

## ENVIRONNEMENT

# Les entreprises devront les dommages causés

• Avec la loi relative à la responsabilité environnementale, le principe « pollueur-payeur » va bien au-delà du dispositif classique d'indemnisation.

• Les entreprises polluantes devront prendre à des mesures de prévention ou de réparation des dommages environnementaux, en nature ou compensatoires, l'objectif étant de restaurer le milieu initial.

• La notion de préjudice écologique, distinct du préjudice économique, est ainsi consacrée.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 transpose principalement la directive communautaire n° 2004/35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, ainsi que plusieurs autres directives liées à l'environnement : répression de la pollution marine, qualité de l'air, lutte contre l'effet de serre, produits biocides, déchets, etc. (1)

L'avancée essentielle de cette loi est l'inscription du principe « pollueur-payeur » – déjà prévu par l'article L. 110-1 du Code de l'environnement – dans une perspective de prévention des atteintes à l'environnement et de réparation « en nature » d'éventuelles pollutions. Comme la directive précitée, la loi confère, tant aux exploitants qu'à l'autorité administrative, un rôle essentiel pour mettre en place, lorsque la prévention n'a pas produit ses effets, des mesures de réparation compensatoire permettant le retour des milieux à leur état antérieur aux dommages ou, à tout le moins, apportant un « bienfait équivalent ». Il ne s'agit donc pas, pour cette nouvelle loi, de mettre en place un dispositif classique d'indemnisation mais de prévenir et réparer de manière concrète les dommages à l'environnement. La loi vient donc compléter un dispositif existant, que ce soit au titre du droit civil, du droit pénal ou du droit des installations classées.

## CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

La loi ne vise pas tous les dommages environnementaux mais certains domaines précis, à l'exclusion notamment des pollutions par hydrocarbures (liées à un transport

maritime) ou du nucléaire. Seules entrent dans le champ du nouveau dispositif les pollutions présentant un réel caractère de gravité dans trois domaines : pour la santé humaine du fait de la contamination des sols, pour l'état écologique des eaux, et pour l'atteinte aux espèces et sites protégés en application notamment de la directive Natura 2000 (conservation des habitats naturels, etc.).

## Critère de gravité

Pour chaque atteinte à ces ressources, le critère de gravité doit être rempli. La directive du 21 avril 2004 donne dans son annexe I des critères permettant d'apprécier l'importance du dommage, par rapport à l'état initial, au moyen de « données mesurables ». Ces critères devraient être repris dans un décret d'application (voir page suivante). En pratique cependant, il est probable que le caractère de gravité ne pourra être connu que progressivement, en fonction de l'évolution du dommage causé.

Certaines pollutions peuvent ainsi être aggravées par des phénomènes naturels, liés par exemple à la nature du sol ou à la présence d'une nappe phréatique à proxi-

mité, alors que des pollutions résultant de dommages *a priori* graves, peuvent voir leurs conséquences s'effacer rapidement.

Par ailleurs, la gravité de la contamination d'un sol s'apprécie en fonction de l'usage qu'il en est fait : un terrain à usage industriel supportera une pollution plus importante qu'un terrain sur lequel des logements ou des espaces verts ont vocation à être construits. S'agissant des eaux, la jurisprudence évalue souvent la gravité du dommage en fonction notamment du tonnage de poissons morts et de la longueur ou de l'étendue du cours d'eau affecté par la pollution.

## Préjudice écologique

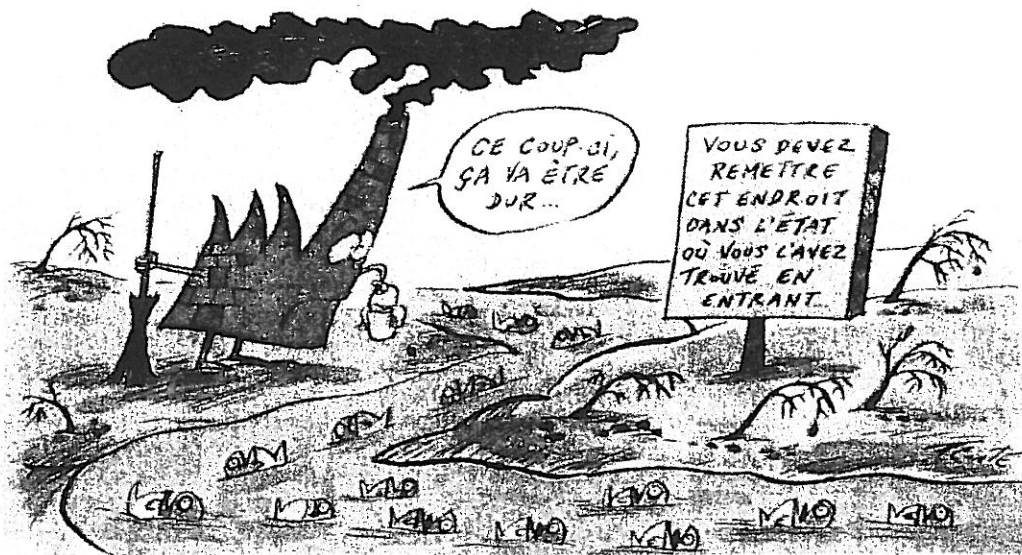
Dans la lignée de la récente jurisprudence « Erika » du tribunal de grande instance de Paris (2), la loi prévoit la réparation du préjudice écologique « pur », indépendamment de tout préjudice économique. Elle précise qu'une personne victime d'un préjudice résultant d'un dommage environnemental ne peut en demander réparation pécuniaire sur son fondement : la loi sur la responsabilité environnementale a pour seul objet de prévenir et réparer concrètement les dommages à l'environnement.

## L'ESSENTIEL

- ▶ La loi vise la contamination des sols et des eaux, ainsi que l'atteinte aux espèces et sites protégés (Natura 2000).
- ▶ Des mesures de prévention ou de réparation pourront être imposées à n'importe quelle entreprise ayant commis une faute ou une négligence portant gravement atteinte à ces milieux.
- ▶ Une responsabilité sans faute est prévue pour des activités réputées dangereuses qui seront définies par décret.
- ▶ Les collectivités locales pourront demander réparation d'une atteinte portée directement ou indirectement à leur territoire à la suite d'une infraction environnementale.

Par LAURENCE DE PALMAS  
Avocat au Barreau de Paris

# réparer en nature



De manière dérogatoire, une collectivité locale pourra demander réparation d'une atteinte portée directement ou indirectement à son territoire à la suite d'une infraction environnementale. Jusqu'à présent, cette possibilité n'avait été reconnue qu'aux seules collectivités propriétaires des biens affectés ou exerçant une compétence particulière relative à la protection de l'environnement. Il s'agit donc d'un nouveau régime de responsabilité pour les dommages causés aux biens « inappropriables » ou intérêts collectifs que constituent les ressources naturelles.

## Personnes responsables

La loi retient une définition plus restrictive de la notion de « personnes responsables » que la directive de 2004. En effet, la loi s'applique aux « dommages causés à l'environnement par l'activité d'un exploitant », l'exploitant s'entendant 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 disposition permet d'exclure les sociétés mères du dispositif (voir page suivante).

Toutefois, le nouveau régime couvre un panel d'exploitants plus large que celui actuellement en vigueur dans le Code de l'environnement. En droit des installations classées, en effet, l'exploitant est la personne dépositaire de l'autorisation administrative requise ou ayant procédé à une déclaration. La loi sur l'eau définit, quant à elle, l'exploitant comme « toute personne physique ou morale réalisant des ouvrages, travaux et activités à des fins non domestiques entraînant des pré-

lèvements sur les eaux » (3). La loi sur la responsabilité environnementale s'applique, elle, plus largement aux impacts graves sur l'environnement d'infrastructures de transport ou de constructions en milieu naturel, en cas de faute de l'exploitant.

## Domages exclus

La loi prévoit une prescription de trente ans à compter du fait générateur du dommage. Si ce délai apparaît compatible, tant avec le droit civil qu'avec la prescription récem-

ment posée par le Conseil d'Etat pour la demande de remise en état d'un site par le préfet à l'exploitant d'une installation classée (4), elle risque cependant de poser des difficultés pratiques, par exemple en cas de pollutions ayant des causes multiples ou pour dater le fait générateur du dommage si l'industriel n'a pas déclaré l'accident au moment des faits.

Par ailleurs, la loi exclut de son champ d'application les dommages dont le fait générateur est survenu avant le 30 avril 2007 (date limite de transposition de la directive) et ceux résultant d'une activité ayant cessé avant cette date. Cela peut être une source d'insécurité juridique pour les exploitants, qui pourraient ainsi voir leur responsabilité engagée pour un dommage survenu avant la date de promulgation de la loi et dont les effets perdureraient après, alors même qu'ils n'auraient pas été mis en mesure de prendre les mesures de prévention adaptées.

## RÉGIME DE RESPONSABILITÉ HYBRIDE

Suivant la directive du 21 avril 2004, la loi institue un régime de responsabilité combinant une responsabilité objective sans faute pour certaines activités ré- (●●●)

## Dispositions à mettre en œuvre par décret

La loi renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour mettre en œuvre plusieurs mesures d'application:

- fixer la liste des activités donnant lieu à une responsabilité sans faute des exploitants;
- préciser l'autorité administrative compétente pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions législatives;
- déterminer les conditions d'appréciation de la gravité d'un dommage et de l'existence d'une menace imminente d'un tel dommage;
- préciser le contenu et les conditions de mise en œuvre des mesures de prévention et de réparation;
- fixer les conditions dans lesquelles le public, les collectivités locales, les associations de protection de l'environnement et les tiers intéressés sont, selon les cas, informés ou consultés sur la nature et la mise en

œuvre des mesures de réparation et de prévention envisagées;

- fixer les conditions dans lesquelles les associations de protection de l'environnement ou toute personne concernée peuvent saisir l'autorité compétente d'une demande tendant à la mise en œuvre des mesures de prévention et réparation prévues par la loi;
- déterminer les conditions dans lesquelles les collectivités locales, les associations de protection de l'environnement, les syndicats professionnels, les fondations, les propriétaires de biens affectés par les dommages pourraient eux-mêmes mettre en œuvre les mesures de réparation en cas de carence de l'exploitant.

En l'état, nombre de dispositions de la loi sur la responsabilité environnementale sont inapplicables.

(...) putées dangereuses et une responsabilité pour faute ou négligence pour les autres activités. C'est à l'autorité administrative d'établir le lien de causalité entre l'activité et le dommage.

### Responsabilité sans faute

Une responsabilité sans faute est prévue pour les exploitants de certaines activités qui seront précisées par décret et présentant un danger pour l'environnement ou la santé. Ces activités sont énumérées dans l'annexe III de la directive. Il s'agit principalement : d'activités agricoles ou industrielles soumises à autorisation en vertu de la directive 96/61 du 24 septembre 1996 sur la prévention et réduction intégrée de la pollution (5), ce qui correspond à la majeure partie des installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation en droit français ; des activités rejetant des métaux lourds dans l'eau ou l'air ; d'installations produisant des substances chimiques dangereuses ; d'installations de traitement des déchets et d'activités liées aux OGM. Les dommages causés à l'environnement par ces activités doivent être prévenus ou réparés selon les modalités prévues par la nouvelle loi, indépendamment de toute faute ou négligence de la part de l'exploitant.

### Responsabilité pour faute

Le second régime de responsabilité s'applique à toutes les activités professionnelles autres que celles qui seront précisées par décret, mais uniquement lorsqu'un dommage grave est causé aux espèces et habitats naturels visés dans la loi. Dans ce cas, la responsabilité de l'exploitant ne sera engagée que s'il a commis une faute ou s'est montré négligent. Le champ d'application de cette disposition est potentiellement très large : selon les travaux parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi (6), peuvent en effet être concernés : les infrastructures de transport, les installations touristiques en milieu naturel, ainsi que l'ensemble des industries et des prestataires de services dont les installations ne font pas l'objet de réglementations particulières, notamment les petites et moyennes

## Exclusion des sociétés mères

En introduisant le critère de l'effectivité du contrôle ou de l'exercice de l'activité économique, le Parlement français a fait en sorte que la responsabilité des actionnaires ou de la société mère d'un exploitant ne puisse être engagée. Cela ressort clairement de la lecture du rapport du Sénat ainsi que des discussions en séance. Longuement débattue suite à l'affaire « Metaleurop », puis dans le cadre du Grenelle de l'environnement, la possibilité d'engager la responsabilité d'une maison mère en cas d'atteinte portée à l'environnement par ses filiales, a donc finalement été renvoyée au niveau européen, par souci notamment de ne pas introduire de distorsions de concurrence pour les entreprises françaises.

entreprises. Les exploitations agricoles sont également concernées, ainsi que les activités du bâtiment et des travaux publics.

Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de la loi que l'un des critères déterminants pour apprécier la négligence devrait reposer sur l'état des connaissances par les exploitants de la présence d'espèces et d'habitats naturels protégés. La preuve de la faute ou de la négligence pourra être apportée par tous les moyens.

La loi prévoit néanmoins une exonération de responsabilité pour « risque de développement » : l'exploitant ne supportera pas les coûts de réparation s'il peut démontrer qu'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 du mode d'utilisation d'un produit qui n'était pas considéré comme susceptible de causer des dommages à l'environnement au moment de la pollution.

### MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF

La loi a renvoyé au décret le soin de déterminer « l'autorité compétente », qui sera vraisemblablement le préfet. Son rôle sera prépondérant : en cas de menace imminente de dommage, l'autorité compétente doit imposer les mesures de prévention à l'exploitant concerné, évaluer l'importance des dommages et lui imposer les mesures de réparation. Ces interventions s'effectuent sous forme de mesures de police, c'est-à-dire d'actes administratifs unilatéraux qui doivent être motivés, notifiés à l'exploitant et susceptibles de recours.

### Mesures de prévention

En cas de menace imminente de dommage, l'exploitant devra pren-

dre des mesures de prévention pour empêcher sa réalisation ou en limiter les effets (nouvel article L. 162-3 du Code de l'environnement). Si la menace persiste, il informe sans délai l'autorité compétente de sa nature, des mesures de prévention qu'il a prises et de leurs résultats.

Une fois le dommage survenu, l'exploitant doit immédiatement en informer l'autorité compétente et prendre « sans délai et à ses frais des mesures visant à mettre fin à ses causes, à prévenir ou à limiter son aggravation ainsi que son incidence sur la santé humaine et sur les services écologiques ». L'autorité compétente procède alors à l'évaluation de la nature et des conséquences du dommage, et peut demander à l'exploitant d'effectuer sa propre évaluation. C'est ensuite à l'exploitant de présenter à l'autorité administrative les mesures de réparation appropriées, qu'elle pourra lui demander de modifier ou de compléter. Ces mesures devront être soumises pour avis aux collectivités territoriales, aux établissements publics et aux associations concernés, ainsi qu'aux personnes susceptibles d'être affectées par les mesures de réparation. Une fois ces consultations effectuées, l'autorité administrative impose à l'exploitant les mesures de réparation appropriées.

### Réparation des dommages

En cas de dommage au sol, 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 au moment du dommage, apprécié notamment en fonction des documents d'urbanisme en vigueur à cette date. La possibilité

d'une réparation du sol par régénération naturelle doit être envisagée. Quant aux mesures de réparation des dommages affectant les eaux, et les espèces et habitats protégés, la réparation peut principalement être « primaire », c'est-à-dire entraînant un retour à l'état initial ou s'en approchant, ou « complémentaire » pour compenser le fait que la réparation primaire ne permet pas de rétablir le site dans son état initial. Cette réparation complémentaire peut être mise en œuvre sur un autre site, comme mesure compensatoire en quelque sorte.

### Sanctions administratives et pénales

Des sanctions administratives peuvent être prises telles que la consignation entre les mains d'un comptable public d'une somme égale au montant des mesures prescrites ou l'exécution d'office de ces mesures aux frais de l'exploitant. Par ailleurs, la loi prévoit des sanctions pénales applicables aux personnes qui feraient obstacle aux agents de l'Etat chargés de procéder à des investigations et de se faire communiquer les documents et renseignements nécessaires. Il en va de même pour les exploitants qui ne se conforment pas à la mise en demeure de l'autorité administrative de procéder aux mesures préventives ou réparatrices nécessaires. Dans ce dernier cas, une peine de six mois de prison et de 75 000 euros d'amende est prévue. ■

(1) Seules les dispositions de la loi mettant en œuvre le nouveau régime de responsabilité environnementale sont étudiées ici. Les dispositions spécifiques à la transposition des autres directives ne sont pas analysées.

(2) TGI Paris, 11<sup>e</sup> ch., corr. 16 janvier 2008.

(3) Article L.214 -1 du Code de l'environnement.

(4) C.E. 8 juillet 2005, « Sté Alusuisse Lonza », n° 247976.

(5) Cette directive dite ICPC a été récemment abrogée et remplacée par la directive 2008/1 du 15 janvier 2008-07-31.

(6) Voir notamment rapport du Sénat n° 348 fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à la responsabilité environnementale, annexe au PV de la séance du 21 mai 2008.

### EN SAVOIR PLUS

► La loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 a été publiée dans « Le Moniteur » du 8 août 2008, cahier « Textes officiels », page 6.