

N° 5877²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

**relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne
la prévention et la réparation des dommages environnementaux**

* * *

SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Chambre des Employés Privés (1.7.2008).....	1
2) Avis de la Chambre de Commerce (30.6.2008)	8

*

AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(1.7.2008)

Par lettre du 22 avril 2008, Réf. CF/rn, Monsieur Lucien Lux, ministre de l'Environnement, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des employés privés.

La CEP•L fait remarquer que par lettre du 4 juin 2007, Réf. CF/rn, Monsieur Lucien Lux, ministre de l'Environnement, avait déjà soumis le même projet de loi à l'avis de la Chambre des employés privés.

La CEP•L avait émis son avis y relatif en date du 3 juillet 2007.

La version du projet de loi dont la CEP•L est aujourd'hui saisie pour avis, contient des modifications légères par rapport à la première version du projet lui soumis pour avis en 2007.

Elle tient notamment compte de la modification de la directive 2004/35/CE par la directive 2006/21/CE, cette directive étant à la base du projet de loi.

Les modifications du projet n'étant pas significatives par rapport à sa première version, la CEP•L réitère entièrement son avis adopté en date du 3 juillet 2007 lequel est reproduit ci-après et lequel tient compte le cas échéant des modifications de texte telles qu'elles résultent de la version 2008 du projet de loi.

1. Ce projet a pour objet la transposition de 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.

2. Cette directive était à transposer pour le 30 avril 2007.

La CEP•L regrette de constater que ce délai de transposition n'a pas été respecté.

Les Etats membres devront faire rapport à la Commission de l'application de cette directive pour le 30 avril 2013.

3. Le projet de loi avisé transpose assez fidèlement cette directive, à quelques exceptions près, que nous exposerons dans les développements qui vont suivre.

1. Objet du projet (article 1er du projet de loi)

4. Ce texte comme la directive ont pour dessein d'établir un cadre de responsabilité environnementale fondé sur le principe du pollueur-payeur, en vue de prévenir et de réparer les dommages environnementaux, sans toutefois prévoir l'indemnisation du préjudice subi par d'éventuelles victimes.

2. Définitions (article 2 du projet de loi)

5. Le projet analysé reprend les définitions de la directive.

6. Le texte en projet limite la notion de „dommage environnemental“ au dommage qui porte atteinte à l’environnement limitativement considéré en trois domaines: les espèces et habitats naturels protégés, les eaux et les sols.

7. Ce dommage doit être mesurable et entraîner une modification négative d’une ressource naturelle ou d’une détérioration d’un service lié à des ressources naturelles, survenant de manière directe ou indirecte.

7bis. Concernant les dommages causés aux espèces et habitats naturels protégés, l’importance des effets de ces dommages s’évalue par rapport à l’état initial, en tenant compte des critères qui figurent à l’annexe I du projet de loi. Ces critères permettent de définir les atteintes significatives à l’état initial.

De plus, selon cette annexe I de la directive, sont nécessairement qualifiés de „dommages significatifs“, les dommages ayant une incidence démontrée sur la santé humaine, tandis que peuvent ne pas être qualifiés de dommages significatifs:

- les variations négatives inférieures aux fluctuations naturelles considérées comme normales pour l’espèce ou l’habitat concernés,
- les variations négatives dues à des causes naturelles ou résultant des interventions liées à la gestion normale des sites telle que définie dans les cahiers d’habitat, les documents d’objectif ou pratiquée antérieurement par les propriétaires ou exploitants,
- les dommages causés aux espèces ou aux habitats, pour lesquels il est établi que les espèces ou les habitats se rétabliront en un temps limité et sans intervention, soit à l’état initial, soit en un état conduisant du fait de la seule dynamique d’espèce ou de l’habitat à un état jugé équivalent ou supérieur à l’état initial.

La CEP•L remarque que le projet de loi analysé va plus loin que la directive en qualifiant ces trois catégories de fait précités de „dommages significatifs“.

Mais il laisse de côté les dommages ayant une incidence démontrée sur la santé humaine.

La CEP•L demande pour ce point une transposition fidèle de la directive et que soit donc ajouté dans le projet de loi que „sont nécessairement qualifiés de „dommages significatifs“, les dommages ayant une incidence démontrée sur la santé humaine“.

8. La responsabilité mise en oeuvre par le projet de loi vise **l’exploitant**, défini comme „toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou qui a reçu un pouvoir économique sur le fonctionnement technique, y compris le titulaire d’un permis ou d’une autorisation pour une telle activité, ou la personne faisant enregistrer ou notifiant une telle activité“.

9. **L’activité professionnelle** se trouve définie comme „toute activité exercée dans le cadre d’une activité économique, d’une affaire ou d’une entreprise, indépendamment de son caractère privé ou public, lucratif ou non lucratif.“

3. Deux régimes de responsabilité (Article 4 du projet de loi)

10. Actuellement, en cas de dommages à l’environnement, compte tenu de l’absence de régime spécifique, le droit commun de la responsabilité délictuelle s’applique. Il en va de même en matière d’action fondée sur la théorie des troubles du voisinage.

Le régime de responsabilité du Code Civil protège les personnes et les biens et assure l’indemnisation des préjudices subis. En application de ces dispositions, les dommages liés à l’environnement ne peuvent être réparés que dans la mesure où ils constituent une atteinte à une personne ou à un bien appartenant à une personne. L’environnement faisant partie des res nullius, une atteinte à l’environnement en dehors de tout droit de propriété ne peut donc être réparée selon les mécanismes traditionnels du droit de la responsabilité.

11. Le projet de loi analysé instaure une responsabilité soit objective, soit pour faute, selon l'activité à l'origine de la menace de dommage ou du dommage.

Le principe de responsabilité s'applique aux dommages environnementaux et aux menaces imminentes de tels dommages lorsqu'ils résultent d'activités professionnelles, dès lors qu'il est possible d'établir un lien de causalité entre le dommage et l'activité en question.

Sont distinguées deux situations complémentaires, auxquelles s'applique un régime de responsabilité distinct: d'une part, dans le cas d'activités professionnelles énumérées par la directive, et, d'autre part, dans le cas des autres activités professionnelles.

12. Le premier régime de responsabilité s'applique aux activités professionnelles dangereuses ou potentiellement dangereuses énumérées dans l'annexe III du projet de loi.

Il s'agit principalement d'activités agricoles ou industrielles soumises à un permis en vertu de la directive sur la prévention et la réduction intégrée de la pollution (IPPC), d'activités rejetant des métaux lourds dans l'eau ou dans l'air, d'installations produisant des substances chimiques dangereuses, d'activités de gestion des déchets (notamment les décharges et les installations d'incinération) ainsi que d'activités concernant les OGM et les micro-organismes génétiquement modifiés.

Selon ce premier régime, l'exploitant peut être tenu pour responsable même s'il n'a commis aucune faute.

13. Le second régime de responsabilité s'applique à toutes les activités professionnelles autres que celles énumérées dans l'annexe III de la directive, mais uniquement lorsqu'un dommage, ou une menace imminente de dommage, est causé aux espèces et habitats naturels protégés.

Dans ce cas, la responsabilité de l'exploitant ne sera engagée que si celui-ci a commis une faute ou s'est montré négligent.

14. Le projet de loi ne prévoit aucune indemnisation du préjudice – indemnisation de la victime et réparation de tout préjudice matériel, de toute perte d'exploitation liée aux biens endommagés et de tout dommage moral – il ne vise que la prévention et la réparation des dommages à l'environnement.

15. Cependant les dispositions du projet de loi s'appliquent sans préjudice d'une législation plus stricte et sans préjudice de la législation prévoyant des règles sur les conflits de juridiction.

La directive énonce expressément qu'elle ne fait pas obstacle au maintien ou à l'adoption par les Etats membres de dispositions plus strictes concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux, notamment l'identification d'autres activités ou d'autres parties responsables.

4. Exclusions (Articles 4 et 5 du projet de loi)

16. Le projet de loi épargne les dommages lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis l'émission, l'évènement ou l'incident les ayant provoqués.

17. Sont prévus un certain nombre de cas d'exclusion de la responsabilité environnementale: aucune responsabilité n'est encourue en cas de dommages ou de menace imminente de dommage qui résulte d'un conflit armé, d'une catastrophe naturelle, d'une activité relevant de certaines conventions internationales énumérées dans l'annexe IV, d'une activité relevant du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une activité de défense nationale ou de sécurité internationale, ainsi que d'une activité dont l'unique objet est d'assurer la protection contre les catastrophes naturelles.

18. Le projet de loi préserve le droit de l'exploitant de limiter sa responsabilité conformément à la législation qui met en oeuvre la Convention sur la limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes, de 1976, y compris toute modification future de cette convention, ou la Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure (CLNI) de 1988, y compris toute modification future de cette convention.

19. Les pollutions à caractère diffus sont exclues du champ d'application du présent projet de loi, sauf lorsqu'il est possible d'établir un lien de causalité avec les activités qui en sont à l'origine.

La CEP•L se doit de s'attarder sur le point 5 de l'article 5, qui à son estime, est d'une part mal formulée et d'autre part peu compréhensible. Ne faut-il pas toujours un lien de causalité entre le dommage constaté et l'activité incriminée?

5. Action de prévention (Article 6 du projet de loi)

20. Lorsqu'une menace imminente de dommage environnemental apparaît, le projet de loi contraint l'exploitant en tant que pollueur potentiel à prendre les mesures préventives appropriées.

21. La directive prescrit de prendre ces mesures sans retard.

La CEP•L observe que le projet de loi met en place un délai de sept jours à partir de l'apparition de la menace pour ce faire. Cependant, la CEP•L se demande si face à une menace imminente de dommage, la célérité de l'intervention ne requiert pas la fixation d'un délai plus court que 7 jours?

22. L'administration compétente concernée peut aussi, en cas d'inertie de l'exploitant, ou de sa propre initiative, à tout moment, prendre elle-même les mesures qui s'imposent.

Si l'exploitant ne prend pas les mesures nécessaires, s'il ne peut être identifié, s'il n'est pas responsable financièrement, l'administration compétente concernée a la possibilité de prendre les mesures nécessaires.

Selon le commentaire des articles, il s'agit d'une faculté qui relève du seul et entier pouvoir d'appréciation de l'administration compétente; la responsabilité subsidiaire de cette dernière est ainsi consacrée.

Ces dispositions sont contradictoires, aux yeux de la CEP•L: si l'administration dispose du pouvoir d'apprécier l'opportunité de son intervention, elle reste libre de ne pas intervenir, sans que sa responsabilité ne puisse être mise en oeuvre par des tiers.

Or, il faudrait que le projet de loi institue expressément cette responsabilité subsidiaire de l'Etat, car la sécurité environnementale comme celle des administrés exige que l'Etat intervienne à défaut d'action rapide de l'exploitant.

23. L'administration compétente peut charger des tiers de l'exécution des mesures nécessaires de prévention.

La CEP•L souhaite que le projet de loi précise les tiers susceptibles de se voir déléguer une telle mission.

6. Action de réparation (Articles 7 et 8 du projet de loi)

24. Lorsqu'un dommage se produit, l'exploitant informe sans tarder le ministre et l'administration compétente, l'Administration des services de secours et, la ou les commune(s) concernée(s), de tous les aspects pertinents de la situation et prend:

- toutes les mesures pratiques afin de combattre, d'endiguer, d'éliminer ou de traiter immédiatement les contaminants concernés et tout autre facteur de dommage, en vue de limiter ou de prévenir de nouveaux dommages environnementaux et des incidences négatives sur la santé humaine ou la détérioration des services

et

- les mesures de réparation nécessaires.

25. La réparation des dommages environnementaux prend différentes formes selon le type de dommage, les méthodes à mettre en oeuvre étant répertoriées à l'annexe II du projet de loi.

Les exploitants déterminent les mesures de réparation possibles et les soumettent à l'approbation du ministre.

Selon l'annexe II précitée, pour les dommages affectant les sols, conformément à la directive, elle exige que les sols concernés soient décontaminés jusqu'à ce qu'il n'y ait plus aucun risque grave d'incidence négative sur la santé humaine.

Pour les dommages affectant les eaux ou les espèces et habitats naturels protégés, la directive vise à la remise de l'environnement en l'état antérieur au dommage. A cet effet, les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés doivent être restaurés ou remplacés par des éléments naturels identiques, similaires ou équivalents, soit sur le lieu de l'incident, soit, si besoin est, sur un site alternatif.

Le fait que les exploitants déterminent les mesures de réparations possibles et les soumettent à l'approbation du ministre pose la question du délai qui va nécessairement s'écouler entre la production du dommage, sa constatation et enfin sa réparation. Le projet de loi ne devrait-il pas fixer des délais stricts à respecter par les différents intervenants?

26. Si l'exploitant ne prend pas les mesures nécessaires, s'il ne peut être identifié, s'il n'est pas responsable financièrement, le ministre a la possibilité de prendre les mesures nécessaires.

Comme en matière de prévention, le commentaire des articles précise qu'il s'agit d'une faculté qui relève du seul et entier pouvoir d'appréciation de l'administration compétente; la responsabilité subsidiaire de cette dernière est ainsi consacrée.

La CEP•L reprend donc mutadis mutandi ses observations formulées au point 22, tout en ajoutant que cette responsabilité subsidiaire de l'Etat est encore plus nécessaire face à un dommage avéré que face à un dommage imminent.

27. Le Ministre peut charger des tiers de l'exécution des mesures de réparation nécessaires.

Réitérant sa remarque formulée au point 23, la CEP•L souhaite que le projet de loi précise les tiers susceptibles de se voir déléguer une telle mission.

7. Décision imposant des mesures de prévention ou de réparation (articles 6 et 7 du projet de loi)

Motivation

28. Toute décision, qui impose des mesures de prévention ou de réparation, indique les raisons précises qui la motivent.

Notification

29. Une telle décision est notifiée sans délai à l'exploitant concerné, qui est en même temps informé des voies et délais de recours dont il dispose.

En outre, elle fait l'objet d'une publicité sur support électronique ou/et, le cas échéant, sous une autre forme appropriée. Une copie en est transmise à la ou les commune(s) concernée(s).

Voie de recours

30. Un recours en réformation est ouvert à l'exploitant destinataire de ladite décision devant le Tribunal administratif, dans un délai de quarante jours à compter de la notification de la décision.

Dans le cadre d'un tel recours, si le tribunal administratif considère le recours fondé, il prend lui-même une nouvelle décision qui se substitue à la décision attaquée.

La CEP•L approuve la consécration d'un recours en réformation, l'urgence des situations concernées imposant une décision rapide.

8. Prise en charge des coûts de prévention et de réparation (articles 9, 10 et 11 du projet de loi)

Principe: prise en charge par l'exploitant

31. L'exploitant supporte les coûts des actions de prévention et de réparation entreprises. Le Ministre ou l'administration compétente recouvre, notamment par le biais d'une caution ou d'autres garanties appropriées, auprès de l'exploitant qui a causé le dommage ou la menace imminente de dommage, les coûts qu'il/qu'elle a supportés en ce qui concerne les actions de prévention ou de réparation entreprises en ses lieu et place.

Toutefois, le Ministre ou l'administration compétente peut décider de ne pas recouvrer l'intégralité des coûts supportés lorsque les dépenses nécessaires à cet effet seraient supérieures à la somme à recouvrer, ou lorsque l'exploitant ne peut pas être identifié.

Possibles exonérations de l'exploitant

32. Un exploitant n'est pas tenu de supporter le coût des actions de prévention ou de réparation entreprises lorsqu'il est en mesure de prouver que le dommage en question ou la menace imminente de sa survenance:

- est le fait d'un tiers, en dépit de mesures de sécurité appropriées ou
- résulte du respect d'un ordre ou d'une instruction émanant d'une autorité publique autre qu'un ordre ou une instruction consécutifs à une émission ou à un incident causés par les propres activités de l'exploitant.

L'exploitant est habilité à recouvrer les coûts encourus.

33. De même, un exploitant n'est pas tenu de supporter le coût des actions de réparation entreprises, s'il apporte la preuve qu'il n'a pas commis de faute ou de négligence et que le dommage causé à l'environnement est dû à:

- une émission ou un événement expressément autorisé et respectant toutes les conditions liées à une autorisation conférée par ou délivrée en vertu des dispositions ayant trait aux activités visées à l'annexe III, telle qu'elle est d'application à la date de l'émission ou de l'évènement ou
- une émission ou une activité ou tout mode d'utilisation d'un produit dans le cadre d'une activité dont l'exploitant prouve qu'elle n'était pas considérée comme susceptible de causer des dommages à l'environnement au regard de l'état des connaissances scientifiques et techniques au moment où l'émission ou l'activité a eu lieu.

33bis. La nouvelle version du projet de loi, dont la CEP•L a été saisie en date du 22 avril 2008 pour avis, ne prévoit plus la possibilité pour l'exploitant de s'exonérer en apportant la preuve qu'il n'a pas commis de faute ou de négligence et que le dommage causé à l'environnement est dû à une émission ou un événement expressément autorisé et respectant toutes les conditions liées à une autorisation conférée par ou délivrée en vertu des dispositions ayant trait aux activités visées à l'annexe III, telle qu'elle est d'application à la date de l'émission ou de l'évènement.

La CEP•L approuve cette suppression, alors que dans son avis émis en 2007, la CEP•L s'interroge quant à la possibilité pour l'exploitant de s'exonérer en prouvant d'une part qu'il n'a pas commis de faute ou de négligence et d'autre part que le dommage causé à l'environnement est dû à une émission ou un événement expressément autorisé et respectant toutes les conditions liées à une autorisation conférée par ou délivrée en vertu des dispositions ayant trait aux activités visées à l'annexe III.

Il s'agit ici de permettre aux exploitants soumis suivant l'article 4 du projet de loi à un régime de responsabilité sans faute (suivant l'exposé des motifs du projet de loi, un tel exploitant pourra être tenu pour responsable même s'il n'a commis aucune faute!), en rapportant la preuve qu'il n'a commis aucune faute.

Or, dans le cadre d'un régime de responsabilité sans faute, peut-il y avoir exonération de responsabilité par la preuve qu'aucune faute n'a été commise?

Causalité multiple

34. Le projet de loi s'applique sans préjudice des dispositions relatives à l'affectation des coûts en cas de causalité multiple, en particulier celles relatives au partage des responsabilités entre le producteur et l'utilisateur d'un produit.

Selon ces dispositions, lorsque le dommage est causé conjointement par un défaut du produit et par la faute de la victime ou d'une personne dont celle-ci est responsable, le producteur n'est responsable que dans la mesure où le défaut du produit a contribué à la réalisation du dommage.

Délais de prescription pour le recouvrement des coûts par le Ministre

35. Le Ministre est habilité à engager contre l'exploitant ou, selon le cas, contre un tiers, qui a causé un dommage ou une menace imminente de dommage, une procédure de recouvrement des coûts relatifs à toute mesure prise en application de la présente loi dans une période de cinq ans à compter de la date à laquelle les mesures ont été achevées ou de la date à laquelle l'exploitant ou le tiers ont été identifiés, la date la plus récente étant retenue.

Garantie financière

36. La directive, sans obliger les exploitants à se munir d'une garantie financière telle qu'une assurance, de manière à couvrir leur potentielle insolvabilité, invite les Etats membres à encourager les exploitants à recourir à de tels mécanismes et à promouvoir le développement de ce type de services.

La CEP•L regrette que le projet de loi soit muet quant à de telles encouragements.

9. Demande d'action de la part de tiers*Tiers concernés*

37. Sont habilitées à soumettre au Ministre ou à l'administration compétente toute observation liée à toute survenance de dommages environnementaux ou à une menace imminente de tels dommages dont elles ont eu connaissance, et ont la faculté de demander que respectivement le Ministre ou l'administration compétente prenne les mesures appropriées, les personnes physiques et morales suivantes:

- a. les personnes touchées ou risquant d'être touchées par le dommage environnemental ou
- b. les personnes ayant un intérêt suffisant à faire valoir à l'égard du processus décisionnel environnemental relatif au dommage ou
- c. les personnes faisant valoir une atteinte à un droit.

A cette fin, l'intérêt de toute organisation non gouvernementale qui oeuvre en faveur de la protection de l'environnement et qui bénéficie d'un agrément au titre des législations en matière respectivement d'établissements classés et de protection de la nature et des ressources naturelles est réputé suffisant aux fins du point b). De telles organisations sont aussi réputées bénéficier de droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte aux fins du point c).

Décision du Ministre

38. Lorsque la demande d'action et les observations qui l'accompagnent indiquent d'une manière plausible l'existence d'un dommage environnemental, le Ministre examine ces observations et cette demande d'action.

En pareil cas, le ministre donne à l'exploitant concerné la possibilité de faire connaître ses vues concernant la demande d'action et les observations qui l'accompagnent.

Le Ministre informe dès que possible, et, en tout état de cause, les personnes qui ont soumis des observations, de sa décision d'agir ou non, en indiquant les raisons qui motivent celle-ci.

Voie de recours

39. Un recours en réformation est ouvert aux personnes s'étant vu opposer un refus à une demande d'action devant le Tribunal administratif, dans un délai de quarante jours à compter de la notification de la décision de refus.

40. Le projet de loi prend le soin de préciser que le silence gardé pendant trente jours suite à une demande d'action vaut décision de refus.

La CEP•L salue cette précision qui assure une certaine sécurité juridique des administrés.

41. Le recours contre la décision implicite de refus doit être introduit, sous peine de déchéance, dans un délai de trente jours à compter de la décision de refus.

**10. Coopération entre Etats membres de l'Union européenne
(article 14 du projet de loi)**

42. Lorsqu'un dommage environnemental affecte ou est susceptible d'affecter plusieurs Etats membres, une coopération, notamment par un échange approprié d'informations, a lieu dans le cadre des relations bilatérales, en vue d'assurer une action de prévention et, selon le cas, de réparation en ce qui concerne ce dommage environnemental.

Lorsqu'un dommage environnemental s'est produit, des informations suffisantes sont fournies aux Etats membres potentiellement affectés.

La CEP•L s'interroge quant à cette notion d'„informations suffisantes“?

Lorsqu'un dommage, dont la cause est extérieure au Luxembourg, est identifié sur le territoire national, la Commission européenne et les Etats membres concernés en sont informés.

Dans ce contexte, des recommandations relatives à l'adoption de mesures de prévention et de réparation peuvent être faites. De même, le recouvrement des frais engagés dans le cadre de l'adoption de mesures de prévention et de réparation peut être demandé.

11. Dispositions transitoires (article 15 du projet de loi)

43. Le présent projet de loi ne s'applique pas:

- aux dommages causés par une émission, un évènement ou un incident survenus avant la date d'entrée en vigueur;
- aux dommages causés par une émission, un évènement ou un incident survenus après cette date, lorsqu'ils résultent d'une activité spécifique qui a été exercée et menée à son terme avant cette date.

*

44. Sous réserve des remarques ci-avant formulées, la CEP•L marque son accord au projet de loi susvisé.

Luxembourg, le 1er juillet 2008

Pour la Chambre des Employés privés,

Le Directeur,
Norbert TREMUTH

Le Président,
Jean-Claude REDING

*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(30.6.2008)

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 oeuvre 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 luxembourgeois.

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'exploit-

tant serait présumé 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 1er 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 membres 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 oeuvre 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 de responsabilité devront par application des articles 84 et 95bis 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.

