

KONINKLIJK VERBOND VAN DE VREDE- EN POLITIERECHTERS, v.z.w.  
UNION ROYALE DES JUGES DE PAIX ET DE POLICE, A.S.B.L.



**Une commune justice ascendante.**  
**Contributions des juges de paix et de police à une culture de droit partagée**  
Par Geoffrey GRANDJEAN

Congrès annuel de l'Union royale des juges de paix et de police  
Turnhout, 23 juin 2024



1. Dans le cadre de mon métier d'enseignement, je suis interpellé par la contestation, sans cesse plus accrue, des résultats, et au final, des décisions des jurys de délibérations. Ce phénomène de contestation est également présent dans l'enseignement secondaire. Ainsi, en octobre 2021, on apprenait par la presse que le nombre définitif des recours introduits après les décisions des conseils de classe n'a jamais été aussi important. 2302 recours ont ainsi été introduits au terme de l'année scolaire 2020-2021. Ce chiffre s'élevait à 1084, pour l'année 2009-2010. En dix ans, une augmentation de 112% est donc constatée<sup>1</sup>, pour une population quasi-constante. Que s'est-il passé pour que, en l'espace de quinze années, nous soyons passés d'une société d'étudiants qui ne contestaient pas les comportements – parfois scandaleux – et leurs notations par certains professeurs à une société où nous devons absolument tout justifier au regard des droits de l'étudiant, y compris lorsque celui-ci n'a pas rempli ses obligations académiques élémentaires ? Et je n'envisage même pas du nombre de nouvelles affaires introduites auprès des Juges de paix et des Juges de police, respectivement, pour 2021, 402.968 et 191.881 nouvelles affaires, même si ce nombre est à la baisse en ce qui concerne les affaires soumises aux Juges de paix et à la hausse en ce qui concerne les affaires soumises aux Juges de police<sup>2</sup>.

2. La société des recours que nous construisons au quotidien peut être expliquée par la culture du droit que nous fabriquons et qui consiste à penser le vivre-ensemble à travers l'unique prisme des droits individuels. Je vous propose, à travers cette communication, de tenter de répondre aux questions suivantes :

---

<sup>1</sup> MONIQUE Baus, « Le nombre de recours a explosé dans le secondaire », *La Libre Belgique*, mercredi 27 octobre 2021, p. 8.

<sup>2</sup> SERVICE PUBLIC FÉDÉRAL, « Statistique des cours et tribunaux », disponible à l'adresse suivante : [https://www.justice.belgium.be/fr/statistiques/statistiques\\_des\\_cours\\_et\\_tribunaux](https://www.justice.belgium.be/fr/statistiques/statistiques_des_cours_et_tribunaux) (consultée le 5 juin 2024).

Comment se fait-il que les juges soient désormais des acteurs de premier plan d'un système politique ? Que signifie ce recours accru aux juges en termes de citoyenneté et de vivre-ensemble ?

3. En filigrane des réponses que je vais apporter, il y a l'idée que la culture du droit de type procédural que nous créons quotidiennement ne garantit pas le vivre-ensemble.

### Non, il n'y a pas de « gouvernement des juges », mais les juges exercent un pouvoir politique

4. Je voudrais insister sur l'importance des rôles des juges dans un système politique et non dénoncer toute forme de « gouvernement des juges » pour reprendre une formule déjà ancienne. En 1911, le juriste Louis Boudin dénonce ainsi le pouvoir législatif que les juges des cours américaines ont progressivement accaparé<sup>3</sup>. En 1921, Edouard Lambert reprend la formule en se focalisant sur l'extension progressive du pouvoir de la Cour suprême et, plus précisément, sur « les progrès de la pénétration de l'autorité judiciaire dans le domaine législatif »<sup>4</sup>. Depuis lors, dans le langage courant, il n'est pas rare d'entendre des personnes dénoncer le « gouvernement des juges »<sup>5</sup>. Peu convaincu par les théories du complot, je ne donne pas beaucoup de crédit à cette dénonciation.

5. Par contre, je constate que notre mode de représentation passe désormais par une participation citoyenne sans cesse

---

<sup>3</sup> BOUDIN Louis B., « Government by Judiciary », *Political Science Quarterly*, 1911, vol. 26, n° 2, pp. 238-270. Cet article fait directement écho à l'ouvrage de Woodrow Wilson sur le gouvernement du Congrès américain, paru en 1885, dans lequel l'auteur soutient que le Congrès exerce un pouvoir central et prédominant dans le système américain. WILSON Woodrow, *Congressional Government : A Study in American Politics*, Boston, The Riverside Press Cambridge, 1885, 344 p.

<sup>4</sup> LAMBERT Édouard, *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux États-Unis. L'expérience américaine du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois*, Paris, Marcel Giard & C<sup>ie</sup>, 1921, 276 p.

<sup>5</sup> Je ne fais pas référence ici à l'usage descriptif de l'idée de gouvernement des juges, analysé notamment par Michel Troper. Voy. TROPER Michel, *Le gouvernement des juges, mode d'emploi*, Québec, Presses de l'Université de Laval, coll. « Verbatim », 2006, 56 p.

accrue, qui trouve une traduction en termes de recours introduit devant les juridictions. Il est donc primordial de cerner le pouvoir politique des juges. Exercer un pouvoir politique, c'est exercer une contrainte légitime à portée collective<sup>6</sup>. Trois dimensions caractérisent donc l'exercice d'un pouvoir politique, faisant des juges de véritables décideurs politiques, au niveau des cours suprêmes<sup>7</sup>.

6. Premièrement, les acteurs qui exercent un pouvoir politique sont les seuls à pouvoir faire usage de la contrainte, au sens large, en recourant si nécessaire à la sanction. Autrement dit, ils sont les seuls à pouvoir imposer leurs volontés à tous les citoyens. Deuxièmement, les acteurs qui exercent le pouvoir politique sont les seuls à posséder la légitimité qui entraîne une adhésion volontaire des citoyens et qui favorise consécutivement leur obéissance. Le politologue français Philippe Braud a particulièrement bien défini la légitimité comme « l'acceptabilité sociale fondée sur des croyances partagées »<sup>8</sup>. Troisièmement, les acteurs qui exercent le pouvoir politique sont les seuls à pouvoir prendre des décisions ayant une portée collective. Cette dimension distingue véritablement l'exercice du pouvoir politique de toute autre forme de pouvoir. En effet, l'exercice d'un pouvoir politique implique la volonté de construire un monde commun, articulée autour d'un intérêt collectif. La portée collective des décisions des juges est soutenue par deux arguments. D'une part, la configuration pyramidale des systèmes juridictionnels, notamment belges, entraîne une certaine uniformisation de la jurisprudence. Il n'y a ainsi, au sommet de notre ordre juridictionnel qu'une seule Cour de cassation alors qu'il existe à la

---

<sup>6</sup> Sur cette thèse, voy. GRANDJEAN Geoffrey, *Pouvoir politique et audace des juges. Approche européenne et comparée*, Bruxelles, Larcier, coll. « Pratique du droit européen », 2018, 343 p.

<sup>7</sup> Voy. également GRANDJEAN Geoffrey et WILDEMEERSCH Jonathan (dir.), *Les juges : décideurs politiques ? Essais sur le pouvoir politique des juges dans l'exercice de leur fonction*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 371 p.

<sup>8</sup> BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, coll. « Manuel », 2008, p. 788.

base de cet ordre 163 Justices de paix. D'autre part, l'influence mutuelle des juges les pousse à tirer les enseignements découlant d'un litige particulier et à les appliquer à d'autres litiges. À cet égard, l'avocat Jacques des CRESSONNIÈRES affirmait déjà, en 1904 qu'« un jugement ou un arrêt sont, par essence, des œuvres scientifiques dont l'intérêt dépasse considérablement les proportions des prétentions en conflit »<sup>9</sup>. Un exemple éloquent de la portée collective des décisions des juges des cours suprêmes renvoie au régime élaboré par les juges en matière de responsabilité civile des pouvoirs publics en Belgique, développé à partir de 1920 par les juges de la Cour de cassation dans le cadre de la célèbre affaire *La Flandria* – du nom du producteur de fruits et légumes qui avait vu un arbre de la ville de Bruges tomber sur ses serres – et qui n'a cessé depuis lors d'irradier l'ensemble de notre système juridique et politique<sup>10</sup>. Ainsi, il est possible d'obtenir des dommages et intérêts de la part de l'État en raison d'une faute commise par un de ses organes.

7. Ma vision de la principale fonction politique des juges dans une société consiste en la fonction agonistique. L'agonisme, c'est le conflit organisé. Les juges sont les gardiens de l'agonisme dans la mesure où ils garantissent que les individus ou les différents groupes au sein de la société puissent exprimer leurs points de vue et contester une décision. Ils sont donc les gardiens de la contestation, toujours possible par une minorité, d'une décision d'une majorité.

---

<sup>9</sup> des CRESSONNIÈRES Jacques, « La Belgique et le Droit », in *Entretiens sur La Belgique Contemporaine*, Bruxelles, Larcier, 1904, p. 147.

<sup>10</sup> WILDEMEERSCH Jonathan, « La responsabilité des pouvoirs publics : valse à trois temps sur un air de 1382 », in Kohl Benoît, *Droit de la responsabilité*, Wavre, Anthémis, coll. « Commission Université Palais », 2009, pp. 231-280.

## Les juges encadrent les citoyens de trois manières

8. La première fonction politique des juges consiste à participer à l'« allocation autoritaire des valeurs » pour une société, pour reprendre les termes du politologue canadien, David Easton<sup>11</sup>. Autrement dit, les juges participent directement à la **production des normes** à travers des actions et des décisions contraignantes pour l'ensemble des membres d'une société. Ils en définissent le contenu et sont étroitement associés à la mise en œuvre des politiques publiques. C'est surtout par leur travail d'interprétation des normes juridiques que les juges sont amenés à produire du droit : en validant des interprétations consacrées, en complétant des interprétations lacunaires, en infléchissant des interprétations établies ou en créant de nouvelles interprétations. Un jugement ne peut être assimilé à une norme juridique, entendue comme un acte juridique général et abstrait. Un jugement est individuel et concret, sauf lorsqu'il est rendu sur la base d'un recours en annulation. Dans ce dernier cas, les juges agissent en effet comme des censeurs, au sens général du langage, c'est-à-dire en censurant une norme juridique (ou une partie de celle-ci), comme l'a montré Hans Kelsen à propos du juge constitutionnel agissant comme un législateur négatif<sup>12</sup>. Autrement dit, les juges détricotent l'œuvre du législateur.

9. Un domaine se prête particulièrement bien à la fonction de production de normes juridiques par les juges de paix. Il s'agit de la **protection judiciaire**. Parmi les multiples exemples qui pourraient être mobilisés<sup>13</sup>, songeons notamment à la définition de la prodigalité par les juges de paix. Si celle-ci est définie classiquement, sur la base de l'article 488/2 de l'ancien Code civil,

---

<sup>11</sup> EASTON David, *A framework for political analysis*, Hemel Hempstead, Prentice-Hall, 1965, p. 50.

<sup>12</sup> Kelsen Hans, « La garantie juridictionnelle de la Constitution (la Justice constitutionnelle) », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1928, tome 45, pp. 197-257.

<sup>13</sup> Voy. Notamment DANDOUY Nathalie, « L'administration relative à la personne : quel rôle pour le juge de paix ? », *Journal des juges de paix*, 2022, n° 5-6, pp. 252-255.

comme l'état d'une personne qui « par dérèglement d'esprit ou de mœurs dissipe son bien en folles dépenses », les juges de paix en ont étendu la définition pour protéger une personne face à une arnaque aux sentiments. Ainsi, le juge de paix de Forest a décidé, le 24 juin 2021, que l'arnaque dont fait l'objet une personne qui s'est laissée convaincre par des « déclarations d'amour cousues de fil blanc » et qui a versé une somme d'environ 70.000€ constitue une forme de prodigalité<sup>14</sup>. Toujours dans le cadre d'une arnaque aux sentiments, la définition de la prodigalité a été étendue par le juge de paix de Forest, le 9 novembre 2022, pour couvrir la situation d'une personne manifestant un déni de réalité ; cette personne étant convaincu de la bonne foi des arnaqueurs qui lui ont dérobé 75.000€<sup>15</sup>.

**10.** La fonction de production de normes juridiques accomplie par les juges n'est pas nouvelle. D'une manière ou d'une autre, les juges ont, depuis de très nombreuses décennies, participé à la production des normes<sup>16</sup>. Le rôle accru des juges dans notre société traduit surtout, selon moi, un double changement de paradigme dans nos systèmes représentatifs. Comme je l'ai déjà écrit, la mise en place progressive d'une culture de droit implique que les citoyens se tournent désormais vers les juges pour voir aboutir leurs demandes et non plus uniquement vers les institutions responsables de la traitement de certaines demandes.

Un exemple illustre ce transfert de responsabilité vers les juges de paix. En matière toujours de protection judiciaire, le juge de paix du second canton de Wavre a décidé, le 6 mai 2020, d'accueillir positivement la demande de placement d'un bracelet « anti-errance » pour une personne âgée qui encourait des risques lors

---

<sup>14</sup> JUSTICE DE PAIX DE FOREST, 24 juin 2021, *Journal des Juges de Paix*, 2023, n° 5-6, pp. 187-188.

<sup>15</sup> JUSTICE DE PAIX DE FOREST, 9 novembre 2022, *Journal des Juges de Paix*, 2023, n° 5-6, pp. 188-189.

<sup>16</sup> Voy. CAPPELLETTI Mauro, *Le pouvoir des juges. Articles choisis de droit judiciaire et constitutionnel comparé*, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 1990, 397 p.



de ses fugues de la maison de repos. Nathalie DANDOY, professeur à l'UCLouvain, tout en reconnaissant la profonde humanité dont a fait preuve le juge de paix dans cette affaire, s'interroge sur la responsabilité endossée par le juge de paix qui ne lui incombe pas. En effet, les règles légales relatives à l'incapacité ne visent pas organiser des mesures de contraintes. Si la question est évidemment délicate et controversée, car une atteinte est portée au droit à la vie privée et à l'autonomie de la personne protégée, Nathalie DANDOY se demande si la responsabilité de la décision ne revient pas prioritairement à la maison de repos, le mari n'y ayant pas trouvé le répondant face au souci qu'il se faisait pour la sécurité de son épouse<sup>17</sup>.

**11.** À côté de la création de normes juridiques, les juges peuvent être amenés à effectuer un **arbitrage entre plusieurs valeurs morales**. Dans le cadre de leur office, ils énoncent ainsi ce qui doit être dans une société et ce qui mérite d'être poursuivi. Ils indiquent ce qui est souhaitable et la manière dont les citoyens doivent se comporter. Déjà en 1995, Antoine GARAPON soulignait que les juges sont de plus en plus souvent appelés comme « arbitres des mœurs, voire de la moralité politique »<sup>18</sup>.

**12.** Un exemple permet à nouveau de cerner la portée de cette deuxième fonction politique. Il s'agit de la reconnaissance de la fraternité comme principe à valeur constitutionnelle par les juges constitutionnels français<sup>19</sup>.

**12.1.** Le 12 décembre 2018, les Conseillers de la Cour de cassation de la République française annulent partiellement la

---

<sup>17</sup> DANDOY Nathalie, « L'administration relative à la personne : quel rôle pour le juge de paix ? », *op. cit.*

<sup>18</sup> GARAPON Antoine, « La question du juge », *Pouvoirs*, 1995, n° 74, p. 16.

<sup>19</sup> Pour de plus amples détails sur cette affaire, voy. TUSSEAU Guillaume, « Le Conseil constitutionnel et le 'délit de solidarité'. De la consécration activiste d'une norme constitutionnelle sous-appliquée à la révélation d'une stratégie contrainte de communication juridictionnelle ? », *Revue critique de droit international privé*, 2019, vol. 1, n° 1, pp. 35-64.

condamnation de Cédric HERROU, reconnu coupable pour aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers de migrants, dans le courant du mois d'octobre 2016. Cédric HERROU s'est ainsi rendu très régulièrement à Vintimille pour prendre en charge des migrants et convoier d'Italie en France environ deux-cents personnes. Il les a également conduites à son domicile pour leur procurer un hébergement décent et a occupé un bâtiment de la Société nationale des chemins de fer français en raison du manque de place chez lui. Il a agi dans un but exclusivement humanitaire.

**12.2.** Avant de rendre leur jugement et à la demande des parties, les Conseillers de la Cour de cassation ont adressé une question prioritaire de constitutionnalité aux juges constitutionnels français. Cette question permettait de savoir si les articles de la législation réprimant l'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour irréguliers ne méconnaissaient pas le principe de fraternité. Détaillons le contenu de la décision.

**12.3.** Les juges constitutionnels répondent en deux temps. D'une part, ils constatent, à partir de la devise de la République et du préambule de la Constitution, que la fraternité est un principe à valeur constitutionnelle. Selon eux, « il découle du principe de fraternité la liberté d'aider autrui, dans un but humanitaire, sans considération de la régularité de son séjour sur le territoire national ». Les juges mentionnent toutefois une limite à cette reconnaissance car ce principe n'assure pas aux étrangers des droits de caractère général et absolu d'accès et de séjour sur le territoire national. D'autre part, les juges constitutionnels constatent que l'immunité pénale offerte à toute personne physique ou morale qui aurait apporté une aide, en vue de préserver la dignité ou l'intégrité physique des migrants, et ce sans contrepartie, est trop restrictive car elle concerne

uniquement le séjour irrégulier et non aussi l'aide à la circulation des migrants :

[...] en réprimant toute aide apportée à la circulation de l'étranger en situation irrégulière, y compris si elle constitue l'accessoire de l'aide au séjour de l'étranger et si elle est motivée par un but humanitaire, le législateur n'a pas assuré une conciliation équilibrée entre le principe de fraternité et l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public<sup>20</sup>.

**12.4.** Les juges concluent dès lors que la loi est contraire à la Constitution. Ayons bien conscience de la signification de cette décision car son sens est « de permettre l'aide humanitaire au séjour irrégulier et non l'aide à l'irrégularité du séjour »<sup>21</sup>.

**13.** En reconnaissant la fraternité comme un principe à valeur constitutionnelle, tout en refusant de consacrer une forme de « délit de solidarité », les juges français ont été à la base d'une modification législative permettant de ne plus pénaliser les citoyens qui, dans un but exclusivement humanitaire, aident des migrants à entrer et à circuler sur le territoire français. Dans cette affaire, il aura quand même fallu l'intervention de plusieurs juridictions ordinaires et constitutionnelle et du parlement pour réintroduire une dose d'humanité dans la société française...

**14.** Par la fonction d'arbitrage des valeurs morales, les juges sont en mesure, par leurs décisions, d'orienter les conduites des citoyens de manière à aller dans la direction qui mérite, selon eux, d'être poursuivie pour une société. Si les juges se montrent progressistes en consacrant le principe de fraternité au titre de

---

<sup>20</sup> CONSEIL CONSTITUTIONNEL FRANÇAIS, M. Cédric H. et autres, QPC 2018-717/718, 6 juillet 2018.

<sup>21</sup> ROUX Jérôme, « Le Conseil constitutionnel et le bon Samaritain. Noblesse et limites du principe constitutionnel de fraternité », *L'Actualité juridique. Droit administratif*, 2018, n° 31, pp. 1781-1785.

valeur constitutionnelle, ils peuvent également être conservateurs en imposant des valeurs homogènes à l'ensemble des citoyens, comme en témoigne la troisième fonction politique détaillée dans la prochaine section.

**15.** Dans le cadre de leur fonction, les juges se positionnent par rapport aux règles qui régissent un système politique. Plus précisément, ils peuvent participer à l'imposition des valeurs (produire donc de la contrainte) pour une société en prenant des décisions qui concernent directement le régime d'un système politique, c'est-à-dire les normes qui structurent le système politique. Les juges garantissent donc la continuité et la **pérennisation d'un système politique**<sup>22</sup>.

**16.** Pérenniser un système politique ne signifie pas qu'il n'y a pas d'évolution envisageable. Des adaptations sont possibles. Ainsi, en fonction des pressions qui sont exercées à son encontre, les acteurs politiques le font évoluer pour qu'il puisse persister à travers le temps. Les juges sont dès lors au service du système en accomplissant une série d'obligations envers l'État, sur la base des règles qui fondent leurs actions. Cette fonction de pérennisation du système politique peut, dans certaines circonstances, se révéler conservatrice dans la mesure où les juges peuvent souhaiter maintenir en l'état les normes qui la structurent.

**17.** Certains types de droits se prêtent particulièrement bien au rôle systémique des juges, singulièrement devant les justices de paix, à savoir le droit de propriété envisagé comme protection des droits fondamentaux.

---

<sup>22</sup> Sur la pérennité d'un système politique, voy. EASTON David, *A systems analysis of Political life*, New York, John Wiley & Sons, 1965, 507 p.

**18.** Permettez-moi une précision historique pour mieux comprendre la portée du droit de propriété en Belgique. Le droit de propriété est envisagé, au moment de la naissance de la Belgique comme une déclinaison de la liberté des Modernes. Dans cette perspective, la propriété privée est conçue comme permettant de limiter les pouvoirs des autorités publiques tout en permettant aux citoyens instruits et fortunés d'être en capacité de participer à l'exercice du pouvoir<sup>23</sup>. Tout notre système politique belge est d'ailleurs fondé sur cette idée, ce qui explique le droit de vote censitaire puis capacitaire durant le long XIX<sup>e</sup> siècle, pour légitimer le pouvoir législatif.

**19.** Certaines affaires illustrent particulièrement bien la tension entre intérêt privé et intérêt collectif.

**20.** La première affaire est traitée par le juge de paix de Molenbeek-Saint-Jean, le 22 septembre 2017<sup>24</sup>. La Commune de Molenbeek-Saint-Jean (ci-après La Commune) a loué une maison à une dame souffrant qu'un problème respiratoire important, en situation de handicap. Le 18 mars 2016, les forces de l'ordre investissent les lieux loués compte tenu de la présence de Salah Abdeslam, présumé terroriste bien connu. Le bien est dégradé lors de l'assaut. Le 21 avril 2016, la locataire se voit notifier un congé compte tenu de ces événements. Elle se tourne vers la Justice de paix et présente trois arguments principaux.

**20.1.** Premièrement, la locataire conteste la validité du congé-renon estimant que la motivation n'est pas fondée au motif notamment que la locataire a toujours rempli ses obligations. Dans la mesure où il s'agit d'une résiliation d'un contrat et non

---

<sup>23</sup> MAES Christophe, « The end justifies the means. The nature of Belgium's 1830 political liberalism », *Journal of constitutional history*, 2018, n° 35, pp. 129-145.

<sup>24</sup> JUSTICE DE PAIX DE MOLENBEEK-SAINT-JEAN, 22 septembre 2017, *Journal des Juges de Paix*, 2018, n° 3-4, pp. 176-184.

d'une résolution, le Juge de paix doit contrôler la motivation qui doit se fonder sur des faits réels et ne doit pas être déraisonnable. Selon lui, les faits sont réels, car Salah Abdeslam a bien été présent et les motifs sont raisonnables, cette présence n'étant pas sans lien avec les responsabilités de la locataire<sup>25</sup>.

**20.2.** Deuxièmement, la locataire estime qu'il y a un abus de droit de la part de La Commune. Sur ce point, le Juge de paix estime qu'« on ne peut suivre son argumentation selon lequel l'avantage tiré par L. C. à la suite du congé serait manifestement disproportionné et qu'il s'agirait d'un intérêt politique égoïste étranger à la mission du bailleur de droit public ». En outre, il ajoute que, « en effet, le fait de vouloir mettre fin à l'occupation d'un bien communal par une personne chez qui un présumé terroriste a été caché n'est pas un intérêt politique égoïste mais une mesure participant à la sécurité des occupants de l'immeuble et des habitants de la commune »<sup>26</sup>.

**20.3.** Troisièmement, la locataire estime que le congé viole l'article 23 de la Constitution qui offre le droit à un logement décent. Si cet article n'a pas d'effet direct, il sort par contre ses effets en tant qu'indication destinée aux autorités publiques dans les politiques qu'elles mènent et constitue un guide pour le magistrat lorsqu'il a une marge d'appréciation ou lorsqu'il doit mettre en balance les intérêts des parties au procès. Plus précisément, « dans le cadre de la mesure d'expulsion et de l'éventuel délai de grâce que le juge peut octroyer, on se trouve précisément dans un cas où la balance des intérêts entre les parties doit être appréhendée par le juge. Le droit à un logement décent prévu par l'article 23 de la Constitution est un des intérêts dans la balance »<sup>27</sup>. Dans cette affaire, la locataire a des problèmes de

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 182.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 183.

santé et souffre d'insuffisance respiratoire qui empêche ses déplacements en autonomie. Le Juge de paix estime consécutivement que l'attitude de la locataire ne la prive pas du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine qui est reconnu par la Constitution. Il estime que La Commune « a d'ailleurs tout intérêt à trouver une solution à l'hébergement de Mme M. dans la mesure où en cas d'expulsion sans nouveau logement, le CPAS de la commune devrait intervenir ». Il ajoute que « l'image que L. C. tente de protéger ne sortirait pas grandie de laisser sur la rue une dame dont les ennuis de santé sont manifestes sans l'avoir aidé à trouver un autre logement »<sup>28</sup>.

**21.** J'évoquais dans le cadre du premier argument de la locataire, le contrôle par le Juge de paix de la motivation qui doit se fonder sur des faits réels et ne doit pas être déraisonnable. Une deuxième affaire permet de mettre en confrontation l'intérêt privé et l'intérêt communal, toujours dans une perspective de pérennisation du système politique. Les faits sont similaires à la précédente dans la mesure où deux locataires ont introduit une demande de location d'un logement communal. Toutefois, les locataires ont hébergé un terroriste présumé. La Commune de Molenbeek-Saint-Jean décide donc finalement de ne pas attribuer un logement communal aux locataires qui s'en plaignent et qui se tournent vers le Juge de paix qui rend sa décision le 13 novembre 2019<sup>29</sup>. Dans cette affaire, je retiendrai surtout la mobilisation de l'intérêt communal et la définition du contenu de celui-ci par le Juge de paix. Ainsi, le Juge de paix précise que « La Commune peut refuser de passer le contrat lorsque la passation du contrat abouti à une situation manifestement déraisonnable. En l'espèce ; il est de notoriété publique que M. X. [un des demandeurs] a été privé de sa liberté dans le cadre de l'instruction concernant

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 183-184.

<sup>29</sup> JUSTICE DE PAIX DE MOLENBEEK-SAINT-JEAN, 13 novembre 2019, *Journal des Juges de Paix*, 2020, n° 7-8, pp. 429-434.

l'hébergement de M. Z. [terroriste présumé], dans un des logements propriétés de La Commune »<sup>30</sup>. Le Juge de paix estime La Commune est victime des faits et que contracter avec les demandeurs, même si l'affaire n'a pas encore fait l'objet d'un jugement pénal définitif, serait manifestement déraisonnable. Le Juge de paix propose alors une métaphore : « Dans le même ordre d'idée, on n'imagine mal demander à une victime d'une agression d'héberger la personne que l'on soupçonne de l'agression, même si les faits n'ont pas encore été jugés au pénal »<sup>31</sup>. Le Juge de paix peut alors mobiliser l'intérêt communal pour en déterminer une des dimensions de l'intérêt communal :

« Il résulte de ce qui précède que La Commune en refusant d' 'établir' le contrat de bail avec M. et Mme X. – Y. a utilisé une marge d'appréciation discrétionnaire qui résulte de sa mission de sauvegarde de l'intérêt communal sans que cette décision telle quelle a été prise et telle qu'elle est motivée ne puisse être critiquée par le juge »<sup>32</sup>.

**22.** Dans cette affaire, on se rend particulièrement bien compte de la manière dont le juge pérennise le système politique en protégeant le droit de propriété et en reconnaissant que le droit à un logement décent constitue un guide pour le magistrat lorsqu'il dispose d'une marge d'appréciation ou lorsqu'il doit mettre en balance des intérêts.

### **De quel droit les juges exercent-ils un pouvoir politique ?**

**23.** L'exercice du pouvoir politique par les juges trouve son fondement dans les actions entreprises par les citoyens et les représentants politiques, entre autres. Ce sont donc notamment

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 433.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 433.



les citoyens qui donnent du pouvoir aux juges. Ce fondement ne me semble toutefois pas suffisant pour examiner la légitimité des décisions des juges. Une question majeure peut dès lors être posée compte tenu du rôle accru des juges dans notre société : comment leurs décisions suscitent-elles l'obéissance des citoyens et des autres autorités politiques, soit sur la base d'une obligation, soit sur la base d'une adhésion volontaire ?

Pour répondre à cette question, il faut se pencher sur la légitimité que revêtent les décisions des juges qui suscitent l'obéissance des citoyens. Trois dimensions caractérisent l'acceptabilité sociale du pouvoir politique exercé par les juges.

**24.** La première dimension de la **légitimité** à prendre en compte est d'ordre **organique**. Portons notre attention sur la composition des juridictions. Le contenu des décisions juridictionnelles varie en fonction des juges qui siègent au sein des cours et tribunaux. Dans la mesure où cette composition évolue avec le temps, la légitimité des décisions des juges est loin d'être immuable. Elle peut se fortifier ou s'affaiblir en fonction de l'identité des membres qui composent les juridictions mais également des décisions prises par les représentants des pouvoirs législatifs et exécutifs. À titre d'exemple, selon une enquête de l'IWEPS, 65,7% des Wallons ont confiance en la justice, en 2023) (contre 72,5% en 2018 et 34,4% de 2003)<sup>33</sup>. Une étude menée par le Conseil supérieur de la Justice montre que le sentiment de confiance à l'égard de la justice est de 54% en Belgique, en 2024 (contre 41% en 2002, 66% et 2007, 60% en 2010 et 61% en 2014)<sup>34</sup>. La composition des juridictions a ainsi, de tout temps, constitué un enjeu fondamental, révélant de la sorte l'importance du critère organique pour examiner la légitimité des juges. En Belgique,

---

<sup>33</sup> INSTITUT WALLON DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA STATISTIQUE, *Le Baromètre social de la Wallonie 2023*, Namur, IWEPS, n° 11, 2024.

<sup>34</sup> CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA JUSTICE, *Baromètre de la Justice 2024. Le regard du citoyen*, 2024, pp. 50-51.

depuis l'adoption de l'accord Octopus (1998), un véritable processus d'objectivation des nominations des juges a été mis en place.

25. Les réformes juridictionnelles entreprises en Pologne ces dernières années illustrent toute l'importance de la composition des juridictions suprêmes. Cette jurisprudence hésitante en trois temps permet de constater que la légitimité organique se nourrit essentiellement, au niveau européen, de l'indépendance et de l'impartialité des juges dans le cadre de leur fonction. Une marge d'interprétation est surtout offerte aux différentes autorités nationales pour s'assurer du respect de celles-ci. Mais est-ce suffisant ? Les trois arrêts donnent l'impression que les débats sont limités aux actions et décisions qui affectent la composition des cours suprêmes en laissant aux autorités nationales une marge de manœuvre importante. Il me semble fondamental d'aller plus loin dans la réflexion.

26. La deuxième dimension de la **légitimité** est d'ordre **procédural**. Elle permet de porter notre attention sur les règles procédurales organisant les contentieux devant les cours suprêmes. En s'inspirant des travaux de Marc VERDUSSEN sur la justice constitutionnelle<sup>35</sup>, on peut affirmer que les juges arbitrent, pratiquent et suscitent le dialogue juridictionnel.

26.1. Tout d'abord, les juges suprêmes *arbitrent* le dialogue juridictionnel. Ainsi, le libre accès au prétoire permet aux citoyens de compter parmi les acteurs principaux d'un procès. Devant le prétoire, les citoyens peuvent s'exprimer librement. Cette liberté est fondamentale car l'acte de juger est le fruit d'une discussion argumentée entre les acteurs du procès. Comme les citoyens

---

<sup>35</sup> VERDUSSEN Marc, *Justice constitutionnelle*, Bruxelles, Larcier, coll. « Précis de la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain, 2012, pp. 392-406.

n'hésitent plus à se tourner vers les juges, les procédures juridictionnelles constituent dès lors un complément aux procédures parlementaires. Comme le souligne en effet Marc VERDUSSEN, les citoyens bénéficient d'une écoute de la part des juges que les parlementaires ne leur ont plus nécessairement accordée.

**26.2.** Ensuite, les juges *pratiquent* le dialogue juridictionnel. Ainsi, après avoir écouté les parties, les juges doivent délibérer et ainsi prendre directement part au dialogue juridictionnel. Cette délibération s'effectue en respectant une série d'exigences qui façonnent la crédibilité des décisions des juges.

**26.3.** Enfin, les juges *suscitent* le dialogue juridictionnel puisqu'ils n'ont pas le pouvoir du dernier mot dans l'interprétation de la Constitution et des Lois ; ce pouvoir n'appartenant à personne. J'insiste sur ce point car il permet de dénoncer la formule du « gouvernement des juges ». En effet, les juges sont encadrés par des règles qui garantissent une possible mise en question de leurs décisions. Les pouvoirs constituant, législatifs et exécutifs sont toujours en mesure de modifier l'ordre juridique, favorisant un dialogue permanent entre les trois pouvoirs d'un État, même si des exceptions existent dans certains États. À cet égard, l'ancien juge constitutionnel Paul MARTENS a déjà souligné que le règlement des conflits par les juges ne s'envisage plus dans une perspective hiérarchique et autoritaire :

Ceux qui croient encore, au XXI<sup>e</sup> siècle que le droit peut se concevoir « *more geometrico* » et que ses conflits doivent se régler dans une perspective hiérarchique et autoritaire se trompent de discipline, d'époque et de méthode : l'idée d'un dernier mot sur la chose juridique évoque la nostalgie d'un pouvoir absolu qui ne peut concevoir une cohérence juridique

sans une autorité qui serait le « patron du droit », conception héritée non seulement de la méthode géométrique mais aussi de l'obéissance militaire<sup>36</sup>.

**27.** Dans la mesure où les juges n'ont pas le pouvoir du dernier mot, leurs décisions s'inscrivent dans un mouvement de circularité, comme le souligne Marc VERDUSSEN. D'un côté, leurs décisions favorisent les discussions, notamment entre les représentants politiques et les citoyens, et d'un autre côté, la circulation des décisions entre les juges eux-mêmes.

Le recours accru des citoyens aux juges contribue à la mise en place progressive d'une culture du droit dans laquelle les citoyens se pensent de plus en plus uniquement comme sujets de droit<sup>37</sup>. La conséquence majeure de la mise en place de cette culture est le dépassement d'une lecture positiviste du droit. En 1995, Antoine GARAPON écrivait déjà que « le critère de la *justiciabilité* se substitue insidieusement à celui de la positivité de la loi. Le droit se définit moins par la contrainte légitime de la loi que par la possibilité de soumettre un comportement à l'examen par un tiers »<sup>38</sup>. Autrement dit, ce qui compte désormais dans nos systèmes politiques, ce n'est plus tant le respect du principe de légalité, c'est la possibilité de pouvoir introduire des recours.

**28.** Un exemple illustre particulièrement bien cette transformation sociale. Il découle directement de la réaction du bourgmestre socialiste de la Ville de Bruxelles, Philippe CLOSE, concernant de potentielles violences policières et racistes de la part des agents suite à une manifestation qui s'est déroulée à Bruxelles, le dimanche 24 janvier 2021. Le bourgmestre a en effet

---

<sup>36</sup> MARTENS Paul, « L'égalité et le droit privé », *Revue de droit de l'ULB*, 2002, n° 25, p. 327.

<sup>37</sup> Gaston Jèze définissait, déjà en 1904, le droit positif en faisant directement référence au sujets de droit. Voy. JÈZE Gaston, *Les principes généraux du droit administratif*, Paris, Berger-Levrault, 1904, p. 9.

<sup>38</sup> GARAPON Antoine, « La question du juge », *op. cit.*, p. 16.

déclaré que « nous sommes dans un État de droit et la garantie d'un État de droit, c'est la procédure », réduisant donc ce dernier au seul respect de la procédure. Ce type de discours est, autrement dit, un blanc-seing donné à la police, de nature à autoriser les violences policières (avec quelles limites ?), tant que la possibilité existe de pouvoir les contester *a posteriori*... Mais le mal sera fait...

**29.** Cette transformation sociale n'est toutefois pas sans rappeler celle développée par James B. THAYER qui précisait déjà en 1893, dans le contexte américain, que l'existence d'un contrôle de constitutionnalité incite les autorités législatives à moins se préoccuper de la constitutionnalité des normes qu'elles édictent, laissant aux juges constitutionnels le soin de s'en occuper<sup>39</sup>.

**30.** L'importance que revêt la légitimité procédurale entraîne dès lors un changement de paradigme majeur pour nos sociétés. Si les cours deviennent des arènes de la participation politique ou des « espaces de négociation »<sup>40</sup>, pour reprendre les termes de Jacques COMMAILLE, ne risque-t-on pas, à terme, d'assister à une lente dégradation de l'intérêt collectif au profit de l'affirmation d'une individualisation sans cesse croissante de la vie en société ? Se concentrer uniquement sur le respect des procédures ne garantit pas le vivre-ensemble !

**31.** Il semble que les représentants politiques ont pris conscience de la transformation de nos systèmes politiques. En effet, face aux requêtes sans cesse plus nombreuses des citoyens adressées notamment aux cours suprêmes, des réformes ont été

---

<sup>39</sup> Voy. THAYER James B., « The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law », *Harvard Law Review*, 1893, vol. 7, n° 3, pp. 129-156.

<sup>40</sup> COMMAILLE Jacques, « La négociation comme expression d'une nouvelle économie de la légalité », in VRANCKEN Didier, DUBOIS Christophe et SCHOENAERS Frédéric (éd.), *Penser la négociation : mélanges en hommage à Olgierd Kutly*, Bruxelles, De Boeck (coll. « Ouvertures sociologiques »), 2008, p. 46.

mises en place afin de réduire le contentieux de masse et de diminuer l'arriéré judiciaire.

**32.** Ce type de réponse n'est pas suffisant. En effet, pour contrecarrer les potentiels effets négatifs de l'individualisation sur le vivre-ensemble, il est primordial d'introduire dorénavant un sens collectif à nos actions individuelles. La citoyenneté se construit en effet dans la mise en perspective de ces dernières avec l'intérêt collectif.

**33.** Dès lors, il est fondamental d'envisager une dimension supplémentaire de la légitimité fondant l'exercice du pouvoir politique par les juges.

Tournons-nous vers cette troisième dimension de la **légitimité** des décisions des juges, de type **substantiel**. La spécificité du processus juridictionnel consiste à mobiliser des ressources sociales (c'est-à-dire des règles juridiques ayant un caractère général, abstrait et permanent) à partir de requêtes individuelles. Dans cette perspective, les juges peuvent exercer une parcelle du pouvoir politique précisément parce qu'ils ne travaillent pas à partir de catégories générales, mais bien à partir de demandes particulières. La place des juges dans l'exercice du pouvoir politique, voit ainsi, par l'organisation des voies de recours juridictionnelles, l'association réelle des citoyens à l'exercice de ce pouvoir.

**34.** Toutefois, le constat d'un dialogue juridictionnel n'est pas suffisant pour légitimer les décisions des juges. Il est primordial d'interroger le contenu de ces décisions auquel sont associés les citoyens et les représentants politiques.

En effet, le pouvoir politique ne peut qu'être exercé dans l'intérêt collectif. Tel est certainement la plus importante leçon à tirer des écrits du juriste et politologue français Georges Burdeau, lorsqu'il écrit, dans son *Traité de science politique* que « l'exercice de la fonction politique est la condition fondamentale de la survie de la société. Celle-ci ne se maintient qu'en réduisant les tensions qui la déchirent, en surmontant les antinomies qu'elle recèle, en contrariant les forces de dissociation que suscitent l'égoïsme et l'aveuglement de ses membres »<sup>41</sup>.

Toutefois, le développement d'une culture du droit qui se fonde uniquement sur des aspirations individualistes est-il vraiment susceptible de consolider le lien social qui nous unit ? Ne cautionnons-nous pas, de manière passive ou active, dans nos vies quotidiennes, l'hypertrophie des droits individuels ? Comment dès lors envisager le développement d'une culture du droit consolidant le lien social et donnant à nouveau ses lettres de noblesse à l'intérêt collectif ?

La voie individualisante dans laquelle nous emmène la culture du droit est sans issue. L'être humain ne peut vivre qu'en société. Il faut dès lors faire subir aux décisions des juges l'épreuve du collectif. Comment y arriver ? C'est ici que tout se complique...

**35.** Une première façon de donner un sens collectif à la culture du droit consiste à donner aux juges la compétence de mettre en échec les demandes des citoyens qui ne seraient mues que par un intérêt individuel. Cette voie est empruntée en Belgique au niveau du Conseil d'État. En effet, la loi du 20 janvier 2014 a modifié la compétence, la procédure et l'organisation du Conseil d'État. Elle a surtout prévu la possibilité pour les juges administratifs, dans le

---

<sup>41</sup> BURDEAU Georges, *Traité de science politique. Tome premier. Le pouvoir politique*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1966, p. 119.

cadre de leur compétence d'annulation et de suspension des actes administratifs, de mettre en balance les requêtes individuelles avec l'intérêt collectif. D'une part, l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État a été modifié par le législateur et prévoit désormais que les irrégularités des actes administratifs « ne donnent lieu à une annulation que si elles ont été susceptibles d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise, ont privé les intéressés d'une garantie ou ont pour effet d'affecter la compétence de l'auteur de l'acte ». D'autre part, l'article 17 de ces mêmes lois a été modifié pour permettre aux juges administratifs de désormais tenir « compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution ou des mesures provisoires pour tous les intérêts susceptibles d'être lésés, en ce compris l'intérêt public, et [de pouvoir] décider de ne pas accéder à la demande de suspension ou de mesures provisoires lorsque ses conséquences négatives pourraient l'emporter de manière manifestement disproportionnée sur ses avantages ». La philosophie de ces modifications législatives est claire : les juges administratifs sont désormais en mesure de pleinement exercer le rôle de gardiens de l'intérêt public. Si un recours individuel lèse l'intérêt public, alors les juges administratifs peuvent ne pas donner suite au recours d'un citoyen. La réponse offerte par le législateur au développement d'une culture du droit n'est donc pas procédurale puisqu'elle permet aux juges administratifs de façonner une jurisprudence autour de l'intérêt public en réponse à l'individualisation de la vie en société.

**36.** Il est toutefois possible d'aller encore plus loin dans ce raffermissement de l'intérêt collectif. Une deuxième façon de donner un sens collectif à la culture du droit est donc envisageable, comme en témoigne ce qu'on appelle désormais la



justice climatique<sup>42</sup>. Détaillons cinq arrêts et identifions les possibilités de raffermir l'intérêt collectif.

**36.1.** La première décision découle d'une requête introduite par une organisation non gouvernementale de citoyens, dénommée *Urgenda* (qui est la contraction d'*urgentie* et d'*agenda*). Cette organisation élabore des propositions de mesures de lutte contre les changements climatiques. Elle a engagé, avec 886 citoyens néerlandais, une action en justice visant à mettre en jeu la responsabilité de l'État néerlandais en raison de l'ambition trop faible de sa politique climatique. Plusieurs enseignements<sup>43</sup> peuvent être tirés de la décision rendue par la Cour du District de La Haye<sup>44</sup>.

Tout d'abord, d'une manière générale, les juges admettent qu'un citoyen ou une personne morale peut demander des comptes devant le juge national pour contester une politique climatique étatique. Dans l'affaire qui nous concerne, *Urgenda* a pu démontrer un intérêt à agir suffisant pour accéder au prétoire. D'une part, elle a pu démontrer qu'elle poursuit un intérêt collectif qui dépasse les frontières nationales. D'autre part, cet intérêt collectif présente une dimension multitemporelle puisqu'elle défend l'intérêt des générations futures. Par contre, l'intérêt à agir des 886 citoyens n'a pas été admis dans la mesure où il doit être 1) né et actuel, 2) direct et personnel et 3) certain et non hypothétique. Notons que la Cour d'appel n'a pas souhaité, quant à elle, aller aussi loin dans la reconnaissance de l'intérêt des générations futures.

---

<sup>42</sup> Sur la justice climatique, même si l'ouvrage commence paradoxalement à dater compte tenu des récents arrêts sur le sujet, voy. ROCHFELD Judith, *Justice pour le climat ! Les nouvelles formes de mobilisation citoyenne*, Paris, Odile Jacob, 2019, 200 p.

<sup>43</sup> Nous nous inspirons de l'article d'Anne-Sophie Tabau et Christel Cournil pour cette section. Voy. TABAU Anne-Sophie et CURNIL Christel, « Nouvelles perspectives pour la justice climatique », *Revue juridique de l'environnement*, 2015, vol. 40, n° 4, pp. 672-693.

<sup>44</sup> RECHTBANK DEN HAAG, Zaaknummer C/09/456689 / HA ZA 13-1396, 24 juin 2015.

Ensuite, les juges considèrent qu'il existe un lien de causalité suffisant entre les émissions de gaz à effet de serre des Pays-Bas, les changements climatiques globaux et leurs effets, actuels comme futurs, sur le climat néerlandais. Autrement dit, les juges rendent les Pays-Bas en partie responsables des changements climatiques globaux, en mettant en évidence leurs émissions de gaz à effet de serre. Les gaz à effet de serre ne sont pas uniquement produits par l'État, ils proviennent également des comportements des citoyens. Or, l'État dispose de moyens pour infléchir ces émissions privées, ce qu'il n'a pas fait suffisamment.

Enfin, les juges ont objectivé la responsabilité de l'État néerlandais en matière climatique. Pour ce faire, ils identifient le fait entraînant le dommage qui est imputable à l'État. Les juges mettent ainsi en avant une obligation de diligence qui pèse sur l'État en matière climatique, en mobilisant le principe de précaution. Plus précisément, les juges estiment que les décisions prises par l'État en matière de réduction d'émission de gaz à effet de serre ne relèvent pas de choix politiques. Ils définissent dès lors un standard de diligence en matière de réduction des gaz à effet de serre, défini sous l'angle de son intensité et de sa temporalité. Ainsi, un État qui ne poursuit pas au minimum une trajectoire de réduction de 25 % des émissions de gaz à effet de serre en 2020 par rapport à 1990 ne respecte pas le devoir de diligence en matière climatique.

Les juges constatent consécutivement que l'État néerlandais ne se conforme pas à ce standard de diligence, ce qui constitue une négligence dont l'État est responsable. Pour la première fois, les juges formulent ainsi une obligation pour un État de se conformer aux objectifs mondiaux de réduction des gaz à effet de serre. En désaccord avec la décision des juges, le Gouvernement

néerlandais a fait plusieurs fois appel de cette décision. Au final, la Cour suprême des Pays-Bas rejette, en décembre 2019, le recours. Les juges de la Cour suprême accentuent la décision rendue par la Cour du District de La Haye, puisqu'ils insistent en particulier sur la violation du droit à la vie et du droit au respect de la vie privée et familiale (articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme), outre la violation du standard de diligence en matière de réduction des gaz à effet de serre précédemment évoqué. Les juges néerlandais ont donc reconnu l'intérêt collectif défendu par une organisation non gouvernementale.

**36.2.** Cependant, d'autres juges peuvent dénier aux citoyens un intérêt à agir dans l'intérêt collectif sur la base d'une absence d'affectation individuelle. Un nouvel exemple le prouve : il s'agit de l'ordonnance du Tribunal de la Cour de justice de l'Union européenne rendue le 8 mai 2019<sup>45</sup>. Dans cette affaire, des citoyens demandent l'annulation de plusieurs décisions prises par les institutions européennes car ils estiment que le niveau d'ambition de l'Union européenne en ce qui concerne la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'est pas suffisamment élevé et viole des règles de droit contraignantes de rang supérieur. L'enjeu de cette affaire réside dans la recevabilité des demandes d'annulation des citoyens. Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne estiment que les citoyens ne justifient pas d'un intérêt à agir dans la mesure où un défaut d'affectation individuelle des mesures contestées doit être constatée. Les citoyens, quant à eux, demandent un assouplissement de la notion d'affectation individuelle. Le Tribunal ne donne finalement pas raison à ces derniers dans la mesure où ceux-ci n'ont pas établi que les décisions attaquées

---

<sup>45</sup> TRIBUNAL DE LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPEENNE, Armanda Carvalho et autres c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne, affaire n° T-330/18, 8 mai 2019.

« portaient atteinte à leurs droits fondamentaux et étaient de nature à les individualiser ». Les juges de Luxembourg ont certes reconnu que tout individu est susceptible d'être affecté d'une manière ou d'une autre par le changement climatique. Cependant, ils soulignent que « le fait que les effets du changement climatique puissent, à l'égard d'une personne, être différents de ce qu'ils sont à l'égard d'une autre n'implique pas que, pour cette raison, il existe une qualité à agir à l'encontre d'une mesure d'application générale ». Ici, on voit bien que l'intérêt collectif ne peut être recherché par le critère de l'affectation individuelle. En exigeant des citoyens qu'ils s'inscrivent dans une logique d'affectation individuelle, le droit européen ne permet pas de donner un sens collectif à la culture du droit. Au contraire, cette décision favorise selon moi l'individualisation du vivre-ensemble.

**36.3.** Si cette dernière décision peut sembler peu encourageante en termes de justice climatique, de nouvelles perspectives ont été ouvertes par le Conseil d'État français et la Cour constitutionnelle fédérale allemande. Concernant, la première juridiction, une décision en deux temps<sup>46</sup> a permis de mettre l'État français en cause parce qu'il n'a pas pris des mesures pour infléchir le courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur son territoire. Dans cette affaire, la commune de Grande-Synthe demande aux juges administratifs d'annuler pour excès de pouvoir les décisions implicites de rejet du Président de la République, du Premier ministre et d'un ministre du Gouvernement. Potentiellement impactée par le réchauffement climatique, la commune de Grande-Synthe a demandé aux autorités françaises de prendre toute mesure utile permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre produites sur le territoire national de

---

<sup>46</sup> CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, affaire n° 427301, 19 novembre 2020 et CONSEIL D'ÉTAT FRANÇAIS, affaire n° 427301, 1 juillet 2021.

manière à respecter les obligations consenties par la France. La commune demande aussi de prendre toutes dispositions d'initiatives législatives ou réglementaires pour rendre obligatoire la priorité climatique et pour interdire toute mesure susceptible d'augmenter les émissions de gaz à effet de serre. Les autorités sont restées silencieuses face à cette demande. La commune de Grande-Synthe en conclut qu'elles ont rejeté implicitement cette demande. Elle souhaite consécutivement que le Conseil d'État annule cette décision implicite de rejet. Les juges administratifs estiment dans un premier temps (c'est la première décision) qu'en l'état du dossier, il n'y a pas suffisamment d'éléments et de motifs permettant d'affirmer que le silence des autorités publiques – et donc le rejet implicite – est incompatible avec les décisions prises par les autorités françaises revoyant à la baisse la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans cette première décision, il y a toutefois un élément intéressant : les juges ont déclaré recevables les interventions en soutien des Villes de Paris et de Grenoble et des associations Oxfam, Greenpeace et Notre Affaire à Tous et de la Fondation pour la Nature et l'Homme. Dans un deuxième temps (c'est la deuxième décision), les juges administratifs ont pu examiner les nouvelles pièces apportées au dossier. Sur la base des documents produits (apportant notamment des données chiffrées précises quant aux émissions de gaz à effet de serre et au budget carbone), les juges administratifs constatent que les mesures prises par les autorités gouvernementales ne permettront pas d'atteindre les objectifs de diminution des émissions de gaz à effet de serre fixées pour 2030. Les juges concluent alors que le refus de réponse des autorités par rapport à la demande de la commune de Grande-Synthe est incompatible avec la trajectoire de diminution de ces émissions. Les juges peuvent alors annuler le refus implicite de prendre des mesures supplémentaires permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de

serre. La portée de cet arrêt peut paraître, de prime abord, limitée dans la mesure où les juges administratifs annulent une absence de décision. Toutefois, sous un angle principiel, cela signifie désormais que les juges peuvent évaluer les trajectoires de réduction des émissions de gaz à effet de serre et potentiellement contraindre les autorités à s'inscrire dans une trajectoire de réduction précise.

**36.4.** La Cour constitutionnelle fédérale allemande s'inscrit dans la même perspective<sup>47</sup>. Il s'agit de la quatrième décision que je souhaite présenter. Plusieurs citoyens de pays différents – certains vivant au Népal et au Bangladesh – mais principalement allemands ont contesté devant les juges constitutionnels la loi du 12 décembre 2019 relative à la lutte contre le changement climatique. Cette loi fixe les objectifs nationaux pour lutter contre le changement climatique ainsi que le volume des émissions annuelles permis jusqu'en 2030. Les juges constitutionnels allemands acceptent partiellement les demandes de requérants en considérant que les droits fondamentaux sont violés du fait que le volume des émissions prévues à l'horizon 2030 réduit de manière considérable les possibilités restantes d'émettre des émissions après 2030. En pratique, cela signifie, selon les juges, que toute liberté garantie par les droits fondamentaux est menacée par cette situation. Les juges ajoutent que le législateur aurait dû prévoir des mesures destinées à assurer un passage à la neutralité climatique plus en douceur et ménageant les libertés. Les juges demandent donc au législateur de revoir ses objectifs pour lutter contre le changement climatique :

Il est impératif, en vertu du droit constitutionnel, d'une part de déterminer en temps utile les exigences ultérieures en matière de réduction des émissions pour la période après et bien au-delà de

---

<sup>47</sup> BUNDESVERFASSUNGSGERICHT, affaires n° 2656/18, 78/20 et 96/20, 24 mars 2021.

2030. D'autre part, il faut à cet égard que les volumes d'émissions annuelles et les exigences en matière de réduction de ces dernières soient assez détaillés, afin de constituer une orientation suffisamment concrète<sup>48</sup>.

Par contre, les juges constitutionnels ne constatent pas de violation des devoirs de protection imposés à l'État. Enfin, si les recours des personnes physiques ont été déclarés recevables, ceux des associations de défense de l'environnement ne l'ont pas été, les juges ne leur reconnaissant pas de qualité pour agir.

Ces différentes décisions permettent de discuter l'importance de l'intérêt collectif dans les contentieux juridictionnels. D'un côté, plusieurs requérants se sont vus reconnaître un intérêt à agir qui dépasse les frontières nationales. Pensons à *Urgenda* ou aux requérants qui habitent au Népal ou au Bangladesh. D'un autre côté, les différentes actions menées par les requérants ont systématiquement été inscrites dans la durée en se préoccupant des générations futures. Autrement dit, ces requérants ont su décentrer leur point de vue pour ne pas défendre leur intérêt personnel mais bien l'intérêt des générations futures. Sur ce point, j'ai pu constater que les juges n'ont pas offert la même réponse.

**36.5.** Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a pris position sur la thématique de la justice climatique dans une série de trois arrêts, rendus le 9 avril 2024. Si l'on s'intéresse aux conditions de recevabilité des recours, plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces arrêts. Premièrement, la Cour européenne des droits de l'homme refuse l'*actio popularis*, entendue comme l'action dans laquelle le demandeur agit uniquement pour défendre l'intérêt public, sans y être

---

<sup>48</sup> *Ibid.*

personnellement impliqué. Ainsi, la Cour précise qu'« un requérant doit démontrer qu'il a été personnellement et directement touché par les manquements qu'il dénonce »<sup>49</sup> et elle ajoute que :

« Le seuil à atteindre pour satisfaire à ces critères est particulièrement élevé. Étant donné l'exclusion de l'*actio popularis* dans le cadre de la Convention, la question de savoir si le seuil est atteint dans le cas d'un requérant appellera un examen approfondi des circonstances concrètes de l'affaire. À cet égard, la Cour tiendra dûment compte de circonstances telles que la situation prévalant au niveau local et l'existence de particularités et vulnérabilités individuelles. L'analyse de la Cour inclura aussi, de manière non exhaustive, des considérations concernant : la nature et l'objet du grief que le requérant tire de la Convention, le caractère réel/lointain et/ou la probabilité des effets négatifs du changement climatique dans le temps, l'impact spécifique sur la vie, la santé ou le bien-être du requérant, l'ampleur et la durée des effets néfastes, la portée du risque (localisé ou général), et la nature de la vulnérabilité du requérant »<sup>50</sup>.

Deuxièmement, outre la nécessité d'épuiser toutes les voies de recours interne, la Cour aborde la problématique de l'action collective, menée notamment par des associations. Elle souligne ainsi que « l'action collective menée par le biais d'associations ou d'autres groupes d'intérêt peut constituer l'un des seuls moyens qui permette aux personnes qui sont nettement défavorisées sur le plan de la représentation de faire entendre leur voix et de tenter d'influer sur les processus décisionnels pertinents »<sup>51</sup>. Les

---

<sup>49</sup> COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, Affaire Verein Klimaseniorinnen Schweiz et autres c. suisse, 9 avril 2024, n° 488.

<sup>50</sup> *Ibid.*, n° 488.

<sup>51</sup> *Ibid.*, n° 489.



juges européens reconnaissent toutefois que « la possibilité d'accorder la qualité de victime à une association [...] se trouve de ce fait limité »<sup>52</sup>. Malgré cela, ils insistent sur les considérations particulières liées au changement climatique qui « plaident pour que l'on reconnaisse aux associations la possibilité, sous certaines conditions, d'avoir qualité pour représenter devant la Cour les adhérents dont elles allèguent qu'ils ont été ou seront touchés dans leurs droits »<sup>53</sup>. En outre, « la nature particulière du changement climatique, sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, et la nécessité de favoriser la répartition intergénérationnelle de l'effort dans ce domaine militent également en faveur de l'octroi aux associations de la qualité pour agir dans les affaires climatiques portées devant la Cour »<sup>54</sup>. Enfin, les juges présentent les critères pour se voir reconnaître un intérêt collectif à agir :

« Afin de se voir reconnaître la qualité pour introduire en vertu de l'article 34 de la Convention une requête relative au manquement allégué d'un État contractant à prendre des mesures adéquates pour protéger les individus contre les effets néfastes du changement climatique sur la vie et la santé humaines, l'association en question doit : a) avoir été légalement constituée dans le pays concerné ou avoir la qualité pour agir dans ce pays, b) être en mesure de démontrer qu'elle poursuit un but spécifique, conforme à ses objectifs statutaires, dans la défense des droits fondamentaux de ses adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné, en se limitant ou non à l'action collective pour la protection de ces droits contre les menaces liées au changement climatique, et c) être en mesure de démontrer qu'elle peut être considérée comme véritablement

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, n° 496.

<sup>53</sup> *Ibid.*, n° 498.

<sup>54</sup> *Ibid.*, n° 499.

représentative et habilitée à agir pour le compte d'adhérents ou d'autres individus touchés dans le pays concerné dont la vie, la santé ou le bien-être, tels que protégés par la Convention, se trouvent exposés à des menaces ou conséquences néfastes spécifiques liées au changement climatique »<sup>55</sup>.

**37.** Au final, la justice climatique donne donc des raisons d'espérer en matière de défense de l'intérêt collectif. En effet, les juges ne sont pas les seuls gardiens de l'intérêt collectif. Les citoyens sont également les détenteurs de cet intérêt collectif qu'ils peuvent chercher à promouvoir en recourant à la justice. Les citoyens ne sont donc pas toujours mus par un intérêt personnel. C'est rassurant !

### **Ramène tout à l'intérêt collectif !**

**38.** Il est possible de favoriser la recherche de l'intérêt collectif dans le cadre d'une culture du droit. Dans le cadre de procédures juridictionnelles, il est tout à fait possible de faire se rencontrer l'intérêt individuel et l'intérêt collectif. La commune justice peut nous permettre d'y arriver à la condition de refonder l'intérêt à agir.

**39.** Un lien unit l'intérêt collectif au concept de « commun ». En effet, comme l'écrit le philosophe Gilles HANUS, « tout collectif recèle la promesse d'un *nous* » et « l'acte fondateur du *nous* est la mise en commun »<sup>56</sup>. Il nous invite donc à penser le collectif dans la perspective du commun. À cet égard, l'exercice du pouvoir politique est la volonté de construire un monde commun.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, n° 502.

<sup>56</sup> HANUS Gilles, *L'épreuve du collectif*, Paris, Verdier, 2016, p. 86.

40. Différentes significations du commun sont toutefois possibles. La littérature sur les communs se développe depuis quelques années, et pour certains, nous avons à faire à une résurgence des communs. Toute une littérature existe sur les communs dans le cadre des questions de propriétés<sup>57</sup>. Cette littérature est digne d'intérêt car elle met directement en tension les intérêts particuliers (à travers le droit de propriété) avec les biens communs. De ces réflexions, trois significations principales des communs se dégagent.

40.1. Tout d'abord, le commun renvoie à ce qui n'appartient à personne. En droit civil, cette signification fait référence aux *res communes*, c'est-à-dire les choses communes dont on trouve un fondement juridique dans l'article 714 du Code civil du 21 mars 1804, puisqu'« il est des choses qui n'appartiennent à personne et dont l'usage est commun à tous ». Il s'agit de l'air, de l'eau ou encore de la haute mer. Cette signification du commun comme ce qui n'appartient à personne présente une limite majeure : il est difficilement envisageable de promouvoir le vivre-ensemble et l'intérêt collectif à partir de quelque chose qui n'appartient à personne, même s'il y a un droit d'usage commun. Cette signification est ainsi de nature à promouvoir une « communauté illusoire »<sup>58</sup>, pour reprendre les termes de Gilles HANUS. Pour favoriser la recherche de l'intérêt collectif, il est fondamental de pouvoir nous identifier, nous en tant que citoyens, à quelque chose qui nous relie. La référence aux *res communes* permet uniquement de nous relier à travers un commun impersonnel. Promouvoir une commune justice articulée autour d'une absence d'appartenance fera reposer tout l'édifice juridictionnel sur une

---

<sup>57</sup> Voy. ROCHFELD Justine, « Penser autrement la propriété : la propriété s'oppose-t-elle aux 'communs' ? », *Revue internationale de droit économique*, 2014, tome XXVIII, n° 3, pp. 351-359 et CRÉTOIS Pierre, *La part commune. Critique de la propriété privée*, Paris, Éditions Amsterdam, 2020, 207 p. ainsi que le numéro spécial de la *Revue interdisciplinaire d'études juridiques* dirigé par MISONNE Delphine, de CLIPPELE Marie-Sophie et OST François, consacré à *L'actualité des communs* (2018, volume 81, n° 2).

<sup>58</sup> HANUS Gilles, *L'épreuve du collectif*, *op. cit.*, p. 86.

signification que les citoyens ne pourront jamais s'approprier et à laquelle ils ne pourront donc jamais donner un sens.

**40.2.** Ensuite, le commun renvoie à ce qui fait communauté. Songeons par exemple à une communauté religieuse, à une communauté villageoise voire, en termes contemporains, aux formes d'habitats groupés dans lesquels une communauté se constitue pour partager en commun des logements et des ressources. Cette signification du commun comme ce qui fait communauté présente également une limite. En effet, la communauté exclut toute personne qui n'est pas membre de celle-ci. Le commun est donc limité à une communauté restreinte. Cette vision du commun n'est donc pas convaincante compte tenu de cette restriction. En effet, favoriser une commune justice à partir de l'exclusion possible de citoyens n'est pas la voie à emprunter pour favoriser la recherche de l'intérêt collectif. Il est difficilement acceptable de s'inscrire dans une logique collective à partir de formes d'exclusion.

**40.3.** Enfin, le commun renvoie à ce qui est partageable. Autrement dit, un individu fait partager à la collectivité ce qui lui appartient ou ce qui le constitue. Un exemple classique permet de comprendre la portée de cette définition, celui de certains régimes de monuments historiques. Quand bien même ces monuments n'appartiennent pas à la collectivité, leur propriétaire doit le partager avec celle-ci, en rendant notamment le lieu accessible au public. Cette définition du commun est convaincante et permet d'envisager la rencontre de l'intérêt individuel avec l'intérêt collectif.

**41.** En définissant le commun comme ce qui est partageable, cela signifie que tout citoyen est porteur d'un sens collectif et qu'il peut chercher à le partager. Autrement dit, un intérêt

collectif est présent en chacun de nous. Par la volonté de partage, nous lui donnons une signification qui dépasse notre singularité. Cette vision du commun partageable ne signifie aucunement qu'un individu impose sa vision du collectif. C'est par l'échange et le débat – parfois de manière plus conflictuelle – qu'une certaine vision de l'intérêt collectif, jamais définitivement figée, est promue.

La commune justice que je propose s'inscrit dans la philosophie du commun partageable. Mais cette proposition suppose la satisfaction de trois conditions.

**42.** Tout d'abord, elle signifie que les requêtes des citoyens ne sont pas uniquement mues par un intérêt individuel. En cherchant à partager leurs expériences singulières dans une perspective collective, les citoyens doivent sans cesse décentrer leur point de vue et envisager la rencontre entre leur intérêt individuel et l'intérêt collectif. Une commune justice ne consiste donc pas, dans le chef des citoyens, à se faire entendre dire qu'ils ont raison.

**43.** Ensuite, la commune justice partageable implique que les requêtes des citoyens ne sont pas uniquement mues par un intérêt collectif. Loin de moi l'idée donc de promouvoir l'introduction d'une forme d'action populaire (*actio popularis*), faisant de chaque citoyen le gardien de la légalité ou de la constitutionnalité. Vivre-ensemble implique une adaptation constante de l'individu au groupe et inversement. Une commune justice donne autant de place aux intérêts individuels que collectifs.

**44.** Partager une commune justice implique enfin que les juges soient les gardiens de l'intérêt collectif. Compte tenu de leurs

convictions politiques favorisant le conflit d'idées, des règles qui fondent la composition des cours suprêmes ainsi que celles qui favorisent le dialogue juridictionnel, les juges sont amenés à arbitrer les significations de l'intérêt collectif, sans jamais pouvoir disposer du pouvoir du dernier mot. C'est dès lors une commune justice sans cesse remise en question qui est promue en espérant qu'elle favorise une culture de l'intérêt collectif et non uniquement une culture individuelle du droit.

**45.** Comment s'y prendre concrètement pour mettre en œuvre une commune justice ? Les citoyens devraient désormais être dans l'obligation de justifier d'un double intérêt pour que leurs requêtes soient déclarées recevables devant un tribunal ou une cour. D'une part, ils devraient continuer à justifier d'un intérêt individuel à agir, comme nous le connaissons à l'heure actuelle. Cette affirmation de l'intérêt individuel doit permettre de reconnaître la place centrale des droits et libertés individuels dans le vivre-ensemble. D'autre part, ils devraient également justifier d'un intérêt collectif à agir lorsqu'ils introduisent une requête devant un tribunal ou une cour. Autrement dit, tout citoyen devrait désormais démontrer que son intérêt individuel à agir est en mesure de pouvoir aller à la rencontre de l'intérêt collectif et concerner d'autres membres de la société. Les juges seraient alors les gardiens de l'intérêt collectif en examinant les requêtes des citoyens au regard de cette double défense des intérêts individuel et collectif. L'obligation qui pèserait désormais sur les citoyens de devoir justifier d'un double intérêt à agir aurait pour fonction de favoriser une forme de socialisation à l'intérêt collectif où les citoyens seraient les acteurs de leur propre socialisation. Cela permettrait aux citoyens de devoir sans cesse se demander si la défense de leur intérêt individuel – et de leurs droits – ne s'inscrit pas dans une logique purement personnelle.

**46.** À ce stade, il me faut définir l'intérêt collectif. C'est une tâche périlleuse car il est impossible d'en offrir une définition qui vaudrait pour toutes les affaires soumises à l'examen des juges des cours suprêmes. Plutôt que de définir de manière stricte le contenu de l'intérêt collectif, il me semble plus judicieux de proposer trois critères permettant d'évaluer la prise en compte de l'intérêt collectif par les citoyens et les juges. Premièrement, agir dans l'intérêt collectif consiste à se décentrer. Tout citoyen qui souhaite justifier d'un tel intérêt manifeste sa volonté de ne pas être l'unique personne au centre d'un contentieux car d'autres citoyens peuvent également être affectés par la décision contestée devant les juges des cours suprêmes. Deuxièmement, agir dans l'intérêt collectif consiste à s'inscrire dans une perspective agonistique et à accepter que toute décision puisse être remise en question. Le citoyen accepte ainsi que sa cause ne soit pas figée une fois pour toute mais qu'elle puisse être remise en question quand bien même il obtient gain de cause devant les juges des cours suprêmes car ces derniers n'ont pas le pouvoir du dernier mot. Troisièmement, agir dans l'intérêt collectif consiste à sans cesse contextualiser la cause défendue devant les juges. L'intérêt collectif ne peut en effet être un concept figé. Il doit évoluer en fonction des progrès d'une société. Décentrage, agonisme et contextualisation sont donc les trois critères que je propose de prendre en compte pour définir l'intérêt collectif.

**47.** Cela nécessiterait évidemment de changer les législations réglant l'accès à la justice et la procédure juridictionnelle en ce qui concerne les conditions de recevabilité d'un recours. Il conviendrait d'élargir la notion d'intérêt à agir pour couvrir les deux intérêts désormais défendus et de donner la compétence aux juges des cours suprêmes de déclarer irrecevable une requête qui ne justifie pas de ce double intérêt.

**48.** Une question demeure toutefois. Cette proposition n'est-elle pas un moyen de réduire l'accès au prétoire ? Oui et non. Oui, dans la mesure où les citoyens qui se pensent de plus en plus comme sujets de droits devront désormais décentrer leur point de vue pour justifier d'un intérêt à agir supplémentaire. Il n'est évidemment pas exclu qu'une série de requêtes ne puisse franchir le cap de la justification d'un intérêt collectif à agir. Consécutivement, des citoyens pourraient se détourner de la justice si les moyens manquent pour justifier d'un intérêt collectif. Ce serait alors l'occasion pour les citoyens de retrouver les chemins de l'action politique qui n'emprunteraient plus la voie de la judiciarisation. Non, dans la mesure où les juges sont les gardiens de l'intérêt collectif. Autrement dit, les citoyens et leur avocat ont toujours accès librement aux prétoires et peuvent faire valoir leur intérêt à agir devant les juges. L'exigence d'un double intérêt à agir n'enlève donc rien au rôle d'arbitrage joué par les juges dans le cadre du dialogue juridictionnel. Par contre, sur la base des arguments échangés, les requêtes pourraient être déclarées irrecevables devant les cours suprêmes.

**49.** L'objectif de ma proposition est de favoriser une métamorphose de la culture du droit. Cette culture ne doit plus uniquement renvoyer aux droits individuels mais elle doit également désigner la construction d'une citoyenneté, envisagée à travers le prisme de l'intérêt collectif. Si les individus comptent dans une société, il n'en demeure pas moins que la société existe à travers les individus et que ceux-ci sont les mieux placés pour favoriser le vivre-ensemble. Plutôt qu'une culture du recours, j'estime donc qu'il convient désormais de proposer une culture de partagée et les Juges de paix et de police en seront la pierre angulaire.