

## **L'exercice des fonctions régaliennes en Belgique**

*Forum organisé par le Centre démocrate humaniste le samedi 16 mars 2019  
aux Facultés universitaires Saint Louis*

--- o O o ---

Nous appelons régaliennes les fonctions qui expriment la souveraineté d'un Etat sur un territoire. Ces fonctions sont celles qui consistent à rendre la justice, à exercer la police, à entretenir une armée et à accréditer des ambassadeurs. Il s'agit, en d'autres termes, d'assurer la sécurité extérieure et intérieure de l'Etat. Les fonctions régaliennes, c'est ce qui permet de donner un sens à tout le reste. Ce sont les fonctions qui doivent être assurées pour que la vie en société soit juste possible.

J'ai cité la justice en premier pour trois raisons. D'abord, c'est le sujet que je connais le moins mal et sur lequel je vais centrer mon propos. Ensuite, la Justice se trouve au cœur le plus intime de la notion d'Etat en ce sens qu'il peut exister des Etats sans armée mais pas sans Justice. Enfin, des trois ou quatre fonctions régaliennes que j'ai citées, la Justice est à mon sens, en Belgique, la plus menacée.

Les quelques minutes qui me sont imparties, je les consacrerai à vous partager trois idées. Premièrement, un royaume sans justice n'est qu'une entreprise de brigandage. Deuxièmement, la justice est le marqueur de la démocratie. Troisièmement, Austerlitz n'est pas la fin de l'histoire.

### **1. Un royaume sans justice n'est qu'une entreprise de brigandage**

Cet énoncé n'est pas de moi. Je l'ai trouvé dans un livre intitulé « *La cité de Dieu* », écrit par Saint Augustin, évêque d'Hippone au Vème siècle. *Remota itaqua iustitia, quid sunt regna nisi magna latrocinia ?* Un royaume sans justice n'est qu'une entreprise de brigandage.

L'alternative à la Justice, ce n'est pas de réunir autour d'un feu de camp, pour qu'ils jouent ensemble de l'harmonica, le coupable et la victime, le débiteur et le créancier, le responsable et le préjudicié. L'alternative à la Justice, c'est la loi de la jungle. C'est le *bellum omnium in omnia*, de Hobbes.

Nous avons voulu vivre dans une société où les gens ont des droits. De nombreux droits. Mais proclamer un droit est inutile, et même mensonger, s'il n'y a pas une machine efficace pour assurer l'exécution des obligations

corrélatives à ces droits. Car la notion d'obligation prime celle de droit, qui lui est subordonnée et relative.

Un Etat doit faire plein de choses : construire des logements sociaux, accueillir décemment des demandeurs d'asile, organiser un système de soins de santé, prendre en charge les chômeurs et les pensionnés, entretenir un réseau de communication, encourager les artistes. Tout cela est important.

Mais tout cela est vain s'il n'y pas, d'abord, un espace de liberté et de sécurité juridiques. La fonction la plus archaïque, la plus primordiale, la plus fondamentale de l'Etat, c'est de tenir en échec la loi du plus fort. D'où ma deuxième idée.

## 2. La justice est le marqueur de la démocratie

Est-ce que vous comprenez que dans un Etat de droit comme le nôtre, les juges participent à l'exercice du pouvoir politique ? Je veux dire par là que la Justice n'est pas seulement appelée à dire le droit mais aussi, de plus en plus, à dire ce que le droit *doit être*, dans une société dont beaucoup de points de repère vacillent. Nous sommes interpellés et invités, nous les juges, à nous prononcer sur des questions aussi variées que, par exemple, le port du voile islamique en entreprise, le maintien artificiel de la vie, les demandes d'asile, ou encore, en France, la compatibilité, avec le principe constitutionnel de fraternité, de la loi réprimant l'aide apportée aux étrangers en séjour illégal. On nous a même demandé de répondre à la question de savoir si, par hasard, une vie humaine handicapée n'avait pas moins de valeur que pas de vie humaine du tout.

J'aimerais vous familiariser avec l'idée que si une société mérite d'être qualifiée de démocratique, c'est parce qu'elle réserve une place centrale à la Justice. Le juge est un marqueur de la démocratie parce qu'il est un vecteur de civilisation. L'acte de juger, c'est l'acte qui met fin à la violence. La forme la plus pernicieuse de la violence, c'est la vengeance. La Justice n'est pas la vengeance. Une société passe d'un état sauvage, d'un état barbare à un état de civilisation lorsqu'elle passe du lynchage à la justice. Le lynchage, c'est « *je prends quelqu'un qui a volé une pomme, je vois un arbre et je le pend immédiatement à l'arbre* » ; ça, c'est le lynchage, c'est l'Etat barbare. La Justice, c'est l'introduction d'une temporalité, d'une réflexivité, qui est gage de mesure. Notre société est une société de vitesse. Le Parlement délibère de plus en plus vite, de plus en plus mal, et par conséquent il faut, en contrepoids, des institutions d'équilibre, des institutions de la lenteur. C'est la lenteur qui permet

des décisions raisonnées. La lenteur mais aussi la proximité. Le législateur n'a personne devant lui quand il produit du droit. La loi est générale et impersonnelle. Le juge, lui, quand il donne un sens aux mots de la loi, quand il l'applique et donc quand il l'interprète, il le fait toujours à partir d'une affaire concrète avec des personnes réelles, qui sont là, devant vous, en chair et en os, avec leurs émotions, et leurs yeux qui vous interpellent et parfois n'ont plus assez de larmes pour pleurer devant vous un bonheur disparu. Le devoir du juge est de régler le cas particulier qui est posé devant lui et par conséquent, il doit avoir une approche de proximité pour exercer ce travail d'attribution d'un sens aux mots du droit.

Réflexivité et proximité sont les deux qualités propres à la Justice, qu'on ne retrouve ni dans l'Exécutif ni dans le Législatif, et qui font de la Justice un pouvoir de la mesure démocratique.

C'est donc par l'instrument de la Justice que nous sortons de l'état barbare, et c'est en délaissant cet instrument qu'on y retourne.

Tout cela, les pères fondateurs de notre Royaume l'avaient compris. C'est parce qu'ils étaient conscients de ces enjeux qu'ils ont décidé que les juges formeraient, dans l'Etat de droit, un Pouvoir constitué, c'est-à-dire un Pouvoir dont l'existence et les attributions sont déterminées par notre Charte fondamentale. La Constitution a décidé que la Belgique serait un régime démocratique. Pour y arriver, elle a décrété qu'il y aurait un Pouvoir législatif, un Pouvoir exécutif et un Pouvoir judiciaire, et après avoir bien distingué, bien séparé ces trois pouvoirs l'un de l'autre, elle les a placés sur un strict pied d'égalité, chacun étant le maître dans sa sphère de compétence.

On entend parfois dire que le judiciaire serait le troisième pouvoir, comme s'il y avait une hiérarchie, avec en premier le Parlement, en second le Gouvernement et à la dernière marche du podium la Justice. Cette façon de voir ne trouve pas d'appui dans la Constitution. Les trois Pouvoirs sont égaux parce que les juges, quoique non élus, représentent la nation avec la même force, la même efficacité, la même légitimité que les députés ou les ministres. J'affirme que le juge représente la Nation parce que, dans le contentieux des droits subjectifs, lui seul reçoit, de la Constitution, le pouvoir de dire ce que la Nation veut pour le cas d'espèce dont il est saisi.

La question qu'il faut résoudre est alors celle-ci. Si la Justice est un pouvoir, quelle est sa légitimité ? Comment peut-on attribuer aux juges un tel poids dans la construction normative de l'édifice social, alors qu'ils ne sont pas issus du suffrage universel ?

Je crois que nous devons renoncer à l'idée que l'origine d'un pouvoir suffit à le qualifier. Ce qui fait la légitimité d'un pouvoir, ce n'est pas son origine, c'est la manière dont il est exercé. De même que nous sommes passés de la légitimité de droit divin, où une institution est légitime parce qu'elle venait de Dieu, à une légitimité électorale où une institution était légitime parce qu'elle venait du suffrage universel, de même nous passons aujourd'hui à une troisième forme de légitimité qui repose non pas sur l'origine du pouvoir mais sur les conditions d'exercice du pouvoir.

Une institution peut être élue au suffrage universel mais ne pas être démocratique parce que la manière dont elle exercera le pouvoir ne le sera pas.

Quelles sont alors les conditions d'exercice du Pouvoir judiciaire qui fondent sa légitimité ? Il y en a plusieurs. Je n'en évoquerai qu'une qui est la plus importante : la légitimité démocratique du Pouvoir judiciaire est liée à son indépendance.

L'indépendance de la Justice, ça ne sert pas seulement à fournir des solutions justes et impartiales aux litiges. Ça sert également à maintenir un espace de liberté, à constituer un contre-pouvoir, à élever un barrage aux vellétés tyranniques de la puissance politique, à lutter contre l'éternelle tentation de la corruption inhérente à la possession du pouvoir et à la volonté de le conserver. Cela sert à combattre l'utilisation du mensonge et de la dissimulation comme instrument de gouvernement. En ce sens, et encore une fois, l'existence d'un Pouvoir judiciaire indépendant est un marqueur de la démocratie.

Le problème, c'est qu'à un moment donné, en raison de ce positionnement particulier des juges dans l'Etat, le judiciaire peut donner l'impression qu'en fin de compte, c'est lui qui est le plus puissant des trois pouvoirs. Par rapport à lui, les deux autres peuvent passer parfois pour des monstres de papier. C'est pourquoi il peut être tentant pour eux de chercher à le désarmer. Dans ce combat pour l'indépendance, la Justice a subi plus de revers que de succès. Seulement voilà, après la défaite d'Austerlitz, il peut y avoir la victoire de Waterloo. Et c'est ma troisième idée.

### **3. Austerlitz n'est pas la fin de l'histoire**

Napoléon gagnait toutes ses batailles à l'aide d'une recette infailible composée de deux ingrédients : la division et la rapidité. Pour détruire l'ennemi,

il convenait de manœuvrer de manière à l'amener en ordre dispersé sur les champs de bataille. Il s'agissait ensuite de battre séparément chacune des unités adverses, en allant de l'une à l'autre avec une rapidité telle qu'il leur était impossible de se regrouper : elles mouraient les unes après les autres avant même d'avoir compris ce qui se passait.

Cette stratégie, la division et la précipitation, est employée à l'égard de la Justice depuis la grande frayeur de l'affaire Dutroux.

Depuis deux législatures à présent, la Justice fait l'objet d'une politique qui consiste à la fonctionnariser, à la fragmenter, à la submerger de réformes, à la priver d'une partie de son personnel et à la faire basculer d'un régime d'indépendance vers un régime de tutelle baptisé, non sans cynisme, « autonomie de gestion ».

Y a-t-il des pistes pour en sortir ? Oui. Mais elles supposent une volonté politique forte. Ces pistes, les voici, elles se déclinent en neuf propositions que je vous livre avant de conclure.

1. En matière de recrutement du personnel magistrat et non-magistrat, il convient de restituer au Service public fédéral Justice l'autonomie qu'il a perdue. Il y a lieu, à cet effet, d'abolir le visa obligatoire de l'inspection des finances pour tout engagement de ressources humaines légalement prévues au cadre statutaire.
2. Les crédits alloués à la Justice judiciaire doivent être sécurisés. A cette fin, une loi de programmation doit mettre sur pied un contrat de législature pour la Justice. Afin d'assurer une remise à niveau de l'institution judiciaire, il conviendra d'assurer à la Justice une augmentation des crédits de cinq pour cent tous les ans pendant cinq ans, de 2020 à 2025.
3. Le budget supplémentaire requis pour financer un plan d'informatisation de la Justice est évalué à trente millions d'euros par an pendant cinq ans. Ce budget doit permettre de digitaliser les dossiers de procédure ainsi que la circulation de l'information tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'institution judiciaire. Il doit également assurer l'intégration des systèmes informatiques avec ceux des partenaires de justice.

4. Le principe de sécurité exige également l'exemption de tout dispositif de régulation budgétaire. La technique des gels de crédits à titre préventif, afin de prévenir une détérioration éventuelle de l'équilibre budgétaire, ne peut pas être appliquée à la Justice parce qu'il n'appartient pas à un Etat de droit de se dégrader lui-même.
5. Le principe de sincérité budgétaire requiert que les dotations correspondent aux besoins effectifs de la Justice. Ce n'est pas le budget qui doit définir la mission. C'est, à l'inverse, le volume du contentieux et les structures nécessaires pour y faire face qui doivent déterminer le budget.
6. La présence d'agents de l'Exécutif au sein des instances chargées d'organiser les cours et tribunaux est indésirable car elle peut déboucher sur des ingérences dans la fonction judiciaire et, par conséquent, mettre en danger l'indépendance de la Justice.
7. Le Parlement devrait être l'interlocuteur du Pouvoir judiciaire et de ses organes de gestion pour l'établissement des dotations. La Cour des comptes se verrait alors confier le contrôle *a posteriori* de l'utilisation des deniers publics.
8. Les bâtiments affectés à l'exercice de la fonction juridictionnelle doivent être entretenus et répondre aux prescriptions légales en matière de sécurité et de bien-être de leurs usagers.
9. Le Pouvoir judiciaire devrait rencontrer une fois par an les deux autres Pouvoirs constitués du Royaume de Belgique ainsi que le Commissaire européen en charge des affaires de Justice, pour faire le point sur l'état de la Justice en Belgique.

Et voici la conclusion. Elle tient en trois lignes.

Qu'est-ce que c'est que la Justice ? C'est un des trois Pouvoirs constitués de l'Etat.

Qu'est-ce que la Justice représente actuellement en Belgique ? Une quantité négligeable.

Et qu'est-ce que la Justice demande ? A redevenir autre chose qu'une variable d'ajustement du budget fédéral.