Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, jugement du 31 mars 2021, *asbl Ligue des Droits Humains (LDH) c. l'État Belge (EB) – Parties en intervention volontaire: Q.D. et l'asbl Liga voor Mensenrechten (LMR)*

Demande – Atteinte aux droits subjectifs – Compétence en référé
Personne morale – Action d'intérêt collectif – Recevabilité – Protection des droits fondamentaux – Interprétation inclusive – Conséquence
Décision judiciaire sur l'action d'intérêt collectif – Pas de prononcé par voie de disposition générale et réglementaire

1. Le juge en référé est compétent pour connaître de l'action en cessation relative aux atteintes portées à des droits subjectifs.
2. Une interprétation inclusive de l'action d'intérêt collectif doit être privilégiée. Il s'en déduit que la protection des droits humains revêt aussi et nécessairement une dimension collective de sorte que toute violation de ces droits contribue à porter atteinte à l'intérêt propre de LDH et LMR.
3. LDH et LMR sont des associations intermédiaires poursuivant la protection des droits fondamentaux par le biais d'une action d'intérêt collectif que le législateur leur a reconnue. Cet intérêt se situe à mi-chemin de l'intérêt individuel et de l'intérêt général, de sorte qu'on ne saurait limiter leur accès au prétoire s'agissant d'y faire prévaloir la protection de ces droits lorsque leur violation touche un ensemble considérable de destinataires souvent vulnérables et privés d'un accès effectif à la justice.

LDH requiert e.a. l'interdiction à l'EB de prendre toute mesure qui viserait à appliquer ou à exécuter l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 dans l'attente de l'entrée en vigueur d'une loi définissant les restrictions pouvant affecter les droits et libertés des citoyens et leurs droits subjectifs dans le cadre d'une pandémie, ou à tout le moins dans l'attente d'une décision au fond.

Le juge des référés constate que (1) les droits et libertés garantis par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme sont des droits subjectifs et que (2) la cessation des atteintes portées à ces droits subjectifs est la finalité de l'action du LDH. Il conclut qu'il est compétent pour en connaître.

En ce qui concerne la recevabilité de l'action de LDH, le juge des référés considère qu'une interprétation inclusive de l'action d'intérêt collectif doit être privilégiée et, qu'ainsi, l'intérêt de l'action collective ne se confond pas nécessairement avec l'intérêt individuel du justiciable. Il s'en déduit que la protection des droits de l'homme revêt aussi et nécessairement une dimension collective, de sorte que toute violation de ces droits contribue à porter atteinte à l'intérêt propre de LDH et LMR.

Le juge des référés considère encore que LDH et LMR sont des associations intermédiaires poursuivant la protection des droits fondamentaux par le biais d'une action d'intérêt collectif que le législateur leur a reconnue. Cet intérêt collectif se situe à mi-chemin de l'intérêt individuel et de l'intérêt général, de sorte qu'on ne saurait limiter leur accès au prétoire s'agissant d'y faire prévaloir la protection de ces droits lorsque leur violation touche un ensemble considérable de destinataires souvent vulnérables et privés d'un accès effectif à la justice.

Extraits pertinents de l'ordonnance

«(…)

IV. Quant à notre pouvoir de juridiction

(…)

30. Il convient de rappeler que le juge doit veiller au respect du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et doit aussi tenir compte de ce principe à divers stades de son raisonnement, à savoir:

• Lors de l'examen de la compétence dont dispose le tribunal pour connaître de la cause,
• Lors de l'examen de la nature de la demande formulée, au regard du prescrit de l'article 6 du Code judiciaire (voy. Bruxelles, 9e, 21 février 2014, J.T., 2015, p. 79; Bruxelles, 2e ch., 12 septembre 2014, J.T., 2015, p. 74),
• Lors de l'examen des mesures concrètes à prononcer envers l'autorité administrative.

(…)

32. En effet, l'article 144 de la Constitution confère au pouvoir judiciaire la compétence exclusive de connaître des demandes qui portent sur des droits subjectifs de nature civile - la loi pouvant, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions. Dès lors, les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire sont compétents tant pour prévenir que pour réparer une lésion illicite à ces droits.

Les tribunaux de l'ordre judiciaire connaissent des litiges qui portent sur des droits subjectifs (« Relèvent de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire l'ensemble des recours qui tendent à protéger un droit subjectif de l'administré à l'égard d'une personne de droit public », D. Renders, *Droit administratif général,* 2e éd., Bruylant, 2017, p. 540, n° 918).

Il faut, pour déterminer si les cours et tribunaux sont compétents prendre en considération l'objet véritable du litige et vérifier si celui-ci tend à obtenir le respect d'un droit subjectif.

33. Statuant dans l'urgence et au provisoire, le juge des référés peut donner injonction à l'autorité administrative lorsque celle-ci semble manifestement porter fautivement atteinte à un droit subjectif et imposer ou interdire certains actes lorsqu'il conclut raisonnablement que l'administration n'a pas agi dans le cadre des limites dans lesquelles elle doit intervenir.

A cet égard, il n'y a pas lieu de distinguer selon que les mesures critiquées sont le fait d'une compétence discrétionnaire ou d'une compétence liée, l'autorité administrative étant tenue de se conformer aux lois *sensu lato* et de respecter les droits subjectifs qu'elles confèrent, même dans l'exercice d'une compétence discrétionnaire.

En effet, lorsqu'elle dispose d'une compétence discrétionnaire, l'autorité administrative est tenue de se conformer aux lois *sensu lato* et de respecter les droits subjectifs qu'elles confèrent.(…)
Dès lors, le juge des référés peut, sans attenter à la séparation des pouvoirs et dans la sphère limitée de l'urgence et du provisoire, faire à l'administration toute injonction jugée nécessaire lorsque celle-ci semble porter fautivement atteinte à un droit subjectif.

Tel est le cas lorsqu'une autorité administrative est légalement tenue de respecter une obligation déterminée et, que ne s'exécutant pas, elle lèse l'intérêt légitime d'un administré.

A la condition de ne pas porter préjudice au fond, le juge des référés peut imposer ou interdire certains actes lorsqu'il conclut raisonnablement que l'administration n'a pas agi dans le cadre des limites dans lesquelles elle doit intervenir(...) et, dès lors, lorsqu'il constate qu'un droit subjectif est menacé par une décision administrative ou l'acte d'une autorité administrative.

34. En l'espèce, les parties demanderesses inscrivent leur action, en tant que personnes morales, dans leur objectif de protection des droits de l'homme et les libertés fondamentales reconnus par la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique et ce, en vertu de leur objet statutaire défini à l'article 3 de leurs statuts respectifs (...), à savoir:

« L'association a pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité.

Elle défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés notamment par la Constitution belge et la déclaration Universelle des Droits de l'homme du 10 décembre 1948, complétées par les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950, la Charte sociale européenne de Turin de 1961 révisée en 1996, ainsi que la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne de 2000, ainsi que tous les traités, pactes, conventions et protocoles annexes y afférents présents et à venir.

Elle soutient toute initiative tendant à la formation et à la promotion des droits et libertés. L'association poursuit ses objectifs en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel. »

35. Parmi les droits fondamentaux et libertés fondamentales invoqués par les parties demanderesses et la partie intervenante volontaire figurent:

– *Les droits et libertés constitutionnels suivant:*

- ✓ la liberté des cultes et liberté d'expression (article 19) ;
- ✓ la liberté de l'enseignement (article 24) ;
- ✓ la liberté de la presse (article 25) ;
- ✓ le droit à la vie privée et familiale (article 22) ;
- ✓ le droit pour chaque enfant au respect de son intégrité morale, physique, psychique et sexuelle (article 22 bis) ;
- ✓ le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 23) ;
- ✓ le droit de se rassembler (article 26) ;
- ✓ le droit d'adresser des pétitions aux autorités publiques (article 28) ;
- ✓ le droit à la transparence administrative (article 32) ;
- ✓ l'interdiction de violer le domicile ou le secret des lettres (article 29) ;
- ✓ l'interdiction de distraire le justiciable du juge que la loi lui assigne (article 13) ;
- ✓ les Belges sont égaux devant la loi (article 10).

– les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « CEDH ») et ses protocoles additionnels suivant:

- ✓ Le droit à la liberté et à la sûreté (article 5);
- ✓ Le droit à un procès équitable (article 6);
- ✓ Pas de peine sans loi (article 7);
- ✓ Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8);
- ✓ La liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9);
- ✓ La liberté d'expression (article 10);
- ✓ La liberté de réunion et d'association (article 11);
- ✓ L'interdiction de discrimination (article 14);
- ✓ L'interdiction de l'abus de droit (article 15);
- ✓ La limitation de l'usage des restrictions aux droits (article 18);
- ✓ La protection de la propriété (article 1er du premier protocole additionnel à la CEDH);
- ✓ Le droit à l'instruction (article 2 du premier protocole additionnel à la CEDH);
- ✓ La liberté de circulation (article 2 du protocole n°4 à la CEDH).

Le caractère subjectif des droits énoncés ci-dessus ne peut en rien être dénié et la présente action n'a pas pour objet de voir annuler des décisions administratives prises par l'Etat belge mais de postuler la cessation des atteintes portées à ces droits subjectifs ainsi qu'aux droits moraux des demanderesses de manière fautive par l'EB, en vertu de l'article 1382 du Code civil. Telle est la finalité de la présente action en référé et les autres moyens invoqués par l'État belge touchent à la recevabilité et à l'apparence de droit ainsi qu'à la nature des mesures provisoires éventuelles.

Enfin, la circonstance que la LDH ait échoué dans le cadre des actions menées devant la section administration du Conseil d'Etat n'énerve en rien ce constat.

36. Le tribunal de céans est donc compétent pour en connaître.

(…)

VII. Quant à la recevabilité de l'action

(…)

43. Ce faisant, l'État belge élude le débat relatif à l'article 17, al.2 du Code judiciaire qui constitue le fondement essentiel de la recevabilité de la présente action qu'il convient d'examiner en l'espèce.

44. Pour rappel, l'art. 17, al.2 du Code judiciaire, inséré par loi du 21 décembre 2018, dispose:

« (...) L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes:
1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général;
2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective;
3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet;
4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».

45. Cette modification législative a été précédée par de nombreux arrêts de la Cour constitutionnelle dont celui du 6 juillet 2017(...) qui dessine, en quelque sorte, les contours de l'action d'intérêt collectif et précise, à cet égard, que:

« B.8. L'article 495, alinéa 2, du Code judiciaire prévoit notamment que l'OBFG prend les initiatives et les mesures utiles pour la défense des intérêts du justiciable. L'OBFG soutient devant les juges a quo qu'il exerce une action correspondant à la nature particulière de la mission qui lui est conférée par la disposition en cause, dont l'objet est dès lors distinct de l'intérêt général et qui concerne l'intérêt collectif des justiciables dont, aux termes de cette même disposition, il doit notamment assurer la défense. Dans ces conditions, l'OBFG est susceptible d'avoir un intérêt direct à agir en vue de défendre l'intérêt collectif des justiciables en tant que sujets de décisions judiciaires touchant les libertés fondamentales. Cet intérêt ne se confond pas nécessairement avec l'intérêt individuel du justiciable qu'un avocat est amené à défendre, ce qu'il appartient au juge de vérifier.
(...)

B.10.1. L'article 495 du Code judiciaire est toutefois susceptible, dans les conditions mentionnées en 8.8, d'être interprété comme permettant à l'OBFG d'introduire une action visant à défendre les intérêts collectifs des justiciables en tant que sujets de décisions judiciaires touchant les libertés fondamentales telles qu'elles sont reconnues par la Constitution et par les traités internationaux liant la Belgique. »

46. Les commentaires de l'art.17, al.2 du Code judiciaire précisent que: « *L'action qui est ouverte aux personnes morales doit viser à la protection des droits fondamentaux reconnus par la Constitution ou par les traités internationaux auxquels la Belgique est partie(...). L'idée est de limiter principalement les actions d'intérêts collectifs aux affaires dans lesquelles ces droits fondamentaux sont en jeu, ce qui aura pour effet d'éviter une multiplication trop importante des litiges qui serait à craindre si l'action d'intérêt collectif était ouverte à n'importe quel but statutaire ».(...)*

Il ressort de ce commentaire que le législateur a voulu accorder ce droit d'action d'intérêt collectif aux seules personnes morales poursuivant la protection des droits fondamentaux, ce qui est le cas en l'espèce.

Un interprétation inclusive de l'action d'intérêt collectif doit être privilégiée dès lors que la nature des droits protégés, en l'espèce les droits fondamentaux, revêt un spectre plus large, plus global et qu'en tenant compte de cet aspect, l'intérêt de l'action collective d'une personne morale «*ne se confond pas nécessairement(...) avec l'intérêt individuel du justiciable*», comme l'a souligné la Cour constitutionnelle dans son arrêt précité du 6 juillet 2017.

Il s'en déduit que la protection des droits de l'homme revêt aussi et nécessairement une dimension collective de sorte que toute violation de ces droits contribue à porter atteinte à l'intérêt propre des parties demanderesses dont l'objet social est de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité et porte donc sur la protection, la promotion et la conservation des libertés et droits fondamentaux.

A cet égard, Céline ROMAINVILLE et Floriane DE STEXHE précisent, dans leur article cité en référence, que la Cour constitutionnelle « *considère très souvent comme étant évidente la recevabilité de l'intérêt à agir d'associations dont l'objet social est défini par référence à la*

protection des droits et libertés de manière générale, par exemple la Ligue des droits humains (auparavant Ligue des droits de l'Homme) »[...].

47. Enfin, et de manière incidente, l'État belge conteste la recevabilité de l'action au regard de l'article 6 du Code judiciaire quant à l'étendue de la décision à intervenir en ce qu'elle porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs en raison de sa portée élargie aux citoyens non parties au litige.

Cette problématique relève du caractère relatif et collectif de l'action d'intérêt collectif, conditions d'application de l'article 17, al.2 du Code judiciaire (3° et 4°).

A cet égard, il convient, en l'espèce, de se départir d'une conception rigoriste[...] du principe de la relativité des décisions judiciaires et de constater que le droit d'action d'intérêt collectif invite nécessairement à apprécier ce principe avec davantage de souplesse au risque de vider la substance même de ce droit d'action.

En effet, il paraît inévitable, vu l'ampleur des droits fondamentaux auxquels il est porté atteinte dans la présente cause, que « *lorsqu'une association de défense des droits de l'homme agit en justice conformément à ce que lui permet l'article 17, al. 2 nouveau du Code judicaire, la décision à intervenir puisse déployer ses effets au-delà du cercle étroit des parties litigeantes sensu stricto(...) »*[...].

Les parties demanderesses sont des associations intermédiaires poursuivant la protection des droits fondamentaux par le biais d'une action d'intérêt collectif que le législateur leur a reconnue. Cet intérêt se situe à mi-chemin de l'intérêt individuel et de l'intérêt général de sorte qu'on ne saurait limiter leur accès au prétoire s'agissant d'y faire prévaloir la protection de ces droits lorsque leur violation touche un ensemble considérable de destinataires souvent vulnérables et privés d'un accès effectif à la justice.

En définitive, la relativité de l'action d'intérêt collectif visée à l'article 17, al.2 du Code judiciaire est nécessairement élargie de sorte qu'il ne contrevient pas à l'article 6 du Code judiciaire.

48. Pour conclure, l'action telle qu'elle est diligentée devant le tribunal s'inscrit dans le cadre de l'objet social des parties demanderesses visant la cessation de la violation des libertés et droits fondamentaux de sorte qu'elle est recevable pour les motifs qui précèdent.

(...)»

Note bibliographique:

LEFRANC, P., "Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht" in F. DAOÛT & M.-F RIGAUX, *Le droit face aux pauvres/Recht tegenover armen*, Anthemis, 2020, 47-69.