



Association
Henri Capitant

Journées internationales polonaises
La responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale en droit public

Luxembourg

Łódź, 5 – 7 juin 2023

SARA BRIMO (SARA.BRIMO@U-PARIS2.FR)

14) Dans votre pays, la responsabilité de l'État et des personnes publiques est-elle soumise aux règles ordinaires de la responsabilité civile ou à des règles spécifiques ? Ces règles sont-elles appliquées par un juge spécial (tel que le juge administratif en droit français) ?

Au Luxembourg, l'article 84 de la Constitution attribue aux seuls tribunaux judiciaires la connaissance des litiges ayant pour objet des droits civils. Les actions en responsabilité, même celles dirigées contre l'État ou une personne publique, relève donc de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire et elles sont soumises au droit commun de la responsabilité civile (principalement la loi du 1^{er} septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'État et des collectivités publiques qui est en réalité une application de la responsabilité civile délictuelle de droit commun à l'État et aux collectivités publiques).

D'autre part, l'illégalité d'un acte administratif constatée par la juridiction administrative, est constitutive d'une faute ou d'un fonctionnement défectueux des services permettant d'engager la responsabilité de la personne publique devant les tribunaux judiciaires¹ (la juridiction administrative est incompétente pour statuer sur les droits civils, ce qui inclut la responsabilité de l'Etat ou des personnes publiques). Les juridictions luxembourgeoises suivent donc le droit français et belge sur ce point.

15) Dans votre pays, la responsabilité de personnes publiques a-t-elle été recherchée pour sanctionner des atteintes causées à l'environnement ?

a. Si tel est le cas, merci d'indiquer le fondement de ces actions (et notamment s'il s'agit d'un des cas de responsabilité évoqués dans la première partie), si ces actions ont abouti, et si cette responsabilité a été reconnue, quel a été le fait dommageable à l'origine de l'engagement de la responsabilité (par exemple, une action directement menée par la personne publique, une carence dans la réglementation de certaines activités menées par des personnes privées ou la violation d'un engagement international) ? Merci de donner quelques précisions sur des affaires emblématiques, s'il en existe dans votre pays, et de préciser les objets sur lesquels ont porté les contentieux les plus remarquables (lutte contre le réchauffement climatique, disparition ou atteinte aux espèces protégées, pollution de l'air, réglementation de l'usage de polluants, etc.).

Non pas directement sauf dans l'affaire *Duarte Agostinho et autres contre le Portugal et 32 autres États*, Req. n° 39371/20 actuellement pendante devant la CEDH.

¹ Cette solution a été explicitement consacrée en 2020 bien qu'elle était déjà appliquée par les juridictions du fond avant. Voir C. Cass. Lux, 29 octobre 2020, n° 136/2020, J.T.L. 2021, n° 73, p. 14.

Les actions des personnes publiques en matière environnementale sont régulièrement remises en cause devant les juridictions administratives en cas de contestation d'acte administratif portant sur des autorisations d'établir telle ou telle activité susceptible de polluer (par ex. Trib Adm. 26 février 2018, n° 38835) ou imposant aux entreprises de prendre des mesures pour dépolluer un site (Cour administrative 1^{er} juillet 2010, n° 26661C) mais aucune action en responsabilité contre les personnes publiques n'a pu être trouvée (celle-ci devant d'ailleurs être portée devant les tribunaux judiciaires comme indiqué dans la question 14).

b. Quelles sont les personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques, quels sont les mesures, sanctions ou remèdes dont elles peuvent demander l'application (réparation en nature ou en équivalent, injonction, astreinte, etc.), et ceux dont elles ont obtenu le prononcé, le cas échéant ? Existe-t-il un statut spécifique accordé à certaines personnes morales dont la mission statutaire est la protection de l'environnement (agrément pour les associations, agences de l'État, présomption d'intérêt à agir, etc.) ?

Les associations agréées peuvent agir en annulation devant le juge administratif mais leur intérêt à agir n'est pas présumé. Au contraire, les associations doivent faire valoir un « intérêt collectif spécifique » qui ne doit pas se confondre avec l'intérêt général. Ainsi, le droit pour une association d'agir en justice en annulation contre un acte administratif à caractère réglementaire est soumis à quatre conditions :

- (i) il doit s'agir d'une association d'importance nationale,
- (ii) il doit s'agir d'une association dotée de la personnalité morale,
- (iii) l'association doit être spécialement agréée et enfin,
- (iv) le recours doit avoir une spécificité fonctionnelle, c'est-à-dire être limité aux actes réglementaires trouvant leur base légale dans la loi spéciale au titre de laquelle l'association a été agréée².

Cette dernière condition est en réalité assez restrictive, puisqu'une association agréée sous le régime de la loi concernant la protection de la nature ne peut pas introduire de recours contre une décision réglementaire ou communale qui n'est pas fondée sur cette loi, mais par exemple sur la loi sur l'aménagement urbain (Trib. administratif, 1^{er} juillet 2021, n° 43898 confirmé par Cour administrative 1^{er} mars 2022, n° 46352C, l'affaire porte sur une décision communale de permettre l'implantation d'un datacenter). Cette restriction s'explique par le fait que le Comité du contentieux du Conseil d'État luxembourgeois était historiquement très opposé à l'accès au prétoire des associations (au motif qu'il revenait à l'État seul de défendre l'intérêt général, voir notamment, Conseil d'État, Comité du Contentieux, 22 juillet 1993, *Pas.* 29, n° 233). Au moment de la réforme des juridictions administratives à la suite de l'arrêt *Procola*, en 1996, le législateur a ainsi ouvert le prétoire aux associations mais de manière assez timide (d'ailleurs en passant outre l'opposition formelle du Conseil d'État). Pour contourner cette difficulté, les associations tentent parfois de s'appuyer sur une antenne locale afin de faire valoir un intérêt local, leur permettant de s'opposer au plan d'urbanisme du lieu où elles sont implantées plutôt que de faire valoir la défense de l'environnement de manière générale.

² Article 7(2) de la loi du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif

La loi n'a pas clairement consacré l'intérêt à agir des associations de protection de l'environnement contre les mesures administratives individuelles mais la jurisprudence l'a fait au moyen d'une analogie avec le droit pénal. En 2010, la Cour administrative a ainsi jugé qu'une association de défense de l'environnement avait un intérêt à agir en annulation contre une décision individuelle autorisant une société à se raccorder à un poste à haute tension (Cour administrative, 15 juillet 2010, n° 26739C, JTL 2011, n° 14, p. 57)

16) La responsabilité environnementale de votre État a-t-elle été recherchée devant des juridictions internationales ?

Le Luxembourg a fait l'objet de plusieurs procédures en manquement devant la CJUE pour n'avoir pas complètement transposé certaines directives environnementales, notamment la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (CJUE, 30 novembre 2006, *Commission / Luxembourg*, C-32/05) ou la directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (CJUE, 29 juin 2010, *Commission / Luxembourg*, C-526/08).

On peut également mentionner l'affaire sur renvoi préjudiciel *Etat du Luxembourg c. Linster*, C-287/98, dans laquelle la Cour a indirectement jugé que la construction de l'autoroute vers la Sarre devait être précédée d'une étude préalable sur les incidences du projet sur l'environnement. A la suite de cet arrêt, le Luxembourg a adopté la loi du 16 novembre 2001 fixant en détail le tracé de l'autoroute, arrêtée après une consultation du public.

Une affaire est actuellement pendante devant la CEDH dans laquelle la responsabilité du Luxembourg est mise en cause, comme celle de la majorité des membres du conseil de l'Europe (Aff. *Duarte Agostinho et autres contre le Portugal et 32 autres États*, Req. n° 39371/20).

QUESTIONS FINALES
JEAN-SEBASTIEN BORGHETTI
SARA BRIMO

17) Merci d'indiquer tout autre élément qui vous paraît pertinent sur le thème de la responsabilité environnementale et que les questions qui précèdent ne vous ont pas permis d'évoquer. En particulier, merci d'indiquer s'il existe d'autres régimes ou règles de responsabilité susceptibles de s'appliquer en matière environnementale qui n'ont pas été évoqués jusqu'ici.

Non, la réglementation environnementale au Luxembourg se limite vraiment à la transposition des directives européennes dans ce domaine et il n'y a que peu de décisions judiciaires en matière environnementale.

18) Si ce point n'a pas été abordé jusqu'ici, merci de préciser si la possibilité existe d'intenter des actions collectives ou de groupe en matière de responsabilité environnementale. Si c'est le cas, merci d'indiquer si de telles actions sont faciles à mettre en oeuvre, si certaines ont déjà été exercées et quelle a été leur issue si elle est connue.

Non, la loi sur les actions collectives devrait être adoptée bientôt au Luxembourg mais il ne s'agit que d'une transposition de la directive 2020/1828 sur les actions représentatives visant à protéger les intérêts collectifs des consommateurs. La loi n'a pas étendu le champ d'application de la directive et elle ne couvrira donc pas la responsabilité environnementale sauf si celle-ci est appréhendée par le prisme du droit des consommateurs.

19) Existe-t-il des procédures particulières prévues en cas de dommage environnemental transfrontalier ?

Non

20) La responsabilité environnementale est-elle un thème qui retient l'attention des juristes dans votre pays ? Et des médias et du grand public ?

Non pas réellement. Il est même étonnant qu'il y ait à ce point peu de doctrine ou de jurisprudence en responsabilité environnementale au Luxembourg.

21) Pensez-vous que la responsabilité environnementale soit appelée à se développer dans votre pays dans les années qui viennent ? Si c'est le cas, merci de préciser quels sont les régimes ou cas de responsabilité, parmi tous ceux évoqués précédemment, qui serviront selon vous de support privilégié à ce développement.

Non cela me paraît peu probable parce que le pays est de petite taille et qu'il n'accueille pas beaucoup d'industrie. La seule possibilité que j'envisage est un développement d'actions en responsabilité contre les fonds d'investissement ou les banques pour les activités financées à l'étranger par une juridicisation des critères ESG ou de la soft law dans ce domaine. De manière générale, cela semble peu probable ou en tout cas pas immédiat. Le régime de responsabilité de droit commun n'est pas vraiment adapté à ce genre d'actions puisqu'il n'existe aucune loi spéciale et qu'il semble difficile de prouver une faute, sauf à aller chercher du côté de la

tromperie aux investisseurs et consommateur. De plus, il faudrait un tiers financeurs prêt à financer des litiges longs et à l'issue incertaine parce qu'il serait difficile de prouver un dommage substantiel pour les investisseurs du fait que le fonds ou la banque n'a pas placé ses fonds dans des projets environnementaux alors qu'elle l'avait promis.

22) Dans votre pays, les juges sont-ils spécifiquement formés aux questions environnementales ? Existe-t-il, ou est-il envisagé de créer, un juge ou un ensemble de juridictions spécialisées pour traiter de contentieux environnementaux, qu'ils mettent en cause des personnes privées ou des personnes publiques ?

Non.