

### Généralités

**1.** Dans l'histoire de l'humanité, le XX<sup>e</sup> siècle apparaîtra sans aucun doute comme une étape majeure, en raison de son impact sur l'environnement et les espèces en général, y compris l'espèce humaine. L'une de ses caractéristiques les plus significatives est notamment la capacité à générer des situations d'irréversibilité, ce qui constitue un véritable défi, pour le droit en particulier, au regard de la responsabilité (Rev. jur. env., numéro spécial, 1998). La question des responsabilités se trouve nécessairement posée, en raison notamment du lien établi entre l'humain (ses décisions, ses activités) et les dommages causés. Comme le souligne un auteur, « dans un monde de la complexité, un acte précis est difficilement isolable d'une chaîne de causalités diverses dans laquelle il s'inscrit, causes pour le passé et conséquences pour le futur » (M. CHEMILLER-GENDREAU, Humanités et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international, 1995, La Découverte, p. 370). Dans son rapport de 2005 intitulé « Responsabilité et socialisation du risque », le Conseil d'État souligne l'impact des évolutions de l'appréhension sociale et de la gestion des risques, plus ou moins acceptables. Il en résulte de nouvelles formes de solidarité, modifiant de manière plus ou moins significative les régimes de responsabilité. Les nouveaux risques liés à la santé et à l'environnement (OGM, par ex.) caractérisent ces évolutions. Les enjeux inhérents aux ondes électromagnétiques, au nucléaire ou aux nanotechnologies imposent des règles adaptées. L'émergence d'un système mixte de solidarité et d'assurance paraît bien au cœur des nouveaux modes de régulation, avec la multiplication de régimes spéciaux d'indemnisation (Conseil d'État, Rapport public 2005, 2005, Doc. fr., not. p. 215 et s.).

**2.** Dès la Conférence de Stockholm en 1972, les premières évolutions du droit de l'environnement mettent en lumière la nécessité d'identifier les responsables de tels dommages écologiques comprenant aussi les effets sur la santé humaine. La Déclaration de Rio en 1992 va inscrire l'exigence de démarche intégrée et les principes de prévention, de précaution et pollueur-payeur comme éléments fondamentaux d'une responsabilité effective des acteurs concernés. Si la démarche intégrée vise à « internaliser les effets externes », le principe pollueur-payeur est défini (principe 16) ainsi : « Les autorités nationales devraient s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts de protection de l'environnement et l'utilisation d'instruments économiques, en vertu du principe selon lequel c'est le pollueur qui doit, en principe, assumer le coût de la pollution, dans le souci de l'intérêt public et sans fausser le jeu du commerce international et de l'investissement ». Le principe pollueur-payeur entraîne plusieurs effets au regard de la responsabilité. Il permet d'abord d'agir préventivement en obligeant les acteurs socio-économiques à intégrer les effets potentiels de leurs décisions et de leurs activités, d'où la mise en oeuvre d'instruments économiques favorisant cette démarche. Il conduit à des mécanismes de régulation juridique à portée économique ; c'est le cas de la fiscalité avec notamment les taxes. Il en est ainsi avec la taxe générale sur les activités polluantes dont la mise en oeuvre apparaît encore laborieuse. Il permet, enfin, à la société d'imputer au pollueur (responsable) les effets de ses interventions dès lors qu'un dommage est constaté et que le lien avec la décision ou l'activité est établi. Il s'agira dès lors de réparer les conséquences dommageables, de remettre en état et d'indemniser. La mise en oeuvre de la responsabilité en matière d'environnement peut donc résulter de ce principe, avec l'intervention de règles novatrices ; elle peut aussi résulter de l'intervention des régimes classiques de la responsabilité qui peuvent contribuer à la réparation du dommage écologique.

**3.** La mise en oeuvre du principe pollueur-payeur fait l'objet de réticences de la part notamment des acteurs économiques concernés. La recherche d'une certaine mutualisation de la gestion des risques apparaît quelque peu en contradiction avec la mise en oeuvre effective de ce principe. À noter cependant que l'ensemble des textes en matière d'environnement répond à une préoccupation d'intérêt général. Il existe désormais un ordre public écologique mettant en oeuvre des activités de police et un ensemble de dispositifs permettant d'engager la responsabilité des personnes responsables de pollutions et de nuisances. Dès le premier plan national pour l'environnement, l'un des points prioritaires concerne « un droit plus cohérent et mieux respecté » (Plan national pour l'environnement, 1990, Doc. fr., p. 148 et s.). La stratégie nationale de développement durable vise aussi à renforcer les moyens de contrôle, à mieux organiser et professionnaliser la police judiciaire dans le domaine de l'environnement (Comité interministériel pour le développement durable, 3 juin 2003, p. 67).

**4.** Le droit de l'environnement est au carrefour des activités humaines ; il interpelle l'ensemble des acteurs. Les conséquences dommageables de ces activités révèlent une certaine complexité, conduisant à déterminer des dommages causés à l'environnement lui-même (un écosystème, un espace, un patrimoine naturel ou culturel), mais aussi aux espèces, végétales et/ou animales, dont l'humain. L'identification et la réparation des atteintes aux personnes ou à leurs biens constituent donc un aspect de la responsabilité en matière d'environnement qui conduit à intégrer la santé, les conditions de vie, les nuisances et les troubles de jouissance ou les pertes de valeur vénale de certains biens. Le préjudice écologique est au cœur du régime de la responsabilité en matière d'environnement ; il peut donc présenter un caractère subjectif ou plus objectif, être très localisé ou plus global, avoir une ou plusieurs sources identifiables, émaner de plusieurs activités sans être précisément déterminées. Il est alors question de « pollutions diffuses ».

Le droit de l'environnement génère un contentieux de la responsabilité caractérisé par sa diversité. D'un point de vue pratique, il met en oeuvre tous les régimes de responsabilité existants, entraînant souvent parmi eux des spécificités qui en complexifient l'identification. Les droits judiciaire, pénal ou civil, constituent de ce point de vue des domaines majeurs du droit de la responsabilité en matière d'environnement. L'essentiel de cette présentation sera relatif au contentieux administratif de la responsabilité en matière d'environnement, même si la richesse de la matière impose aussi de se référer ici ou là, aux autres régimes. Le droit général de la responsabilité en matière d'environnement peut être développé à titre préventif ou correctif. Mais il se heurte, par ailleurs, à la multiplication des mesures « compensatoires » qui permettent à toute personne publique ou privée de porter atteinte à un écosystème ou une espèce, tout en prévoyant une compensation par d'autres moyens, en d'autres lieux ou dans d'autres conditions, ce qui est le cas, par exemple, dans le cadre de l'instauration du réseau Natura 2000 (C. env., art. R. 214-36-III-2°). L'étude d'impact permet d'apprécier les conditions d'implantation d'un projet, mais aussi les compensations envisagées mises en oeuvre (C. env., art. L. 122-1).

L'évaluation des plans et programmes renforce la prévention des atteintes à l'environnement (C. env., art. L. 122-4 ; mais aussi C. urb., art. L. 121-10). Le caractère transversal du droit de l'environnement conduit à une diversité du contentieux administratif de la responsabilité, du moins son identification s'inscrit-elle dans le cadre des spécificités du droit public, qu'il soit supranational ou national.

5. Ce contentieux est caractérisé par sa diversité, qui apparaît tant par son contenu que par ses modalités de réalisation. Malgré la codification du droit de l'environnement, l'abondance et la diversité des textes et des moyens de contrôle de la protection de l'environnement, le rôle de la jurisprudence est fondamental. Le contentieux de la responsabilité en matière d'environnement a ainsi fait l'objet de constantes évolutions. En raison même des caractéristiques du droit de l'environnement, il est nécessaire de définir au préalable son champ d'application (V. *infra*, n<sup>os</sup> [6 et s.](#)). Les conditions d'intervention de la responsabilité administrative en matière d'environnement révèlent aussi des caractéristiques qu'il s'agit d'identifier (V. *infra*, n<sup>os</sup> [59 et s.](#)). Enfin, la réalisation de ce contentieux sera présentée, faisant ainsi apparaître tant sa pertinence que ses limites (V. *infra*, n<sup>os</sup> [71 et s.](#)).

## **Chapitre 1 - Champ d'application de la responsabilité en matière d'environnement.**

6. L'identification du champ d'application de la responsabilité en matière d'environnement impose de prendre en considération les différents niveaux d'intervention des acteurs et du préjudice écologique. Il conduit aussi à rechercher comment, en raison du caractère transversal de la matière, cette responsabilité peut être engagée aux divers niveaux d'intervention qui intéressent à la fois la plupart des décisions et des activités humaines ainsi que les domaines du droit de l'environnement. Dès lors, le champ d'application de la responsabilité administrative en matière d'environnement pourra être défini à partir de deux critères essentiels, d'un point de vue territorial (V. *infra*, n<sup>os</sup> [7 et s.](#)) et d'un point de vue matériel (V. *infra*, n<sup>os</sup> [40 et s.](#)).

### **Section 1 - D'un point de vue territorial**

7. À partir des grandes conférences de l'ONU (Stockholm et Rio principalement), puis des conférences sectorielles, mais aussi régionales, les États se sont engagés, comme le révèlent les déclarations publiées, à adapter l'ensemble des droits pour intégrer les préoccupations environnementales, notamment en procédant à un contrôle renforcé sur les activités susceptibles de porter atteinte à l'environnement, mais aussi en instaurant des règles et des procédures mettant en oeuvre la responsabilité des acteurs concernés. Cette « soft law » est progressivement renforcée par des dispositions conventionnelles, plus exigeantes. Il apparaît dès lors que les principes et les règles de responsabilité en vigueur ont été enrichis par des dispositions, voire des jurisprudences, intégrant plus particulièrement les questions environnementales. Ainsi le droit de la responsabilité administrative en matière d'environnement apparaît-il aux trois niveaux d'intervention : le niveau international (V. *infra*, n<sup>os</sup> [8 et s.](#)), le niveau régional (V. *infra*, n<sup>os</sup> [18 et s.](#)) et le niveau interne (V. *infra*, n<sup>os</sup> [30 et s.](#)).

#### **Art. 1 - Au niveau international**

8. Le droit international public de l'environnement intéresse principalement la responsabilité entre les États. Il fait l'objet d'une production normative abondante ; toutefois, ce droit est encore en construction. Si de nombreuses conventions font, par exemple, référence au principe de prévention et au principe pollueur-payeur, leur mise en oeuvre effective paraît plus laborieuse avec, notamment, des apports jurisprudentiels limités.

#### **§ 1 - Conventions et responsabilité**




9. Le droit international public de l'environnement est marqué par une très grande diversité d'instruments de régulation. Les Déclarations (Stockholm, Rio, Johannesburg) affirment bien l'exigence de lutter contre les atteintes à l'environnement et rappellent les principes susceptibles d'y contribuer. Ainsi, la Déclaration de Rio reconnaît la nécessité pour les États d'élaborer une législation nationale concernant la responsabilité de la pollution et d'autres dommages à l'environnement et l'indemnisation de leurs victimes (principe 13) ; de mettre en oeuvre le principe pollueur-payeur (principe 16) en le complétant par une obligation d'information des États entre eux en cas de situation d'urgence (principes 18 et 19). De plus, les principes 2 et 21 de la déclaration de Rio posent l'obligation aux États de ne pas causer de dommages transfrontières, sous peine d'engager leur responsabilité. Les dispositions coercitives permettant effectivement de sanctionner les atteintes paraissent encore embryonnaires, même si elles tendent à se développer. Ainsi, la Convention sur le droit de la mer prévoit que « les États sont responsables des pertes ou dommages qui leur sont imputables à la suite de mesures prises en application de la section 6, lorsque ces mesures sont illicites ou vont au-delà de celles qui sont raisonnablement nécessaires, eu égard aux renseignements disponibles. Les États prévoient des voies de recours devant leurs tribunaux pour les actions en réparation de ces pertes ou dommages » (Conv. Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 déc. 1982, art. 232, et Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 déc. 1982, fait à New York le 28 juill. 1994 [ensemble une annexe] ; Décr. n° 96-774 du 30 août 1996 portant publication de cette convention [JO 7 sept.] ; Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement, 1998, Bruylant-Aupelf-Uref, p. 534). La Convention de New York sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, prévoit une « obligation de ne pas causer de dommages significatifs », avec un dispositif de réparation et, si nécessaire, d'indemnisation (Conv. du 21 mai 1997 sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, New York, Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement, 1998, Bruylant-Aupelf-Uref, p. 629). La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (Conv. du 22 mars 1989, *op. cit.*, p. 438) précise en son article 3.3 que « les Parties considèrent que le trafic illicite de déchets dangereux ou d'autres déchets constitue une infraction pénale » ; tandis qu'aux termes de l'article 3.4, « chaque partie prend les mesures juridiques, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en oeuvre et faire respecter les dispositions de la présente convention » ; de plus, dans l'hypothèse où la responsabilité d'un trafic illicite ne peut être imputée à l'un des

acteurs, les États « coopèrent pour veiller à ce que les déchets dangereux en question soient éliminés le plus tôt possible selon des méthodes écologiquement rationnelles dans l'État d'exportation, dans l'État d'importation ou ailleurs s'il y a lieu » (Conv., art. 9.10). De même que la convention sur les effets transfrontières des accidents industriels (Conv. d'Helsinki du 18 mars 1992, entrée en vigueur le 19 avr. 2000 [Recueil des traités des Nations unies, vol. 2105, p. 457], approuvée par la France : L. n° 2003-624 du 8 juill. 2003, JO 9 juill.) prévoit, en son article 3, que les États doivent protéger les êtres humains et l'environnement, mais aussi, aux termes de l'article 13, d'appuyer « les initiatives internationales appropriées visant à élaborer des règles, des critères et procédures concernant la responsabilité ».

L'adoption du protocole de Kiev (protocole sur la responsabilité civile et l'indemnisation en cas de dommages causés par les effets transfrontières d'accidents industriels sur les eaux transfrontières, se rapportant à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux et à la Convention de 1992 sur les effets transfrontières des accidents industriels, signé à Kiev, le 21 mai 2003) constitue une avancée dans la mise en oeuvre au plan international d'un régime de responsabilité objective. Même si cette responsabilité est circonscrite aux pollutions des eaux transfrontières, le dispositif mis en oeuvre vise, selon l'article 1<sup>er</sup>, à « établir un régime complet de responsabilité civile et d'indemnisation adéquate et rapide en cas de dommages causés par les effets transfrontières des accidents industriels sur les eaux transfrontières », ce qui n'exclut pas la responsabilité pour faute (art. 5). Par ailleurs, si « l'exploitant est responsable des dommages causés par un accident industriel » (art. 4), l'application du protocole « ne porte pas atteinte aux droits et obligations reconnus aux Parties en vertu des principes du droit international général concernant la responsabilité internationale des États » (art. 12). Ce protocole précise les conditions de mise en oeuvre de l'action, tout en plafonnant l'indemnisation (art. 9 et annexe II) et en imposant aux exploitants de mettre en oeuvre des garanties financières (art. 11). Le protocole sur l'eau et la santé à la Convention de 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux, fait à Londres le 17 juin 1999 (Décr. n° 2006-539 du 11 mai 2006, JO 13 mai), énonce en son article 5 les principes et les orientations relatives à la mise en oeuvre de la responsabilité, en se référant aux principes de précaution et pollueur/payeur ; il précise que « les coûts des mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de la pollution sont à la charge du pollueur ». Les conventions internationales organisent généralement un règlement des différends entre les parties au litige ; on peut noter à cet égard le cas de l'OMC.

Parmi les éléments novateurs qui intéressent le contentieux en droit international de l'environnement, deux éléments majeurs : d'une part, l'affirmation de la responsabilité commune et différenciée par le principe 7 de la Déclaration de Rio, traduit juridiquement par le protocole du 10 juin 1995 relatif aux aires spécialement protégées et à la diversité biologique en Méditerranée, mis en oeuvre en 1997 par le protocole de Kyoto à la Convention de 1992 sur les changements climatiques. Ce principe établit un lien entre état de l'environnement et développement, en mettant à la charge des pays pollueurs une responsabilité « proportionnelle » à leur intervention dans sa dégradation ; d'autre part, la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 relative à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement dont l'article 9, qui traduit le troisième pilier du principe de participation, est consacré à l'accès à la justice.

#### [Lire la mise à jour](#)

**9. Installations polluantes. Droit à la participation du public et secret industriel ou commercial.** - La Cour de justice de l'Union européenne a indiqué, dans un arrêt rendu le 15 janvier, que le public doit avoir accès à une décision d'urbanisme portant sur l'implantation d'une installation ayant des incidences importantes sur l'environnement. L'autorité administrative ne peut invoquer la protection de la confidentialité d'informations commerciales ou industrielles pour se soustraire à cette obligation (CJUE 15 janv. 2013, Križan, aff. C-416/10  AJDA 2013. 145  ; AJDA 2013. 335, chron. Aubert, Broussy et Cassagnabère ).

### **§ 2 - Difficultés quant à la réparation effective du dommage écologique**

**10.** Le droit international de l'environnement est en construction ; son effectivité résulte de la capacité de la société internationale à élaborer un dispositif coercitif. La transversalité de ce droit se heurte encore à la prééminence de la souveraineté des États. En l'absence d'une institution internationale compétente, de moyens suffisants et d'un système de régulation pertinent, et malgré la création d'une chambre spécialisée dans le domaine de l'environnement à la Cour internationale de justice, le dispositif reste embryonnaire.

**11.** Parmi les difficultés majeures, nous mentionnerons celle relative à l'instauration d'un véritable système international de responsabilité en matière d'environnement, avec des moyens à portée universelle (institutionnels, coercitifs et d'exécution des décisions). Aucune convention n'ayant été signée pour ce faire, la régulation intervient au cas par cas, en application de chacune des conventions sectorielles en vigueur. Les difficultés pour instaurer un système global de responsabilité, la dispersion des compétences et des moyens ne favorisent pas la perspective d'un dispositif efficace de responsabilité. Néanmoins, certains textes plus récents permettent l'émergence d'un tel dispositif (V. *supra*, n° [9](#)).

**12.** Dans le domaine des pollutions marines accidentelles, la « Convention de 1992 » (Conv. de Bruxelles du 18 nov. 1971 mod. par le protocole du 27 nov. 1992), crée un fonds d'indemnisation, le FIPOI (Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures) qui permet de compléter l'indemnisation imputable au propriétaire d'un navire responsable de pollution (C. ROBIN, La réparation des dommages causés par le naufrage de l'Erika : un nouvel échec dans l'application du principe pollueur-payeur, Rev. jur. env. 2003. 31). Un protocole signé à Londres le 16 mai 2003 relève les plafonds d'indemnisation versés par le fonds (Décr. n° 2005-689 du 16 juin 2005 portant publication du protocole à la Convention du 27 novembre 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, adopté à Londres le 16 mai 2003, JO 23 juin).

### **§ 3 - Jurisprudence internationale**

**13.** Même si les décisions en matière d'environnement sont peu nombreuses, la Cour internationale de justice précise les possibilités en la matière. Certaines de ses décisions sont significatives des exigences environnementales et de leurs effets en matière de responsabilité.

**14.** Très tôt, le droit international a contribué à poser le principe de la responsabilité des États en matière de pollutions transfrontières. Ainsi, les premiers principes apparaissent dans une sentence arbitrale qui précise que « le tribunal considère que [...] d'après les principes du droit international aussi bien que d'après le droit des États-Unis, aucun État n'a le droit d'user de son territoire ou d'en permettre l'usage de manière telle que des fumées provoquent un préjudice sur le territoire d'un autre État ou aux propriétés des personnes qui s'y trouvent » (ONU, Sentence arbitrale rendue le 11 mars 1941, aff. Fonderie de Trail, États-Unis c/ Canada, Rec. sentences arbitrales, t. III, p. 1907, cité par A. KISS et J.-P. BEURIER, Droit international de l'environnement, 2<sup>e</sup> éd., 2000, Pédone, p. 29). Les États ont la responsabilité de prévenir les pollutions, car le respect des droits des autres États s'impose (CIJ 9 avr. 1949, aff. détroit de Corfou, Rec. CIJ, p. 22).

**15.** Le respect général de l'environnement est affirmé, quelle que soit l'activité considérée ; en effet, « l'obligation qu'ont les États de veiller à ce que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle respectent l'environnement dans d'autres États ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale fait maintenant partie du corps de règles du droit international de l'environnement », en précisant de plus que « si le droit international existant relatif à la protection et à la sauvegarde de l'environnement n'interdit pas spécifiquement l'emploi d'armes nucléaires, il met en avant d'importantes considérations d'ordre écologique qui doivent être dûment prises en compte dans le cadre de la mise en oeuvre des principes et des règles du droit applicable avec les conflits armés » (CIJ 20 déc. 1974, aff. essais nucléaires, Nouvelle-Zélande c/ France, Rec. CIJ, p. 267).

**16.** La Cour internationale de justice (CIJ) situe bien désormais les obligations des États dans le monde contemporain, en précisant que : « grâce aux nouvelles perspectives qu'offre la science et à une conscience croissante des risques que la poursuite de ces interventions à un rythme inconsidéré et soutenu représenterait pour l'humanité, qu'il s'agisse des générations présentes ou futures, de nouvelles normes et exigences ont été mises au point qui ont été énoncées dans un grand nombre d'instruments au cours des deux dernières décennies. Ces normes nouvelles doivent être prises en considération et ces exigences nouvelles convenablement appréciées, non seulement lorsque les États envisagent de nouvelles activités, mais aussi lorsqu'ils poursuivent des activités qu'ils ont engagées dans le passé. Le concept de développement durable traduit bien cette nécessité de concilier développement économique et protection de l'environnement » (CIJ 25 sept. 1997, aff. relative au projet Gabčíkovo-Nagymaros, Hongrie c/ Slovaquie, RGDIP 1998-1, p. 85, obs. J. Sohnle). L'effectivité des interventions de la CIJ est encore limitée par la soumission des règles de procédure à la volonté souveraine des États.

**17.** *Au niveau régional.* - C'est au niveau régional qu'a progressivement émergé une approche internationale cohérente. La France est intégrée à un double système de droit international régional qui tend à démontrer son effectivité dans le domaine de la protection de l'environnement. Le Conseil de l'Europe et l'Union européenne constituent à cet égard deux niveaux pertinents d'intervention pour la mise en oeuvre d'un régime supranational de responsabilité.

#### **§ 4 - Conseil de l'Europe**

**18.** La Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales est l'instrument de référence d'une protection internationale des droits de l'homme dans l'espace européen, pour les pays adhérents (F. SUDRE, La Convention européenne des droits de l'homme, 2008, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2513). Elle a été signée à Rome le 4 novembre 1950 et plusieurs protocoles la complètent. Alors même que la protection de l'environnement n'est pas au nombre des questions traitées par la Convention, les interprétations de la Cour européenne des droits de l'homme les ont progressivement intégrées, imposant aux États un véritable régime de responsabilité en la matière (J.-P. MARGUÉNAUD, La Cour européenne des droits de l'homme, 2008, Dalloz). En effet, comme le souligne un auteur, en contribuant à la formation d'un ordre public européen, « la Convention est plus qu'un simple échange d'engagements internationaux ; elle assure, au nom de valeurs communes et supérieures aux États, la protection des intérêts des individus vivant sous l'autorité nationale et crée des obligations objectives dont le respect s'impose aux États, non pas à titre de contrepartie des droits consentis par les États parties, mais à raison des engagements pris à l'égard des individus » (Les grands arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 2003, PUF, coll. Thémis, p. 11). La protection de l'environnement va intervenir de manière « incidente » avec la protection de la vie privée et familiale ou des biens, pour s'affirmer désormais comme un élément qui en est indissociable, avec notamment l'affirmation « d'un droit à un environnement sain » (ceci est particulièrement illustré par l'arrêt de la CEDH, Guerra et al. c/ Italie, 19 févr. 1998, Rec. 1998-I, fasc. 64, Rev. europ. dr. envir. 1998. 318, note J.-P. Marguénaud, Les grands arrêts de la CEDH, préc., p. 404).

**19.** La responsabilité des États apparaît à plusieurs niveaux ; divers articles de la Convention permettent de contribuer à cette mise en oeuvre. Les États parties à la Convention ont à l'égard des individus des obligations positives (principe posé par l'arrêt Airey c/ Irlande, 9 oct. 1979, série A, n° 32, AFDI 1980. 323, obs. R. Pelloux). La Cour européenne a élargi progressivement le champ des obligations positives qui touchent, avec le droit au respect de la vie privée et familiale, la personne et ses biens, y compris la propriété. Dans un arrêt rendu en 2004 en grande chambre, et confirmant une première décision (Öneryildiz c/ Turquie, 18 juin 2002, JCP 2002. I. 157, n° 23, obs. F. Sudre), la CEDH précise les obligations des États (CEDH 30 nov. 2004, aff. Öneryildiz c/ Turquie, req. n° 48939/99) ; en effet, ceux-ci ont :

- une obligation d'information sur les risques encourus par les populations ; ainsi (point 75 de l'arrêt), « la chambre a aussi relevé que les autorités du gouvernement défendeur avaient manqué à leur devoir d'informer les habitants du quartier de Kazim Karabekir des dangers que présentait pour eux le fait de continuer à résider à proximité d'une déchetterie ». Il en résulte que si les États ont une obligation positive de prendre toutes les mesures nécessaires à la protection de la vie (point 89 de l'arrêt), parmi les mesures préventives, « il convient de souligner l'importance du droit public à l'information » (point 90 de l'arrêt) ;

- une obligation de « prendre préventivement des mesures concrètes, nécessaires et suffisantes pour les protéger [...] d'autant plus qu'elles avaient elles-mêmes mis en place et autorisé l'exploitation génératrice de la menace en question » (point 101 de l'arrêt) ; les autorités publiques voient leur responsabilité engagée dès lors qu'elles ne prennent pas les

mesures nécessaires pour préserver la vie des citoyens, en l'occurrence « les agents et les autorités de l'État n'ayant pas fait tout ce qui était en leur pouvoir pour les protéger contre les dangers imminents et connus auxquels ils étaient exposés » (point 109 de l'arrêt) ; la violation de l'article 2 de la Convention est bien établie ;

- une obligation structurelle conduisant à garantir, par des règles et procédures, l'identification et la mise en oeuvre de la responsabilité tant des agents que des autorités publiques (étatiques ou locales) [points 117 et 118 de l'arrêt] ;

- une obligation de préserver les biens des personnes, ces derniers fussent-ils des constructions précaires ou illégales, les autorités publiques n'ayant pas pris les mesures nécessaires et suffisantes pour en limiter l'implantation. En effet, la Cour confirme l'appréciation faite en première instance selon laquelle « la chambre a conclu que l'habitation construite par le requérant et le fait pour lui d'y demeurer avec ses proches représentaient un intérêt économique substantiel, et que pareil intérêt, dont le maintien dans le temps avait été toléré par les autorités, constituait un "bien" au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1, § 1, du Protocole n° 1 » ; il en résulte que « l'intérêt patrimonial du requérant relatif à son habitation était suffisamment important et reconnu pour constituer un intérêt substantiel, donc un bien au sens de la norme exprimée dans la première phrase de l'article 1 du Protocole n° 1, laquelle est donc applicable quant à ce volet du grief examiné » (point 129 de l'arrêt). Toutefois, les considérations d'environnement justifient l'intervention des États pour en assurer la protection, même si les pouvoirs publics ont tardé pour agir, car « l'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'État a légiféré en la matière. Les pouvoirs publics assument alors une responsabilité qui devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en oeuvre (V. CEDH 27 nov. 2007, aff. Hamer c/ Belgique, req. n° 21861/03).

Par ailleurs, la Cour considère que les États ont l'obligation d'apprécier l'apport économique d'une activité au regard des nuisances générées (CEDH 2 oct. 2001, Hatton et al. c/ Royaume-Uni, Rev. jur. env. 2002. 34, note J.-P. Marguénaud).

**20.** Les États doivent aussi garantir que les autorités publiques (administrations ou juridictions) interviennent dans des délais raisonnables, d'où une intervention de la CEDH au regard des garanties procédurales (Les grands arrêts de la CEDH, p. 156 et s.). De ce point de vue, en matière de pollutions et de nuisances, les délais d'intervention des décisions peuvent être déterminants. Un État peut être condamné à indemniser un administré du fait d'une intervention tardive de ses autorités étatiques, dès lors que les juridictions n'ont pas statué « dans un délai raisonnable » (CEDH 24 oct. 1989, H. c/ France, LPA 18 déc. 1989, n° 151, p. 10, note J.-F. Flauss).

**21.** Enfin, les autorités nationales ont à l'égard des victimes de dommages une obligation de réparation adéquate, même si l'État dispose pour ce faire du libre choix des moyens. À noter qu'en matière de propriété, la Cour se reconnaît un pouvoir d'injonction, l'État ayant ici une alternative quant aux modalités de réalisation de cette obligation (Les grands arrêts de la CEDH [*op. cit. supra*, n 19], p. 573). Cette dernière peut être doublée, à titre subsidiaire, d'une réparation pécuniaire par la Cour européenne. Même si les juridictions nationales interprètent de manière très formelle l'autorité de la chose jugée des arrêts de la CEDH, ces derniers déterminent de plus en plus leur évolution jurisprudentielle (Les grands arrêts de la CEDH, p. 565).

**22.** Il apparaît donc que l'autorité du droit supranational, lié aux droits de l'homme s'inscrit dans un schéma ignorant les distinctions entre autorités juridictionnelles, mais s'appuyant davantage sur l'effectivité des protections auxquelles est assujéti l'ensemble des autorités publiques devant contribuer à leur protection (Y. WINISDOEFFER, La jurisprudence de la CEDH et l'environnement, Rev. jur. env. 2003. 213). Dans le domaine de la responsabilité, la Convention de Lugano (Conv. du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses, adoptée à Lugano, Recueil francophone, préc. [*supra*, n° 9], p. 506), instaure un régime général de responsabilité objective tenant compte du principe pollueur-payeur au niveau régional. Elle vise « à assurer une réparation adéquate des dommages résultant des activités dangereuses pour l'environnement et prévoit également des moyens de prévention et de remise en état » (Conv., art. 1<sup>er</sup>, « objet et but »), et elle impose aux États de s'assurer que les exploitants participent à un régime de sécurité financière (Conv., art. 12) et d'instaurer des modalités d'accès à l'information pour toute personne (Conv., art. 13). Sa mise en oeuvre effective sera de ce fait déterminante, même si certaines dispositions relatives à son champ d'application (Conv., art. 4 et 5 en particulier) en limitent la portée (V. G. MARTIN, La responsabilité civile pour les dommages causés à l'environnement et la Convention de Lugano, Rev. jur. env. 1994. 121).

## **§ 5 - Droit communautaire**

**23.** Fondée sur une intégration économique et monétaire, l'Union européenne a d'abord ignoré les préoccupations environnementales, puis a engagé, dès 1973, des programmes politiques concrétisés par un ensemble de directives et de règlements. En 1986, avec l'Acte unique européen, elle a intégré l'environnement dans le Traité de La Haye (art. 130, devenu art. 174 avec le Traité de Maastricht). Le développement durable et la démarche intégrée constituent des objectifs fondamentaux de l'Union européenne (Traité, art. 2 et 6). D'un point de vue des responsabilités, plusieurs éléments caractérisent le droit communautaire.

**24. Fondements de l'intervention.** - La politique communautaire de l'environnement est fondée sur les grands principes de ce droit. Il en est ainsi des principes fondamentaux et de la responsabilité des divers acteurs, en particulier les principes de précaution, d'action préventive et pollueur-payeur (Traité, art. 174-2, [version consolidée]). La Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) et le Tribunal de première instance (TPI) produisent un ensemble de décisions déterminantes en matière d'environnement ; leur impact sur les autorités politiques et administratives nationales est déterminant. L'autorité des arrêts de la Cour s'impose, car les autorités administratives « sont tenues de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice » (Traité CE, art. 233, al. 1<sup>er</sup> [version consolidée]). Au-delà

de ces compétences, relevant tant d'un contrôle de constitutionnalité que d'un contrôle administratif, la Cour de justice est compétente pour connaître des litiges relatifs à la réparation des dommages contractuels et non contractuels de la Communauté (Traité CE, art. 236 et 288 [version consolidée]). L'Union européenne a engagé un processus de mise en oeuvre du principe pollueur-payeur, en considérant notamment que la responsabilité civile « met en jeu le principe du pollueur-payeur parce qu'elle permet de faire payer par l'auteur de la pollution le coût des dommages qui en résulte » (Le livre vert sur la réparation des dommages causés à l'environnement, Commission européenne, mai 1993, Publication des Communautés européennes, § 1<sup>er</sup>, p. 5).

**25. Les précisions jurisprudentielles.** - La CJCE érige en principe général de droit communautaire le contrôle juridictionnel sur les décisions administratives des institutions communautaires (CJCE 15 mai 1986, Mme Johnston c/ Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Rec. CJCE 1988, p. 692, étude L. Dubouis), de même qu'elle impose aux administrations nationales de lui communiquer les motifs des décisions administratives opposées à leurs administrés (CJCE 15 oct. 1987, Union nationale des entraîneurs de football c/ Heylens, Rec. CJCE, p. 1663, note préc.).

**26.** Au niveau communautaire, la mise en oeuvre de la responsabilité *intéresse le non-respect par les États des objectifs, délais et conditions d'application des directives communautaires*. Ainsi, la CJCE admet que toute victime d'une pollution résultant du non-respect des objectifs communautaires met en cause la responsabilité de l'État, ce, quelles que soient les modalités de répartition des compétences entre autorités publiques (CJCE 13 déc. 1993, Commission c/ Italie, aff. n° C 33/90, Rec. CJCE I, p. 5987). S'agissant des manquements des États à leurs obligations, de nombreuses décisions de la CJCE ont condamné les États pour manquement à leurs obligations. Les décisions dans le domaine de l'environnement concernent tous les domaines (eau, déchets, Natura 2000, droit à l'information, installations dangereuses, etc.). À la suite de ces décisions, si les autorités publiques n'exécutent pas leurs obligations, la Commission peut saisir la CJCE afin de contraindre l'État à se conformer aux objectifs des textes. Parmi les nombreuses décisions intervenues, la gestion des déchets (CJCE 7 avr. 1992, Commission des Communautés européennes c/ République hellénique, aff. n° C 45/9, Rec. CJCE I, p. 4145), et l'élimination des huiles usagées (CJCE 11 déc. 2001, Commission des Communautés européennes c/ République d'Italie, aff. n° C 376/00, Rec. CJCE I, p. 9849).

#### Lire la mise à jour

**26. Champ d'application de la responsabilité en matière d'environnement. Droit communautaire.** - Dans un arrêt du 4 mars 2010, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) condamne la France, sur trois points, pour transposition incorrecte de la directive n° 92/43/CEE du 21 mai 1992 « Habitats » prévoyant la mise en place du réseau Natura 2000. La Cour juge, en premier lieu, non conformes les dispositions du code de l'environnement affirmant de manière générale le caractère non perturbant des activités que sont la pêche, l'aquaculture, la chasse et les autres activités cynégétiques. En deuxième lieu, elle a condamné l'exemption systématique par le code de l'environnement de la procédure d'évaluation des incidences pour les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000. Enfin, la CJUE considère qu'« en exemptant systématiquement de la procédure d'évaluation des incidences sur le site les programmes et projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à un régime déclaratif, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 6, paragraphe 3, de la directive », et ce même si, par la suite, la France a modifié, pour se conformer à la réglementation communautaire, ses textes par la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 sur la responsabilité environnementale (AJDA 2008. 2109, obs. Fuchs ; AJDA 2008. 2116, obs. Huglo). - CJUE 4 mars 2010, Commission européenne c/ République française, aff. C-241/08, AJDA 2010. 468, obs. Royer.

**27. Les évolutions du droit.** - Au niveau communautaire, la mise en oeuvre des principes de prévention, de précaution et pollueur-payeur fait l'objet d'un ensemble d'évolutions. Même si la fiscalité, instrument à la fois juridique et économique d'application de ces principes, se heurte à l'exigence de l'unanimité (art. 175-2-a)) et à la forte réticence de certains États, plusieurs textes ouvrent la voie à la mise en oeuvre d'un régime de responsabilité répondant aux enjeux environnementaux.

L'un des premiers textes intervient avec l'adoption d'une décision-cadre relative à la protection de l'environnement par le droit pénal (Décision-cadre n° 2003/80 du 27 janv. 2003, JOCE, n° L 29, 5 févr.). Par un arrêt du 13 septembre 2005, Commission c/ Conseil, la CJCE justifie l'intervention de la Commission dès lors que les sanctions pénales apparaissent comme nécessaires pour lutter contre les atteintes graves à l'environnement. Une directive relative à la protection de l'environnement par le droit pénal a été ainsi adoptée (Dir. Cons. CE n° 2008/99/CE, JOCE, n° L 328, 6 déc.).

Un deuxième texte va fonder le régime communautaire de responsabilité. Après un accord politique des ministres européens de l'environnement le 13 juin 2003 (P. STEICHEIN, La proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux, Rev. jur. env. 2003. 177), le Parlement et le Conseil ont adopté la directive n° 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (JOCE, n° L 143, 30 avr.), en application du « principe pollueur-payeur inscrit dans le traité, et conformément au principe du développement durable » (point 2 du préambule) [V. M. PRIEUR, La responsabilité environnementale en droit communautaire, Rev. europ. dr. envir. 2/2004, p. 129 ; A. VAN LANG, La directive responsabilité environnementale et le droit administratif : influences prévisibles et paradoxales, J.-Cl. Envir., déc. 2005, p. 9].

Cette directive présente un double intérêt. Elle instaure tout d'abord un régime juridique de réparation du dommage écologique reconnu spécifiquement et dont le champ d'application est précisément défini et de ce fait restreint par son objet (art. 2) et par les caractéristiques du dommage, notamment son origine (art. 3), tout en excluant certains d'entre eux assez significatifs (art. 4), y compris, éventuellement, ceux générés par un exploitant n'ayant pas commis de faute ou de négligence (art. 8-4). Ensuite, elle détermine les conditions de la prévention et de la restauration du dommage environnemental. La prévention est à la charge des exploitants et des autorités publiques compétentes qui peuvent l'imposer (art. 5), tandis que la mise en oeuvre des mesures de réparation, définies à l'article 7, est à la charge de l'exploitant sous le contrôle des autorités compétentes (art. 6), sachant que, si en principe le coût de cette réparation est à la charge de l'exploitant (art. 8-1), de nombreuses exceptions sont admises (art. 8-2, 2<sup>e</sup> al., 8-3 et s.). Enfin, contrairement à l'application annoncée du principe pollueur-payeur, la directive instaure une obligation d'intervention supplétive des États en cas de carence ou de défaillance de l'exploitant, sans pour autant mettre en oeuvre un dispositif coercitif de sanctions pénales ou administratives. Cette faiblesse structurelle met en lumière un champ d'application limité et l'absence d'un

régime effectif de responsabilité illustré par l'énoncé de l'article 3-3 qui précise que la directive « ne confère aux parties privées aucun droit à indemnisation à la suite d'un dommage environnemental ou de menace imminente d'un tel dommage ». Loin d'instaurer un régime de responsabilité objective, le texte instaure davantage un processus pouvant tendre vers une possible mise en oeuvre de la responsabilité dans les hypothèses précisément énoncées, avec cependant une forme de mutualisation de la réparation du dommage environnemental. La directive incite les États à développer un système de garanties financières (art. 14), tout en leur permettant d'appliquer des mesures de prévention et de réparation des dommages plus strictes (art. 16).

De manière générale, si cette directive contribue à l'émergence d'un véritable ordre public écologique, les conditions de sa mise en oeuvre mettent à la charge des autorités publiques de nouvelles exigences, sans pour autant, en application même du principe pollueur-payeur, renforcer la démarche intégrée et faire supporter au pollueur l'ensemble des coûts résultant de la réalisation de ce dommage environnemental. Au-delà des exclusions significatives que le texte énonce, les autorités compétentes peuvent prendre des décisions imposant à l'exploitant des mesures préventives ou les engager elles-mêmes. Mais ces nouvelles orientations exigent que les États se dotent des moyens coercitifs correspondants. La directive ne constitue qu'un premier pas vers un dispositif de réparation du dommage environnemental.

L'Union européenne a, par ailleurs, instauré un fonds de solidarité (Règl. CE n° 2012/2002 du 11 nov. 2002, JOCE, n° L 311, 14 nov.) afin, selon l'article 1<sup>er</sup> de ce règlement, « de permettre à la Communauté de répondre de façon rapide, efficace et souple à des situations d'urgence », sachant que l'intervention du fonds peut être déclenchée dès lors qu'intervient « une catastrophe naturelle majeure ayant des répercussions graves sur les conditions de vie, le milieu naturel ou l'économie d'une ou plusieurs régions ou d'un ou plusieurs pays » (art. 2.1 du règlement). Il s'agit, aux termes de l'article 3.3, de limiter les interventions du fonds « au financement de mesures destinées à réparer les dommages non assurables et elles sont recouvrées si le dommage a par la suite été indemnisé par un tiers conformément à l'article 8 ». Les financements du fonds ne préjugent donc pas des régimes de responsabilité susceptibles d'être mis en oeuvre ultérieurement.

**28.** En droit de l'environnement, l'un des problèmes de l'effectivité du droit international est sa mise en oeuvre par l'ensemble des autorités publiques, qu'elles interviennent dans un cadre déconcentré et/ou décentralisé. Si les droits régionaux imposent des obligations identiques à tous les acteurs, en droit international général, l'État devrait assumer la responsabilité de tous les actes commis sur son territoire mais aussi de ceux qui peuvent avoir des effets sur d'autres territoires. La multiplication de conventions sectorielles contribue à renforcer l'intervention de ces régimes de responsabilité et à instaurer progressivement un ordre public international favorisant la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur pour les acteurs concernés. L'un des enjeux de cette effectivité du droit est la possible articulation entre les divers niveaux du droit. C'est ainsi que, dans deux décisions majeures intervenues en 2004, la CJCE a précisément situé l'impact des règles supranationales au regard des régimes de responsabilité des acteurs privés et des acteurs publics. Dans un premier arrêt (CJCE 15 juill. 2004, Synd. professionnel de coordination des pêcheurs de l'étang de Berre c/ EDF, aff. C-213/03, Rev. jur. env. 2005. 183, note N. Hervé-Fournereau), la CJCE confirme qu'une convention internationale conclue par la Communauté européenne constitue une disposition de l'ordre juridique communautaire. Il en résulte une application directe d'une convention internationale dont les dispositions sont claires et précises et ne nécessitent pas de ce fait un acte d'application (ici, le protocole à la Convention de Barcelone sur la protection de la Méditerranée contre les pollutions d'origine tellurique). En l'occurrence, EDF ne pouvait rejeter sans autorisation des substances qui, même non toxiques, ont un effet défavorable sur le milieu marin, pouvant de ce fait voir sa responsabilité engagée. Ce premier arrêt, résultant d'une question préjudicielle de la Cour de cassation, présente aussi l'intérêt de permettre à toute personne de se prévaloir de l'effet direct d'une telle convention internationale devant les juridictions nationales. Dans un second arrêt (CJCE 7 oct. 2004, Commission c/ République française, aff. C-239/03, mêmes réf. préc.), la CJCE précise qu'en ne prenant pas les mesures appropriées, c'est-à-dire une autorisation préalable, pour contrôler les rejets d'un industriel, les autorités françaises ont manqué aux obligations résultant de l'application du même protocole à la Convention de Barcelone et des annexes I et III. Il en résulte que la responsabilité de l'État français est engagée pour n'avoir pas pris les mesures préventives adéquates pour éviter les pollutions d'origine tellurique. Au-delà des systèmes de nomenclature fondant le droit français de la prévention des pollutions et des nuisances, ce second arrêt impose aux États de prendre toutes les mesures de contrôle permettant de répondre aux objectifs d'un texte, ici le protocole à la Convention de Barcelone. Les autorités publiques ne peuvent se prévaloir ni d'un document sans portée juridique servant de référence aux conditions d'exploitation (ici un cahier des charges), ni du fait que les substances rejetées n'étaient pas toxiques en elles-mêmes. Elles ont méconnu leurs obligations dès lors qu'elles n'ont pas pris les mesures nécessaires pour réduire la pollution d'origine tellurique. En ce sens, l'arrêt de la CJCE situe bien les responsabilités des autorités publiques et les contrôles préalables, l'élément central de la décision se situant bien au niveau des objectifs environnementaux instaurés par l'engagement international et non au regard des contrôles en vigueur, ceux-ci pouvant ne pas y répondre.

## **Art. 2 - Au niveau interne**

**29.** Par application de ses engagements supranationaux, mais aussi par la mise en oeuvre des régimes propres à notre organisation politique et juridictionnelle, la France a instauré, en matière d'environnement, un ensemble de règles et de procédures contribuant à la réparation du dommage écologique. L'absence d'une véritable politique publique répressive et de lutte effective contre les nuisances et les pollutions conduit les victimes directes, mais aussi les acteurs de la société civile chargés de lutter contre les atteintes à l'environnement, à rechercher auprès des tribunaux l'indemnisation ou la réparation du préjudice écologique. Les fondements et les sources en déterminent le cadre d'intervention.

### **§ 1 - Fondements**

**30.** Le régime français de responsabilité administrative en matière d'environnement apparaît quelque peu complexe ; il s'inscrit dans un cadre évolutif tout en présentant un domaine diversifié.

**31.** *Un cadre évolutif.* - Le contentieux administratif de la responsabilité en matière d'environnement a fait l'objet d'évolutions significatives ; il traduit la richesse de la matière. Il résulte pour l'essentiel des politiques environnementales



développées principalement depuis la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle. En raison de son caractère transversal, le droit de l'environnement concerne toutes les activités humaines, ce qui implique que les divers régimes de responsabilité relatifs à ces activités soient sollicités. Les évolutions intervenues dans la période la plus récente ont enrichi les matières, bien qu'il n'existe pas de dispositions générales permettant de réprimer les actes de pollutions volontaires. Ainsi, l'émergence de la notion de crime écologique (C. pén., art. 421-2), qui vise le terrorisme écologique, comme l'intervention de la mise en danger d'autrui ou la responsabilité liée aux produits dangereux apparaissent comme des éléments qui caractérisent le contentieux de l'environnement, même si leur réalisation est encore en gésine.

**32. Un domaine diversifié.** - Ce contentieux repose sur les développements classiques du contentieux administratif, mais il est nécessaire de l'inscrire aussi dans le schéma contemporain et les spécificités du droit de l'environnement, où l'affirmation des principes de prévention, de précaution et pollueur-payeur conduit à adapter les règles classiques en vigueur. Dès lors, la reconnaissance, par le législateur français, de ces principes peut apparaître comme une évolution vers un renforcement de la mise en oeuvre de la responsabilité que « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ».

**33.** Le contentieux administratif de l'environnement relève pour l'essentiel de la compétence des juridictions administratives. Mais les juridictions judiciaires peuvent avoir à en connaître. C'est le cas lorsqu'une voie de fait est constatée ; c'est le cas aussi dans l'hypothèse d'une emprise irrégulière. Par ailleurs, les techniques de maîtrise foncière utilisées pour préserver l'environnement, l'expropriation ou le droit de préemption, relèvent aussi de leurs compétences dans l'hypothèse de dommages liés à ces interventions.


## § 2 - Sources

**34.** L'évolution de la notion d'ordre public a permis d'y intégrer certaines questions d'environnement. Le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques comprennent notamment la répression du bruit, la prévention des pollutions de toute nature... (CGCT, art. L. 2212-2). Avec l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, la protection de l'environnement devient une préoccupation « d'intérêt général » (C. env., art. L. 110.II). L'adoption de la Charte de l'environnement constitue une étape majeure avec la constitutionnalisation du droit « de » et « à » l'environnement (L. constit. n° 2005-205 du 1<sup>er</sup> mars 2005 relative à la Charte de l'environnement, JO 2 mars). En effet, en considérant que « la préservation de l'environnement doit être recherchée au même titre que les autres intérêts fondamentaux de la Nation », les constituants imposent aux autorités compétentes de concilier les libertés fondamentales et les droits qui en résultent avec ceux et celles déjà en vigueur. La reconnaissance de l'objectif du développement durable et des principes qui contribuent à sa réalisation détermineront désormais le niveau d'intervention du législateur et des juridictions chargées de les appliquer (La Charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur, Rev. jur. env., numéro spécial, déc. 2005). Il s'agira d'apprécier comment le Conseil constitutionnel va interpréter les formulations ainsi retenues, voire les concilier avec d'autres principes (La Constitution et l'environnement, Cah. Cons. const. 15/2005).

- Le principe pollueur-payeur constitue l'élément central de la mise en oeuvre de la responsabilité. Ce principe énoncé dans la déclaration de Rio en 1992 (principe 16) repose sur deux éléments : d'une part, il exige une internalisation des coûts externes pour toutes les décisions et les projets - c'est une approche essentiellement économique et préventive -, et d'autre part, de mettre à la charge du pollueur les coûts de toute pollution - il s'agit d'une approche juridique reposant sur la nécessaire réparation par le pollueur qui engage ainsi sa responsabilité. La reconnaissance de ce principe est intervenue en deux étapes ; il en résulte une double affirmation. La première avec la loi du 2 février 1995 (C. env., art. L. 110-II-3<sup>o</sup>) qui s'attache essentiellement au volet préventif du principe en énonçant que « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». Tandis que la seconde résulte de l'article 4 de la Charte de l'environnement, selon lequel « toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement dans les conditions définies par la loi », et de ce fait, la constitutionnalisation du principe s'attache uniquement à son volet « réparation », sous réserve toutefois que le législateur en détermine les modalités de réalisation (M. PRIEUR, La Charte, l'environnement et la Constitution, AJDA 2003. 353 ; L'environnement entre dans la Constitution, Dr. envir., mars 2003, n° 106). La reconnaissance du principe de précaution permet, par ailleurs, d'esquisser, avec moult difficultés, des solutions juridiques aux deux aspects qui le fondent, l'incertitude scientifique et le risque de dommage grave et irréversible, à la fois dans l'espace et dans le temps compte tenu des conséquences à court terme et à plus ou moins long terme. Il s'agit, en pratique, de réduire ces deux aspects en prenant les mesures effectives pour préserver l'environnement. Énoncé par la déclaration de Rio (principe 15), le principe de précaution a été intégré au droit français non sans ambiguïté. En effet, il est formalisé dès 1995 comme « ne devant pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à coût économique acceptable » (C. env., art. L. 110-1-II-1<sup>o</sup>), puis il fait l'objet d'une constitutionnalisation à l'article 5 de la Charte de l'environnement qui précise que « lorsque la réalisation d'un dommage bien qu'incertain en l'état des connaissances scientifiques pourrait affecter de manière grave et irréversible, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attribution, à la mise en oeuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnelles afin de parer à la réalisation du dommage ». Si la formulation législative intéresse tous les acteurs, tout en étant limitée par le coût économiquement acceptable, la Charte de l'environnement en réserve l'application aux autorités publiques avec des conditions particulières de mise en oeuvre. Ces différentes formulations ne favorisent pas la lisibilité, mais aussi l'effectivité, d'un principe qui, par essence, s'inscrit dans un contexte de controverse. Il en résulte que la détermination d'un régime de responsabilité en cas de carence ou d'insuffisances n'en sera que plus complexe.



- Ces principes déterminent les politiques publiques en vue de la promotion du développement durable (Charte de l'environnement, art. 6). Il en résulte que la responsabilité de l'État ne peut être recherchée dès lors que les autorités compétentes prennent les mesures adaptées pour préserver l'environnement et la santé publique ; en l'espèce, quatre sociétés étaient contre l'État, recherchant une indemnisation consécutivement à l'interdiction de la commercialisation d'abats de bovins soupçonnés de transmettre la maladie de la vache folle (TA Melun, 23 févr. 2006, Sté Auroy et autres,



AJDA 2006. 832, note S. Dewailly .

La mise en oeuvre de la responsabilité résultant de ces préoccupations sociopolitiques fondamentales, avec des enjeux économiques substantiels, est identifiable dans de nombreux textes ; les uns relèvent du droit de l'environnement, mais, en raison de l'objectif d'intégration des préoccupations d'environnement et de santé publique, d'autres dispositions contribuent aussi à sa réalisation.

#### Lire la mise à jour




**34. Principe de précaution et règlement de police de la navigation fluviale.** - Le principe de précaution, posé à l'article 5 de la Charte de l'environnement, peut être invoqué pour s'assurer qu'une mesure ne porte pas atteinte au patrimoine naturel protégé (CE 3 juin 2013, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, de son environnement, des lacs, sites et villages du Verdon, req. n° 334251 , AJDA 2013. 1195, obs. Pigaglio .

### **A. - Textes du droit de l'environnement**



#### **a. - Textes sectoriels**

**35.** Si l'on considère le champ d'application du droit de l'environnement (synthétisé pour l'essentiel par le code de l'environnement), les textes relatifs à sa protection et susceptibles de générer la mise en oeuvre d'une responsabilité, intéressent d'une part, un objectif de protection générale résultant des textes fondateurs du droit de l'environnement, formalisés par les articles premiers des lois n°s 76-629 du 10 juillet 1976 (D. 1976. 308, rect. 451) et n° 76-663 du 19 juillet 1976 (D. 1976. 325) enrichis notamment en 1995 (C. env., art. L. 110-1, I et II, et L. 511-1) et qui sont relatifs notamment à : - la protection des milieux physiques et des ressources et la gestion des énergies qui y sont liées (eau et milieux aquatiques y compris les zones côtières, air, sol et sous-sol) ; - la protection des espaces naturels, ruraux ou urbains (littoral ou montagne, parcs et réserves, forêts, sites et paysages) ; - la protection de l'environnement naturel et culturel (sites et monuments, esthétique et paysage) ; - la protection des espèces (faune, flore, ainsi que le contrôle des activités susceptibles d'y porter atteinte telles que la chasse ou la pêche) ; - le droit des nuisances et des pollutions relatives aux atteintes à l'environnement ou à la santé et à la sécurité des personnes, intéressant, au-delà des installations classées, le régime juridique des carrières, des produits chimiques et phytosanitaires, des organismes génétiquement modifiés, etc. Mais ils intéressent aussi d'autre part, des protections résultant de dispositions spécifiques à certaines ressources, espaces ou espèces, comme des interventions relatives à des domaines particuliers, parmi ceux-ci, nous pouvons identifier : - la gestion des déchets (C. env., art. L. 541-2 et s.) qui impose des obligations spécifiques tant aux personnes publiques qu'aux personnes privées (planification, gestion, surveillance, contrôle, production, élimination, tri sélectif, etc.) ; - la lutte contre le bruit (C. env., art. L. 571-2 et s.), au-delà de la lutte générale contre le bruit, de nombreux textes instaurent des protections adaptées aux activités (transports terrestres ou aériens, chantiers, installations classées) ou aux situations des acteurs (voisinage, travail) ; - la protection de l'air et de l'atmosphère qui impose une intervention publique tout en limitant sa portée au « domaine de sa compétence et dans la limite de sa responsabilité » (C. env., art. L. 220-1 et s.) ; - la protection et la gestion de l'eau et les milieux aquatiques (C. env., art. L. 211-1 et s.), complétées par la pêche en eau douce et la gestion des ressources piscicoles (C. env., art. L. 430-1 et s.) ; - la protection et la gestion des forêts qui intéresse le domaine forestier (code rural et forestier) mais aussi les espaces naturels urbains ou périurbains (code de l'urbanisme, code de l'environnement) ; - la protection de l'esthétique et du paysage urbain par la réglementation des activités d'affichage et de publicité (C. env., art. L. 581-1 et s.), etc. Chacun de ces domaines du droit de l'environnement permet d'identifier des institutions, des instruments, des règles ou des mesures de police permettant d'atteindre les objectifs fixés et peut conduire à engager la responsabilité des intervenants concernés.

#### Lire la mise à jour

**35. Sols pollués. Déchets. Compétence du préfet en cas de carence du maire.** - Le Conseil d'État tire les conséquences de la cessation d'activité d'une installation classée (ICPE) à l'origine de pollutions dans la détermination de la police à mettre en oeuvre pour ordonner la dépollution d'un site. Le maire redevient alors compétent au titre de la police des déchets et, en cas de carence, il revient au préfet d'ordonner cette dépollution au détenteur du sol (CE 23 nov. 2011, Min. Écologie, Énergie, Développement durable et Aménagement du territoire c/ Sté Montreuil développement, req. n° 325334 , AJDA 2011. 2320  ; AJCT 2012. 101, obs. Scanvic .

### **b. - Un régime général en trompe-l'oeil**

**36.** Conformément aux exigences de la directive n° 2004/35 (préc. *supra*, n° 27), le législateur a transposé, tardivement il est vrai, les orientations ainsi posées avec la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (JO 2 août), précisée par le décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 (JO 26 avr.). Le législateur transpose « a minima » et sans utiliser des mesures de prévention et de réparation plus strictes suggérées par l'article 16 de la directive (V. Ph. BILLET, Clefs de lecture du nouveau régime de responsabilité environnementale, à propos du décret n° 2009-468 du 23 avril 2009 relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement, JCP E 2009. 1661 ; L. FONBAUSTIER, Les nouvelles orientations du principe de responsabilité environnementale sous la dictée du droit communautaire. À propos de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008, JCP 2008. I. 37 ; O. FUCHS, Le régime de prévention et de réparation des atteintes environnementales issu de la loi du 1<sup>er</sup> août 2008, AJDA 2008. 2109  ; D. HEDRAY, La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 sur la responsabilité environnementale : quel progrès pour l'environnement ?, Dr. envir., nov. 2008, n° 163 ; C. HUGLO, Regard du praticien publiciste sur la loi n° 2008-77 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale, J.-Cl. Envir., nov. 2008, n° 11 ; Obs. critiques sur la loi du 1<sup>er</sup> août 2008, AJDA 2008. 2116  ; B. PARANCE, À propos de la loi sur la responsabilité environnementale, RLDC 2008, n° 54, p.15 ; M. SOUSSE, De la responsabilité environnementale, Environnement, n° 11, novembre 2008 ; F.-G. TRÉBULLE, La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et le droit privé, BDEI 2008, n° 18, p. 37). Le dispositif désormais en vigueur est déterminé par un nouveau titre du code de l'environnement relatif à la prévention et à la réparation de certains dommages causés à l'environnement et codifié aux articles L. 160-1 à L. 165-2 et R. 161-1 à R. 163-1 du code de l'environnement. Le premier article de la loi (C. env., art. L. 160-1) fixe l'objectif, c'est-à-dire « 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 ». Si le chapitre 3 est consacré au volet pénal, deux chapitres caractérisent la mise en oeuvre de la responsabilité environnementale :

- d'une part, le champ d'application de cette responsabilité est déterminé par une double limitation. La première est relative aux types de dommages restrictivement concernés. Les articles L. 161-1-I et R. 161-2 à R. 161-4 précisent que la responsabilité s'applique à quatre types de dommages : ceux affectant la santé humaine du fait de la contamination des sols, ceux qui affectent gravement l'état quantitatif ou qualitatif des eaux, ceux qui affectent gravement le maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable de certaines espèces, enfin l'atteinte à leur fonction écologique de ces éléments. Ne seront donc visés que ceux-là. La seconde concerne les exclusions visées au II aux articles L. 161-1-II et L. 161-2 du code de l'environnement qui sont significatives. De plus, une limitation *rationae temporis* est imposée ; la responsabilité est exclue lorsque plus de trente ans se sont écoulés depuis le fait générateur du dommage (C. env., art. L. 162-4) ;

- d'autre part, le régime juridique de cette responsabilité. Plusieurs éléments le caractérisent :

- l'exploitant visé : alors que l'article 160-1 du code de l'environnement vise « l'activité d'un exploitant », l'article R. 162-1 du même code indique que sont concernées les activités « lorsqu'elles revêtent un caractère professionnel ». Or, les précisions apportées conduisent à exclure une grande partie des exploitants puisque ne relèveront de ce régime de responsabilité que ceux précisément énoncés, soit du fait de la nature de leur activité ou des rejets, soit du régime juridique auquel est soumis l'activité (certaines autorisations par exemple) ;

- l'autorité compétente pour intervenir : c'est le préfet du département qui est l'autorité compétente de droit (C. env., art. L. 165-2-2° et R. 162-2). Avec certaines hypothèses spécifiques ;

- la procédure d'intervention : l'exploitant apparaît comme l'acteur majeur : il prend les mesures de prévention et doit prévenir l'autorité administrative compétente (C. env., art. L. 162-3, L. 162-4 et R. 162-6 à R. 162-8). Les associations de protection de l'environnement peuvent conditionnellement saisir le préfet pour l'informer d'une menace de dommage ou de la réalisation d'un dommage, ou pour lui demander de mettre en oeuvre les mesures de prévention et/ou de réparation (C. env., art. R. 162-3). En cas de dommage ou de risque de dommage susceptible d'affecter un autre État, il doit l'informer (C. env., art. R. 162-5) ;

- la mise en oeuvre des mesures de prévention et de réparation : l'exploitant doit obtenir l'autorisation du propriétaire concerné (C. env., art. L. 162-5). Les mesures de réparation doivent être préalablement évaluées et proposées à l'autorité compétente (C. env., art. L. 162-6, L. 162-7, L. 162-10 et R. 162-9). Ces mesures visent des objectifs précis ; elles sont primaires ou compensatoires, et variables selon l'hypothèse concernée (C. env., art. L. 162-8 et L. 162-9). Ces mesures font l'objet d'une information-consultation auprès des collectivités, leurs groupements et des associations (C. env., art. L. 162-10 et R. 162-12 et 13). L'autorité compétente statue dans les trois mois par arrêté motivé, notifié à l'exploitant, et déposé en mairie ; les collectivités consultées sont informées (C. env., art. R. 162-14 à 17).

Une fois les mesures exécutées, l'exploitant informe l'autorité administrative, un procès-verbal constate leur réalisation. L'exploitant supporte la charge des mesures préventives et de réparation ; le cas échéant, il peut engager une action récursoire (C. env., art. L. 162-22).

L'autorité administrative compétente dispose d'un pouvoir d'intervention proportionnel aux risques de dommages, à leur imminence ou leur gravité (C. env., art. L. 164-1 et L. 165-1). Elle peut à tout moment demander des informations à l'exploitant (C. env., art. L. 162-13). En cas d'urgence et si l'exploitant n'est pas immédiatement identifiable, certains acteurs locaux peuvent demander à l'autorité administrative compétente d'intervenir pour faire cesser les dommages (C. env., art. L. 162-15 et R. 162-20).

Si les mesures prescrites ne sont pas exécutées, une mise en demeure peut intervenir, suivie de sanctions (C. env., art. 162-14 et L. 162-16). Des sanctions pénales peuvent intervenir (C. env., art. L. 163-1 et s., et R. 163-1).


Si l'exploitant supporte la charge majeure de la prévention et de la réparation, ce régime de responsabilité paraît en pratique circonscrit par un ensemble de conditions assez précisément définies. Le contentieux qui pourra en résulter sera relatif à l'intervention de l'exploitant certes, mais aussi aux modalités d'intervention de l'autorité administrative compétente. Ce contentieux est un contentieux de pleine juridiction (C. env., art. L. 165-1).




Les conditions posées par les textes conduisent à instaurer une responsabilité objective assortie d'appréciations subjectives. Elles permettent aux quelques exploitants concernés de contester les mesures prescrites ; dès lors, la responsabilité administrative prospérera.

## **B. - Dispositions particulières**







**37.** En application du principe d'intégration, les préoccupations environnementales conduisent à identifier des mécanismes sous-jacents de responsabilité dans la plupart des politiques publiques. Le droit à la santé a constitué l'un des domaines précurseurs en la matière. Très tôt, en effet, les rapports entre environnement et santé ont conduit à engager la responsabilité des acteurs. L'affirmation d'un droit à un environnement sain constitue l'une des évolutions les plus caractéristiques de cette prise en considération. Cette complémentarité entre les préoccupations d'environnement et de santé publique apparaît aujourd'hui dans la Constitution avec la Charte de l'environnement dont l'article 1<sup>er</sup> précise que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé ». L'adoption d'un plan national santé-environnement pour la période 2004-2008, en application de l'article L. 1311-6 du code de la santé publique, confirme l'exigence d'une démarche transdisciplinaire. De nombreuses dispositions du code de la santé intéressent les domaines de l'environnement, entraînant des obligations à la charge des acteurs publics et privés (eau potable, assainissement, par ex. ; entre autres : CSP, art. 1311-1 et s., 1321-1 et s. ; V. Évaluation à mi-parcours du plan santé/environnement, Rapport du Comité d'évaluation, juill. 2007, Commissariat général au développement durable, Éléments de méthodologie pour l'élaboration d'indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques publiques, le cas du plan santé/environnement, 2007). De plus, le droit de l'environnement impose de prendre en considération les questions de santé (ex. l'étude d'impact : C. env., art. R. 122-3 et R. 512-8). Le droit de l'urbanisme a intégré, dès son origine, les considérations environnementales. Les atteintes à l'environnement peuvent y être caractérisées et entraîner la responsabilité des acteurs ; c'est le cas pour les pollutions des sols ou de l'air, pour la protection du paysage, des ressources, du patrimoine naturel et culturel, comme pour



la prévention des risques naturels et technologiques. Le droit rural constitue un autre domaine d'intégration de l'environnement, bien que le domaine de l'agriculture peine à recevoir l'application du principe pollueur-payeur. Les conditions d'intervention des activités agricoles, comme la gestion des espèces et des espaces, impose à ce droit « une environnementalisation », qui intervient principalement sous l'autorité du droit communautaire, même si elle semble souvent difficile à mettre en oeuvre. Le droit public n'ignore pas les préoccupations environnementales ; la gestion du domaine public, notamment fluvial, comme désormais les marchés publics eux-mêmes intègrent cet aspect.

**38.** Le secteur du nucléaire fait aussi l'objet de dispositions spécifiques en matière de responsabilité. Ainsi, la Convention de Paris du 29 juillet 1960 relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire et ses protocoles (Décr. n° 69-154 du 6 févr. 1969 portant publication de la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire du 29 juillet 1960, JO 11 févr.), puis les précisions apportées par le droit français en la matière (L. n° 68-943 du 30 oct. 1968 relative à la responsabilité civile dans le domaine du nucléaire [JO 31 oct.], modifiée notamment par la loi n° 2006-686 du 13 juin 2006 relative à la transparence et à la sécurité en matière nucléaire, JO 14 juin), conduisent à instaurer un régime de responsabilité objective. Les dommages résultant de cette activité sont régis par le régime des dommages de travaux publics. Le dispositif en vigueur révèle d'abord une difficile mise en oeuvre, notamment quant à l'identification d'un préjudice anormal et spécial (pour une rare hypothèse résultant d'une baisse de la valeur vénale d'une propriété liée à l'implantation d'une centrale, CE 5 avr. 1991, *Épx Docquet-Chassaing*, req. n° 56806 , inédit). Il fait aussi apparaître une responsabilité limitée par la détermination d'un plafond en cas d'accident (déterminé par l'art. 4, L. préc. du 30 oct. 1968, il est fixé à 91 469 410,34 €, et pour les installations à risque réduit, à 22 867 352,59 €) ; enfin, le dispositif impose à l'exploitant une assurance ou une garantie financière, « à concurrence, par accident, de sa responsabilité ». De plus, l'action de la victime est limitée à l'exploitant. En revanche, au-delà de ces seuils, les victimes sont indemnisées par l'État (L. 30 oct. 1968, art. 5 et 9 à 9-3) ; en effet, aux termes de l'article 5 de la loi du 30 octobre 1968 précitée, « au-delà du montant de la responsabilité de l'exploitant, les victimes sont indemnisées par l'État dans les conditions et limites fixées par la Convention complémentaire de Bruxelles ». Mais le montant des indemnités dues par l'État est lui-même plafonné. Ce dispositif révèle, en fait, un régime de responsabilité limitée et un système de mutualisation des indemnisations, à la charge de la collectivité au-delà des seuils énoncés.

**39.** Les victimes peuvent être confrontées aux effets des concours de polices spéciales entre elles ou de police générale et de police spéciale. Ainsi, en matière de déchets, le maire est compétent pour mettre en demeure le dépositaire de déchets de les éliminer, alors même que le préfet tient de la loi « Déchet » un pouvoir de police spéciale. Si l'État peut voir sa responsabilité engagée lorsqu'il n'utilise pas ses pouvoirs de police en matière d'installations classées pour prévenir un dommage à l'environnement, l'absence de signalisation du maire au préfet de manquements graves et répétés de l'exploitant ainsi que sa carence en matière de police municipale engage la responsabilité de la commune (CE 13 juill. 2007, *Cne de Taverny*, req. n° 293210 , AJDA 2007. 2266 ). Lorsque l'État se substitue à la commune pour carence dans l'exercice de ses missions de police (CGCT, art. 2215-1), en cas de dommage, la responsabilité de la commune reste engagée ; c'est le cas, par exemple, en matière de lutte contre les inondations (CE 11 avr. 2008, *SCI Moulin du roc*, req. n° 288528 , inédit).

#### Lire la mise à jour

**39. Déchets : responsabilité subsidiaire du propriétaire du terrain.** - Le Conseil d'État a précisé le régime de la responsabilité des propriétaires de terrains sur lesquels sont entreposés des déchets. Il avait déjà indiqué qu'en l'absence de détenteur connu de déchets entreposés sur un terrain, l'autorité titulaire du pouvoir de police pouvait mettre leur élimination à la charge du propriétaire du terrain (CE 26 juill. 2011, *Cne de Palais-sur-Vienne*, req. n° 328651 , AJDA 2011. 1528 ). La Cour de cassation avait ensuite estimé que le propriétaire d'un terrain devait être considéré comme détenteur des déchets à moins qu'il ne soit en mesure de démontrer qu'il n'avait pas facilité ou qu'il était étranger à leur abandon (Civ. 3<sup>e</sup>, 11 juill. 2012, n° 11-10.478 , AJDA 2012. 2075, note Chatagner.  - CE 1<sup>er</sup> mars 2013, *Sté Natiocrédimurs, Sté Finamur*, req. n° 354188 , AJDA 2013. 500, obs. Poupeau ).

*Appréciation de la qualité de « détenteur » des déchets.* - Le Conseil d'État précise dans quelles conditions le propriétaire d'un terrain peut être considéré comme « détenteur » des déchets qui y ont été entreposés par un autre que lui. En tant que juge de cassation, la Haute Juridiction exerce un contrôle de qualification juridique sur l'appréciation des juges du fond quant à l'éventuelle négligence dont le propriétaire a fait preuve à l'égard de l'abandon de déchets sur son terrain (CE 25 sept. 2013, *Sté Wattelez*, req. n° 358923 , AJDA 2013. 1887, obs. Poupeau ).

## **Section 2 - D'un point de vue matériel**


**40.** La mise en oeuvre de la responsabilité publique dans le domaine de l'environnement recouvre en pratique, et d'un point de vue matériel, un champ d'application très diversifié. La nécessité de développer une démarche intégrée conduit à la multiplication de textes permettant d'identifier une atteinte à l'environnement. Sans entrer dans une énumération exhaustive, nous mentionnerons les hypothèses où la responsabilité peut être engagée en poursuivant un objectif de protection de l'environnement. Cette identification peut résulter de la nature des interventions susceptibles d'engager la responsabilité des acteurs concernés ; elle se trouve aussi caractérisée par les régimes de responsabilité en vigueur.

### **Art. 1 - Nature des interventions sources de responsabilité**



**41.** La mise en oeuvre d'une responsabilité administrative conduit à rechercher les hypothèses dans lesquelles elle peut intervenir. De ce point de vue, nous pouvons retenir que la responsabilité administrative peut résulter soit :



#### **§ 1 - Du fait de décisions des autorités compétentes**

**42.** Les textes confèrent aux diverses autorités administratives, qu'elles soient centrales ou locales, étatiques ou décentralisées, dotées de prérogatives générales ou spécialisées, un ensemble de compétences pour décider, organiser, planifier ou contrôler. Ces missions générales qui s'inscrivent dans le cadre des diverses politiques publiques peuvent conduire à engager la responsabilité des autorités compétentes. L'État et les collectivités territoriales, notamment les

communes et leurs groupements, sont dotés de compétences croissantes. L'abstention de ces autorités à exercer leurs compétences est susceptible d'engager leur responsabilité ; c'est le cas notamment en matière de gestion des risques (CE 22 févr. 1989, Min. de l'Équipement c/ Époux Faure Marguerit, Blanc et Chaldival, req. n° 82298, inédit). L'affaire du Clémenceau est caractéristique de la responsabilité des autorités publiques dans la gestion de leurs services et des biens nécessaires à l'exercice de leurs missions. En l'occurrence, en application de dispositions internationales (Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur les déchets dangereux et du droit communautaire, règlement CE n° 259/93 du 1<sup>er</sup> février 1993 concernant le contrôle et le transfert des déchets et de la directive CE n° 75/442 du 15 juill. 1975 relative aux déchets), le Conseil d'État, juge de cassation en l'espèce, suspend les ordonnances d'un tribunal administratif relatives aux décisions d'exportation de déchets en raison de l'urgence et d'un doute sérieux notamment au regard de la violation des dispositions relatives au contrôle et au transfert des déchets (CE 13 févr. 2006, Assoc. Ban Asbestos France et autres, req. n° 288801, AJDA 2006. 761, note J.-M. Pontier .




## § 2 - Du fait de missions de police

**43.** Il s'agit généralement d'autoriser ou de contrôler des activités, de les surveiller ou d'assurer un suivi de la qualité des milieux (eau, air, sol et sous-sol, forêt), mais aussi de sanctionner. En fonction du cadre juridique existant et des circonstances de temps et de lieu, les autorités chargées du pouvoir de police déterminent les conditions d'implantation et de fonctionnement des installations, des projets ou des aménagements. Mais si les autorités locales ont connaissance d'une pollution ou d'une nuisance, elles doivent intervenir, sous peine d'engager leur responsabilité (CAA Bordeaux, 2 juin 1997, Cne de Clavette, req. n° 96BX01328, inédit). Le retard pris par un maire pour organiser le stockage de déchets ménagers est constitutif de faute (CAA Lyon, 23 avr. 1998, Cne de Saint-Serotin, req. n° 96LY22704). De même qu'engage la responsabilité de l'État le préfet qui ne prend pas les mesures nécessaires pour faire cesser les troubles de voisinage d'une installation, alors qu'il a été informé qu'elle fonctionnait au-delà des normes autorisées (CE 5 juill. 2004, M. X, req. n° 243801 , Environnement magazine, 2004, n° 1633, p. 71). En raison de l'impact des décisions administratives sur les activités économiques, mais aussi en raison des enjeux environnementaux résultant de la mise en oeuvre de la plupart des projets, les décisions des autorités administratives doivent être adaptées à la situation, mais leur illégalité peut engager la responsabilité de leur auteur (CE 26 nov. 1975, Sieur Guillebaud, req. n°s 90114 et 90159, Lebon T. 1078). Le contrôle préalable des activités dangereuses révèle que des exploitants recherchent à engager la responsabilité de l'État lorsque celui-ci commet une faute. Il en est ainsi lorsque ses services opposent un refus qui apparaît ultérieurement illégal (CE 31 mars 1989, Coutras, Lebon 104). Il peut s'agir aussi d'une autorisation assortie de prescriptions illégales (TA Lille, 10 nov. 1999, Sté Case France, req. n° 97124). L'inaction de l'État contre l'affichage publicitaire intempestif engage sa responsabilité (TA Rennes, Assoc. paysages de France, req. n° 0400124, AJDA 2006. 793 .


**44.** La surveillance des activités sources de nuisances et de pollutions constitue un autre volet significatif des interventions publiques. Les maires disposent de compétences au titre de la police municipale (CGCT, art. L. 2212-2), mais l'État est chargé de missions de contrôle par l'intervention possible de plusieurs administrations (DREAL, DIRE/DIREN, DSV, DDASS, Direction du travail, gardes-pêche ou gardes-chasse, gendarmerie, etc.). Dans le cadre du nouveau régime de responsabilité et au regard des hypothèses limitativement envisagées, outre les administrations dument habilitées à exercer les contrôles, le législateur précise celles qui peuvent constater les infractions (C. env., art. L. 163-1). Le droit des installations classées organise une autosurveillance du fonctionnement des activités par l'exploitant et les modalités de contrôle par les services d'inspection de l'État. Sa responsabilité peut être recherchée à ce titre. L'État dispose de ce point de vue de moyens d'intervention pour limiter dans l'espace et dans le temps l'impact des nuisances et des pollutions (C. env., art. L. 514-1 et s.). Ainsi, la mise en demeure et la consignation permettent de rendre effectives les mesures correctives ; toutefois, les mesures prises pour faire face à la situation doivent être « proportionnées » au regard du dommage écologique et des interventions qu'il impose (CAA Nantes, 5 mars 2002, SARL Sté des anciens établissements Pernot, Le Moniteur 2 août 2002, p. 323). De même que la mise en oeuvre des procédures de sanctions doit être justifiée et proportionnée, une décision rendant toute exploitation impossible peut entraîner la responsabilité de l'État (CE 14 janv. 1994, Sté Spéchinor, req. n° 125195 , Rev. jur. env. 1995. 166). Toutefois, la responsabilité de l'État ne pourra être recherchée pour les conséquences de mesures adaptées à une situation de risques importants, même s'il s'agit d'une fermeture d'installation classée (TA Amiens, 30 avr. 2002, Coopérative agricole du Soissonnais c/ MATE, req. n° 992479, BDEI 2/2003, p. 22, obs. M. Memloux). De même que la fermeture d'une installation présentant de réels dangers, en application de l'article L. 514-7 du code de l'environnement, exonère l'État de toute responsabilité, y compris sans faute. C'est le cas pour un silo de stockage de céréales (TA Amiens, 30 avr. 2002, Coopérative agricole du Soissonnais c/ MATE, préc.). S'il résulte d'une telle mesure que l'exploitant a subi un préjudice grave et spécial, il peut en demander réparation, la responsabilité de l'État étant alors engagée (CE 26 juill. 2007, MEDAD, req. n° 291874 , inédit).

### Lire la mise à jour

**44.** *Simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.* - Une ordonnance du 11 janvier 2012 abroge, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013, les articles L. 514-1 à L. 514-3 du code de l'environnement (Ord. n° 2012-34 du 11 janv. 2012, art. 13, A, 1<sup>o</sup> et art. 28-I, JO 12 janv.).

**45.** À noter que, parfois, les textes peuvent imposer des protections d'où il peut résulter des dommages, telle la prolifération d'une espèce protégée. Dans ce cas, après avoir exclu toute responsabilité de l'État du fait des mesures prises dans l'intérêt général attaché à la protection de l'environnement (CE 21 janv. 1998, Min. Env. c/ M. Plan, RFDA 1998. 461 , conf. par CE 15 janv. 1999, Min. Env. c/ Benoît, req. n° 188180 , inédit), les juridictions ont opéré un revirement jurisprudentiel, en considérant que le préjudice qui résulte de la prolifération de ces animaux revêt un caractère grave et spécial qui ne « saurait être regardé comme une charge incombant normalement aux intéressés » (CE 30 juill. 2003, Assoc. pour le développement de l'aquaculture en région Centre et autres, req. n° 215957 , Lebon 367). Parfois aussi, certains textes confèrent aux autorités administratives un pouvoir discrétionnaire d'intervention ; dans ce cas, les juridictions considèrent que les dommages résultant d'une abstention d'utilisation d'une dérogation ne peuvent engager la responsabilité de l'État (CAA Nantes, 3 nov. 1999, Assoc. des marais d'Olonne et autres, req. n° 97NT00452).

## § 3 - Du fait des interventions opérationnelles

**46.** Pour leurs propres besoins ou pour les besoins de la société, les autorités publiques mettent en oeuvre un ensemble de moyens et d'actions pour répondre à leurs missions d'intérêt général. Ainsi, la réalisation d'aménagements ou de projets conduit à la mise en oeuvre de travaux ou d'ouvrages publics. Les missions de service public contribuent aussi à révéler les conditions de prise en considération de l'environnement, mais aussi parfois leurs carences en la matière. Le contentieux des ouvrages et des travaux publics constitue le domaine majeur d'intervention de cette responsabilité. Un ouvrage peut être source de nuisances sonores entraînant un préjudice anormal et spécial (CE 18 mai 1988, Cne de Bois-Colombes, CJEG 1988. 336, note Coin). Le droit des marchés publics intègre aussi désormais les considérations environnementales ; la CJCE vient d'illustrer cette exigence d'intégration (CJCE 10 avr. 2003, Commission c/ République fédérale d'Allemagne, Contrats Marchés publ. 2003, n° 7, p. 4, note W. Zimmer ; V. aussi X. PINAULT, L'intégration des considérations sociales et environnementales dans les marchés publics, Les Cahiers du CRIDEAU, 2003, n° 07, PULIM). Les services publics environnementaux sont ainsi souvent au coeur d'un contentieux susceptible d'engager la responsabilité des autorités gestionnaires (par ex., la réalisation d'un réseau d'assainissement entraînant l'assèchement d'un puits : CE 17 déc. 2008, Cne de Sainte-Anne-sur-Vilaine, req. n° 282227 , inédit). C'est aussi le cas en l'absence d'une maîtrise défailante des eaux pluviales (CAA Bordeaux, 3 mars 2009, État c/ Cne de Cadaujac, req. n° 07BX01897, inédit).

## **Art. 2 - Régimes de responsabilité**



**47.** Il ne peut y avoir de responsabilité administrative sans la réalisation de deux conditions préalables ; l'existence d'un dommage et l'existence d'un lien de causalité entre l'origine du dommage et le préjudice subi. Le dommage lui-même doit être certain, direct et spécial. Dans le cadre de la responsabilité sans faute, il devra aussi être anormal. La détermination du dommage écologique constitue la pierre angulaire de cette responsabilité administrative. Aux termes des différents textes et de la définition énoncée par le nouveau régime de responsabilité (C. env., art. L. 161-1), le dommage écologique apparaît comme la conséquence dommageable sur la santé humaine, un écosystème, une ressource, une espèce, un espace, un paysage, un patrimoine qu'il soit naturel ou culturel, mais aussi sur les services écologiques qu'ils rendent, du fait de la réalisation d'un risque, de pollutions ou de nuisances, quelle qu'en soit l'origine. Il pourra s'agir en pratique d'une décision, d'une abstention, d'une activité, d'un projet ou un d'aménagement. C'est le niveau de l'atteinte, le plus souvent scientifiquement déterminé aux conditions posées, qui identifie le préjudice. Aux conditions restrictives qu'elle énonce, la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (JO 2 août) précise qu'il s'agit de « détériorations directes ou indirectes mesurables de l'environnement ». Pour ce qui concerne la responsabilité administrative, le dommage doit être imputé à une personne publique ou à une personne privée dotée de prérogatives de puissance publique ou d'une mission de service public. Le droit administratif fait apparaître plusieurs régimes de responsabilité que nous pouvons identifier dans le contentieux de la responsabilité publique en matière d'environnement caractérisés par l'existence ou l'absence de faute, mais aussi par des dispositifs spécifiques d'indemnisation.

### **§ 1 - Responsabilité pour faute**

**48.** La responsabilité des autorités publiques peut résulter de l'identification d'une faute, mais celle-ci peut être plus ou moins caractérisée. Les évolutions jurisprudentielles intervenues au cours des décennies précédentes touchent aussi le contentieux de l'environnement ; le droit commun est la faute simple, la faute lourde apparaissant comme l'exception.

#### **A. - Droit commun : la faute simple**

**49.** Il s'agit du schéma classique du manquement à une obligation, la défailance dans le fonctionnement normal du service. Il concerne tous les domaines du droit de l'environnement.

Dans le domaine du droit des installations classées, en raison des pouvoirs dont sont dotées les autorités de contrôle, la responsabilité de l'État peut être engagée sur le fondement d'une faute simple, du simple fait de la méconnaissance, par l'exploitant, des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, avec une première décision significative de l'identification de la faute simple en la matière (CE 22 mars 1978, Secr. d'État auprès du ministre de la Qualité de la vie c/ Sieur Brélivet et autres, req. n° 4505, Rev. jur. env. 1980. 45). Mais c'est aussi le cas dans l'hypothèse d'une abstention ou d'un retard à agir alors même que des tiers subissent un préjudice (CE 15 févr. 1974, Min. du Développement industriel et scientifique c/ Sieur Arnaud, req. n° 87199, Lebon T. 115), comme pour l'abstention de l'État à prendre les mesures nécessaires pour assurer le respect d'une réglementation, notamment le libre écoulement des cours d'eaux (CE 2 mars 1984, Synd. intercommunal de l'Huveaune et autre, req. n° 35524, Lebon T. 93). La responsabilité pour faute simple peut être engagée par le préfet dans l'exercice de son pouvoir de police des cours d'eau non domaniaux (CE 28 févr. 2001, Sté des Autoroutes du Nord et de l'Est de la France, req. n° 199953 , Lebon T. 1160). L'exigence de la faute simple intervient lorsqu'une autorité locale ne se conforme pas aux prescriptions préfectorales pour le fonctionnement d'une installation classée (CE 30 oct. 1981, Morin, Lebon 395). De même qu'est constitutif d'une faute, le fait, pour les services de l'État, de connaître l'existence d'un risque identifié depuis de nombreuses années et grave, mais de s'abstenir d'évaluer ce risque **par des organismes scientifiques, et de prendre les mesures qui s'imposaient (CAA Marseille, 18 oct. 2001, Min. de l'Emploi et de la solidarité, req. n° 00MA01667, inédit). Les pouvoirs de certains établissements publics peuvent s'exercer de manière fautive et engager leur responsabilité : c'est le cas d'un parc national habilité à faire des propositions en matière de chasse (CE 26 nov. 2008, Parc national des Cévennes, req. n° 274061 , à paraître au Lebon T.)**.

**50.** La faute simple peut résulter de décisions permettant la réalisation de projets portant atteinte à l'environnement, ce qui est le cas des autorisations d'urbanisme. Ainsi, l'illégalité d'une autorisation de lotir dans une zone à risque engage la responsabilité pour faute simple de l'autorité qui l'a délivrée (CAA Lyon, 9 déc. 1992, Épx Gire et Cie La Concorde, req. nos 91LY00327 et 92LY00173, Lebon T. 1295). La faute de l'administration peut aussi être recherchée en cas de non-respect des règles de procédure ; c'est le cas de l'absence d'enquête publique (CE 20 janv. 1989, Min. délégué chargé de l'Environnement c/ M. Arbet, req. n° 83623, Lebon T. 801), ou pour des motifs de fond, tel le refus de l'État de mettre fin à

l'exploitation illégale d'un élevage (CAA Lyon, 30 juin 1994, M. Perez et Mme Vallot, req. n° 94LY00622) ou l'absence de mesure d'urgence pour faire cesser les nuisances résultant d'un stockage de déchets non autorisé (CAA Lyon, 6 oct. 1998, Roy, req. n° 94LY00217, inédit). La condamnation de l'État pour faute simple peut aussi intervenir en cas de carence relative à la remise en état d'un site après exploitation (CE 9 mai 2001, Cne de Saint-Chéron et autres, req. nos 209991 et 210626, Constr. Urb. 2001, n° 267). La carence de l'État peut être considérée comme fautive vis-à-vis des riverains, comme des collectivités territoriales. Ainsi, le contrôle insuffisant de l'État sur le stockage de produits polluants ayant entraîné la contamination d'un captage d'eau potable, l'État doit indemniser la commune à hauteur des travaux engagés (CAA Paris, 21 janv. 1997, Cne de Saint-Chéron, req. n° 94PA00119, Lebon T. 951).

#### Lire la mise à jour

**50. Responsabilité pour faute. Prévention des risques et responsabilité de l'État.** - La présence de marnières constitue un risque naturel au sens de l'article L. 562-1 du code de l'environnement, mais la responsabilité de l'État n'est pas engagée par l'absence de plan d'exposition aux risques naturels prévisibles, dès lors qu'un recensement des effondrements et cavités souterraines avait été réalisé (CE 16 juin 2010, req. n° 312331, M. Amoyal, Mutuelle des architectes français, AJDA 2010. 1235, obs. de Montedier).

**Engagement de la responsabilité de l'État dans l'accident d'AZF.** - La cour administrative d'appel de Bordeaux a reconnu la responsabilité de l'État dans l'explosion de l'usine AZF à Toulouse du fait d'une carence de ses services dans leur mission de contrôle de cette installation classée pour la protection de l'environnement (CAA Bordeaux, 24 janv. 2013, Épx Molin, req. n° 10BX02881, AJDA 2013. 203 ; AJDA 2013. 749, note de La Taille).

**51.** La responsabilité de la puissance publique peut intéresser de manière générale ses missions régaliennes ; ainsi, les défaillances générales dans le contrôle préalable des autorisations et déclarations (notamment sur les dossiers présentés), comme les manquements relatifs au fonctionnement des installations peuvent entraîner une condamnation de l'État à indemniser un exploitant lui-même condamné par les juridictions civiles pour avoir délivré une eau potable impropre à la consommation (TA Rennes, 2 mai 2001, Sté Lyonnaise des Eaux, req. n° 97182, Rev. jur. env. 2001. 445, note B. Drobenko). En l'espèce, un appel de l'État eût toutefois permis de clarifier les responsabilités réciproques des divers acteurs. Dans le même sens, les carences de l'État dans la mise en oeuvre des réglementations européennes et nationale entraînant l'eutrophisation des côtes bretonnes constituent une faute engageant la responsabilité de l'État (TA Rennes, 25 oct. 2007, Assoc. Halte aux marées vertes et autres, req. nos 0400630 et s., AJDA 2008. 470, concl. comm. gouv. D. Rémy) qui a été reconnue. De même qu'est engagée la responsabilité de l'État lorsqu'une pollution de nappe phréatique par des produits chimiques déversés sur le sol résulte de la carence des autorités publiques à prendre les mesures adéquates pour l'éviter (TA Strasbourg, 20 mai 2005, Sté Onatra SA, Rev. jur. env. 2005. 431, concl. R. Collier). Les juridictions ont abandonné l'exigence de la faute lourde pour ne retenir désormais que la faute simple, pour les missions de contrôle technique des navires (CE 13 mars 1998, M. Améon et autres, Lebon 82). Au regard des mesures à prendre pour prévenir les risques pour la santé ou la protection des travailleurs, le retard des autorités compétentes à prendre les mesures adaptées est constitutif de faute simple (CE 30 juill. 1997, Boudin, req. n° 118521, Lebon 312). Le défaut d'entretien d'un ouvrage public, entraînant des dommages par l'intervention de pluies abondantes, relève d'une faute simple (CAA Bordeaux, 18 mars 1999, Cne des Eaux Bonnes, req. n° 96BX01933, inédit). Le retard mis à l'exécution d'une opération de service public, en l'espèce, un service d'incendie et de secours, ayant entraîné une aggravation du dommage causé à une maison, la commune gestionnaire du service voit sa responsabilité engagée, la juridiction n'exigeant pas la faute lourde (CE 29 avr. 1998, Cne de Hannappes, req. n° 164012, Lebon 185).

#### Lire la mise à jour


**51. Responsabilité pour faute. Faute simple. Marées vertes : aggravation de la condamnation de l'État en appel.** - La cour administrative d'appel de Nantes a confirmé, dans un arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2009, la condamnation de l'État pour la prolifération des algues vertes sur les côtes bretonnes (TA Rennes, 25 oct. 2007, Assoc. Halte aux marées vertes, AJDA 2008. 470, concl. Rémy). La cour considère que l'État a fait preuve d'une double « carence fautive » dans l'insuffisante application tant du droit communautaire que de la réglementation des installations classées aux exploitations agricoles d'élevages. Jugeant établi le lien de causalité entre cette faute et la prolifération des algues vertes, la cour relève que les associations requérantes « ont été victimes d'une atteinte importante aux intérêts collectifs environnementaux qu'elles se sont donné pour mission de défendre, constitutive d'un préjudice moral de nature à leur ouvrir droit à réparation ». D'environ 2 000 € en première instance, la condamnation de l'État est portée au total à 24 000 € à verser à quatre associations (CAA Nantes, 1<sup>er</sup> déc. 2009, req. n° 07NT03775, Min. d'État, Min. Écologie, Énergie, Développement durable et Mer c/ Assoc. Halte aux marées vertes, AJDA 2009. 2260).

**Réforme de la procédure d'évaluation des incidences Natura 2000.** - Le décret n° 2010-365 du 9 avril 2010 relatif à l'évaluation des projets susceptibles d'avoir des incidences « au regard des objectifs de conservation » des sites Natura 2000 modifie le contenu de l'évaluation spécifique exigée par l'article L. 414-4 du code de l'environnement ainsi que le processus selon lequel elle est conduite. Il s'efforce essentiellement de répondre au reproche fait à la France d'avoir excessivement restreint le champ d'application de l'évaluation préalable des projets pouvant affecter les sites Natura 2000 (AJDA 2010. 762, obs. Jégouzo).




## **B. - Exception : la faute lourde**



**52.** Du fait même que la responsabilité n'est ni générale ni absolue, dans certains cas, les juridictions exigent que la faute soit caractérisée. Pour que la responsabilité soit engagée, une faute lourde doit être constatée. Même si les hypothèses de faute lourde sont plus rares, elles interviennent encore en droit de l'environnement. La reconnaissance de la faute lourde exige que les troubles soient caractérisés et que le péril soit imminent. Aussi, en l'absence de ces conditions, un maire n'a pas à se substituer au préfet compétent en matière de police des installations classées (CE 15 janv. 1986, Sté Pec-Engineering, req. n° 47386, Lebon T. 425). Alors que les conséquences dommageables des mesures de police prises dans le domaine des installations classées relevaient de la faute simple (CE 9 mai 2001, Cne de Saint-Chéron, req. nos 209991 et 210626 [préc. *supra*, n° 50]), une décision plus récente, mais encore isolée, impose la qualification de la faute lourde (CAA Bordeaux, 21 mai 2002, MATE c/ Gandon, Dr. envir, mai 2003, n° 108, obs. F. Delieusche). L'hypothèse de la faute lourde est encore retenue pour les carences des autorités publiques dans le contrôle des obligations d'entretien à la charge





des riverains des cours d'eau non domaniaux (CE 10 juin 1994, Min. des Transports, req. n° 56439 , inédit). De même que commet une faute lourde le maire qui n'a pas pris les mesures pour mettre fin à des nuisances sonores malgré les nombreuses plaintes (CAA Lyon, 15 oct. 1998, Prêdo, req. n° 97LY02711, Lebon T. 775). À noter que constitue une faute lourde la défaillance des autorités municipales à prendre les mesures adéquates pour réduire des pollutions (CAA Nancy, 25 juin 1992, Cne de Tomblaine, req. n° 90NC00240). En fait, nous pouvons relever que lorsque l'État ou les collectivités territoriales ont des obligations matérielles imposant des contraintes spécifiques ou relatives à une situation complexe (ce qui est le cas, par exemple, pour des annonces de crues ou la réalisation de travaux d'entretien ou de curage en cas d'urgence), la faute lourde est exigée (CE 22 juin 1987, Ville de Rennes c/ Cie rennaise de linéoléum et du caoutchouc, Lebon 223). La faute lourde est exigée en cas de carence du contrôle de légalité sur des décisions manifestement illégales : en l'espèce, l'instauration d'une redevance de distribution d'eau potable par un syndicat intercommunal (CAA Marseille, 15 avr. 2009, SIVOM Cinarca Liamone, req. n° 07MA03382). En revanche, il apparaît bien que dans les autres hypothèses, l'exigence de la faute lourde constitue désormais une exception.



## § 2 - Responsabilité sans faute

**53.** Elle est caractérisée par le fait que le dommage écologique résulte de l'absence d'identification de toute faute. Mais les décisions, abstentions ou les actions des autorités compétentes peuvent avoir des conséquences dommageables dont la réparation sera demandée. La responsabilité peut aussi résulter de la mise en oeuvre de la théorie du risque ou d'une rupture d'égalité devant les charges publiques. Il s'agit d'un régime de responsabilité objective qui a un caractère d'ordre public. La responsabilité sans faute n'exclut pas, cependant, que l'autorité responsable puisse transiger avec la victime ou passer un accord avec le requérant. La responsabilité sans faute connaît un développement constant, soit du fait de l'intervention du législateur, soit par l'intervention des juridictions. Les nuisances résultant d'une modification des conditions d'exploitation d'un ouvrage public seront indemnisées, en raison de leur imprévisibilité par les requérants au moment de leur installation, et de leur anormalité (CAA Paris, 29 juin 1999, Mme Charbonnier, req. n° 96PA04531). L'État et de plus en plus de collectivités et leurs groupements gèrent des services publics environnementaux. Ces collectivités exploitent aussi de nombreux ouvrages publics sources de nuisances et de pollutions (assainissement, incinération et stockage de déchets ménagers, entretien des milieux, bruit). Ici, la victime peut être le tiers ou l'usager de l'ouvrage. Les autorités publiques réalisent aussi des travaux pour assurer leurs missions. Certaines installations relèvent du régime des ICPE ou de la nomenclature IOTA. Au regard de la responsabilité sans faute, la victime peut être usager ou tiers. Le régime de la responsabilité sans faute lui est plus favorable puisqu'elle n'a qu'à établir l'existence du dommage et son imputabilité ; ainsi, l'entretien normal de l'ouvrage ou le défaut de conception ne peuvent constituer des causes exonératoires (CE 26 avr. 1978, Cne d'Ozoir-la-Ferrière, req. n° 3978). C'est le cas de l'implantation d'une station d'épuration dans un quartier résidentiel qui génère des nuisances et des pollutions (CE 25 juill. 1986, Cne de Vence, req. n° 60953, inédit) ; il en est de même pour le manquement d'une association syndicale n'ayant ni entretenu ni curé une rivière depuis plus de quatre ans (CAA Nantes, 21 févr. 1996, Entreprise Tinél, Assoc. syndicale des rivières Lillebonne et Notre Dame de Gravenchon, req. n° 93NT00569). Les rejets polluants de stations d'épuration sont à l'origine d'un contentieux abondant où la responsabilité sans faute du gestionnaire est engagée vis-à-vis des tiers (CE 30 avr. 1997, SIVOM du Conflent, req. n° 155677). Dans l'hypothèse d'une exploitation de service en affermage, les clauses du contrat sont déterminantes. Dès lors que la délégation d'un service d'eaux pluviales est limitée à l'exploitation de l'ouvrage, les juridictions distinguent entre la responsabilité du délégataire responsable du fonctionnement du service et celle de la personne délégante responsable des dommages liés à l'existence, la nature et le dimensionnement du service (CE 26 nov. 2007, M. Migliore, req. n° 279302 , AJDA 2008. 210 , AJDA 2008. 210 ).

La responsabilité du fait des lois peut aussi trouver application en matière d'environnement. Ainsi, la prolifération d'une espèce du fait d'une protection instaurée par le législateur en application de dispositions communautaires peut conduire à engager la responsabilité de l'État pour les préjudices subis par des pisciculteurs, dès lors que le législateur n'a pas entendu exclure celle-ci (CE, sect., 30 juill. 2003, Assoc. pour le développement de l'aquaculture, req. n° 215957 ). De même que la suppression d'une installation dangereuse (en l'occurrence, un silo) étant exigée par les textes (C. env., art. L. 514-7), l'exploitant est fondé à demander réparation des conséquences d'une décision de fermeture pour le préjudice qu'il subit de ce fait. En l'espèce, ce préjudice présentait bien les caractères de gravité et de spécialité, la fermeture ne pouvant être appréciée comme une charge lui incombant normalement (CE 2 nov. 2005, Sté coopérative agricole Ax'ion, AJDA 2006. 142, obs. C. Landais et F. Lenica , J.-Cl. Envir., déc. 2005, p. 23).

### Lire la mise à jour

**53.** *Responsabilité de l'État pour la fermeture d'une installation classée.* - La responsabilité sans faute de l'État peut être engagée pour la fermeture, sur le fondement de l'article L. 514-7 du code de l'environnement, d'une installation classée ayant bénéficié du régime de l'antériorité. Pour le Conseil d'État, l'aléa que comporte l'exploitation en cause doit être apprécié depuis la mise en service de l'installation, et non depuis que celle-ci a bénéficié du régime de l'antériorité (CE 9 mai 2012, Sté Godet Frères c/ Sté charentaise d'entrepôt, req. n° 335613 , AJDA 2012. 977, obs. Grand ).

**54.** Concernant les ouvrages publics, les gestionnaires ont aussi une obligation d'entretien ; ici, le fait du tiers n'exonère pas une commune de sa responsabilité (CE 11 mars 1983, Ville de Saint-Étienne, req. nos 28737 et 29141, Lebon T. 895). Dès lors qu'il est établi que le préjudice est spécial (l'absence de tout autre riverain d'une voie publique le caractérise) et anormal, la responsabilité est engagée (TA Nantes, 20 avr. 2004, J. Brebion et O. Charrier c/ Dpt du Maine-et-Loire, Rev. jur. env. 2004. 445, obs. D. Seguin). La responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage peut aussi être recherchée par une autorité publique ; ainsi, une commune obtient des dommages et intérêts d'un concessionnaire d'aéroport pour les nuisances supportées par l'exploitation de l'infrastructure (CE 20 nov. 1992, Cne de Saint-Victoret, req. n° 84223 , Lebon 419). En n'entretenant pas suffisamment des ouvrages publics et en ne prenant pas de mesures pour prévenir un risque d'inondation, une commune et un syndicat de commune voient leur responsabilité engagée sans qu'une faute soit exigée (CE 3 mai 2006, MEDD c/ Cne de Bollène, req. n° 261956 , inédit). Les dommages de travaux publics, qui peuvent affecter durablement l'environnement, entraînent aussi un contentieux de cette responsabilité. Ainsi, des travaux de protection concernant l'aménagement d'un site classé constituent des travaux publics (CE 11 mai 1959, Dauphin, Lebon 294), de même que des travaux de défrichement en relèvent (CAA Bordeaux, 9 mai 1989, Cne de Saucède, req. n° 89BX00017,





Lebon T. 538), ou des travaux hydrauliques effectués par une association syndicale autorisée (T. confl. 28 sept. 1998, req. n° 3041, Dr. adm. 1998, n° 352).

### **Art. 3 - Dispositifs spécifiques d'indemnisation**

**55.** Ces dispositifs paraissent justifiés par diverses considérations. À l'objectif avoué de mieux indemniser les victimes, peut aussi répondre parfois celui, moins affirmé, d'atténuer la charge du pollueur. Le législateur instaure des mécanismes spécifiques d'indemnisation, notamment par la création de fonds, qui conduisent à « mutualiser » les coûts des risques (V. M. RÉMOND-GOUILLOUD, Les fonds d'indemnisation *in* Droit de l'environnement marin, développements récents, Société française pour le droit de l'environnement, 1998, Economica, p. 305). Ceci intéresse notamment les victimes de l'amiante, les victimes de risques ainsi que les dégâts causés par des gibiers.

#### **§ 1 - Indemnisation des victimes de l'amiante**

**56.** Le principe en est posé par l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale (JO 24 déc., rect. 31 janv.), modifiée par la loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 (D. 2002. 1022), qui a créé un fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante - FIVA - (le décret n° 2001-963 du 23 oct. 2001 [JO 24 oct.] précise l'organisation du fonds et la procédure d'indemnisation). Le législateur impose que le fonds présente une offre d'indemnisation dans les six mois suivant la réception de la demande des victimes. Le dispositif conduit cependant à ce que l'acceptation de l'offre vaille désistement des actions juridictionnelles en cours et rende irrecevable toute action future, et que le demandeur ne dispose d'un droit d'action contre le fonds que si la demande est rejetée, si elle n'intervient pas dans les délais ou s'il n'a pas accepté l'offre qui lui a été faite. Dans une décision significative, le Conseil d'État précise que ce dispositif ne prive pas la victime de l'action pénale, qu'un recours contre la décision du fonds est possible en appel devant les juridictions administratives en cas de rejet, offre hors délai ou refus d'acceptation de l'offre, qu'en cas d'aggravation de la situation de la victime, une nouvelle demande peut être présentée, que le fonds est subrogé dans les droits de la victime pour poursuivre les responsables effectifs. Enfin, il précise que le mécanisme d'indemnisation des victimes de l'amiante ainsi instauré ne méconnaît pas le droit d'accès à un tribunal tel qu'énoncé par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE 26 févr. 2003, M. Mekhantar, req. n° 241385 , AJDA 2003. 1234, concl. P. Fombeur ). Une entreprise condamnée pour faute inexcusable de l'employeur est déboutée d'une action en garantie contre l'État qui avait alors instauré des règles de protection qu'elle n'avait pas mis en oeuvre (CAA Paris, 11 juill. 2007, Sté SEE Simeoni, req. n° 04PA02936). En revanche, il semble que le FIVA puisse engager une action récursoire contre une personne publique (CAA Versailles, 13 mars 2007, Comité anti-amiante de Jussieu et Assoc. nationale de défense des victimes de l'amiante, req. n° 05VE01608).


#### **§ 2 - Indemnisation des victimes de risques**

**57.** La prévention des risques naturels fait l'objet d'un dispositif adapté avec l'instauration d'un fonds de prévention des risques naturels majeurs (C. env., art. L. 561-3) et un fonds de garantie pour l'indemnisation des victimes (C. assur., art. L. 421-1), lequel est déclenché par une décision de « déclaration de catastrophe naturelle ». Le législateur y intègre désormais les risques technologiques (L. n° 2003-699 du 30 juill. 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la régulation des dommages, JO 1<sup>er</sup> août). Le fonds de garantie (C. assur., art. L. 421-1) est également chargé d'indemniser les dommages causés par une catastrophe technologique (C. assur., art. L. 421-16), après constat d'un état de catastrophe technologique (C. assur., art. L. 128-1), et l'indemnité assure réparation intégrale des dommages dans la limite d'un plafond (C. assur., art. L. 421-17). Sont concernées par ce fonds les mesures de prévention des biens ainsi que les opérations de reconnaissance des cavités souterraines et des marnières (C. env., art. L. 561-3, tel que mod. par L. 30 juill. 2003). À titre préventif, les transactions immobilières (acquisitions, locations) sont désormais soumises à une obligation d'information quant aux risques identifiés par les plans de prévention (C. env., art. L. 125-5).

#### **§ 3 - Indemnisation des dégâts causés par des gibiers**

**58.** Les dégâts causés aux récoltes par des gibiers (sangliers, grands gibiers) font l'objet d'une indemnisation spécifique. Le dispositif instauré repose sur l'intervention de la fédération départementale des chasseurs, dès lors que certaines conditions, telles que l'ampleur et la nature des dommages constatés ainsi que l'origine du gibier sont réunies (C. env., art. L. 426-1 et s.). Les litiges nés de l'application des articles L. 421-6 et suivants relèvent de la compétence des tribunaux de l'ordre judiciaire (C. env., art. L. 426-6). Toutefois, les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des recours contre les décisions préfectorales de refus de saisine de la commission départementale d'indemnisation des dégâts de gibiers (T. confl. 7 juin 1999, Min. Env. c/ Ginhac, req. n° 03112, Lebon 447). Les décisions de la commission départementale sont elles-mêmes susceptibles d'appel devant la Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibiers.

#### **Lire la mise à jour**

**58.** *Indemnisation des dégâts du gibier provenant du domaine public. Juge compétent.* - Le juge administratif est compétent pour connaître de l'action tendant à l'indemnisation des dégâts causés par du gibier provenant d'un terrain relevant du domaine public, que cette action soit exercée par la victime ou par une fédération de chasseurs (T. confl., 13 mai 2013, Fédération départementale des chasseurs des Landes, req. n° 3899, AJDA 2013. 1029, obs. Grand ).

### **Chapitre 2 - Caractéristiques du contentieux de la responsabilité en matière d'environnement**

**59.** Les juridictions compétentes sont les tribunaux administratifs en première instance, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État pour la cassation. Si les règles classiques du contentieux de la responsabilité sont applicables, certaines particularités sont perceptibles.



#### **Section 1 - Accès au contentieux**

**60.** Comme en matière de contentieux général de la responsabilité, l'exigence de la décision préalable impose à la victime de saisir d'abord le ou les auteurs du dommage. C'est le contenu de cette décision qui entraînera ou pas la saisine de la

juridiction administrative. Cette décision peut être explicite ou implicite. Le développement du contentieux exige aussi qu'existe un préjudice.

## **Art. 1 - Personnes compétentes pour agir**

**61.** C'est d'abord la victime du dommage écologique qui peut agir devant les juridictions administratives. La protection du droit de l'environnement constitue, certes, une préoccupation d'intérêt général, mais elle implique la contribution de tous les acteurs, car « il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement » (C. env., art. L. 110-2, al. 2). La Charte de l'environnement va élever au niveau constitutionnel ce principe, en précisant que « toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement » (Charte de l'environnement adoptée en Conseil des ministres le 25 juin 2003, art. 2). De plus, au titre du droit de l'eau, « le préfet et le maire intéressés doivent être informés, dans les meilleurs délais par toute personne qui en a connaissance, de tout incident ou accident présentant un danger pour la sécurité civile, la qualité, la circulation ou la conservation des eaux » (C. env., art. L. 211-5). Cette obligation apparaît donc comme un devoir individuel ; elle est aussi une possibilité collective puisque « toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci » (C. env., art. L. 142-1). Qu'elles soient agréées ou non, les associations peuvent donc agir devant les juridictions administratives pour préserver l'environnement. De ce point de vue, l'action individuelle est toujours possible sous réserve de subir réellement un dommage, mais elle peut aussi être collective. Devant les juridictions administratives, cette action semble facilitée en comparaison des possibilités d'intervention devant les juridictions judiciaires. Les associations peuvent agir au titre de leur objet associatif, qu'elles soient agréées ou pas. Toutefois, les associations agréées bénéficient d'une possibilité complémentaire d'action devant les juridictions administratives en cas de dommages individuels à des personnes physiques. Cette action peut, en effet, résulter d'un mandat d'au moins deux victimes de dommages, puisque « toute association agréée au titre de l'article L. 141-1 peut, si elle est mandatée par au moins deux des personnes physiques concernées, agir en réparation devant toute juridiction au nom de celle-ci ... » (C. env., art. L. 142-3).

**62.** Le ministère d'avocat s'impose dans ce contentieux. Les associations de protection de l'environnement peuvent défendre toute atteinte à leur objet associatif ; en effet, « toute association ayant pour objet la protection de la nature et de l'environnement peut engager des instances devant les juridictions administratives pour tout grief se rapportant à celle-ci » (C. env., art. L. 142-1). De plus, certaines personnes morales de droit public telles que l'ADEME, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, les Agences de l'eau, la Caisse nationale des monuments historiques et des sites, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et le Centre des monuments nationaux, mais aussi des structures telles que les chambres d'agriculture, les parcs naturels régionaux et les centres régionaux de la propriété forestière (C. env., art. L. 132-1) ont reçu compétence pour exercer les droits reconnus à la partie civile. Pour une association, l'action peut être engagée dès lors qu'elle dispose de la personnalité morale qu'elle acquiert par la déclaration en préfecture. Les membres d'une association peuvent subir un dommage individuellement, mais c'est aussi l'objet associatif qui peut se trouver affecté. Cette question préalable est fondamentale, car elle détermine la qualité pour agir. En cas de préjudice individualisé, seul un mandat exprès permet à l'association d'agir, faute de quoi, il y aurait absence de qualité pour agir (CE 6 juin 1973, Assoc. des propriétaires privés d'eau du lotissement de l'Aubadère, Lebon T. 1070). Toutefois, pour le Conseil d'État, l'urgence justifie que le président d'une association puisse agir sans habilitation expresse (CE 13 déc. 2005, Cne de Cabriès, req. n° 280329 , AJDA 2006. 718, obs. C. Cans ).

Les associations agréées peuvent représenter plusieurs personnes physiques ayant subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, pour « agir en réparation devant toute juridiction » (C. env., art. L. 631-4).

## **Art. 2 - Existence d'un préjudice**

**63.** La victime doit avoir subi un préjudice. Seule l'existence d'un préjudice peut justifier l'action en responsabilité. La victime doit aussi établir le lien de causalité entre le préjudice et la décision, son refus, les erreurs commises ou les travaux et ouvrages publics concernés. La pollution des eaux pourra être établie par la nature des produits identifiés, leur quantité et le mode de fonctionnement de l'installation, en analysant l'état des eaux en divers points d'une rivière, mais aussi par référence au fonctionnement défectueux des installations de traitement des eaux usées (CAA Nantes, 24 janv. 1996, Vasseur, req. n° 93NT01179, inédit). La victime doit ensuite évaluer le préjudice afin de demander une indemnité à la personne publique (ou au concessionnaire) considérée comme responsable du dommage. Bien que parfois le préjudice écologique soit difficile à évaluer dans l'immédiat et définitivement, il appartient au requérant de présenter à l'autorité concernée une évaluation la plus précise possible du préjudice subi. L'absence de chiffrage conduit à un rejet du recours, mais une appréciation erronée peut être préjudiciable, le juge ne pouvant intervenir *ultra petita* ; toute nouvelle évaluation en appel étant considérée comme une demande nouvelle, sera rejetée. Compte tenu des difficultés relatives à l'évaluation, la victime peut s'appuyer sur les résultats d'une expertise à venir pour préciser ses prétentions ; ainsi, celle-ci pourra déterminer que le préjudice est caractérisé par un trouble de jouissance et par la dépréciation de la valeur vénale du bien qui résulte de la proximité de l'ouvrage public (TA Nantes, 20 avr. 2004, J. Brebion et O. Charrier c/ Dpt du Maine-et-Loire, Rev. jur. env. 2004. 445, obs. D. Seguin). En raison des caractéristiques du dommage écologique, la victime (personne physique ou morale, y compris les associations) recherche certes une indemnité pour le préjudice subi, mais l'objectif est bien de faire cesser la nuisance, la pollution ou l'atteinte esthétique. Il en résulte que la demande en réparation peut se présenter sous forme d'une indemnité annuelle, jusqu'à la cessation du trouble.


**64.** La demande doit être présentée contre un accusé de réception afin d'obtenir une décision relative à cette requête. Le silence de l'Administration pendant deux mois vaut rejet. En matière de contentieux de la responsabilité, la représentation d'avocat s'impose (CJA, art. R. 421-2), sauf en matière de travaux publics, de contrats relatifs au domaine public, de contravention de grande voirie, ainsi qu'aux litiges dans lesquels le défendeur est une collectivité territoriale ou un établissement public en relevant, et aux demandes d'exécution d'un jugement devenu définitif (CJA, art. R. 421-3). Un

décret n° 2003-543 du 24 juin 2003 relatif aux cours administratives d'appel et modifiant la partie réglementaire du CJA (JO 25 juin) étend l'obligation de la représentation d'avocats, sauf en matière de contravention de grande voirie (CJA, art. R. 811-7).

## Section 2 - Règles d'intervention

**65.** La mise en oeuvre du contentieux administratif de la responsabilité fait apparaître des règles distinctes du droit privé ; outre que les modalités de l'action doivent répondre à un ensemble de conditions (V. *infra*, n°s [66 et s.](#)), des procédures s'imposent (V. *infra*, n°s [68 et s.](#)).

### Art. 1 - Conditions préalables

**66.** En matière de contentieux de la responsabilité, les victimes doivent d'abord demander une indemnisation auprès des personnes responsables des dommages. Il s'agit d'identifier l'auteur de la décision ou de l'action à l'origine du dommage, voire de rechercher le propriétaire ou le responsable (gestionnaire) de l'installation, tel celui chargé d'entretenir le réseau d'assainissement (CE 29 nov. 2000, Cne des Ulis, req. n° 187961 ). Il s'agira de distinguer ici selon l'origine des nuisances ou des pollutions ; il peut s'agir en effet : de l'État au titre de ses compétences tant en matière d'installations classées, de protection de l'eau (nomenclature IOTA par ex.), que de protection de la nature (protection des ressources, des espèces, des espaces, du patrimoine ou des écosystèmes), mais aussi au titre de ses compétences dans le cadre du contrôle de la décentralisation ; des communes ou de leurs groupements - selon les compétences transférées - soit au titre de la police municipale, soit au titre des polices spéciales (police des campagnes, eau, urbanisme, etc.) ; de l'État, des communes, de leurs établissements publics ou de leurs concessionnaires dans le cadre des travaux ou des ouvrages publics. C'est la décision de l'autorité compétente qui sera déférée à la juridiction (insuffisance de l'indemnité proposée, rejet explicite ou implicite). Le délai de recours contre la décision est de deux mois à compter de son intervention. Sauf cas particuliers, le silence de l'Administration pendant deux mois vaut rejet (CJA, art. R. 421-2). En matière de plein contentieux, l'intéressé n'est forcé qu'après un délai de deux mois à compter du jour de la notification d'une décision expresse de rejet (CJA, art. R. 421-3-1°). Dans certaines hypothèses, l'agent qui a commis une faute pourra être poursuivi par la victime devant les juridictions judiciaires au titre des fautes qu'il aura personnellement commises et qui sont détachables du service. L'Administration peut alors exercer l'action récursoire devant la juridiction administrative. Cette règle n'est toutefois pas applicable en matière de travaux publics ; en effet, « sauf en matière de travaux publics, la juridiction ne peut être saisie que par voie de recours formé contre une décision, et ce, dans les deux mois à partir de la notification ou de la publication de la décision attaquée » (CJA, art. R. 421-1).

**67.** Autre particularité, la prescription quadriennale s'impose aux requérants : « Sont prescrites, au profit de l'État, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis. Sont prescrites dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public » (L. n° 68-1250 du 31 déc. 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics, art. 1<sup>er</sup>, JO 3 janv. 1969). Le délai court, en l'occurrence du moment où le dommage s'est produit et qu'il a pu être constaté, en distinguant aussi selon sa nature, car ce dommage peut être définitif, tel l'assèchement d'un puits à la suite de travaux (CE 10 mars 1972, Cts Couzinet, Lebon 201), ou successif, ce qui est le cas d'inondations (CE 21 juill. 1970, Cne de Revel-Tourdan, Lebon T. 983). La demande préalable est interrompue « par toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement » (L. 31 déc. 1968, préc., art. 2), mais il peut s'agir aussi d'une saisine juridictionnelle relative au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance (art. 2 préc.). C'est le cas, par exemple, pour une demande d'expertise, préalable à une action indemnitaire (CE 17 janv. 1969, Synd. du canal d'assainissement intercommunal des communes de Saint-Martin-de-Crau et Istres, Lebon 29).

### Art. 2 - Procédures

**68.** La victime d'un préjudice écologique peut saisir les juridictions sur le fond selon les procédures ordinaires (V. *infra*, n° [70](#)), mais elle peut aussi utiliser les voies de l'urgence (V. *infra*, n° [69](#)).

#### § 1 - Procédures d'urgence

**69.** Elles peuvent favoriser la maîtrise du dommage écologique, voire les conditions de l'indemnisation ; elles sont de divers ordres : - le *référé conservatoire* : « En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative » (CJA, art. L. 521-3). L'action peut contribuer à faire cesser le dommage écologique puisqu'en cas d'urgence, le juge compétent peut « sur simple requête qui est recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable, ordonner toutes mesures utiles sans faire préjudice au fond et sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative » (CJA, art. R. 531-3) ; - le *référé instruction* : il permet de demander au juge qu'il ordonne les mesures utiles d'expertise ou d'instruction. Cette procédure doit être justifiée par l'exigence de mesures rendues nécessaires pour caractériser la nature, l'origine ou l'étendue du dommage, puisque le juge des référés peut « sur simple requête et même en l'absence de décision administrative préalable, prescrire toute mesure utile d'expertise ou d'instruction » (CJA, art. R. 532-1), le second alinéa précisant les spécificités des missions en matière d'exécution de travaux publics. Cette demande est dispensée de ministère d'avocat ; - le *référé provision* permet d'obtenir de la juridiction une indemnité refusée par l'Administration, dans l'attente du jugement fixant le montant définitif de la créance. Cette requête peut être préalable, et peut aussi intervenir lors de la demande principale. Le sérieux de la requête au fond en conditionne la recevabilité ; en effet, « le juge des référés peut, même en l'absence d'une demande au fond, accorder une provision au

créancier qui l'a saisi lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable. Il peut même d'office subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie » (CJA, art. R. 541-1) ; - *le référé constat* permet de demander au juge de désigner un expert afin de constater les faits qui intéressent le dommage écologique ; en effet, « s'il n'est rien demandé de plus que la constatation de faits, le juge des référés peut, sur simple requête qui peut être présentée sans ministère d'avocat et même en l'absence d'une décision administrative préalable, désigner un expert pour constater sans délai les faits qui seraient susceptibles de donner lieu à un litige devant la juridiction » (CJA, art. R. 531-1). L'intervention ne porte que sur l'identification des faits matériels du litige. Elle constitue un préalable à la demande principale. Cette procédure peut être particulièrement pertinente en matière d'environnement en raison notamment de la nécessité de bien identifier les conditions d'intervention d'une pollution ou d'une nuisance.

## § 2 - Procédures de droit commun

**70.** Il appartient au requérant d'établir la preuve d'un lien de causalité entre le fait à l'origine du dommage et le préjudice subi. En matière d'ouvrage public, l'établissement d'un lien de causalité suffit à engager la responsabilité de l'exploitant, « sans qu'il y ait lieu de rechercher si les rejets sont conformes aux normes fixées par l'arrêté préfectoral ayant autorisé le déversement des effluents » (CAA Lyon, 16 janv. 2003, M. Jacquinot, req. n° 97LY21663, Dr. envir., juin 2003, n° 109). Dans certaines hypothèses, il appartient à l'exploitant de déclarer à l'Administration la découverte d'une pollution ; c'est le cas notamment pour les incidents et les accidents survenus dans une installation classée (Décr. n° 77-1133 du 21 sept. 1977, art. 38, D. 1977. 428, mod. par Décr. n° 2000-258 du 20 mars 2000, D. 2000. 195) ; c'est également le cas pour une nappe d'eau polluée par un dépôt de déchets (CAA Nancy, 4 oct. 1994, Min. Env. c/ SPCM, req. n° 92065). Les personnes physiques, comme les associations peuvent solliciter l'aide juridictionnelle (V. Aide juridictionnelle), car « son bénéfice peut être exceptionnellement accordé aux personnes morales à but non lucratif ayant leur siège en France et ne disposant pas de ressources suffisantes » (L. n° 91-647 du 10 juill. 1991 [D. 1991. 310], art. 2). L'intérêt de l'obtention de l'aide juridictionnelle repose d'abord sur le concours gratuit d'un avocat, qui peut être librement choisi, mais aussi sur l'affectation des frais générés par les mesures d'instruction qui peuvent être substantiels en matière de contentieux de la responsabilité (expertises notamment). En cas d'échec du contentieux indemnitaire, la juridiction peut laisser une partie de ces frais à la charge de l'État (L. 10 juill. 1991, art. 42).

## Chapitre 3 - Réalisation du contentieux de la responsabilité en matière d'environnement

**71.** Le contentieux engagé, le juge administratif doit se déterminer sur le litige qui lui est soumis. L'effectivité de ce contentieux repose autant sur la capacité d'intervention des juges eux-mêmes quant à l'identification des responsabilités et à la réparation des dommages, qu'aux conditions d'exécution des jugements.



### Section 1 - Pouvoirs du juge

**72.** Devant les juridictions administratives, la procédure est inquisitoriale, et le juge dispose donc du pouvoir de contribuer, par ses décisions, à une meilleure identification des responsabilités. Ces pouvoirs apparaissent tant au regard de la détermination du dommage que de la preuve.

#### Art. 1 - Au regard de la détermination du dommage


**73.** Dans le contentieux de la responsabilité de l'environnement, la constatation du dommage aux biens ou aux personnes constitue une étape significative. Elle peut résulter d'une appréciation directe par le juge au regard des faits de l'espèce ; parfois, le recours à l'expertise permet une meilleure évaluation.

### § 1 - Appréciation directe

**74.** Le juge peut visiter les lieux pour procéder au constat des conditions d'intervention du dommage. L'appréciation *in concreto* permet souvent, dans le domaine de l'environnement, d'éclairer les faits de l'espèce et de mieux apprécier, par exemple, l'impact d'un projet. C'est le cas lorsqu'un permis de construire permet une construction portant atteinte aux lieux (CE 19 janv. 1996, Synd. mixte d'études pour le tunnel de Montgenèvre et autres, RFDA 1996. 401 ). L'intervention des juridictions permet ainsi d'apprécier la portée réelle du dommage écologique. Souvent, en effet, celui-ci n'est perçu qu'à travers son impact sur les biens ou les personnes. Le dommage écologique *stricto sensu* tend cependant à être mieux pris en considération ; c'est souvent le cas, notamment en matière de pollution des eaux (CE 25 oct. 1978, Assoc. de pêche et de pisciculture « Ablette d'Arnage », Lebon T. 964). En matière d'air, le « droit reconnu à chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé ... » (C. env., art. L. 220-1), ou, dans le domaine du bruit par exemple, « un trouble excessif aux personnes ... » (C. env., art. L. 571-1) pourront être évalués de manière différenciée selon les circonstances. Les techniques d'évaluation prennent en considération les atteintes aux personnes et, en matière de bruit, les juridictions se réfèrent à l'intensité des émissions sonores évaluées en décibels. Il en résulte qu'un seuil de 80 décibels rend un immeuble impropre à l'habitation (CE 2 mai 1990, Roux, req. n° 82456  inédit). Parfois, cependant, le juge a recours à l'expertise, ce qui permet même d'évaluer le bruit pour des émissions futures (CAA Nancy, 30 avr. 1992, SARL Grill Motel et SARL Restaurant Grill Motel, req. n° 91NC00672, Lebon T. 1215). Les difficultés rencontrées dans les modalités d'évaluation imposent souvent le recours à l'expertise (V. Expertise).

### § 2 - Recours à l'expertise

**75.** Le recours à l'expertise permet au juge de mieux déterminer l'origine du dommage ou d'en évaluer les conséquences. La juridiction peut y recourir « soit d'office, soit sur la demande des parties ou de l'une d'elles, avant dire droit » (CJA, art. R. 621-1). Cette mesure peut aussi intervenir en référé. En effet, le président de la juridiction ou le magistrat qu'il délègue, ou le président de la section compétente du Conseil d'État peut « sur simple requête qui est recevable même en l'absence d'une décision administrative préalable prescrire toutes mesures utiles d'expertise ou d'instruction » (CJA, art. R. 532-1). L'expertise elle-même peut s'avérer complexe en raison de la situation locale (nature du sol ou du sous-sol) ou de la diversité des acteurs. L'expertise peut ainsi faire apparaître les dysfonctionnements d'une station d'épuration

engageant de ce fait la responsabilité exclusive du gestionnaire de l'ouvrage public, hors toute faute, le lien de causalité entre l'ouvrage et le dommage suffisant à l'engager (CAA Lyon, 16 janv. 2003, M. Jacquinot, req. n° 97LY21663, Dr. envir., 2003, n° 109). Elle peut aussi être diligentée pour identifier les modalités d'exploitation d'une installation classée et les risques de pollution qui en résultent (CAA Bordeaux, 14 mars 2002, Sté Coopérative Pro-Sud, req. n° 99BX02687, inédit), y compris par l'intervention du juge des référés (CE 20 mars 2002, Synd. intercommunal du traitement des ordures ménagères de la Gravenne, req. n° 233180 , inédit). Les juridictions appliquent la théorie de la causalité dominante dès lors que les expertises démontrent l'impact caractérisé d'une activité (CAA Nancy, 7 déc. 2000, Cne d'Albestroff, req. n° 00NC00055, inédit). À noter que les juges disposent aussi du pouvoir de mettre à la charge de la partie perdante les frais ainsi engagés. Un particulier est ainsi condamné à payer 40 000 euros pour compenser les frais d'expertise relatifs à la détermination du régime d'installation classée applicable et l'importance de ses effets sur la santé et l'environnement (CAA Douai, 5 févr. 2003, Lefebvre, req. n° 99DA00573).

**76.** Pour évaluer le dommage, les juridictions prennent soin de vérifier les caractéristiques de la pollution ou des nuisances. Ainsi, le bruit devra excéder par sa nature, son intensité, sa fréquence ou les heures auxquelles il intervient les inconvénients normaux de voisinage, même s'il s'agit d'un atelier municipal (CE 18 mai 1988, Cne de Bois-Colombe, CJEG 1988. 336, note R. Coin). Une association locataire d'un droit de pêche peut prétendre à une indemnité pour pollution d'une rivière par une station d'épuration (CE 25 oct. 1978, Assoc. de pêche et de pisciculture « Ablette d'Arnage », préc. *supra*, n° [74](#)). Au titre des troubles indemnifiables, les juridictions incluent les troubles de jouissance subis par des riverains d'une installation ou d'une infrastructure, telle la perte de valeur vénale subie par une propriété du fait de l'implantation d'une autoroute (CE 9 nov. 1984, Sté du Tunnel du Mont-Blanc, req. n° 40394, inédit), mais elles prennent aussi en considération les frais de travaux engagés pour prévenir les pollutions ou les nuisances, tels ceux d'insonorisation (CAA Nantes, 17 mai 2001, Min. de la Défense c/ Épx Guennegan, req. n° 96NT01450, inédit) ou de climatisation dus à la présence de vitrages spéciaux (CAA Lyon, 18 janv. 2000, Ville de Nice, req. n° 95LY01995, inédit). Les juridictions indemnisent aussi les préjudices subis par des professionnels, tel un manque à gagner par un élevage (CE 23 janv. 1984, Cts Georges, req. n° 34688), mais il peut s'agir aussi de moins-value pour une association de pêche (CE 25 oct. 1978, Assoc. de pêche et de pisciculture « Ablette d'Arnage », préc. *supra*, n° [74](#)). Un riverain est fondé à être indemnisé pour les troubles résultant de mauvaises odeurs et de gêne visuelle d'une installation (TA Melun, 18 févr. 1999, Martin, req. n° 97-4759, J.-Cl. Envir., juill. 1999, p. 4).

**77.** En appel, la technique du recours incident (V. Recours incident) permet à la victime d'un dommage de demander l'augmentation de l'indemnité déterminée par les juges de première instance. L'appel provoqué permet à des parties aux litiges, même non directement concernées, d'intervenir pour mettre en cause soit une personne publique autre que le responsable principal, un coauteur du dommage ou l'une des parties de première instance qui n'a pas interjeté appel. À noter que le contrôle de cassation du Conseil d'État est limité à l'erreur de droit ; toutefois, dans le contentieux de la responsabilité, l'analyse des dossiers conduit la Haute juridiction à approfondir son contrôle quant à l'appréciation des faits générateurs du dommage, notamment le comportement de la victime, ou quant à l'évaluation du préjudice, ou quant à la définition du lien de causalité (V. *infra* et *supra*).

**78.** Par ailleurs, concernant les responsables d'un dommage, le déroulement de l'instance peut conduire : soit à l'intervention volontaire d'un tiers, dès lors qu'il peut se prévaloir d'un dommage. Il prend souvent la forme, dans le contentieux des travaux publics, d'un appel en garantie ; soit à une intervention forcée par une demande présentée au juge par l'une des parties.


## **Art. 2 - Au regard des responsabilités**

**79.** La réparation du dommage écologique repose sur l'identification de deux éléments significatifs. Le premier conduit à réduire les responsabilités de l'auteur du dommage, voire à l'en exonérer ; ce sont les causes d'atténuation des responsabilités (V. *infra*, nos [80 et s.](#)). Le second impose d'identifier l'autorité ou la personne réellement responsable, d'où la question de l'imputation des responsabilités (V. *infra*, nos [86 et s.](#)).

### **§ 1 - Causes d'atténuation de responsabilité**

**80.** Le droit de l'environnement révèle ici l'interaction entre les activités. Il en résulte que la réparation du dommage écologique intègre de manière significative les faits naturels ainsi que le comportement de tous les acteurs qui contribuent, sur un espace donné, à une interaction sur l'environnement. Plusieurs éléments caractérisent cette prise en considération et peuvent conduire à une atténuation de la responsabilité de l'auteur du dommage écologique.

## **A. - Théorie de la « pré-occupation »**

**81.** La théorie de la « pré-occupation », réservée au contentieux de droit privé en application de l'article L. 112-16 du code de la construction et de l'habitation, fait néanmoins l'objet d'une mise en oeuvre par le juge administratif en matière d'ouvrage public ; elle concerne aussi les décisions administratives relatives aux conditions d'exploitation des installations sources de nuisance et de pollution. Cette théorie de la pré-occupation conduit à exonérer de toute responsabilité l'auteur du dommage dès lors que la victime s'implante aux abords d'une installation préexistante, mais que les règles en vigueur pour l'exploitation sont respectées (CE 27 mai 1988, Sté d'exploitation thermique du Mirail [SETMI], req. nos 66908 et 719032, Lebon T. 1013). En matière de bruit, les juridictions se réfèrent précisément à la date d'implantation du plaignant et de l'installation ou infrastructure à l'origine des nuisances. Un riverain peut invoquer les gênes sonores excessives pour une implantation postérieure à son installation, de même que des gênes résultant de la modification de l'installation ou de l'équipement (CAA Paris, 25 mai 1999, Felmy, req. n° 96PA04490, inédit). La modification des conditions d'exploitation d'un ouvrage public entraînant des nuisances sonores nouvelles pour les riverains impose la réparation pour le préjudice subi (CAA Paris, 29 juin 1999, Mme Charbonnier, préc. *supra*, n° [52](#)) ; en revanche, une autorisation d'extension d'une installation, source de bruit, intervenant postérieurement à l'implantation d'un riverain, ce dernier est fondé à la contester (CE 22 oct. 2004, Sté française de meunerie, req. n° 242323 , BDEI, numéro spécial, 2004. 22) et, le cas échéant, à





engager une action en responsabilité. De même qu'est refusée l'indemnisation d'un préjudice né de nuisances olfactives et sonores d'une station d'épuration, alors qu'il n'est pas démontré qu'elles se soient accrues après l'acquisition immobilière des requérants (CAA Nantes, 19 nov. 2002, SCI du Domaine de Keraven, req. n° 97NT02366).

## **B. - Force majeure**

**82.** Elle est appréciée strictement par les juridictions ; ainsi, la prévisibilité des intempéries ne permet pas de considérer la pluie comme un cas de force majeure (CE 10 oct. 1980, Communauté urbaine de Lyon, req. n° 09241, inédit). La force majeure doit être caractérisée par son imprévisibilité, son extériorité (au regard du défendeur) et son irrésistibilité (quant aux effets) ; ainsi, la violence, l'intensité exceptionnelle et imprévisible de l'événement permet de caractériser la faute lourde, telle une pluviosité exceptionnelle conjuguée à une crue de la Garonne et une forte marée (CE 27 mars 1987, Sté des Grands Travaux de Marseille, Lebon T. 992). À noter qu'en matière d'inondation, la déclaration d'état de catastrophe naturelle ne conduit pas à qualifier l'événement de force majeure (CAA Marseille, 16 mars 1999, M. Oung, req. n° 97MA00193, inédit).

## **C. - Faute de la victime**

**83.** Elle peut être prise en considération lorsque la victime ne pouvait ignorer la source de nuisance ou le risque (CAA Bordeaux, 8 avr. 1993, Mme Desfougères, AJDA 1993. 750 ) . Mais les juridictions prennent en considération le caractère professionnel de la victime, tel un pisciculteur s'implantant près d'une installation classée (CE 18 déc. 1987, Reulet, req. n° 68821, inédit). C'est le cas aussi lorsque la victime commet une faute, tel le défaut d'entretien des milieux (rivières, sols) [CE 23 janv. 1984, Cts Georges, préc. *supra*, n° [76](#)]. Les juridictions refusent toute indemnisation pour pollution à un exploitant de pisciculture qui fait fonctionner son installation sans avoir préalablement demandé l'autorisation requise (CE 30 juill. 1997, SA Geffroy, req. n° 156375 , Lebon 678). En matière de délivrance des autorisations, les juridictions rappellent que les demandes sont présentées sous la responsabilité des pétitionnaires. Il en résulte que l'annulation de la décision de l'État pour vice de procédure et insuffisance d'une étude des sols, conduisant à la responsabilité de l'État, est atténuée par les manquements du requérant (CAA Marseille, 13 mars 2003, Sitom du Val de Durance, req. n° 97MA05436). Le comportement délictueux d'une société lui interdit de demander réparation des conséquences d'une décision administrative entachée d'illégalité (CAA Bordeaux, 10 sept. 2002, Sté Voréal, req. n° 98BX00965, inédit).

## **D. - Fait d'un tiers**

**84.** Il constitue une cause complémentaire d'atténuation de la responsabilité. Si une personne publique a commis une faute, le fait du tiers ne l'exonère pas de sa responsabilité, mais il pourra atténuer sa portée et, par voie de conséquence, sa contribution à l'indemnisation. Cet aspect est non négligeable en matière d'environnement où une chaîne de causalités peut générer des pollutions caractérisées. La responsabilité d'une commune au regard de son incapacité à protéger un captage, peut être atténuée par une pollution d'origine agricole (CE 19 févr. 1988, Talbouët, req. n° 78978, inédit). Il peut s'agir, pour l'exploitation d'une installation classée, du fait du propriétaire (CAA Bordeaux, 20 déc. 2001, Lescure, req. n° 98BX01381, inédit). Le tiers peut aussi être un professionnel qui peut commettre une faute mettant la victime en situation de risque réalisé, tel un constructeur qui joint à une demande de permis de construire une étude géologique concluant à la constructibilité du terrain (CAA Nancy, 24 juin 1999, SA HLM « Nouveaux logis », req. n° 95NC02027).


## **E. - Risque connu**




**85.** Sans commettre une faute, la victime peut avoir connaissance d'une situation de dommage écologique ; s'il est démontré que cette connaissance existait bien au moment de la réalisation du préjudice, la passivité de la victime n'exonère pas l'autorité responsable, mais les juridictions vont répartir la charge du préjudice. La mise en oeuvre de mesures préventives, notamment les études préalables (étude ou notice d'impact, document d'incidence) permet d'identifier les risques auxquels peuvent être soumis les tiers, les riverains ou un porteur de projet. Si des études de sol ne font pas apparaître la constructibilité d'un terrain, aucune responsabilité ne pourra être recherchée par un porteur de projet, y compris public, en cas de dommages résultant d'un glissement de terrain (CAA Nancy, 24 juin 1999, SA HLM « Nouveaux Logis », préc. *supra*, n° [84](#) ; de même, un éleveur qui subit la contamination des prairies et de points d'eau du fait du débordement d'un réseau d'assainissement, supporte la moitié de la responsabilité du préjudice avec la commune en raison de sa connaissance des faits et de son inaction pour prévenir les conséquences de la pollution, V. CAA Lyon, 26 mars 2002, Cne de Clunay, req. n° 96LY20618, inédit, Dr. envir., sept. 2002, n° 101, II).

## **§ 2 - Imputation de la responsabilité**




**86.** Le requérant ayant identifié la personne publique responsable, l'examen du dossier révèle souvent, notamment en matière d'environnement une pluralité d'intervenants, mais aussi le comportement parfois fautif de la victime elle-même, d'où un partage de responsabilité.

### **A. - Partage de responsabilité entre personnes publiques**

**87.** Au moment où les structures intercommunales voient leurs compétences renforcées et où s'engage une phase nouvelle de décentralisation, complétée par des expérimentations, l'impact des effets sur l'imputation de la responsabilité devrait aussi être mieux explicité. Il intéresse les compétences étatiques transférées aux acteurs locaux, mais aussi celles des communes aux structures intercommunales ou aux sociétés d'économie mixte (CE 10 juin 1992, Synd. intercommunal à vocation multiple d'Evron, req. n° 78982 , Lebon T. 763). Dans le cadre de la coopération entre acteurs publics pour la réalisation de travaux publics, les juridictions retiennent la responsabilité solidaire. Il en est ainsi lorsqu'un syndicat de commune et l'État conviennent de confier au service de l'équipement des travaux de direction et de surveillance pour lesquels l'intervention de ce service n'est pas obligatoire (CAA Bordeaux, 4 nov. 1996, Sté Air Action Hélicoptère et autres, req. n° 94BX01070, Lebon T. 1019). À la demande de la victime, le cocontractant des autorités publiques peut aussi être

condamné solidairement par les juridictions ; c'est le cas d'un département, maître d'ouvrage, et de l'entrepreneur, responsable des travaux (CE 16 mars 1990, SA Entreprise de bâtiments et de travaux publics Henri Edgar Mas, req. n° 78912 , inédit). Mais l'autorité publique responsable peut aussi appeler en garantie un tiers, maître d'œuvre, ayant des obligations contractuelles, qui a contribué au dommage (CE 30 avr. 1982, Cne de Ramonville-Sainte-Agne, req. n° 09726, inédit). Lorsque les services de l'État ont un rôle de conseil technique, voire de prestataire, les erreurs commises engagent sa responsabilité au titre de ses engagements contractuels ; ici, pour l'évaluation de terrains destinés à une décharge contrôlée et les inconvénients qui pourraient en résulter (CE 28 juin 1999, MELT, Synd. intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères des Combrailles, req. nos 145849  et 158026 ). L'État est appelé en garantie lorsque ses services ont contribué aux procédures de modification d'un document d'urbanisme afin de favoriser l'implantation d'un centre de stockage des déchets (TA Rouen, 29 avr. 2003, Sté Valt c/ Préfet de l'Eure, Cne de Pîtres, req. nos 02-0865 et 02-1248 [après vérification : V. Code permanent environnement en ligne]).



#### Lire la mise à jour

**87. Qualité de l'eau distribuée. Obligation de résultat de la commune.** - La qualité de l'eau potable fournie aux administrés constitue une obligation de résultat pour les communes, qui peuvent voir leur responsabilité engagée sur ce fondement (Civ. 1<sup>re</sup>, 28 nov. 2012, n° 11-26.814 , AJDA 2012. 2295, obs. Poupeau  ; D. 2012. 2889 ).






**88.** La gestion des sols pollués et leur affectation est de plus en plus source de contentieux. En raison des interventions diversifiées et des compétences des acteurs concernés, les juridictions procèdent à un partage de responsabilité au profit des propriétaires victimes : l'État, au titre de ses compétences en matière d'installation classée (absence de contrôle de l'État à la cessation de l'activité) ; la commune, car le maire a délivré une autorisation de lotir sans s'assurer de l'absence de pollution alors qu'il était informé d'une pollution ; le lotisseur qui connaissait parfaitement les terrains et leur provenance (CE 9 mai 2001, Cne de Saint-Chéron, préc. *supra*, n° [50](#)). L'un des enjeux de la gestion des sites pollués est leur éventuelle réutilisation. De ce point de vue, le législateur impose à l'exploitant de le remettre dans un état tel qu'il soit compatible avec son usage futur tel que déterminé avec le maire ou le président de l'EPCI, mais le préfet peut imposer des prescriptions de réhabilitation plus contraignantes (C. env., art. L. 512-17). Lorsque l'exploitant n'est pas propriétaire, ce dernier peut intervenir dans la procédure. Cette intervention des élus locaux dans un domaine jusqu'alors réservé à l'État, ne sera pas sans conséquence sur les responsabilités encourues en cas de contentieux. Les mesures d'application ont été précisées par les articles R. 512-74 et suivants du code de l'environnement.

L'évolution la plus significative en la matière résulte de l'intervention du droit communautaire. En effet, en considérant que des hydrocarbures déversés de façon non intentionnelle et à l'origine d'une pollution des terres et des eaux souterraines sont des déchets, de même que les terres polluées par ces mêmes hydrocarbures, la CJCE impose de réviser l'approche classique relative à la gestion des sites et sols pollués et des responsabilités qui en résultent (CJCE 7 sept. 2004, P. Van de Walle c/ Texaco Belgium SA et al., aff. C-1/03, Rev. jur. env. 2005. 305, note P. Billet).

#### Lire la mise à jour

**88. Arrêt d'une installation classée. Obligations du préfet.** - À la suite d'une décision de mise à l'arrêt d'une installation classée, le préfet est tenu, en cas de désaccord entre le maire et l'exploitant, de se prononcer sur l'usage futur du site, et ce même si la fermeture de l'installation et la libération des terrains ne doivent intervenir qu'ultérieurement (CE 20 mars 2013, Min. Écologie, Développement durable, Transports et Logement c/ GIAT Industries, req. n° 347516 , AJDA 2013. 657, obs. Poupeau ).

#### **B. - Partage de responsabilité entre les autorités responsables et les victimes**

**89.** De plus en plus, les juridictions prennent en considération le comportement des victimes ; il en résulte un partage de responsabilité au prorata de l'intervention de chacun des protagonistes (CAA Bordeaux, 8 avr. 1993, Mme Desfougères, préc. *supra*, n° [83](#)). Toutefois, lorsque la victime n'est pas en mesure de connaître le risque (absence de planification urbaine, insuffisance du certificat d'urbanisme), les juridictions excluent tout partage de responsabilité (CE 14 mars 1990, MELATT c/ M. Plat, req. nos 88591  et 89273, inédit). Le partage de responsabilité se rencontre aussi lorsque le pétitionnaire d'une autorisation d'installation annulée, qui demande réparation pour le préjudice ainsi subi, a présenté à l'Administration un dossier (d'étude d'impact notamment) comportant des insuffisances ou des erreurs (CAA Lyon, 23 juin 1998, SIVOM Rhône-Gier, req. n° 95LYO1517). Le comportement de la victime est aussi pris en considération si elle ne se conforme pas aux règles posées lors de la délivrance d'une autorisation, ce qui est le cas d'un permis de construire (CE 14 déc. 1990, Sté provençale d'équipement, Min. de l'Urbanisme et du logement, req. n° 46796 , inédit), ou si elle ne respecte pas les obligations résultant de mesures préventives d'entretien des milieux, comme l'entretien de fossés ou du réseau d'évacuation des eaux (CE 16 oct. 1992, Sté de transports Gondrand frères, MELATT, req. nos 87285  et 97390, inédit). La connaissance préalable d'un risque engage, certes, la responsabilité des autorités publiques qui ont délivré une autorisation d'urbanisme, mais celle-ci se trouve atténuée par l'imprudence du pétitionnaire qui a présenté la demande (CE 2 oct. 2002, METL c/ M. et Mme Grondin, req. n° 232720 , Lebon T. 924). En matière d'édification de bâtiments, il appartient aussi aux constructeurs de s'assurer de la sécurité des lieux, sous peine de voir engager leur responsabilité, ici partagée avec l'Administration pour une construction implantée sur un terrain soumis à un double risque connu, de coulée de boue et d'affaissement (CAA Marseille, 21 févr. 2002, Baidizzone, req. n° 98MA01636). La personne, publique ou privée, chargée d'une mission de service public, et condamnée, peut appeler en garantie les auteurs de l'ouvrage ou des travaux réalisés. La responsabilité d'une commune qui n'a pas signalé des dangers résultant d'un mur de citadelle en mauvais état est atténuée par l'imprudence de la victime qui s'est appuyée sur une pierre alors qu'existaient des signes visibles de vétusté (CE 20 juin 2007, M. Boutin, req. n° 256974 , Lebon T. 1047 et 1113).

#### **Section 2 - Exécution des jugements**

**90.** Avec l'exécution des jugements, le droit de l'environnement permet d'identifier à la fois la pertinence et les limites du principe pollueur-payeur. En effet, la lutte la plus efficace contre les pollutions et les nuisances est constituée par les mesures de prévention et de précaution. En l'état du droit, les juridictions ne disposent cependant pas d'autre moyen d'imposer à un pollueur d'assumer les conséquences matérielles et environnementales de sa décision ou de son action. Il s'agira soit d'ordonner une remise en état, soit de condamner le pollueur à payer des indemnités.



## Art. 1 - Réparation du dommage écologique





**91.** Au-delà de l'octroi des indemnités, la réparation du préjudice écologique constitue un des éléments déterminants du contentieux administratif de la responsabilité, même si les juridictions sont réticentes à réparer les dommages dus à la perte de richesse biologique (TA Bastia, 16 juill. 1993, Planet, Rev. jur. env. 1999. 623). Toutefois, la réparation peut prendre la forme d'une remise en état. La décision relève du pouvoir d'appréciation des juridictions ; elle révèle les enjeux fondamentaux du droit de l'environnement. Cette opération peut paraître satisfaisante, car elle impose à l'auteur du dommage d'en assumer les conséquences pour l'avenir ; elle constitue pourtant un pis-aller au regard de l'existant. En effet, à l'échelle de l'espace et du temps, les atteintes à l'environnement ou à la santé présentent souvent des caractères irréversibles. La réintroduction d'espèces détruites ne rétablira pas le cycle de vie d'un écosystème engagé souvent depuis des décennies et qui repose sur de fragiles équilibres. Il en résulte que l'exigence de remise en état présente en matière d'environnement un aspect tout à fait spécifique encore marqué par son caractère théorique et conduisant *a priori*, le plus souvent, à l'absence effective de réparation. Plusieurs textes instaurent des obligations de remise en état (C. env., art. L. 581-27 et L. 581-28, pour le constat d'une publicité, enseigne ou préenseigne irrégulière), outre les mesures instaurées dans le cadre de la responsabilité environnementale (C. env., art. L. 162-6 et s. et R. 162-2 et s. ; art. R. 512-74 à R. 512-80, concernant ces installations classées ; art. L. 216-1, pour le domaine de l'eau ; C. for., art. L. 313-1 ; de plus, la destruction volontaire ou accidentelle d'une forêt ne fait pas perdre sa vocation forestière à un terrain : C. for., art. L. 311-1, al. 1<sup>er</sup>) ; la remise en état peut aussi être exigée en matière d'urbanisme (V. C. urb., art. L. 480-7, L. 480-9, L. 480-13 et L. 510-2). Lorsque la remise en état est prononcée par le juge, il peut imposer l'opération sous astreinte, mais encore doit-il être saisi. Le dispositif trouve aussi des limites au regard des dommages résultant des ouvrages publics auxquels s'applique le principe de leur intangibilité qui interdit au juge d'ordonner la cessation du fonctionnement de l'installation, et de ce fait, des dommages subis par la victime, il résulte l'octroi d'une somme globale ou d'une rente (CE 20 janv. 1971, Chauvin, Lebon T. 1203). Toutefois, cette règle stricte peut être atténuée d'abord par la possibilité offerte au juge de subordonner le paiement d'une indemnité à la réparation du préjudice, ou par l'octroi d'une rente à la victime tant qu'existe l'ouvrage à l'origine du dommage (CE 21 janv. 1976, Cne de Margon, req. n° 95484, Lebon T. 1080, où la juridiction a pu décider « que la commune serait dispensée du paiement de cette somme au cas où elle déplacerait l'ouvrage dans un délai de trois mois »).

### Lire la mise à jour


**91.** *Simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.* - Une ordonnance du 11 janvier 2012 abroge, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2013, l'article L. 216-1 du code de l'environnement (Ord. n° 2012-34 du 11 janv. 2012, art. 4, A, 8<sup>o</sup> et art. 28-I, JO 12 janv.).

*Arrêt d'une installation classée. Obligations du préfet.* - Voir *supra*, Mise à jour, n° [88](#).



**92.** Dans le droit de l'environnement, plusieurs dispositions contribuent à renforcer la prévention et à mettre à la charge des exploitants l'obligation de la remise en état. À noter que la prévention des accidents, des pollutions ou nuisances fait aujourd'hui l'objet d'un dispositif préventif, certes non systématisé, mais permettant de garantir le financement des effets d'une activité sur l'environnement. Il en est ainsi avec l'obligation faite à certains pétitionnaires d'autorisation de déposer une garantie financière pour « assurer, suivant la nature des dangers ou inconvénients de chaque catégorie d'installations, la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident avant ou après la fermeture, et la remise en état après fermeture » (C. env., art. L. 516-1) ; toutefois, dans le cadre de contentieux éventuels, ces garanties ne couvrent pas les préjudices causés aux tiers.

**93.** Les obligations pesant sur les autorités administratives et sur les exploitants révèlent la complexité du dispositif avec l'identification des responsabilités lors des cessations d'activités. La remise en état des sites est source de nombreux conflits (S. DUROUSSEAU, Patrimoine foncier pollué et urbanisme, thèse, Limoges, sept. 2001), et les évolutions de la jurisprudence communautaire pourraient renforcer les obligations en la matière (V. *supra*, n° [27](#)). Très tôt, le Conseil d'État a fixé les règles applicables en précisant que « l'obligation de remettre en état le site, imposée par les dispositions précitées de l'article 34-1 du décret du 24 septembre 1977, pèse sur l'exploitant, à moins qu'il n'ait cédé son installation et que le concessionnaire se soit régulièrement substitué à lui en qualité d'exploitant » (CE 8 sept. 1997, SARL Serachrom, req. n° 121904  Lebon T. 951) ; c'est le cas dès lors que la vente de la totalité du fonds de commerce ou le bail portent sur l'ensemble des immeubles (CE 21 févr. 1997, Min. Env. c/ Wattelez, req. n° 160787  inédit). Mais, à défaut d'identifier l'exploitant, le dispositif en vigueur permet aussi de mettre en cause le « détenteur » de l'installation (C. env., art. L. 511-1). Si le Conseil d'État considère que le propriétaire d'une installation ne « peut en cette seule qualité » être tenu à une remise en état (CE 21 févr. 1997, SCI Les Peupliers, Rev. jur. env. 1997. 582), il n'est pas exempt de toute mise en cause, mais il s'agira de démontrer alors qu'il avait la garde de l'exploitation et qu'il s'est substitué à l'exploitant, faute de quoi, sa seule qualité de propriétaire ne suffit pas à engager sa responsabilité (CAA Marseille, 5 mars 2002, Sté Alusuisse Lonza France, req. n° 98MA00654, avec une note de synthèse de D. DEHARDE, *in* Dr. envir., n° 100, juill.-août 2002, p. 177). Une société exploitante ne peut s'exonérer de sa responsabilité en se prévalant de la résiliation de son bail si elle a omis de signaler à l'Administration la cessation de l'exploitation ; le propriétaire ne peut donc être mis en cause (CAA Douai, 31 oct. 2002, Sté Macofa, req. n° 00DA01020, Dr. envir., janv.-févr. 2003, n° 105, II). Le législateur permet désormais le transfert des obligations légales de dépollution pour les ventes de terrains par l'État, ce qui pourrait conduire à une évolution de certaines décisions en la matière (CGPPP, art. L. 3211-1). Face aux ventes/acquisitions des entreprises et aux cessations de patrimoine immobilier, rendant difficile l'identification de l'exploitant effectif, les juridictions déterminent les responsabilités réciproques en identifiant précisément la qualité du dernier exploitant du site. Ainsi, la cession d'un patrimoine immobilier à un acquéreur n'exerçant pas une activité polluante, ne permet pas à un préfet de le mettre en demeure d'éliminer des déchets, l'État engageant de ce fait sa responsabilité (CE 17 nov. 2004, Sté générale d'Archives, req. n° 252514  concl. comm. gouv. Y. Aguila, BDEI 2/2005, p. 18), tandis que les absorptions successives de sociétés ne peuvent conduire un exploitant à s'exonérer de la remise en état (CE 10 janv. 2005, Sté Sofifrance, req. n° 252307  BDEI 2/2005, p. 15).


Toutefois, en s'inspirant des dispositions de l'article 2262 du code civil, les juridictions administratives considèrent que la

charge financière relative à la remise en état d'un site pollué est prescrite à l'issu d'un délai de trente ans (CE 8 juill. 2005, Sté Aluisuisse-Lonza-France, req. n° 247976 , BDEI 4/2005, obs. M. Guyomar).


#### Lire la mise à jour

**93.** *Effets de la prescription trentenaire en matière d'installations classées.* - L'obligation de remise en état du site d'une installation classée se prescrit toujours par trente ans, même après l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008 réformant la prescription en matière civile. Mais cette prescription est sans effet sur l'exercice par l'autorité administrative de ses pouvoirs de police et sur l'éventuelle responsabilité de l'État (CE 12 avr. 2013, SCI Chalet des Aulnes, req. n° 363282 , AJDA 2013. 765, obs. de Montecler .

**94.** L'ADEME a, parmi ses missions, « la protection des sols et la remise en état des sols pollués » (C. env., art. L. 131-3) ; elle peut, à ce titre, poursuivre les pollueurs (C. env., art. L. 132-1). Le législateur a renforcé les mesures de surveillance et de gestion des sols après l'exploitation d'une installation classée (C. env., art. L. 512-17 et L. 512-18, issus de L. n° 2003-699 du 30 juill. 2003 relative aux risques, préc. [*supra*, n° 57]).

**95.** La protection répressive du domaine public permet aux juridictions d'imposer aussi la remise en état des lieux. À la suite d'un procès-verbal, les autorités peuvent faire procéder à l'enlèvement d'objets sur le domaine public fluvial, telle une épave (CAA Nantes, 19 mai 1994, Leroy, req. n° 92NT01132, inédit). Toutefois, concernant les pollutions du domaine public maritime et des zones côtières par les navires (en l'occurrence, l'Erika), les dispositions de la Convention de Londres du 29 novembre 1969 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, modifiée, qui définit un régime de réparation des dommages causés par une pollution d'hydrocarbures qui s'impose aux juges nationaux, font obstacle à ce que l'État engage une action devant le juge administratif tendant à ce que le propriétaire d'un navire soit condamné, sur le fondement d'une contravention de grande voirie, à réparer l'atteinte au domaine public occasionnée par ce navire, mais aussi à ce que le commandant d'un navire ayant occasionné une pollution, préposé ou mandataire du propriétaire, et la société ayant affrété ce même navire ou son président-directeur général fassent l'objet d'un procès-verbal de contravention de grande voirie lorsque le dommage ne résulte pas de leur fait ou de leur omission (CE 30 sept. 2005, Cacheux, req. n° 263442 , Dr. envir. 2005, n° 11, obs. P. Trouilly).

#### **Art. 2 - Indemnisation**

**96.** L'indemnisation constitue le mode classique de réparation du préjudice dans le contentieux de la responsabilité. Il appartient aux juges d'en évaluer le montant. Si le recours à l'expertise peut constituer une méthode d'évaluation adaptée aux circonstances particulières à chaque cas d'espèce, il appartient au juge du fond de la diligenter à la lumière des faits (TA Nice, 19 juin 1997, Chambre d'Agriculture des Alpes-Maritimes et autres c/ Préfet des Alpes-Maritimes, req. n° 964132, Rev. jur. env. 1998. 209, note B. Drobenko), mais cette décision peut parfois apparaître superfétatoire (CE 26 nov. 1975, Sieur Guillebaud, préc. *supra*, n° 43). Les indemnités allouées vont contribuer à compenser le préjudice écologique, mais elles peuvent concerner aussi des dommages connexes au dommage écologique. Elles peuvent ainsi couvrir le préjudice commercial du fait de la carence de l'État à imposer les autorisations requises et les mises aux normes techniques (TA Nice, 16 mai 2000, Sarl DKP c/ Préfet des Alpes-Maritimes, req. n° 963649, inédit). Le juge compétent peut, même en référé, « accorder une provision au créancier qui a saisi la juridiction au fond lorsque l'existence de l'obligation n'est pas sérieusement contestable » ; il peut même « subordonner le versement de la provision à la constitution d'une garantie » (CJA, art. R. 541-1). En matière immobilière, l'indemnisation peut recouvrer la perte de la valeur d'un bien, conséquence directe de la faute commise par l'autorité administrative qui a délivré l'autorisation d'urbanisme, alors même que cette perte ne serait révélée qu'à l'occasion d'une vente ultérieure (CE 2 oct. 2002, METL c/ M. et Mme Grondin, req. n° 232720 , préc. *supra*, n° 89).

#### **Art. 3 - Exécution des décisions**

**97.** L'une des difficultés de mise en oeuvre des jugements en matière administrative, est le principe de l'absence d'injonction possible des juridictions aux autorités publiques. Ce principe fait toutefois l'objet d'atténuations de mieux en mieux caractérisées, ce qui permet de renforcer la réparation du préjudice écologique. Parmi les évolutions intervenues, l'exécution des décisions de justice peut désormais faire l'objet de mesures d'application spécifiques qui intéressent aussi les organismes de droit privé chargés d'une mission de service public (CJA, art. L. 911-1 et R. 911-1 et s.). Il s'agit de techniques contribuant à une efficacité renforcée du processus juridictionnel, qui doivent faire l'objet d'une demande préalable ; il en est ainsi : d'une injonction précise pour que le responsable du dommage prenne une mesure spécifique ; d'une injonction optionnelle assortie d'un délai d'exécution ; d'une injonction d'exécution d'une décision préalable déjà intervenue. De plus, les juridictions peuvent assortir leurs décisions de l'astreinte ou d'intérêts moratoires, voire d'intérêts compensatoires. Pour les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics, les décisions juridictionnelles passées en la force de chose jugée constituent des dépenses obligatoires (CGCT, art. L. 1612-17).

**98.** Le législateur a instauré une procédure spécifique de paiement pour les décisions passées en force de chose jugée, condamnant les personnes publiques, des collectivités territoriales et leurs établissements publics. Le comptable public pour l'État, le préfet pour les collectivités territoriales et leurs établissements peuvent procéder au paiement des sommes dues (CJA, art. L. 911-9). À noter que le paiement de l'exécution des jugements des juridictions administratives et judiciaires relatives aux affaires relevant de la compétence du ministère de l'Écologie et du développement durable a été déconcentré, et que les préfets en ont désormais la charge (Circ. 28 mars 2003, BOM Écologie, n° 7, 2003, p. 10).

**99.** Enfin, l'inertie des autorités responsables d'un dommage peut engager leur responsabilité. En effet, si le préfet refuse de prendre les mesures d'exécution d'une décision juridictionnelle, l'État peut voir sa responsabilité engagée. C'est le cas pour le refus d'exécution d'un jugement de sursis à exécution d'une autorisation d'élevage industriel, alors même que le préfet considérerait qu'il fonctionnait correctement (TA Rennes, 13 juill. 1995, Assoc. Eaux et Rivières de Bretagne, req. n° 90791, inédit). Mais le débiteur de l'État ou d'une personne morale de droit public peut obtenir le versement des indemnités dues, sans que puissent lui être opposés des motifs non liés au litige (Décr. n° 81-501 du 12 mai 1981

[D. 1981. 243], pris pour application de la loi n° 80-539 du 16 juill. 1980 [D. 1980. 285] relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public, et relatif à la section du Rapport et des études du Conseil d'État, mod. par Décr. n° 88-336 du 11 avr. 1988 [D. 1988. 244], et Circ. 16 oct. 1989 [JO 20 févr.] 1990).

Copyright 2014 - Dalloz - Tous droits réservés.