



**Le juge administratif
et
le droit communautaire
de l'environnement**

**National administrative courts
And
Community
Environmental law**

Luxembourg

**Réponse au
questionnaire
Answer to
The questionnaire**

SEMINAIRE DE TRAVAIL DES CONSEILS D'ETAT ET DES COURS ADMINISTRATIVES SUPREMES

28 janvier 2008, Bruxelles

Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg

Rapport

1. Information et participation du public en matière d'environnement

A. L'application de la réglementation

a) La directive 90/313/CEE du Conseil

Il n'existe pas d'arrêt de la Cour administrative ayant eu à trancher des questions relatives à la directive 90/313/CEE. Le tribunal administratif, en première instance, eut à connaître de deux affaires ayant trait directement à la liberté d'accès et à l'information en matière d'environnement sous l'empire de la directive 90/313/CEE (TA 22.12.1997 (n° 9768 du rôle) Pas. adm. 2006, V° Environnement n°s 83 à 85 ; TA 10.11.1999 (n° 11147 du rôle) Pas. adm. 2006, V° Environnement, n°s 83 et 86).[1]

Les questions tranchées par les deux jugements tournent essentiellement autour de dispositions de la loi luxembourgeoise de transposition du 10 août 1992 concernant la liberté d'accès à l'information - le droit d'agir en justice des associations de protection de la nature et de l'environnement. (Mémorial A 71 du 28 septembre 1992, p., 2204 , doc. parl. 3481).

b) la directive 2003/4/CE du Parlement Européen et du Conseil

La directive 2003/4/CE du Parlement Européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CE du Conseil a été transposée en droit luxembourgeois à travers une loi luxembourgeoise du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à

l'information en matière d'environnement (Mémorial A-204 du 19 décembre 2005, p. 3262 doc, parl. 5217, rectificatif Mémorial A-6 du 11 janvier 2006, p. 194).

Il y a lieu de citer trois affaires ayant comporté l'application directe de la directive 2003/4/CE ainsi que de la loi de transposition du 25 novembre 2005 et qui, sur appel, ont donné lieu à chaque fois à un arrêt de la Cour administrative.

Coordonnées :

- Cour adm., 1er février 2007 (n° 21364C du rôle) - Appel contre deux ordonnances du président du tribunal administratif des 8 et 27 mars 2006 (n° 21085 du rôle) - Affaire Fondation Greenpeace Luxembourg ;
- Cour adm. 1er février 2007, (n°s 2172C et 21712C du rôle) - Appel formé respectivement par 1. Madame Astrid Goetzinger contre deux ordonnances du président du tribunal administratif des 7 et 16 juin 2006 (n° 21452 du rôle) et 2. la société anonyme Arcelor S.A. et la société coopérative Sotel S.C. contre l'ordonnance présidentielle précitée du 16 juin 2006 - Affaire Goetzinger,
- Cour adm. 12 juillet 2007 (n° 22738C du rôle) - Appel dirigé contre un jugement du tribunal administratif du 28 février 2007 (n° 21857 du rôle) - Affaire Scholtus.

Les arrêts de la Cour administrative du 1er février 2007 - Affaires Fondation Greenpeace et Goetzinger

A la base de ces arrêts se trouve la demande de la Fondation Greenpeace Luxembourg du 6 janvier 2006 adressée au ministre de l'Economie et du Commerce extérieur sollicitant la communication de trois séries d'information à savoir :

la quantité d'électricité fournie par la turbine gaz-vapeur de la société Twinerg à Esch-sur-Alzette (Grand-Duché de Luxembourg) à la société anonyme Arcelor via la société coopérative Sotel ;
la quantité et l'origine exacte de l'électricité importée par la société Sotel pour alimenter actuellement les aciéries électriques du groupe Arcelor au Luxembourg ;
le prix de l'électricité importée de la Belgique et celui de l'électricité produite dans la turbine gaz-vapeur précitée.

Estimant que la réponse du ministre du 8 février 2006 ne contenait pas les informations sollicitées, la Fondation Greenpeace Luxembourg a fait introduire le 3 mars 2006 une requête en référé devant le président du tribunal administratif aux fins de voir ordonner au ministre de rendre disponibles les informations environnementales précitées par elle demandées le 6 janvier 2006, ainsi que la communication d'une étude sur la production d'électricité de la compagnie grand-ducale d'électricité (Cegedel).

Suivant ordonnance du 8 mars 2006, le président du tribunal administratif, avant tout autre progrès en cause, a ordonné la mise en intervention des sociétés anonymes Arcelor S.A., Cegedel S.A. et Twinerg S.A., de même que de la société coopérative Sotel S.C..

Suivant ordonnance du 27 mars 2006, le même président a déclaré la demande de la Fondation Greenpeace Luxembourg irrecevable en retenant qu'en l'état actuel des publications légalement requises et de celles effectivement réalisées ladite Fondation ne saurait activement se prévaloir de la personnalité juridique dans le cadre d'un recours contentieux.

La Fondation Greenpeace Luxembourg a entrepris ces deux ordonnances présidentielles. L'appel a donné lieu à l'arrêt du 1er février 2007 (n° 21364C du rôle).

Par courrier du 7 avril 2006, Madame Astrid Goetzinger, membre de la Fondation Greenpeace Luxembourg, a posé au ministre de l'Economie et du Commerce extérieur les mêmes questions que celles posées le 6 janvier 2006 par la Fondation Greenpeace Luxembourg, sous les numéros 1 et 2 précités. Jugeant à son tour la réponse ministérielle du 27 avril 2006 insuffisante, Madame Goetzinger a saisi le président du tribunal administratif pour voir ordonner au ministre de rendre disponibles les informations environnementales par elle demandée.

Par ordonnance du 7 juin 2006, le président du tribunal a ordonné la mise en intervention des sociétés anonymes Arcelor S.A. et Twinerg S.A., ainsi que de la société coopérative Sotel S.C..

Suivant ordonnance du 16 juin 2006, le même président a déclaré la demande partiellement justifiée et ordonné à l'Etat de communiquer à la demanderesse la quantité de l'électricité consommée durant le dernier exercice par la société Arcelor, tout en déclarant la demande non fondée pour le surplus.

Les deux ordonnances présidentielles des 7 et 16 juin 2006 ont été entreprises par Madame Goetzinger, tandis que les sociétés anonyme Arcelor S.A. et coopérative Sotel S.C. ont interjeté appel contre l'ordonnance précitée du 16 juin 2006. Les deux appels ont été toisés par l'arrêt de la Cour administrative du 1er février 2007 (n°s 21572C et 21712C du rôle).

D'un côté, la Cour a accueilli l'appel des sociétés Arcelor et Sotel et a réformé l'ordonnance présidentielle du 16 juin 2006 pour dire qu'il n'y avait pas lieu à communication par l'Etat à la demanderesse de la quantité d'électricité consommée durant le dernier exercice par la société Arcelor, l'ordonnance ayant statué ultra petita. La Cour de retenir que les informations dont la communication a été ordonnée

à travers l'ordonnance présidentielle déférée ne sont pas contenues dans les deux questions posées à la demanderesse au ministre, voire dépassent le cadre de celles-ci, en sorte que l'ordonnance opère au-delà de ce cadre. C'est dire que le cadre juridictionnel est conditionné par le contenu de la demande d'information adressée à un stade précontentieux par le demandeur en information au détenteur présumé de celle-ci. D'un autre côté, l'appel de Madame Goetzinger a été déclaré partiellement fondé, en sorte que, par réformation de l'ordonnance entreprise du 16 juin 2006, le renvoi du dossier au ministre de l'Economie et du Commerce extérieur a été ordonné aux fins de transmission immédiate à l'Institut Luxembourgeois de Régulation, détenteur présumé d'après les éléments ayant figuré au dossier, en prosécution de cause.

Les deux affaires ont d'abord mis à jour une particularité introduite par la loi de transposition précitée du 25 novembre 2005 dans le droit du contentieux administratif luxembourgeois. En règle générale, en matière de procédure administrative contentieuse, le président du tribunal administratif, siégeant comme juge des référés, ne peut être saisi que si une affaire au fond est pendante. La particularité introduite par la loi de transposition du 25 novembre 2005 consiste en ce qu'en matière d'accès du public à l'information en matière d'environnement, le président du tribunal peut être saisi directement, sans que parallèlement une affaire au fond ne soit pendante. En fait, le législateur, vu le caractère d'urgence inhérent à la matière, après avoir dans un premier stade attribué compétence en première instance au tribunal, formation collégiale, a finalement retenu la compétence du seul président, statuant comme juge des référés. Hormis un précurseur en matière de marchés publics datant d'avant la création des juridictions de l'ordre administratif en 1996, il s'agit du premier référé administratif au fond prévu comme tel en droit administratif luxembourgeois.

En appel, la Cour a été amenée à préciser d'abord qu'en l'absence de dispositions spécifiques contenues dans la loi de transposition précitée du 25 novembre 2005, elle était amenée à appliquer le droit commun procédural issu plus particulièrement de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives. L'article 6 de ladite loi de transposition se borne en effet à disposer que les ordonnances présidentielles " peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative ". Il faut encore savoir que le droit procédural luxembourgeois ne prévoit pas que le président de la Cour ou une autre émanation de celle-ci ait une quelconque attribution en tant que juge des référés d'appel. En règle générale, les ordonnances du président du tribunal administratif, siégeant comme juge des référés sont sans recours. La seule exception intervenue depuis la création des nouvelles juridictions administratives en 1996 est constituée par l'article 6 précité. Il faut encore préciser que ladite loi de 1999 prévoit devant les juridictions administratives des délais d'instruction sous peine de forclusion n'excédant pas, en règle générale, cinq mois en première instance (réponse 3 mois ; réplique 1 mois ; duplique 1 mois)

ni trois mois en instance d'appel (réponse 1 mois ; réplique 1 mois ; duplique 1 mois). La Cour de souligner dans son arrêt qu'il était loisible aux parties de solliciter une abréviation des délais, ce qu'en fait aucune partie n'avait fait (CA 1.2.2007, n°s 21572C et 21712C, p. 20). D'où en fait la distorsion apparente suivant laquelle le président, en tant que juge des référés, vu l'urgence, a statué dans des délais très rapprochés, tandis que la Cour, saisie en appel suivant les règles de droit commun a statué dans les délais ordinaires impartis.

Une seconde série de questions d'ordre procédural a tourné autour de l'admissibilité des mises en intervention ordonnées par le président.

Les sociétés mises en intervention de mettre en avant que cette façon de faire était contraire aux principes de rapidité et de gratuité régissant les dispositions de l'article 6 de la directive 2003/4/CE.

La Cour administrative de retenir d'abord que sous l'aspect du recours gratuit prévu par l'article 6, paragraphe 1 in fine de la directive, il convient de souligner que ce paragraphe 1 concerne précisément la phase non contentieuse et restait dès lors sans incidence devant les juridictions de l'ordre administratif. Les dispositions du paragraphe 2 du même article 6 de la directive 2003/4/CE disposant que les Etats membres peuvent en outre prévoir que les tiers qui sont lésés par les divulgations des informations puissent également disposer d'une voie de recours, ouvrent de la sorte une possibilité d'un recours aux tiers intéressés contre les décisions juridictionnelles opérant un accès à l'information en matière environnementale.

Suivant la Cour, cette possibilité ne saurait être analysée comme excluant per se l'application de dispositions procédurales nationales ouvrant aux tiers intéressés, dès l'ingrès, une participation à l'instance devant les instances juridictionnelles dans le cadre du recours juridictionnel prévu sur base du paragraphe 2 de l'article 6 de la directive. Les dispositions de l'article 6.2 de la directive ont ainsi été analysées par la Cour dans le sens qu'elles ne sont pas de nature " à interférer de façon contraignante dans le droit commun de la procédure administrative contentieuse applicable, à défaut de dispositions spécifiques prévues ". Suivant la Cour, la procédure nationale, pour le surplus, " constitue un tout cohérent tendant à faire intervenir les parties tierces intéressées dès le début de la procédure contentieuse, de préférence à travers la signification leur faite de la requête introductive de première instance aux soins de la partie requérante, plutôt que de voir postposer leur entrée, l'intérêt bien compris de toutes les parties allant dans le sens de l'ouverture de la procédure à un stade aussi précoce que possible envers tous les tiers intéressés ".

Toujours suivant la Cour, " cette préférence d'ouverture préventive de la procédure à tous les tiers intéressés rencontre au niveau communautaire les principes généraux du

droit européen tenant à la subsidiarité, d'un côté, et au caractère effectif de la procédure communautaire visée, de l'autre ".

De plus, " à tous les niveaux, cette préférence d'ouverture préventive va de pair avec les exigences de transparence, dans la mesure du possible, caractérisant la base de l'accès aux informations environnementales et la nécessaire mise au courant effective de ceux qui les détiennent " (CA 1er février 2007, n° 21572C et 21712C, pp. 22 et 23).

La Cour a été amenée par la suite à retenir qu'aucune des parties ne s'était placée dans le contexte de la convention d'Aarhus du 25 juin 1998 approuvée à travers la loi luxembourgeoise du 31 juillet 2005 (Mémorial A-148 du 9 septembre 2005, p. 2568, doc. parl. 4513).

Suivant la Cour, la directive 2003/4/CE " constitue le droit commun communautaire en matière d'accès à l'information environnementale en consacrant un droit participatif du citoyen dans les limites y prévues avec, dans le chef des autorités publiques visées, ensemble les personnes détenant des informations pour leur compte, obligations de transparence à la fois active et passive " (CA, 1.2.2007, p. 30).

Ainsi " les obligations de transparence actives sont celles où l'autorité doit communiquer d'initiative certaines informations au public, tandis que les obligations de transparence passives concernent les cas où l'autorité publique est amenée à répondre à une demande de renseignements de la part de l'administré ". (ibidem p.30)

Au niveau de l'accès du public à l'information en matière d'environnement et plus particulièrement de l'accès à la justice administrative aucune contestation n'avait été émise à l'encontre de Madame Goetzinger, contrairement à ce qui était le cas vis-à-vis de la Fondation Greenpeace Luxembourg. Sous cet aspect, il convient de nuancer que concernant cette dernière, la question n'était pas celle de l'accès proprement dit, étant donné que l'article 3.1. de la loi de transposition dispose que " les autorités publiques sont tenues, sauf dérogation prévue à l'article 4 de la présente loi, de mettre les informations environnementales qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte à la disposition de tout demandeur, sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt ". La difficulté procédurale consistait pour la Fondation Greenpeace Luxembourg de ce qu'en cours de procédure contentieuse il s'est avéré qu'en raison d'omissions dans la publication de modification de ses statuts, la Fondation en question n'a pas pu se prévaloir, de son fait, de sa personnalité juridique vis-à-vis des tiers, le tout en application des dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif, elles-mêmes largement inspirées des lois belges des 24 mai et 27 juin 1921.

Sous l'aspect plus précis de l'accès à l'information dans le chef de la fondation, celle-ci avait fait plaider entre autres qu'en raison du principe de l'accès facile prévu par le droit communautaire et plus particulièrement l'article 6.2 de la directive 2003/4/CE, il appartiendrait aux juridictions administratives de passer outre, dans le cas d'espèce, aux difficultés soulevées concernant la question de savoir si la fondation pouvait se prévaloir de sa personnalité juridique vis-à-vis des tiers. A cet égard, la Cour s'est basée plus particulièrement sur l'arrêt *Bensider* de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE 27 novembre 1984, Aff. 50/84, Rec. 84, p. 3991) pour retenir que du point de vue du droit communautaire tant l'existence de la personnalité juridique d'un groupement que l'opposabilité de celle-ci aux tiers relevaient du droit national d'un Etat membre et devaient nécessairement être établies et analysées selon ce droit national.

Dès lors, l'argumentaire tiré de l'accès facile à l'information prévu par l'article 6.2 de la directive 2003/4/CE a été écarté par la Cour au motif précisément que " le droit communautaire n'est pas appelé à interférer dans la sphère nationale concernant l'existence de la personnalité juridique dans le chef d'un groupement relevant de la législation d'un Etat membre ", ni par ailleurs concernant l'opposabilité de sa personnalité juridique aux tiers. Ces questions ont dès lors été toisées par la Cour suivant le droit national applicable.

Toujours au niveau des principes de l'accès du public à l'information d'ordre environnemental, la Cour, en rejoignant expressément le premier juge, a été amenée " à retenir à partir des objectifs formulés à l'article 1er de la directive, ensemble la définition large conférée à la notion d'information environnementale par l'article 2.1), que l'accès à l'information constitue la règle générale et que suivant l'article 4.2)h deuxième alinéa, les dérogations y prévues sont à interpréter de manière restrictive à travers une mise en balance à opérer dans chaque cas particulier entre un intérêt public servi par la divulgation et l'intérêt servi par le refus de divulguer ".

C'est à partir de cette optique, également épousée à travers la loi de transposition du 25 novembre 2005, que la Cour confirme encore le premier juge en ce qu'il a envisagé d'une manière très large le concept d'information environnementale prévu par l'article 2, 1).

La Cour de poursuivre que si les informations demandées en l'occurrence par Madame Goetzinger " concernant des facteurs, tels que l'énergie, qui ont ou sont susceptibles d'avoir des incidences sur les éléments de l'environnement, en s'appuyant en ce sur l'article 2.1) b) de la directive, ensemble le même article de la loi de transposition, ce même au-delà de toute considération tirée du contexte dans lequel ces questions ont été posées par la demanderesse " s'analysent en tant qu'informations d'ordre environnemental.

Toujours par confirmation de l'ordonnance entreprise, la Cour retient encore que " ni la directive, ni la loi de transposition ne restreignent ces informations [d'ordre environnemental] à des informations générales, pour en déduire qu'il se pourrait très bien qu'un facteur n'émane ou ne concerne qu'une seule personne physique ou morale, mais ait un impact suffisamment important sur l'environnement pour que sa connaissance puisse intéresser le public " .

La Cour confirme ici le président du tribunal en ce qu'il a retenu que bien que la demande d'information ne concerne qu'une seule personne individuelle, en l'occurrence la société anonyme Arcelor, ce fait ne constitue pas une cause de non-application des dispositions de la directive 2003/4/CE, ni de la loi de transposition afférente. Au-delà de toute qualification à retenir en définitive concernant la société, sinon le groupe industriel en question, les juridictions de l'entrevoir en tant que " gros " consommateur d'électricité.

Un autre point du litige a tourné autour de la question de la détention présumée des informations environnementales pertinentes par l'Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR), établissement public doté de la personnalité juridique. Suivant la Cour, ledit Institut, du fait de son caractère indépendant inhérent aux missions lui confiées et à l'autonomie financière et administrative dont il jouit, est à considérer sous l'aspect de la directive 2003/4/CE, " comme autorité publique appelée à détenir des informations d'ordre environnemental " .

Au titre et à partir de la définition de l'article 2.2) de la directive, l'ILR a ainsi été considéré comme autorité publique sous le vocable de " toute autre administration publique .. au niveau national " .

Toujours au regard de son caractère d'indépendance, il a été retenu par la Cour que l'ILR, en tant que personnalité juridique différente de l'Etat, n'était pas à considérer comme détenant lesdites informations pour compte de l'Etat, au regard des dispositions de l'article 2.4) de la directive.

La Cour de constater par la suite que les dispositions de l'article 4.1.a) de la directive prévoyant qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée dans le cas où l'information demandée n'est pas détenue par l'autorité publique à laquelle la demande est adressée ou pour son compte, n'avait pas été introduite en tant que telle en droit luxembourgeois à travers la loi de transposition du 25 novembre 2005.

La Cour de retenir que même s'il n'y avait pas eu transposition dudit article 4.1.a), ces dispositions revêtaient néanmoins " un caractère de précision tel qu'elles se trouvent être directement applicables en ce qu'elles rejoignent pour le surplus le cadre général de la procédure administrative non contentieuse [luxembourgeoise] pris plus particulièrement dans les dispositions de l'article 1er du règlement grand-ducal du 8

juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes concernant la transmission d'une demande à l'autorité compétente ".

La Cour d'énoncer sous cet aspect que le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement prévu par la directive 2003/4/CE, outre d'avoir été institué comme règle générale impliquant que toute dérogation y relative est d'interprétation stricte, se caractérise encore par ses caractères d'accès facile, effectif et efficient.

Statuant dans le cadre d'un recours en réformation, partant de pleine juridiction, : " au vu des exigences de droit européen d'essence supérieure entourant le droit participatif d'accès à l'information environnementale, la Cour est amenée, à ce stade préalable de l'analyse, à retenir que l'autorité publique ministérielle, après avoir déclaré ne pas détenir les informations sollicitées par Madame Goetzinger, après mise en avant d'une détention probable de ses données par l'Institut luxembourgeois de régulation, aurait dû, pour donner satisfaction aux exigences posées par le droit européen en la matière, ensemble l'article 1er du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, transmettre la demande immédiatement audit Institut, autorité publique de régulation en matière de marché de l'électricité et établissement public indépendant revêtu de la personnalité juridique jouissant de l'autonomie administrative, avec information parallèle à la demanderesse ".

Il résulte de l'arrêt sous analyse que lorsqu'une demande d'accès à l'information d'ordre environnemental a été formulée auprès d'un détenteur présumé et que ce dernier a déclaré ne pas détenir l'information sollicitée, il est néanmoins tenu de continuer la demande à la personne dont il doit présumer la détention en raison des éléments de la cause, le tout en application directe de l'article 4.1 a) de la directive, ensemble l'article 1er du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979. Autrement dit, une fois la demande d'accès à l'information dans le circuit administratif, elle est considérée par référence à une demande de décision administrative individuelle et doit, par parallélisme, être continuée à l'instance compétente, en l'occurrence celle apparaissant comme étant la détentrice présumée de l'information concernée.

Arrêt de la Cour administrative du 12 juillet 2007 (n° 22738C) - Affaire Scholtus

C'est en instance d'appel dans le cadre d'un recours dirigé par un riverain contre une décision du ministre de l'Environnement portant autorisation d'aménagement et d'exploitation d'un garage pour autobus sur base de la loi modifiée du 10 mai 1999 concernant les établissements classés que ce riverain, débouté en première instance, invoque en instance d'appel un moyen nouveau.

Dans le contexte de la publicité de l'autorisation ministérielle critiquée l'appelant conclut, pour la première fois en appel, à la violation de la directive 90/313/CEE du 7 juin 1990. La Cour administrative déclare le moyen nouveau recevable mais non

fondé. Elle signale d'abord le fait de l'abrogation de la directive 90/313/CEE invoquée, en soulignant que c'est la directive 2003/4/CE qui reprend et développe " le contenu de celle qu'elle abroge et remplace " pour prévoir " la mise à disposition des informations environnementales " aux demandeurs " exigeant par là que celui qui souhaite avoir accès aux informations telles que définies à l'article 1er de la directive en fasse la demande auprès du détenteur de l'information. "

La Cour de poursuivre que du fait qu'il ne résultait pas du dossier sous examen qu'une demande afférente aurait été faite, il n'y avait pas davantage vérification de l'existence d'une décision de refus de communication des informations, en sorte que le moyen était à écarter. La Cour de souligner qu'elle a été saisie d'un recours en réformation contre une autorisation d'établissement classé et non pas d'un recours contre une décision de refus de communiquer des informations environnementales.

c) La directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 modifiée par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997

Sous l'aspect, l'application de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ainsi que de la directive modificatrice 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997, il convient de citer trois séries de décisions.

Coordonnées :

- trib. adm. 1er mars 1999 (n° 10916 du rôle) Affaire Schouller, Pas. adm. 2006, V° Environnement, n° 82, V° Voirie, n°s 19 et 20) ;
- Cour adm. 22 juin 1999 (n° 11099C du rôle), Affaire Brisbois, Pas. adm. 2006, V° Environnement, n° 82 ;
- Cour adm. 11 mars 2004 (n° 16442C du rôle), confirmant trib. adm. 2 avril 2003 (15157), affaire Linster, Pas. adm. 2006, V° Lois et règlements, n° 23 ;
- Cour adm. 12 juillet 2007 (n° 22738C du rôle), confirmant trib. adm. 28 février 2007 (n° 21857 du rôle), Affaire Scholtus, non encore publiés.

A la suite du tribunal (TA 1er mars 1999), la Cour (CA 22.6.1999) a été amenée à retenir dans les mêmes termes que " la directive 85/337CEE répond aux critères d'applicabilité directe en droit interne en ce qu'elle impose aux Etats membres, sans leur laisser de droit d'appréciation discrétionnaire, l'obligation d'instituer une procédure d'évaluation précise en matière de réalisation des projets désignés par la directive elle-même ". La Cour de tirer la même conclusion relativement à la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997.

La Cour était saisie de la question de savoir si la construction d'un trottoir accompagné du réaménagement partiel de la chaussée rentrait dans un des cas visés

par la directive et énumérés aux annexes de ladite directive. Elle a répondu par la négative.

Le tribunal était saisi d'un recours contre une autorisation de construction et d'exploitation, dans le cadre du projet de grande voirie " route de liaison avec la Sarre ", d'un nouvel échangeur partant d'un projet modificatif. S'agissant d'une modification du projet initial, le tribunal de retenir que l'étude d'évaluation telle que prévue par la directive 85/337/CEE restait facultative pour le maître de l'ouvrage. De la sorte, l'absence de toute évaluation n'était pas de nature à vicier la procédure d'autorisation en question. Le tribunal de préciser que le fait que le projet initial n'avait lui-même pas fait l'objet d'une telle étude ne portait pas à conséquence, étant donné que l'autorisation afférente, faute d'avoir été entreprise dans le délai légal, était entretemps coulée en force de chose décidée.

Dans ce contexte, le tribunal a été amené à relever que " si la directive 85/337/CEE ne confère pas aux particuliers des droits subjectifs dans ce sens que ceux-ci pourraient faire ordonner par voie de justice des études d'évaluation, il n'en reste pas moins qu'une décision administrative qui ne respecterait pas les obligations découlant de la directive serait entâchée d'illégalité ".

Ce sont d'autres aspects de la route de liaison avec la Sarre qui ont donné lieu à toute une série de décisions judiciaires, tant de juridictions de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif, ainsi que de la Cour de justice des Communautés européennes saisie sur question préjudicielle par le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, siégeant en matière civile, relativement précisément à des aspects de la directive 85/337/CEE. A la base des propriétaires de terrains s'opposent à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique engagée contre eux par l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg concernant des terrains leur appartenant et devant servir d'assiette à l'autoroute de la Sarre.

Dès leur constitution à partir du 1er janvier 1997 les nouvelles juridictions de l'ordre administratif avaient été saisies d'un recours en annulation dirigé contre le règlement grand-ducal du 21 novembre 1996 incluant les terrains des propriétaires concernés parmi l'ensemble des parcelles sujettes à emprise.

Le tribunal avait dû se déclarer incompétent pour connaître du recours, étant donné qu'à l'époque les recours dirigés contre un acte administratif à caractère réglementaire étaient à diriger directement devant la Cour administrative. La Cour, de son côté, a dû se déclarer incompétente, étant donné que le règlement grand-ducal déféré avait été pris avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 novembre 1996 instituant les juridictions administratives et prévoyant pour la première fois un recours contre un acte administratif à caractère réglementaire en droit luxembourgeois. C'est alors devant les juridictions judiciaires que les propriétaires en question ont mis en cause

tant la procédure d'expropriation que les modalités afférentes. C'est dans ce contexte que le tribunal d'arrondissement de Luxembourg, par jugement du 15 juillet 1998, a saisi la Cour de justice des Communautés européennes d'une série de questions préjudicielles toisées par arrêt de la Cour européenne du 19 septembre 2000 (affaire C-287/98 Rec.-1-6920) intervenue sur les conclusions de l'avocat général P. Léger, présentées le 11 janvier 2000).

La CJCE retient en substance que lorsqu'une juridiction nationale est appelée à vérifier la légalité d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique, dans le cadre de la réalisation d'une autoroute, d'un bien immobilier appartenant à un particulier, elle peut contrôler si le législateur national est resté dans les limites de la marge d'appréciation tracée par la directive 85/337/CEE précitée, pour déterminer ensuite la portée de l'article premier, paragraphe 5 de celle-ci, prévoyant que la directive ne s'applique pas si les objectifs par elle poursuivis, y compris celui de la mise à disposition d'informations, sont atteints à travers la procédure législative déployée.

Après avoir précisé que les notions d'acte législatif national spécifique et de projet visées par ledit article premier, paragraphe 5, étaient appelées à faire l'objet d'une interprétation autonome, la Cour a retenu que constitue un acte législatif spécifique au sens de l'article premier, paragraphe 5 en question, une norme adoptée par un parlement, après débats parlementaires publics, lorsque la procédure législative a permis d'atteindre les objectifs poursuivis par ladite directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, et que les informations dont ce parlement disposait, au moment d'adopter le projet en détail, étaient équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre de la procédure ordinaire d'autorisation du projet.

Sur cet arrêt, l'Etat du Grand-Duché de Luxembourg s'est désisté de l'instance introduite devant le tribunal d'arrondissement de Luxembourg à l'encontre des propriétaires concernés. En conséquence de cet arrêt un nouveau projet de loi (n° 4797) a été déposé aboutissant à la loi du 16 novembre 2001 relative à la construction d'une liaison avec la Sarre (Mémorial A-138 du 7 décembre 2001).

Les propriétaires en question avaient également saisis la Cour européenne des droits de l'Homme, dont la deuxième section avait rendu le 6 juillet 2000 déjà une décision partielle sur la recevabilité en déclarant le grief de certains requérants manifestement mal fondé au sens de l'article 35, paragraphe 3 de la Convention européenne des droits de l'Homme, ceux-ci ayant eu la possibilité d'approfondir la question de la légalité de la procédure d'expropriation devant les juges civils dans le cadre de la procédure se situant en amont et en aval de l'avis ainsi désigné de la Cour de justice des Communautés européennes au sujet des questions préjudicielles lui soumises, pour ajourner l'examen des griefs d'autres propriétaires co-litigants tirés de la

violation des articles 6 et 13 de la convention. C'est par arrêt du 8 janvier 2002 rendu par sa quatrième section sur la recevabilité de la requête de ces autres requérants que la Cour a déclaré la requête manifestement malfondée et prononcé son rejet conformément à l'article 35, paragraphe 4 de la Convention, motifs pris de ce que le règlement grand-ducal initial du 21 novembre 1996 ne saurait plus être appliqué du fait que la procédure d'autorisation du projet de liaison avec la Sarre avait été reprise ab initio par la ministre des Travaux publics et sur le constat que les requérants restaient en défaut de produire des indices raisonnables et convaincants au sujet de la non-adoption d'un nouveau règlement grand-ducal.

C'est le 28 mars 2002 qu'à été pris le règlement grand-ducal portant approbation des plans des parcelles sujettes à emprise et la liste des propriétaires de ces parcelles en vue de la construction d'une liaison avec la Sarre (Mémorial A, n° A-42 du 23 avril 2002). C'est contre ce règlement grand-ducal qu'a été introduit un recours en annulation sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 17 novembre 1996 précitée, pris en tant qu'acte administratif à caractère réglementaire. Ce recours a été toisé par le jugement du 2 avril 2003 confirmé par l'arrêt du 11 mars 2004 précités. La Cour a entièrement confirmé le tribunal administratif en ce qu'il a débouté les propriétaires requérants de leur recours en annulation. Ces derniers défendaient la thèse suivant laquelle la loi du 16 novembre 2001 n'avait pas permis d'atteindre les objectifs de la directive 85/337/CEE, tandis que l'Etat défendait la thèse inverse.

Pour la première fois en appel était produite une communication de la Commission européenne du 16 mai 2003 suivant laquelle ladite loi ne saurait être considérée comme ayant suffi à l'objectif de la directive prémentionnée. Par référence expresse aux considérants du jugement dont appel, la Cour a retenu qu'en l'état des données lui soumises, la procédure législative menée ayant abouti à loi du 16 novembre 2001 apparaissait comme correspondant à l'adoption en détail et par un acte législatif national spécifique du projet concerné de façon à ce que les objectifs poursuivis par la directive modifiée 85/337/CEE, y compris l'objet de la mise à disposition du public d'informations, se trouvaient atteints à travers la procédure législative.

Par voie de conséquence, suivant la Cour, en application de l'article premier, paragraphe 5 de la directive, celle-ci ne s'appliquait pas aux projet de la construction de la liaison avec la Sarre adopté et autorisé à travers ladite loi, en ce sens qu'il a pu de la sorte être valablement dispensé de la procédure d'évaluation du projet y prévue dans la mesure des effets produits pour l'avenir par ladite loi de régularisation. La Cour de renvoyer expressément à la prise de position précitée de la Commission européenne du 16 mai 2003 par rapport à laquelle les parties en litige avaient adopté des positions divergentes et citée à l'arrêt comme suit : " les autorités luxembourgeoises ont entamé les procédures nécessaires pour remédier au problème afin de se mettre en conformité avec les obligations découlant du droit communautaire. En effet, conformément à une jurisprudence constante de la Cour de

justice des communautés européennes, la finalité d'une procédure d'infraction est d'obtenir, de la part de l'Etat récalcitrant, un changement de comportement, et non pas de constater in abstracto un manquement ayant existé dans le passé. Dans la mesure où le manquement constaté a épuisé tous ses effets et puisque les autorités luxembourgeoises ont pris toutes les mesures nécessaires pour pallier leur manquement, nous estimons que le maintien d'une procédure d'infraction sur ce point particulier ne présente plus d'intérêt (voir à ce sujet l'arrêt du 31 mars 1992, Commission/Italie, C362/90, Rec. P. 1-2353, points 9 à 13 ou l'arrêt du 25 octobre 2001, Allemagne/Commission C-276/99, Rec. P. 1-08055, point 24) " .

Sur ce, la Cour de retenir encore qu'en présence d'une régularisation de la construction de l'autoroute de la Sarre par la loi du 16 novembre 2001, il n'y avait pas lieu d'interroger la Cour de justice des Communautés européennes sur les conditions dans lesquelles l'article premier, paragraphe 5 de la directive, permettant à un Etat membre de se dispenser purement et simplement d'une procédure d'autorisation, étaient conformes à cette directive.

Dans ses considérants expressément confirmés par la Cour, le tribunal, à travers son jugement du 2 avril 2003, avait été amené à retenir plus précisément qu'il était " constant qu'aucun effet rétroactif n'est juridiquement attaché à la loi de régularisation, emportant qu'une illégalité éventuellement existante à un niveau antérieur à la loi de régularisation n'empêchait pas comme telle que pareille loi soit valablement posée, entraînant qu'il n'appartient pas non plus au tribunal de dégager si pareille illégalité a pu exister pour une période antérieure, lorsque [lui-même] est amené à contrôler la conformité d'un règlement grand-ducal, tel celui déféré, pris en exécution de pareille loi de régularisation, y compris par rapport aux exigences mises en avant par la directive modifiée 85/337/CEE " .

A partir des motifs de l'arrêt de la CJCE du 19 septembre 2000 précité, le tribunal de retenir que " l'article 1er paragraphe 5 de la directive est à interpréter en tenant compte des objectifs de la directive et en prenant en considération le fait que, s'agissant d'une disposition limitant le champ d'application de la directive, elle doit être interprétée de manière restrictive " et que " la justification de cette exception ressort du libellé même dudit article premier, paragraphe 5 de la directive, étant donné que celle-ci ne s'applique pas, " les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative " " .

Le tribunal de conclure " qu'il découle de cette disposition que, lorsque les objectifs de la directive sont atteints à travers une procédure législative, y compris celui de la mise à disposition d'informations, la directive ne s'applique pas au projet concerné (ibidem, 51), de sorte qu'il importe de vérifier si les deux conditions ainsi énoncées

de manière cumulative - acte législatif national spécifique et objectifs de la directive atteints à travers une procédure législative - se trouvent être réunies en l'espèce " .

Après avoir souligné à son tour que les notions d'acte législatif nationale spécifique et de projet visé par l'article premier, paragraphe 5 de la directive sous revue devaient faire l'objet d'une interprétation autonome, le tribunal d'énoncer que " relativement à la première condition exigeant que le projet soit adopté en détail et par un acte législatif spécifique, il importe de souligner que l'article 1er, paragraphe 2 de la directive vise non pas les actes législatifs, mais l'autorisation qu'il définit comme " la décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvrent le droit du maître d'ouvrage de réaliser le projet " ", pour en conclure que " si c'est un acte législatif qui " si c'est un acte législatif qui, au lieu d'une décision des autorités compétentes, ouvre au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet, cet acte doit être spécifique et présenter les mêmes caractéristiques que l'autorisation visée par l'article 1er, paragraphe 2, de la directive " .

A la suite de l'arrêt Linster de la CJCE précité, le tribunal de développer encore " qu'une norme adoptée par un parlement après débats parlementaires publics constitue un acte législatif spécifique tel que visé par l'article 1er paragraphe 5 de la directive modifiée 85/337/CEE du moment qu'il a permis d'atteindre les objectifs poursuivis par ladite directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, et que les informations dont le parlement disposait, au moment d'adopter le projet en détail, était équivalentes à celles qui auraient dû être soumises à l'autorité compétente dans le cadre d'une procédure ordinaire d'autorisation de projet " et que " l'acte législatif en question est appelé à adopter le projet en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte qu'il comporte, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement (arrêt CJCE 16 septembre 1999 aff 435/97 Rec. I-5637, WWF, n° 59), étant donné que c'est seulement en respectant de telles exigences que les objectifs visés par la seconde condition prévue à l'article 1er, paragraphe 5 de la directive, peuvent être atteints à travers la procédure législative (ibidem. 60), pareille interprétation étant corroborée par le sixième considérant de la directive selon lequel " l'autorisation des projets publics et privés susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ne devrait être accordée qu'après évaluation préalable des effets notables que ces projets sont susceptibles d'avoir sur l'environnement et cette évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet " (ibidem. 61) " " .

Dans le cadre du recours en annulation ouvert sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée, s'agissant d'un acte administratif à caractère réglementaire, le tribunal de tracer le cadre de son analyse en ce qu'il " est amené à

vérifier de manière objective si l'acte législatif spécifique posé à travers la loi du 16 novembre 2001 votée par la Chambre des Députés, dispensé du second vote par le Conseil d'Etat, puis sanctionnée et promulguée par le Grand-Duc, atteint les objectifs de la directive, sans s'arrêter autrement aux éléments subjectifs d'encadrement mis en avant par les demandeurs, étant constant qu'en arrière-plan la donnée de fait consistant dans les éléments du projet déjà réalisés a continué d'exister comme telle, y compris dans les têtes des représentants de la Nation exerçant le pouvoir législatif " .

Dans ce contexte, le tribunal de relater " qu'il résulte des éléments du dossier et plus particulièrement des documents parlementaires portant le numéro 4797, dont spécifiquement l'exposé des motifs, que les informations recueillies, notamment sur base des études techniques et autres effectués, ont été effectivement mises à disposition du public concerné, lequel s'est vu donner la possibilité d'exprimer son avis sur le tracé du projet à travers une enquête publique de commodo et incommodo ", pour continuer " que pareillement les avis circonstanciés des communes concernées et leur préférences respectives pour une des deux variantes - Nord et Sud - présentées figurent au dossier, de même que les annexes du projet, plans et études couvrant quelque 120 pages comportant les plans détaillés du tracé et l'ensemble des conditions d'exécution, publiés également à la suite de la loi adoptée, datant du 16 novembre 2001 dont ils forment partie intégrante, à l'instar des annexes d'une autorisation de l'autorité compétente à la base de la réalisation du projet " .

Le tribunal de préciser " qu'en outre que l'information et la consultation du public se soient déroulés en été, ce fait n'apparaît pas comme ayant empêché des prises de position circonstanciées et dûment motivées de la part des intéressés, y compris celles des collectivités publiques concernées, de sorte que cet aspect épinglé par les demandeurs n'est pas de nature à porter à conséquence en l'état des données produites au dossier " .

Le tribunal a enfin été amené à retenir " qu'en outre qu'il n'y ait pas eu de différences de choix suivant la variante du tracé - Nord ou Sud - proposée, il n'en demeure pas moins qu'à partir des éléments même du dossier et plus particulièrement de ceux relatés à l'exposé des motifs du projet de loi 4797 concernant la mise à disposition d'informations au public et la possibilité de prise de position de ce dernier, il n'en reste pas moins qu'à sa base, ce choix était réexaminé par le Gouvernement pour être soumis en connaissance de cause aux tenanciers du pouvoir législatif avec la conclusion que le choix originellement opéré en faveur de la variante Sud, en raison essentiellement du fait que précisément les incidences sur l'environnement naturel de cette variante étaient moins graves, a été maintenu de la sorte " et " que par ailleurs le projet issu de la procédure législative véhiculée sous le numéro 4797, ensemble les éléments de mise à disposition du public et de consultation de ce dernier, a abouti à une série de mesures compensatoires dans l'intérêt de l'environnement naturel plus

amplement détaillé, notamment à l'exposé des motifs dudit projet de loi 4797" pour décider finalement qu'il avait été suffi en l'espèce aux exigences de l'article premier, paragraphe 5 de la directive et que le moyen d'annulation proposé par les demandeurs, tiré de la violation des articles 2, 6 paragraphe (2) et 8 de la même directive laissait d'être fondé .

Dans un tout autre contexte, à travers son arrêt précité du 12 juillet 2007, la Cour administrative a confirmé en toute sa teneur le jugement du tribunal administratif du 28 février 2007 retenant que le projet d'aménagement et d'exploitation d'un établissement existant, à savoir un garage pour autobus comprenant un atelier de réparation et d'entretien pour autobus, une station fixe de distribution de gasoil et une installation de lavage sur le même site, ne saurait être confondu avec un projet d'infrastructure du type de ceux visés sous le point 10 de l'annexe II, à savoir " a) travaux d'aménagement de zones industrielles ; b) travaux d'aménagement urbains, y compris la construction de centres commerciaux et de parkings ". De même, suivant le jugement du tribunal, confirmé par la Cour, les installations de stockage de pétrole, ainsi que de produits pétrochimiques et chimiques ne rentraient pas, suivant leur objet, sous le vocable d'industries chimiques repris sous le point 6c) de ladite annexe II.

Le tribunal avait précisé statuer " au-delà de toute question d'applicabilité directe éventuelle des dispositions de l'article 4.2 de la directive 85/337/CEE telle que modifiée par la directive 97/11/CE " au regard notamment du fait qu'il incombe aux Etats membres de déterminer, pour les projets énumérés à l'annexe II, si le projet doit être soumis à une évaluation ou non.

B) Les techniques de contrôle du juge

Classiquement, le juge administratif luxembourgeois peut être appelé à statuer soit comme juge de l'annulation, soit comme juge du fond dans le cadre d'un recours en réformation. D'après l'article 3 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, le tribunal administratif connaît " comme juge du fond des recours en réformation dont les lois spéciales attribuent connaissance au tribunal administratif ". En règle générale, si le tribunal administratif a statué comme juge du fond, la même compétence est dévolue à la Cour administrative en appel. En tant que juge du fond, le juge de la réformation statue par rapport à la décision administrative lui déférée en analysant son bien-fondé suivant les données de fait et de droit existant au jour où il est amené à rendre son jugement.

Le recours de droit commun est le recours en annulation.

Classiquement, d'après l'article 2 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée, le recours en annulation est ouvert pour incompétence, excès ou détournement de

pouvoir, violation de la loi ou des formes destinées à protéger les intérêts privés contre toutes les décisions administratives à l'égard desquelles aucun autre recours n'est admissible d'après les lois et règlements. Les juridictions administratives statuent également comme juge de l'annulation à l'encontre des actes administratifs à caractère réglementaire. En tant que juge de l'annulation, la mission du juge de la légalité exclut le contrôle des considérations d'opportunité, notamment d'ordre politique, à la base d'un acte administratif attaqué, mais inclut la vérification, d'après les pièces et éléments du dossier administratif, de ce que les faits et considérations sur lesquels s'est fondée l'administration, sont matériellement établis, à l'exclusion de tout doute et se trouvent dans un rapport de proportion adéquat, exempt de toute erreur manifeste d'appréciation (Cour adm. 28 septembre 2006, n° 21168C du rôle).

Un corollaire de la petite dimension du Grand-Duché de Luxembourg consiste en ce que pour certaines plages du contentieux, le nombre de décisions rendues peut être minime sinon inexistant. Ce constat est encore plus vrai pour l'instance d'appel que pour la première instance. Saisi des appels interjetés contre les jugements du tribunal administratif, la Cour administrative constitue d'après l'article 95bis de la Constitution la juridiction suprême de l'ordre administratif. Au vu dudit article 95bis, la Cour de cassation est amenée à déclarer irrecevable le pourvoi dirigé contre un arrêt de la Cour administrative. Il n'existe pas de décisions répertoriées des juridictions de l'ordre administratif ayant sanctionné une décision administrative pour violation des dispositions de la directive 85/337/CEE, voire de la directive modificative 97/11/CE.

Les réponses au questionnaire sont dès lors nécessairement hypothétiques et il y a lieu de se référer à des domaines comparables comportant des procédures d'information des citoyens et de participation du public analogues. Tel est le cas pour les enquêtes publiques, notamment dans les procédures de *commodo et incommodo*, telles que celles prévues en matière d'autorisations d'établissements classés. En règle générale, un manquement aux obligations de consultation ne conduit pas systématiquement à l'annulation pure et simple de l'autorisation viciée de la sorte, mais la tendance essentielle va dans le sens d'une annulation encourue seulement dans le cas d'une irrégularité constatée comme étant substantielle. Tout dépend évidemment du libellé concret du texte de loi concernant les formalités de consultation et de publicité voire de participation du public prévues dans le cas précis.

Une application jurisprudentielle dans le cadre de la procédure administrative non contentieuse résume particulièrement bien le dilemme dans lequel peuvent se trouver les juridictions dans un cas pareil.

Suivant l'article 5 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, dans la mesure du

possible, l'autorité administrative doit rendre publique l'ouverture de la procédure aboutissant à une décision administrative susceptible d'affecter les droits et intérêts de tierces personnes et ces dernières doivent avoir la possibilité de faire connaître leurs observations.

Dans la pratique administrative les règles " préventives " en question ne sont pas toujours observées. La tendance essentielle des juridictions de l'ordre administratif luxembourgeoise va dans le sens pragmatique de sauver la procédure menée plutôt que de l'annuler, pour autant que les possibilités de participation de l'administré ont été respectées, fut-ce sur le tard. Ainsi, les juridictions administratives ont retenu à maintes reprises que la sanction adéquate résultant du défaut, par l'administration, de conférer une publicité adéquate à sa décision, est celle de la suspension des délais de recours jusqu'à due communication de la décision. Eu égard aux exigences tenant au respect des droits de la défense de l'administré et à l'aménagement, dans la mesure la plus large possible, de sa participation à la prise de la décision, l'omission par l'administration de donner aux administrés la possibilité de présenter les observations préalablement à la prise d'une décision, constitue l'omission d'une formalité substantielle dont la sanction appropriée est l'annulation de la décision administrative. Si pourtant l'administré a pu exposer l'ensemble de ses doléances et démontrer à suffisance le contenu des propositions concrètes tendant à voir prendre une décision différente de celle critiquée, il ne justifie d'aucun grief concret justifiant l'annulation de la décision pour inobservation des formalités de publicité préalablement à la prise de la décision (trib. adm. 4 mai 1998, (n° 10257 du rôle) ; trib. adm. 6.2.2002 (n° 10950 du rôle) confirmé par Cour adm. 4.7.2002, (n° 14682C du rôle), Pas. adm. 2006, V° Procédure administrative non contentieuse, n° 95 et autres décisions y citées).

S'agissant de l'application de la directive 2003/4/CE telle que transposée suivant la loi du 25 novembre 2005, le président du tribunal administratif siège comme juge des référés et se voit attribuer, pour le cas où le recours est recevable et fondé, le pouvoir d'" enjoindre à l'autorité publique de rendre disponibles selon la forme, la plus appropriée, les formations environnementales litigieuses en tout en ou partie ". Ainsi, qu'il vient d'être dégagé ci-avant, le même article 6 in fine se limite à prévoir que les ordonnances présidentielles peuvent être frappées d'appel devant la Cour administrative, sans autre précision. C'est dire que le droit commun en la matière est applicable en instance d'appel, la Cour administrative siégeant comme juridiction d'appel ordinaire à défaut d'aucune précision prévue dans le texte légal afférent (cf. CA 1.2.2007, précité).

C. Questions ouvertes

La Cour administrative n'a pas été amenée à rendre d'autres décisions relatives à l'information et à la participation publique en matière d'environnement méritant d'être signalées, hormis celles prérelatées. Plus particulièrement il convient de signaler que du fait que la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 n'a été introduite en droit luxembourgeois qu'à travers la loi du 31 juillet 2005 précitée, il n'existe à l'heure actuelle aucun arrêt de la Cour portant précisément application de ladite convention. Toutefois en première instance, le tribunal avait été amené à plusieurs reprises à préciser avant 2005 que ladite convention n'était pas encore d'application. Depuis son entrée en vigueur il n'existe pas non plus de jugement du tribunal répertorié qui fasse application de ladite convention.

2. Droits des pollutions (exemples des déchets et des installations polluantes)

A. Application de la réglementation

B. Les techniques de contrôle du juge

Sans doute en raison de la petite dimension précitée du Grand-Duché, la Cour administrative n'a pas été amenée jusque lors à rendre d'arrêt par rapport aux dispositions de la directive 96/61/CEE du Conseil du 24 septembre 1996 relatives à la prévention et la réduction intégrées de la pollution. Jusque récemment la même affirmation était valable pour le tribunal. Ce n'est qu'à travers un jugement non-appelé du 12 mars 2007 (n° 21809 du rôle), que le tribunal a été amené à appliquer les dispositions de l'article 13.7 de la loi modifiée du 10 juin 1999 telles qu'y intégrées à travers une loi du 19 novembre 2003 tendant précisément à atteindre les objectifs prévus par la directive 96/61/CEE en faisant précisément référence à ceux-ci. Aux termes de l'article 13.7 de la loi modifiée du 10 juin 1999 précitée " avant la cessation définitive d'un établissement, l'exploitant doit déclarer cette cessation d'activité par lettre recommandée avec avis de réception, en quatre exemplaires, à l'autorité destinataire en matière de demande d'autorisation, suivant la classification de l'établissement. Le cas échéant, une copie de cette déclaration est transmise, pour information et affichage au Bourgmestre de la Commune d'implantation de l'établissement. Les Ministres et les Bourgmestres, suivant leurs compétences respectives en matière d'autorisation, fixent les conditions en vue de la sauvegarde et de la restauration du site, y compris la décontamination, l'assainissement, et, le cas échéant, la remise en état et toute autre mesure jugée nécessaire pour la protection des intérêts visés à l'article 1er. Les mêmes dispositions s'appliquent lorsque la cessation d'activité n'est pas déclarée alors qu'elle est constatée par l'autorité compétente ".

Le tribunal était saisi d'un recours en réformation émanant d'une société qui avait cessé son activité de nettoyage à sec dans un établissement où elle continuait

cependant une activité de repassage et de point de vente pour ses clients. De la sorte, la société avançait qu'elle ne tombait pas sous la définition de " cessation définitive d'un établissement " et que partant les conditions lui octroyées par le ministre de l'Environnement n'étaient pas légalement justifiées. A partir de l'article premier de la loi précitée du 10 juin 1999, le tribunal de retenir que le terme " établissement " visait non seulement une exploitation ou une activité globale prise dans son ensemble dans un établissement déterminé, mais pouvait consister dans une activité séparée ou dans un procédé d'exploitation au sein d'un établissement. De plus, l'obligation de procéder à la déclaration de cessation définitive d'une activité dès qu'une telle activité autonome naît était en cause.

Le tribunal de retenir au vu des éléments du dossier que le ministre avait fait une juste appréciation de la situation de la demanderesse en constatant la cessation de l'activité de nettoyage à sec dans son chef et qu'en présence d'une pareille cessation d'activités, le ministre était en droit de fixer les conditions en vue de la sauvegarde et de la restauration du site, y compris la décontamination, l'assainissement et, le cas échéant la remise en état.

Enfin, le moyen avancé en cause par la demanderesse en ce qu'elle se trouverait dans l'impossibilité de procéder à des forages, outre qu'elle restait en défaut d'expliquer l'impossibilité alléguée, était qualifié par le tribunal comme relevant de l'exécution de la décision, s'agissant plus particulièrement d'une modalité d'exécution de l'obligation mise à charge de la demanderesse d'établir que le site n'était pas pollué. Le tribunal de retenir que par voie de conséquence il ne lui appartenait pas d'apprécier le mode retenu par le ministre en vue d'établir cette preuve.

Si la directive cadre assez récente 2006/12 du parlement européen du conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets n'a donné lieu à aucune application par les juridictions de l'ordre administratif, seul un arrêt répertorié de la Cour administrative porte application directe des dispositions de l'ancienne directive 75/442/CEE relative aux déchets. Il s'agit d'un arrêt de la Cour administrative du 6 novembre 2003 (n° 16676C du rôle), Pas. adm. 2006, V° Agriculture, n° 36, rendu dans le contexte d'une prime à l'entretien du paysage naturel. Une société de droit belge, spécialisée notamment dans la valorisation de boues d'épuration, avait intenté un recours en annulation sur base de l'article 7 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 précitée, contre le règlement grand-ducal du 1er octobre 2002, instituant une prime à l'entretien du paysage et de l'espace naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement, pris en tant qu'acte administratif à caractère réglementaire au motif d'être contraire à plusieurs normes de droit communautaire, dont plus particulièrement l'article 3.1 de la directive du conseil du 15 juillet 1975 (75/442/CEE) relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/156/CEE établissant un ordre de priorité en matière de gestion de déchets. En première instance, le tribunal a déclaré le recours non fondé sans avoir été amené à toiser plus

particulièrement la conformité du règlement grand-ducal attaqué par rapport aux dites directives. Le tribunal avait déclaré être amené à contrôler et à approuver, dans le cadre du recours en annulation, le fait pour le règlement grand-ducal déferé d'adopter en application de la réglementation communautaire, et plus particulièrement du règlement CE 1257/1999 à sa base, l'accent plus particulièrement mis sur la protection de l'environnement et la préservation de l'espace naturel à travers les méthodes de production agricoles conçues en ce sens, la mise en place du contenu de ces méthodes de production et notamment la réglementation de l'épandage de boues d'épuration à travers les mesures d'aides prévues est appelée à tenir compte d'impondérables, sinon d'inconnues faisant appel à des exigences de précaution et de prévention, relevant par essence d'un choix politique, choix s'analysant de la sorte en contrôle d'opportunité et se situant ainsi en dehors du cadre légal des attributions des juridictions administratives en matière d'actes administratifs à caractère réglementaire.

A travers son arrêt du 6 novembre 2003 la Cour administrative a réformé le jugement dont appel en annulant l'article 8 du règlement grand-ducal précité du 1er octobre 2002. L'argumentaire pertinent à la base de cet arrêt s'énonce comme suit : " Le préambule de la directive du Conseil du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture expose que les boues d'épuration peuvent présenter des propriétés agronomiques utiles et qu'il est justifié d'encourager leur valorisation en agriculture à condition qu'elles soient utilisées correctement; que l'utilisation des boues d'épuration ne doit pas nuire à la qualité des sols et de la production agricole.

C'est justement dans cet esprit que le Luxembourg a adopté un règlement grand-ducal du 14 avril 1990 relatif aux boues d'épuration destiné à éviter des effets nocifs sur les sols, végétation, les animaux et l'homme, tout en encourageant leur utilisation correcte.

Par ailleurs, le cinquième programme d'action adopté par la Communauté en matière d'environnement et la Stratégie communautaire, ainsi que de l'article 3.1 de la Directive du Conseil du 15.7.1975 (75/442/CEE) relative aux déchets, telle que modifiée par la Directive 91/156/CEE établissant un ordre de priorité en matière de gestion de déchets, incitent les Etats à la prévention ou à la réduction de la production des déchets respectivement à leur valorisation avant de prendre en considération une utilisation comme source d'énergie.

Conscient de ces éléments, le Conseil d'Etat, dans son avis du 24 septembre 2002 au sujet du projet de règlement grand-ducal instituant une prime à l'entretien du paysage avait indiqué sous ses considérations générales que compte tenu du fait que le projet sous avis revêt actuellement une urgence certaine , le Conseil d'Etat regrette de

n'avoir pu analyser toutes les implications du présent règlement au regard des dispositions communautaires afférentes.

Dans l'examen de l'article 8 de ce projet de règlement il donna par ailleurs à considérer qu'une interdiction de tout épandage de boues d'épuration à partir de l'année culturale 2003/2004 risque de créer des problèmes aux entreprises de compostage de boues dont les installations ont été sollicitées et subventionnées par le Gouvernement.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations, l'Etat ayant négligé de prendre position tant en première qu'en deuxième instance, que l'article 8 du règlement grand ducal du premier octobre 2002 instituant une prime à l'entretien du paysage[] naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement, équivaut à l'élimination de déchets et est dès lors contraire au cinquième programme d'action adopté par la Communauté en matière d'environnement et à la Stratégie communautaire établissant un ordre de priorité en matière de gestion de déchets, repris par la directive 75/442/CEE relative aux déchets, en ce qu'avant toute élimination de déchets, il convient de donner la faveur aux mesures de prévention et de valorisation de ceux-ci.

Il y a partant lieu, par réformation du jugement du 21 mai 2003, d'annuler l'article 8 du règlement grand-ducal du premier octobre 2002 instituant une prime à l'entretien du paysage naturel et à l'encouragement d'une agriculture respectueuse de l'environnement. "

En raison du nombre limité de décisions de la Cour administrative (et par ailleurs du tribunal) ayant porté application directe des dispositions des directives sous revue, il a été préféré de procéder à un exposé global afférent quitte à ce que les techniques de contrôle afférentes du juge n'aient que ponctuellement été analysées, dans la mesure des éléments de jurisprudence disponibles.

Côté responsabilité civile de l'Etat, il convient de préciser que le Luxembourg dispose d'une législation spécifique consistant en la loi du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques. L'Etat ainsi que, le cas échéant, des collectivités publiques peuvent être rendus responsables de toute faute ayant entraîné un dommage dans le chef d'un citoyen, que cette faute procède d'un dysfonctionnement administratif ou juridictionnel. La compétence juridictionnelle afférente échappe cependant aux juridictions de l'ordre administratif, alors que ce sont les tribunaux de droit commun qui sont compétents pour connaître de telles demandes. La raison en est que, contrairement à ce qui a lieu en France, où c'est le sujet de droit qui détermine la compétence des juridictions administratives (en règle générale, celles-ci sont compétentes dès qu'une partie publique est impliquée

dans le litige - les cas de responsabilité des pouvoirs publics relevant en principe des juridictions administratives), la compétence des tribunaux luxembourgeois est déterminée par rapport à l'objet de la contestation. La Constitution luxembourgeoise s'inspirant de près de la Constitution belge du 7 février 1831 prévoit en des termes identiques à son article 84 que " les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux ". La loi fondamentale vise ici les juridictions de l'ordre judiciaire. Les demandes en dommages et intérêts ayant toujours un objet civil, les actions en responsabilité dirigées contre l'Etat ou d'autres personnes morales de droit public relèvent dès lors de la compétence des juridictions judiciaires et échappent entièrement à celle des juridictions administratives.

Luxembourg, le 29 novembre 2007

Francis DELAPORTE
administrative

Premier conseiller de la Cour

[1] Tous les arrêts et jugements des juridictions administratives cités, prononcés avant le 31 décembre 2005, se trouvent relatés par extraits dans la Pasicrisie luxembourgeoise, bulletin de jurisprudence administrative, Edition 2006, citée par Pas. adm. 2006, suivi par la rubrique (V°...) et le numéro de référence. Le texte intégral des décisions des juridictions de l'ordre administratif est mis à disposition, sous forme anonymisée, au public intéressé via Internet (www.etat.lu/jurad).