toutefois encore plus modestes. Comment pourraient-ils, avec des notions juridiques vagues et imprécises, aboutir à un Etat-providence moderne et social, qui respecte les droits et libertés de tous ?

Le pouvoir judiciaire n'a en outre pas la représentativité démocratique des législateurs.<sup>2/32</sup> L'impartialité et l'indépendance du pouvoir judiciaire sont en effet incompatibles avec des orientations politiques, qui fonderaient leur nomination et, ensuite, leurs jugements et arrêts.

Les pouvoirs exécutifs bénéficient, quant à eux, d'une légitimité démocratique aussi longtemps qu'ils ont la confiance d'une majorité absolue au sein du législateur, dont ils exécutent les décisions. Si l'exécutif ne repose pas sur un législateur ou sur une majorité absolue en son sein, il change de nature et inaugure un autre régime politique.

L'exécutif mobilise actuellement des ressources qui sont mises à sa disposition par les partis politiques, dont émanent les membres de l'exécutif.

---

<sup>2/30</sup> Voy supra n°42-52.

<sup>2/31</sup> Qui est incontestablement l'architecte et le gardien de l'Etat-providence.

<sup>2/32</sup> Sous réserve d'une modification éventuelle de ces principes, ce qui ne semble cependant pas souhaitable.

Les partis politiques ne représentent pas la Nation, mais leur électorat. Ils destinent leurs ressources à l'intérêt de leur l'électorat, sans que ce procédé ait une justification démocratique.

En démocratie, un exécutif autonome n'annonce rien de bon. Il est partisan et discriminatoire, au service des intérêts de son électorat.