

Le sujet du mois :

La création imminente d'un nouveau régime de réparation du préjudice écologique

Le 16 mai 2013, le Sénat a adopté en première lecture, à l'unanimité et sans amendement, une proposition de loi « *visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le*

code civil », proposition qui avait été déposée un an plus tôt par le sénateur Bruno Retailleau.

Cette proposition de loi, ainsi que l'installation récente par la Ministre de la justice d'un groupe de travail dédié à cette même question, annoncent la création imminente d'un mécanisme général visant à réparer efficacement le dommage causé à l'environnement.

Un tel mécanisme, de par son objet novateur, mais également la multiplicité de ses applications possibles, aura sans nul doute d'importantes conséquences non seulement en matière civile, mais également administrative.

Il s'avère donc dès à présent nécessaire d'évoquer ce qu'est, précisément, le préjudice écologique, quels en sont l'origine et les contours, et de préciser les modalités de son insertion dans le Code civil, ainsi que ses implications d'ores et déjà identifiables.

1 – L'émergence du « préjudice écologique pur » en droit interne

Le 12 décembre 1999 au large de la Bretagne, l'Erika, pétrolier affrété par une filiale du groupe français TOTAL et battant pavillon maltais, se brisait sous l'effet de la corrosion, déversant en mer 19 700 tonnes de fioul lourd et polluant près de 400 kilomètres de côtes françaises.

Cette catastrophe écologique est à l'origine de plusieurs procédures juridictionnelles, et notamment de la procédure pénale ouverte par le procureur de la République du Tribunal de grande instance de Paris, du chef de mise en danger délibérée de la vie d'autrui et de pollution par hydrocarbures, ayant abouti, le 25 septembre dernier, au désormais célèbre arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation « Erika » (Cass. crim., 25 sept. 2012, n°10-82.938).

Unanimement saluée comme consacrant la reconnaissance du préjudice écologique pur, cette décision avait été précédée par une jurisprudence civile, certes disparate, mais de plus en plus abondante, reconnaissant l'existence d'un dommage à l'environnement en lui-même, et non plus seulement d'un dommage causé à l'homme en raison d'une atteinte à son environnement.

Un récent arrêt avait ainsi, par exemple, retenu la responsabilité du gardien du tétrachlorure de carbone à l'origine d'un dommage causé à la nappe phréatique, sur le fondement du principe général de la responsabilité du fait des choses issu de l'article 1384 alinéa 1 du Code civil (Cass. 2^{ème} civ., 13 sept. 2012, n°11-19.941 : JurisData n°2012-021121).

La réparation du préjudice écologique est cependant longtemps demeurée résiduelle tant la création d'un régime

général de responsabilité se heurtait, et se heurte aujourd'hui encore, à de nombreuses difficultés dues à la singularité de la notion, laquelle s'envisage, comme précisé supra, indépendamment de toute répercussion sur les personnes physiques ou morales.

En effet, qu'elle soit qualifiée de « *patrimoine commun de la nation* » par le Code de l'environnement (art. L.110-1 C. env.), ou même de « *patrimoine commun des êtres humains* » aux termes de la Charte de l'environnement, la nature ne dispose pas d'une personnalité juridique propre et ne peut donc recevoir la qualification de victime dans le cadre d'un procès.

Le préjudice écologique, en tant que dommage touchant directement l'environnement, n'atteint donc, à ce jour, aucun sujet de droit existant.

Tel est d'ailleurs sans doute ce qui a conduit le Juge administratif à retenir une solution bien plus stricte que celle du Juge judiciaire en la matière, en maintenant une jurisprudence constante, aux termes de laquelle le préjudice écologique n'ouvre pas, en lui-même, droit à réparation (CE, 26 oct. 1984, Fédération des associations de pêche et de pisciculture de la Somme).

Ces obstacles conceptuels et techniques se devaient toutefois d'être surmontés, tant il est vrai que certains dommages, comme la disparition d'une espèce végétale ou animale, présentent un caractère unique et doivent être réparés pour ce qu'ils sont, et non par le biais de la réparation du préjudice matériel ou moral causé aux personnes physiques, aux associations ou encore aux collectivités.

Le législateur est donc tout d'abord intervenu sous l'impulsion de l'Union européenne, en transposant la directive n°2004/35 du 21 avril 2004, au travers de la loi n° 2008-757 du 1er août 2008 « *relative à la responsabilité environnementale* », laquelle a défini, en application du principe pollueur payeur, les conditions dans lesquelles doivent être prévenus ou réparés les « *dommages causés à l'environnement* ».

Cette loi a ainsi mis en place un régime de police administrative, mais non de responsabilité, qui envisage exclusivement une réparation en nature des atteintes à l'environnement, selon trois types de restauration possibles, primaire, secondaire, et compensatoire.

Ce texte, bien que particulièrement novateur dans ses modalités de réparations, demeure toutefois limité dans son champ d'application puisqu'il ne concerne que les dommages les plus graves, et uniquement une certaine catégorie d'atteinte, et est exclu si le fait générateur résulte d'une activité ayant définitivement cessé avant le 30 avril 2007.

Ainsi, malgré les espoirs qu'elle avait suscités lors de son adoption, la loi du 1^{er} août 2008 est rapidement apparue inefficace en l'état, la plupart des atteintes à l'environnement échappant à son application.

De même, la jurisprudence, bien qu'ayant reconnu l'existence du préjudice écologique, ne s'est pas prononcée précisément sur les modalités de sa réparation, cette question n'ayant pas été soulevée dans le cadre du pourvoi de l'affaire « Erika ».

Ainsi, devant les faiblesses de la loi du 1^{er} août 2008 et les limites de la jurisprudence, il apparaissait désormais indispensable que le législateur se saisisse de la question et définisse les contours de l'action en responsabilité civile en cas d'atteinte à l'environnement.

2 - La consécration du « dommage causé à l'environnement » par son insertion dans le Code civil

Preuve de son éminente actualité, le Sénat et le Gouvernement se sont tous deux saisis de la question, de manière quasi concomitante, l'un par l'adoption de la proposition de loi susvisée, et l'autre, par l'installation d'un groupe de travail chargé de préparer l'introduction de la notion de préjudice écologique dans le Code civil.

Les conclusions de ce dernier étant attendues pour le mois de septembre prochain, le préjudice écologique pourrait ainsi se voir inséré dans le code civil par le vote, soit d'une proposition, soit d'un projet de loi.

Quelle que soit la solution qui sera finalement retenue, la « petite loi » adoptée le 16 mai dernier par le Sénat permet d'ores et déjà d'appréhender concrètement les modalités de cette insertion.

Le texte prévoit en effet la création d'un titre IV ter intitulé « *de la responsabilité du fait des atteintes à l'environnement* », sous lequel seraient introduits trois nouveaux articles, libellés comme suit :

« Art. 1386-19. – Toute personne qui cause un dommage à l'environnement est tenue de le réparer.

Art. 1386-20. – La réparation du dommage à l'environnement s'effectue prioritairement en nature.

Lorsque la réparation en nature du dommage n'est pas possible, la réparation se traduit par une compensation financière versée à l'État ou à un organisme désigné par lui et affectée, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État, à la protection de l'environnement.

Art. 1386-21. – Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, en éviter l'aggravation ou en réduire les conséquences peuvent donner lieu au

versement de dommages et intérêts, dès lors qu'elles ont été utilement engagées ».

S'agissant précisément de la réparation, la proposition de loi, inspirée en cela d'un rapport de la commission environnement du Club des juristes sous la présidence de Yann Aguila remis le 14 mars 2012 et intitulé « *Mieux réparer le dommage environnemental* », a donné la priorité à une réparation en nature du dommage environnemental.

On notera à cet égard que ce mécanisme se rapproche de celui déjà mis en place par la loi du 1^{er} août 2008 afin de permettre la prise en compte de la spécificité du dommage à l'environnement, qui s'accommode mal d'une réparation seulement pécuniaire.

Dans l'hypothèse où la réparation en nature serait impossible, en cas de pollution irréparable par exemple, une variante est alors envisagée qui consisterait à donner au juge la faculté de condamner le responsable au versement de dommages et intérêts, lesquels seraient alors affectés à la protection de l'environnement.

Un fonds spécifique serait ainsi créé et abondé par les dommages et intérêts résultant des actions en responsabilité environnementale.

Un tel dispositif devra toutefois être approfondi et le contrôle de cette affectation organisé afin « *d'éviter en quelque sorte un abonnement à la réparation en argent, sans affectation obligatoire* » (C. Huglo, L'inéluctable prise en compte du dommage écologique par le juge administratif, in AJDA 2013 p. 667), et partant, le risque d'une mise en concurrence entre la protection de l'environnement et d'autres intérêts plus immédiats.

Cette question ne manquera sans doute pas d'être abordée par le groupe de travail récemment installé, dont les débats devraient participer à la mise en œuvre d'une réparation réellement efficiente du dommage à l'environnement.

En toute hypothèse, le projet actuel permet une nouvelle fois de relever la force créatrice du droit de l'environnement, qui emprunte à chaque matière du droit afin d'en adapter les concepts et les mécanismes à son objet spécifique.

Ainsi, par exemple, le débat sur le préjudice écologique pourrait rejoindre celui sur l'action de groupe actuellement discuté dans le cadre du projet de loi relatif à la consommation défendu par le Ministre de l'économie, et ouvrir la voie à l'action de groupe environnementale.

Julia Héraut