

11/09/2009 14:11

+352-421-057-873

CDUR ADMINISTRATIVE

PAGE 01/07

1

**Tribunal administratif  
du Grand-Duché de Luxembourg**

**N° 26000 du rôle  
Inscrit le 21 août 2009**

**Audience publique extraordinaire du 11 septembre 2009**

**Requête en référé introduite par  
l'association sans but lucratif GREENPEACE ASBL, Esch-sur-Alzette  
contre une décision du ministre de l'Economie et du Commerce extérieur  
en matière d'accès du public à l'information en matière d'environnement**

-----

**ORDONNANCE**

Vu la requête inscrite sous le numéro du rôle 26000 et déposée au greffe du tribunal administratif le 21 août 2009 par Maître Florence TURK-TORQUEBLAU, avocat à la Cour, inscrite au tableau de l'ordre des avocats à Luxembourg, au nom de l'association sans but lucratif GREENPEACE ASBL, établie et ayant son siège social à L-4261 Esch-sur-Alzette, 20 rue de Neudorf, représentée par son conseil d'administration actuellement en fonction, tendant à ordonner au ministre de l'Economie et du Commerce extérieur de rendre disponible l'étude « *Cegedel Netzstudie 2025 ; Electrowatt-Ekono, Juni 2004* » dont elle a demandé la délivrance suivant lettre du 22 mai 2009, ainsi qu'à voir condamner l'Etat à lui payer une indemnité de procédure de 1.500, € ;

Vu le mémoire en réponse le délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 8 septembre 2009 ;

Vu les pièces versées en cause;

Maître Florence TURK-TORQUEBLAU, ainsi que Madame le délégué du gouvernement Claudine Konsbruck entendus en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 8 septembre 2009.

-----

Suivant courrier du 22 mai 2009 l'association sans but lucratif GREENPEACE ASBL, ci-après « *Greenpeace* », s'adressa au Ministre de l'Economie et du Commerce extérieur afin de se voir délivrer une copie de l'étude « *Cegedel Netzstudie 2025 ; Electrowatt-Ekono, Juni 2004* » mentionnée dans un document intitulé « *Weissbuch über die Erarbeitung einer Energiestrategie für Luxemburg* » de mars 2009.

Par courrier du 19 juin 2009, le ministre informa Greenpeace de la prolongation du délai de réponse de un à deux mois en raison du volume et de la complexité des données contenues dans l'étude réalisée par Cegedel S.A.. Par le même courrier il informa Greenpeace qu'afin de déterminer si cette étude contient des données pour lesquelles la communication doit le cas

11/09/2009 14:11

+352-421-057-873

CDUR ADMINISTRATIVE

PAGE 02/07

2

échéant être refusée, il était dans l'obligation d'adresser une demande de prise de position à la société Cegedel S.A..

Par courrier du 24 juillet 2009, le ministre refusa de faire droit à la demande de Greenpeace dans les termes suivants :

*« Monsieur le Président,*

*En me référant à votre courrier du 22 mai 2009 nous parvenu le 25 mai 2009 et à ma réponse préliminaire du 19 juin 2009 (référence 0289-E09), je vous informe par la présente qu' Enovos Luxembourg S.A. et Creos Luxembourg S.A. m'ont averti par leur courrier du 20 juillet 2009 annexé à la présente qu'ils s'opposent formellement à toute publication, communication et divulgation, totale ou partielle, de l'étude « Cegedel Netzstudie 2025 ».*

*Vu les arguments invoqués par Enovos Luxembourg S.A. et Creos Luxembourg S.A. et notamment leur refus sur base du point j) du paragraphe 2 de l'article 4 de la loi du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, je ne vois dans l'impossibilité de donner une suite positive à votre demande.*

*En comptant sur votre compréhension, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments très distingués. »*

Par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 21 août 2009, Greenpeace a introduit un recours en référé sur base de la loi modifiée du 25 novembre 2005 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement, afin de voir ordonner au ministre de rendre disponible les informations environnementales demandées dans sa lettre ci-avant visée du 22 mai 2009.

Avant d'aborder le fond de l'affaire, le délégué du gouvernement relève que suite à la fusion des sociétés Cegedel S.A., Soteg S.A. et Saar Ferngas AG, les sociétés concernées par la demande de Greenpeace seraient désormais les sociétés Creos Luxembourg S.A., société propriétaire et gestionnaire du réseau ayant repris le réseau d'électricité de la société Cegedel S.A., et Enovos Luxembourg S.A., société de fourniture d'énergie ayant repris l'activité de fourniture d'énergie électrique de la Cegedel S.A.. Il estime dès lors que ces deux sociétés devraient être mises en intervention, étant donné que leurs intérêts seraient susceptibles d'être affectés par l'ordonnance à rendre.

Greenpeace fait rétorquer que la loi du 25 novembre 2005 sur laquelle est basée la requête introductive d'instance ne mentionne dans aucune de ses dispositions les parties « tierces intéressées » et que ceci ne constituerait pas un oubli de la part du législateur, mais traduirait au contraire sa volonté de mettre en place une procédure peu onéreuse et rapide, attitude qui serait d'ailleurs en phase avec les dispositions de 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. La demanderesse signale à cet égard qu'en acceptant l'intervention de tiers dans cette matière, la position du demandeur serait alourdie de manière inacceptable étant donné qu'il risquerait d'être confronté à une pluralité de défendeurs par rapport à son action, pourtant supposée être simple et rapide par nature. Dans ce contexte la

11/09/2009 14:11

+352-421-057-873

COUR ADMINISTRATIVE

PAGE 03/07

3

partie demanderesse donne à considérer que les personnes désireuses d'accéder aux informations en matière d'environnement qui se voient confrontées à un refus seraient déjà contraintes par la loi de recourir aux services d'un avocat pour agir sur le plan contentieux et verraient, par la force des choses, les frais d'un éventuel procès multipliés par le fait de devoir rencontrer l'argumentation non plus d'un seul défendeur, mais, le cas échéant, de toute une série d'adversaires procéduraux. De ce fait l'ouverture du prétoire aux tiers intéressés serait contraire à l'esprit de la directive et reviendrait à renforcer les droits de la défense de l'Etat d'une manière indue.

A titre subsidiaire et dans l'hypothèse où le tribunal devait arriver à la conclusion que les sociétés Creos Luxembourg S.A. et/ou Enovos Luxembourg S.A. étaient à mettre en intervention, elle demande qu'il soit ordonné à l'Etat de procéder à cette mise en intervention, ceci au motif qu'il serait contraire à l'esprit de la loi et de la directive qu'elle transpose d'imposer cette charge supplémentaire aux personnes désireuses d'accéder à des informations environnementales et contraintes d'engager un recours contentieux pour arriver à leur fin.

Greenpeace conteste enfin l'existence d'un intérêt à agir dans le chef des sociétés Creos Luxembourg S.A. et Enovos Luxembourg S.A..

Le délégué du gouvernement se réfère de son côté à une prise de position des sociétés Creos et Enovos du 20 juillet 2009 pour soutenir que la divulgation des informations sollicitées serait le cas échéant susceptible de léser leurs droits, de sorte que ces sociétés, en leur qualité d'ayant droit de l'ancien groupe Cegedel, seraient à considérer comme étant des parties tierces intéressées et qu'il y aurait lieu d'ordonner leur mise en intervention afin de respecter leurs droits de la défense les plus élémentaires.

Greenpeace rétorque qu'en faisant siennes les considérations avancées par les sociétés Creos et Enovos dans leur prise de position du 20 juillet 2009, le ministre, dûment représenté à la présente instance, agirait de fait pour compte de ces deux sociétés et défendrait à suffisance leurs intérêts, de sorte que leur mise en intervention ne serait pas nécessaire.

Conformément à l'article 6, 3. de la loi du 25 novembre 2005, une décision de refus de communication d'informations environnementales est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le président du tribunal administratif qui statue comme juge des référés, de sorte que la soussignée, agissant en remplacement du président du tribunal administratif dûment empêché, est compétente pour connaître du recours introduit.

A titre liminaire il y a lieu de constater que conformément à l'article 6,3., 4<sup>ème</sup> alinéa de la loi du 25 novembre 2005, l'autorité compétente, en l'espèce le ministre de l'Economie et du Commerce extérieur représenté dans la présente instance par le délégué du Gouvernement, est tenue de transmettre « *uniquement au président du tribunal administratif par la voie du greffe, les informations environnementales litigieuses* ». Ce dépôt étant un préalable incontournable pour mettre en mesure le président du tribunal administratif d'évaluer en connaissance de cause s'il y a lieu d'enjoindre le cas échéant et sur le fondement du 5<sup>ème</sup> alinéa du même article 6,3. à l'autorité publique de rendre disponibles les informations sollicitées, cette transmission doit nécessairement avoir lieu avant l'audience des plaidoiries quand au fond. Or, l'Etat n'ayant pas transmis les informations litigieuses, à savoir l'étude intitulée « *Cegedel Netzstudie 2025 ; Electrowatt-Ekono, Juni 2004* », au président du tribunal administratif avant la date fixée pour

les plaidoiries, le débat fut limité à la question préliminaire de la mise en intervention des sociétés Creos et Enovos dans l'attente du dépôt de cette étude au greffe afin de permettre une instruction utile du dossier.

Conformément à cette demande, l'étude litigieuse fut déposée entre les mains de la soussignée, agissant en remplacement du président dûment empêché, par les soins du délégué du gouvernement le 9 septembre 2009.

Concernant la nécessité de faire participer ou non d'éventuels tiers intéressés aux débats de la présente instance, il y a d'abord lieu de constater avec la requérante que la procédure prévue à l'article 6 de la loi du 25 novembre 2005, sous l'intitulé « accès à la justice » ne se suffit pas à elle-même concernant les règles de procédure y prévues<sup>1</sup>. Elle ouvre en effet sous son point 3 un recours devant le tribunal administratif « qui statue comme juge des référés » sans pour autant renvoyer à des articles concrets réglementant la procédure de référé ainsi visée, ni énoncer de manière exhaustive des règles spéciales, tendant notamment à garantir le caractère contradictoire de la procédure.

Force est encore de constater qu'au vu des travaux préparatoires il n'est pas décelable si le législateur a entendu instaurer une procédure totalement originale, distincte à la fois de la procédure de référé applicable en matière judiciaire et des procédures de sursis à exécution et en instauration d'une mesure de sauvegarde prévues dans le cadre de la procédure contentieuse administrative, ou s'il a entendu instaurer une procédure s'inscrivant dans le cadre général du contentieux administratif tout en prévoyant certaines dispositions spécifiques, dérogoires au droit commun ; si au départ le projet de loi prévoyait en effet la possibilité d'introduire un recours devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond, soit un recours classique en réformation, la version actuelle de la loi correspond à un amendement adopté par la commission de l'Environnement<sup>2</sup> ayant consisté à prévoir un recours devant le président du tribunal administratif qui statue comme juge des référés et qui fut commenté comme suit : « la commission estime qu'il est anormal qu'un recours doive être ouvert devant un tribunal administratif en cas d'une décision de refus de la part de l'administration. Bien que cela soit la procédure générale, elle est d'avis que les coûts d'engager un avocat seraient forcément disproportionnés par rapport à l'enjeu. De plus, le texte du projet de loi est ici non-conforme à la directive européenne 2003/4/CE, qui stipule en son article 6, paragraphe 1 que « toute procédure de ce type doit être rapide et gratuite ou peu onéreuse ». », étant entendu que le Conseil d'Etat, confronté à cette proposition d'amendement, s'est limité à marquer son étonnement quant au commentaire y relatif mais n'a pas autrement pris position d'un point de vue plus technique au sujet de l'intention clairement exprimée d'alléger la procédure dans le sens d'éviter les coûts d'engager un avocat.

Dans la mesure où la procédure prévue à l'article 6 de la loi du 25 novembre 2005 se distingue quant à ses nature et finalité à la fois des procédures de référé applicables en matière judiciaire ainsi que de manière tout aussi fondamentale des procédures d'urgence mises en place par les articles 11 et 12 de la loi précitée du 21 juin 1999 qui s'analysent en des procédures purement accessoires à un recours au fond pendant devant les juridictions administratives et non en des procédures de référé de première instance aboutissant à des ordonnances autonomes, susceptibles d'appel, il y a lieu d'admettre que le législateur a entendu instaurer une nouvelle

<sup>1</sup> cf Cour adm., 1<sup>er</sup> février 2007, numéro 21364C du rôle

<sup>2</sup> Doc. Parl. 5217<sup>s</sup> page 3

procédure de référé spécifique qui s'inscrit certes dans le cadre général du contentieux administratif pour devoir être introduite devant les juridictions administratives, mais qui présente les caractéristiques de droit commun du référé, tout en comportant certaines spécificités, dérogoires au droit commun.

Il se dégage des considérations qui précèdent que pour les aspects de la procédure contentieuse relative à l'accès aux informations en matière d'environnement non réglés de manière spécifique par les dispositions de la loi du 25 novembre 2005, il y a lieu de se référer à la fois à la procédure contentieuse de droit commun se dégageant de la loi modifiée du 21 juin 1999 précitée, pour autant qu'elle ne soit pas incompatible ou explicitement ou implicitement écartée par les dispositions de la loi du 25 novembre 2005, et au droit commun en matière de référé, voire d'une manière plus générale aux principes généraux de droit en matière de procédure contentieuse.

La loi du 25 novembre 2005 n'excluant pas de manière explicite la mise en intervention des tiers intéressés, il reste à examiner si elle le fait de manière implicite, ce que prétend la demanderesse en s'appuyant tant sur la philosophie générale de la directive dont la loi constitue la transposition et le silence de la loi quant à une telle possibilité.

A cet égard il y a lieu de relever d'abord que la directive, en disposant dans son article 6, « accès à la justice », paragraphe 2 que les « Etats membres peuvent en outre prévoir que les tiers qui sont lésés par la divulgation des informations puissent également disposer d'une voie de recours », plutôt que de rencontrer la thèse de la partie demanderesse tendant à écarter des débats les tiers intéressés, vient conforter l'hypothèse que les Etats membres peuvent faire accéder les tiers à la procédure lorsqu'ils sont susceptibles d'être lésés par la divulgation des informations litigieuses. A cet égard le droit commun de la procédure en matière de contentieux administratif, en ce qu'il prévoit la mise en intervention des tiers intéressés, loin de dénaturer la directive ne fait que profiter d'une possibilité qui lui est explicitement offerte par celle-ci<sup>3</sup>.

Il s'y ajoute que la possibilité pour des tiers intéressés de faire valoir leur point de vue s'analyse en un élément essentiel du principe du contradictoire et partant du respect des droits de la défense qui à leur tour constituent un aspect du procès équitable garanti par l'article 6, paragraphe 1<sup>er</sup> de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950 et approuvée par une loi du 29 août 1953.

Dans la mesure où la loi du 25 novembre 2005 n'exclut pas la mise en intervention des tiers intéressés, ceux-ci doivent partant être appelés à l'instance pour pouvoir y faire valoir leur point de vue, ceci par application soit de l'article 4, (1) de la loi précitée du 21 juin 1999 qui fait obligation au requérant de faire signifier la requête tant à la partie défenderesse qu'aux tiers intéressés, à personne ou à domicile, par exploit d'huissier, soit de l'article 4 (4) de la même loi qui prévoit qu'en cas de défaut de signification aux tiers intéressés, le tribunal ordonne leur mise en intervention.

Cette conclusion ne saurait être éternée par les considérations avancées par la demanderesse fondées sur une inévitable multiplication des actes de procédure rendant le coût à supporter par le demandeur d'autant plus élevé, étant donné que le respect des droits de la défense est un principe fondamental de droit qui s'impose avec force et ne saurait être assoupli

<sup>3</sup>cf ordonnance du président du tribunal administratif du 7 juin 2006, numéro 21452 du rôle

11/09/2009 14:11

+352-421-057-873

COUR ADMINISTRATIVE

PAGE 06/07

6

de manière implicite, de sorte qu'en l'absence de disposition expresse tant au niveau de la directive qu'au niveau de la loi de 2005 excluant toute possibilité de mettre en intervention des tiers intéressés dans cette matière, ceux-ci, lorsqu'ils sont directement intéressés à l'issue du litige, doivent être admis à comparaître.

Concernant concrètement l'intérêt à agir dans le chef des sociétés Creos et Enovos, il y a lieu de constater sur base des pièces versées au dossier et plus particulièrement sur base du courrier datant du 20 juillet 2009 adressé par lesdites sociétés au ministre, que la société Creos Luxembourg S.A. indique agir en tant que ayant cause de Cegedel Net S.A. et que la société Enovos Luxembourg S.A. indique agir en tant que ayant cause de Cegedel S.A., de sorte à défendre toutes les deux les intérêts du groupe Cegedel. Il se dégage encore des explications fournies en cause par le délégué du gouvernement que Creos Luxembourg S.A. est la société propriétaire et gestionnaire du réseau ayant repris le réseau d'électricité de la société Cegedel S.A. tandis que la société Enovos Luxembourg S.A. est la société ayant repris l'activité de fourniture d'énergie électrique de la Cegedel S.A. A partir de ces explications et en l'absence de contestations plus spécifiques de la part de la société demanderesse permettant à ce stade de mettre en doute que ces deux sociétés risquent d'être directement affectées par l'ordonnance à rendre dans cette affaire, elles sont à considérer comme parties tierces intéressées et doivent être mises en intervention, ceci compte tenu encore de la nature des motifs de refus opposés par le ministre à Greenpeace dont notamment le caractère confidentiel de certaines informations commerciales et industrielles purement internes à l'ancien groupe Cegedel.

Quant à la demande formulée à titre subsidiaire par Greenpeace de voir ordonner cette mise en intervention par les soins de l'Etat qui en a fait la demande, force est de constater que si l'article 4 (4) de la loi précitée du 21 juin 1999 ne précise certes pas expressément à quelle partie le tribunal doit ordonner la mise en intervention des tiers en cas de défaut de signification, le constat s'impose néanmoins que l'article 4 (4) ne tend en définitive qu'à pallier le défaut de signification initial de la requête aux tiers intéressés par les soins du requérant qui, conformément au paragraphe (1) du même article, est investi de cette charge.

Il s'ensuit qu'à défaut de disposition expresse contenue dans la loi du 25 novembre 2005 opérant un renversement de cette charge et afin de respecter le choix du législateur, c'est partant également à la partie demanderesse qu'il y a lieu d'ordonner de procéder à la mise en intervention des tiers intéressés et non pas à l'Etat, partie défenderesse, tel que sollicité par Greenpeace.

#### **Par ces motifs,**

la soussignée, vice-président du tribunal administratif, statuant en remplacement du président du tribunal administratif dûment empêché, statuant contradictoirement et en audience publique ;

avant tout autre progrès en cause ;

ordonne à la partie demanderesse de mettre en intervention les sociétés Creos Luxembourg S.A. et Enovos Luxembourg S.A. ;

11/09/2009 14:11 +352-421-057-873

COUR ADMINISTRATIVE

PAGE 07/07

7

réserve les frais ;

refixe l'affaire à l'audience du jeudi, 24 septembre 2009 à 10.30 heures au local ordinaire des audiences du tribunal administratif à L -1499, 1 rue du Fort Thüngen pour continuation des débats, respectivement, pour être reprise en délibéré ;

réserve les frais ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique extraordinaire du 11 septembre 2009 à 15.00 heures par Paulette Lenert, vice-président du tribunal administratif, en présence du greffier de la Cour administrative Emy May, greffier assumé.

s. May

s. Lenert

Reproduction certifiée conforme à l'original  
Luxembourg, le 11 septembre 2009  
Le Greffier du Tribunal administratif ass.

