

- I -
**LE SUJET DU MOIS :
LA LOI RELATIVE
A LA RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE**

La loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale est l'outil de transposition, en droit interne, de la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004 qui vise à prévenir, réparer ou compenser les dommages écologiques graves causés à la qualité des eaux de surface et souterraines, à l'état des sols et aux espèces et habitats naturels protégés. Elle introduit des articles L. 160-1 et suivants dans le Code de l'environnement.

Il importe d'emblée de souligner que, **contrairement à ce que son intitulé indique, la loi relative à la responsabilité environnementale institue, non pas un nouveau régime de responsabilité** - lequel met classiquement en présence un demandeur, un défenseur et un Juge - **mais une nouvelle police administrative de l'environnement** impliquant essentiellement un exploitant et une autorité de police.

Elle prévoit en effet que des obligations de prévention et de réparation sont imposées à des « *exploitants* » par une autorité de police, dans certains cas d'atteintes portées à l'environnement.

En outre, on soulignera qu'en marge de la mise en place d'une nouvelle police administrative, **la loi du 1^{er} août 2008 a introduit un nouvel article L. 142-4 dans le Code de l'environnement**. Aux termes de cette disposition, **les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent désormais exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits qui, d'une part, portent un préjudice direct ou indirect au territoire sur lequel ils exercent leurs compétences et, d'autre part, constituent une infraction aux dispositions législatives relatives à la protection de la nature et de l'environnement ainsi qu'aux textes pris pour leur application**.

LES PRINCIPES POSES PAR LA LOI

Une définition limitative des dommages causés à l'environnement

L'article L. 161-1 I de la loi du 1^{er} août 2008 définit de manière limitative les dommages susceptibles de créer une obligation de prévention ou de réparation à la charge de l'exploitant concerné.

Il s'agit de certaines « *détériorations directes ou indirectes mesurables* » causées aux sols, à l'eau, à certaines espèces animales et à des habitats déterminés.

Plus précisément, les dommages visés par la loi relative à la responsabilité environnementale sont les détériorations directes ou indirectes mesurables qui :

- affectent le sol et qui, de ce fait, créent un risque d'atteinte grave à la santé de l'homme ;
- affectent gravement l'état écologique, chimique ou quantitatif ou le potentiel écologique des eaux ;
- affectent gravement le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de certaines espèces animales et de leurs habitats ;
- affectent les services écologiques, c'est-à-dire les fonctions assurées par les sols, les eaux et les espèces et habitats ci-dessus, au bénéfice de l'une de ces ressources naturelles ou au bénéfice du public, « *à l'exclusion des services rendus au public par des aménagements réalisés par l'exploitant ou le propriétaire* ».

Un décret en Conseil d'Etat doit intervenir pour « *déterminer les conditions d'appréciation de la gravité d'un dommage tel que défini à l'article L. 161-1, et de l'existence d'une menace imminente d'un tel dommage* » (article L. 165-2 3° du Code de l'environnement).

De nombreux autres dommages sont par ailleurs expressément exclus par la loi.

Certains le sont en raison de leur nature. Il en va ainsi des préjudices causés à une personne par un dommage environnemental ou par la menace d'un tel dommage (article L. 162-2 du Code de l'environnement).

D'autres dommages causés à l'environnement, ou menaces de tels dommages, sont écartés en raison de l'activité qui les a causés. C'est le cas, par exemple, des dommages générés par les conflits armés, par certains phénomènes naturels ou encore par les activités « *dont l'unique objet est la protection contre les risques naturels majeurs ou les catastrophes naturelles* » (article L. 161-2 du Code de l'environnement).

Certains dommages causés à l'environnement sont encore exclus de la police administrative instituée par la loi du 1^{er} août 2008 en fonction de la date de leur fait générateur. Les dommages causés par un évènement survenu avant le 30 avril 2007 ou générés par une activité ayant définitivement cessé avant le 30 avril 2007 sont écartés (article L. 161-5 du Code de l'environnement). Il en va de même lorsque « *plus de trente ans se sont écoulés depuis le fait générateur du dommage* » (article L. 161-4 du Code de l'environnement).

Enfin, la loi du 1^{er} août 2008 prévoit plusieurs causes exonératoires bénéficiant aux exploitants.

Ces derniers ne sont par exemple pas tenus de mettre en œuvre des mesures de prévention ou de réparation lorsqu'ils peuvent prouver que le dommage ou sa menace imminente « *est le fait d'un tiers, en dépit de mesures de sécurité appropriées* », ou encore s'il est prouvé que le dommage ou sa menace « *résulte du respect d'un ordre ou d'une instruction d'une autorité publique non consécutif à une émission ou à un incident causés par les activités de l'exploitant* » (article L. 162-22 du Code de l'environnement). De même, le risque de développement a-t-il été retenu comme cause exonératoire (article L. 162-23 du Code de l'environnement).

Une définition imprécise de la notion d'exploitant

L'article L. 160-1 du Code de l'environnement prévoit que « *l'exploitant s'entend de toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui exerce ou contrôle effectivement, à titre professionnel, une activité économique lucrative ou non lucrative* ».

Cette définition est malheureusement imprécise. Elle est plus étroite que la définition posée par la directive 2004/35/CE du 21 avril 2004, laquelle précise qu'est un exploitant « *toute personne physique ou morale, privée ou publique, qui exerce ou contrôle une activité professionnelle ou, lorsque la législation nationale le prévoit, qui a reçu par délégation un pouvoir économique important 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* » (article 2.6 de la directive).

On soulignera que le nouveau régime mis en place par la loi relative à la responsabilité environnementale est centré sur cet exploitant. C'est en effet à lui qu'incombe la charge de mettre en œuvre des mesures de prévention ou de réparation des dommages à l'environnement.

Pour autant, dans certains cas, l'exploitant n'est pas facilement identifiable. La loi du 1^{er} août 2008 a donc prévu un mécanisme intéressant pour prendre en considération une telle difficulté. L'article L. 162-15 du Code de l'environnement prévoit en effet qu'en cas d'urgence et « *lorsque l'exploitant tenu de prévenir ou de réparer les dommages (...) ne peut être immédiatement identifié* », les collectivités territoriales ou leurs groupements, les établissements publics, les groupements d'intérêt public, les associations de protection de l'environnement, les syndicats professionnels, les fondations, les propriétaires de biens affectés par les dommages ou leurs associations peuvent proposer à l'autorité administrative de police de réaliser eux-mêmes des mesures de prévention ou de réparation pertinentes.

Une prévention et une réparation des dommages dépendant de la nature de l'activité qui les a causés

L'article L. 160-1 du Code de l'environnement indique que « *le présent titre définit les conditions dans lesquelles sont prévenus ou réparés, en application du principe pollueur-payeur et à un coût raisonnable pour la société, les dommages causés à l'environnement par l'activité d'un exploitant* ».

La présence des expressions « *principe pollueur-payeur* » et réparation des « *dommages causés à l'environnement* » pourrait laisser penser que le principe de la réparation et sa portée sont étendus mais il n'en est rien.

Sans pour autant entrer dans le détail des dispositions de la loi dont l'approche est délicate en raison des différents renvois à d'autres législations et des diverses limites prévues quant à l'étendue de la réparation, il convient de relever que **la loi du 1^{er} août 2008 met en place une gradation dans la réparation des dommages tels que définis par l'article L. 161-1 I du Code de l'environnement.**

Lorsque les atteintes à l'environnement constatées, ou imminentes, sont causées par une activité particulièrement dangereuse – un décret en Conseil d'Etat doit intervenir pour fixer la liste de ces activités conformément à l'annexe III de la directive 2004/35/CE, laquelle vise notamment les opérations de gestion des déchets – l'exploitant est tenu de mettre en œuvre des mesures de prévention ou de réparation, même s'il n'a pas commis de faute ou de négligence et ce, quelque soit le dommage à l'environnement, au sens de cette nouvelle police (sols, eau, espèces et habitats protégés).

En revanche, si le dommage, ou la menace de dommage, est causé par une activité moins dangereuse, les obligations de l'exploitant sont plus réduites. Dans ce cas en effet, l'exploitant ne doit mettre en œuvre des mesures de prévention ou de réparation qu'à la double condition qu'il ait commis une faute ou une négligence, d'une part, et que le dommage concerne les espèces ou les habitats protégés, d'autre part. La réparation ou la prévention des détériorations causées aux sols et à l'eau étant dans cette dernière hypothèse écartées.

Les dommages causés à l'environnement tels que définis par l'article L. 161-1 I ne sont donc pas réparés ou prévenus dans tous les cas. Tout dépend de l'activité qui est à l'origine des dommages.

En outre, il importe de souligner que, quelle que soit l'origine du dommage ou de sa menace (activité particulièrement dangereuse ou non), il convient que **le lien de causalité entre l'activité et le dommage soit établi et ce, par l'autorité administrative en charge de cette nouvelle police.** Pour ce faire, cette autorité pourra « *demander à l'exploitant les évaluations et informations nécessaires* » (article L. 162-1 du Code de l'environnement).

L'autorité administrative ainsi visée n'est pas encore déterminée. Elle doit être désignée par décret en Conseil d'Etat (article L. 165-1 2° du Code de l'environnement) et il s'agira très certainement du préfet.

Une nouvelle police coexistant avec les polices classiques de l'environnement

La loi du 1^{er} août 2008 institue ainsi une nouvelle police administrative en droit de l'environnement mais l'article L. 164-1 du Code de l'environnement précise que la mise en œuvre de ce nouveau régime « *ne fait obstacle à la mise en œuvre d'aucun régime de police spéciale* ». Ce nouveau régime coexiste donc avec les polices administratives d'ores et déjà existantes telles que celles de l'eau, des déchets ou encore la police des installations classées pour la protection de l'environnement.

LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE PREVENTION DE L'EXPLOITANT

En cas de menace imminente de dommage à l'environnement, l'exploitant est tenu de prendre immédiatement, et à ses frais, des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets.

La notion de menace imminente est définie par l'article L. 161-1 III du Code de l'environnement. Aux termes de cette disposition, **« constitue une menace imminente de dommage causé à l'environnement pour l'application du présent titre une probabilité suffisante que survienne un tel dommage dans un avenir proche »**. Ainsi qu'il a été précédemment exposé, un décret en Conseil d'Etat doit intervenir pour préciser *« les conditions d'appréciation (...) de l'existence d'une menace imminente »* (article L. 165-2 3° du Code de l'environnement).

Si, à la suite de la mise en œuvre des mesures de prévention, la menace de dommage persiste, l'exploitant doit informer sans délai l'autorité administrative des mesures de prévention qu'il a prises et de leurs résultats.

LA MISE EN ŒUVRE DE L'OBLIGATION DE REPARATION DE L'EXPLOITANT

En cas de dommage avéré, la procédure est naturellement plus lourde.

L'exploitant informe sans délai l'autorité administrative compétente et prend immédiatement, et à ses frais, des mesures visant à mettre fin aux causes du dommage, à prévenir ou à limiter son aggravation ainsi que son incidence sur la santé humaine et sur les services écologiques (article L. 162-4 du Code de l'environnement).

Une fois informée, **l'autorité administrative évalue la nature et les conséquences du dommage**. Elle peut aussi demander à l'exploitant d'effectuer sa propre évaluation (article L. 162-6 du Code de l'environnement).

L'exploitant soumet ensuite à cette autorité les mesures de réparation appropriées qu'il pense devoir mettre en œuvre (article L. 162-7 du Code de l'environnement).

Les articles L. 162-8 et L. 162-9 du Code de l'environnement définissent à cette fin les objectifs que doivent atteindre les mesures de réparation. Par exemple, pour ce qui concerne les sols, l'article L. 162-8 de ce code prévoit que *« les mesures de réparation doivent permettre de supprimer tout risque d'atteinte grave à la santé humaine en tenant compte de l'usage du site endommagé existant ou prévu au moment du dommage, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à cette date [et que] la possibilité d'une réparation du sol par régénération naturelle doit être envisagée »*.

Lorsqu'elle reçoit ces propositions de l'exploitant, **l'autorité administrative peut lui demander de les compléter ou de les modifier puis elle les soumet, pour avis, à différentes catégories de personnes** (collectivités territoriales et associations de protection de l'environnement notamment). Ces propositions de l'exploitant peuvent également être mises à la disposition du public (article L. 162-10 du Code de l'environnement).

Enfin, après avoir mis l'exploitant en mesure de présenter ses observations, l'autorité de police *« lui prescrit, par une décision motivée, les mesures de réparation appropriée »* (article L. 162-11 du Code de l'environnement).

La loi du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale introduit une innovation très intéressante en droit français concernant les modalités de réparation des dommages causés à l'eau, aux espèces et aux habitats naturels (article L. 162-9 du Code de l'environnement).

Elle prévoit que les mesures de réparation des dommages affectant les eaux, les espèces et les habitats protégés doivent avant tout viser **une réparation primaire**, c'est-à-dire un retour à leur état initial ou à un état s'en rapprochant.

A défaut, **une réparation complémentaire** doit être envisagée. Cette réparation doit alors permettre « *de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial* ». Une telle réparation complémentaire peut d'ailleurs être mise en œuvre sur un autre site, « *dont le choix doit tenir compte des intérêts des populations concernées par le dommage* ».

Enfin, **des mesures de réparation compensatoire** peuvent également être envisagées pour « *compenser les pertes intermédiaires de ressources naturelles ou de services survenant entre le dommage et la date à laquelle la réparation primaire ou complémentaire a produit son effet* ». Ces mesures peuvent également être mises en œuvre sur un autre site et elles « *ne peuvent se traduire par une compensation financière* ».

LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES ET PENALES

En cas de carence de l'exploitant dans la mise en œuvre des mesures de prévention ou de réparation, l'autorité administrative peut le mettre en demeure d'y procéder dans un délai donné. A l'expiration de ce délai, si l'exploitant n'a toujours pas exécuté les mesures utiles, l'autorité administrative peut l'obliger à consigner les sommes nécessaires à leur exécution. Il peut également faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution desdites mesures (article L. 162-14 I du Code de l'environnement).

La loi du 1^{er} août 2008 prévoit enfin des sanctions pénales applicables aux exploitants défaillants. Ainsi par exemple, le fait de ne pas se conformer à une mise en demeure prise en application de l'article L. 162-14 est-il puni d'une peine de six mois d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende (article L. 163-4 du Code de l'environnement).

* * *

Les travaux parlementaires afférents à la loi du 1^{er} août 2008 font ressortir que cette nouvelle police a vocation à constituer un « *filet de sécurité* » en cas de survenance d'une pollution et ce, par rapport aux autres polices de l'environnement existantes.

En réalité, il ressort de l'analyse du texte que de nombreux dommages causés à l'environnement ne recevront pas de réparation en application de cette nouvelle police. Ledit filet de sécurité, même s'il est le bienvenu, présente donc malheureusement des mailles bien larges.

Enfin, il convient de souligner qu'un important décret en Conseil d'Etat doit encore intervenir pour préciser de nombreux points tels que l'identité de l'autorité en charge de cette nouvelle police ou encore le contenu des mesures de prévention et de réparation à mettre en œuvre (article L. 165-2 du Code de l'environnement).