



## Sixième chapitre : L'ordre public à la hauteur de la démocratie

### VI.1. L'ordre public

- 330.** L'ordre public est une notion générique. Il n'existe pas un seul ordre public, mais un nombre indéterminé d'ordres publics, dispersés sur la planète et sur la ligne du temps.

En deux mots, l'ordre public exprime une idée d'une grande complexité, celle de l'organisation du vivre ensemble, petit ou grand. Il commence avec la fin, ce qui est toujours troublant : il se réfère au résultat concret qui est obtenu par l'organisation du vivre ensemble.

Qui dit organisation, dit organisateur. L'organisation du vivre ensemble est le fait de la ou des personnes(s) qui contrôle(nt) le pouvoir organisationnel, mieux connu et décrit comme le pouvoir politique.

Pour des raisons très diverses <sup>6/1</sup>, les organisateurs détiennent, avec ou sans l'accord des gouvernés, le pouvoir politique. En fonction de leurs caractéristiques, plusieurs régimes politiques apparaissent : la dictature, la junte militaire, l'aristocratie, la monarchie, la méritocratie, l'oligarchie, la ploutocratie, la théocratie, la juristocratie, la démocratie, le communisme....

Chaque régime est caractérisé par un ensemble d'idées et de règles, une idéologie politique, qui lui est propre et dont les gouvernants sont les auteurs.<sup>6/2</sup>

Associé au monopole de la violence, le pouvoir politique s'exprime par des ordres et des interdictions, qu'imposent les gouvernants aux gouvernés.

Leur volonté et leurs intérêts déterminent le contenu, le sens et la portée de leurs ordres et de leurs interdictions.

Pris dans leur ensemble, leurs ordres et interdictions forment un système juridique. Il se compose de règles (ordres/interdictions) de droit dont le respect et l'application par les gouvernés conduit à l'ordre public, voulu par les gouvernants.

Aucune activité au sein du vivre ensemble échappe au pouvoir politique.

De fait, les gouvernants interviennent et déterminent, dans une large mesure les conditions de vie des gouvernés. Leur sécurité, santé, enseignement et libre disposition dépendent des gouvernants.

---

<sup>6/1</sup> La force physique ou militaire, l'intelligence, la ruse, la richesse, l'expérience, l'âge, les relations avec d'autres, les liens avec l'être suprême, les divinités ou les ancêtres...

<sup>6/2</sup> Des croisements entre régimes politiques et entre idéologies se produisent également.

Du point de vue des gouvernés, l'ordre public est une contrainte : l'exécution obligée des ordres et des interdictions que les gouvernants imposent et qui conditionnent leur sécurité, leur santé, leur enseignement et leur libre disposition.

- 331.** Pour les gouvernants, l'ordre public a une saveur irremplaçable. Dédit des ordres et des interdictions qu'ils administrent aux "autres", il reflète leur volonté et garantit la pérennité de leur pouvoir politique. Vu sous cet angle, l'ordre public est l'outil ultime du pouvoir politique, qui constitue une "denrée" exceptionnellement rare et qui est dès lors très prisé.

Bien que les gouvernants cherchent à amadouer et à rassurer les gouvernés <sup>6/3</sup>, un gouffre les sépare. Les gouvernants déterminent leurs conditions de vie ; les gouvernés doivent se contenter des conditions de vie que leur "réservent" les gouvernants.

Dépasant les distinctions entre les régimes et les idéologies politiques, le pouvoir politique est toujours exercé et utilisé dans l'intérêt des personnes qui le contrôlent.

Elles organisent le vivre ensemble, déterminent le système juridique et, "en passant", se réservent les meilleures conditions de vie possible. Puisque la qualité des conditions de vie dépend des revenus et des richesses, qui sont produits <sup>6/4</sup> par la planète et l'effort collectif, les gouvernants interviennent, rigoureusement, dans la distribution des revenus et des richesses.

D'une manière ou d'une autre, ils parviennent par les ordres et les interdictions, qu'ils imposent et qui forment un système juridique, à obtenir ou à se faire attribuer la majeure partie des revenus et des richesses. Dans cette logique, ils décident et font en sorte <sup>6/5</sup> que les gouvernés, qui sont de loin plus nombreux que les gouvernants, se contentent de peu ou d'encore moins.

L'arbitrage (disproportionnel) entre les intérêts protégés des gouvernants et les intérêts négligés des gouvernés se fait donc par des ordres et des interdictions, qui sont imaginés par les gouvernants et taillés à la mesure de leurs intérêts. Il n'est pas exceptionnel qu'ils s'exemptent des ordres et des interdictions, qu'ils imposent aux "autres".

Dans ces conditions, les personnes qui ont le contrôle du pouvoir politique, prennent le plus souvent également le contrôle des pouvoirs économiques, financiers et intellectuels. Elles tiennent ainsi les rennes, "rémunérées" par

---

<sup>6/3</sup> En leur faisant la promesse qu'ils gouverneront dans l'intérêt des gouvernés.

<sup>6/4</sup> Directement et indirectement.

<sup>6/5</sup> Par l'effet de leurs ordres et interdictions.

l'accumulation et la concentration (illimitées) des revenus et des richesses. Les mécanismes, qui optimalisent ce résultat, n'ont aucun secret pour elles.

Les gouvernants savent qu'ils doivent être suffisamment nombreux pour venir au bout d'éventuelles rébellions ou repousser des attaques venant de l'extérieur. Ils savent aussi que leur nombre augmente des gourmandises à contenter, ainsi que le risque de désaccords. Ils s'organisent dès lors, le plus souvent, en minorités gouvernantes.<sup>6/6</sup>

## VI.2. La démocratie

- 332.** La démocratie est le blanc-bec des régimes et des idéologies politiques. Née au milieu du vingtième siècle <sup>6/7</sup>, elle a succédé, dans des circonstances particulièrement difficiles <sup>6/8</sup>, à des régimes oligarchiques et ploutocrates, qui s'étaient développés en Europe occidentale depuis la révolution française.<sup>6/9</sup>

Propulsée par le colonialisme et l'industrialisation <sup>6/10</sup>, une élite économique et financière <sup>6/11</sup> contrôlait, d'une main de fer et sans gant de velours, les pouvoirs politique, économique, financier et intellectuel.

Seuls ses membres masculins, qui s'acquittaient d'un cens, bénéficiaient du droit de vote et étaient éligibles. Leurs lois traduisaient à la perfection le libéralisme économique, qui protégeait (protège) leurs intérêts : à peine en quelques décennies les inégalités patrimoniales ont atteint des niveaux records pendant la "belle époque".<sup>6/12</sup>

Les conditions de vie de la minorité gouvernante étaient "royales" <sup>6/13</sup>, celles des gouvernés étaient au mieux misérables.

Le basculement démocratique ne concernait que le pouvoir politique. Les pouvoirs économiques et financiers restaient sous le contrôle de l'élite menoraire.<sup>6/14</sup>

---

<sup>6/6</sup> T. Piketty, *Capital et idéologie*, 26-51 et 71-126.

<sup>6/7</sup> Avec l'octroi du droit de vote aux femmes à l'âge de la majorité politique.

<sup>6/8</sup> Dues à deux guerres mondiales, entrecoupées par une crise économique et financière.

<sup>6/9</sup> A des degrés et à des moments différents dans chaque pays.

<sup>6/10</sup> Contrôlées par l'élite gouvernante.

<sup>6/11</sup> Plus ou moins 5 % de la population (voy. T. PIKETTY, *Démocratie et idéologie*, 159-243).

<sup>6/12</sup> Notamment T. PIKETTY, *Le capital au XXIème siècle*, 427-598; B. VAN BAVEL, *The invisible hand*, 208-287.

<sup>6/13</sup> Non sans raison, cette période est connue comme "la belle époque" pour les personnes qui faisaient partie de l'élite gouvernante.

<sup>6/14</sup> Jusqu'au basculement démocratique, les gouvernants ont toujours contrôlé l'ensemble de pouvoirs.

La démocratie a donc eu la faiblesse de dissocier le contrôle des pouvoirs économiques et financiers du contrôle du pouvoir politique. 6/15

Son originalité résulte également du suffrage universel, unique et, en principe, obligatoire, combiné avec la représentation politique des électeurs.6/16

De cette manière, les électeurs 6/17 contrôlent et exercent le pouvoir politique à l'intervention de leurs représentants politiques, réunis en assemblées législatives.

Les législateurs procèdent par des lois, qui ordonnent ou interdisent au nom, pour le compte et dans l'intérêt des personnes qui se trouvent sous leur autorité. Leur objectif évident 6/18 est l'amélioration des conditions de vie 6/19 des électeurs et des personnes qui se trouvent sous leur autorité afin de leur garantir les meilleures conditions de vie possible en matière de sécurité, de santé, d'enseignement et d'épanouissement.

Cet objectif est inhérent à l'exercice du pouvoir politique, dorénavant contrôlé par "le peuple" (demos) et se réalise par le système juridique qu'il produit.

Contrairement aux autres régimes politiques, la démocratie a une troisième spécificité : les principes d'égalité et de non-discrimination. Elle interdit aux législateurs de privilégier l'électorat, qui se trouve à l'origine de la majorité au sein de l'assemblée législative.

Elle a aussi retenu la leçon qu'il échet de se méfier des représentants politiques, trop vite enclins à capter le contrôle du pouvoir politique. Des gardes-fous ont été prévus par la mise en place de normes prioritaires. 6/20, intouchables par le législateur (ordinaire). Leur respect est contrôlé par une ou plusieurs autorités indépendantes.6/21

- 333.** Les normes prioritaires sont les gardiennes de l'essence démocratique. Elles expriment les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques.

Pour des raisons historiques, il s'agit de grandes lignes.

Il échet, en effet, de rappeler que le tournant démocratique a été amorcé en Europe occidentale à la fin de la première guerre mondiale 6/22 et que la

---

6/15      Pensant, sans doute, que le pouvoir politique lui permettrait de diriger l'économie et la finance.

6/16      Cette technique juridique est appliquée par de nombreux régimes politiques.

6/17      Appelés aux urnes à des intervalles réguliers.

6/18      Puisqu'il est inhérent à tout pouvoir politique.

6/19      Et d'arriver aux meilleures conditions de vie possible.

6/20      La Constitution et, ensuite, la Convention EDH et les Traités de l'UE.

6/21      La Cour constitutionnelle, la Cour EDH et dans une mesure bien moindre (voy. supra nos 302-329) le pouvoir judiciaire de l'UE. L'indépendance de ces institutions n'implique pas que les législateurs se désintéressent des jurisprudences qu'elles produisent.

6/22      Suffrage universel pour les hommes ayant atteint l'âge de la majorité politique.

véritable démocratie a vu le jour au milieu du vingtième siècle. 6/23 Elle a connu son heure de gloire entre 1945-1975 (les trente glorieuses) et elle subsiste depuis lors dans une forme de plus en plus diluée.

Comparée à d'autres idéologies 6/24, la démocratie a eu beaucoup moins de temps à élaborer ses principes, sa finalité et ses règles de fonctionnement, à les déployer et à les tester.

Formellement elle reste une "enseigne politique" prisée 6/25, mais elle n'est, dans les faits, que trop souvent une notion fourre-tout, vague et ouverte au gré des personnes qui l'invoquent, mais qui ignorent jusqu'à tout de ses principes, de sa finalité et de ses règles de fonctionnement. 6/26

Dans un certain sens, il est vrai que la démocratie récolte ce qu'elle a semé en se contentant du contrôle du pouvoir politique. Le tournant démocratique n'a pas fait disparaître les activités, actes et comportements des personnes, qui contrôl(ai)ent les pouvoirs économiques et financiers, alors même qu'ils heurtent les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques. 6/27

A mieux y réfléchir, la démocratie n'avait et n'a pas d'autre choix, sauf à méconnaître ses propres principes, finalité et règles de fonctionnement.

Les activités économiques et financières se font et se développent par l'exercice des droits et des libertés, accordés sans discrimination aux personnes qui se trouvent sous autorité démocratique.

Chaque titulaire, en ce compris les personnes qui contrôlent les pouvoirs économique et financier, est en droit d'exercer ses droits et libertés, réalisés et limités par les pouvoirs publics, notamment dans le cadre de l'activité économique ou financière de son choix.

Il a ainsi le droit de considérer que leur exercice en accord avec les principes, la finalité et les règles de fonctionnement du (néo)libéralisme économique est, pour lui, la meilleure chose à faire.

Compte tenu de ses principes il est donc incompatible avec la démocratie qu'elle prive l'élite de l'exercice des pouvoirs économique et financier 6/28, à la

---

6/23 Suffrage universel pour les hommes et les femmes, ayant atteint l'âge de la majorité politique.

6/24 Politiques et économiques, comme le libéralisme économique.

6/25 "Le régime politique le moins mauvais", opinion plus qu'insultante pour ses principes, sa finalité et ses règles de fonctionnement, ainsi que pour les collectivités qui en bénéficient.

6/26 La "démocratie illibérale" qui se trouve à l'agenda de plusieurs Etats-membres de l'UE n'est qu'un exemple parmi beaucoup d'autres. Le droit de vote libre (voy supra nos 34 et 126) en est un autre.

6/27 Puisqu'ils appliquent les principes, la finalité et les règles de fonctionnement du (néo)libéralisme économiques, développés au 19<sup>ème</sup> siècle par des élites oligarchiques et ploutocrates, qui contrôlaient les pouvoirs politique, économique, financier et intellectuel, exclusivement dans leurs intérêts.

6/28 Ce qui est la voie choisie par le communisme, sans succès par ailleurs.

condition que l'exercice de leurs droits et libertés, réalisés et raisonnablement limités par les législateurs, reste compatible avec les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques.

Il ne fait en effet pas partie du programme démocratique qu'elle se laisse déstabiliser ou détruire par des activités (notamment économiques et financières) qui vont à l'encontre de ses principes, de sa finalité et de ses règles de fonctionnement. 6/29

Elle a le droit et même le devoir de se défendre en imposant à toutes les personnes qui se trouvent sous son autorité, le respect des principes, de la finalité et des règles de fonctionnement démocratiques.

### VI.2.1. Les principes démocratiques

#### **334.** La démocratie retourne aux sources du vivre ensemble. 6/30

Dans l'intérêt de ses membres, elle entend dépasser les cassures que causent inévitablement les inégalités "naturelles" et contextuelles 6/31 et l'organisation du vivre ensemble.6/32

Elle préserve 6/33 et l'égalité entre les personnes dont elle assume la responsabilité et l'organisation du vivre ensemble, qui reste un vœu pieux en l'absence d'autorité et d'une répartition (poussée) des tâches.

Ce tour de force, la démocratie le réussit avec les droits et les libertés, accordés aux personnes dont elle est responsable. Ils accompagnent, sans discrimination, leurs titulaires qui vivent en démocratie et peuvent être exercés par eux sans discrimination.

Ces droits et libertés constituent les principes démocratiques, dont l'importance est double.

Ils reposent, d'une part, sur les valeurs essentielles 6/34 qui se trouvent à l'origine du vivre ensemble. D'une façon ou d'une autre, ces valeurs forment l'objet des droits et des libertés.6/35

Ils donnent, d'autre part, à chaque titulaire 6/36 la possibilité de prendre soin de ses conditions de vie et de réaliser ses rêves et projets, comme les autres en ont également la possibilité.

---

6/29 Voy déjà supra no 122 ; ég. Cour EDH 11 juin 2020, Baldassi et autres/France, §§ 61-81.

6/30 Voy supra nos 21-24.

6/31 Inhérentes aux parcours aléatoires de la vie.

6/32 Avec les inégalités naturelles et contextuelles, l'organisation du vivre ensemble se trouve à l'origine des inégalités patrimoniales.

6/33 Ingénieusement grâce au fonctionnement démocratique.

6/34 La sécurité, la santé, l'enseignement et la libre disposition (l'épanouissement).

6/35 Voy supra nos 36-41 et 157-158.

6/36 A tout le moins en théorie, faisant abstraction des inégalités naturelles et patrimoniales.

Entre l'octroi des droits et des libertés et leur exercice se trouve non seulement, la décision du titulaire, mais aussi et surtout leur réalisation et leur restriction raisonnables 6/<sup>37</sup> par les législateurs, compétents, qui organisent le vivre ensemble.

**335.** Laissés à l'appréciation ou à la bonne volonté de leurs titulaires, les droits et les libertés produisent l'effet inverse des attentes, suscitées par la promesse de leur exercice sans discrimination.

Les titulaires les plus forts, malins et/ou malicieux ont en effet vite fait d'obtenir des moins forts qu'ils "renoncent" à leur profit à l'exercice des droits et des libertés, dont ils sont, en théorie, les titulaires.6/<sup>38</sup>

L'intervention et la surveillance des législateurs et des pouvoirs publics (démocratiques) s'avèrent indispensables. Dans le respect des normes prioritaires, ils donnent à chaque droit, à chaque liberté un contenu, un sens et une portée déterminé(e) et organisent ainsi le vivre ensemble conformément aux principes, à la finalité et aux règles de fonctionnement démocratiques.

En fonction des moyens dont ils disposent 6/<sup>39</sup>, les législateurs conçoivent, organisent, maintiennent, surveillent, contrôlent, financent... des services 6/<sup>40</sup> de sécurité, de santé, d'enseignement et de libre disposition, qui sont mis à la disposition des titulaires des droits et des libertés.

Par leurs actions et leurs politiques, ils déterminent le nombre et la qualité des services publics et, de ce fait, l'efficacité des droits et des libertés, dont les titulaires disposent en matière de sécurité, de santé, d'enseignement et de libre disposition. De cette façon, les autorités publiques 6/<sup>41</sup> réalisent les droits et les libertés et, en même temps, soumettent leur exercice à des limites.

Les droits et les libertés sont tout aussi importants dans les relations horizontales entre titulaires. Par leurs activités, actes et comportements ils exercent, non seulement, leurs droits et libertés, mais ils interfèrent aussi dans l'exercice des droits et des libertés des autres, qui subissent les effets de leurs activités, actes et comportements.

---

6/<sup>37</sup> Voy supra nos 86-102 et 111-128.

6/<sup>38</sup> Répétant ainsi tristement l'histoire.

6/<sup>39</sup> Dans une large mesure, les législateurs (et les pouvoirs publics en général) déterminent eux-mêmes les moyens dont ils disposent.

6/<sup>40</sup> Sans ces services le titulaire devrait s'occuper tout seul de la sécurité, la santé, l'enseignement et de la libre disposition de sa personne et de ses proches.

6/<sup>41</sup> Les législateurs en premier.



L'être humain 6/42 étant ce qu'il est 6/43, chaque titulaire veut, en principe, bénéficier des meilleures conditions de vie qu'il espère atteindre en se servant de ses droits et libertés. 6/44

Au plus loin qu'ils se trouvent de ses yeux, au moins il tiendra compte des effets (préjudiciables) pour les "autres" de l'exercice de ses droits et libertés.6/45

Ayant conscience de ce vice, les législateurs d'inspiration démocratique interviennent. Par des lois impératives et prohibitives, ils déterminent les actes et comportements qu'ils tolèrent et ceux qu'ils excluent du vivre ensemble. Ils préservent ainsi l'exercice simultané et sans discrimination des droits et des libertés par l'ensemble de leurs titulaires.

Qu'elle soit porteuse d'un ordre ou d'une interdiction, chaque loi contribue à la réalisation et à la restriction raisonnable des droits et libertés aussi bien du titulaire qui les exerce, que des autres qui en subissent les effets.

## VI.2.2. La finalité démocratique

- 336.** Branchés sur les valeurs essentielles 6/46, les droits et les libertés 6/47 garantissent à leurs titulaires les meilleures conditions de vie possible, sans discrimination.

L'exercice des droits et des libertés ne constitue pas la finalité démocratique.

Les droits, les libertés et leur exercice sont des instruments, dont la démocratie se sert. Ils ne s'identifient pas avec la finalité démocratique, mais sont néanmoins indispensables à sa réalisation.

Prenant exemple sur les minorités gouvernantes 6/48 et leurs techniques de gestion, les gouvernés/gouvernants attendent de leurs représentants politiques 6/49 qu'ils utilisent le pouvoir politique démocratique avec la même efficacité de sorte que chaque titulaire de droits et de libertés dispose des meilleures

---

6/42 Avec ou sans droits et libertés.

6/43 Dans la description qu'en donnent Domat (voy n° 236) et De Page (voy nos 238-239) et sous réserve de quelques rares exceptions.

6/44 Avec la particularité qu'elles ne lui semblent que très exceptionnellement suffisamment bonnes.

6/45 Bien que certains cherchent en outre leurs "victimes" dans leur voisinage immédiat ou, même, parmi leurs proches.

6/46 Qui en constituent la cause et l'objet, comme les droits et libertés constituent la cause et l'objet de la démocratie (voy supra nos 31-41).

6/47 Réalisés et limités par les législateurs.

6/48 Des siècles précédents ou dans des pays qui ne sont pas démocratiques

6/49 Dont l'élection fait partie des règles de fonctionnement démocratiques.

conditions de vie possible, en conformité avec les principes démocratiques, consacrés par les normes prioritaires.

Il ne suffit donc pas qu'ils disposent, sans discrimination, des mêmes droits et libertés qu'ils peuvent exercer de la même façon.

La finalité, l'objectif de la démocratie vise une situation de fait : les conditions de vie de tous les titulaires de droits et de libertés 6/50 doivent être les meilleurs possibles pour chacun d'eux (h/f/x). Cet objectif implique forcément que les conditions de vie de chaque titulaire sont et restent comparables à celles des autres titulaires. A défaut, un ou plusieurs titulaires ne disposent plus des meilleures conditions de vie possible.

Chaque titulaire aura ainsi la possibilité d'exercer, comme il l'entend, ses droits et ses libertés, réalisés et limités raisonnablement par le législateur.

Cette faculté (garantie par la libre disposition) est la conséquence de la finalité démocratique, qui se poursuit la vie durant, et permet à chaque titulaire, dans les limites imposées à ses droits et libertés de donner à son existence, à ses activités, à ses relations avec les autres, le sens qui lui convient. L'exercice des droits et des libertés, réalisés et limités par les législateurs, ouvre un large spectre de possibilités, qui se trouvent à la disposition de leurs titulaires.

- 337.** L'exercice, jour après jour, directement et indirectement, des droits et des libertés ne détermine que dans une mesure modeste les conditions de vie du titulaire 6/51 et donc le sens qu'il peut donner à son existence, à ses activités ou à ses liens avec les autres.

Dans une mesure bien plus décisive, ses conditions de vie 6/52 sont fonction de circonstances que le titulaire ne maîtrise pas, malgré ses droits et ses libertés : l'exercice des droits et libertés par d'autres (proches ou lointains), son patrimoine génétique, son milieu familial et social, ses rencontres (mal)heureuses, les concours de circonstances... Par leur interaction, ces circonstances ont à court, moyen et long terme plus d'incidence sur le déroulement d'une vie que les seules décisions du titulaire, qui interviennent dans l'exercice de ses droits et ses libertés.

Il serait donc présomptueux de penser que l'exercice, sans discrimination, des droits et libertés aboutit, par définition et pour chaque titulaire, aux meilleures conditions de vie possible.

Les droits et les libertés, leur exercice par leurs titulaires et l'interdiction de discrimination ne garantissent donc pas que tous les gouvernés/gouvernants bénéficient des meilleures conditions de vie possible en démocratie.

---

6/50 Réalisés et limités.

6/51 Même s'il ne se heurte à aucune discrimination.

6/52 En matière de sécurité, de santé, d'enseignement et de libre disposition.

Les législateurs n'ont pas la possibilité d'intervenir dans le patrimoine génétique des titulaires, de prendre en main la régie de leur vie sociale, familiale et privée, de décider de leurs rencontres et des concours des circonstances...

Le pouvoir politique qu'ils exercent au nom, pour le compte et dans l'intérêt des titulaires qui se trouvent sous leur autorité, peut par contre façonner l'exercice des droits et des libertés par des lois impératives ou prohibitives et ainsi garantir à chaque titulaire la disponibilité à tout moment des meilleures conditions de vie possible, comparables à celles des autres titulaires. 6/<sup>53</sup>

Par des actions et des politiques appropriées, les autorités publiques sont en mesure de mettre fin à l'existence de conditions de vie incomparables ou de s'opposer à l'aggravation des différences. 6/<sup>54</sup>

Il leur suffit d'intervenir dans le partage et dans la (re)distribution des revenus et des richesses et de les organiser conformément aux valeurs essentielles, aux principes et à la finalité démocratiques.

### VI.2.3. Les règles de fonctionnement démocratiques

- 338.** Les règles de fonctionnement démocratiques se trouvent dans la Constitution. Puisque les principes et la finalité démocratiques conditionnent le fonctionnement démocratique, ces règles de fonctionnement sont à interpréter à la lumière et dans le respect des principes et de la finalité démocratiques.

Bien qu'elles ne soient pas à réduire au suffrage universel, unique et obligatoire, les droits de vote et d'éligibilité sont la clé de voûte du fonctionnement démocratique.

Dès que le vote obligatoire est transformé en vote facultatif ou libre, la porte est grande ouverte à des stratégies politiques et électorales qui, par des différences de traitement, visent à fidéliser et à récompenser un électorat ciblé, à dégoûter les autres et à les éloigner des urnes.

La représentation des électeurs est toutefois susceptible d'améliorations considérables par des règles de proportionnalité, qui prennent en considération non seulement le genre des représentants politiques, mais aussi leurs activités, notamment professionnelles...6/<sup>55</sup>

---

6/<sup>53</sup> Neutralisant ainsi, dans la mesure du possible les effets préjudiciables de l'exercice des droits et des libertés par d'autres, du bagage génétique, du milieu familial et/ou social, des (mal)heureuses rencontres, des concours de circonstances...

6/<sup>54</sup> En démocratie, des conditions de vie différentes en matière de sécurité, de santé, d'enseignement et/ou de libre disposition démontrent des différences de traitement déraisonnables.

6/<sup>55</sup> Voy supra n° 35.

Lues et interprétées à l'aune des principes et de la finalité démocratique, toutes les règles constitutionnelles ont la même importance : la règle majoritaire, l'obligation des législateurs de se consacrer aux intérêts de la Nation <sup>6/56</sup>, la périodicité des élections, la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, la délégation des pouvoirs dans un cadre international, le financement de la démocratie, la sécurité interne et externe du pays...

Leur importance justifie l'existence d'un contrôle externe et indépendant, mis en place afin de vérifier si les législateurs <sup>6/57</sup> respectent les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques.

La Cour constitutionnelle, la Cour EDH et, de manière moins convaincante, le pouvoir judiciaire de l'UE <sup>6/58</sup> s'acquittent de cette mission. Lorsqu'elles sont saisies, elles examinent <sup>6/59</sup> les restrictions que les législateurs imposent à l'exercice des droits et des libertés, quand ils procèdent à leur réalisation. <sup>6/60</sup> Elles déterminent si ces restrictions sont suffisamment accessibles et précises, nécessaires dans une société démocratique, répondent à un besoin social impérieux compte tenu des circonstances et sont pertinentes et proportionnelles en adéquation avec l'objectif légitime que le législateur poursuit. Elles se prononcent ainsi sur les actions et politiques des législateurs, concrétisées par des lois impératives ou prohibitives, et déterminent leur conformité avec les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques.

Ce contrôle est d'une importance majeure, mais reste largement perfectible.

D'abord parce que les contrôleurs se limitent à examiner les restrictions de l'exercice du droit ou de la liberté dont ils ont été saisis. Ils ne déterminent pas si le législateur a été suffisamment loin dans la protection des principes, de la finalité et des règles de fonctionnement démocratiques et, en particulier, des droits et des libertés des autres. Ce volet (distinct) devrait faire partie d'un contrôle d'office (dans le respect des droits de la défense) lorsqu'ils se prononcent sur une restriction.

Ensuite parce que les interventions des contrôleurs ne font l'objet d'aucun suivi institutionnalisé et organisé par les pouvoirs législatifs.

L'indépendance et l'impartialité des contrôleurs ne sont pourtant pas mises en cause, quand les législateurs prennent la peine d'examiner en détail les jurisprudences des contrôleurs et leurs conséquences sur le vivre ensemble.

---

<sup>6/56</sup> Ils ne peuvent pas avantager ou privilégier les intérêts des électeurs, qui leur procurent la majorité au sein des assemblées législatives.

<sup>6/57</sup> Nationaux ou européens

<sup>6/58</sup> Voy supra nos 87-102 et 115-130.

<sup>6/59</sup> Leurs méthodes et terminologies ne sont pas uniformes.

<sup>6/60</sup> Aussi bien verticalement, qu'horizontalement.

L'erreur étant humaine, elle ne se situe pas, par définition, du côté des législateurs.

La prééminence du pouvoir législatif sur les autres pouvoirs justifie que le législateur continue sa route (constitutionnelle et conventionnelle) avec des lois qu'il estime raisonnables, même si elles ne partagent pas les opinions ou les options retenues par les contrôleurs, quitte à être retoquées une nouvelle fois par ces derniers.

- 339.** Appliqués de façon cohérente, les principes, la finalité et les règles de fonctionnement démocratiques aboutissent à une société pluraliste, tolérante, ouverte, solidaire..., acquise à la dignité humaine.

Des sociétés qui rejettent le pluralisme, qui sont intolérantes, qui voient dans la solidarité une forme de faiblesse ou de facilité, qui se ferment au dialogue et aux idées qui s'écartent de la ligne "officielle"... recourent inévitablement à des différences de traitement dans les conditions de vie. Dans ces sociétés, le meilleur traitement, les meilleures conditions de vie sont réservées aux personnes qui se trouvent sur "le droit chemin".

Le fait qu'un vivre ensemble poursuit (ou déclare poursuivre) le pluralisme, la tolérance, l'ouverture d'esprit et/ou la solidarité ne justifie cependant pas nécessairement la conclusion qu'il s'agit d'une démocratie. Une élite minoritaire et gouvernante peut en effet se montrer pluraliste, tolérante, ouverte et solidaire. Il n'est pas exceptionnel qu'elle améliore sa force de frappe et sa réputation en s'affichant à l'égard du monde extérieur comme pluraliste, tolérante, ouverte et/ou solidaire, alors qu'elle se sert, dans ses affaires "intérieures", de l'arme redoutable de la discrimination.

La prudence s'impose dès lors : ce ne sont pas le pluralisme, la tolérance, l'ouverture d'esprit et/ou la solidarité, mais l'application cohérente et correcte des principes, de la finalité et des règles de fonctionnement démocratiques qui est déterminante.

Le pluralisme, la tolérance, l'ouverture d'esprit ou la solidarité ne sauraient, en outre, justifier des actes ou des comportements qui visent à renverser ou à détruire le régime démocratique à court, à moyen ou à long terme.