

Luxembourg, 30 juin 2008

Objet: Projet de loi n° 5877 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux. (3343AFR)

Saisine : Ministre de l'Environnement (23 avril 2008)

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi élargi a pour objet de transposer la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

Le projet de loi vise essentiellement à porter application du principe du « pollueur payeur » consacré par le traité instituant la Communauté européenne. A ce titre le projet de loi tend à établir une série de règles qui poursuivent l'objectif de prévenir et de réparer les dommages causés à l'environnement, c'est-à-dire aux animaux, aux plantes, aux habitats naturels et aux ressources en eau, ainsi que les dommages affectant le sol, par l'exercice d'activités professionnelles. Le projet de loi s'applique ainsi « *aux dommages qui sont causés à l'environnement par l'une des activités explicitement énumérées à l'annexe III, (du projet de loi) et à la menace imminente de tels dommages découlant de l'une de ces activités* » ainsi qu'aux « *dommages qui sont causés aux espaces et habitats naturels protégés par l'une des activités professionnelles autres que celles énumérées à l'annexe III, et à la menace imminente de tels dommages découlant de l'une de ces activités, lorsque l'exploitant a commis une faute ou une négligence* ».

Les auteurs du projet de loi proposent une transposition quasi fidèle du texte de la directive 2004/35/CE précitée. La Chambre de Commerce approuve cette approche quant au fond. Elle estime toutefois que les régimes de responsabilité prévus sont extrêmement succincts et qu'ils prêtent de ce fait à ambiguïté. Elle est d'avis que les différents régimes de responsabilité que le projet de loi tend à mettre en œuvre et qui sont calqués sur le texte de la directive devront être différenciés et précisés davantage au regard des principes essentiels du droit de la responsabilité civile luxembourgeoise.

Les auteurs du texte sous avis distinguent entre deux régimes de responsabilité. Le régime de responsabilité serait ainsi déterminé par l'activité professionnelle à l'origine du dommage. L'exploitant serait préssumé responsable de tous les dommages qui surviendraient dans le cadre d'une des activités énumérées dans l'annexe III du projet de loi sous avis. Cette responsabilité aurait un caractère purement objectif, alors qu'elle ne serait pas fondée sur une faute subjective de l'exploitant, mais qu'elle découlerait du seul fait que le dommage sera survenu à l'occasion d'une des activités énumérées à l'annexe III.

Les dommages qui seront causés aux espèces et aux habitats naturels protégés par une activité professionnelle autre que celles énumérées à l'annexe III, engageraient la responsabilité de l'exploitant, seulement lorsque ce dernier aura eu un comportement fautif ou négligent qui sera la cause directe du dommage.

La Chambre de Commerce souligne en premier lieu que les auteurs du projet de loi sous avis ont expressément relevé dans l'exposé des motifs que les dispositions de la directive qui sont reprises par le texte sous avis se basent sur les concepts fondateurs du droit de la responsabilité.

Elle se doit par ailleurs de constater et de souligner que la responsabilité du fait des choses prévue à l'article 1384 alinéa 1^{er} du Code civil est écartée dans le cadre des activités professionnelles soumises au régime de la responsabilité pour faute.

La responsabilité du fait des choses est une responsabilité objective qui, pour être engagée ne requiert pas la preuve d'une faute ou d'une négligence du gardien de la chose. La Chambre de Commerce se demande à ce titre si la responsabilité du fait des choses pourrait être invoquée dans l'hypothèse d'un dommage survenant dans le cadre d'une des activités professionnelles énumérées dans l'annexe III du projet de loi sous avis et soumises au régime de la responsabilité objective sans faute.

La Chambre de Commerce relève de plus que les dispositions sous avis ne distinguent pas de manière nette et intelligible entre les deux régimes de responsabilité qu'ils entendent mettre en place. Cette critique, qui s'adresse d'ailleurs également au texte de la directive précitée, concerne essentiellement les moyens d'exonération prévus à l'article 9 du projet de loi sous avis qui permettent à l'exploitant d'échapper au paiement du coût des actions de prévention et de réparation entreprises.

Il est irréfutablement admis en droit de la responsabilité luxembourgeois que l'auteur qui est présumé responsable d'un dommage ne pourra s'exonérer en prouvant qu'il n'a pas commis de faute. La responsabilité objective ne repose en effet pas sur une présomption de faute qu'il suffirait d'écarter en prouvant l'absence d'une faute.

Une exonération partielle en raison du fait ou de la faute d'un tiers devrait par ailleurs être exclue dans le cas de figure d'une responsabilité objective. Le fait ou la faute du tiers, afin d'emporter exonération du présumé responsable, devra nécessairement présenter les caractéristiques de la force majeure c'est-à-dire être extérieur, imprévisible et irrésistible, exonération qui ne saurait être partielle mais sera nécessairement totale. Le cas fortuit ou de force majeure est d'ailleurs de manière générale admis en matière de responsabilité présumée comme entraînant l'exonération totale de la personne présumée responsable.

La Chambre de Commerce estime que le projet de loi devrait être complété et précisé à ces égards. Le projet de loi accorde en effet sans autre précision un effet exonératoire au fait du tiers. Il permet par ailleurs à l'exploitant d'échapper au coût des mesures de réparation lorsqu' « il n'a pas commis de faute ou de négligence et que le dommage à l'environnement résulte d'une émission, d'une activité ou de tout mode d'utilisation dans le cadre d'une activité dont l'exploitant qu'elle n'était pas susceptible de causer des dommages à l'environnement au regard des connaissances scientifiques et techniques au moment du fait générateur du dommage », sans distinguer entre le régime de la responsabilité présumée ou le régime de la responsabilité pour faute.

La Chambre de Commerce regrette par ailleurs que le projet de loi sous avis n'ait pas repris un moyen d'exonération que la directive prévoit spécialement en matière de responsabilité présumée du fait des dommages environnementaux causés dans le cadre de l'exercice d'une des activités professionnelles que le projet de loi a regroupées dans sa troisième annexe. La directive prévoit en effet en son article 8 paragraphe 4 (a) que : *« Les Etats membre peuvent prévoir que l'exploitant n'est pas tenu de supporter les coûts des actions entreprises en application de la présente directive, s'il apporte la preuve qu'il n'a pas commis de faute et de négligence et que le dommage causé à l'environnement est dû à une émission ou un événement expressément autorisé et respectant les conditions liées à une autorisation conférée ou délivrée en vertu des dispositions législatives et réglementaires nationales mettant en œuvre les mesures législatives arrêtées par la Communauté et visées à l'annexe III, telle qu'elle est d'application à la date de l'émission ou de l'événement »*. Ce moyen d'exonération se justifie par des considérations de sécurité juridique. L'exploitant qui bénéficie d'une autorisation pour l'exercice d'une activité déterminée et qui respecte les conditions liées à cette autorisation, doit pouvoir être sûr de ne pas être tenu responsable des dommages ultérieurement occasionnés par ladite activité et être appelé à indemniser ces dommages. La Chambre de Commerce tient à relever à ce titre que la sécurité

juridique est une des prémisses essentielles du développement des affaires dans un pays. Elle insiste ainsi sur la nécessité économique de transposer ce moyen d'exonération en droit national.

Le projet de loi octroie finalement compétence au tribunal administratif pour juger des recours contre les décisions prises en application des dispositions sous avis. La Chambre de Commerce considère toutefois que les recours qui portent sur des questions des responsabilité devront par application des articles 84 et 95 bis de la Constitution être portés devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Il résulte en effet des articles précités de la Constitution luxembourgeoise que « *La répartition des compétences entre les juridictions de l'ordre judiciaire et les juridictions administratives s'opère non en fonction des sujets de droit - personnes privées ou personnes administratives - mais en fonction de l'objet du droit qui engendre une contestation portée devant le juge* »- TA 15-12-9, TA 1-10-98, TA 4-6-03 confirmé par arrêt du 18-11-03,16634C).

* * * *

La Chambre de Commerce, qui après consultation expresse de ses ressortissants n'est en mesure d'approuver le présent projet de loi sous réserve de la prise en compte des observations contenues dans le présent avis.

AFR/PPA