

Luxembourg, le 20 juin 2005

**Objet : Projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés (2923BJE)**

## **AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE**

Par sa lettre du 28 février 2005, Monsieur le Ministre de l'Environnement a bien voulu saisir la Chambre de Commerce pour avis du projet de loi modifiant la loi modifiée du 10 juin 1999 relative aux établissements classés.

Ce projet de loi vise à transposer en droit luxembourgeois les dispositions de 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<sup>1</sup>.

Le présent projet de loi ne transpose que les dispositions de la directive 2003/35/CE qui se rapportent à la participation du public et à l'accès à la justice. Pour ce qui est de la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, ils feront l'objet d'un projet de loi ultérieur.

En ce qui concerne l'amélioration de la participation du public, la Chambre de Commerce constate que les auteurs du présent projet de loi ont pris soin de transposer fidèlement les exigences de la directive 2003/35/CE en veillant à ce que les exigences prévues dans le cadre de la loi du 10 juin 1999 n'excèdent pas les exigences communautaires (cf. point a à g de l'article unique du présent projet de loi).

En ce qui concerne l'accès à la justice des associations d'importance nationale, les auteurs du présent projet de loi ont pour objectif de garantir la reconnaissance à certains groupements de se constituer partie civile devant les juridictions répressives pour des faits sanctionnés pénalement et entraînant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'ils ont pour objet de défendre.

A l'heure actuelle, sont recevables les recours des associations d'importance nationale et légalement agréées à l'encontre des actes administratifs à caractère

---

<sup>1</sup> JOUE du 26.6.2003, n°156/17.

réglementaire. Par contre, les recours à l'encontre des décisions à caractère individuel ne sont recevables que si ces associations apportent la preuve de la lésion d'un droit à caractère individuel ou corporatif dérivant directement de l'acte litigieux et distinct de l'intérêt général de la collectivité. La défense de l'intérêt général relève des attributions exclusives des autorités étatiques, administratives et répressives (T.A. 27 juin 2001, n° 12485 du rôle ; T.A. 21 mai 2003, n°15449 et 15450 du rôle). En pratique, cette situation exclue tout droit d'action en faveur des associations en matière d'autorisations administratives illégales et est contraire aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 2003/35/CE.

Les articles 3 paragraphe (7) et 4 paragraphe (4) de la directive 2003/35/CE prévoient que les Etats membres veillent à ce que « *les membres du public concernés ayant un intérêt à agir (...) puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public* »<sup>2</sup>.

Les mêmes dispositions prévoient que « *l'intérêt [à agir] de toute organisation non gouvernementale (...) est réputé suffisant (...)* ».

Les auteurs du présent projet de loi exposent de manière judicieuse l'état du droit positif en matière d'intérêt à agir (Tribunal administratif du 27 janvier 1999, n°10858). L'intérêt à agir est jugé suffisant lorsqu'il répond cumulativement aux caractéristiques suivantes :

- l'intérêt doit être personnel,
- l'intérêt doit être direct,
- l'intérêt doit être légitime,
- l'intérêt doit être certain
- l'intérêt doit être matériel ou moral.

En pratique, il semble que ce soit l'absence de lésion d'un intérêt personnel qui est à l'origine de l'irrecevabilité systématique des recours des associations ou ONG oeuvrant en faveur de la protection de l'environnement.

Le point h) de l'article unique du présent projet de loi introduit une présomption selon laquelle les associations d'importance nationale agréées sont réputées avoir un intérêt personnel à agir contre un acte administratif à caractère réglementaire. Ceci n'implique pas automatiquement que cet intérêt personnel constitue *per se* un intérêt à agir suffisant pour contester la légalité de décisions individuelles.

Pour que l'intérêt personnel des associations ou ONG oeuvrant en faveur de l'environnement puisse être jugé suffisant et ainsi admettre la recevabilité d'une de leur requête à l'encontre de décisions individuelles, il sera nécessaire pour ces associations de démontrer que leur intérêt personnel constitue également un intérêt direct, légitime, certain et matériel ou moral.

La Chambre de Commerce constate que le caractère personnel de l'intérêt à agir

---

<sup>2</sup> Soulignage ajouté.

ne dispense pas le juge d'examiner le caractère suffisant de l'intérêt à agir des associations ou ONG oeuvrant en faveur de l'environnement dans le cadre de requêtes contre des décisions individuelles.

Par conséquent, les associations ou ONG en question ne disposent pas automatiquement d'un intérêt à agir suffisant pour intenter des recours contre toutes les décisions à caractère individuel. Au contraire, la solution retenue par les auteurs du présent projet de loi maintient un contrôle du juge de la recevabilité du recours de ces associations ou ONG. La Chambre de Commerce se félicite de la persistance d'un tel filtre, qui devrait permettre d'éviter les abus de procédure et les recours infondés.

De manière générale, la Chambre de Commerce constate que cette modification transpose efficacement les exigences de l'article 4 de la directive 2003/35/CE et par l'article 9 paragraphes (1) et (2) de la Convention d'Aarhus, et que ces exigences sont fidèlement transposées dans le cadre du présent projet de loi.

En pratique, cependant, la Chambre de Commerce se doit de signaler que le contrôle de la recevabilité du recours des ONG par le juge constitue un filtre relativement mince. Un usage potentiellement abusif de la possibilité offerte aux ONG d'agir dans le cadre de requêtes contre des décisions individuelles pourrait avoir des implications nuisibles sur les délais de procédure et sur l'obtention d'autorisations « commodo-incommodo ».

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi.

BJE/PPA