



Les actions d'« intérêt collectif » peuvent-elles favoriser l'accès à la Justice ? : une question de droits de l'Homme

**Contribution de la Ligue des Droits de l'Homme au colloque
« *Les Droits de l'Homme et l'efficacité de la Justice* » organisé par
l'Association syndicale des magistrats (ASM)**

Introduction

La Ligue des Droits de l'Homme (LDH) est une association sans but lucratif qui a pour objet social, comme son nom l'indique, la défense des Droits de l'Homme, c'est-à-dire, pour le décrire lapidairement, la défense des libertés et droits fondamentaux consacrés par différents instruments de droit international des Droits de l'Homme, parmi lesquels figure la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH)¹.

Pour assurer la réalisation de son objet social, la LDH a recours à différents modes d'actions qui vont du lobby politique auprès de cabinets ministériels ou de groupes parlementaires à des formations à destination de divers publics (étudiants, détenus, professionnels du secteur social, etc.) en passant par des activités de type culturel.

Mais, pour défendre son objet social, la LDH a également recours, et cela de plus en plus fréquemment, au juge, qu'il soit constitutionnel, administratif ou judiciaire.

Si la LDH a été amenée à se positionner dans le débat politique autour de l'accès à la Justice (ou plutôt du déficit d'accès à la Justice pour une grande partie des citoyens), notamment en critiquant, aux côtés d'autres acteurs, les insuffisances de la loi du 23 novembre 1998 relative à l'aide juridique², elle a également tenté, par l'intermédiaire de ses recours juridictionnels, de se substituer aux citoyens qui n'avaient pas ou très peu accès à la Justice en introduisant des recours visant à protéger les droits fondamentaux de ces personnes et donc, indirectement, de leur permettre de faire entendre leurs arguments en Justice.

¹ Pour plus d'informations, voir www.liguedh.be.

² M.B. 22 décembre 1998. Pour une brève analyse critique du système d'aide juridique mis en place en Belgique, voir O. Venet, A. Laub, M. Gougnard et V. De Greef, « La Justice : un peu juste », in La Ligue des Droits de l'Homme, *L'état des Droits de l'Homme en Belgique - Rapport 2008*, Editions Aden, Bruxelles, 2009, p. 127.

L'activité juridictionnelle de la LDH

Quelques recherches archéologiques dans les archives de la LDH permettent de retirer certains enseignements intéressants à cet égard.

Ainsi, au cours des 10 dernières années, de 1999 à 2009, la LDH a introduit 47 recours juridictionnels³. Certains étant toujours pendants, parmi les recours ayant déjà abouti à une décision soit définitive soit irrévocable, on peut noter que le principal juge sollicité par la LDH est le juge constitutionnel (17 recours), suivi du juge administratif (10 recours), puis du juge judiciaire (8 recours, en ce compris la Cour européenne des Droits de l'Homme, avec 2 recours), pour un total de 35 recours.

Parmi l'ensemble de ces recours, 26 ont connus une issue favorable, soit un ratio intéressant de 74, 286 %. Donc, pour résumer, on peut dire que les recours de la LDH sont dans les trois quarts des cas considérés comme au moins partiellement fondés par le juge saisi⁴.

Constats

De ce décompte, on peut tirer plusieurs constats :

1. Tout d'abord, un constat fort peu emprunt d'humilité : la LDH, même si elle adopte des positions qui peuvent être qualifiées de militantes, n'en défend pas moins un objet social qui recouvre des principes fondamentaux de notre Etat de droit. Or, force est de constater qu'elle ne dit pas toujours n'importe quoi : 3 fois sur 4, le juge lui donne raison, fusse partiellement⁵.
2. Ensuite, et surtout, si J. Englebert a fait quelque peu descendre le juge de son piédestal⁶, il conviendrait de l'y faire retourner, fusse brièvement. En effet, pour la LDH, il est important de constater que le juge, qu'il soit constitutionnel, administratif ou judiciaire, constitue souvent le dernier rempart de la démocratie et de la défense des droits fondamentaux, puisqu'il permet de corriger les excès des autres pouvoirs comme des particuliers.
3. Enfin, on remarquera que si la LDH fait fréquemment appel aux juges constitutionnels et administratifs, elle fait beaucoup moins appel au juge judiciaire. La raison en est simple : les jurisprudences développées par nos cours suprêmes sont différentes sur la question de l'intérêt à agir des personnes morales. En effet, au contentieux objectif, tant la Cour constitutionnelle que le Conseil d'Etat ont développé des jurisprudences qui laissent la possibilité à des personnes morales, telle la LDH, la possibilité de demander la suspension et l'annulation d'actes juridiques contraires à leur objet social, même si cet objet social est large, sans automatiquement assimiler

³ Certains recours ont été introduits par la LDH seule, mais la plupart l'ont été aux côtés d'autres associations de défense des droits fondamentaux (Liga voor Mensenrechten, Syndicat des avocats pour la démocratie, Association de défense du droit des étrangers, Défense des Enfants - International, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, etc.), des ordres représentatifs des avocats (OBFG et OVB), etc.

⁴ Par honnêteté intellectuelle, il faut souligner que ce décompte n'a rien de scientifique et ne relève que d'une analyse personnelle de l'auteur. Il se peut en effet que certaines décisions considérées comme des victoires soient également revendiquées comme telles par l'autre camp. Ainsi, suite à l'annulation partielle par la Cour constitutionnelle de la loi du 27 décembre 2005 portant des modifications diverses au Code d'instruction criminelle et au Code judiciaire en vue d'améliorer les modes d'investigation dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave et organisée (*M.B.* 30 décembre 2005), dans son arrêt 105/2007 du 19 juillet 2007, tant la LDH que la Ministre de la Justice avaient revendiqués la victoire...

⁵ Cela s'explique certainement en partie par le fait que la LDH a la chance de pouvoir bénéficier des conseils avisés de juristes et d'avocats de très grande qualité.

⁶ J. Englebert, *Quels accès pour quelle Justice ?*

ces actions à des actions populaires⁷. Par contre, il en est tout autrement au contentieux subjectif : en effet, la Cour de cassation a développé une jurisprudence beaucoup plus restrictive en la matière⁸. Or, selon nous, cette jurisprudence a pour effet de limiter l'accès à la justice de certains justiciables.

Un cas exemplatif

Un exemple permet d'illustrer le frein que constitue cette jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'accès à la Justice de certains justiciables.

Confrontés à des conditions de détention déplorables dans certains établissements pénitentiaires, des détenus ont cherché à critiquer celles-ci devant le juge des référés, se considérant victimes de traitements inhumains et dégradants, prohibés par l'art. 3 de la CEDH.

Toutefois, ils étaient irrémédiablement confrontés à un obstacle insurmontable : les détenus qui saisissaient le juge des référés étaient transférés soit dans un autre établissement pénitentiaire soit dans une autre cellule du même établissement, mais dans les deux cas présentant de meilleures conditions de détention, non contraires à l'article 3 de la CEDH. L'effet recherché, et atteint, par l'administration pénitentiaire, était de torpiller le recours du détenu : en effet, n'étant plus soumis à des traitements inhumains et dégradants, les détenus concernés perdaient leur droit d'accès au prétoire, les recours devenant sans objet.

Si la solution adoptée dans ce cas peut donner satisfaction au détenu qui a introduit le recours, elle ne permet en rien de régler le problème à la base de celui-ci : les conditions de détention déplorables peuvent donc se poursuivre sans qu'un juge ne puisse exercer son contrôle sur celles-ci dans les établissements visés et, le cas échéant, mettre fin à la violation des droits fondamentaux des personnes concernées.

Cette pratique avait pour effet de priver les détenus, justiciables particulièrement démunis à de multiples égards⁹, de la possibilité d'accéder à un juge, ou du moins de permettre à l'ensemble des détenus, en tant que collectivité, et non à des particuliers déterminés, de bénéficier du contrôle judiciaire. C'est la raison pour laquelle la LDH a pris la décision de porter elle-même le litige devant les tribunaux : elle pouvait, de la sorte, permettre indirectement à l'ensemble des détenus concernés, dans l'incapacité de le faire eux-même, de contester leurs conditions de détention. En effet, il ne s'agissait pas d'améliorer les conditions de détention pour les seuls détenus qui avaient les ressources suffisantes pour s'en plaindre, mais bien de mettre fin de manière structurelle à une violation qui touchait (et touche toujours...) un grand nombre de détenus.

L'Etat belge, s'appuyant sur la jurisprudence constante de la Cour de cassation¹⁰ plaida l'irrecevabilité de cette action, invoquant l'absence d'intérêt direct et personnel de la LDH à agir. Ceci n'empêcha pas le juge des référés, puis la Cour d'appel de Mons¹¹, de déclarer l'action recevable et d'ordonner une visite des lieux à la prison. Par la suite, le tribunal des

⁷ Sur cette question, voir, entre autres, P. Coenraets, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'Etat : un difficile équilibre entre l'accès au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'Etat de Belgique 50 ans après sa création*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 349 ; M. Leroy, *Contentieux administratif*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 429 ; M. Davagle, *Mémento des ASBL 2009*, Kluwer, Bruxelles, 2009, p. 585.

⁸ Voir A. Fettweis, *Manuel de procédure civile*, Editions juridiques de l'Université de Liège.

⁹ Pour se faire une idée du niveau de désœuvrement de ces citoyens, voir Observatoire International des Prisons – Section belge, *Notice 2008 : De l'état du système carcéral belge*, Bruxelles, 8 octobre 2008.

¹⁰ Voir, entre autres, Cass. (1ère ch.), 19 septembre 1996, *R.C.J.B.*, 1997, p. 105 ; J.P. Buyle et M. Mairlot, « Le droit des actions collectives », in L. Marlière, *Les 25 marchés émergents du droit*, Bruylant, Bruxelles, 2006, pp.167-195.

¹¹ Mons, 15 décembre 1997, *J.L.M.B.*, 1998, p. 685.

référés de Tournai déclara également recevable la demande de la LDH fondée sur les mêmes motifs¹².

En effet, en raison de la primauté du droit international sur le droit interne, ces juridictions écartèrent l'application de la loi belge, ce qui revenait à rendre licite une action d'intérêt collectif comme celle alors intentée par la LDH, à défaut de laquelle toute garantie judiciaire des détenus contre des traitements inhumains et dégradants interdits par la CEDH serait demeurée lettre morte¹³.

Malheureusement, conforme à sa jurisprudence, la Cour de cassation ne se rangea pas à cette argumentation.

Depuis ce jour, à l'instar de ce qui existe dans certains secteurs (droit de l'environnement, lutte contre la discrimination, droit de la consommation...), la LDH revendique la possibilité d'avoir recours à des actions d'« intérêt collectif »¹⁴, pour permettre aux personnes limitées dans leur droit d'accès au prétoire en raison de circonstances de détresse sociale importante (détenus¹⁵, personnes vivant dans la grande pauvreté¹⁶, mineurs étrangers non accompagnés¹⁷, etc.) de faire valoir leurs droits en justice. A défaut, ceux-ci en sont le plus souvent démunis. Dans certains cas, l'action d'intérêt collectif peut constituer la voix des sans voix¹⁸.

Nouvelle brèche ?

Une autre voie semble s'être récemment ouverte permettant de, peut-être, donner une possibilité aux personnes ne pouvant avoir accès aux prétoires, dans certains cas bien déterminés, de voir leurs intérêts représentés par des personnes morales.

Ainsi, il faut signaler le récent arrêt du Conseil d'Etat qui a, sur recours de la LDH, ordonné la suspension de la décision du Ministre Président de la Région wallonne d'octroyer des licences d'exportation d'armes vers la Libye à l'entreprise FN Herstal¹⁹. Cet arrêt est

¹² Civ. Tournai, réf., 16 décembre 1998, *J.T.*, 1999, p. 451.

¹³ Dans une espèce différente, le tribunal des référés de Bruxelles a également fait application de cette jurisprudence. Le tribunal établit en effet que « *en raison de la primauté du droit international conventionnel directement applicable, la règle de droit interne selon laquelle l'action d'intérêt collectif n'est pas recevable hors les cas expressément prévus par le législateur est inapplicable si, comme en l'espèce, il est établi que seule cette inapplication serait de nature à garantir l'effectivité de la défense des droits subjectifs des mineurs non accompagnés fondés sur l'article 3 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si en théorie, les mineurs étrangers non accompagnés ont la possibilité de faire valoir leurs droits en justice, la situation de fragilité dans laquelle se trouvent ces mineurs non accompagnés ne bénéficiant d'aucune représentation légale adéquate empêche de considérer qu'actuellement les mineurs non accompagnés se trouvent à même de solliciter en justice la protection de leurs droits. Seule une action collective permet de prévenir de nouvelles violations éventuelles des droits des mineurs non accompagnés.* » Civ. Bruxelles, réf., 17 novembre 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1791. Contra G. Closset-Marchal, « Vers une reconnaissance jurisprudentielle de l'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 1999, p. 442.

¹⁴ Ou du moins à une forme d'action d'intérêt collectif. En effet, ce vocable recouvre différentes notions et différents types d'action. Sur les différentes formes que peut prendre cette notion, voir W. Eyskens et N.

Kaluma, « La class action et le droit belge - Va-et-vient de part et d'autre de l'Atlantique », *J.T.*, 2008, p. 481.

¹⁵ Voir O. De Schutter, « La fonction de l'action d'intérêt collectif dans le contentieux pénitentiaire », *J.L.M.B.*, 1999, pp. 1381-1402.

¹⁶ Voir T. Moreau, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *J.T.*, 1994, p. 491.

¹⁷ Voir Civ. Bruxelles, réf., 17 novembre 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1791, précité.

¹⁸ Sur cette question, voir D. Van Raemdonck, « Droits de l'Homme et intérêt collectif », in T. Berns, *Le droit saisi par le collectif*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 303 ; O. De Schutter, « Formes d'action collective en justice et dialectique entre les intérêts individuels et l'intérêt collectif », in T. Berns, *op. cit.*, p. 313 ; O. De Schutter, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass. (1ère ch.), 19 septembre 1996, *R.C.J.B.*, 1997, p. 105.

¹⁹ C.E., arrêt n° 197.522 du 29 octobre 2009.

extrêmement intéressant à différents points de vue. L'un d'entre eux concerne l'intérêt à agir de l'une des requérantes, à savoir la LDH.

En effet, il s'agissait de la première fois que la LDH demandait au Conseil d'Etat la suspension et l'annulation d'un acte individuel et non plus d'un acte réglementaire. Dans le cas d'un acte réglementaire, la jurisprudence du Conseil d'Etat est claire²⁰. Par contre, concernant l'intérêt des personnes morales à demander la suspension ou l'annulation d'un acte individuel, la question est beaucoup plus controversée²¹. Il convient de vigoureusement saluer cet arrêt en ce que le Conseil d'Etat reconnaît l'intérêt à agir pour une personne morale contre un acte individuel qui a pour vocation de produire ses effets à l'étranger.

En effet, l'auditeur du Conseil d'Etat avait, quant à lui, dénié tout intérêt, dans le chef de la requérante, à contester cette décision : à suivre son interprétation de la jurisprudence du Conseil d'Etat, seule une victime directe de l'utilisation de ces armes pouvait avoir un intérêt à contester cette décision ou une personne morale qui avait spécifiquement pour objet la lutte contre la prolifération des armes en Libye.

A suivre ce raisonnement, il faudrait donc soit qu'une future victime potentielle de l'utilisation de ces armes, en l'occurrence une future victime libyenne, vienne en Belgique, dans les 60 jours de la publication de la décision²², afin de pouvoir la contester, soit que la LDH inscrive dans son objet social qu'elle tend également à lutter contre la prolifération des armes en Libye²³. Suivre ce raisonnement rendrait les décisions du Ministre-Président dans ce domaine virtuellement inattaquable.

La décision de reconnaître l'intérêt à agir de la LDH en l'espèce était donc la seule décision qui s'imposait pour permettre au Conseil d'Etat d'exercer son contrôle juridictionnel sur des actes administratifs illégaux émanant d'autorités belges mais sortant leurs effets à l'étranger, pour peu bien entendu que la personne morale requérante dispose d'un intérêt à agir dans ce cadre²⁴.

C'est donc une décision qu'il convient de saluer : le Conseil d'Etat, de par cette jurisprudence, donne la possibilité à des associations de défense des droits fondamentaux justifiant d'un intérêt de demander l'annulation de tels actes illégaux. Dans l'attente d'une

²⁰ Voir *supra*.

²¹ Voir B. Jadot, « Les associations de protection de l'environnement devant le Conseil d'Etat : une espèce en voie de disparition », *J.T.*, 2005, p. 121 ; T. Hauzeur, « L'intérêt à agir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'Etat : quelle liberté pour le juge et quel rapport à la nature ? », *Aménagement-Environnement*, 2006/3, p. 105.

²² ou plutôt de la connaissance de cette décision : celle-ci, étant confidentielle, ne fait pas l'objet d'une publication.

²³ et, dès lors, dans tous les pays du monde où une entreprise d'armement belge envisagerait de vendre des armes... Ce qui rendrait l'objet social de l'association d'une longueur peu commode à publier au Moniteur belge...

²⁴ Ce qui était bien le cas en l'espèce : comme le souligne le Conseil d'Etat dans son arrêt, « *l'objet social de la première requérante ne se limite pas au respect des droits de l'homme en Belgique et s'inscrit dans un réseau de coopération internationale; que cet objet l'habilite à intervenir auprès des autorités, notamment en poursuivant l'annulation de décisions qui sont susceptibles de porter atteinte, hors du territoire, à des droits fondamentaux; que cet objet social est par ailleurs limité à la défense des valeurs énumérées à l'article 3 des statuts et ne recouvre pas toute illégalité, de sorte que le présent recours ne s'identifie pas à un recours populaire* ». L'article 4 des statuts de la LDH indique en effet que cette association s'inscrit dans un réseau international (la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) et l'Association européenne pour la défense des Droits de l'Homme (AEDH)) et qu'elle peut accomplir dans ce cadre tous actes et actions pour la réalisation de son objet social.

confirmation de cette jurisprudence²⁵, on notera que, ce faisant, le Conseil d'Etat a donné une nouvelle possibilité aux « sans voix » de faire indirectement entendre leurs griefs.

Conclusions

L'accès à la Justice est une question primordiale dans un Etat de droit et, pour cela, doit être prise au sérieux par les pouvoirs publics. Il convient donc de favoriser cet accès à la Justice, même si, comme le souligne J. Englebert²⁶, il faut tenter de soustraire à l'institution judiciaire les litiges qui pourraient être résolus par le biais d'autres mécanismes.

La LDH considère que, dans ce cadre, les actions d'intérêt collectif²⁷ constituent (ou pourraient constituer) un moyen précieux de permettre à certaines parties de la population particulièrement défavorisée de faire entendre leur voix, et donc de favoriser une forme d'accès à la Justice.

Si l'on peut se poser des questions quant à la juridictionnalisation accrue des conflits sociaux²⁸, qui a un poids certain dans l'arriéré judiciaire endémique de nos juridictions, il faut également mettre en évidence la responsabilité des pouvoirs législatifs et exécutifs dans ce domaine. En effet, la production de textes légaux et réglementaires semble être accomplie avec un sérieux inversément proportionnel à la multiplication des textes²⁹.

En effet, il est regrettable que des personnes morales, telle la LDH, soient contraintes d'avoir recours au juge de manière si fréquente. Tout d'abord, cela démontre un appauvrissement juridique des législations et réglementations adoptées par les pouvoirs publics, de plus en plus prompts à multiplier les réglementations en tous genres pour se donner l'illusion de faire quelque chose. Ensuite, cela fait perdre du temps et de l'argent tant à la LDH, qu'aux juridictions saisies, au pouvoir exécutif chargé de défendre ces réglementations et, surtout, au contribuable.

Mais, tant que le pouvoir législatif sera si faible et le pouvoir exécutif si surpuissant, le pouvoir judiciaire et les juridictions suprêmes resteront les seuls véritables contre-poids à ce déséquilibre des pouvoirs. Dans ces conditions, la LDH espère pouvoir continuer à compter sur eux pour assurer ses missions de contre-pouvoir et poursuivre son objet social. Cela, avec ou sans actions d'intérêt collectif...

Manuel Lambert
Conseiller juridique
Ligue des droits de l'Homme

²⁵ La lecture de la doctrine consacrée à cet arrêt sera des plus intéressantes...

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ Encore faut-il s'entendre sur ce que recouvre cette notion. Voir note de bas de page n° 14.

²⁸ Voir S. Malengreau, *Montée en puissance et légitimité du juge dans une société fragmentée en quête de lien social*, Actes du séminaire « Du juge ou du parlementaire, qui gouverne ? » (Site collaboratif de recherche interdisciplinaire sur le droit public : <http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/>).

²⁹ L'édition du 24 décembre 2009 du journal *Le Soir* révélait que la version 2009 du Moniteur belge compte plus de 80.000 pages, soit une augmentation de près de 15% par rapport à 2008.