



Le droit d'agir en justice des associations

Une question politique majeure pour la démocratie participative et la légitimité du juge dans une société pluraliste

Séverine Menétrey
Vincent Richard

Résumé¹

- Le droit d'agir en justice est le droit pour toute personne de voir sa cause entendue par un tribunal et d'obtenir de celui-ci une décision de justice, favorable ou non. Le droit d'agir en justice est un droit fondamental car c'est un prérequis à la réalisation de tous les autres droits.
- Au Luxembourg, le droit d'agir en justice est conditionné par l'existence **d'un intérêt pour agir et d'une qualité pour agir**. Ces conditions sont difficiles à réunir pour une association lorsqu'elle agit dans la défense des intérêts collectifs qu'elle s'est donné comme but de représenter et de promouvoir.
- Le droit luxembourgeois subordonne la recevabilité des actions des associations à **un intérêt direct et personnel**. Cette exigence laisse aux associations la possibilité d'agir lorsqu'elles défendent leurs propres intérêts patrimoniaux ou moraux, mais **exclut la plupart des actions d'intérêt collectif** intentées par celles-ci.
- Une association peut agir dans la défense d'un intérêt collectif uniquement lorsqu'elle a **qualité à agir en ce sens**.
- La qualité à agir des associations repose sur des **habilitations législatives sectorielles** (environnement, consommation, discrimination) **et un agrément ministériel**, témoignant d'une méfiance traditionnelle envers les groupements privés, considérés comme concurrents de l'État dans la défense de l'intérêt général.
- À ces conditions s'ajoutent des exigences différant selon que les actions sont exercées devant les juridictions administratives, civiles ou pénales.
- Il en résulte que le droit d'agir en justice des associations au Luxembourg est fragmenté, restrictif, et, de ce fait, peu exercé en pratique.

¹ Ce résumé, rédigé en français, est suivi de traductions en luxembourgeois et en allemand.

Droit international et européen

- **Le droit international offre des outils pour soutenir et encourager les actions en justice des associations en matière environnementale.**
- La **Convention d'Aarhus** sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et la **Cour de justice de l'Union européenne** imposent un **large accès à la justice** pour les associations environnementales.
- La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, 2024) reconnaît la **qualité pour agir d'une association climatique**, mais limite cette ouverture aux **cas exceptionnels** de menace grave aux droits fondamentaux.
- En dehors de la matière environnementale, le droit à un procès équitable, consacré par l'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, offre un soutien très limité au droit d'agir des associations.

Droit comparé

- En **France**, la jurisprudence reconnaît à une association la possibilité d'agir **au nom d'un intérêt collectif entrant dans son objet social**, même sans habilitation législative expresse.
- La **Belgique** connaît, comme le Luxembourg, le système des habilitations législatives à agir. Cependant, depuis un **arrêt de la Cour constitutionnelle constatant une violation du principe d'égalité devant la loi**, une réforme du Code judiciaire de 2018 a ouvert expressément l'**action d'intérêt collectif**.

Les enseignements à tirer pour le Luxembourg

- Le cadre juridique luxembourgeois sur le droit d'agir des associations pourrait être jugé **incompatible avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme** garantissant le droit d'accès au juge, pour n'être ni suffisamment ouvert, ni suffisamment prévisible.
- L'absence de cohérence entre les législations sectorielles et les inégalités entre associations agréées et non agréées peuvent engendrer un **risque d'inconstitutionnalité**, notamment au regard du principe d'égalité devant la loi, protégé par l'article 15 de la Constitution.
- Pour pallier ces risques, une combinaison de mesures pourrait être envisagée :
 - ériger, pour les associations lorsqu'elles agissent dans la défense d'un intérêt collectif, la qualité pour agir en condition autonome de recevabilité ;
 - rationaliser les habilitations législatives pour éviter la dispersion sectorielle et garantir l'égalité de traitement entre associations ;
 - supprimer la condition d'un agrément ministériel ou la soumettre à des critères d'octroi transparents ;
 - reconnaître explicitement que le rôle démocratique des associations dans la défense de l'intérêt général peut se manifester par la défense d'un intérêt collectif en justice.

Zesummefaassung²

- D'Klorecht ass d'Recht vun all Persoun op e Gerichtsprozess an en Urteel, onofhängeg dovun, ob dëst zu hire Gonschten ausfällt oder net. D'Klorecht ass e Grondrecht, well et eng Viraussetzung fir d'Ausübung vun allen anere Rechter ass.
- Zu Lëtzebuerg hänkt d'Klorecht dovun of, ob et en **Interêt an eng Berechtegung fir ze kloer** gëtt. Béid Viraussetzungen ze erfëllen ass fir eng Associatioun schwier, wa se déi kollektiv Interête verteidegt, deenen hir Representatioun a Fërderung se sech als Zil gesat huet.
- Am lëtzebuergesche Recht ass d'Zoulässegkeet vu Kloe vun Associatiounen un en **onmëttelbaren a perséinlechen Interêt** geknëppt. Dës Viraussetzung erlaabt et Associatiounen, ze kloer, wa si hir eege finanziell oder moralesch Interête verteidegen, **schléisst awer déi meescht Kloe aus, déi vun hinnen am kollektiven Interêt ugestriift ginn.**
- Eng Associatioun kann am Hëlleck op d'Verteidegung vun engem kollektiven Interêt nëmmen da kloer, wa se eng entsprechend Kloberechtung huet.
- Dës Kloberechtung vun den Associatiounen baséiert op **secteurspezifische gesetzleche Berechtegungen** (Ëmwelt, Konsum, Diskriminéierung) **souwéi enger ministerieller Geneemegung**, wat en traditionellt Mësstraue gégeniwwer private Gruppéierungen erëmspiegelt, déi bei der Verteidegung vum allgemengen Interêt als Konkurrente vum Staat ugesi ginn.
- Niewent dës Bedingunge mussen zousätzlech Ufuerderungen erfëllt ginn, déi sech vuneneen ënnerscheeden, jee nodeem, ob d'Kloe virun engem Verwaltungsgericht, engem Zivilgericht oder engem Strofgerecht agereecht gëtt.
- Zu Lëtzebuerg ass d'Klorecht vun Associatiounen also fragmentéiert a restriktiv a gëtt dofir an der Praxis selten ausgeübt.

Internationaalt an europäescht Recht

- Dat internationaalt Recht bitt Outilen, fir **rechtlech Schrëtt vun Associatiounen bei Ëmweltfroen ze ënnerstëtzen an ze encouragéieren.**
- Souwuel d'**Aarhus-Konventioun** iwwert den Zougang zu Informatiounen, d'Bedeegung vun der Ëffentlechkeet um Entscheidungsprozess an den

Zugang zur Justiz bei Ëmweltfroen wéi och den **Europäesche Gerichtshaff** garantéieren den Ëmweltassociatiounen e **breeden Zugang zur Justiz.**

- Den Europäesche Gerichtshaff fir Mënscherechter (EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, 2024) erkennt zwar d'**Kloberechtung vun enger Klima-Associatioun** un, beschränkt dës Méiglechkeet awer op **Ausnahmefäll**, bei denen eng grav Menace vun de Grondrechter virläit.
- Ausser bei Ëmweltfroen stäipt d'Recht op e faire Prozess, dat am Artikel 6 Paragraf 1 vun der Europäescher Mënscherechtskonventioun verankert ass, d'Klorecht vun Associatiounen kaum.

Rechtsvergläichung

- A **Frankräich** gëtt d'Rechtspriechung Associatiounen d'Méiglechkeet, souguer ouni ausdrécklech gesetzlech Berechtegung **am Numm vun engem kollektiven Interêt** ze kloer, **deen hirem Gesellschaftszweck entsprécht.**
- Wéi Lëtzebuerg verfüügt och d'**Belsch** iwwer e System vu gesetzleche Kloberechtungen. No engem **Urteel vum Verfassungsgericht, dat e Verstouss géint de Prinzip vun der Gläichheet virum Gesetz festgestallt hat**, huet eng Reform vum Code judiciaire am Joer 2018 awer ausdrécklech d'Méiglechkeet vun enger **Verbandskloe** agefouert.

Wéi eng Léiere Lëtzebuerg doraus zéie kann

- De lëtzebuergesche Legislatiounskader a Bezuch op d'Klorecht vun Associatiounen kéint opgrond vu mangelnder Oppenheet a Previsibilitéit als **onvereinbar mam Artikel 6 Paragraf 1 vun der Europäescher Mënscherechtskonventioun** ugesi ginn, deen d'Recht op en Zougang zur Justiz garantéiert.
- Duerch déi feelend Kohärenz tëscht de sektorspezifische Gesetzgebungen an d'Ongläichheeten tëscht agreéierten an net agreéierten Associatiounen besteet de **Risiko vun der Verfassungswiddregkeet**, besonnesch am Hëlleck op de Prinzip vun der Gläichheet virum Gesetz, deen am Artikel 15 vun der Verfassung verankert ass.

² Dëst ass eng Iwwersetzung vun der ursprénglech op Franséisch verfaasster Zesummefaassung vun dëser Note scientifique.

— Verschidde Moosname kéinten a Betruecht gezu ginn, fir dëse Risiko ze reduzéieren:

- Aféierung vun der Kloberechtegung als eegestänneg Viraussetzung fir d'Zouläsegkeet vu Kloe vun Associatiounen, wann dës e kollektiven Interêt verrieden;
- Rationaliséierung vun de gesetzleche Berechtigungen, fir eng Opspléckung no Secteuren ze vermeiden an d'Gläichbehandlung vun Associatiounen ze gewärrleeschten;

- Ofschafung vun der Viraussetzung vun enger ministerieller Geneemegung oder Festleeung vun transparente Krittäre fir esou eng Geneemegung;
- ausdrécklech Unerkennung vun der Tatsaach, dass déi demokratesch Roll vun Associatiounen bei der Verdeidung vum allgemengen Interêt duerch d'Vertheidigung vun engem kollektiven Interêt viru Geriicht zum Ausdrock komme kann.

Zusammenfassung³

- Das Klagerecht ist das Recht eines jeden Menschen auf ein Gerichtsverfahren und ein Urteil, unabhängig davon, ob letzteres zu seinen Gunsten ausfällt oder nicht. Das Klagerecht ist ein Grundrecht, da es eine Voraussetzung für die Ausübung aller anderen Rechte ist.
- In Luxemburg ist das Klagerecht an das Vorhandensein eines **Rechtsschutzinteresses** und einer **Klagebefugnis** gebunden. Beide Voraussetzungen zu erfüllen ist für eine Vereinigung schwierig, wenn sie die Kollektivinteressen verteidigt, deren Vertretung und Förderung sie sich zum Ziel gesetzt hat.
- Nach luxemburgischem Recht ist die Zulässigkeit von Klagen von Vereinigungen an ein **unmittelbares und persönliches Interesse** gebunden. Diese Voraussetzung erlaubt es Vereinigungen, zu klagen, wenn sie ihre eigenen finanziellen oder moralischen Interessen verteidigen, **schließt jedoch die meisten von ihnen angestrebten Klagen im Kollektivinteresse aus**.
- Eine Vereinigung kann im Hinblick auf die Verteidigung eines Kollektivinteresses nur dann klagen, wenn sie über eine entsprechende **Klagebefugnis** verfügt.
- Diese Klagebefugnis der Vereinigungen basiert auf **sektorspezifischen gesetzlichen Befugnissen** (Umwelt, Konsum, Diskriminierung) **sowie einer ministeriellen Genehmigung**, was ein traditionelles Misstrauen gegenüber privaten Gruppierungen widerspiegelt, die bei der Verteidigung des Allgemeininteresses als Konkurrenten des Staates angesehen werden.
- Neben diesen Bedingungen müssen zusätzliche Anforderungen erfüllt werden, die sich voneinander unterscheiden, je nachdem ob die Klage vor einem Verwaltungsgericht, einem Zivilgericht oder einem Strafgericht eingereicht wird.
- Somit ist das Klagerecht von Vereinigungen in Luxemburg fragmentiert sowie restriktiv und wird deshalb in der Praxis selten ausgeübt.

Internationales und europäisches Recht

- Das internationale Recht bietet Instrumente zur Unterstützung von und Ermutigung zu rechtlichen Schritten von Vereinigungen im Umweltbereich.

- Sowohl die **Aarhus-Konvention** über den Zugang zu Informationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit am Entscheidungsprozess und den Zugang zur Justiz in Umweltangelegenheiten als auch der **Gerichtshof der Europäischen Union** garantieren den Umweltvereinigungen einen **umfassenden Zugang zur Justiz**.
- Zwar erkennt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, 2024) die **Klagebefugnis einer Klimavereinigung** an, beschränkt diese Möglichkeit jedoch auf **Ausnahmefälle**, in denen eine ernsthafte Bedrohung der Grundrechte vorliegt.
- Außer bei Umweltangelegenheiten untermauert das in Artikel 6 Paragraph 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Recht auf ein faires Verfahren das Klagerecht von Vereinigungen kaum.

Rechtsvergleichung

- In **Frankreich** billigt die Rechtsprechung Vereinigungen die Möglichkeit zu, selbst ohne ausdrückliche gesetzliche Befugnis **im Namen eines Kollektivinteresses** zu klagen, **das mit ihrem Gesellschaftszweck vereinbar ist**.
- Wie Luxemburg verfügt auch **Belgien** über ein System gesetzlicher Klagebefugnisse. Nach einem **Urteil des Verfassungsgerichts, das einen Verstoß gegen das Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz festgestellt hatte**, führte eine Reform des Gerichtsgesetzbuches im Jahr 2018 jedoch ausdrücklich die Möglichkeit einer **Verbandsklage** ein.

Welche Lehren Luxemburg daraus ziehen kann

- Der luxemburgische Rechtsrahmen in Bezug auf das Klagerecht von Vereinigungen könnte aufgrund mangelnder Offenheit und Vorhersehbarkeit als **unvereinbar mit Artikel 6 Paragraph 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention** angesehen werden, der das Recht auf einen Zugang zur Justiz garantiert.
- Angesichts fehlender Kohärenz zwischen den sektorspezifischen Gesetzgebungen und der Ungleichheiten zwischen zugelassenen und nicht zugelassenen Vereinigungen besteht das **Risiko der Verfassungswidrigkeit**, insbesondere im

³ Dies ist eine Übersetzung der ursprünglich auf Französisch verfassten Zusammenfassung dieser wissenschaftlichen Arbeit.

Hinblick auf das in Artikel 15 der Verfassung verankerte Prinzip der Gleichheit vor dem Gesetz.

- Zur Minderung dieses Risikos könnten verschiedene Maßnahmen in Betracht gezogen werden:
 - Einführung der Klagebefugnis als eigenständige Zulässigkeitsvoraussetzung für Klagen von Vereinigungen, wenn letztere ein Kollektivinteresse vertreten;
 - Rationalisierung der gesetzlichen Befugnisse, um eine Aufteilung nach Sektoren

zu vermeiden und die Gleichbehandlung von Vereinigungen zu gewährleisten;

- Abschaffung der Voraussetzung einer ministeriellen Genehmigung oder Festlegung von transparenten Kriterien für eine solche Genehmigung;
- ausdrückliche Anerkennung der Tatsache, dass sich die demokratische Rolle von Vereinigungen bei der Verteidigung des Allgemeininteresses in der Verteidigung eines Kollektivinteresses vor Gericht äußern kann.

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement n 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Pour citer le présent document : Séverine Menétrey, Vincent Richard, « Le droit d'agir en justice des associations », Luxembourg, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, 8 janvier 2026.

Auteurs :

Séverine Menétrey, Professeure de droit judiciaire à ULB-UMons

Vincent Richard, Docteur en droit, Avocat à la Cour

Relectrice : Marie Marty, Docteure en droit, Cellule scientifique

Requérant : Sam Tanson, députée Déi Greng

Luxembourg, le 8 janvier 2026

Sommaire

1 – Les enjeux du droit d’agir en justice des associations	10
1.1 – Le droit d’agir en justice : une question majeure de démocratie participative	10
1.2 – Le droit d’agir en justice : un droit conditionné	10
1.3 – Les conditions du droit d’agir en justice sont-elles adaptées aux associations ?	11
1.3.1 – Les particularités de l’action en justice des associations	11
1.3.2 – Les enjeux de l’action en justice des associations dans la défense d’un intérêt autre que personnel	11
2 – Le cadre juridique du droit d’agir des associations au Luxembourg	13
2.1 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions pénales	14
2.1.1 – Le Code de procédure pénale	14
2.1.2 – Le droit de l’environnement	15
2.2 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions administratives	17
2.2.1 – Les actions dans la défense d’un intérêt corporatif	17
2.2.2 – Les actions dans la défense d’un intérêt collectif	18
2.3 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions civiles	21
2.3.1 – La recevabilité des actions dans l’intérêt propre de l’association et dans la somme des intérêts privés de ses membres	21
2.3.2 – L’irrecevabilité des actions introduites dans la défense d’un intérêt collectif	22
2.3.3 – Les recours collectifs en droit de la consommation	22
2.3.4 – Le droit d’agir des associations de lutte contre les discriminations	24
3 – Le droit supranational pertinent	25
3.1 – La Convention d’Aarhus	25
3.2 – La jurisprudence de la Cour de justice de l’Union européenne	26
3.3 – La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme	27
3.3.1 – Le droit d’agir des associations <i>devant</i> la Cour européenne des droits de l’homme	27
3.3.2 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions nationales au regard du droit au procès équitable	30
4 – Le droit d’agir des associations en droit français et en droit belge	33
4.1 – Le droit français	33
4.1.1 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions civiles	33
4.1.2 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions pénales	34
4.1.3 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions administratives	35
4.2 – Le droit belge	36
4.2.1 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions judiciaires	36
4.2.2 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions administrative et constitutionnelle	38
5 – Dépasser les obstacles à la reconnaissance d’un droit d’agir des associations dans la défense d’un intérêt collectif	40
5.1 – Dépasser l’exigence d’un intérêt propre	40
5.2 – Les obstacles économiques à l’accès à la justice	42
5.2.1 – Les coûts de l’action en justice des associations	42
5.2.2 – Le financement des actions en justice des associations	42
5.3 – Faire de la qualité pour agir une condition autonome de recevabilité de l’action des ASBL en rationalisant les habilitations à agir	44
5.3.1 – La multiplication des habilitations à agir et le principe d’égalité	44
5.3.2 – Les leçons à tirer de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme sur le droit luxembourgeois	44
5.3.3 – L’octroi du droit d’agir dans la défense d’un intérêt collectif	45
6 – Bibliographie	47

Il a été demandé à la Cellule scientifique de réaliser une **analyse approfondie sur les conditions d'action en justice des associations, tant au Luxembourg que dans les pays voisins et/ou comparables**.

Selon la requérante, il est essentiel de mieux comprendre le cadre juridique actuel et la jurisprudence en la matière afin d'identifier les éventuelles lacunes et pistes d'amélioration, tout en contribuant à l'évolution du cadre législatif luxembourgeois pour une meilleure protection des droits fondamentaux.

Dans ce contexte, il est plus particulièrement demandé à la Cellule scientifique de réaliser une étude comparative sur :

- le cadre juridique actuel au Luxembourg en matière d'action en justice des associations ;
- les conditions et limitations existantes pour qu'une association puisse introduire une action en justice ;
- les pratiques et cadres législatifs similaires dans des pays voisins ou comparables.

Après une présentation des enjeux du droit d'agir des associations dans la défense d'un intérêt collectif (1), seront examinés successivement le cadre juridique luxembourgeois (2), le droit supranational pertinent (3) ainsi que le droit français et belge en la matière (4). En guise de conclusion, une analyse des obstacles à dépasser en vue de la reconnaissance d'un droit d'agir des associations cohérent présentera quelques pistes d'amélioration possibles (5).

1 – Les enjeux du droit d’agir en justice des associations

1.1 – Le droit d’agir en justice : une question majeure de démocratie participative

Le droit d’agir en justice est le droit pour toute personne de voir sa cause entendue par un tribunal et d’obtenir de celui-ci une décision de justice, favorable ou non. Ce droit permet donc de garantir la réalisation de tous les autres droits en octroyant aux citoyens souhaitant défendre leurs intérêts le droit de porter leur contestation devant la justice.

La procédure peut dans un sens très concret non seulement créer ou nier des droits substantiels, mais aussi garantir ou non la bonne application du droit⁴. En ce sens, le droit d’agir en justice est une question majeure de démocratie participative : « la démocratie suppose la participation des sujets non seulement à l’élaboration des normes, mais aussi à leur réalisation par la voie judiciaire »⁵.

Pour cette raison, **le droit d’agir en justice, aussi appelé droit d’accès à un tribunal ou droit à un juge**, est un droit fondamental, garanti par la Convention européenne des droits de l’homme (article 6), par la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne (article 47) et par la Constitution luxembourgeoise (article 18).

Selon la Constitution, il revient au pouvoir législatif de se saisir et de trancher la question de qui peut agir

devant les tribunaux et pourquoi. Le droit d’agir en justice n’est en effet pas absolu et il est même particulièrement restreint vis-à-vis des associations agissant dans la défense d’un intérêt collectif.



Il revient donc au législateur la tâche d’apprécier si l’action entre dans les compétences du pouvoir judiciaire. Pour cette raison, la recevabilité des actions en justice émanant des associations appelle une réponse politique⁶.

1.2 – Le droit d’agir en justice : un droit conditionné

Le Nouveau Code de procédure civile luxembourgeois est muet tant sur l’action en justice que sur les conditions de sa recevabilité. Les tribunaux ont cependant depuis longtemps adopté, en tant que principe général, les règles prévalant en droit français et belge selon lesquelles le **demandeur doit avoir, pour agir en justice, intérêt et qualité**.

L’intérêt à agir est une notion très générale qui implique seulement pour le demandeur de **prouver que la décision qu’il souhaite obtenir est susceptible de lui procurer un avantage**. Sans entrer dans tous les détails de l’intérêt à agir⁷, il faut retenir, pour les besoins de cette note, que l’intérêt à agir doit, en principe, être direct et personnel. Cette condition s’articule donc difficilement avec les particularités des actions en justice menées par les associations lorsqu’elles défendent en justice un intérêt collectif.

La qualité à agir est une notion plus difficile à appréhender. Il s’agit d’une condition supplémentaire exi-

⁴ « The substantive implications of procedural law are well understood. Procedure is an instrument of power that can, in a very practical sense, generate or undermine substantive rights », T. MAIN, « The Procedural Foundation of Substantive Law », in *Wash. U. L. Rev.*, 2009-2010, vol. 87, p. 801 ; W. RUBENSTEIN, « The Concept of Equality in Civil Procedure », *Cardozo L. Rev.*, 2002, vol. 23, p. 1865.

⁵ L. BOY, « Réflexions sur l’action en justice », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1978, p. 518 ; la Cour européenne des droits de l’homme a récemment formulé la même idée en déclarant : « la démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus, au mépris des exigences de l’État de droit. La compétence des juridictions internes et de la Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques. La tâche du pouvoir judiciaire consiste à assurer le nécessaire contrôle de la conformité avec les exigences légales » (CEDH, 9 avril 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, n° 53600/20, § 412).

⁶ Voy. not. M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 157 ; J. HOFFELD, « Les conditions de recevabilité de l’action en justice exercée par les associations, groupements et syndicats », in *Diagonales à travers le droit luxembourgeois*, 1986, p. 357 ; E. ARENDT, « La longue marche des associations de défense de l’environnement au prétoire », *Revue européenne de droit de l’environnement*, 1998, n° 2, p. 164 ; M. THEWES, « Les actions en justice des groupements en droit comparé », *Ann. Dr. Lux.*, 1993, p. 33.

⁷ S. MENETREY, *Procédure civile luxembourgeoise*, 2^e éd., 2023, p. 136 et s.

gée pour agir en justice, reposant sur la qualification du demandeur en justice. Dans la plupart des cas (que l'on appelle les actions banales), l'intérêt à agir est suffisant et emporte qualité à agir ; par exemple, la victime d'un dommage aura intérêt et qualité à agir en réparation de son préjudice. Cependant, la loi prévoit certaines exceptions lorsque l'action est réservée aux personnes disposant d'un titre spécifique (actions attitrées). L'action en divorce, par exemple, n'est ouverte qu'aux époux et la belle-mère n'a pas qualité à agir en divorce, bien qu'elle pourrait y avoir un intérêt.

Un autre type d'exception concerne particulièrement cette étude, puisqu'il s'agit des cas où, bien que la partie demanderesse n'ait pas d'intérêt personnel à agir, la loi lui donne ponctuellement qualité pour le faire. C'est par exemple le cas en droit de la consommation où la loi octroie aux associations agréées le droit d'agir en cessation dans la défense de l'intérêt collectif pour faire respecter le droit de tous les consommateurs⁸.

1.3 – Les conditions du droit d'agir en justice sont-elles adaptées aux associations ?

1.3.1 – Les particularités de l'action en justice des associations

Les associations sont susceptibles de faire valoir trois types d'intérêts devant les juridictions judiciaires ou administratives : leur propre intérêt, l'intérêt regroupé de ses membres, un intérêt collectif.



L'association peut, premièrement, faire valoir ses propres intérêts en demandant l'exécution d'un contrat qu'elle a signé ou en demandant à être indemnisée d'un dommage personnellement subi par l'association (dommages sur ses biens ou sa réputation par exemple). Ce type d'action en justice ne pose pas de difficulté puisque, dans cette hypothèse, la situation de l'association ne diffère pas de celle d'un particulier ou d'un autre groupement comme une société.



Deuxièmement, l'association peut faire valoir l'intérêt commun de tous ses membres, ou des membres qui sont affectés par l'acte ou le fait attaqué – intérêt regroupé. Le

cas typique est celui d'une association regroupant les membres d'une profession donnée et faisant valoir en justice les intérêts (pécuniaires, réputationnels, ou à une concurrence non faussée...) de cette profession.



Enfin, **troisièmement, l'association est susceptible de faire valoir un intérêt collectif** plus large que les intérêts des membres qui la composent en invoquant par exemple le droit à un environnement sain ou à un haut degré de protection pour les consommateurs.

En l'état actuel, le droit d'agir des associations est limité à la défense de leur intérêt propre. Il leur est, sauf exception, impossible d'agir en justice dans la défense des intérêts collectifs qu'elles se sont donné comme but de représenter et de promouvoir.

L'exception à cette interdiction d'agir en justice repose sur l'octroi, par le législateur, **de la qualité à agir**. Aucun texte général ne donne aux associations qualité à agir pour la défense d'intérêts plus généraux que ceux de leurs membres. Il en résulte que le droit d'agir des associations est soumis à des règles – et des pratiques – éparses. Quelques lois contiennent en effet des habilitations législatives, octroyant le droit d'agir aux associations respectant certaines conditions d'importance ou d'ancienneté par exemple. Parmi ces conditions figure généralement celle pour l'association de recevoir un agrément ministériel spécifique à la loi visée.

L'ensemble législatif est confus et constitue un obstacle aux actions en justice des associations, qui sont, en pratique, rares. Ainsi, si les ASBL tiennent un rôle important « dans la vie juridique luxembourgeoise »⁹, ce n'est pas le cas dans la vie judiciaire.

1.3.2 – Les enjeux de l'action en justice des associations dans la défense d'un intérêt autre que personnel

La recevabilité des actions en justice émanant des associations constitue une question éminemment délicate qui a déjà fait l'objet d'analyses doctrinales critiques¹⁰.

⁸ Art. L. 321-1 et s. du Code de la consommation.

⁹ M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 157.

¹⁰ Voy. not. M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 157 ; J. HOFFELD, « Les conditions de recevabilité de l'action en justice exercée par les associations, groupements et syndicats », in *Diagonales à travers le droit luxembourgeois*, 1986, p. 357 ; E. ARENDT, « La longue

La limitation du droit d'agir en justice des associations peut s'analyser comme la conséquence de la dimension individualiste et libérale qui caractérise notre droit¹¹, mais **s'accorde mal avec d'une part la montée en puissance juridique et sociale des groupements – associations et organisations non-gouvernementales – et avec d'autre part la dimension régulatrice du contentieux dans une société démocratique.**

En effet, au-delà de l'aspect procédural ou technique de la recevabilité **se trouve la notion fondamentale d'accès à la justice et la notion plus politique de participation au débat juridictionnel.** Les conditions de recevabilité de l'action en justice tiennent de la conception qu'un système juridictionnel se fait de la justice, du droit et du degré d'ouverture des prétoires. Selon Olivier de Schutter, il importe de « se demander, non plus quel est [l']intérêt qui est érigé en condition de recevabilité de l'action, mais à quelles conditions nous voulons ouvrir l'accès au prétoire »¹².

En focalisant le débat sur la notion d'intérêt personnel et en interprétant la qualité pour agir comme une exception restrictivement accordée par la loi, les juridictions administratives et judiciaires interdisent et s'interdisent de repenser les conditions de recevabilité de l'action en justice des ASBL. Le législateur n'a, pour l'instant, pas véritablement ouvert la voie à un fléchissement, pas plus qu'à une réflexion plus large sur le rôle régulateur des associations à travers le contentieux.

Il semble néanmoins qu'une évolution dans les concepts mobilisés est nécessaire pour prendre en considération les évolutions de l'intérêt général¹³.

Cette évolution est également nécessaire du point de vue du droit des associations, car, comme le relevaient Marc Elvinger et Dean Spielmann il y a trente ans déjà, « quelle serait encore la raison d'être d'une association à laquelle on refuserait de poser les actes – y compris juridiques – nécessaires à la réalisation de son objet social. Or, a priori, rien ne justifie que le droit d'agir en justice fasse, à ce propos, l'objet d'un traitement particulier »¹⁴. Ces aspects seront développés plus amplement dans la partie 5.

marche des associations de défense de l'environnement au prétoire », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1998, n° 2, p. 164 ; M. THEWES, « Les actions en justice des groupements en droit comparé », *Ann. Dr. Lux.*, 1993, p. 33.

¹¹ Voy. N. CAYROL, « Action en justice », *Rép. Dalloz Proc. Civ.*, 2019, n° 366 et s.

¹² O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 septembre 1996, *R.C.B.J.*, 1997, p. 135.

¹³ Dans son article séminal sur l'action d'intérêt collectif au Québec, Pierre Verge résume la problématique en ces termes : « L'existence d'un intérêt direct et personnel confère habituellement qualité pour agir. C'est ce qui se produit usuellement dans l'ensemble de l'activité judiciaire. Toutefois, si l'intérêt suffisant qui sous-tend la recevabilité de l'action devait nécessairement s'identifier à un tel "intérêt direct et personnel" de la part de celui qui réclame, l'affirmation judiciaire de l'intérêt collectif s'en trouverait entravée », P. VERGE, « L'action d'intérêt collectif », *Les Cahiers de droit*, 1984, vol. 25, p. 569.

¹⁴ M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 177.

2 – Le cadre juridique du droit d’agir des associations au Luxembourg

La recevabilité de l’action en justice d’une association, lorsqu’elle poursuit **un intérêt plus général que celui de ses membres** (le droit à un environnement sain par exemple), repose sur **sa qualité à agir**. Aura la qualité à agir en justice une association qui :

- **peut se prévaloir d’une habilitation législative à agir** – une loi spéciale confère qualité pour agir à certains groupements, en particulier dans le domaine de la protection de l’environnement¹⁵, du droit du travail et du droit de la consommation¹⁶;

- **a obtenu un agrément ministériel au titre de cette loi spéciale**, octroyé sur demande introduite auprès du ministère désigné par la loi.

Ainsi, l’agrément ministériel ne confère pas qualité pour agir et l’agrément seul ne vaut pas habilitation à agir¹⁷. C’est la loi, qui, de manière éparse et seulement pour les associations agréées, les habilite à agir, devant les juridictions administratives, civiles ou pénales.

Alors que le pays compte 9300 associations, le nombre d’associations agréées au titre d’une loi spéciale est vraisemblablement très faible¹⁸.

La loi de 1928 sur les associations sans but lucratif (ASBL) et les établissements d’utilité publique ne prévoyait aucune règle quant au droit de ces dernières d’agir en justice, sauf à préciser qu’elles jouissaient de la personnalité civile¹⁹, **ce qui leur conférait donc la capacité d’ester en justice**.

Ce droit fondamental est confirmé par la loi du 4 mars 1994²⁰ et plus clairement encore par la loi du 7 août 2023 réformant le régime des ASBL et des fondations²¹.

¹⁵ Voy. not. article 72 de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; article 29 de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

¹⁶ Voy. article L 313-1 du Code de la consommation luxembourgeois.

¹⁷ M. Thewes fait remarquer qu’ « *il n’existe dans aucune des législations nationales soumises à notre examen de principe général suivant lequel seules les associations reconnues par les autorités auraient accès aux prétoires* », M. THEWES, « Les actions en justice des groupements en droit comparé », *Ann. Dr. Lux.*, 1993, p. 79.

¹⁸ Selon la réponse du ministère de la Justice à la question parlementaire n° 0087 du 21 septembre 2009, deux associations étaient alors agréées au titre de la loi du 19 juillet 1997 sur le racisme et trois au titre de la loi du 28 novembre 2006 sur l’égalité de traitement. Selon la jurisprudence, Greenpeace Luxembourg est agréée au titre de la loi de 2004 sur la protection de la nature et le Mouvement Écologique l’est également au titre de la loi sur les établissements classés de 1999. Le nombre exact d’association agréées au titre d’une loi spéciale n’est, selon nos recherches, pas public.

¹⁹ Art. 1 de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d’utilité publique.

²⁰ Loi du 4 mars 1994 portant modification de la loi du 21 avril 1928 sur les associations sans but lucratif et les établissements d’utilité publique et de certaines autres dispositions législatives.

²¹ Voy. en ce sens M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 171.

Si la loi de 2023 renforce la place des ASBL dans « la vie juridique luxembourgeoise » pour reprendre la formule de Marc Elvinger et de Dean Spielmann²², elle ne prévoit rien en termes d'action d'intérêt collectif des associations et témoigne, sur ce point au moins, d'une méfiance traditionnelle envers les associations dès lors que celles-ci entendent agir en justice²³. Le Chapitre X intitulé « des actions en justice » ne comporte qu'un seul article²⁴ dont l'objet est de sanctionner d'irrecevabilité la violation de formalités qu'elles soient d'inscription ou de publication des membres²⁵. Cette exigence garantit l'inscription effective des ASBL et permet au juge d'exercer un contrôle sur leur objet²⁶. La loi du 7 août 2023 ne va pas au-delà.



Ainsi, le cadre juridique régissant le droit d'agir des associations au Luxembourg est très fragmenté. Symptôme de la nature servante de la procédure, les dispositions encadrant le **droit d'agir des associations se trouvent dans de multiples lois sectorielles à titre accessoire**. Le Code de procédure pénale²⁷ contient une disposition très limitée qui, là encore, ne s'applique que pour certaines infractions bien définies. Seule la loi de 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif²⁸ prévoit une règle générale sur le droit d'agir des associations, mais ce droit est soumis à des conditions plus strictes que pour toutes les dispositions particulières. Enfin, et de manière remarquable, le droit d'agir des associations ne fait l'objet d'aucune disposition du Nouveau Code de procédure civile.

Dans le détail, et sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité, le cadre législatif luxembourgeois comporte principalement des dispositions permettant aux associations de se constituer partie civile devant les juridic-

tions pénales, et d'agir dans la défense d'un intérêt collectif devant les juridictions administratives et civiles. La lutte contre les discriminations fait l'objet d'une approche particulière, les associations se sont vu reconnaître un droit d'agir devant les juridictions civiles et administratives²⁹.

2.1 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions pénales

Les associations peuvent se constituer partie civile devant les juridictions pénales, mais seulement à condition d'être « d'importance nationale », agréées par le ministère de la Justice, et pour un nombre limité d'infractions. Le Code de procédure pénale prévoit ainsi une liste qui est complétée par la législation sectorielle en droit de l'environnement.

2.1.1 – Le Code de procédure pénale

L'article 3-1 du Code de procédure pénale prévoit que « Toute association, d'importance nationale, dotée de la personnalité morale et agréée par le ministre de la Justice peut exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens des articles 245 à 252, 310, 310-1, 375, 382-1, 382-2, 401bis ou 409 du Code pénal ou des articles 442-1bis, 444 (2), 453, 454, 455, 456, 457, 457-1, 457-2, 457-3 et 457-4 du Code pénal et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel ou moral et même si

²² M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 157.

²³ Sur cette méfiance, voy. également M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 169.

²⁴ « Art. 29. (1) Toute action intentée par une association n'ayant pas respecté les formalités prévues aux articles 2, paragraphe 1^{er}, 3, paragraphe 2, 9, 22 et 27 est suspendue. (2) Le juge fixe un délai endéans lequel l'association doit satisfaire à ces formalités. Si l'association ne satisfait pas à ces formalités dans ce délai, l'action est irrecevable » ; Art. 64 pour les fondations.

²⁵ Voy. l'article 22 de la loi du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises et modifiant certaines autres dispositions légales, *Mémorial A*, n° 149, 31 décembre 2002. Voy. S. MENETREY, « Les sanctions procédurales liées à la représentation, la désignation et l'identification des personnes morales en justice. Observations à partir des arrêts de la Cour d'appel du 15 juillet 2014 », *JurisNews Arbitrage et procédure civile*, n° 3/2014, p. 37 ; S. MENETREY, « Les sanctions procédurales liées à l'action en justice des personnes morales de droit privé » in *Questions choisies en droit judiciaire*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2020, p. 69.

²⁶ Notons que toute erreur ou omission est régularisable.

²⁷ Article 3-1 du Code de procédure pénale.

²⁸ Article 7 de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

²⁹ Art. 7 de la loi du 21 décembre 2007 portant 1. transposition de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services 2. modification du Code pénal; 3. modification de la loi modifiée du 27 juillet 1997 sur le contrat d'assurance.

l'intérêt collectif dans lequel elles agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public ».

Les associations disposent donc d'un droit spécifique, généralement reconnu aux victimes d'une infraction pénale, lorsque l'infraction touche à la probité politique (corruption, prise illégale d'intérêt, trafic d'influence), à la violence domestique, ou lorsqu'elle est motivée par des mobiles racistes ou discriminatoires.

L'article est en fait un regroupement de plusieurs dispositions antérieures³⁰ qui reprend, dans le Code de procédure pénale, la formulation adoptée par les lois environnementales tout en évitant le problème de fragmentation que l'on rencontre dans cette matière³¹.



La disposition a également le mérite d'indiquer précisément que **les associations peuvent faire valoir un préjudice à l'intérêt collectif qu'elles défendent, même si celui-ci fait partie de l'intérêt général dont la défense est assurée par le ministère public**. L'objectif était de prémunir les associations contre les arguments qui avaient été opposés antérieurement aux associations de défense de l'environnement.

En parallèle au Code de procédure pénale, il existe quelques dispositions éparpillées sur le rôle des associations dans la défense d'intérêts collectifs en matière de concurrence déloyale³² ou de travail clandestin³³. Cependant, les principales règles relèvent du droit de l'environnement.

2.1.2 – Le droit de l'environnement



Dans cette matière, le droit luxembourgeois fut à un moment précurseur puisqu'une disposition fut ajoutée à la loi concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles dès 1978³⁴. L'article 25 prévoyait alors que « [l]es associations d'importance nationale dont les statuts ont été publiés aux annexes du Mémorial et exerçant depuis au moins trois ans leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de la nature et de l'environnement peuvent faire l'objet d'un agrément du Ministre »³⁵. Une fois l'agrément obtenu, ces associations pouvaient « exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de la présente loi et portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre »³⁶.

Le texte s'inspirait du droit français³⁷ et il a été voté par le parlement, malgré la critique virulente du Conseil d'État qui déclarait notamment, en 1978, qu'il « ne peut accepter l'intervention d'organismes de droit privé dans l'exercice des pouvoirs publics » car « [l]es autorités ne doivent être ni secondées ni entravées par des particuliers dans l'exercice des fonctions que la loi leur confie et dont elles ont la responsabilité ». Le Conseil d'État ajoutait « [l]a proposition gouvernementale reviendrait d'ailleurs à une discrimination inadmissible entre associations méritant l'agrément ministériel et d'autres qui n'auraient pas droit à cette faveur »³⁸. Si la première critique relative au rôle des acteurs privés dans la mise en œuvre de la loi à côté des pouvoirs publics apparaît désormais datée, **la critique fondée sur la possible discrimination entre**

³⁰ Notamment la loi du 19 juillet 1997 complétant le code pénal en modifiant l'incrimination du racisme et en portant incrimination du révisionnisme et d'autres agissements fondés sur des discriminations illégales ou la loi du 8 septembre 2003 sur la violence domestique.

³¹ Avis du Conseil d'État du 4 juin 2002, *doc. parl.* n° 4801⁷, p. 13.

³² Règlement grand-ducal du 23 décembre 1974 concernant la concurrence déloyale : « [l]es personnes, les groupements professionnels ou les associations de consommateurs représentatives [...] sont recevables à se constituer partie civile devant les juridictions répressives relativement aux faits portant un préjudice à leurs intérêts particuliers ou collectifs ».

³³ Art. 10 de la loi du 3 août 1977 ayant pour objet : I. d'interdire le travail clandestin ; II. de modifier l'article 26 a) de la loi du 2 juin 1962 déterminant les conditions d'accès et d'exercice de certaines professions ainsi que celles de la constitution et de la gestion d'entreprises, modifiée et complétée par la loi du 26 août 1975 disposant que la chambre du conseil du tribunal d'arrondissement peut prononcer la cessation provisoire de tout acte de travail clandestin « sur réquisitoire du ministère public ou requête d'une partie intéressée ou lésée ou d'un groupement professionnel ».

³⁴ Loi du 27 juillet 1978 portant modification de la loi du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles.

³⁵ Art. 25 de la loi modifiée du 29 juillet 1965 concernant la conservation de la nature et des ressources naturelles.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ En particulier de l'article 40 de la loi française n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature (Doc. parl. n° 1729, amendements gouvernementaux du 12 mai 1978, p. 33).

³⁸ Doc. parl. n° 1729, deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 6 juin 1978, p. 39.

associations agréées ou non, mérite, en revanche, toujours réflexion.

La disposition est novatrice pour l'époque, mais elle ne consacre qu'un **droit relativement restreint** puisque l'association doit être :

- « d'importance nationale »,
- établie depuis au moins trois ans et
- agréée.

Si ces critères sont respectés, leur seul droit est celui d'agir comme partie civile dans un procès pénal pour une infraction spécialement prévue par la loi. L'objectif de l'association n'est alors pas d'être indemnisée, mais plutôt de pouvoir déclencher l'action publique à l'encontre d'une action violant la loi dont l'objectif est partagé par l'association agréée.

Les tribunaux répressifs furent réticents à appliquer la disposition, ce qui amena le Conseil d'État lors de la réforme de la loi sur la nature de 1982, à inciter le législateur à préciser la règle en ajoutant que les associations peuvent défendre un intérêt collectif « même si elles ne justifient pas d'un intérêt matériel et même si l'intérêt collectif dans lequel [elles] agissent se couvre entièrement avec l'intérêt social dont la défense est assurée par le ministère public »³⁹.

Cette disposition fut reprise dans les lois environnementales suivantes⁴⁰ dans le domaine de la protection de l'environnement⁴¹, ou de la protection des animaux⁴². Certains textes se contentent d'octroyer le

droit aux associations de se constituer partie civile en renvoyant, pour l'agrément, à une autre loi : soit à la loi de 1982 concernant la protection de la nature⁴³, soit à celle de 1999 sur les établissements classés⁴⁴.

Dans les années 2010, dans le cadre de la transposition au Luxembourg de la directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles⁴⁵, la Commission européenne critiqua les restrictions imposées par la loi luxembourgeoise au droit d'agir des associations, ce qui conduisit le législateur à supprimer la condition tenant à l'importance nationale et à l'ancienneté de l'association dans la loi sur les établissements classés, tout en autorisant l'agrément d'associations de droit étranger⁴⁶.

Ces modifications furent ensuite répercutées au fil des réformes sur les autres textes de droit de l'environnement⁴⁷, non sans omission. Certaines lois continuent d'exiger une association « d'importance nationale », et d'autres exigent toujours une ancienneté de trois

³⁹ Art. 43 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles.

⁴⁰ Notamment par la loi du 10 août 1992 concernant – la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement – le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement qui modifie la loi sur l'élimination des déchets, la loi relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère, la loi relative à la lutte contre le bruit et la loi portant réglementation de la pêche dans les eaux intérieures.

⁴¹ Art. 29 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; art. 63 de la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; art. 69 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

⁴² Art. 25 de la loi du 15 mars 1983 ayant pour objet d'assurer la protection de la vie et le bien-être des animaux.

⁴³ Art. 27 de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau ; art. 34 de la loi du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ; art. 12 de la loi du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit.

⁴⁴ Art. 7 de la loi du 11 août 2011 portant exécution et sanction du règlement (CE) n° 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone ; art. 50 de la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets.

⁴⁵ Directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte).

⁴⁶ Art. 70(1)17. de la loi du 9 mai 2014 a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages.

⁴⁷ Art. 11 de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre la pollution de l'atmosphère ; art. 81 de la loi du 25 mai 2011 relative à la chasse ; art. 50 de la loi sur les déchets de 2012 tel que modifié par la loi du 3 décembre 2014 modifiant 1) la loi modifiée du 19 décembre 2008 ; a) relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs ; b) modifiant la loi modifiée du 17 juin 1994 relative à la prévention et à la gestion des déchets ; 2) la loi du 21 mars 2012 relative aux déchets ; art. 72(3) de la loi du 18 juillet 2018 concernant la protection de la nature et des ressources naturelles ; art. 34 de la loi du 20 juillet 2017 modifiant la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; art. 33 de la loi du 23 août 2023 sur les forêts.

ans⁴⁸ ou ne prévoit pas le cas des associations de droit étranger.

Ces incohérences sont regrettables, mais elles sont inévitables au regard de l'approche normative choisie consistant à octroyer aux associations un droit identique spécifique dans chaque loi sectorielle, plutôt que de prévoir une disposition unique dans la loi sur les associations, ou de tout réunir dans le code de procédure pénale⁴⁹.

Les différentes réformes n'ont pas, non plus, réellement réglé le problème tenant à ce que les critères de délivrance de l'agrément de l'association ne sont pas prévus par la loi⁵⁰.

2.2 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions administratives

Si le droit des associations de se constituer partie civile a été reconnu relativement tôt au Luxembourg, la reconnaissance de leur droit d'agir devant les juridictions administratives a été laborieuse. Cela s'explique en partie pour des raisons historiques, tenant aux réticences du Comité du contentieux du Conseil d'État d'octroyer aux associations un droit de recours plus étendu que celui reconnu à toute personne privée⁵¹.

Ce droit d'agir en justice reste, de nos jours, difficile à mettre en œuvre, car la recevabilité de l'action des associations est soumise à des conditions particulière-

ment restrictives. Devant le juge administratif, une association peut faire valoir :

- **soit un intérêt corporatif**, contre les actes réglementaires et les actes individuels, lorsque leur action profite à l'ensemble de ses membres ;
- **soit un intérêt collectif**, uniquement contre certains actes réglementaires, lorsque l'association est d'importance nationale, qu'elle est dotée de la personnalité morale et agréée au titre d'une loi spéciale à exercer les droits reconnus à la partie civile.

2.2.1 – Les actions dans la défense d'un intérêt corporatif



Devant les juridictions administratives, les associations peuvent faire valoir un intérêt personnel d'un genre spécifique : l'« **intérêt corporatif** », si leur action profite à l'ensemble des associés du groupement et non à un groupe plus large⁵². L'idée sous-jacente est que cet intérêt ne se confond pas avec un intérêt collectif et il favorise l'action d'associations locales.

Ainsi, l'action d'une association rassemblant des habitants du quartier est recevable pour contester les décisions communales qui autorisent l'installation d'établissements classés dans leur quartier susceptibles de nuire à leur qualité de vie⁵³ ou encore une association citoyenne constituée dans un but précis⁵⁴. Si l'action « est dictée par un intérêt corporatif caractérisé et qu'elle a pour objet de profiter à l'ensemble des associés », elle est en principe recevable⁵⁵. En revanche,

⁴⁸ Art. 6 (3) de la loi du 27 juin 2018 sur la protection des animaux ; art. 8 de la loi du 16 décembre 2011 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et mélanges chimiques.

⁴⁹ V. dans le même sens, avis complémentaire du Conseil d'État du 18 mars 1997, *Doc. parl.* 4071¹⁰.

⁵⁰ Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État du 17 décembre 2010, n° 48.669, *Doc. parl.* 6104⁸.

⁵¹ V. la jurisprudence citée par M. ELVINGER, « À propos de la réforme du contentieux administratif après l'arrêt Procola », in *Bull. Cercle Laurent*, 1996-1, p. 31 et notamment Conseil d'État, Comité du contentieux, 22 juillet 1993, *Mouvement écologique a.s.b.l. contre 1) Le Conseil de Gouvernement et 2) le ministre de l'Environnement*, *Pas.* 29, n° 233. Il existe cependant au moins une exception avec un arrêt du 21 juin 1985 où le Comité du contentieux a déclaré recevable l'action du Mouvement écologique contre une décision du ministre du Travail prise sur la base de la loi du 16 avril 1979 relative aux établissements dangereux en raison de l'agrément du Mouvement écologique cité par J. Hoffeld, « Les conditions de recevabilité de l'action en justice exercée par les associations, groupements et syndicats », in *Diagonales à travers le droit luxembourgeois*, 1986, p. 361, p. 367 ; v. aussi Trib. adm. 14 mars 2001, *Mouvement écologique*, n° 11940.

⁵² M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 174 citant C.E., 17 février 1987, *Pas.* 17, p. 7 ; C.E., 9 avril 1979, *Lang Associations des Patrons-Mécaniciens-Dentistes c/ ministère des Classes Moyennes*, *Pas.* 25, p. 5 ; TAL, 20 octobre 1993, *Confédération du commerce ASBL c. AGC et FSL*.

⁵³ Cour administrative, 29 juin 2010, n° 26504C, cité par S. COUVREUR préc.

⁵⁴ Cour administrative, 7 février 2017, n° 38584C du rôle ; Cour administrative, 1^{er} décembre 2016, n° 38334C, S. Couvreur préc.

⁵⁵ Conseil d'État, 9 avril 1979, *Pas.* 25, p. 5 cité par M. PIERRAT & F. FARJAUDON, « Tiers et procédure », in *Les tiers. Travaux de l'Association Capitant*, Bruylant, 2015, p. 634. C.E., 9 juillet 1969, *Pas.* 21, p. 113.

l'action sera, en principe, irrecevable si l'intérêt dépasse celui des membres, dans ce cas il est considéré que « par leur action, les associations empièteraient sur les attributions des autorités étatiques, administratives et répressives, auxquelles est réservé la défense de l'intérêt général »⁵⁶.

2.2.2 – Les actions dans la défense d'un intérêt collectif

La seule disposition applicable est l'article 7 (2), alinéa 2, de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, voté en dépit de l'opposition formelle du Conseil d'État⁵⁷.

L'article 7 (2) ouvre le recours en annulation des actes réglementaires :

- « aux associations d'importance nationale, dotées de la personnalité morale et agréées au titre d'une loi spéciale à exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction au sens de cette loi spéciale » – qualité à agir –,
- à condition, selon l'alinéa 3, que « l'acte administratif à caractère réglementaire attaqué tire sa base légale de la loi spéciale dans le cadre de laquelle l'association requérante a été agréée ».

L'objectif était de trouver un compromis en encadrant le droit d'agir des associations afin d'éviter des « plages de non-droit », résultant de l'adoption d'actes illégaux que personne ne pourrait contester en justice faute d'un intérêt personnel et direct, sans pour autant autoriser les « actions populaires »⁵⁸, c'est-à-dire le droit de tout citoyen de contester n'importe quel acte.

2.2.2.1 – Les conditions de la qualité à agir des associations

Par exception, la loi autorise une association à faire valoir un intérêt collectif lors d'un recours en annulation d'un acte réglementaire sous quatre conditions, prévues par l'article 7 (2) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif :

- l'association doit être **d'importance nationale** ;
- l'association doit avoir **la personnalité morale** ;
- l'association doit avoir un **agrément** au titre de la loi sur laquelle la décision est fondée ;
- l'acte réglementaire attaqué est fondé sur une loi habilitant les associations agréées à agir.

L'article 7 (2) impose toujours que **l'association soit d'importance nationale**. Cette condition avait pourtant été critiquée par la Commission européenne parce que ce critère peut conduire à déclarer irrecevable l'action d'associations locales⁵⁹ sauf si la juridiction administrative juge que leurs membres sont personnellement affectés⁶⁰ (cf. 2.1.2.1 *supra*).

Par ailleurs, **les associations doivent être agréées au titre de la loi sur laquelle la décision est fondée**. Edgard Arendt soulignait qu'« en limitant la qualité pour agir aux seules associations agréées au titre d'une loi spéciale, le législateur a d'emblée réduit le nombre des requérants potentiels à une poignée d'associations. Il existe d'ailleurs une étroite corrélation entre cette condition et celle de l'importance nationale, car l'agrément n'est accordé qu'aux associations pouvant se prévaloir d'une telle importance »⁶¹.

⁵⁶ M. FEYEREISEN & B.L. POCHON, *L'État du Grand-Duché de Luxembourg*, Larcier 2015, p. 536.

⁵⁷ Doc. parl. 3940⁶ et 3940A⁴, p. 3.

⁵⁸ Tribunal administratif, 13 décembre 2019, n° 43898 ; v. aussi *infra* Partie II. B. 3. sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁵⁹ Tribunal administratif, 27 avril 2022, n° 45374.

⁶⁰ Tribunal administratif, 11 juillet 2019, n° 41461.

⁶¹ E. ARENDT, « La longue marche des associations de défense de l'environnement au prétoire », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1998, n° 2, p. 170.

2.2.2.2 – Un droit d'action réservé, en principe, à certains actes réglementaires

L'article 7 (2) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif prévoit que le recours des associations agréées devant le juge administratif **est limité au recours contre les actes administratifs à caractère réglementaire, et ne peut viser les décisions individuelles**.

Ce point est important, parce qu'en matière environnementale, de nombreuses autorisations de construire ou d'exploiter peuvent être qualifiées de « décisions à destinataire individuel et à impact collectif »⁶².



L'article 7 (2) comporte une restriction supplémentaire en ce que le recours en annulation « **n'est ouvert dans le chef des associations que pour autant que l'acte administratif à caractère réglementaire attaqué tire sa base légale de la loi spéciale dans le cadre de laquelle l'association requérante a été agréée** »⁶³. Cette condition fait obstacle, par exemple, à ce que des associations de défense de l'environnement agissent contre des actes réglementaires pris sur le fondement de la loi de 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain⁶⁴.

Elle s'oppose également à ce qu'une association puisse faire valoir un intérêt collectif pour attaquer une décision réglementaire adoptée sur la base d'une loi qui ne prévoit pas d'agrément, voire une décision réglementaire qui ne serait fondée sur aucune loi. C'est par exemple le cas en matière d'asile où le tribunal a déclaré irrecevable l'action d'une association contre une déclaration orale d'un ministre en jugeant, entre autres, qu'il n'était pas prouvé que l'acte trouve sa base légale dans la loi du 18 décembre 2015 relative

à l'accueil des demandeurs de protection internationale qui ne prévoit de toute façon aucun agrément⁶⁵.

Selon Edgar Arendt, « un grand nombre d'actes réglementaires [...] échappent] au contrôle de la juridiction administrative, faute de requérants habilités à la saisir »⁶⁶.

2.2.2.3 – Un droit d'action ouvert, par exception, contre les décisions individuelles

La jurisprudence administrative a ouvert, timidement, la voie à l'**action en justice des associations contre les décisions administratives individuelles**.



En 2010, la Cour administrative opère un revirement de jurisprudence en autorisant *Greenpeace ASBL Esch-sur-Alzette*, qui est une association agréée de défense de l'environnement, à agir contre une décision du ministre de l'Environnement autorisant une société luxembourgeoise de transport d'électricité à raccorder son poste de haute tension à un poste en France⁶⁷. La Cour administrative raisonne par analogie avec le droit d'agir des associations devant les juridictions pénales et juge que l'association dont l'objet social est la défense de l'environnement a « un intérêt à exercer un recours contentieux contre la décision ministérielle [...] dans la mesure où ladite décision a été prise dans le cadre de la matière pour la défense de laquelle elle a été agréée et que la violation d'une ou plusieurs dispositions de la législation afférente est alléguée »⁶⁸.

L'agrément demeure une condition *sine qua non* du recours⁶⁹, mais il est apprécié de manière plus souple

⁶² M. ELVINGER, « À propos de la réforme du contentieux administratif après l'arrêt Procola », *Bull. Cercle Laurent*, 1996-1, p. 31, p.33.

⁶³ Tribunal administratif, 7 avril 2011, n° 27696, cité par S. Couvreur préc.

⁶⁴ Tribunal administratif, 1^{er} juillet 2021, n° 43898 confirmé par Cour administrative, 1^{er} mars 2022, n° 46352C. L'affaire porte sur une décision communale autorisant l'implantation d'un datacenter.

⁶⁵ Tribunal administratif (ord.), 24 novembre 2023, n° 49692.

⁶⁶ E. ARENDT, « La longue marche des associations de défense de l'environnement au prétoire », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1998, n° 2, p. 171.

⁶⁷ Cour administrative, 15 juillet 2010, n° 26739C. Le tribunal jugea cependant, à un stade ultérieur de l'examen, que le recours n'est, en l'espèce, pas fondé (Tribunal administratif, 28 mars 2011, n° 25050a).

⁶⁸ Cour administrative, 15 juillet 2010, n° 26739C.

⁶⁹ Cour administrative, 16 novembre 2010, n° 26852C déclarant irrecevable l'action d'une association contre une décision prise en application de la loi du 25 mai 1964 concernant le remembrement des biens ruraux ; Tribunal administratif, 9 sept. 2020, n° 43296 jugeant que l'agrément a été délivré après le dépôt de la requête et que l'intérêt à agir de l'association doit donc être examiné au regard du droit commun. L'action est jugée irrecevable, mais la décision est réformée par la Cour administrative.

puisque'il suffit que la décision administrative soit rendue « dans le même domaine » que l'agrément⁷⁰.

La jurisprudence n'a pas vraiment tenu compte de cette évolution. Le Tribunal administratif maintient sa position constante⁷¹ et déclare irrecevable l'action d'association environnementale en imposant la preuve « d'une lésion d'un droit à caractère individuel ou corporatif [...] distinct de l'intérêt général de la collectivité »⁷².

Le législateur a souhaité pérenniser ce revirement jurisprudentiel dans la loi sur la protection de la nature⁷³, mais le Conseil d'État s'y opposa⁷⁴, en partie pour des raisons de principe, et en partie en faisant valoir qu'une approche sectorielle risquait de porter atteinte au « principe constitutionnel de l'égalité devant la loi pour des recours comparables, prévus dans d'autres lois, au bénéfice des associations d'importance nationale agréées, environnementales et autres »⁷⁵. Le projet de réforme de la loi sur la protection de la nature fut finalement abandonné.

En dépit des préconisations du Conseil d'État, le droit d'agir des associations contre les décisions individuelles n'a pas été inscrit dans la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, **mais a été inclus, de manière limitée et sous l'impulsion du droit européen⁷⁶, dans certaines lois sectorielles en matière environnementale.**

On trouve ainsi ce type de dispositions dans la loi sur les établissements classés⁷⁷, dans les lois concernant les déchets⁷⁸, dans la loi sur l'eau⁷⁹, et dans d'autres⁸⁰ qui disposent que pour certains recours contre des décisions individuelles, les « associations sont réputées avoir un intérêt personnel »⁸¹. Cette précision est destinée à couper court à tout argument fondé sur l'irrecevabilité de l'action de l'association faute d'intérêt, mais il montre que le législateur luxembourgeois a octroyé aux associations le droit de défendre un intérêt collectif, sans réellement dépasser le paradigme de l'intérêt personnel.

⁷⁰ Tribunal administratif, 31 mars 2014, n° 32152 : l'action de Greenpeace est déclarée recevable en application de l'arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2010, bien que l'autorisation de construire (en l'occurrence d'enfouir un câble électrique à très haute tension) ait été délivrée sur la base de la réglementation urbanistique.

⁷¹ Tribunal administratif, 27 juin 2001, n° 12485 du rôle.

⁷² Tribunal administratif, 9 sept. 2020, n° 43296 réformé par Cour administrative, 4 février 2021, n° 45110C.

⁷³ *Doc. parl.* 6477, p. 14.

⁷⁴ Avis du Conseil d'État n° 49.925 du 26 février 2013.

⁷⁵ Avis du Conseil d'État n° 50.080 du 18 juin 2013.

⁷⁶ V. par exemple, les articles 1^{er}, paragraphe 2, et 11 de la Directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁷⁷ Article 19 de la loi du 10 juin 1999 relative aux établissements classés, tel que modifié par la loi du 9 mai 2014 a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

⁷⁸ Article 50 de la loi du 21 mars 2012 relative à la gestion des déchets tel que modifié par la loi du 9 juin 2022 modifiant : 1° la loi modifiée du 21 mars 2012 relative aux déchets ; 2° la loi modifiée du 31 mai 1999 portant institution d'un fonds pour la protection de l'environnement et art. 27 de la loi du 31 août 2016 concernant le transfert national de déchets ; art. 22 de la loi du 21 mars 2017 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

⁷⁹ Article 25 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

⁸⁰ Article 67 de la loi du 9 mai 2014 a) relative aux émissions industrielles b) modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés c) modifiant la loi modifiée du 20 avril 2009 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ; art. 30 de la loi du 28 avril 2017 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et portant modification de la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés ; art. 12 de la loi du 22 mai 2008 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ; art. 21 de la loi du 15 mai 2018 relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

⁸¹ Article 25 de la loi du 19 décembre 2008 relative à l'eau.

La Cour administrative a parfois fait une appréciation plus souple de l'intérêt corporatif afin d'éviter les critères⁸², il faut l'admettre peu clairs, des dispositions législatives sectorielles sur l'intérêt collectif, mais l'action des associations devant le Tribunal administratif reste particulièrement difficile.

Devant le Tribunal administratif, l'association doit être « d'importance nationale » pour être agréée à agir contre un acte réglementaire, mais afin de pouvoir agir

en justice contre une décision individuelle, elle doit **prouver un intérêt personnel, local, différent de l'intérêt collectif**, qui devrait même, selon la juridiction, être qualifié de « lésion d'un droit à caractère individuel »⁸³ – ce que le droit de l'environnement ne peut pas être. Les mêmes critères s'appliquent aux associations n'ayant pas reçu l'agrément ou à celles attaquant une décision fondée sur une loi ne prévoyant pas un tel agrément⁸⁴.

En conclusion sur l'action en justice des associations contre les décisions individuelles, l'arrêt de la Cour administrative de 2010, les multiples amendements aux lois environnementales introduits par le législateur depuis, la Convention d'Aarhus et la jurisprudence de la CEDH⁸⁵ **n'ont pas suffi à altérer le principe de l'irrecevabilité d'un recours formé dans un intérêt collectif contre un acte individuel qui prévaut toujours devant le Tribunal administratif.**

Ces instruments invitent pourtant la jurisprudence à évoluer, mais il faut aussi souligner à quel point elle opère, en droit de l'environnement, dans un cadre normatif complexe, qui n'a été systématisé, ni par le législateur, ni par la doctrine. Les praticiens du contentieux administratif luxembourgeois n'ont d'autres réelles sources que la Pasicrisie et la doctrine belge⁸⁶ pour interpréter des règles, souvent d'origine française, mais, sur ce point, réellement luxembourgeoises.

2.3 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions civiles

Devant les juridictions civiles, les associations peuvent agir dans leur intérêt propre et au nom de leurs membres en représentation de la somme de leurs intérêts privés, mais pas dans l'intérêt collectif, sauf habilitation à agir, en particulier en matière d'action en cessation.

2.3.1 – La recevabilité des actions dans l'intérêt propre de l'association et dans la somme des intérêts privés de ses membres

« Les groupements, associations et syndicats, du moment qu'ils sont dotés de la personnalité juridique ou qu'ils agissent en vertu d'une loi spéciale, peuvent agir

en justice, à condition que leurs intérêts personnels, tant pécuniaires que moraux soient directement atteints »⁸⁷. L'ASBL peut agir pour **défendre son intérêt propre qui comprend l'existence de la personne morale, ses biens et ses droits moraux.**



Dans la continuité de l'exigence d'un intérêt individuel, la jurisprudence admet l'action en justice des ASBL, en vue de la défense de **la somme des intérêts individuels de leurs membres**, à condition :

- qu'une partie au moins des membres de l'association soit effectivement atteinte dans ses intérêts propres et
- que les statuts de l'ASBL prévoient clairement le droit, pour l'association, d'agir pour la défense des intérêts de ses membres⁸⁸.

Comme l'ont relevé Marc Elvinger et Dean Spielmann, « [d]u moment, en effet, que "l'action collective est dictée par un intérêt corporatif caractérisé et qu'elle a

⁸² Cour administrative, 4 février 2021, n° 45110C. La Cour juge que l'action de l'association est recevable parce que celle-ci vise à défendre l'environnement de ses membres et non l'environnement de tout le monde.

⁸³ Tribunal administratif, 5 juin 2023, n° 45743 et 46288 du rôle.

⁸⁴ Tribunal administratif (ord.), 24 novembre 2023, n° 49692.

⁸⁵ Notamment l'arrêt CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière ASBL c. Belgique*, n° 49230/07.

⁸⁶ Principalement l'ouvrage de M. LEROY, *Contentieux administratif*, Anthemis, 2011.

⁸⁷ J. HOFFELD, « Les conditions de recevabilité de l'action en justice exercée par les associations, groupements et syndicats », in *Diagonales à travers le droit luxembourgeois*, 1986, p. 361.

⁸⁸ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 19 mai 2005, n° 88227, *BIJ*, 2005, p. 155.

pour objectif de profiter à l'ensemble des associés", le droit d'agir des groupements est très généralement admis. C'est dire qu'un groupement pourra normalement exercer les actions que chacun de ses membres aurait également le droit d'exercer individuellement »⁸⁹.

Ainsi, la Cour d'appel a jugé recevable une action de l'Ordre des experts indépendants professionnels en automobiles pour faire sanctionner un préjudice à l'intérêt de la profession qu'ils représentent. Ce syndicat professionnel constitue, de par ses statuts, un groupement corporatif fondé, entre autres, pour la défense des intérêts de la profession des artisans experts en automobiles dans son ensemble, notamment par l'exercice d'actions en justice. À ce titre, l'Ordre des experts a intérêt à agir pour la sauvegarde de la réputation de la profession qu'il représente⁹⁰.

Les syndicats et associations professionnelles au sein des administrations, services et établissements de l'État et des communes peuvent également agir au nom d'intérêts regroupés et bénéficient d'une habilitation législative en ce sens⁹¹.

2.3.2 – L'irrecevabilité des actions introduites dans la défense d'un intérêt collectif

L'action d'une ASBL dans la défense d'un intérêt collectif, c'est-à-dire un intérêt plus général que celui de l'ASBL ou celui de ses membres, est irrecevable.

« Du moment [...] que l'intérêt collectif en défense duquel une association prétend agir - par hypothèse en

conformité avec son objet social - est considéré comme se confondant avec l'intérêt général de la collectivité, le droit d'agir en justice lui sera – sauf disposition légale expresse en sens contraire – refusé »⁹².

Dit autrement et en reprenant la formule de la Cour de cassation belge, « le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre »⁹³.

2.3.3 – Les recours collectifs en droit de la consommation

2.3.3.1 – Les actions en cessation

Devant les juridictions civiles, le droit européen⁹⁴ a imposé aux États membres de reconnaître aux associations de consommateurs le droit de porter des actions en cessation dont l'objectif est d'obtenir du juge **une injonction contre un professionnel afin de l'obliger à cesser une pratique commerciale contraire au droit de la consommation**.

Cette injonction est généralement assortie d'une astreinte, et éventuellement d'une publication de la décision de justice. L'action peut par exemple viser à contraindre un professionnel à retirer une ou plusieurs clauses abusives insérées dans un contrat-type⁹⁵ ou à rectifier la manière dont les prix et les offres promotionnelles sont affichés. Si le droit d'agir en cessation vise la défense des droits des consommateurs, **ce droit est également une défense de l'intérêt général puisque tout citoyen est également un consommateur**.

⁸⁹ M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bulletin Cercle Laurent*, 1995, p. 174 citant Conseil d'État, 17 février 1987, *Pasicrisie*, 17, p. 7 ; Conseil d'État, 9 avril 1979, *Lang Associations des Patrons-Mécaniciens-Dentistes c/ ministère des Classes Moyennes*, *Pasicrisie*, 25, p. 5 ; Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 20 octobre 1993, *Confédération du commerce asbl c. AGC et FSL*.

⁹⁰ Cour d'appel, 20 juin 2007, n° 30686, 30687 et 30688.

⁹¹ Article 36 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État ; article 47 de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

⁹² M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 174.

⁹³ Cass. (Be), 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338 ; voy. aussi Cass., 19 septembre 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 830 et les arrêts cités in G. DE LEVAL & H. BOULARBAH, « Chapitre 1 - L'action en justice » in G. de Leval (dir.), *Droit judiciaire – Tome 2 : Procédure civile – Volume 1 : Principes directeurs du procès civil Compétence-Action-Instance-Jugement*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 246, note 797.

⁹⁴ Le régime des actions en cessation trouve son origine dans la directive 98/27/CE du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, la directive a été remplacée en 2009 par la directive 2009/22/CE, elle-même remplacée par la directive 2020/1828 sur les actions représentatives transposée par une loi du 20 novembre 2025, *Mémorial A*, n° 507 du 21 novembre 2025.

⁹⁵ Et non des clauses isolées dans un contrat unique, voir. Cass., 2 février 2012, *Pas.* 1/2013, p. 1.

Le droit européen prévoit d'ailleurs que l'initiative de l'action en cessation appartient concurremment à certains régulateurs sectoriels⁹⁶ et aux associations de consommateurs agréées. En pratique, la seule association de consommateur agréée au Luxembourg au sens de l'article L. 321-3 est l'Union Luxembourgeoise des consommateurs et les actions en cessation sont particulièrement rares⁹⁷.

Les conditions de l'agrément sont définies par l'article L. 321-3 du Code de la consommation modifié en 2025. Cette disposition impose notamment que l'ASBL soit constituée depuis au moins douze mois et qu'elle soit indépendante afin de ne pas être influencée par des personnes autres que des consommateurs. L'article reprend la formulation de la directive en prévoyant que l'objet statutaire de l'association doit démontrer qu'elle a un intérêt légitime à protéger les intérêts des consommateurs au sens du droit européen de la consommation.



Le droit d'agir des associations en droit de la consommation partage certaines caractéristiques communes avec le droit d'action des associations environnementales. Il s'agit dans les deux cas de permettre à ces organismes de faire respecter en justice les prescriptions légales de leur domaine d'activité. L'action ne suppose pas la démonstration d'un préjudice⁹⁸, et on peut donc la considérer comme une « action en défense d'un intérêt collectif altruiste [et non] une action en défense regroupée d'intérêts individuels »⁹⁹ comme le recours collectif.

La principale différence tient au fait que l'action des associations de consommateurs s'exerce souvent en soutien à celles des acteurs publics, et notamment du ministère concerné, alors qu'en matière d'environnement, les associations agissent régulièrement contre les décisions prises par les pouvoirs publics.

Une autre différence tient à l'approche législative adoptée par le législateur luxembourgeois. Dans les deux cas, l'action des associations se greffe sur des droits sectoriels régis par de nombreux textes euro-

péens, mais ils ont l'avantage, en droit de la consommation, d'avoir été réunis dans un véritable code. Par exemple, la question de l'agrément des associations de défense des consommateurs habilitées à exercer les actions en cessation est déterminée de manière tout à fait lisible puisqu'il n'existe qu'un seul agrément, quelle que soit l'action exercée, et que ses conditions d'octroi sont régies par l'article L. 321-3 du Code de la consommation.

2.3.3.2 – Les actions en indemnisation d'un groupe de consommateurs

Le recours collectif en indemnisation ou action de groupe a été introduit en droit luxembourgeois par la loi du 20 novembre 2025¹⁰⁰ transposant la directive relative aux actions représentatives¹⁰¹.

La procédure permet à un régulateur (CSSF, CAA, CNPD, ...) ou à une association agréée (ULC) d'agir au nom d'un groupe de consommateurs pour mettre en cause la responsabilité d'un professionnel et obtenir l'indemnisation des membres du groupe.

Cette procédure répond à une logique différente des autres procédures du point de vue du droit d'agir, puisque l'association ne fait valoir ici ni son propre intérêt, ni l'intérêt collectif de tous. Elle agit en tant que représentant d'un groupe (identifié ou identifiable) de consommateurs, composé de tous les acheteurs (lésés) d'un produit ou d'un service donné.

Contrairement aux autres matières présentées dans cette note, le droit européen a ici évincé le critère de l'intérêt à agir pour conférer qualité à l'association agréée pour entreprendre le recours collectif. La recevabilité de cette action dépend alors d'autres considérations telle l'absence de conflit d'intérêts ou la preuve qu'une pluralité de consommateurs est affectée.

⁹⁶ Article L. 321-4 du Code de la consommation.

⁹⁷ V. cependant Cour d'appel, 5 novembre 2003, n° 27845, BIJ 2004/1 rejetant l'action en cessation d'une ASBL au motif qu'elle n'apportait pas « la preuve du préjudice ou d'un risque de préjudice dans le chef d'une personne déterminée ».

⁹⁸ Cass. (lu), 11 novembre 2004, *Pas*, 32, p. 513 : cassation d'un arrêt ayant érigé « l'existence d'une relation concurrentielle entre la demanderesse et le défendeur à une action en cessation d'actes de concurrence déloyale en condition de qualité pour agir dans le chef du groupement professionnel ». La loi du 30 juillet 2002 réglementant certaines pratiques commerciales et sanctionnant la concurrence déloyale n'est pas conditionnée dans sa protection à l'existence d'une telle relation.

⁹⁹ PH. LE TOURNEAU (dir.), *Dalloz action, Droit de la responsabilité et des contrats*, 2023/2024, n° 2123.243.

¹⁰⁰ Article L. 511-1 et suivants du Code de la Consommation.

¹⁰¹ Directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs et abrogeant la directive 2009/22/CE.

2.3.4 – Le droit d’agir des associations de lutte contre les discriminations

En matière de lutte contre les discriminations, l’approche normative a été un peu différente puisque le législateur a inséré dans plusieurs lois une seule disposition **octroyant aux associations le droit d’exercer devant les juridictions civiles ou administratives les droits reconnus à la victime d’une discrimination.**

Cette action est ouverte concernant tout acte ou tout fait constituant **une violation** de la loi en question et portant **préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs** que l’association a pour objet de défendre en vertu de ses statuts, **même si elle ne justifie pas d’un intérêt matériel ou moral personnel.**

Les dispositions légales¹⁰², reprenant ces conditions, sont éparses et diffèrent légèrement :

- L’article 36 de la loi fixant le statut général des fonctionnaires de l’État offre une voie d’action aux **associations professionnelles au sein des ad-**

ministrations, services et établissements de l’État agréées, en cas de discrimination¹⁰³.

- L’article L. 241-5 du Code du travail prévoit le même droit à **toute ASBL d’importance nationale, dont l’activité statutaire consiste à combattre la discrimination.** La loi exige, en outre, que l’association ait la personnalité juridique depuis au moins un an à la date des faits et qu’elle ait été préalablement agréée par le ministre de la Justice. La même habilitation est octroyée aux organisations syndicales¹⁰⁴.
- La loi de 2006 sur l’égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d’origine ethnique impose, outre la condition d’importance nationale, cinq ans d’existence à l’association. Pour une loi anti-discrimination, celle-ci est indéniable.

Ces dispositions prévoient également, cette fois-ci de manière uniforme, que lorsque les faits sont commis envers des personnes considérées individuellement, l’association ne peut exercer par voie principale les droits reconnus à la victime d’une discrimination qu’à la condition que ces personnes déclarent expressément et par écrit ne pas s’y opposer¹⁰⁵.

La réglementation du droit d’agir des associations en droit luxembourgeois est particulièrement complexe. Elle procède d’une approche sectorielle, restrictive, et sans cohérence. Les associations ne peuvent défendre l’intérêt collectif que dans des domaines limités et seulement à condition de recevoir un agrément du pouvoir exécutif. L’accès à la justice en pât et la diversité des règles applicables pose un problème au regard du principe d’égalité devant la loi.

Alors qu’une action en justice est déjà une épreuve pour tout justiciable, elle est, pour les associations qui sont de taille modeste au Luxembourg, une succession d’obstacles difficiles à surmonter. Ce constat explique en partie pourquoi les actions en justice des associations devant les juridictions luxembourgeoises sont particulièrement rares. La mise en place d’un cadre législatif cohérent serait souhaitable et cela ne peut que résulter d’une réflexion et d’une action d’ensemble de la part du législateur.

¹⁰² Par exemple Article 7 de la loi du 28 novembre 2006 portant 1. transposition de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l’égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d’origine ethnique [...] ; Article 7 de la loi du 21 décembre 2007 portant 1. transposition de la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l’égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l’accès à des biens et services et la fourniture de biens et services ; Articles 4 et 5 de la loi du 13 mai 2008 relative à l’égalité de traitement entre hommes et femmes.

¹⁰³ Article 36 de la loi du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l’État ; article 47 de la loi du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux.

¹⁰⁴ Article L. 253-4 du Code du travail ; v. aussi l’article L. 143-1 pour les salariés détachés.

¹⁰⁵ Article 7, al. 2 de la loi du 28 novembre 2006 ; art. 7(2) de la loi du 21 décembre 2007 ; art. 5 de la loi du 13 mai 2008.

3 – Le droit supranational pertinent

Le droit européen et le droit international encouragent de plus en plus les États à élargir le droit d’agir en justice des associations, car cette prérogative permet de renforcer la protection des libertés et des droits fondamentaux des citoyens tant vis-à-vis de l’État que des multinationales.

Ce mouvement est particulièrement visible en **droit de l’environnement** en raison de l’influence de la Convention d’Aarhus de 1998 qui encourage fortement l’accès à la justice en matière environnementale, y compris pour les associations.

Cette influence se manifeste notamment dans la jurisprudence de la Cour de Justice de l’Union européenne et dans celle de la Cour européenne des droits de l’homme. Cette dernière a ainsi rendu un arrêt remarqué en 2024 faisant droit au recours de l’association *KlimaSeniorinnen Schweiz* reprochant à la Suisse de n’avoir pas suffisamment protégé sa population contre les effets néfastes du changement climatique.

3.1 – La Convention d’Aarhus



La Convention d’Aarhus sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la

justice en matière d’environnement joue un rôle important dans la discussion sur le droit d’agir des associations.

Signée le 25 juin 1998 par trente-huit États, dont le Luxembourg, ainsi que par l’Union européenne, la Convention a été approuvée au Grand-Duché par une loi du 31 juillet 2005.

La Convention d’Aarhus a trois objectifs qui sont :

- améliorer l’information environnementale fournie par les autorités publiques ;
- favoriser la participation du public à la prise de décisions ayant des incidences sur l’environnement¹⁰⁶ ;
- **étendre les conditions d’accès à la justice en matière de législation environnementale et d’accès à l’information.**

Sur ce dernier point, la Convention prévoit, en substance, en son article 9, que les parties à la Convention doivent veiller à ce que les membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir puissent former un recours pour contester la légalité des décisions en matière environnementale. **Surtout, la Convention prévoit une disposition spécifique sur les associations selon laquelle « les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l’environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt »¹⁰⁷.**

Le texte est complexe. Il opère plusieurs renvois qui se prêtent aisément à l’interprétation selon que le lecteur cherche à appliquer l’esprit de la Convention qui est incontestablement d’encourager la participation du public et le droit d’agir des associations, ou son texte qui n’impose une telle obligation que dans des cas spécifiques¹⁰⁸ sans généralisation. Toute la Convention n’est pas d’effet direct¹⁰⁹ et elle laisse aux États membres une large marge de manœuvre sur les activités entrant dans son champ d’application.

¹⁰⁶ V. par ex. Trib. adm. 16 nov. 2017, n° 37748, jugeant que la loi du 19 janvier 2004 concernant la protection de la nature (abrogée depuis) était en contradiction avec la Convention d’Aarhus et annulant un règlement grand-ducal pour avoir été adopté sans que le public ne puisse en prendre utilement connaissance avant son adoption.

¹⁰⁷ Article 2, paragraphe 5, auquel renvoie également l’article 9, paragraphe 3.

¹⁰⁸ V. Tribunal administratif 11 février 2010, n° 25050 jugeant que la Convention d’Aarhus octroie un droit d’agir aux associations pour contester les projets de construction de ligne à haute tension aérienne mais non de ligne à haute tension enfouie. Le jugement a été réformé par l’arrêt de la Cour administrative du 15 juillet 2010 examiné ci-dessus quant à l’aspect de la recevabilité de l’action de l’association.

¹⁰⁹ Conseil d’État français, 2^e et 7^e chambres réunies, 2 octobre 2021, n° 446302.

Au niveau européen, il faut également prendre en compte la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement¹¹⁰ ainsi que la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement¹¹¹ dont l'objectif est de mettre en œuvre les obligations découlant de la Convention d'Aarhus. Son article 10 reprend en partie l'article 9 de la Convention sur le droit d'agir, y compris pour les associations non gouvernementales.

3.2 – La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

La Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a été appelée à plusieurs reprises à juger de l'interprétation de la Convention d'Aarhus ou de la directive 2003/35 précisant certaines de ces obligations pour les États membres de l'Union.



La jurisprudence de la Cour sur ce point est difficile d'accès parce qu'elle porte sur la compatibilité de règles procédurales techniques d'autres États membres avec la directive, ou la Convention d'Aarhus, interprétées à l'aune de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux garantissant un droit à un recours effectif.

Il est cependant remarquable que dans la plupart de ses arrêts, **la Cour a déclaré les dispositions nationales restreignant le droit d'agir des associations comme contraires au droit européen**¹¹², en insistant sur l'objectif de la directive : donner au public concerné – ce qui comprend les associations de protection de l'environnement – « un large accès à la justice »¹¹³.

La Cour a par exemple déclaré que :

- Le droit suédois était **incompatible avec le droit de l'Union parce qu'il exigeait que l'association ait plus de deux mille membres**¹¹⁴. La Cour souligne que le droit national doit faciliter le contrôle juridictionnel des projets publics et privés ayant une incidence sur l'environnement, **y compris des projets de taille restreinte dont des associations locales** sont mieux à même de se préoccuper¹¹⁵ ;
- **Le droit d'action des associations ne peut être soumis aux mêmes conditions que celui des particuliers**¹¹⁶ et qu'elles doivent pouvoir demander en justice l'application d'une règle qui protège les intérêts de la collectivité.

Si la Cour a appuyé le droit d'action des associations environnementales, elle a également interprété le champ d'application de la Convention d'Aarhus de manière large en jugeant que « les législations nationales en matière d'environnement ne se limitent ni aux droits d'information ou à la participation du public garantis par la Convention, ni aux textes de loi faisant mention de l'environnement dans l'intitulé de leur titre ou rubrique. La question déterminante est plutôt de savoir si la disposition en question se rapporte d'une manière ou d'une autre à l'environnement »¹¹⁷.

Dans le même arrêt, la Cour considère également que l'article 47 de la Charte imposant un droit au recours effectif vient limiter le pouvoir d'appréciation laissé aux États membres dans la mise en œuvre des dispositions de la Convention d'Aarhus sur le droit d'agir des association¹¹⁸.

¹¹⁰ Directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement tel que modifié par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

¹¹¹ Directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

¹¹² M. CLEMENT, *Rep. Dalloz de droit européen*, v. Environnement : démocratie environnementale, 2023.

¹¹³ CJUE, 12 mai 2011, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, C-115/09, pt 49.

¹¹⁴ CJUE 15 oct. 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsforening*, C-263/08 ; D. 2010, p. 2468, obs. F. G. Trébulle.

¹¹⁵ *Ibid.* pt 50.

¹¹⁶ Arrêt C-115/09, précité.

¹¹⁷ CJUE, 8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*, C-873/19, point 56 faisant référence au guide d'application de la convention d'Aarhus.

¹¹⁸ CJUE, 8 novembre 2022, *Deutsche Umwelthilfe (Réception des véhicules à moteur)*, C-873/19, point 79 ; v. déjà CJUE 8 mars 2011, *Lesoochranarske zoskupenie VLK*, aff. C-240/09.

La différence d'approche avec le caractère restrictif de l'habilitation législative luxembourgeoise, mais aussi de l'exigence du critère de l'importance nationale de l'association, est manifeste.

Si la plupart des affaires relatives au droit d'agir des associations portent sur le droit de l'environnement, la question touche également d'autres domaines comme la protection des données à caractère personnel. La CJUE a ainsi jugé que le RGPD ne s'opposait pas à la réglementation allemande permettant à une association d'agir en justice en invoquant la violation de l'interdiction des pratiques commerciales déloyales, sans avoir besoin de prouver un quelconque préjudice dans le chef d'un consommateur individuel¹¹⁹. La Cour note qu'un tel recours « contribue incontestablement à renforcer les droits des personnes concernées et à leur assurer un niveau élevé de protection » et qu'il peut être plus efficace qu'un recours individuel car il permet de prévenir un grand nombre de violations en une seule action.

3.3 – La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

La question du droit d'agir des associations dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) comporte deux aspects¹²⁰ connexes, mais distincts. On examinera ainsi, dans un premier temps, à quelles conditions la Cour européenne des droits de l'homme ouvre son propre prétoire aux associations, avant d'analyser, dans un second temps, comment est encadré, par la Convention européenne des droits de l'homme, le droit d'action des associations devant les juridictions internes.

3.3.1 – Le droit d'agir des associations devant la Cour européenne des droits de l'homme

3.3.1.1 – Le critère retenu : être victime d'une violation d'un droit protégé par la Convention

Afin de déterminer si l'action d'une personne, physique ou morale, est recevable devant la Cour européenne des droits de l'homme, celle-ci ne raisonne pas en termes d'intérêt à agir, mais elle cherche à déterminer si le requérant « se prétend victime d'une violation [...] des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles »¹²¹.

Le requérant doit donc **être personnellement victime d'une violation** de la Convention européenne des droits de l'homme, ou du moins être en mesure de produire des preuves plausibles de la probabilité de survenance d'une violation dont il subirait personnellement les effets¹²².

Le critère de recevabilité inscrit dans la Convention, à savoir se prétendre victime d'une violation, est le même que le requérant soit un individu ou une association. Il n'est donc pas très favorable à ces dernières.

Premièrement, les associations ne peuvent, par leur nature, invoquer personnellement la violation de certains droits, comme le droit à la vie¹²³, à l'intégrité physique¹²⁴, à la santé¹²⁵ ou l'interdiction de la torture¹²⁶. La Cour a même considéré qu'une association ne peut se prétendre victime d'une violation du droit au respect de son « domicile », au sens de l'article 8 de la Convention, du seul fait que son siège so-

¹¹⁹ CJUE, 28 avril 2022, *Meta Platforms Ireland*, C-319/20.

¹²⁰ La question du droit d'intervention des associations devant la CEDH ne sera pas examinée ici. Pour une analyse de ce point ainsi que plus généralement de l'action des associations devant la CEDH (comme partie, intervenant, ou tiers financeur), v. E. ERKEN, « Scholarly and Empirical Considerations on Expanding Access for Non-Governmental Organisations Before the European Court of Human Rights », *European Convention on Human Rights Law Review*, 2025, n° 6, p. 165.

¹²¹ Art. 34 CEDH : « La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit ».

¹²² CEDH, 7 décembre 2021, *Yusufeli İlçesini Güzelleştirme Yaşatma Kültür Varlıklarını Koruma Derneği c. Turquie*, n° 37857/14.

¹²³ CEDH, arrêt *Yusufeli* préc., paragraphe 41.

¹²⁴ CEDH, 12 mai 2015, *İdentoba and others v. Georgia*, n° 73235/12.

¹²⁵ CEDH, 12 Mai 2009, *Greenpeace E.V. and Others v. Germany*, n° 18215/06 déclarant qu'en principe, une association ne peut prétendre à une violation de son droit à la santé. La Cour ne tranche cependant pas explicitement ce point puisque la requête est déclarée irrecevable.

¹²⁶ CEDH, arrêt *Yusufeli* préc., paragraphe 41.

cial se situe près d'une industrie polluante¹²⁷. Le critère s'applique différemment au regard du droit au procès équitable (voir infra 3.3.2).

Deuxièmement, l'association peut ne pas être personnellement victime de la violation lorsqu'elle défend les droits d'un ou de plusieurs tiers, qu'ils soient membres ou non de celle-ci.

L'association n'est pas victime au sens de la Convention lorsque la violation du droit invoqué ne la touche pas personnellement, mais affecte ses membres¹²⁸, l'intérêt corporatif¹²⁹, ou l'intérêt collectif¹³⁰ qu'elle défend.



L'article 34 de la Convention n'est pas rédigé en ce sens. La Cour rappelle, de manière constante, que **la Convention n'autorise pas les « actio popularis »**, terme juridique issu du droit romain qui désigne une action engagée au nom de l'intérêt public par n'importe quel citoyen¹³¹. La Cour ne peut donc statuer que dans le cadre d'un contentieux subjectif relatif au droit de victimes, et non dans le cadre d'un contentieux objectif qui viserait à contester la conformité d'une disposition de droit interne, d'une pratique nationale ou d'un acte public avec la Convention¹³².

3.3.1.2 – Une exception : le rôle des associations dans la lutte contre le changement climatique

Dans l'arrêt **Verein KlimaSeniorinnen Schweiz, rendu le 9 juillet 2024**¹³³, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme a assoupli les critères encadrant la recevabilité des recours portés par les associations en matière climatique.

- **La recevabilité de l'action d'une association en matière climatique**



Dans cet arrêt, la Cour a reconnu que l'association *KlimaSeniorinnen Schweiz*, composée de plus de 2.000 résidentes suisses âgées en moyenne de soixante-treize ans, avait qualité pour agir lorsqu'elle invoquait la violation de l'article 8 de la Convention¹³⁴ protégeant le droit à la vie privée et familiale. La Cour a ainsi fait droit au recours de l'association en jugeant que **l'État suisse a violé l'article 8 de la Convention en s'abstenant de protéger efficacement les membres de l'association, mais également le public en général, contre les effets néfastes graves du changement climatique sur leur vie, leur santé, leur bien-être et leur qualité de vie.**

Cet arrêt constitue une décision majeure de la CEDH, d'une part parce qu'il inscrit la lutte contre le changement climatique comme un droit fondamental au sens de la Convention¹³⁵, mais aussi parce qu'il élargit le droit d'action des associations devant la Cour en matière climatique en leur permettant de faire valoir un

¹²⁷ CEDH, 29 juin 1999, *Asselbourg et autres c. le Luxembourg*, n° 29121/95.

¹²⁸ CEDH, 21 octobre 1999, *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. l'Italie*, n° 35972/97 ; CEDH, 29 février 2000, *L'Association des Amis de Saint-Raphaël et de Frejus et autres requérants c. France*, req. n° 45053/98 ; CEDH, 10 juillet 2001, *L'Association et la Ligue pour la protection des acheteurs d'automobiles, Abid et 646 autres c. Roumanie*, n° 34746/97.

¹²⁹ Comm. Eur. D. H., 4 juillet 1983, *Association X. et 165 syndics et administrateurs judiciaires c. France*, n° 9939/82 ; CEDH, 21 mai 2013, *Ordre des avocats défenseurs et avocats près la cour d'appel de Monaco c. Monaco*, n° 34118/11.

¹³⁰ CEDH, 16 décembre 2008, *Ada Rossi et autres c. Italie*, n° 55185/08.

¹³¹ Communiqué de presse de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 avril 2024, « Questions-réponses sur les décisions et l'arrêt rendus dans trois affaires concernant le changement climatique : – *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse* (requête n° 53600/20) – *Carême c. France* (n° 7189/21) – *Duarte Agostinho et autres c. Portugal et 32 autres* (n° 39371/20) », p. 3 ; voy. aussi J. HOHNERLEIN, « Who is afraid of actio popularis? On Separating Rights and Remedies in the ECtHR's Climate Judgment », *VerfBlog*, 26 avril 2024.

¹³² Voy. par exemple CEDH, 17 juillet 2014, *Centre de ressources juridiques au nom de Valentin Câmpeanu c. Roumanie*, n° 47848/08, paragraphe 101 et la jurisprudence citée.

¹³³ CEDH, 9 juillet 2024, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz et autres c. Suisse*, req. n° 53600/20.

¹³⁴ La Cour est considérée comme victime au sens de l'article 6, paragraphe 1 (v. *infra*) et son grief fondé sur l'article 2 n'est pas examiné.

¹³⁵ A. SAVARESI, « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate change litigation history », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. 2025, vol. 34, n° 1, p. 279-287.

intérêt général, en réalité très proche d'une *actio popularis*¹³⁶.

La Cour fonde son interprétation évolutive de la Convention sur le droit comparé et sur la Convention d'Aarhus en insistant sur le fait que « le recours à des entités collectives telles que les associations représente l'un des moyens accessibles, parfois le seul, dont [les citoyens] disposent pour assurer une défense efficace de leurs intérêts particuliers » et 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 » (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 489).

L'arrêt ne consacre pas complètement une *actio popularis* parce la Cour rejette les requêtes individuelles et soumet la recevabilité de l'action des associations dans ce domaine à trois conditions.

Ainsi l'association doit :

- avoir été légalement constituée dans le pays concerné ou avoir la qualité pour agir dans ce pays,
- 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
- être en mesure de démontrer qu'elle peut être considérée comme véritablement 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 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, paragraphe 502).

On remarque ainsi que la Cour ne soumet la recevabilité de l'action des associations ni à un nombre minimum d'adhérents ni à une ancienneté minimum de l'association. L'arrêt est d'autant plus marquant du point de vue procédural que la Cour rejette la requête des demanderesse individuelles et elle opère donc une distinction entre leur droit d'agir et celui de l'association qui se voit reconnaître la qualité à agir parce que cela sert l'intérêt d'une bonne administration de la justice¹³⁷. On comprend aussi, en creux, que la Cour a voulu éviter de se voir submerger par des requêtes individuelles en matière climatique¹³⁸.

- **La portée limitée de l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz***

L'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* a été salué par les spécialistes du droit de l'environnement¹³⁹, mais le raisonnement de la Cour n'est pas exempt de critique sur le plan méthodologique¹⁴⁰, car il s'éloigne assez nettement de la lettre de l'article 34 de la Convention. Si la Cour avait déjà ouvert son prétoire dans le cadre de l'article 6, elle le fait ici dans une situation où l'association ne peut revendiquer un droit personnel ni même réellement un dommage touchant spécifiquement ses membres, mais cherche à défendre l'intérêt général. La distinction avec une *actio popularis* ne se fait pas sur l'objectif recherché, mais sur les qualités du requérant¹⁴¹.

Si l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* est incontestablement un grand arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, sa portée a été fortement limitée par la Cour dans l'arrêt *Cannavacciuolo*¹⁴², rendu

¹³⁶ Voy. l'opinion en partie concordante et en partie dissidente du juge Eicke dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc., paragraphe 702 ; L. BESSELINK, « The Actio Popularis in "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz" Climate Jurisprudence between Strasbourg and The Hague », *Amsterdam Centre on the Legal Professions and Access to Justice*, 29 April 2024.

¹³⁷ Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc. paragraphe 523. L'association est reconnue victime au regard de l'article 6, paragraphe 1 (v. *infra*).

¹³⁸ A. HÖSLI & M. REHMANN, « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights' Answer to Climate Change », *Climate Law* 14 (2024) 263–284, p. 268.

¹³⁹ C. LEPAGE, « Première analyse sur les trois arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg du 9 avril 2024 », *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 5, Mai 2024, étude 16 ; F.-G. TREBULLE, « La consécration d'une "action climatique" par la Cour européenne des droits de l'homme », *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 10, Octobre 2024, dossier 26.

¹⁴⁰ Opinion en partie concordante et en partie dissidente du juge Eicke dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc. ; J.-P. MARGUENAUD, « Les aspects civils du grand arrêt climatique du 9 avril 2024 », *RTD Civ.* 2024, p. 354 ; A. HÖSLI & M. REHMANN, « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights' Answer to Climate Change », *Climate Law* 14 (2024) 263–284, p. 283.

¹⁴¹ V. déjà CEDH, 1^{er} juillet 2021, *Association Burestop 55 et autres c. France*, req. n° 56176/18 et 5 autres.

¹⁴² CEDH, 30 janvier 2025, *Cannavacciuolo and others v. Italy*, req. n° 39742/14, 51567/14, 74208/14 et 24215/15.

six mois plus tard. Dans *Cannavacciuolo*, la Cour jugea qu'une association ne pouvait prétendre être directement affectée par une violation de son droit à la vie (article 2) ou à la vie privée (article 8) en cas de dommage environnemental (paragraphe 216). Elle distingue cet arrêt de l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* en déclarant que la reconnaissance du droit d'agir des associations devant la Cour consacrée dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* était justifiée par des « considérations particulières liées au changement climatique » et par « 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 »¹⁴³, non applicables en l'espèce.

L'affaire *Cannavacciuolo* portait sur un dommage environnemental systémique lié aux décharges illégales en Campanie, et la CEDH jugea que le litige ne comportait aucune « considérations spéciales » ou « circonstances exceptionnelles » qui justifieraient de faire une exception au droit d'agir en faveur des associations¹⁴⁴.

La Cour marque ainsi le fait que l'ouverture concédée dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* est strictement limitée au changement climatique et ne s'étend pas aux litiges environnementaux. La distinction entre dommage environnemental et litige climatique quant au rôle des associations a pu être qualifiée de « tête-à-queue méthodologique »¹⁴⁵ et elle a été critiquée au sein même de la formation de jugement¹⁴⁶.

Au fond, le cœur du problème tient au fait que la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoit pas un recours adapté aux associations défendant un intérêt général.

Elle ne leur confère pas une qualité à agir spécifique et la Cour, qui souhaitait, pour des raisons politiques vraisemblablement légitimes, jouer un rôle dans la lutte contre le changement climatique, a été obligée de rattacher le droit d'action des associations au critère tenant à la qualité de victime en créant ainsi une exception bancale du point de vue processuel. Ne souhaitant pas que la jurisprudence *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* crée un appel d'air vers les associations en matière environnementale, **elle a immédiatement limité l'exception aux seules actions climatiques.**

3.3.2 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions nationales au regard du droit au procès équitable



Si le texte de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas particulièrement propice à l'action des associations devant la Cour, celles-ci bénéficient tout de même, comme tout autre justiciable, du droit au procès équitable garanti par l'article 6, paragraphe 1, qui implique notamment le droit d'accès à un juge indépendant et impartial et le droit d'être jugé dans un délai raisonnable.

- **Lorsque l'action de l'association a été jugée recevable devant la juridiction interne**, celle-ci peut sans difficulté être considérée comme une victime par la CEDH au sens de l'article 6, paragraphe 1, car elle tire cette qualité du fait d'avoir été partie devant les juridictions nationales¹⁴⁷. Un État pourrait ainsi être condamné par la Cour pour ne pas avoir garanti à l'association, dans le cadre d'un litige auquel elle était partie, une procédure contradictoire ou lui avoir dénié le droit à un tribunal impartial.
- **Lorsque l'action de l'association a été déclarée irrecevable devant les juridictions internes**, elle peut encore tenter d'invoquer la violation de son droit d'accès à un tribunal.

¹⁴³ Arrêt *Cannavacciuolo*, préc. paragraphe 220 citant des passages de l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc. paragraphes 498 et 499.

¹⁴⁴ Arrêt *Cannavacciuolo*, préc. paragraphe 221 citant des passages de l'arrêt *Valentin Câmpeanu c. Roumanie*, préc. paragraphe 112.

¹⁴⁵ S. NADAUD & J.-P. MARGUENAUD, « L'arrêt *Cannavacciuolo* et autres c. Italie : le premier arrêt pilote environnemental », *D.* 2025, p. 740 ; M. WEWERINKE-SINGH, « Climate Protection Obligations under the European Convention on Human Rights: The *KlimaSeniorinnen* Judgment », in *European Constitutional Law Review*, 2025, n° 21, p. 356 – 374 ; E. KRAJNYAK, « Up in Smoke? Victim Status in Environmental Litigation before the ECtHR », *EJIL:Talk!*, *Blog of the European Journal of International Law*, 14 mars 2025 ; I. P. GIRÁLDEZ, « Not a Leg to Stand on: Assessing the European Court of Human Rights' Divergent Approach to Standing in the *KlimaSeniorinnen* and *Cannavacciuolo* Cases », *blog opinio juris*, 16 mai 2025.

¹⁴⁶ Opinion concordante du juge Krenc sous l'arrêt *Cannavacciuolo*.

¹⁴⁷ CEDH, 27 avril 2004, *Gorraiz Lizarraga Et Autres c. Espagne*, n° 62543/00. *A contrario*, une association n'est pas victime, au sens de la Convention, du défaut d'exécution d'une décision administrative à laquelle elle n'était pas partie puisque son recours avait été déclaré irrecevable (CEDH, 19 juin 2018, *Bursa Barosu Başkanlığı et autres c. Turquie*, n° 25680/05).

C'est dans ce deuxième cas de figure, l'étape de la recevabilité étant franchie, que la CEDH peut être amenée à examiner la compatibilité avec la Convention de règles nationales limitant le droit d'agir de ces associations devant les juridictions étatiques.

L'analyse de ce point se déroule en deux temps puisqu'il faut d'abord que l'article 6, paragraphe 1, protégeant le droit au procès équitable soit déclaré applicable pour que la question de sa violation soit examinée.

3.3.2.1 – Applicabilité de l'article 6, paragraphe 1, aux actions des associations

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention n'est applicable qu'aux contestations réelles et sérieuses¹⁴⁸ portant sur des droits et obligations de caractère civil, comme la responsabilité civile ou le droit des contrats. Cela exclut du champ d'application de l'article 6, paragraphe 1, une action tendant à contraindre le Parlement à adopter une loi¹⁴⁹, ou une action visant à « invalider ou remplacer une loi émanant du pouvoir législatif »¹⁵⁰.

Ce critère d'applicabilité a donc initialement constitué un obstacle non négligeable aux actions individuelles en matière environnementale qui visaient à contester une loi ou une autorisation d'exploitation, la Cour jugeant que le lien entre ces actions et la santé des requérants individuels était trop ténu¹⁵¹.

Afin de donner plein effet à la Convention d'Aarhus, la Cour applique ce critère avec souplesse pour les associations¹⁵² **en raison du rôle important qu'elles jouent devant les autorités ou les juridictions in-**

ternes, particulièrement dans le domaine de la protection de l'environnement¹⁵³.

L'article 6, paragraphe 1, est donc applicable à **l'action d'associations demandant d'être informées d'un projet d'infrastructure et de ses conséquences sur l'environnement**¹⁵⁴ ou plus généralement à une action invoquant des manquements des autorités étatiques dans l'application du droit interne en vigueur, car ces manquements affectent la protection des droits défendus par l'association requérante¹⁵⁵.

En somme, si l'article 6, paragraphe 1, ne confère pas un droit à contester, de manière abstraite, la compatibilité d'une loi avec la Convention, il protège néanmoins, dans une certaine mesure, le droit des associations de faire valoir le non-respect de la loi par les autorités étatiques si cet objectif entre dans leur objet statutaire et affecte des droits reconnus par la législation interne.

3.3.2.2 – Application de l'article 6, paragraphe 1, au droit d'action des associations

Lorsque l'article 6, paragraphe 1, est déclaré applicable à une procédure ayant jugé irrecevable l'action d'une association, la Cour examine ensuite si le droit d'accès à un tribunal de celle-ci n'a pas été restreint « d'une manière ou à un point tels [qu'il] s'en trouve atteint dans sa substance même »¹⁵⁶.

¹⁴⁸ CEDH, 26 août 1997, *Balmer-Schafroth et autres c. Suisse*, n° 22110/93, paragraphes 35 à 38.

¹⁴⁹ Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc. paragraphe 609. La Cour précise cependant que l'article 6 peut trouver à s'appliquer lorsque le droit interne prévoit l'accès individuel à une procédure devant une juridiction constitutionnelle ou une autre juridiction supérieure similaire qui est compétente pour examiner un recours visant directement une loi.

¹⁵⁰ Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc. paragraphe 594 et la jurisprudence citée.

¹⁵¹ Arrêt *Balmer-Schafroth et autres c. suisse*, préc. ; CEDH, 6 avril 2000, *Athanassoglou et autres c. Suisse*, n° 27644/95.

¹⁵² CEDH, 27 avril 2004, *Gorraiz Lizarraga Et Autres c. Espagne*, n° 62543/00 ; CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, n° 49230/07.

¹⁵³ CEDH, 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox et Mox c. France* (décision sur la recevabilité), n° 75218/01 ; CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, n° 49230/07.

¹⁵⁴ CEDH, 28 mars 2006, *Collectif national d'information et d'opposition à l'usine Melox – Collectif stop Melox et Mox c. France* (décision sur la recevabilité), n° 75218/01 ; CEDH, 1^{er} juillet 2021, *Association Burestop 55 et autres c. France*, n° 56176/18 et 5 autres.

¹⁵⁵ Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc. paragraphe 633. En l'espèce, l'association reprochait des manquements des autorités suisses dans la mise en œuvre de mesures d'atténuation du changement climatique déjà requises par le droit interne en vigueur.

¹⁵⁶ CEDH, 16 décembre 1997, *Église catholique de la Canée c. Grèce*, n° 25528/94. La Grèce a ainsi été condamnée pour avoir refusé l'action en justice d'une « association » faisant valoir son droit de propriété, mais ne disposant pas de la personnalité juridique. La Cour juge que les juridictions civiles n'avaient pas seulement sanctionné l'inobservation d'une simple formalité nécessaire à l'ordre public, mais lui avaient imposé une véritable restriction l'empêchant de faire trancher par les tribunaux tout litige relatif à ses droits de propriété.

En outre, la restriction au droit d'accès à la justice doit être *prévue par la loi*, ce qui, au sens de la Convention, inclut n'importe quelle norme, qu'elle soit législative ou même jurisprudentielle. Le droit, y compris la jurisprudence, doit donc impérativement être accessible et prévisible¹⁵⁷. L'article 6, paragraphe 1, ne consacre pas un droit à une jurisprudence constante¹⁵⁸, **mais une règle – ou une jurisprudence – imprévisible quant au droit d'action des associations serait incompatible avec ses prescriptions**¹⁵⁹.

La restriction doit également *répondre à un but légitime*, par exemple le maintien de la séparation des pouvoirs entre le législatif et le judiciaire¹⁶⁰, et il doit, enfin, exister un « rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »¹⁶¹.

Il faut donc que les juridictions étatiques tiennent compte de la spécificité des associations, en particulier dans le contentieux climatique¹⁶² et que **le droit national ne limite pas indûment leur droit d'agir**

dans la défense d'un intérêt collectif correspondant à leur objectif statutaire.

La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi jugé que la France avait violé l'article 6, paragraphe 1, de la Convention¹⁶³ parce que les juridictions françaises avaient déclaré irrecevable le recours de l'une des associations en jugeant que son objet statutaire portait de manière générale sur la protection de l'environnement et ne mentionnait pas les risques que représente l'industrie nucléaire ou l'enfouissement des déchets radioactifs, qui faisaient l'objet du recours. La Cour juge que cette appréciation, d'une part, omet le droit personnel à l'information, protégé par l'article 10 de la Convention¹⁶⁴, qu'invoquait l'association et, d'autre part, procède d'une interprétation trop restrictive de la qualité à agir de la requérante, en distinguant protection contre les risques liés au nucléaire et protection de l'environnement alors « qu'il est manifeste que la première se rattache pleinement à la seconde »¹⁶⁵.

¹⁵⁷ Voy. par ex. CEDH, 15 novembre 1996, *Cantoni c. France*, n° 17862/91.

¹⁵⁸ CEDH, 24 juin 2024, *Jarre c. France*, n° 14157/18, paragraphe 87.

¹⁵⁹ CEDH, 15 janvier 2009, *Ligue du monde islamique et Organisation islamique mondiale du secours islamique c. France*, n° 36497/05 et 37172/05, paragraphe 58. La CEDH a ainsi condamné la France pour violation de l'article 6, paragraphe 1, pour avoir exigé d'une association étrangère qu'elle fasse une déclaration préalable en préfecture alors que cette dernière ne souhaitait pas s'installer en France, mais seulement y porter une action en diffamation.

¹⁶⁰ CEDH, 17 décembre 2002, *A. c. Royaume-Uni*, n° 35373/97 ; Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz* préc. paragraphe 627.

¹⁶¹ CEDH, 29 novembre 2016, *Paroisse Gréco-Catholique Lupeni et autres c. Roumanie*, n° 76943/11.

¹⁶² Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, préc. paragraphe 636.

¹⁶³ CEDH, 1^{er} juillet 2021, *Association Burestop 55 et autres c. France*, req. n° 56176/18 et 5 autres, paragraphe 67 et s.

¹⁶⁴ CEDH, 8 novembre 2016, *Magyar Helsinki Bizottság c. Hongrie*, n° 18030/11. V. aussi H. KELLER et V. GURASH, « Expanding NGOs' standing: climate justice through access to the European Court of Human Rights », *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 14, n° 2, 2023, p. 194.

¹⁶⁵ Arrêt *Association Burestop 55 et autres*, préc., paragraphe 71.

4 – Le droit d’agir des associations en droit français et en droit belge

L’analyse comparée du droit français et du droit belge révèle deux modèles distincts d’ouverture du droit d’agir aux associations.

En droit français, l’accès des associations au juge s’est largement construit par la jurisprudence, autour du critère de l’objet social.

Par contraste, le droit belge reste fondé sur une logique d’habilitation législative, la Cour de cassation refusant toute action collective générale en l’absence de texte, même si l’article 17, alinéa 2, du Code judiciaire marque une ouverture encadrée de l’action d’intérêt collectif.

4.1 – Le droit français¹⁶⁶

4.1.1 – Le droit d’agir des associations devant les juridictions civiles

L’association déclarée peut exercer une action en justice dans la défense de son intérêt propre, dans la défense des intérêts de ses membres, ainsi que dans la défense d’un intérêt collectif.

En vertu de l’article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901, « toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice »¹⁶⁷.



Les ligues de défense, les comités de soutien ou encore les comités d’usagers sont ainsi souvent créés par des personnes qui ont subi un préjudice personnel généré par une cause commune et dont le but est le regroupement. Dans ce cas, l’association qui agit en tant que demanderesse

en justice ne défend pas ses intérêts propres, ni un intérêt collectif détaché des intérêts individuels, mais précisément **les intérêts regroupés de ses membres**. Si l’atteinte aux intérêts individuels des membres doit être démontrée, il n’est toutefois pas nécessaire que tous les membres aient subi un préjudice. Il suffit seulement que certains d’entre eux, voire un seul, aient été touchés, dans la mesure où l’atteinte peut être personnellement ressentie par la collectivité des adhérents¹⁶⁸. La Cour de cassation française exige que l’action en justice de l’association corresponde à son objet social¹⁶⁹.



En ce qui concerne l’action d’intérêt collectif, le principe est désormais que, devant les juridictions civiles, une association non habilitée peut agir au nom de l’intérêt collectif si celui-ci entre dans son objet social.

Pendant longtemps, l’action en défense de l’intérêt collectif n’a été déclarée recevable qu’à titre exceptionnel dans les cas d’habilitations à agir particulières

¹⁶⁶ Sauf citation expresse, ces développements sont tirés de K. RODRIGUEZ & P.-H. DUTHEIL, « Action en justice », in *Droit des associations et fondations*, Paris, Dalloz, 2016, Etude n° 23.

¹⁶⁷ Sur la capacité de principe des ASBL d’agir en justice, voy. D. HIEZ, « Les associations civiles », *Rép. Dalloz Droit Civil*, 2016, n° 330.

¹⁶⁸ Cour de cassation française, Civ. 1^{re}, 27 mai 1975, no 74-11.480, Dr. sociétés 1976, no 318 ; RTD civ. 1976. 147.

¹⁶⁹ Cour de cassation française, Civ. 2^e, 5 oct. 2006, Bull. civ. II, no 255, p. 238. « Qu’en statuant ainsi sans rechercher si l’association qui demandait la condamnation sous astreinte, de la société Carrière De Luche, à exécuter les mesures préconisées par le collège d’experts judiciaires pour en réduire l’impact n’était pas recevable à agir pour la défense des intérêts collectifs de ses membres conformément à son objet social, la cour d’appel a privé sa décision de base légale au regard de l’article 31 ». En l’espèce, l’association d’information et de défense des riverains de la carrière de Luche-Thouarsais avait fait assigner la société Carrière De Luche devant le tribunal de grande instance en responsabilité et indemnisation de leur préjudice. La cour d’appel avait débouté l’association de sa demande au motif principal que les demandes de l’association s’ajoutaient à celles de ses membres. C’est cette décision qui est censurée par la deuxième chambre civile de la Cour de cassation.

accordées par la loi. Le législateur n'a expressément habilité que quelques associations à exercer des droits de nature civile devant les juridictions civiles (les textes législatifs d'habilitation sont plus nombreux dans le domaine pénal). Les habilitations se sont ensuite élargies d'abord au profit des associations de consommateurs avec la loi du 5 janvier 1988, puis au profit des associations de protection de la nature et de l'environnement. En dehors de ces habilitations législatives, l'action d'intérêt collectif était irrecevable¹⁷⁰.

L'évolution est venue de la jurisprudence.

D'abord les juridictions du fond : en 1984, par exemple, dans l'affaire dite de l'affiche du film *Ave Maria*¹⁷¹, les juges du fond ont admis la recevabilité de plusieurs associations catholiques à agir, conformément à leurs statuts, pour « la défense des principes et dogmes constituant la religion et la morale catholique »¹⁷². Puis, la Cour de cassation elle-même, dans plusieurs arrêts successifs, à partir des années 2000, a consacré un droit d'agir des associations dans l'intérêt collectif. **Dans un arrêt du 18 septembre 2008, elle a jugé que « même hors habilitation législative, et en l'absence de prévision statutaire expresse quant à l'emprunt des voies judiciaires, une association peut agir en justice au nom d'intérêts collectifs dès lors que ceux-ci entrent dans son objet social »**¹⁷³. Cet arrêt n'est pas le premier en ce sens¹⁷⁴, mais c'est le premier à utiliser une formule aussi claire. Il y a eu par la suite des décisions plus ambiguës¹⁷⁵ **mais le principe est désormais acquis.**

4.1.2 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions pénales

L'association déclarée peut se constituer partie civile lorsqu'elle est personnellement et directement victime d'une infraction. Elle peut agir dans la défense d'un intérêt collectif uniquement lorsqu'elle dispose d'une habilitation à agir. Elle n'est pas, en principe, recevable à défendre les intérêts regroupés de ses membres.



La jurisprudence pénale estime que **l'action de l'association en défense des intérêts regroupés est irrecevable**. Tant les juridictions du fond que la Cour de cassation considèrent que l'association ne peut se constituer partie civile en cas d'infraction pénale dans la mesure où elle n'est pas directement et personnellement lésée.

Le principe de l'irrecevabilité de l'action associative en matière pénale a été clairement posé dans un arrêt du 18 octobre 1913 de la chambre criminelle de la Cour de cassation¹⁷⁶. Un mouvement jurisprudentiel moins strict se dessine mais reste limité¹⁷⁷.

Il faut cependant relever le cas particulier des associations de victimes. Ainsi, la Cour de cassation française admet-elle la recevabilité d'une action civile d'une association d'assistance des victimes d'infractions terroristes, censurant une cour d'appel qui con-

¹⁷⁰ Le garde des Sceaux en 1999 rappelait le principe selon lequel les associations ne peuvent agir pour la défense d'intérêts généraux dépassant les intérêts collectifs de leurs membres qu'à condition qu'elles aient été expressément habilitées à le faire, voy. Rép. min. à Q. E. n° 27987, JOAN du 28 juin 1999, p. 4021.

¹⁷¹ L'affiche représentait une femme crucifiée dont la poitrine était dénudée.

¹⁷² L'affiche du film « Ave Maria » avait choqué. L'association « Saint-Pie X » avait demandé en référé la suppression de la publicité. L'action en référé intentée par l'association catholique visant à la suppression de l'affiche fut déclarée recevable par le tribunal de grande instance de Paris (TGI Paris, 23 oct. 1984, D. 1985. 31) et confirmée par la cour d'appel. Il fut notamment souligné que les statuts de l'association défendaient des dogmes fondamentaux constituant la religion et la morale catholique. Il fut précisé l'importance du droit au respect des croyances sans risque d'outrage (Paris, 26 oct. 1984, JCP 1985. II. 20452).

¹⁷³ Cass., Civ. 1^{re}, 18 sept. 2008, n° 06-22.038, Bull. civ. I, n° 201, BAF 2008/6, inf. 193, D. 2009. 393, obs. E. Poillot, D. 2008. 2437, obs. X. Delpech. Aussi, plus récemment, Civ. 1^{re}, 30 mars 2022, n° 21-13.970.

¹⁷⁴ Com., 27 mai 2004, n° 02-15.700, Bull. civ. IV, n° 239, RTD com. 2004. 555, BAF 2005/5, n° 154: « attendu qu'il résulte des articles 31 du nouveau code de procédure civile et 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901 que, hors habilitation législative, une association ne peut agir en justice au nom d'intérêts collectifs qu'autant que ceux-ci entrent dans son objet social ».

¹⁷⁵ Arrêts récents en sens contraire, mais en droit de la famille : Civ. 1^{re}, 16 mars 2016, n° 15-10577 ; Civ. 1^{re}, 5 juill. 2017, n° 16-16.901 et 16-50.025.

¹⁷⁶ Bull. crim. n° 449, p. 859 ; S. 19220, note Hugueney.

¹⁷⁷ Cass. Crim., 26 oct. 1999, n° 98-84.446, Bull. crim. n° 233, Juris assoc. n° 223/2000, p. 7, obs. L. Devic. En l'espèce, l'association Interbrev, dont la mission était la défense des intérêts communs des professions de la filière des viandes bovines, s'était portée partie civile du délit de publicité de nature à induire en erreur. Les juges d'appel avaient déclaré irrecevable l'action de l'association Interbrev. La chambre criminelle casse l'arrêt de la cour d'appel au motif que « l'atteinte portée par le délit retenu aux intérêts communs des professions de la filière des viandes bovines que l'association [...] a pour mission de défendre, caractérise, pour celle-ci, un préjudice personnel découlant directement des faits poursuivis, distinct du trouble social [...] ».

sidérait que ces infractions étaient de la seule compétence répressive du ministère public¹⁷⁸.



En ce qui concerne les actions dans l'intérêt collectif, les habilitations à agir en matière pénale sont nombreuses¹⁷⁹.

Les textes législatifs spéciaux habilitant les associations à se constituer partie civile sont plus nombreux en matière pénale qu'en matière civile. Ces associations constituent de la sorte un auxiliaire souvent précieux du Parquet. L'habilitation de l'association peut être conditionnée par divers éléments tels que : l'antériorité (la plupart des associations doivent être déclarées depuis un certain temps, le plus souvent 5 ans à partir de la date des faits), un agrément ministériel (quelques associations doivent avoir été agréées par décret ; d'autres doivent avoir été reconnues d'utilité publique) et surtout le but poursuivi.

En revanche, en l'absence d'habilitation législative, la constitution de partie civile en défense d'un intérêt collectif n'est que rarement déclarée recevable par la jurisprudence pénale (contrairement à la matière civile). Ainsi, la Cour de cassation a réduit la possibilité, pour les associations agréées de lutte contre la corruption, de se constituer partie civile pour des infractions non visées par le texte de procédure pénale applicable¹⁸⁰.

4.1.3 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions administratives

Une association peut agir devant le juge administratif pour défendre ses propres intérêts ou ceux de ses membres, à condition que le litige soit lié à son objet social.

Le juge administratif accepte aussi largement que les associations agissent pour défendre un intérêt collectif distinct des intérêts individuels à condition que l'objet de l'association ne soit pas trop général.



La défense d'un intérêt propre n'appelle pas de commentaire. Pour les recours en plein contentieux, **l'association peut agir devant le juge administratif en défense de ses intérêts propres**. Ainsi, une association peut demander réparation de son préjudice personnel, direct et certain dont une collectivité publique est responsable. En ce qui concerne les voies de recours pour excès de pouvoir, une association, personne morale, possède un intérêt qui lui est propre, ce qui explique qu'elle puisse contester les mesures touchant son existence, ses conditions de fonctionnement ainsi que son activité.



La défense par l'association des intérêts regroupés de ses membres ne pose pas non plus de difficulté. **Il est admis par le juge administratif qu'une association peut agir en réparation d'un préjudice moral résultant d'une atteinte aux intérêts regroupés de ses membres qu'elle défend¹⁸¹**. Pour que l'action en justice d'une association déclarée soit recevable, il faut que la décision contestée ait un lien avec l'objet social de l'association.



En ce qui concerne la défense par l'association **de l'intérêt collectif** détaché de la somme des intérêts individuels de ses membres, **les juridictions administratives, comparativement aux juridictions civiles, admettent avec plus de bienveillance la recevabilité des actions engagées par les associations, même si le juge administratif effectue un contrôle approfondi sur l'existence de l'intérêt à agir de l'association¹⁸²**. L'appréciation de l'intérêt pour agir d'une association dépend du contenu de ses statuts et particulièrement de l'objet qu'elle poursuit¹⁸³. **En effet, l'association doit respecter les limites de sa spécialité**. Si l'action est étrangère à son objet, l'action sera rejetée par le juge administratif. Un objet social trop général de promotion et de garantie des droits et libertés fondamentaux ne confère pas à l'association un intérêt don-

¹⁷⁸ Cass. Crim., 22 avr. 2020, n° 19-81.273.

¹⁷⁹ Par exemple dans le cadre de la défense de l'enfant en danger ou victime de maltraitance (article 2-3 du Code de procédure pénale), la défense des droits des femmes à accéder à la contraception et à l'avortement (article L. 2223-1 du Code de la santé publique), la lutte contre le proxénétisme et l'action sociale en faveur des personnes en danger de prostitution (Loi n° 2016-444 du 13 avr. 2016).

¹⁸⁰ Cass. Crim., 31 janv. 2018, n° 17-80.659, *RTD com.* 2018. 404, obs. D. Hiez.

¹⁸¹ Conseil d'État, 19 janv. 1980, Synd. CFDT des P et T du Haut-Rhin, Lebon 30. Comp. Le code de l'urbanisme prévoit qu'une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou à l'utilisation des sols que si ses statuts sont déposés au moins un an avant l'affichage en mairie des décisions litigieuses. Est donc irrecevable le recours d'une association ad hoc constituée spécialement pour attaquer une autorisation d'urbanisme.

¹⁸² Conseil d'État, Rapport public 2000, Les associations et la loi de 1901, La Documentation Française, 2001, p. 289.

¹⁸³ Conseil d'État, 20 déc. 2015, req. n° 380503.

nant qualité pour agir¹⁸⁴. Ainsi a-t-il pu être jugé que l'association Anticor a un objet trop général pour justifier d'un intérêt lui donnant qualité pour agir dans certains cas¹⁸⁵. Lorsque l'objet social d'une association est très général, cela lui interdit de se voir reconnaître un intérêt direct et certain lui donnant qualité pour agir en excès de pouvoir¹⁸⁶.

4.2 – Le droit belge

En Belgique, le droit d'agir des associations est largement reconnu devant le juge administratif : une association ou une fondation peut agir en justice devant le Conseil d'État pour faire annuler un acte. Elle peut également introduire une action devant la Cour constitutionnelle.

Il est plus restreint devant les juridictions judiciaires en dehors des habilitations législatives à agir. La multiplication de celles-ci a cependant conduit, selon la Cour constitutionnelle, à une rupture d'égalité devant la loi invitant le législateur à ouvrir plus largement le droit d'agir dans l'intérêt collectif.

4.2.1 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions judiciaires¹⁸⁷

4.2.1.1 – Les actions en défense d'un intérêt personnel et direct



Les personnes morales de droit public et de droit privé sont mises sur le même pied que les personnes physiques, et ne peuvent donc agir en justice que lorsqu'elles démontrent qu'elles y ont un intérêt direct et personnel. Les personnes morales, en l'occurrence les associations, peuvent ainsi agir en justice pour défendre ce qui concerne leur existence et leurs biens patrimoniaux.

Traditionnellement, il est enseigné que les personnes morales peuvent également chercher à défendre leurs droits moraux, spécialement leur honneur et leur réputation¹⁸⁸.

4.2.1.2 – Les actions en défense des intérêts regroupées de l'association



Les juridictions judiciaires ne sont pas ouvertes aux actions exercées dans l'intérêt des membres.

L'absence d'intérêt propre de l'association qui demande la réparation d'un préjudice commun à tous ses membres s'explique par l'absence de confusion entre la personnalité de l'association et celle de ses membres et par le principe « nul ne plaide par procureur », consacré par l'article 702 du Code judiciaire.

Cependant les membres d'une association peuvent la mandater (ou prévoir un tel mandat de représentation dans les statuts) pour les représenter en justice. Ce mandat de représentation est valable à condition que l'ASBL révèle l'identité de tous les membres pour lesquels elle agit.

4.2.1.3 – Les actions en défense d'un intérêt collectif

- **L'exigence d'une habilitation particulière**

L'action d'intérêt collectif est traditionnellement vue avec les plus grandes réserves par la Cour de cassation belge¹⁸⁹. Cette dernière y est, par principe, opposée, alors que « le seul fait qu'une personne morale ou une personne physique poursuit un but fût-il statutaire, n'entraîne pas la naissance d'un intérêt propre »¹⁹⁰.

¹⁸⁴ Conseil d'État, 24 sept. 2018, n° 414118.

¹⁸⁵ Conseil d'État, 17 août 2020, n° 442773.

¹⁸⁶ Conseil d'État, 15 mars 2017, n° 395221.

¹⁸⁷ Sauf citation expresse, ces développements sont tirés de S. MENETREY & X. TATON (dir.), *Droit du procès civil*, vol. 1, 2ème éd., 2025, p. 86 et s.

¹⁸⁸ D. MOUGENOT, « L'action en cessation », in E. BALATE, A. CRUQUENAIRE et D. MOUGENOT, *Actualités de droit commercial*, coll. Recyclage en droit, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p. 106, n° 42.

¹⁸⁹ O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 septembre 1996, *R.C.B.J.*, 1997, p. 113.

¹⁹⁰ Par une formule énoncée dans son arrêt *Eikendael*, Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338. Voy. G. DE LEVAL & H. BOULARBAH, « Chapitre 1 - L'action en justice » in G. de Leval (dir.), *Droit judiciaire – Tome 2 : Procédure civile – Volume 1 : Principes directeurs du procès civil. Compétence-Action-Instance-Jugement*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 246, note 797, pour plus de jurisprudence. Plus récemment, Cass., 11 juin 2024, P.23.1538.N.

Ainsi, sauf loi ou convention internationale conférant une habilitation particulière, c'est-à-dire une qualité spécifique pour agir dans un intérêt collectif, la Cour de cassation exclut toute forme d'action dans la défense d'un intérêt collectif¹⁹¹.

Les mêmes principes s'appliquent à l'action civile devant les juridictions répressives : pour se constituer partie civile devant une juridiction pénale, l'intérêt à la répression pénale ou l'atteinte à l'intérêt général ne suffit pas même si le but de la personne morale est la défense de valeurs morales ou de cet intérêt général¹⁹²; il faut poursuivre la réparation d'un préjudice personnel causé par une infraction, tel qu'une atteinte à leur réputation¹⁹³.

Cependant les exceptions – c'est-à-dire les habilitations à agir accordées par la loi ou une norme supranationale – se sont multipliées¹⁹⁴.

- Bénéficient par exemple d'une habilitation à agir dans la défense d'un intérêt collectif certaines unions professionnelles¹⁹⁵, ou ordres professionnels¹⁹⁶ organisés par la loi, qui peuvent ester en

justice pour défendre la profession dans son ensemble.

- Le législateur a par ailleurs mis en place des actions en cessation particulières dont les titulaires sont souvent des associations spécialement habilitées à agir¹⁹⁷. Elles sont extrêmement diverses allant des pratiques commerciales à la lutte contre le racisme ou encore la protection de l'environnement en passant par le courtage matrimonial¹⁹⁸.
- Les associations et établissements d'utilité publique sont par ailleurs habilités à agir dans le domaine de l'environnement¹⁹⁹. La matière environnementale est particulière, car la Convention d'Aarhus confère une qualité pour agir très large pour la défense de l'environnement²⁰⁰.
- **Le cas des associations agissant dans la protection des droits fondamentaux**

La multiplication des habilitations à agir a soulevé des questions **au regard du principe d'égalité** : pourquoi certains groupements peuvent-ils agir et pas d'autres ?

¹⁹¹ P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », *J.L.M.B.*, 2014, p. 356 à 363.

¹⁹² Cour de cassation belge, 24 novembre 1982, Pas., 1983, I, p. 361, avec concl. proc. gén., alors av. gén., J. Velu ; Liège, 22 octobre 2004, Journ. proc., 2004, liv. 489, p. 16 (non-recevabilité de la constitution de partie civile de l'ASBL Gaia dans l'affaire des marchands de bétail de Ciney au motif qu'elle « tend à obtenir la réparation non pas d'un préjudice qui [l']affecte personnellement mais bien d'un préjudice qui affecte le but pour la défense duquel [elle a] été constituée [la protection des animaux] »).

¹⁹³ Cour de cassation belge, 16 octobre 1991, Pas., 1992, I, p. 129.

¹⁹⁴ G. DE LEVAL & H. BOULARBAH, « Chapitre 1 - L'action en justice » in G. DE LEVAL (dir.), *Droit judiciaire – Tome 2 : Procédure civile – Volume 1 : Principes directeurs du procès civil. Compétence-Action-Instance-Jugement*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 249.

¹⁹⁵ Voy. E. DERMINE & S. REMOUCHANPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », in *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives du travail et les commissions paritaires, Cinquante ans d'application ?*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 145 et G. DE LEVAL & H. BOULARBAH, « L'action en justice » in G. de Leval (dir.), *Droit judiciaire – Tome 2 : Procédure civile – Volume 1 : Principes directeurs du procès civil. Compétence-Action-Instance-Jugement*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 251.

¹⁹⁶ S. MENETREY, « Des évolutions des conditions de recevabilité de l'action en justice en général et de celle de l'Ordre des architectes en particulier », *R.C.J.B.*, 2022, p. 110. Voy. aussi. G. CLOSSET-MARCHAL, « Le droit d'action en justice de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone », *J.T.*, 2003/18, n° 6096, p. 363-365 ; P. HENRY, « Les Ordres d'avocats au service des justiciables et de la justice », *J.L.M.B.*, 2017/40, p. 1907 ; J. DE BROUWER, « Sur le modèle de l'Ordre des avocats : le développement des ordres professionnels en Belgique », *J.T.*, 2017/20, n° 6690, p. 361.

¹⁹⁷ Ainsi, l'article XVII. 7 du Code de droit économique prévoit que l'action en cessation de pratiques contraires aux dispositions dudit Code est, entre autres, ouverte aux associations jouissant de la personnalité juridique ayant pour objet la défense des intérêts des consommateurs et répondant à certaines conditions, ainsi qu'aux autorités et groupements (inter)professionnels ayant la personnalité juridique.

¹⁹⁸ Pour une recension non exhaustive, voy. V. SIMONART, « Chapitre 12 - Actions en justice » in *Associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 371 et s.

¹⁹⁹ Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, M.B. 19 février 1993.

²⁰⁰ Cass., 11 juin 2013, R.G. n° P.12.1389.N. J. SAMBON, « III.3. - La recevabilité de l'action d'intérêt collectif des associations de protection de l'environnement », in MISONNE, D. et CLIPPELE, M.-S. (dir.), *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 165-178.



La Cour constitutionnelle a ainsi, dans un arrêt du 10 octobre 2013, jugé que l'irrecevabilité des actions exercées par des groupements correspondant à un de leurs buts statutaires en vue de faire cesser des traitements inhumains et dégradants au sens de la Convention européenne des droits de l'homme **constitue une discrimination de ces groupements par rapport à d'autres associations qui agissent au nom de la protection de certaines libertés fondamentales auxquelles le législateur a, par plusieurs lois particulières, reconnu un droit d'action**²⁰¹.

En conséquence, par la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, un second alinéa fut ajouté à l'article 17 du Code judiciaire.

Le législateur a introduit **une action d'intérêt collectif attitrée aux personnes morales visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique** et prévoit des conditions de recevabilité spécifiques²⁰².

Selon l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire, l'action en justice de l'association, visant à protéger ces droits et libertés, est recevable lorsque :

- l'objet social de l'association est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;
- l'association poursuit cet objet social de manière durable et effective ;
- l'association agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;
- seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action.

Cette loi entrée en vigueur le 10 janvier 2019 a conduit à la modification de lois particulières visant la défense d'intérêts collectifs pour les aligner sur le nouveau régime de l'article 17, alinéa 2.

L'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire crée ainsi une action attitrée spécifique en matière de droits fondamentaux dont tous les groupements qui ont la défense des droits de l'homme et des libertés comme objet social sont titulaires.

La Cour de cassation reste cependant attachée à l'existence d'une habilitation claire de la loi et interprète strictement l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire²⁰³.

4.2.2 – Le droit d'agir des associations devant les juridictions administrative et constitutionnelle²⁰⁴

Devant le Conseil d'État, le demandeur ne doit pas se prévaloir d'un droit subjectif, mais il doit justifier « *d'une lésion ou d'un intérêt* »²⁰⁵. **Lorsque le demandeur est une association, cet intérêt peut être personnel ou collectif.**

Une association agit dans son intérêt personnel quand la norme attaquée porte atteinte à son existence, son patrimoine ou ses prérogatives.



Elle peut également agir **dans un intérêt collectif correspondant au but fixé par ses statuts à condition que ce but ne coïncide ni avec la défense de l'intérêt général, ni avec l'intérêt personnel de ses membres**²⁰⁶. Dit autrement, l'acte attaqué doit porter atteinte aux valeurs en vue desquelles elle s'est constituée et être susceptible d'affecter des personnes qui ne sont pas identifiables²⁰⁷.

²⁰¹ Cour constitutionnelle, 10 octobre 2013, n° 133/13.

²⁰² Voy. C. ROMAINVILLE & F. DE STEXHE, « L'action d'intérêt collectif », *J. T.*, 2020, p. 189 ; C. ROMAINVILLE, « Le droit commun de l'action d'intérêt collectif : l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire », in *Le droit judiciaire et les pots-pourris*, Anthemis, 2020, p. 49.

²⁰³ Cass., 11 juin 2024, P.23.1538.N.

²⁰⁴ Sauf citation expresse, ces développements sont tirés de V. SIMONART, « Chapitre 12 - Actions en justice » in *Associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 380.

²⁰⁵ Lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, art. 19, al. 1^{er}.

²⁰⁶ Conseil d'État, 13 juillet 2004, n° 133.834 ; Conseil d'État, 27 septembre 2012, n° 220.778 ; Conseil d'État, 25 mars 2013, n° 222.698, pt 13 ; Conseil d'État, 28 novembre 2014, n° 229.394 ; Conseil d'État, 18 décembre 2014, n° 229.606.

²⁰⁷ Conseil d'État, 25 avril 1990, n° 34.814 ; Conseil d'État, 21 avril 1993, n° 42.633 ; C.E., 17 novembre 2008, n° 187.998, pt 28.2.3.2 ; voy. égal. C.E., 29 mai 2009, n° 193.580 ; C.E., 6 avril 2010, n° 202.777, pt 14 ; C.E., 9 juillet 2009, n° 197.522, pt 33 (une association ayant pour but le bien-être des animaux ne peut pas attaquer un permis d'environnement) ; C.E., 29 octobre

Le Conseil d'État apprécie le caractère général du but statutaire poursuivi par une association au regard de deux critères :

- un critère social – est irrecevable le recours en annulation introduit par une association dont l'objet est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elle poursuit ne serait guère distinct de l'intérêt général ;
- un critère géographique – lorsque l'acte attaqué a une portée géographique bien délimitée, il ne peut être attaqué par une association dont l'action n'est pas limitée territorialement ou couvre une large étendue territoriale, sauf si cette association a un objet social spécialisé²⁰⁸.

En revanche, l'association ou la fondation n'a pas besoin de démontrer qu'elle met en œuvre son objet par une activité durable : **elle peut avoir été créée à l'occasion du projet litigieux**²⁰⁹.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est identique à celle du Conseil d'État : « lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres ; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet ; qu'il n'apparaisse pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi »²¹⁰.

Les droits français et belges sont nettement plus ouverts au droit d'agir des ASBL que ne l'est le droit luxembourgeois. En France, l'évolution a été essentiellement jurisprudentielle tandis que les juridictions judiciaires belges n'ont ouvert les portes de leurs prétoires que sous condition d'une habilitation à agir expresse de l'ASBL par le législateur. La voie de l'habilitation législative garantit une meilleure sécurité juridique sous réserve d'être conforme au principe d'égalité entre les ASBL.

2009, n° 197.522 (recours en suspension de l'exécution d'une décision du gouvernement wallon d'autoriser la société FN Herstal à exporter des armes vers la Lybie : recevabilité de l'action de l'ASBL Ligue des droits de l'homme car son objet est limité à la défense des droits de l'homme en ce compris à l'étranger, mais irrecevabilité de l'action de l'ASBL Coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie car son objet consiste à influencer l'opinion publique) ; C.E., 18 février 2013, n° 222.544, pt 4.5.

²⁰⁸ Conseil d'État, 9 mai 2012, n° 219.285.

²⁰⁹ Conseil d'État, 29 avril 2010, n° 203.430 ; C.E., 29 août 2011, n° 214.888.

²¹⁰ Cour constitutionnelle, 5 février 2015, arrêt n° 13/2015, B.5.2.

5 – Dépasser les obstacles à la reconnaissance d'un droit d'agir des associations dans la défense d'un intérêt collectif

Lorsqu'une association envisage de défendre la cause collective qu'elle promeut (sociale, environnementale, éducative, etc.) devant le juge luxembourgeois, elle est actuellement confrontée à de nombreux obstacles.

L'exigence d'un intérêt personnel fait obstacle à l'action de l'association dans un intérêt autre qu'individuel, ce qui limite fortement la possibilité pour une association d'agir dans un intérêt qui dépasse la somme des intérêts privés de ses membres.

Les groupements ne peuvent agir dans la défense d'un intérêt collectif que **si le législateur leur confère qualité pour agir en ce sens**. Ces habilitations législatives à agir demeurent limitées, sont éparées et manquent de cohérence.

À ces obstacles juridiques s'ajoutent **des obstacles économiques importants** qui rendent l'accès effectif à la justice difficile pour de nombreuses ASBL²¹¹.

5.1 – Dépasser l'exigence d'un intérêt propre

Marc Elvinger et Dean Spielmann écrivaient il y a 30 ans que « [l]a jurisprudence luxembourgeoise, en maintenant une conception classique – fortement empreinte de l'idéal individualiste – de l'intérêt à agir, se montre globalement restrictive lorsqu'il s'agit d'apprécier le droit des groupements, pourvus de la personnalité juridique, d'agir pour la défense d'intérêts autres que leurs intérêts particuliers, matériels avant tout »²¹². La situation a peu évolué depuis.

En se focalisant sur la condition d'un intérêt propre, la **jurisprudence judiciaire comme administrative ferme la porte des prétoires aux ASBL** qui ne peuvent agir que dans la défense de leur intérêt individuel, sous certaines conditions, dans l'intérêt (individuel) regroupé de leurs membres, **mais pas dans la défense d'un intérêt plus général**.

Cette limitation peut s'expliquer dans le contentieux judiciaire. Le contentieux judiciaire privé étant essentiellement un contentieux subjectif – de droit privé –, l'intérêt doit être personnel. Seul le titulaire du droit (ou son représentant) peut l'exercer.

Ce dogme de l'intérêt personnel se comprend mal devant les juridictions administratives qui connaissent d'un contentieux objectif de la légalité.

En rupture avec nos voisins belges et français, la jurisprudence administrative est « très restrictive [...] lorsqu'il s'agit du droit d'agir en matière administrative »²¹³.

Selon Marc Thewes, la position du Conseil d'État a toujours été plus rigoureuse que celle des juridictions judiciaires, ce qui pouvait s'expliquer historiquement en raison des compétences qui étaient celles du Conseil d'État mais qui ne se justifient plus depuis la mise

²¹¹ Voy. y compris lorsque leur action est recevable p. ex. CA, 20 juin 2007, n° 30686, 30687 et 30688.

²¹² M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 173.

²¹³ *Ibid*, p. 178.

en place des juridictions administratives²¹⁴. On aurait pu espérer que la mise en place d'un véritable contentieux administratif conduise à un alignement de notre droit administratif sur celui de nos voisins ; cela n'a pas été le cas. Des décisions du Conseil d'État qui refusaient aux ASBL d'agir en matière environnementale dans les années 1990²¹⁵ à l'ordonnance du Tribunal administratif qui refuse ce même droit d'agir aux ASBL d'aide aux réfugiés et aux migrants en 2023²¹⁶, la jurisprudence administrative se montre extrêmement fermée²¹⁷.

Les juridictions administratives considèrent que « pour justifier d'un intérêt à agir, il faut pouvoir se prévaloir de la lésion d'un intérêt personnel dans le sens que la réformation ou l'annulation de l'acte attaqué confère au demandeur une satisfaction certaine et personnelle »²¹⁸. Cette position n'est pas celle du Conseil d'État belge²¹⁹ ni des juridictions administratives françaises²²⁰.

Quand on sait que « le moyen d'irrecevabilité tiré de l'absence d'intérêt à agir revêt un attrait tout particulier pour l'auteur de l'acte administratif qui aurait à redou-

ter l'examen du fond de l'affaire »²²¹, on peut comprendre son fondement et le critiquer.

« [P]ar l'effet de l'attitude restrictive des juridictions judiciaires et administratives à l'égard du droit des groupements d'agir en justice pour la défense d'intérêts collectifs, statutairement définis, **certains intérêts réellement collectifs, voire généraux, se voient au bout du compte interdits d'accès aux prétoires. Tel sera en particulier le cas lorsque c'est l'État lui-même qui met en cause les intérêts en question et où pareille mise en cause n'atteint aucun sujet de droit en particulier plus que les autres** »²²².

Cette question doit être prise au sérieux, en l'état actuel de la jurisprudence, « il y a un risque certain qu'une partie des décisions des autorités publiques échappent au contrôle juridique. "Nullo actore nullus judex" »²²³. En pratique d'ailleurs, et bien qu'aucune étude quantitative n'existe, il est certain que les actions des associations sont rares devant les juridictions administratives et quasi-inexistantes, sinon inexistantes devant les juridictions judiciaires.

²¹⁴ M. THEWES, « Les actions en justice des groupements en droit comparé », Ann. Dr. Lux., 1993, p. 65 et p. 81 : « Cette rigueur du Conseil d'État luxembourgeois s'explique dans notre analyse par la limitation de la compétence du Conseil d'État luxembourgeois au seul recours contre les actes administratifs individuels. Cette analyse est appuyée par un autre constat : notre étude fait apparaître que la libéralité affichée par la plupart des juges administratifs étrangers est limitée aux actions introduites par les associations contre des actes de nature réglementaires ».

²¹⁵ Conseil d'État, 22 juillet 1993, *Mouvement Ecologique ASBL c. Ministre de l'Environnement* ; Conseil d'État, 22 décembre 1992, *Commune de Goesdorf et Mouvement Ecologique ASBL c. Ministre de l'Environnement*, n° 8522 du rôle cités par M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 178.

²¹⁶ Tribunal administratif, 24 novembre 2023, n° 49629 du rôle.

²¹⁷ Voy. également Tribunal administratif, 14 juillet 2005, n° 19103 ; Tribunal administratif, 8 novembre 2007, n° 21775., cités par S. COUVREUR, préc.

²¹⁸ Tribunal administratif, 24 mars 1997, n° 9577 du rôle.

²¹⁹ En droit belge, le Conseil d'État autorise l'action d'une ASBL dans l'intérêt collectif aux conditions suivantes : « il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général ; qu'elle défende un intérêt collectif ; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social ; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi », C.E. (BE), 17 novembre 2008, *Coomans et consorts*, n° 187.998, point 28.2.3.2. Voy. M. LEROY, *Contentieux administratif*, Anthemis, 2011, spec. p. 460.

²²⁰ En droit français, « les personnes morales ont statutairement vocation à défendre les intérêts collectifs de leurs membres ainsi que les valeurs auxquelles ils adhèrent », V. HAÏM, « Intérêt à agir », Rép. Dalloz Contentieux Administratif, 2018, n° 27 qui cite plusieurs exemples : P. ex ; « Dès lors que la défense des intérêts matériels et moraux des travailleurs étrangers répond à l'objet de l'association et des organisations syndicales requérantes, elles justifient d'un intérêt suffisant pour demander l'annulation d'un décret relatif aux conditions d'entrée et de séjour en France des membres des familles des étrangers en situation régulière », Conseil d'État, ass. (fr), 8 décembre 1978, *GISTI, GFDI et CGT, Lebon* 493.

²²¹ S. COUVREUR, « Réflexions sur la notion d'intérêt à agir devant les juridictions administratives », 2017, <https://www.krieger-avocats.lu/blog/blog-detail.html>, consulté le 2 janvier 2026.

²²² M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 179.

²²³ E. ARENDT, « La longue marche des associations de défense de l'environnement au prétoire », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1998, n° 2, p. 174.

Si l'argument du Conseil d'État, parfois repris par les juridictions administratives, selon lequel l'intérêt général s'exprime d'abord par la démocratie, n'est pas dépourvu de sens, on peut s'accorder avec la Cour européenne des droits de l'homme lorsqu'elle déclare que « la démocratie ne saurait être réduite à la volonté majoritaire des électeurs et des élus, au mépris des exigences de l'État de droit.

La compétence des juridictions internes et de la Cour est donc complémentaire à ces processus démocratiques. La tâche du pouvoir judiciaire consiste à assurer le nécessaire contrôle de la conformité avec les exigences légales »²²⁴.

5.2 – Les obstacles économiques à l'accès à la justice

5.2.1 – Les coûts de l'action en justice des associations

Agir en justice, bien que le service lui-même soit gratuit, engendre nécessairement des coûts qui sont difficilement recouvrables dans les pays de droit civil comme le Luxembourg.



Les frais d'avocats de l'association demanderesse ne sont pas entièrement remboursés en cas de succès et ils ne sont pas compensés d'une autre manière, par exemple au moyen de dommages et intérêts punitifs, comme dans les pays de Common Law, réputés, pour ces raisons, davantage « *plaintiff-friendly* ». **Les associations sont souvent appelées à agir dans des contentieux complexes, par exemple en droit de l'environnement, ou en droit de la concurrence, dans lesquels il faut une expertise spécifique – donc coûteuse –** non seulement juridique, mais également technique. Certes, la force des associations est de pouvoir produire cette expertise à moindre coût, ou de pouvoir mutualiser ces coûts entre plusieurs affaires, mais cela n'affecte pas le coût, souvent non négligeable, de la représentation en justice et celui du risque de payer les frais de justice et une partie des frais irrépétibles engagés par l'adversaire. Une association pourrait donc être contrainte de renoncer à une action en jus-

stice dont les chances de succès sont très réelles, faute de fonds pour la financer.

De surcroît, la jurisprudence luxembourgeoise accepte, depuis un arrêt de la Cour de cassation de 2012²²⁵, d'ordonner le remboursement des frais d'avocats engendrés lorsqu'une action en justice est abusive. Cette jurisprudence pourrait avoir un effet dissuasif pour l'association souhaitant agir en justice.

Enfin, il est évident qu'une association dont le financement provient principalement des deniers publics pourrait être réticente à mener des actions en justice dirigées contre l'État.

5.2.2 – Le financement des actions en justice des associations

5.2.2.1 – Le financement par l'État : la question de l'assistance judiciaire

L'assistance judiciaire offre aux personnes dont les ressources financières sont limitées la possibilité de percevoir, de la part de l'État, une indemnisation couvrant, à tout le moins partiellement, les frais exposés dans le cadre d'une instance juridictionnelle.

Le droit français²²⁶ autorise les associations à percevoir l'assistance judiciaire dans certaines situations, là où le droit luxembourgeois ne le permet pas puisque **la réforme de l'assistance judiciaire de 2023 réserve celle-ci aux personnes physiques**²²⁷.

²²⁴ Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, préc. paragraphe 412.

²²⁵ Cass., 9 février 2012, n° 5/12, n° 2881 du registre, *JTL* 2012, p. 54. Voy. entre autres Cour d'appel, 14 février 2024, n° CAL-2023-00109 du rôle, *Jurisnews droit des obligations et contrats spéciaux*, vol. 8, n° 2, p. 179, note F. Hilger.

²²⁶ Article 2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « [Le bénéfice de l'aide juridictionnelle] peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes ».

²²⁷ Article 2 de la loi du 7 août 2023 portant organisation de l'assistance judiciaire et portant abrogation de l'article 37-1 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat.

Cette exclusion pourrait être incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme dans certaines situations. La Cour constitutionnelle belge a ainsi jugé que les articles excluant de l'aide juridique la personne morale poursuivie pénalement dont les ressources sont insuffisantes violaient les articles 10 et 11 de la Constitution garantissant l'égalité devant la loi et interdisant les discriminations ainsi que l'article 6, paragraphe 3, de la Convention européenne des droits de l'homme²²⁸.

L'octroi de l'assistance judiciaire peut donc être nécessaire pour permettre aux associations de se défendre en justice, mais l'assistance judiciaire n'est pas une solution suffisante pour garantir leur droit d'agir devant les tribunaux, en particulier dans les actions en justice complexes²²⁹. **Faute de cadre législatif adapté, seules certaines associations disposant de fonds propres importants agissent en justice²³⁰, soit parce que les recours sont simples, soit parce que les litiges sont suffisamment emblématiques ou médiatiques pour en valoir le coup²³¹.**

5.2.2.2 – Le financement par les tiers

Si l'association ne peut pas, ou ne souhaite pas, supporter l'entièreté du coût d'une action en justice, il lui reste la possibilité de faire appel à un **financement par des tiers** :

- **soit un financement de type participatif** impliquant de nombreux donateurs,
- **soit un financement par un tiers dont c'est l'activité.**

Cette pratique est embryonnaire au Luxembourg²³².



Elle est désormais réglementée concernant **les recours visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs**, intentés par une entité qualifiée. Le nouvel article L. 513-1 du Code de la consommation²³³ prévoit que lorsque l'action représentative est financée par un tiers, l'association demanderesse doit informer le tribunal de ses sources de revenus et le tribunal doit vérifier qu'il n'existe pas de conflit d'intérêt entre le bailleur de fonds et l'association.

Dans le cadre de cette réforme, transposant la directive (UE) 2020/1828 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2020 relative aux actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs, le législateur luxembourgeois n'a en revanche pas pris de mesures spécifiques pour transposer l'article 20, qui oblige les États membres à garantir que les frais de procédure liés aux actions représentatives n'empêchent pas les entités qualifiées d'exercer effectivement leur droit, par exemple au moyen d'un financement public ou en limitant les frais de justice applicables²³⁴. La gratuité de la justice luxembourgeoise et le soutien structurel déjà fourni aux principales associations de consommateurs peuvent être considérés comme suffisant au regard de la directive sur les actions représentatives, mais cela ne lève pas tous les obstacles économiques au droit d'agir des associations en général.

²²⁸ Cour constitutionnelle belge, 17 novembre 2016, n° 143/2016.

²²⁹ M.-J. AZAR-BAUD, « Trends in Funding of Collective Litigation », in X. KRAMER, A. MASOOD, A. DORI, and M. C. UCIN, (dir.), *Sustaining Access to Justice: New Avenues for Costs and Funding*, 2025, p. 57.

²³⁰ Greenpeace notamment, à travers ses différentes antennes nationales : Greenpeace Luxembourg est à l'origine de plusieurs actions en justice devant les tribunaux administratifs et Greenpeace Schweiz a participé à l'action engagé par l'association *KlimaSeniorinnen* qui a donné lieu à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme analysé dans cette étude.

²³¹ E. ERKEN, « Scholarly and Empirical Considerations on Expanding Access for Non-Governmental Organisations Before the European Court of Human Rights », in *European Convention on Human Rights Law Review*, 2025, n° 6, p. 165.

²³² L. H. GAICIO-FIEVEZ, « National Report for Luxembourg », in *European Commission DG Justice and Consumers, Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union*, 2025 ; une seule décision de justice a été rendue à ce sujet et elle a refusé d'ordonner la divulgation de l'accord de financement, en jugeant que la constitution d'une caution judiciaire constituait une garantie suffisante pour le défendeur (Lux. 25 juin 2024, n° TAL-2023-02561).

²³³ Loi du 20 novembre 2025 portant modification du Code de la consommation, Mémorial A n° 507 du 21 novembre 2025.

²³⁴ Avis de l'ULC sur le projet n° 7650, *Doc. parl.* 7650, p. 4.

5.3 – Faire de la qualité pour agir une condition autonome de recevabilité de l'action des ASBL en rationalisant les habilitations à agir

L'attribution de la qualité à agir par le législateur est, au Luxembourg, la condition de recevabilité des actions des ASBL pour la défense d'un intérêt autre que personnel.

Ces habilitations législatives sont éparpillées et ne sont pas pensées dans leur globalité.

Marc Elvinger et Dean Spielmann soulignaient il y a 30 ans que « la question juridiquement et socialement intéressante est celle de savoir si, à terme, la multiplication de dispositions légales dérogatoires au droit commun aura pour effet de renverser l'état de ce dernier en faisant admettre aux juridictions que, par une sorte de “*Verdichtungseffekt*”, le droit des associations d'agir pour la défense d'intérêts collectifs pour lesquels elles jouissent d'une certaine représentativité doit être considéré comme la règle au lieu de l'exception »²³⁵.

Le renversement n'a pas eu lieu mais le manque de cohérence dans l'attribution du droit d'agir est inquiétant tant du point de vue du principe constitutionnel d'égalité que du principe conventionnel d'accès à la justice et de droit à un procès juste et équitable. C'est la raison pour laquelle le législateur devrait se saisir de la question.

5.3.1 – La multiplication des habilitations à agir et le principe d'égalité



La législation est foisonnante, et il est difficile de s'y retrouver, tant pour le législateur que pour les associations, même parfois pour les juridictions. L'approche a toujours été une approche sectorielle, **ce qui conduit à un ensemble normatif manquant de cohérence**. Les habilitations législatives ne répondent à aucune logique ce qui crée des disparités de traitement injustifiées entre les associations. Le législateur confère, au gré des transpositions de directives surtout, la qualité pour agir à des ASBL

mais aucun texte général ne leur donne qualité à agir pour la défense d'intérêts collectifs.

C'est la raison pour laquelle la réglementation du droit d'agir des associations en droit interne luxembourgeois est insatisfaisante et **invite à s'interroger sur la compatibilité de la limitation du droit d'agir des ASBL avec le principe d'égalité et les exigences du procès juste et équitable**.

La Cour constitutionnelle belge a jugé contraire à l'égalité devant la loi que certaines associations soient habilitées à agir et d'autres pas²³⁶. (cf. partie 4.2.1.2 *supra*). Le principe d'égalité devrait commander une solution analogue à celle de la Cour constitutionnelle belge dans l'hypothèse où une question relative à la recevabilité de l'action d'une ASBL serait posée à la Cour constitutionnelle.

Le même argument invite à s'interroger sur l'utilité des agréments ministériels, délivrés selon des critères opaques et sans information transparente quant à l'identité des bénéficiaires des agréments.

5.3.2 – Les leçons à tirer de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit luxembourgeois

La CEDH souligne le rôle vital des associations dans les démocraties modernes en tant que « public watchdogs »²³⁷. Elle affirme clairement que « la nature particulière du changement climatique, sujet de préoccupation pour l'humanité toute 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 »²³⁸.

Pour autant la CEDH est attentive à ne pas créer d'appel d'air qui conduirait à ouvrir les vannes des recours. Si cette considération a longtemps milité contre le fait d'ouvrir le prétoire aux associations, elle a joué dans le sens inverse dans les litiges climatiques où la CEDH préfère quelques recours bien préparés d'associations spécialisées plutôt que de recevoir des

²³⁵ M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 182.

²³⁶ Cour Constitutionnelle belge, 10 octobre 2013, n° 133/13.

²³⁷ Arrêt *Cannavacciuolo*, préc. paragraphe 218.

²³⁸ Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, préc. paragraphe 499.

centaines, ou des milliers, de requêtes individuelles²³⁹. Étendre le droit d'action des associations peut donc également être vu comme une manière de juguler les recours individuels et d'améliorer leur qualité pour des litiges affectant de nombreux justiciables répondant ainsi aux mêmes objectifs que les actions représentatives²⁴⁰.

La jurisprudence de la Cour quant à l'applicabilité et l'application du droit au procès équitable montre également que **si le droit interne est trop restrictif à l'égard du droit d'agir des associations, il pourrait être interprété par les tribunaux comme incompatible avec la Convention, plus particulièrement avec le droit d'accès à la justice**²⁴¹.

Les États sont fortement incités à introduire dans leur droit interne des règles visant à octroyer aux associations (à tout le moins en matière environnementale) la qualité pour agir, puisqu'à défaut, la Cour européenne des droits de l'homme est susceptible d'entendre leur revendication²⁴².

Par ailleurs, soumettre le droit d'action des associations à la condition que celles-ci soient agréées par le pouvoir exécutif, de surcroît selon des critères imprécisément définis, pourrait être vu comme une atteinte portée au droit des associations d'agir en justice, non nécessaire dans une société démocratique.

L'agrément ministériel est un mécanisme affaiblissant l'État de droit dont pourrait se saisir un pouvoir exécutif moins favorable à l'action judiciaire de la société civile que ne le sont les gouvernants actuels.

5.3.3 – L'octroi du droit d'agir dans la défense d'un intérêt collectif

À partir du moment où l'on donne la personnalité morale à une association qui a pour objet social la défense d'un intérêt altruiste, il paraît contre-productif de la priver du droit d'agir en justice pour assurer cette défense.

Ce défaut est le plus frappant devant les juridictions administratives. Il s'explique en partie par l'opposition historique du Conseil d'État au *private enforcement*, c'est-à-dire à la contribution des particuliers, et de la société civile, à la mise en œuvre du droit devant les tribunaux par la rencontre de leur intérêt personnel et de l'intérêt collectif. L'obstacle invoqué de l'encombrement des prétoires n'en est pas un, car en réalité, les associations agissent peu en justice, du fait de leur manque de moyens. **Dans de nombreux cas, si l'association n'agit pas, personne ne va agir. Le droit d'agir des associations est une question de démocratie et de respect de l'État de droit dont le législateur devrait se saisir.**

Deux options lui sont ouvertes :

- soit conserver une approche sectorielle, mais à condition de s'inspirer d'un modèle (par exemple de la manière dont le droit européen de la consommation a été transposé au Luxembourg²⁴³) ;
- soit adopter une approche plus ambitieuse en consacrant une disposition générale sur le droit d'agir des associations dans la loi sur les juridictions administratives, ou dans la loi sur les ASBL, voire dans le Nouveau Code de procédure civile.

Cette seconde option apparaît préférable pour des raisons de cohérence, de prévisibilité et d'égalité des justiciables. Une disposition générale assurerait une égalité de traitement des ASBL et une unicité du régime de recevabilité. Elle aurait l'avantage de garantir à toutes les associations remplissant des critères objectifs (objet social particulier, action durable, lien avec l'objet social, poursuite d'un intérêt collectif) un accès à la justice en réduisant les aléas et les contentieux

²³⁹ E. ERKEN, « Scholarly and Empirical Considerations on Expanding Access for Non-Governmental Organisations Before the European Court of Human Rights », *European Convention on Human Rights Law Review* 2025, n° 6, p. 165.

²⁴⁰ H. KELLER & V. GURASH, « Expanding NGOs' standing: climate justice through access to the European Court of Human Rights », in *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 14, n° 2, 2023, p. 194.

²⁴¹ Arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, préc. paragraphe 594.

²⁴² Opinion en partie concordante et en partie dissidente du juge Eicke dans l'arrêt *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, préc. paragraphe 707.

²⁴³ À titre de comparaison, le projet de recours collectif en droit de la consommation prévoit que le recours est ouvert aux associations dont l'objet statutaire démontre qu'elles ont un « *intérêt légitime à protéger les intérêts des consommateurs auxquels il a été porté atteinte* ». Selon le projet d'article L. 511-4 du Code de la consommation dans le projet de loi sur les recours collectifs (Doc. parl. 7650⁹, p. 44).

liés à la recevabilité. Le droit belge montre qu'un tel modèle est praticable et efficace, même s'il n'apporte pas de solutions à toutes les difficultés, en particulier sur l'indemnisation du dommage.

Le droit belge a fait le choix d'introduire une disposition dans le Code judiciaire. Il serait envisageable de modifier le Nouveau Code de procédure civile dans un sens analogue. Il faut remarquer que le NCPC ne contient pas de disposition sur l'intérêt et la qualité pour agir et qu'introduire une disposition analogue à celle de l'article 17 du Code judiciaire permettrait de traiter de la recevabilité des actions en général et de celle des ASBL en particulier²⁴⁴.

« L'action ne peut être admise si le demandeur n'a pas qualité et intérêt pour la former.

L'action d'une personne morale, visant à protéger des intérêts collectifs, est également recevable aux conditions suivantes :

1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;

2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;

3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet;

4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ».

Une telle disposition permet de se dispenser de l'agrément, dont les conditions d'octroi et la portée ne répondent pas aux exigences de prévisibilité, créent des discriminations et limitent excessivement le droit d'accès au juge, et renforce la cohérence des conditions de recevabilité des actions en justice des associations.

Les conditions de recevabilité des actions en justice des associations méritent d'être repensées et posées de manière accessible et cohérente dans le NCPC au titre de droit commun des procédures ou dans la loi sur les ASBL.

²⁴⁴ La Cour de cassation qualifie de principe général du droit l'adage « pas d'intérêt pas d'action » qu'elle fonde sur les articles 50 et 578 NCPC, « Vu le principe général du droit "Pas d'intérêt pas d'action" fondé sur les articles 50 et 578 du Nouveau Code de procédure civile », Cass. (lu), 12 février 2009, *BIJ*, 6/2009, p. 123.

6 – Bibliographie

Ouvrages :

- S. AMRANI-MEKKI et Y. STRICKLER, *Procédure civile*, Paris, PUF, 2014, n° 73.
- L. BORE, *La défense des intérêts collectifs par les associations devant les juridictions administratives et judiciaires*, Bibl. dr. privé t. 278, Paris, LGDJ, 1997.
- G. DE LEVAL (dir.), *Droit judiciaire – Tome 2 : Procédure civile – Volume 1 : Principes directeurs du procès civil. Compétence-Action-Instance-Jugement*, 2^e édition, Bruxelles, Larcier, 2021.
- D. HIEZ (dir.), *Le nouveau droit des ASBL au Luxembourg*, Luxembourg, Larcier, 2024.
- P.-H. DUTHEIL (dir.), *Droit des associations et fondations*, Paris, Dalloz, 2016.
- M. FEYEREISEN & B.L. POCHON, *L'État du Grand-Duché de Luxembourg*, Larcier 2015.
- PH. LE TOURNEAU (dir.), Dalloz action, Droit de la responsabilité et des contrats, 2023/2024.
- M. LEROY, *Contentieux administratif*, Anthemis, 2011.
- S. MENETREY & X. TATON (dir.), *Droit du procès civil*, vol. 1, 2^{ème} ed., 2025.
- V. SIMONART, *Associations sans but lucratif, associations internationales sans but lucratif et fondations*, Bruxelles, Bruylant, 2016.
- J.-FR. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Les actions en cessation*, CUP, vol. 87, Bruxelles, Larcier, 2006.

Articles :

- E. ARENDT, « La longue marche des associations de défense de l'environnement au prétoire », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1998, n° 2, p. 164.
- M.-J. AZAR-BAUD, « Trends in Funding of Collective Litigation », in X. KRAMER, A. MASOOD, A. DORI, and M. C. UCIN, (dir.), *Sustaining Access to Justice: New Avenues for Costs and Funding*, 2025, p. 57.
- L. BESSELINK, « The Actio Popularis in "Verein KlimaSeniorinnen Schweiz". Climate Jurisprudence between Strasbourg and The Hague », Amsterdam Centre on the Legal Professions and Access to Justice, 29 April 2024.
- L. BOY, « Réflexions sur l'action en justice », *Revue trimestrielle de droit civil*, 1978, p. 506.
- N. CAYROL, « Action en justice », Rép. Dalloz Proc. Civ., 2019.
- M. CLEMENT, Rep. Dalloz de droit européen, v. Environnement : démocratie environnementale, 2023.
- G. CLOSSET-MARCHAL, « Vers une reconnaissance jurisprudentielle de l'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 1999, p. 441.
- G. CLOSSET-MARCHAL, « Le droit d'action en justice de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone », *J.T.*, 2003/18, n°6096, p. 363-365.
- P. COENRAETS, « La notion d'intérêt à agir devant le Conseil d'État : un difficile équilibre entre l'accès au prétoire et la prohibition de l'action populaire », in *Le Conseil d'État de Belgique – Cinquante ans après sa création (1946-1996)*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 349.
- S. COUVREUR, « Réflexions sur la notion d'intérêt à agir devant les juridictions administratives », 2017, <https://www.krieger-avocats.lu/blog/blog-detail.html>.
- C. DE BOE & R. VAN MELSEN, « Vers une action d'intérêt collectif devant les juridictions de l'ordre judiciaire ? », *A.P.T.*, 2014/3, p. 383.
- J. DE BROUWER, « Sur le modèle de l'Ordre des avocats : le développement des ordres professionnels en Belgique », *J.T.*, 2017/20, n° 6690, p. 361.
- O. DE SCHUTTER, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass., 19 septembre 1996, *R.C.B.J.*, 1997, p. 135.

- R. DELFORGE, « L'intérêt à agir des associations dans le contentieux environnemental et climatique et le cas de Klimaatzaak », *L.L.R.*, 2021/1, p. 193.
- E. DERMINE & S. REMOUCHANPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », in *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives du travail et les commissions paritaires, Cinquante ans d'application ?*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 145.
- L. H. GAICIO-FIEVEZ, « National Report for Luxembourg », in European Commission DG Justice and Consumers, Mapping Third Party Litigation Funding in the European Union, 2025.
- M. ELVINGER & D. SPIELMANN, « Les associations et groupements de personnes dans la vie juridique luxembourgeoise », *Bull. Cercle Laurent*, 1995, p. 157
- M. ELVINGER, « À propos de la réforme du contentieux administratif après l'arrêt Procola », *Bull. Cercle Laurent*, 1996-1, p. 31, p.33.
- E. ERKEN, « Scholarly and Empirical Considerations on Expanding Access for Non-Governmental Organisations Before the European Court of Human Rights », *European Convention on Human Rights Law Review*, 2025, n° 6, p. 165.
- I. P. GIRÁLDEZ, « Not a Leg to Stand on: Assessing the European Court of Human Rights' Divergent Approach to Standing in the KlimaSeniorinnen and Cannavacciuolo Cases », blog opinio juris, 16 mai 2025.
- V. HAÏM, « Intérêt à agir », Rép. Dalloz Contentieux Administratif, 2018.
- W. HAU, « Private Funding » in B. HESS, M. WOO, L. CADIET, S. MENETREY et E. VALLINES GARCIA (dir.), *Comparative Procedural Law and Justice* (Partie III, Chapitre 7), cplj.org, consulté le 2 janvier 2026.
- P. HENRY, « Les Ordres d'avocats au service des justiciables et de la justice », *J.L.M.B.*, 2017/40, p. 1907.
- D. HIEZ, « Les associations civiles », Rép. Dalloz Droit Civil, 2016.
- J. HOFFELD, « Les conditions de recevabilité de l'action en justice exercée par les associations, groupements et syndicats », in *Diagonales à travers le droit luxembourgeois*, 1986, p. 357.
- J. HOHNERLEIN, « Who is afraid of actio popularis? On Separating Rights and Remedies in the ECtHR's Climate Judgment », VerfBlog, 26 avril 2024.
- A. HÖSLI & M. REHMANN, « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights' Answer to Climate Change », *Climate Law* 14 (2024), 263–284.
- H. KELLER & V. GURASH, « Expanding NGOs' standing: climate justice through access to the European Court of Human Rights », *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 14, n° 2, 2023, p. 194.
- E. KRAJNYÁ, « Up in Smoke? Victim Status in Environmental Litigation before the ECtHR », *EJIL:Talk!*, Blog of the European Journal of International Law, 14 mars 2025.
- V. LANDBECK, « Les associations et l'intérêt à agir dans le contentieux administratif ou de la difficulté de rédaction des clauses statutaires », *LPA*, 8 avr. 2003.
- C. LEPAGE, « Première analyse sur les trois arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg du 9 avril 2024 », *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 5, Mai 2024, étude 16.
- T. MAIN, « The Procedural Foundation of Substantive Law », *Wash. U. L. Rev.*, 2009-2010, vol. 87, p. 801.
- J.-P. MARGUENAUD, « Les aspects civils du grand arrêt climatique du 9 avril 2024 », *RTD Civ.* 2024, p. 354.
- P. MARTENS, « Action d'intérêt collectif et droits fondamentaux », *J.L.M.B.*, 2013/27, p. 1428.
- P. MARTENS, « Vers quelle action d'intérêt collectif ? », *J.L.M.B.*, 2014, n° 8, p. 356.
- S. MAURICE, « Le contentieux administratif et les associations », *Juris assoc.* nos 166 et 167/1997, p. 25 et 18.
- S. MENETREY, « Les sanctions procédurales liées à la représentation, la désignation et l'identification des personnes morales en justice. Observations à partir des arrêts de la Cour d'appel du 15 juillet 2014 », *JurisNews. Arbitrage et procédure civile*, n° 3/2014, p. 37
- S. MENETREY, « Pour une action en justice des ASBL ! », in D. HIEZ (dir.), *Le nouveau droit des ASBL au Luxembourg*, Larcier, 2024, p. 191.

- S. MENETREY, « Positivité et négativité des conditions de recevabilité de l'action en justice », *Revue des Procédures*, 2020, p. 5.
- S. MENETREY, « Des évolutions des conditions de recevabilité de l'action en justice en général et de celle de l'Ordre des architectes en particulier », *R.C.J.B.*, 2022, p. 110.
- D. MOUGENOT, « L'action en cessation », in E. BALATE, A. CRUQUENAIRE et D. MOUGENOT, *Actualités de droit commercial*, coll. Recyclage en droit, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p. 106, n° 42.
- S. NADAUD & J.-P. MARGUENAUD, « L'arrêt Cannavacciuolo et autres c/ Italie : le premier arrêt pilote environnemental », *Recueil Dalloz* 2025, p. 740.
- M.-L. NIBOYET, « Action en justice », *Droits*, 2001/2, p. 86.
- M. PIERRAT & F. FARJAUDON, « Tiers et procédure », in *Les tiers*. Travaux de l'Association Capitant, Bruylant, 2015, p. 634.
- C. PONCELET ET P. GIORGI, « 10. - L'action en cessation environnementale : remède efficace pour le plaideur ? » in B. HAVET, (dir.), *La délinquance urbanistique et environnementale en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 457-499.
- K. RODRIGUEZ & P.-H. DUTHEIL, « Action en justice », in P.-H. DUTHEIL (DIR.), *Droit des associations et fondations*, Paris, Dalloz, 2016, Etude n° 23, 192.
- C. ROMAINVILLE & F. DE STEXHE, « L'action d'intérêt collectif », *J. T.*, 2020, p. 189.
- C. ROMAINVILLE, « Le droit commun de l'action d'intérêt collectif : l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire », in F. DEGUEL (coord.) *Le droit judiciaire et les pots-pourris*, Anthemis, 2020, p. 49.
- W. RUBENSTEIN, « The Concept of Equality in Civil Procedure », *Cardozo L. Rev.*, 2002, vol. 23, p.1865.
- J. SAMBON, « III.3. - La recevabilité de l'action d'intérêt collectif des associations de protection de l'environnement », in MISONNE, D. et CLIPPELE, M.-S. (dir.), *Les grands arrêts inspirants du droit de l'environnement*, Bruxelles, Larcier-Intersentia, 2024, p. 165-178.
- M. THEWES, « Les actions en justice des groupements en droit comparé », *Ann. Dr. Lux.*, 1993, p. 33.
- F.-G. TREBULLE, « La consécration d'une "action climatique" par la Cour européenne des droits de l'homme », *Énergie - Environnement - Infrastructures* n° 10, Octobre 2024, dossier 26.
- A. SAVARESI, « Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v Switzerland: Making climate change litigation history », *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2025, vol. 34, n° 1, p. 279-287.
- J. VAN COMPERNOLLE, « L'action en justice des ASBL », in M. COIPEL (éd.), *Les ASBL – Évaluation critique d'un succès*, Université de Liège, Commission Droit et Vie des Affaires, Gand, Story-Scientia, 1985, p. 473.
- B. VAN KEIRSBlick, « Droit d'action des associations - Un pas significatif vers une meilleure reconnaissance des droits fondamentaux en Belgique », *J.D.J.*, 2013, p. 28.
- T. VANDENPUT ET M. PIRET-GERARD, « Et si ... l'on étendait la notion d'intérêt à agir en matière environnementale » in *Actualia publiekrecht 2022 / Actualités du droit public 2022*, Bruxelles, Intersentia, 2022, p. 1-29.
- S. VOET, « Costs and funding of collective redress proceedings » in A. STADLER, E. JEULAND et V. SMITH (dir.), *Mass Litigation in Europe: Model Rules for Effective Dispute Resolution*, 2020, p. 264.
- M. WEWERINKE-SINGH, « Climate Protection Obligations under the European Convention on Human Rights: The KlimaSeniorinnen Judgment », *European Constitutional Law Review*, 2025, n° 21, pp. 356 – 374.



Chambre
des Députés
GRAND-DUCHÉ
DE LUXEMBOURG

