

N° 569

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 avril 2016

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, pour la **reconquête** de la **biodiversité**, de la **nature** et des **paysages**,*

Par M. Alain ANZIANI,

Sénateur

---

(1) *Cette commission est composée de* : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, François Pillet, Alain Richard, François-Noël Buffet, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. André Reichardt, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, M. François Grosdidier, Mme Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Patrick Masclet, Jean Louis Masson, Mme Marie Mercier, MM. Michel Mercier, Jacques Mézard, Hugues Portelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mmes Catherine Tasca, Lana Tetuanui, MM. René Vandierendonck, Alain Vasselle, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale** (14<sup>ème</sup> législ.) : Première lecture : **1847, 2064** et T.A. **494**  
Deuxième lecture : **3442, 3564** et T.A. **706**

**Sénat** : Première lecture : **359, 549, 581, 607, 607, 608** (2014-2015) et T.A. **69** (2015-2016)  
Deuxième lecture : **484** (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
1. <i>État des lieux</i> .....	7
a) Un droit de l'environnement qui ne garantit qu'imparfaitement la réparation du préjudice écologique.....	7
b) Une réparation civile des préjudices écologiques qui repose sur une construction jurisprudentielle fragile.....	10
2. <i>Une première tentative législative de reconnaissance d'un préjudice écologique spécifique : la proposition de loi visant à inscrire la notion de dommage causé à l'environnement dans le code civil adoptée par le Sénat</i> .....	12
a) Un régime de responsabilité sans faute .....	12
b) La prise en compte des actions de prévention.....	13
c) Le principe d'une réparation prioritairement en nature .....	13
3. <i>Le projet de loi biodiversité : une occasion saisie pour poursuivre le travail sur le préjudice écologique</i> .....	13
a) La reprise en première lecture au Sénat de la proposition de loi dans le projet de loi relatif à la biodiversité .....	13
b) Un texte très sensiblement modifié par l'Assemblée nationale.....	14
4. <i>La position de votre commission : garantir une meilleure réparation du préjudice écologique</i> .....	15
a) Le dispositif retenu par l'Assemblée nationale apparaît peu lisible et comporte plusieurs ambiguïtés .....	15
b) Mieux garantir la mise en œuvre de la réparation du dommage.....	16
c) Veiller à la bonne application dans le temps du nouveau dispositif.....	16
<b>EXAMEN DE L'ARTICLE 2 BIS</b> .....	17
<i>Article 2 bis (art. 1386-19 à 1386-23 et 2226-1 [nouveaux] du code civil, art. L. 152-1 et L. 164-2 du code de l'environnement) Réparation du préjudice écologique</i> .....	17
(1) Une réforme limitée à l'introduction dans le code civil d'un régime spécial de réparation des préjudices écologiques.....	17
(2) Une simplification de la définition des préjudices réparables .....	19
(3) La fixation d'une liste limitative de personnes titulaires de l'action en réparation du préjudice écologique.....	24
(4) Une réparation par priorité en nature et par exception en dommages et intérêts .....	27
(5) La suppression du dispositif d'articulation du régime de réparation introduit dans le code civil avec les dispositions du code de l'environnement.....	33
(6) L'ouverture d'une action judiciaire visant à faire cesser le trouble illicite avant que le dommage ne soit commis.....	34
(7) Un ajustement des délais de prescription de l'action en réparation d'un préjudice écologique.....	35
(8) La possibilité pour l'Agence française de la biodiversité de se substituer à une association requérante défaillante .....	36
(9) L'entrée en vigueur.....	37

---

<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	39
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	49
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	53
<b>DOCUMENT COMPARATIF</b> .....	55

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 27 avril 2016, sous la présidence de **M. Philippe Bas**, président, la commission des lois a examiné le rapport pour avis de **M. Alain Anziani**, rapporteur, sur le projet de loi n° 484 (2015-2016) pour la **reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages**.

Après avoir rappelé que la saisine de la commission en seconde lecture était due à l'adoption, au Sénat en première lecture, du dispositif d'une proposition de loi sur le préjudice écologique, précédemment adoptée par le Sénat et rapportée par la commission des lois (article 2 *bis* du projet de loi).

M. Anziani a indiqué avoir conduit ses travaux au sein du groupe de travail de la commission des lois et de celle de l'aménagement du territoire et du développement durable, conjointement avec le rapporteur de cette dernière commission, M. Jérôme Bignon.

À l'initiative de son rapporteur, la commission a adopté **13 amendements**. Ceux-ci visent trois objectifs :

- le premier est de simplifier le dispositif proposé en veillant à sa bonne harmonisation avec le droit commun de la responsabilité civile (amendement COM-40) ;

- le second est de garantir l'efficacité de la réparation. À ce titre, la commission des lois propose notamment de préciser les modalités de la réparation en vertu du préjudice et des dommages intérêts versés à défaut (amendements COM-43 et COM-44). Elle a aussi adopté un amendement créant une action spécifique destinée à prévenir ou faire cesser le dommage écologique ;

- enfin, les autres amendements de la commission visent à veiller à la bonne application dans le temps du nouveau dispositif ainsi créé. À ce titre, l'amendement COM-49 maintient le point de départ glissant de la prescription en réduisant toutefois ce délai à dix ans et en supprimant le délai butoir de cinquante ans.

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements, la commission des lois a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 2 *bis* du projet de loi dont elle s'est saisie.**



---

Mesdames, Messieurs,

Votre commission des lois s'est saisie pour avis, en deuxième lecture, du projet de loi n° 484 (2015-2016) *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, dit « projet de loi biodiversité ».

Cette saisine de seconde lecture est motivée par l'adjonction au texte, en première lecture au Sénat, d'un article entrant dans le champ de compétence de votre commission, consacré à la réparation du préjudice écologique (article 2 *bis* du présent texte).

Votre rapporteur souligne qu'il a conduit ses travaux en parfaite intelligence avec M. Jérôme Bignon, rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, au sein du groupe de travail commun à cette commission et à la commission des lois. Les auditions auxquelles il a procédé se sont déroulées dans ce cadre.

### 1. État des lieux

Au cours des dernières décennies, et au fil des catastrophes écologiques, a émergé la nécessité de prendre en considération les atteintes à l'environnement, indépendamment de leurs répercussions sur les personnes ou la propriété privée. Ces préjudices écologiques qualifiés de « *purs* » couvrent par exemple la disparition d'un animal appartenant à une espèce protégée ou les fuites d'hydrocarbures en haute mer<sup>1</sup>.

*a) Un droit de l'environnement qui ne garantit qu'imparfaitement la réparation du préjudice écologique*

Le code de l'environnement organise plus d'une vingtaine de régime de police administrative destinés à prévenir les dommages causés à l'environnement, déclinés en fonction de l'activité ou de l'écosystème en cause : pollution par des substances radioactives, police maritime, installations classées pour la protection de l'environnement.

Ces dispositifs reposent sur le principe d'une autorisation délivrée par l'autorité publique qui est aussi chargée de sanctionner les contrevenants. En revanche, la question de la responsabilité n'est pas traitée

---

<sup>1</sup> Cette situation se distingue des dommages liés à l'empoisonnement de population par des rejets toxiques ou à la pollution des rivages d'une collectivité territoriale plage, pour lesquels les personnes touchées peuvent agir en justice.

dans ce cadre, ces régimes juridiques renvoyant généralement au droit commun, à l'exemple de la police des installations classées (art. L. 514-19 du code de l'environnement).

Un seul régime de réparation des dommages causés à l'environnement est prévu. Il s'agit de celui mis en place par la loi n° 2008-757 du 1<sup>er</sup> août 2008 *relative à la responsabilité environnementale (LRE)*<sup>1</sup>.

Cette loi a introduit les articles L. 160-1 à L. 165-2 dans le code de l'environnement. Elle transpose la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale<sup>2</sup>. Elle crée un régime de police administrative, fondé sur la prise en compte de deux principes distincts : le principe « *pollueur-payeur* », explicitement mentionné à l'article L. 160-1 du code de l'environnement, et la nécessité d'un « *coût raisonnable pour la société* » permettant la réparation des atteintes à l'environnement.

Ce régime spécial vise à prévenir et réparer les dommages causés à l'environnement. Il repose sur le rôle central du préfet, seul compétent pour engager l'action et prévoit une réparation en nature exclusivement : primaire, complémentaire et compensatoire.

Ce dispositif s'est toutefois révélé inadapté à son objet et est demeuré inappliqué, comme l'a relevé le groupe de travail pour la réparation du préjudice écologique, mis en place par le garde des sceaux et présidé par M. Yves Jégouzo<sup>3</sup>.

#### **La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale**

##### **Un champ d'application limité**

La qualité de « *protecteur de l'environnement* » et l'engagement de la responsabilité environnementale appartiennent à l'État. L'article L. 165-2 réserve donc l'action à « *l'autorité administrative compétente* », en l'espèce, le préfet. Les recours sont intentés devant le juge administratif. La seule action ouverte aux associations de protection de l'environnement ou à « *toute autre personne concernée* » consiste dans la possibilité de saisir le préfet d'une demande tendant à la mise en œuvre des mesures de prévention et de réparation prévues par la loi.

Seuls les dommages causés à l'environnement en tant que tel sont pris en charge. La réparation des préjudices causés aux personnes en est explicitement exclue par l'article L. 162-2 du code de l'environnement.

De plus, tous les dommages causés à l'environnement ne sont pas couverts. Seuls les dommages causés du fait d'une activité professionnelle, d'une certaine gravité, et à condition qu'ils figurent sur la liste des dommages réparables (causés aux sols, aux eaux, aux espèces protégées et aux services écologiques, c'est-à-dire aux fonctions assurées par les éléments énumérés), ouvrent droit à sa mise en œuvre.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Directive n° 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

<sup>3</sup> Disponible à l'adresse suivante :

[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_rapport\\_prejudice\\_ecologique\\_20130914.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_rapport_prejudice_ecologique_20130914.pdf).

Enfin, les faits générateurs antérieurs au 30 avril 2007 ou ceux postérieurs à cette date, dès lors qu'ils résultent d'une activité ayant définitivement cessé au 30 avril 2007, ne sont pas couverts (article L. 161-5).

#### **Un régime de responsabilité mixte**

Une fois qu'il est établi que le dommage entre dans le champ du dispositif, l'article L. 162-1 prévoit que pour les dommages causés par des activités considérées comme dangereuses, la responsabilité environnementale de l'exploitant pourra être retenue « *y compris en l'absence de faute ou de négligence* » de sa part. L'utilisation d'un régime de responsabilité objective pour les activités dangereuses s'inscrit dans une tendance constante du droit commun de la responsabilité civile. En revanche, pour les dommages causés aux espèces et habitants par des activités professionnelles autres que celles considérées comme dangereuses, la responsabilité de l'exploitant ne pourra être engagée qu'« *en cas de faute ou de négligence* ».

#### **Des dispositions relatives à la prévention et à la réparation du dommage**

La loi de 2008 a pour double finalité de prévenir et de réparer les dommages causés à l'environnement. L'article L. 162-3 prévoit qu'« *en cas de menace imminente de dommage, l'exploitant prend sans délai et à ses frais des mesures de prévention afin d'en empêcher la réalisation ou d'en limiter les effets. Si la menace persiste, il informe sans délai [le préfet] de sa nature, des mesures de prévention qu'il a prises et de leurs résultats.* »

Si les mesures de prévention ne suffisent pas, l'article L. 162-4 dispose qu'« *en cas de dommage, l'exploitant en informe sans délai [le préfet]. Il prend sans délai et à ses frais des mesures visant à mettre fin à ses causes, à prévenir ou à limiter son aggravation ainsi que son incidence sur la santé humaine et sur les services écologiques.* »

#### **Une réparation en nature privilégiée**

Le régime de responsabilité environnementale a pour but la remise en état de l'environnement. Dès lors, seule la réparation en nature peut être ordonnée.

Trois types de réparation sont prévus par le texte (article L. 162-9). La réparation primaire est privilégiée. Elle désigne « *toute mesure par laquelle les ressources naturelles et leurs services [...] retournent à leur état initial ou s'en approchent* ».

Lorsque la réparation primaire n'aboutit pas, des mesures de réparation complémentaire sont mises en œuvre « *afin de fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial. Elles peuvent être mises en œuvre sur un autre site, dont le choix doit tenir compte des intérêts des populations concernées par le dommage.* »

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

La principale raison de l'inapplication de ce dispositif tient au choix fait par le législateur d'énumérer les activités potentiellement polluantes ou les types de dommages réparables. Une telle liste s'expose toujours au risque d'oublis, mais aussi d'obsolescence, provoquée par le développement rapide des activités hypothétiquement dangereuses. De fait, la plupart des dommages n'entrent pas dans le champ de la loi de 2008.

Ce phénomène a été renforcé par les exclusions prévues qui réduisent son champ d'application. Il en va ainsi des pollutions marines par hydrocarbures ou des activités nucléaires, militaires ou de travaux publics. Surtout, le dispositif ne couvre pas les dommages survenus avant le 30 avril

2007 ou dont le fait générateur est antérieur à cette date ou remonte à plus de trente ans.

Faute de dispositif administratif efficient, les associations de défense de l'environnement et les collectivités publiques se sont donc tournées vers le juge civil, afin d'obtenir devant lui la réparation du préjudice causé à l'environnement.

*b) Une réparation civile des préjudices écologiques qui repose sur une construction jurisprudentielle fragile*

En matière civile, les atteintes à l'environnement sont susceptibles d'entraîner deux types de dommages : les dommages causés aux personnes, qu'ils soient corporels, matériels ou moraux et les dommages causés à l'environnement en tant que tel.

Classiquement, le droit de la responsabilité civile n'a vocation à ne connaître que la première catégorie de dommages, ceux causés aux personnes, physiques ou morales. Il n'y a de responsabilité civile, que dans la mesure où un dommage est causé à « *autrui* ». Il ignore la seconde. L'environnement, bien que qualifié par la Charte de l'environnement de « *patrimoine commun de l'humanité* »<sup>1</sup>, reste une chose qui n'appartient à personne et dont l'usage est commun à tous, au sens de l'article 714 du code civil. Il n'est donc pas sujet de droit et est dénué de personnalité juridique.

Pour pallier cette difficulté, les juridictions ont tout d'abord fait de l'indemnisation du préjudice moral, un moyen détourné de réparer le préjudice écologique.

Ainsi, à partir d'un arrêt du 16 novembre 1982 de la Cour de cassation<sup>2</sup>, les associations de protection de l'environnement ont pu obtenir la réparation du préjudice moral qu'elles subissaient du fait d'une atteinte aux intérêts collectifs qui entrent dans leur objet social.

Cette interprétation particulièrement large de la notion de « *préjudice personnel* »<sup>3</sup>, a fait écrire à certains auteurs que la réparation du préjudice moral des personnes morales était une catégorie « *fourre-tout* » de préjudices ou « *un habit mal taillé* » pour la réparation des atteintes à l'environnement.

---

<sup>1</sup> Préambule de la Charte de l'environnement de 2004.

<sup>2</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 16 novembre 1982, n° 81-15.550. Dans cet arrêt, la Cour de cassation avait considéré que « la mort du balbuzard-pêcheur [...] entraîne un préjudice moral direct et personnel en liaison avec le but et l'objet des activités de l'association ».

<sup>3</sup> Le préjudice personnel de l'association découlait de l'atteinte aux intérêts collectifs qui entrent dans son objet social.

Ponctuellement, certains juges du fond se sont affranchis du préjudice moral « *détourné* », pour consacrer explicitement la réparation de préjudices causés à l'environnement sans répercussions sur les personnes<sup>1</sup>.

Le jugement du 16 janvier 2008 du tribunal de grande instance de Paris, rendu dans l'affaire « *Erika* », a repris cette analyse en admettant la réparation d'un préjudice écologique, indépendant des répercussions sur les intérêts humains<sup>2</sup>. La cour d'appel de Paris a confirmé cette évolution, dans son arrêt du 30 mars 2010<sup>3</sup>, avant que la Cour de cassation ne la consacre le 25 septembre 2012<sup>4</sup>, estimant que « *la cour d'appel [...] a ainsi justifié l'allocation des indemnités propres à réparer le préjudice écologique, consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement et découlant de l'infraction* ».

Cet arrêt ne suffit pas à consacrer l'existence du préjudice écologique. Outre le fait qu'un revirement est toujours possible, les règles du code civil sont inadaptées à la réparation d'un tel préjudice et nécessite des contorsions juridiques qui rendent les solutions ainsi dégagées fragiles.

De fait, dans l'affaire « *Erika* », pour réparer le préjudice écologique nouvellement consacré, la Cour de cassation a ordonné la réparation d'un préjudice moral « *bis* » des personnes morales (associations de protection de l'environnement et collectivités territoriales), évalué de manière identique à leurs préjudices propres.

Une telle solution présente le risque que cette réparation se confonde avec celle du préjudice moral personnel de l'association, et ne permette pas une indemnisation propre du préjudice écologique et donc la réparation intégrale du dommage.

---

<sup>1</sup> La cour d'appel de Bordeaux, dans un arrêt du 13 janvier 2006 (n° 05-00.567), a indemnisé plusieurs associations au titre « du préjudice subi par la flore et les invertébrés du milieu aquatique » et du « préjudice subi par le milieu aquatique ». Le tribunal de grande instance de Narbonne, par un jugement du 4 octobre 2007, a ordonné la « réparation du préjudice environnemental subi par le patrimoine du parc », le patrimoine du parc étant sans conteste la nature. En 2008, le tribunal de grande instance de Tours a également choisi de réparer le préjudice subi par l'environnement à la suite de déversement de produits chimiques dans la Loire, causant la mort de milliers de poissons.

<sup>2</sup> Le TGI de Paris a estimé que « les associations peuvent demander réparation, non seulement du préjudice matériel et du préjudice moral, directs ou indirects, causés aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre, mais aussi de celui résultant de l'atteinte portée à l'environnement, qui lèse de manière directe ou indirecte ces mêmes intérêts qu'elles ont statutairement pour mission de sauvegarder ».

<sup>3</sup> En appel, le juge confirme la possible réparation du « préjudice écologique », du « préjudice écologique pur », du « préjudice environnemental » ou du « préjudice pour atteinte à l'environnement ». Il distingue ensuite deux types de préjudices : les préjudices patrimoniaux et extrapatrimoniaux relevant des « préjudices subjectifs » en ce qu'ils sont subis par des sujets de droit, et le préjudice écologique, « préjudice objectif », non subi par un sujet de droit, estimant qu'il s'agit d'une « atteinte sans répercussion sur un intérêt humain particulier » mais lésant un « intérêt que le droit protège ».

<sup>4</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 25 septembre 2012 (n° 10-82.938).

Comme le souligne le professeur Geneviève Viney<sup>1</sup> « *l'émergence des préoccupations écologiques, qui sont à l'origine de la création d'un droit de l'environnement doit favoriser la mise en place d'une responsabilité civile adaptée à la lutte contre les atteintes à l'environnement, y compris par la mise en place d'une réparation efficace du préjudice écologique pur, indépendant des atteintes aux personnes et aux biens, que le code civil ignore encore* ».

## **2. Une première tentative législative de reconnaissance d'un préjudice écologique spécifique : la proposition de loi visant à inscrire la notion de dommage causé à l'environnement dans le code civil adoptée par le Sénat**

La proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil, n° 546 rectifiée *bis* (2011-2012), a été déposée sur le bureau du Sénat par M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues, le 23 mai 2012.

Les auteurs de la proposition de loi avaient choisi d'insérer, dans le livre troisième du code civil, un titre IV *ter* intitulé : « *De la responsabilité du fait des dommages à l'environnement* ».

À l'initiative de votre rapporteur pour avis, déjà rapporteur de ladite proposition de loi, la commission des lois avait modifié l'intitulé de ce titre, en remplaçant le mot : « *dommages* », par le mot : « *atteintes* ». En effet, le fait générateur qui engage la responsabilité de son auteur est l'atteinte. Le dommage, compris comme le préjudice, n'en est que la conséquence, dont la victime demande réparation.

### *a) Un régime de responsabilité sans faute*

La proposition de loi initiale insérait dans le code civil un nouvel article 1386-19 qui posait un principe général de responsabilité selon lequel : « *toute personne qui cause par sa faute un dommage à l'environnement est tenue de le réparer* ». Cet article consacrait donc un dommage autonome à l'environnement, distinct de ses conséquences pour les personnes. Il retenait un régime de responsabilité pour faute.

Votre commission des lois avait estimé que le choix d'un régime de responsabilité pour faute apparaissait en retrait par rapport à l'évolution jurisprudentielle récente et emporterait l'éviction des autres régimes de responsabilité actuellement applicables.

Or, un grand nombre des dommages à l'environnement découle des risques inhérents aux activités humaines, génératrices de pollution et de nuisances, plutôt que d'intentions malveillantes.

---

<sup>1</sup> Geneviève Viney, « Après la réforme du contrat, la nécessaire réforme des textes du Code civil relatifs à la responsabilité », *La Semaine Juridique Édition Générale*, n° 4, 25 Janvier 2016, *doctr.* 99

---

La commission des lois a alors adopté, à l'initiative de son rapporteur, un amendement supprimant la référence à la faute. Elle a ainsi consacré un principe général de responsabilité objective ainsi rédigé : « *toute personne qui cause un dommage à l'environnement est tenue de le réparer* ». Cette rédaction est la traduction civiliste du principe « *pollueur-payeur* », consacré implicitement à 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* ».

*b) La prise en compte des actions de prévention*

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois avait également introduit dans le code civil un article 1386-21. Cette disposition, inspirée des travaux de l'avant-projet de réforme du droit des obligations, prévoit que « *les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, en éviter son aggravation, ou en réduire les conséquences, peuvent donner lieu au versement de dommages et intérêts, dès lors qu'elles ont été utilement engagées* ».

*c) Le principe d'une réparation prioritairement en nature*

Dans sa rédaction initiale, la proposition de loi insérait un article 1386-20 dans le code civil disposant que « *la réparation du dommage à l'environnement s'effectue prioritairement en nature* ». La réparation en nature consiste pour le juge, à imposer au responsable un acte, un comportement, une prestation matérielle qui vise à supprimer ou atténuer le dommage. Les modalités de cette réparation sont multiples. Elles visent principalement à restaurer la situation antérieure au dommage, grâce à la remise en état du milieu endommagé ou à la réintroduction d'une espèce détruite, par exemple.

À l'initiative de son rapporteur, la commission des lois avait complété le dispositif prévu pour préciser que « *lorsque la réparation en nature du dommage n'est pas possible, la réparation se traduit par une compensation financière versée à l'État ou à un organisme désigné par lui et affectée, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État, à la protection de l'environnement* ».

Le texte de la commission des lois avait ensuite été adopté sans modification et à l'unanimité par le Sénat le 16 mai 2013.

### **3. Le projet de loi biodiversité : une occasion saisie pour poursuivre le travail sur le préjudice écologique**

*a) La reprise en première lecture au Sénat de la proposition de loi dans le projet de loi relatif à la biodiversité*

Lors de l'examen en première lecture au Sénat du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la commission

de l'aménagement du territoire et du développement durable a introduit dans le texte de la commission, l'article unique de la proposition de loi, par l'adoption d'un amendement cosigné par le rapporteur du texte, M. Jérôme Bignon, et par M. Bruno Retailleau.

En séance publique, le 19 janvier 2016, Mme Ségolène Royal, ministre de l'environnement, s'est exprimée en ces termes : « *le Gouvernement soutient tout à fait l'introduction par la commission du développement durable de l'article 2 bis, qui insère dans le code civil trois articles relatifs à la responsabilité environnementale. Le Gouvernement se rallie à cet ajout, tout à fait opportun.* »

Les intervenants se sont cependant accordés sur la nécessité d'utiliser ce texte comme une base de réflexion qui devrait être complétée dans la perspective de l'examen du projet de loi en deuxième lecture au Sénat. Comme le relevait déjà votre rapporteur pour avis, lors de l'examen de la proposition de loi, un certain nombre de questions restaient en suspens telles que la détermination des personnes ayant un intérêt à agir ou la fixation de délais de prescription ou du niveau d'indemnisation.

À cet égard, la ministre de l'environnement s'est engagée à constituer un groupe de travail technique rassemblant des juristes et des parlementaires.

Dans la perspective de ces travaux complémentaires, le rapporteur et le Gouvernement ont demandé aux auteurs des amendements déposés à l'article 2 *bis* de bien vouloir les retirer<sup>1</sup>. Un amendement de M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues a néanmoins été adopté. Il limite le champ d'application de l'article 2 *bis* aux dommages « *graves et durables* ».

À l'issue de l'examen du texte en première lecture au Sénat, le président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Hervé Maurey, a proposé au président de votre commission, M. Philippe Bas, qui a approuvé son initiative, qu'un groupe de travail réunissant un membre de chacune des deux commissions soit constitué pour travailler sur la question du préjudice écologique, à partir du texte adopté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale. La commission de l'aménagement du territoire a, tout naturellement, nommé M. Jérôme Bignon membre de ce groupe de travail. Lors de sa réunion du mercredi 2 mars 2016, votre commission a quant à elle désigné votre rapporteur.

*b) Un texte très sensiblement modifié par l'Assemblée nationale*

Par trois amendements identiques, ayant reçus l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, les députés ont proposé une nouvelle rédaction complète de l'article 2 *bis*, qui diffère très sensiblement du texte adopté en première lecture par le Sénat.

---

<sup>1</sup> M. Bignon a alors fait valoir que la commission s'était interdit de compléter cet article, « estimant qu'il convenait d'établir les modalités d'un travail commun entre le ministère de l'environnement, la chancellerie, la commission des lois du Sénat et elle-même ».

---

Le dispositif proposé définit le préjudice écologique comme celui résultant « *d'une atteinte non négligeable aux éléments et aux fonctions des écosystèmes ainsi qu'aux bénéfiques collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

Les actions en réparation du préjudice sont ouvertes à l'État, au ministère public, à l'Agence française pour la biodiversité ainsi qu'à toute personne ayant qualité et intérêt à agir.

Les députés ont conservé le principe selon lequel la réparation du préjudice écologique doit s'effectuer par priorité en nature. En cas d'impossibilité, de droit ou de fait, ou d'insuffisance des mesures de réparation, des dommages et intérêts pourraient être versés au demandeur qui les affecterait prioritairement à la réparation de l'environnement, et subsidiairement à la protection de l'environnement.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée prévoit la prescription de l'action en responsabilité après un délai de 10 ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du dommage environnemental, sans que ce délai ne puisse être porté au-delà de 50 ans à compter du fait générateur du dommage.

Un régime de sursis à statuer est enfin créé afin d'articuler ce régime de responsabilité civile avec d'autres régimes administratifs, tels que celui de la réparation des dommages causés à l'environnement par l'activité d'un exploitant, prévu aux articles L.160-1 et suivants du code de l'environnement.

#### **4. La position de votre commission : garantir une meilleure réparation du préjudice écologique**

Votre rapporteur souligne que les amendements qu'il a proposés à votre commission et qu'elle a adoptés sont conformes à la position consensuelle à laquelle est parvenu le groupe de travail commun à la commission des lois et à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

*a) Le dispositif retenu par l'Assemblée nationale apparaît peu lisible et comporte plusieurs ambiguïtés*

En organisant un régime spécial de responsabilité en matière écologique, le dispositif proposé par les députés lui rend inapplicables les règles générales d'imputation de responsabilité prévues par les articles 1382 et 1384. Ce faisant, il interdirait de poursuivre une entreprise pour la pollution causée par un de ses employés. Le premier **amendement COM-40** adopté par votre commission y remédie en ne retenant qu'un régime spécial de réparation du préjudice écologique.

Le même amendement rapproche la rédaction retenue des concepts du code civil : la notion de *dommage anormal à l'environnement*, qui rappelle

celle de trouble anormal du voisinage, est ainsi préférée à celle « *d'atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes* ».

Puisqu'il vaut mieux prévenir que guérir, votre commission a prévu d'ouvrir une action judiciaire tendant à la cessation d'un trouble anormal susceptible de causer un dommage à l'environnement (**amendement COM-50**).

Enfin, votre commission a supprimé certaines dispositions évidentes, comme l'obligation pour le juge de tenir compte des mesures de réparation déjà ordonnées (**amendement COM-45**), ainsi que certaines dispositions susceptibles de paralyser l'action civile, comme l'obligation faite au juge de surseoir à statuer dans l'attente de l'issue d'une procédure administrative engagée parallèlement (**amendement COM-46**).

*b) Mieux garantir la mise en œuvre de la réparation du dommage*

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté plusieurs amendements tendant à conjurer le risque d'une défaillance du demandeur à l'action.

Le premier (**amendement COM-41**) modifie le périmètre des personnes ayant qualité à agir et privilégie les associations agréées ou celles ayant plus de cinq ans d'existence.

Deux autres **amendements** (**COM-43 et COM-52**) confèrent à l'agence pour la biodiversité - et non à l'État - une compétence de dernier ressort pour assurer la réparation du dommage causé à l'environnement ou se substituer au demandeur défaillant.

*c) Veiller à la bonne application dans le temps du nouveau dispositif*

Les députés ont soumis l'action en réparation du préjudice écologique à une prescription de dix ans dont le point de départ est glissant, puisqu'il est fixé à la date où l'intéressé a pris conscience du dommage, mais qui connaît un butoir, au bout de cinquante ans après le fait générateur du dommage. À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a supprimé ce délai butoir, qui risquait d'interdire la réparation de dommages écologiques découverts bien après la survenue de leur fait générateur (**amendement COM-49**).

En revanche, votre commission a précisé la date d'entrée en vigueur du nouveau dispositif afin d'exclure qu'il s'applique aux affaires en cours de jugement (**amendement COM-51**).

\* \*

\*

**Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 2 bis du projet de loi dont elle s'est saisie.**

---

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 2 bis*

(art. 1386-19 à 1386-23 et 2226-1 [nouveaux] du code civil, art. L. 152-1 et L. 164-2 du code de l'environnement)

### **Réparation du préjudice écologique**

Le présent article introduit en première lecture au Sénat, à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable vise à créer un régime spécial de réparation du préjudice écologique. Les divergences entre les deux assemblées sont importantes.

Dans la droite ligne des travaux du groupe de travail commun aux deux commissions des lois et de l'aménagement du territoire et du développement durable, auquel il a participé avec le rapporteur au fond du texte, M. Jérôme Bignon, votre rapporteur a cherché à simplifier le dispositif proposé et à lever les difficultés juridiques posées par les rédactions proposées.

#### **(1) Une réforme limitée à l'introduction dans le code civil d'un régime spécial de réparation des préjudices écologiques**

L'introduction des nouvelles dispositions relatives au préjudice écologique au sein du livre III du code civil, sous forme d'un titre IV *ter* qui s'insérerait à la suite de l'actuel titre IV *bis* « *De la responsabilité du fait des produits défectueux* », fait l'objet d'un consensus entre les deux assemblées.

En revanche, les intitulés différents retenus pour ce titre IV *ter* par le Sénat en première lecture : « *De la responsabilité du fait des atteintes à l'environnement* » et par l'Assemblée nationale en deuxième lecture « *De la réparation du préjudice écologique* » traduisent deux conceptions divergentes de la réforme envisagée.

Si le Sénat avait pensé un nouveau régime de responsabilité autonome, s'inscrivant dans la perspective d'une réforme globale du droit de la responsabilité civile inspirée des travaux doctrinaux menés par le groupe de travail présidé par Pierre Catala<sup>1</sup> et celui présidé par M. François Terré<sup>2</sup>, l'Assemblée nationale s'est orientée vers la mise en place d'un régime limité

---

<sup>1</sup> *Avant-projet de réforme du droit des obligations et du droit de la prescription, rapport remis par Pierre Catala au garde des sceaux, ministre de la justice, le 22 septembre 2005.*

<sup>2</sup> *Pour une réforme du droit de la responsabilité civile », sous la direction de M. François Terré, Dalloz, 2011.*

à la réparation du préjudice écologique s'articulant avec les conditions d'engagement de la responsabilité civile du droit commun.

Une telle réforme générale du droit de la responsabilité civile n'étant pas intervenue et, un accord général s'étant dégagé concernant l'introduction de dispositions relatives à la responsabilité environnementale à l'occasion du projet de loi « *biodiversité* », votre rapporteur a approuvé ce choix d'une réforme plus modeste, limitée à la mise en place d'un régime juridique spécial, garantissant la réparation ces préjudices écologiques « *purs* » qui ne peuvent actuellement l'être, ou le sont qu'imparfaitement, en application des dispositions en vigueur du code civil. Il n'a donc pas proposé à votre commission de revenir au texte adopté par le Sénat sur ce point.

Ce nouveau régime ne modifie pas le droit commun de la responsabilité.

Le périmètre de la réforme ainsi retenu correspond à la position défendue par les membres du groupe de travail constitué sous la présidence de M. Yves Jégouzo, dans leur rapport remis à Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, le 17 septembre 2013<sup>1</sup>. Dans ce rapport, le groupe de travail avait opté non pas pour la création d'un régime spécial de responsabilité, mais pour un régime spécial de réparation, consacrant dans la loi le caractère réparable du préjudice écologique et des modalités de réparation les plus adaptées, sans pour autant modifier les règles du droit commun relatives aux faits générateurs de responsabilité.

Ce choix doit également se traduire dans la rédaction du nouvel article 1386-19 du code civil qui a vocation à poser ce principe général de réparation du préjudice écologique.

Dans sa rédaction soumise au Sénat en deuxième lecture, cet article dispose que « *toute personne qui cause un préjudice écologique est tenu de le réparer* ».

Or, comme l'ont souligné les représentants du ministère de la justice, lors de leur audition par le groupe de travail commun à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et à la commission des lois, cette formulation, calquée sur celle de l'article 1382 du code civil, pose deux difficultés.

En premier lieu, elle supprime la notion de faute, pourtant présente à l'article 1382 : un simple fait causal serait suffisant pour engager la responsabilité de son auteur.

---

<sup>1</sup> Pour la réparation du préjudice écologique, rapport du groupe de travail installé par Mme Christiane Taubira, garde des sceaux, ministre de la justice, 17 septembre 2013, p. 22. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

[http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/1\\_rapport\\_prejudice\\_ecologique\\_20130914.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/1_rapport_prejudice_ecologique_20130914.pdf).

En second lieu, elle rend incertaine l'application à la réparation du préjudice écologique des règles générales d'imputation des responsabilités prévues aux articles 1382 et 1384 du code civil. En effet, la rédaction proposée organise un régime spécial de responsabilité –et non seulement de réparation–, qui aurait vocation à s'appliquer à la place du régime général. Or, ce régime spécial ne prévoit que les cas de responsabilité directe : seule la responsabilité de celui qui a effectivement causé le préjudice pourrait être recherchée (« *toute personne qui cause un préjudice* »). Si un employé déversait des produits polluants pour le compte de son entreprise dans un cours d'eau, par exemple, seule sa responsabilité risquerait d'être engagée et non pas celle de son employeur. Ce faisant, la réparation du préjudice écologique se trouverait amputée de la responsabilité pour fait des choses ou de la responsabilité du fait de son préposé qui repose sur l'article 1384 du code civil.

Certes, ce risque pourrait sembler théorique, puisque le droit civil de la responsabilité étant essentiellement jurisprudentiel, le juge pourrait transposer à la réparation des préjudices écologiques les mécanismes qui existent déjà pour la réparation des préjudices personnels. Mais ces solutions jurisprudentielles seraient, par nature, plus fragiles que la loi, et leur construction prendrait du temps.

C'est pourquoi, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement (COM-40)** qui modifie le nouvel article 1386-19 du code civil, pour préciser que la réparation du préjudice écologique n'incombe pas à la personne qui l'a causé mais à la personne qui en est responsable : ceci affirme clairement que les règles permettant de déterminer quelle est la personne responsable sont celles du droit commun.

Il s'ensuit une conséquence majeure : la responsabilité de l'auteur du dommage pourra être engagée non seulement sur le fondement de sa faute personnelle (régime des articles 1382 et 1383 du code civil) mais aussi sur celle de la chose dont il a la garde ou des personnes dont il répond (article 1384 du même code).

## **(2) Une simplification de la définition des préjudices réparables**

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a inséré un nouvel article 1386-19-1 du code civil à la suite de l'article 1386-19. Il précise que le régime de réparation du préjudice écologique s'applique « *indépendamment des préjudices réparés suivant les modalités du droit commun* ». Il entend ainsi réaffirmer qu'à côté de ce nouveau régime de réparation du préjudice écologique objectif, les préjudices causés aux personnes continueront à être réparés selon les règles en vigueur.

Il prévoit ensuite que seuls les préjudices qui découlent d'« *une atteinte non négligeable* » sont susceptibles d'être réparés, traduisant ainsi la volonté d'exiger un certain degré de gravité de l'atteinte portée.

---

Enfin, ce nouvel article 1386-19-1 définit les types d'atteintes dont le préjudice écologique réparable peut résulter : les atteintes « *aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfiques collectifs tirés par l'homme de l'environnement* ».

- **L'articulation du nouveau régime de réparation du préjudice écologique avec les règles de réparation des préjudices personnels**

En précisant que ce nouveau régime n'aurait vocation à s'appliquer qu'« *indépendamment des préjudices réparés suivant les modalités du droit commun* », cette disposition entend rassurer les personnes qui craignent que le dispositif ne se substitue aux modalités de réparation des préjudices causés aux personnes, dont la mise en œuvre apparaît tout à fait satisfaisante en application du droit en vigueur<sup>1</sup>

Cette crainte ne semble cependant pas fondée. Le dispositif mis en place est explicitement circonscrit à la réparation du « *préjudice écologique* » : il ne concerne donc pas l'ensemble des préjudices découlant d'une atteinte à l'environnement. La notion de « *préjudice écologique* » fait en effet seulement référence au préjudice objectif causé à l'environnement en tant que tel, comme l'ont souligné les représentants du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, entendus par le groupe de travail commun aux deux commissions, et comme en témoigne l'arrêt rendu par la Cour de cassation le 25 septembre 2012 à propos de l'affaire « *Erika* ». Dans cet arrêt, elle a considéré que « *la cour d'appel a [...] justifié l'allocation des indemnités propres à réparer le préjudice écologique, consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement et découlant de l'infraction* ».

L'amendement COM-40 précité a par conséquent supprimé cette précision superfétatoire.

- **La limitation du champ de la réparation par une qualification de l'atteinte causée à l'environnement**

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale en deuxième lecture retient les mots : « *non négligeable* » pour qualifier l'atteinte à l'environnement qui peut donner lieu à la réparation du préjudice écologique.

Le Sénat, en première lecture, avait retenu les adjectifs « *grave* » et « *durable* » pour qualifier le dommage<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport de M. Alain Anziani, fait au nom de la commission des lois, sur la proposition de loi de M. Bruno Retailleau et plusieurs de ses collègues visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil, n° 519 (2012-2013), p. 10 et suivantes. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l12-519/l12-5191.pdf>.

<sup>2</sup> Ce seuil de gravité n'existait pas dans la proposition de loi de M. Bruno Retailleau. Il a été introduit dans le texte du Sénat par l'adoption d'un amendement de M. Daniel Gremillet et plusieurs de ses collègues, contre l'avis du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et contre l'avis du Gouvernement.

Les auteurs de la proposition de loi visant à inscrire la notion de dommage causé à l'environnement dans le code civil, adoptée à l'unanimité au Sénat en 2013 n'avaient pas entendu fixer une telle limitation, à l'inverse de ce que prévoit la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative à la responsabilité environnementale. Ils avaient estimé que l'ajout d'un adjectif caractérisant le dommage risquait de constituer une source d'imprécision quant à la portée exacte de la notion et de donner lieu à des divergences d'interprétation par les juridictions.

De manière générale, et la jurisprudence civile environnementale n'y fait pas exception, aucun degré de gravité du dommage n'est exigé pour mettre en œuvre la réparation des préjudices qui en découlent, au nom de l'application du principe de la réparation intégrale. Celle-ci repose sur la seule exigence de la lésion d'un intérêt<sup>1</sup>.

Selon M. Yann Aguila, entendu par le groupe de travail commun aux deux commissions, il ne serait donc pas utile de prévoir une telle qualification de l'atteinte.

Pour autant, votre rapporteur a estimé nécessaire de tenir comptes des craintes exprimées par les représentants des entreprises et du monde agricole, en limitant le champ des dommages causés à l'environnement susceptibles d'entraîner la réparation de préjudices écologiques « purs ».

Se pose alors la question du qualificatif adapté.

Comme l'a souligné M. Laurent Neyret, lors de son audition par le groupe de travail, les adjectifs « grave » et « durable », s'ils devaient être retenus, risqueraient de neutraliser le régime de réparation mis en place, car ils font écho au dispositif créé par la loi de 2008 relative à la responsabilité environnementale, inappliqué à ce jour en raison principalement de cette exigence de gravité<sup>2</sup>.

C'est également la position qu'ont défendue les représentants des associations de protection de l'environnement, et notamment ceux de la fondation Nicolas Hulot, lors de leur audition par les rapporteurs du groupe de travail. Ils ont relevé que la référence à un dommage « grave », reprenait le critère posé à l'annexe 1 de la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale<sup>3</sup>, dont la loi de 2008 est la transposition.

L'exigence, inscrite dans le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale, d'une atteinte « non négligeable » à l'environnement, reprend, quant à elle, les termes de l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Paris,

---

<sup>1</sup> Un intérêt est lésé par une atteinte préjudiciable, c'est-à-dire qui produit des conséquences néfastes pour les intérêts protégés par le droit.

<sup>2</sup> L'article L. 161-1 du code de l'environnement, qui définit les dommages susceptibles d'engager la responsabilité de leur auteur : les détériorations qui créent « un risque d'atteinte grave à la santé humaine » du fait de la pollution des sols, qui « affectent gravement » l'état des eaux, de certaines espèces ou qui affectent des services écologiques assurés par ces éléments de l'environnement.

<sup>3</sup> Directive n° 2004/35/CE précitée.

---

le 30 mars 2010, à propos de l'affaire « *Erika* »<sup>1</sup>, confirmé par la Cour de cassation le 25 septembre 2012.

Cette précision risque de n'avoir aucune incidence dans les faits puisqu'il ne s'agit, comme l'ont relevé M. François-Guy Trébulle ou M. Christian Huglo, lors de leurs auditions par le groupe de travail, que d'une simple reprise de l'adage *de minimis non curat praetor* (« *le juge ne s'occupe pas des affaires insignifiantes* »), dont les juges font couramment application à l'heure actuelle. Sont ainsi exclus du champ de la réparation les dommages peu importants. Consacrer dans la loi cette règle bien établie ne présenterait donc pas d'intérêt particulier.

Au fil des auditions menées par le groupe de travail, un certain consensus s'est dégagé en faveur de l'utilisation de la notion d'« *anormalité* ». Seuls les préjudices écologiques découlant d'atteintes anormales à l'environnement seraient réparables.

Cette notion est en effet bien connue en droit civil à travers la réparation des troubles anormaux de voisinage<sup>2</sup>.

Il existe une certaine similitude entre le trouble causé aux écosystèmes par l'activité de l'homme et le trouble de voisinage qui doit être anormal pour être réparé. Même quand l'auteur de l'activité à l'origine du trouble n'a pas commis de faute ou que l'activité en cause est exercée dans le respect des dispositions légales, si le trouble est anormal, il devra être réparé.

Le groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo avait également proposé de subordonner la réparation du préjudice écologique « *pur* » à l'existence d'une atteinte anormale. Selon le rapport de ce groupe de travail, « *le critère de l'anormalité a [...] un intérêt réel en raison de la plasticité de cette notion, commune au droit public et au droit privé (en particulier présente dans la notion de trouble du voisinage). En outre, la notion est proche de celle utilisée par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (art. 8 CEDH). À propos du "niveau de pollution inhérent à la vie moderne", la Cour utilise un curseur de "raisonnabilité", de normalité. C'est un standard permettant de mettre en balance la gravité de l'atteinte à l'environnement et le niveau de développement de la société* »<sup>3</sup>.

« *Le "préjudice qualifié" est en principe une technique utilisée pour limiter le champ de la responsabilité, lorsque celle-ci peut être mise en œuvre quelle*

---

<sup>1</sup> Dans cet arrêt, la Cour d'appel de Paris a jugé que le préjudice écologique, « préjudice objectif, autonome, s'entend de toute atteinte non négligeable à l'environnement naturel ».

<sup>2</sup> Les troubles de voisinage sont les « dommages causés à un voisin (bruit, fumées, odeurs, ébranlement etc.) qui, lorsqu'ils excèdent les inconvénients ordinaires du voisinage, sont jugés anormaux et obligent l'auteur du trouble à dédommager la victime, quand bien même ce trouble serait inhérent à une activité licite et qu'aucune faute ne pourrait être reprochée à celui qui le cause. », Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF 2000.

<sup>3</sup> Arrêt de la CEDH, *Fadeïeva c. Russie*, n° 55723/00, 9 juin 2005.

---

que soit la cause du dommage. En matière administrative, la responsabilité sans faute ne joue que si le dommage est anormal »<sup>1</sup>.

Les représentants du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, ainsi que les représentants du ministère de la justice, interrogés sur le remplacement de la notion d'atteinte « *non négligeable* » par la notion d'atteinte « *anormale* », ne s'y sont pas opposés.

Votre commission a choisi de remplacer au sein du nouvel article 1386-19 du code civil, la notion d'« *atteinte* » à l'environnement par celle de « *dommage* » causé à l'environnement, par cohérence avec la terminologie utilisée en matière de responsabilité civile<sup>2</sup>, et de préciser que ce dommage, à l'origine des préjudices écologiques réparables, devait être « *anormal* » (**amendement COM-40** précité).

- **L'énumération des atteintes pouvant être à l'origine du préjudice écologique**

Le nouvel article 1386-19-1 du code civil énumère ensuite les différents types d'atteintes pouvant engendrer un préjudice écologique réparable : atteintes aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes et atteintes aux autres bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.

Cette rédaction est directement inspirée des travaux du groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo<sup>3</sup>.

Dans sa version adoptée au Sénat en première lecture, le texte ne précisait pas les atteintes concernées mais évoquait seulement, au nouvel article 1386-19 du code civil, un « *dommage à l'environnement* ».

Votre rapporteur a estimé que la formulation retenue par l'Assemblée nationale ne présentait pas la clarté et la simplicité de rédaction qui caractérisent les dispositions du code civil.

De plus, les différentes notions risqueraient de faire l'objet d'interprétations divergentes des juges du fond et, comme dans toute liste, des éléments de l'environnement susceptibles d'être affectés pourraient être oubliés.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a donc supprimé ce nouvel article 1386-19-1 du code civil (**amendement COM-40** précité).

---

<sup>1</sup> Rapport précité p. 21.

<sup>2</sup> Cf. notamment les articles 1382, 1383, 1384, 1385 et 1386 du code civil ou, plus récemment, l'article L. 423-1 du code de la consommation, qui dispose que « l'action de groupe ne peut porter que sur la réparation des préjudices patrimoniaux résultant des dommages matériels subis par les consommateurs ».

<sup>3</sup> Rapport précité p. 19.

### **(3) La fixation d'une liste limitative de personnes titulaires de l'action en réparation du préjudice écologique**

L'article 31 du code de procédure civile dispose que *« l'action est ouverte à tous ceux qui ont un intérêt légitime au succès ou au rejet d'une prétention, sous réserve des cas dans lesquels la loi attribue le droit d'agir aux seules personnes qu'elle qualifie pour élever ou combattre une prétention, ou pour défendre un intérêt déterminé »*.

Le préjudice écologique « pur » a ceci de spécifique qu'il touche un bien commun. Pour reprendre les termes de l'article 1<sup>er</sup> de la Charte de l'environnement : *« chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé »*. Potentiellement, donc, toute personne pourrait justifier d'un tel intérêt légitime à agir.

Cependant, s'agissant de la défense d'un intérêt collectif, et dans la mesure où les affaires de pollution les plus importantes mettent en cause des entreprises parfois puissantes et présentent un coût très élevé, notamment en raison des mesures d'expertise, il est apparu opportun à votre rapporteur de réserver cette action aux personnes qui ont les moyens de la mener.

Selon les membres du groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo, ouvrir largement l'action entraînerait *« un risque "d'éparpillement" des actions en justice avec une perte d'efficacité non négligeable pour l'action elle-même, incompatible avec l'exigence d'une bonne administration de la justice »*. Par ailleurs, *« on pourrait envisager que l'autorité de la chose jugée soit opposée sur le fondement d'une décision de rejet rendue à l'égard d'un demandeur n'ayant pas les moyens matériels et juridiques d'agir efficacement ou qui aurait été "manipulé" par le défendeur. Cela constituerait un obstacle à ce que des actions mieux fondées puissent prospérer »*<sup>1</sup>.

Le texte adopté en première lecture au Sénat ne prévoyait pas de dispositions relatives aux personnes compétentes pour agir, bien que dans son rapport sur la proposition de loi visant à inscrire la notion de préjudice écologique dans le code civil, votre rapporteur ait souligné, déjà, la nécessité de trancher cette question<sup>2</sup>.

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a créé un nouvel article 1386-19-2 du code civil qui précise que *« l'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à l'État, au ministère public, à l'Agence française pour la biodiversité, aux collectivités territoriales et à leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi qu'à toute personne ayant qualité et intérêt à agir »*.

Dès lors que l'intérêt général est atteint, en raison du dommage causé à l'environnement, l'État est pleinement légitime à agir. Il ne peut cependant être le seul titulaire de l'action, car il peut être impliqué comme auteur du dommage ou parce qu'il est parfois défaillant dans son rôle de protecteur de l'environnement, comme en témoignent l'absence

---

<sup>1</sup> Rapport précité p. 24.

<sup>2</sup> Rapport précité p. 30.

---

d'application de la *loi relative à la responsabilité environnementale* (LRE) donnant compétence au préfet pour agir ou l'affaire « Erika », dans laquelle l'État n'avait pas demandé réparation du préjudice écologique.

L'intérêt général revêt également une dimension territoriale. Les collectivités territoriales doivent donc pouvoir intervenir comme l'ont souligné les représentants de l'association des maires de France (AMF), entendus par le groupe de travail commun aux deux commissions.

Quant à l'agence française pour la biodiversité, créée au titre III du présent projet de loi, dans la mesure où elle est garante du respect de l'environnement<sup>1</sup>, elle serait également pleinement légitime à agir.

Si votre rapporteur approuve la fixation d'une liste limitative d'entités titulaires de l'action, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale appelle plusieurs réserves de sa part.

En premier lieu, il s'est interrogé sur l'opportunité d'introduire dans cette liste le ministère public.

Cette proposition est issue du rapport du groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo<sup>2</sup>, en ce qu'il appartient traditionnellement au parquet de défendre l'ordre public<sup>3</sup>. Cette disposition serait un premier pas vers la mise en place d'un parquet spécialisé dédié à l'environnement.

Cependant, votre rapporteur estime que cette disposition présente une certaine redondance avec la compétence de l'État, qui semble être le plus à même de défendre l'intérêt général et d'assurer ensuite la remise en état des éléments de l'environnement endommagés.

Par ailleurs, cette action du ministère public en matière de responsabilité civile est assez inédite. Il interviendrait ici pour obtenir la réparation d'un intérêt lésé.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur ne s'est pas montré favorable à cette mention. Suivant son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement (COM-41)** supprimant le ministère public de l'énumération des personnes à qui l'action en réparation du préjudice écologique serait ouverte.

---

<sup>1</sup> L'article 9 du projet de loi précise les missions de cette agence, établissement public de l'État à caractère administratif. Elle contribue notamment, s'agissant des milieux terrestres, aquatiques et marins à la préservation, à la gestion et à la restauration de la biodiversité ; au développement des connaissances, ressources, usages et services écosystémiques attachés à la biodiversité ; à la gestion équilibrée et durable des eaux ; à la lutte contre la biopiraterie.

<sup>2</sup> Rapport précité p. 27.

<sup>3</sup> L'article 423 du code de procédure civile dispose qu'« il peut agir pour la défense de l'ordre public à l'occasion des faits qui portent atteinte à celui-ci ».

En second lieu, il s'est interrogé sur la rédaction de la fin du nouvel article 1386-19-2 du code civil, selon laquelle, l'action en réparation du préjudice écologique serait ouverte à « *toute personne ayant qualité et intérêt à agir* ».

Selon les représentants du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, lors de leur audition par le groupe de travail commun aux deux commissions, cette rédaction permet de laisser au juge toute latitude pour apprécier qui peut agir, en donnant une présomption de légitimité aux personnes expressément mentionnées.

Cependant, comme l'ont souligné les représentants du ministère de la justice, également entendus par le groupe de travail, en admettant cette possibilité, sans même préciser quelles personnes se trouveraient ainsi habilitées, le texte ouvre très largement le champ de l'action. Toute personne démontrant un certain investissement dans la protection de l'environnement ou présentant un attachement particulier au site pollué serait alors légitime à agir, avec tous les inconvénients évoqués ci-dessus qu'une telle ouverture pourrait entraîner.

De même, les représentants de la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), entendus par le groupe de travail, ont souligné que cette formulation comportait une insécurité juridique majeure et était susceptible d'engendrer un véritable éparpillement des actions.

Suivant la proposition de son rapporteur, votre commission a donc supprimé de la liste des personnes ayant le droit d'agir pour obtenir réparation d'un préjudice écologique objectif « *toute personne ayant qualité et intérêt à agir* » (**amendement COM-41** précité).

Cette suppression est toutefois compensée par l'ajout à cette liste des établissements publics, des fondations reconnues d'utilité publique et des associations agréées ou ayant au moins cinq années d'existence à la date d'introduction de l'instance, lorsqu'elles ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

Les associations sont en effet, des acteurs essentiels de la protection de l'environnement et sont à l'origine des actions les plus importantes en la matière. Dès 2006, dans une décision du 12 septembre 2006, la chambre criminelle de la Cour de cassation a jugé, en matière répressive, qu'une association non agréée pouvait agir devant le juge civil « *au nom d'intérêts collectifs, dès lors que ceux-ci entrent dans son objet social* »<sup>1</sup>. Puis, dans un arrêt du 7 décembre 2006, la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a considéré que les associations étaient « *habilitées à exercer devant les juridictions tant civiles que répressives, les actions en responsabilité civile tenant a*

---

<sup>1</sup> Arrêt n° 05-86958.

---

*la réparation de faits [...] qui constituent [...] une atteinte aux intérêts collectifs de leurs membres »<sup>1</sup>.*

La condition d'une durée d'existence de cinq ans, à défaut d'agrément, qu'on retrouve notamment en matière pénale<sup>2</sup>, est une garantie d'expérience de l'association.

En tout état de cause, cette action en réparation d'un préjudice écologique « *pur* », ouverte aux personnes limitativement énumérées par le nouvel article 1386-19-2 ne priverait pas les personnes de leur droit à obtenir la réparation des préjudices qu'elles subissent personnellement en raison des mêmes faits, sur le fondement des règles de responsabilité civile de droit commun.

Enfin, sur proposition de son rapporteur, votre commission a décidé de déplacer les dispositions relatives aux personnes titulaires de l'action en réparation du préjudice écologique, de l'article 1386-19-2 vers un nouvel article 1386-21 (**amendement COM-41** précité), pour que ces dispositions s'insèrent après celles relatives aux modalités de réparation du préjudice écologique prévues au nouvel article 1386-20 du code civil. L'ordre suivi est ainsi plus logique : d'abord le régime juridique de la responsabilité et ensuite celui de l'action judiciaire qui y est associée.

#### **(4) Une réparation par priorité en nature et par exception en dommages et intérêts**

Le nouvel article 1386-20, introduit dans le code civil par le présent article 2 *bis*, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, dispose que la réparation du préjudice écologique s'effectue par priorité en nature. Le principe d'une réparation par priorité en nature était également posé dans le texte du Sénat.

- **Une réparation prioritairement en nature**

Classiquement, la réparation au titre de la responsabilité civile peut être réalisée en argent ou en nature. Ce choix relève du pouvoir souverain d'appréciation des juges du fond.

---

<sup>1</sup> Arrêt n° 05-20.297.

<sup>2</sup> Cf. art. 2-1 et suivants du code de procédure pénale.

---

Cependant, en matière environnementale, un consensus s'est dégagé sur la nécessité de donner la priorité à la réparation en nature. La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 *relative à la responsabilité environnementale* ne prévoit d'ailleurs que cette possibilité, sous forme de réparation primaire, complémentaire et, le cas échéant, compensatoire<sup>1</sup>.

La réparation en nature consiste, chaque fois que c'est possible, à remettre en état le milieu dégradé ou, à défaut, à compenser la dégradation par une intervention « *en nature* » conduite sur un terrain aussi proche et aussi comparable que possible à celui qui a été atteint. Celle-ci peut se traduire ensuite par la condamnation du responsable au paiement des sommes nécessaires à la remise en état. De la même manière le fait pour le fautif de rémunérer un tiers qui procèdera à ladite remise en état constitue bien une réparation en nature, même si l'auteur du dommage n'y participe qu'indirectement, par un versement pécuniaire<sup>2</sup>.

Sans remettre en cause l'affirmation de ce principe, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement (COM-42)** de clarification. En premier lieu, cet amendement précise ce qu'il convient d'entendre par réparation en nature : il peut s'agir de supprimer, réduire ou compenser le dommage. En second lieu, il supprime la précision selon laquelle le préjudice réparable en nature est celui « *mentionné à l'article 1386-19-2* », dans la mesure où ce renvoi semble être inexact puisque la définition du préjudice est donnée par l'article 1386-19-1 du texte de l'Assemblée nationale. Cette mention, qui vise également à réaffirmer que les modalités de la réparation prévues ne s'appliquent pas aux préjudices personnels, dont la réparation relève des règles du droit commun, est inutile. En effet, il suffit de préciser que ce mode de réparation s'applique seulement aux préjudices « *écologiques* » pour lever toute ambiguïté.

---

<sup>1</sup> Comme l'expliquent Mme Marie-Luce Demeester et M. Laurent Neyret, « la "réparation primaire" consiste à mettre en œuvre des moyens afin que "les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés retournent à leur état initial ou s'en approchent". Ensuite, lorsque la réparation primaire n'aboutit pas à la restauration complète des ressources naturelles ou des services endommagés, il convient d'entreprendre la "réparation complémentaire". Il s'agit de "fournir un niveau de ressources naturelles ou de services comparable à celui qui aurait été fourni si le site avait été rétabli dans son état initial". À titre d'illustration, la destruction des spécimens d'une espèce animale ou végétale en danger pourra être compensée par une réimplantation dans un autre espace. Enfin, "la réparation compensatoire" consiste à corriger les pertes intermédiaires qui surviennent entre la date de survenance du dommage et la régénération des eaux, des espèces ou de leur habitat. Pour cela, on peut imaginer de rétablir le nombre d'individus d'une espèce atteinte en faisant des réintroductions dans l'espace touché. La mise en place originale de la réparation complémentaire et de la réparation compensatoire permet de répondre à la question difficile de la prise en compte des dommages écologiques irréversibles. » (entrée « Environnement », Répertoire de droit civil, Dalloz, n°120).

<sup>2</sup> Civ, 2<sup>e</sup>, 9 juillet 1981, Gazette du Palais, 1982.1.109.

- **Une réparation, par exception, en dommages et intérêts**

Lors de leur audition par le groupe de travail commun aux deux commissions, les représentants du mouvement des entreprises de France (MEDEF) ont défendu l'idée selon laquelle seule la réparation en nature des préjudices écologiques devait être envisagée, pour éviter les risques de dérives qui s'attacheraient à une financiarisation des enjeux environnementaux.

Pour autant, lorsque la réparation en nature est impossible, ce principe devrait pouvoir être écarté. La réparation du préjudice en argent n'interviendrait que dans de rares hypothèses (un dommage irréparable causé à la nature comme la disparition d'une espèce, un coût déraisonnable de la réparation en nature...).

Le nouvel article 1386-20 du code civil, dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, prévoit qu'en cas d'impossibilité de droit ou de fait de réparer en nature ou en cas d'insuffisance des mesures de réparation, des dommages et intérêts sont versés au demandeur. Ils sont affectés prioritairement à des fins de réparation de l'environnement et, subsidiairement, à des fins de protection de l'environnement. Si le demandeur n'est pas en mesure de procéder à de telles affectations, les dommages et intérêts sont versés à l'État ou à toute personne qu'il a désignée pour être affectés aux mêmes fins.

Le texte adopté en première lecture au Sénat prévoyait qu'en cas d'impossibilité de réparer le dommage en nature, la réparation se traduirait par une compensation financière versée à l'État ou à un organisme désigné par lui et affectée, dans les conditions prévues par un décret en Conseil d'État à la protection de l'environnement.

La réparation des préjudices écologiques revêtant une dimension particulière, les dispositions relatives au versement de dommages et intérêt prévues dans le texte transmis par l'Assemblée nationale appellent des précisions que votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a souhaité apporter par l'adoption d'un **amendement (COM-43)**.

S'agissant en premier lieu des cas dans lesquels la réparation en nature doit être écartée, votre commission a estimé nécessaire d'ajouter à l'impossibilité et à l'insuffisance de la réparation en nature, les hypothèses dans lesquelles le coût de cette réparation serait « *manifestement disproportionné au regard de l'intérêt qu'elle présente pour l'environnement* ».

Cette précision, soumise au groupe de travail commun aux deux commissions par les représentants du ministère de la justice, lors de leur audition, résulte également des propositions du groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo, qui a estimé qu'une telle réserve était « *cohérente avec la directive 2004/35/CE qui évoque les "options raisonnables" de réparation que*

*l'autorité compétente doit identifier et correspond à une formule usuelle en matière environnementale* »<sup>1</sup>.

Concernant, en second lieu, les bénéficiaires de ces dommages et intérêts, cet amendement conserve la priorité donnée au demandeur, conformément aux règles classiques de la responsabilité civile.

En effet, comme l'ont souligné les représentants des associations de protection de l'environnement, entendus par le groupe de travail commun aux deux commissions, et notamment les représentants de la Fondation Nicolas Hulot, il est important que ces dommages et intérêts soient versés au demandeur car certaines associations sont parfois les mieux à même de réparer ou restaurer un site endommagé.

En revanche, si le demandeur n'est pas en mesure d'affecter ces dommages et intérêts aux fins poursuivies, cet amendement précise qu'ils seront alloués à l'Agence française pour la biodiversité et non pas à l'État ou à toute personne qu'il a désignée, comme le prévoit le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Votre rapporteur a estimé que l'État n'avait pas vocation à être bénéficiaire de cette indemnisation, à moins qu'il ne soit lui-même partie à l'instance. Il lui a semblé peu pertinent qu'il soit finalement destinataire de ces sommes, alors même, comme l'a rappelé M. Christian Huglo, entendu par le groupe de travail, qu'il n'est pas forcément intéressé par la réparation du préjudice écologique.

En revanche, le présent projet de loi crée, en son titre III, l'Agence française pour la biodiversité, qui a précisément pour fonction de protéger l'environnement<sup>2</sup>. Elle est donc apparue à votre rapporteur la mieux armée pour prendre les mesures utiles à la réparation de l'environnement en cas de carence du demandeur. Il appartiendra au juge d'apprécier à qui ces sommes doivent être octroyées.

Concernant, en troisième lieu, l'utilisation des dommages et intérêts, le texte de l'Assemblée nationale, comme celui du Sénat, déroge au principe de leur non affectation, en prévoyant qu'ils seraient consacrés à la réparation de l'environnement ou, subsidiairement, à des mesures de protection de l'environnement.

Au cours des auditions menées par le groupe de travail, il lui est apparu que l'affectation des dommages et intérêts, « à des fins de protection de l'environnement », n'était pas forcément opportune.

Comme l'ont relevé par exemple les représentants de l'association française des entreprises privées (AFEP) ou ceux du ministère de la justice, lors de leurs auditions respectives, toute association de protection de l'environnement pourrait obtenir ces dommages et intérêts à son profit, sans

---

<sup>1</sup> Rapport précité p. 49.

<sup>2</sup> Cf. supra.

---

autre considération, puisqu'elle a comme objet social la protection de l'environnement, entraînant une financiarisation dangereuse des enjeux environnementaux et réduisant à néant, comme l'a souligné M. Laurent Neyret, lors de son audition, le principe d'affectation de ces sommes.

De plus, comme l'a fait valoir M. François-Guy Trébulle, également entendu par le groupe de travail, l'affectation des dommages et intérêts à des fins de protection de l'environnement dépasse l'objectif de réparation du préjudice écologique poursuivi par le texte.

Votre commission a donc choisi de limiter l'affectation des dommages et intérêts aux mesures de réparation de la nature et de supprimer du dispositif la référence à la protection de l'environnement.

Votre rapporteur s'est interrogé sur l'utilité de la précision selon laquelle l'évaluation du préjudice tient compte des mesures de réparation déjà ordonnées. En effet, comme l'a rappelé M. Christian Huglo lors de son audition, en application du principe de réparation intégrale du préjudice, le juge tient déjà compte actuellement des mesures ordonnées, excluant ainsi qu'un même préjudice puisse être indemnisé plusieurs fois.

De plus, la rédaction retenue par l'Assemblée nationale est imprécise. Qu'entendre en effet par « *mesures de réparation déjà ordonnées* » ? Si ces mesures ordonnées font l'objet d'un recours, faudra-t-il attendre qu'elles soient définitivement prononcées ? Comme l'a souligné M. Arnaud Gossement, lors de son audition par le groupe de travail, l'imprécision de cette disposition risque d'être une source importante de contentieux.

Toutefois, votre rapporteur observe que les acteurs économiques semblent attachés à cette précision. L'**amendement (COM-45)** dont il a proposé l'adoption à votre commission en rectifie toutefois la rédaction afin de viser les mesures « *intervenues* » plutôt que celles « *ordonnées* ». Ainsi, le juge se prononcera sur l'état de l'environnement au jour de sa décision, après avoir constaté les mesures de compensation déjà mises en œuvre.

En dernier lieu, se pose la question de l'opportunité de préciser à l'article 1386-20 que « *la réparation du préjudice écologique s'accompagne de mesures de suivi de l'efficacité des mesures de réparation sur une période déterminée* ».

En effet, une fois sa saisine épuisée, le juge du fond n'a pas, actuellement, compétence pour suivre l'exécution des mesures ordonnées. C'est à l'huissier de justice qu'incombe le soin, à la demande du bénéficiaire de la décision, de faire procéder aux mesures de réparation ordonnées par le juge. Et s'il se heurte à une difficulté d'exécution, il peut saisir le juge de l'exécution pour que celui-ci mette fin à cette difficulté.

Selon les représentants du ministère de la justice, entendus par le groupe de travail, le droit de l'exécution fournit d'ores et déjà des outils

performants permettant de suivre et de contrôler l'exécution des décisions de justice. Il ne serait donc pas justifié d'y déroger.

Pour ces raisons, sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement (COM-46)** supprimant cet alinéa.

- **Les dépenses engagées pour la prévention des dommages causés à l'environnement**

Le nouvel article 1386-20 du code civil, issu de l'examen du projet de loi en deuxième lecture à l'Assemblée nationale prévoit que les dépenses exposées par le demandeur pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, en éviter l'aggravation ou en réduire les conséquences peuvent lui être remboursés par le responsable.

Dans sa rédaction adoptée au Sénat, cette disposition faisait l'objet d'un article à part et toutes dépenses exposées en ce sens, pas seulement celles exposées par le demandeur, pouvaient donner lieu à réparation, dès lors qu'elles avaient été utilement engagées.

Comme l'a relevé M. Arnaud Gossement, lors de son audition par le groupe de travail, ces dispositions ne concernent pas directement la réparation du préjudice écologique.

Dès lors, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a adopté un **amendement (COM-44)** qui permet de revenir à une rédaction proche de celle adoptée par le Sénat, en inscrivant ces dispositions dans un nouvel article autonome, en ne limitant pas ces remboursements aux seules dépenses engagées par le demandeur à l'action en réparation du préjudice écologique et en réintroduisant la précision selon laquelle ces dépenses devaient avoir été engagées « *raisonnablement* »<sup>1</sup>, pour éviter tout abus<sup>2</sup>.

- **La liquidation de l'astreinte**

L'Assemblée nationale a ajouté un nouvel article 1386-22 du code civil qui précise qu'en cas d'astreinte, celle-ci serait liquidée au profit du demandeur, de l'État ou de toute personne qu'il a désignée et serait affectée prioritairement à des fins de réparation de l'environnement et, subsidiairement, à des fins de protection de l'environnement.

Par cohérence avec l'amendement **COM-43**, votre commission a adopté un **amendement (COM-47)** prévoyant que cette astreinte ne pourrait être liquidée par le juge qu'au profit du demandeur ou de l'Agence française

---

<sup>1</sup> Ce terme renvoie à un standard juridique utilisé couramment dans le code civil (notamment aux articles 1137, 1188 ou 1197). Il a récemment remplacé celui de « bons soins du père de famille » pour désigner les actes qu'on peut attendre de quelqu'un de prudent et responsable, soucieux de ses intérêts.

<sup>2</sup> La rédaction ainsi retenue est inspirée de l'article 1344 de l'avant-projet de réforme du droit des obligations et du droit de la prescription remis par Pierre Catala au garde des sceaux, ministre de la justice, le 22 septembre 2005.

---

pour la biodiversité et ne pourrait être affectée qu'à des mesures de réparation de l'environnement.

**(5) La suppression du dispositif d'articulation du régime de réparation introduit dans le code civil avec les dispositions du code de l'environnement**

Le présent article, tel que modifié par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, prévoit un mécanisme d'articulation du nouveau régime de réparation du préjudice écologique introduit dans le code civil avec les règles existantes du code de l'environnement.

Ainsi, le nouvel article 1386-23 du code civil disposerait que si « *une procédure administrative* » tendant à la réparation du même préjudice est déjà en cours au moment de la saisine du juge judiciaire ou si une telle procédure est engagée en cours d'instance, le juge devrait surseoir à statuer « *jusqu'au terme de la procédure administrative* ».

Un tel dispositif n'était pas prévu dans le texte issu des travaux du Sénat.

Il a pour objectif de répondre aux craintes exprimées par divers acteurs économiques. En effet lors de leur audition par le groupe de travail commun aux deux commissions, les représentants du mouvement des entreprises de France (MEDEF) ont défendu l'idée d'une application supplétive du régime de responsabilité civile par rapport au régime de responsabilité administrative.

Les représentants de la fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et les représentants de la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ont quant à eux exprimé, lors de leurs auditions respectives, leurs craintes, en cas de suppression de ces mesures d'articulation, que la coexistence des régimes civils et administratifs ne crée un millefeuille juridique source d'insécurité et de double indemnisation d'un même préjudice.

Ce nouvel article 1386-23 du code civil soulève néanmoins d'importantes réserves.

En premier lieu, comme l'ont fait valoir MM. Yann Aguila, Laurent Neyret et François-Guy Trébulle, lors de leur audition commune par le groupe de travail, de telles dispositions de procédure n'ont pas leur place dans le code civil et relèvent de la compétence du pouvoir réglementaire.

En deuxième lieu, prévoir une telle articulation serait inutile.

Dans son rapport remis au garde des sceaux en 2013, le groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo proposait « *de laisser une option aux plaideurs entre la possibilité d'agir soit sur le fondement de la LRE, soit sur celui du code civil, car les deux régimes de responsabilité n'ont pas vocation à être appliqués simultanément* ». Il avait estimé que les difficultés d'articulation soulevées

n'était « *pas nouvelles et les plaideurs choisir[aie]nt, comme ils le font déjà habituellement, le régime qui leur est le plus favorable* »<sup>1</sup>. Lors de son audition par le groupe de travail commun aux deux commissions, M. Yves Jégouzo a confirmé cette position, estimant que l'article 1386-23 était bavard et inutile.

Comme l'ont souligné les représentants du ministère de la justice, entendus par le groupe de travail, le droit positif permet d'ores et déjà au juge de surseoir à statuer dans l'attente de la décision du juge administratif s'il en va d'une bonne administration de la justice.

De plus, obliger le juge civil à surseoir à statuer dans l'attente du terme de la procédure administrative comporte un risque de déni de justice et de condamnation de l'État français par la Cour européenne des droits de l'homme, en raison de l'absence totale de maîtrise des délais de jugement qu'une telle procédure entraînerait.

En dernier lieu, l'imprécision de la rédaction de cet article aurait pour effet de neutraliser le régime de réparation des préjudices écologiques introduit dans le code civil par le présent texte. En effet, en prévoyant que « *toute procédure administrative* », sans autre précision, oblige le juge civil à surseoir à statuer, cette disposition comporte un risque majeur de multiplication des actions dilatoires.

Quant à la notion de « *terme* » de la procédure administrative, elle pourrait conduire le juge civil à surseoir à statuer jusqu'à épuisement total des voies de recours administratives gracieuses et contentieuses, ce qui pourrait prendre de nombreuses années.

Enfin, votre rapporteur n'estime pas opportun de prévoir une priorité légale de l'action administrative sur l'action judiciaire, alors même d'une part qu'aucune priorité de ce type n'existe en droit positif et, d'autre part, alors même que les dispositions du code de l'environnement relatives à la responsabilité ont prouvé leur inefficacité.

Pour l'ensemble de ces raisons, à l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un **amendement (COM-48)** qui supprime le dispositif d'articulation des deux régimes, introduit à l'Assemblée nationale.

**(6) L'ouverture d'une action judiciaire visant à faire cesser le trouble illicite avant que le dommage ne soit commis**

Le présent article se concentre sur la réparation du préjudice. Mais, la meilleure protection offerte à l'environnement serait d'éviter que le dommage se produise, en donnant aux personnes ayant qualité pour agir la possibilité d'exiger de l'auteur du dommage qu'il fasse cesser le trouble qu'il cause avant que celui-ci ne provoque irréversiblement un préjudice à l'environnement.

---

<sup>1</sup> Rapport précité p. 42.

---

Un tel dispositif existe déjà, à l'article 9 du code civil, pour prévenir les troubles à la vie privée (« *Les juges peuvent, sans préjudice de la réparation du dommage subi, prescrire toutes mesures, telles que séquestre, saisie et autres, propres à empêcher ou faire cesser une atteinte à l'intimité de la vie privée : ces mesures peuvent, s'il y a urgence, être ordonnées en référé* »). Le rapport du groupe de travail sur la réforme du droit de la responsabilité présidé par François Terré a préconisé la création d'un tel mécanisme en matière de responsabilité délictuelle générale. Le groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo a repris cette proposition en matière de protection de l'environnement.

À l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un **amendement** en ce sens **COM-50**, qui réserve toutefois cette action aux seules personnes ayant qualité à agir en responsabilité au nom de l'environnement en vertu du présent article.

**(7) Un ajustement des délais de prescription de l'action en réparation d'un préjudice écologique**

Si le texte issu des travaux du Sénat ne précisait pas les délais de prescription applicables au régime de responsabilité environnementale mis en place, l'article 2 *bis* adopté en deuxième lecture à l'Assemblée nationale insère dans le code civil, au sein des règles de prescription, un nouvel article 2226-1 qui précise que l'action en responsabilité tendant à la réparation du préjudice écologique se prescrit par trente ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice.

Il modifie ensuite l'article 2232 du même code pour préciser que le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter le délai de la prescription au-delà de cinquante ans à compter du fait générateur du dommage.

Enfin, il aligne le régime de prescription prévu à l'article L. 152-1 du code de l'environnement sur les nouvelles règles de prescription introduites dans le code civil.

Votre rapporteur approuve pleinement le choix d'un point de départ du délai de prescription fondé sur la découverte du préjudice. En effet, une pollution peut ne pas provoquer de conséquences immédiates. Ses effets peuvent n'apparaître que plusieurs années après sa manifestation.

Il s'interroge néanmoins sur la durée retenue : trente ans, alors qu'en matière de dommages corporels, l'article 2226 du code civil fixe le délai de prescription des actions à dix ans à compter de la date de la consolidation du dommage initial ou aggravé.

Cette durée fait écho à celle qui existe à l'article L. 152-1 du code de l'environnement, qui prévoit un délai de prescription de l'action en responsabilité environnementale de trente ans, mais dont le point de départ

est fixe : le délai commence à courir à la date du fait générateur du dommage.

Un tel point de départ peut raccourcir de beaucoup le délai réel de prescription, dans la mesure où, en matière environnementale, un décalage important peut exister entre le fait générateur et le moment de la découverte du dommage. Ce régime peut donc se révéler moins favorable qu'un délai de prescription plus court avec un point de départ « *glissant* ».

Lors des auditions du groupe de travail commun aux deux commissions, les personnes entendues ne se sont pas opposées à ce que le délai de prescription de l'action en réparation du préjudice écologique soit ramené à dix ans, dès lors que son point de départ demeurerait la découverte du préjudice.

Quant au délai butoir de cinquante ans, votre rapporteur s'est posé la question de sa suppression.

Les représentants de la fédération française des sociétés d'assurance ont défendu son maintien, afin d'éviter de renchérir le coût d'assurance des sociétés concernées, exposées à un risque pérenne.

Toutefois, votre rapporteur observe qu'en application de l'article 2232 du code civil, un tel butoir n'existe pas en matière de dommages corporels.

Le groupe de travail présidé par M. Yves Jégouzo avait d'ailleurs choisi d'écarter tout délai butoir afin « *d'assurer une protection de l'environnement équivalente à celle accordée à la personne humaine* »<sup>1</sup>.

À l'initiative de son rapporteur, votre commission a donc adopté un **amendement (COM-49)** réduisant à dix ans ce délai de prescription et supprimant le délai butoir de cinquante ans.

**(8) La possibilité pour l'Agence française de la biodiversité de se substituer à une association requérante défaillante**

Le groupe de travail commun aux deux commissions des lois et de l'aménagement et du développement durable s'est interrogé sur la situation d'une association requérante dont on constaterait qu'elle ne mettrait pas en œuvre les mesures de réparation ordonnées par le juge. D'autres personnes ayant qualité à agir pourraient-elles alors saisir le juge de l'exécution pour lever cette inaction ?

Il lui a semblé nécessaire de prévoir expressément un dispositif en ce sens. **L'amendement COM-52** adopté par votre commission prévoit donc que l'État, l'agence française pour la biodiversité et les autres personnes ayant qualité à agir peuvent demander au juge à être substitué dans les droits du demandeur en cas de défaillance de celui-ci.

---

<sup>1</sup> Rapport précité p. 34.

### (9) L'entrée en vigueur

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale ne prévoit pas de dispositif particulier d'entrée en vigueur. Faut-il en conclure que le nouveau régime spécial de réparation du préjudice écologique s'appliquera aux dommages dont le fait générateur est antérieur à la promulgation du présent projet de loi ?

Comme sur la question précédente, les représentants de la fédération française des sociétés d'assurance ont dénoncé l'application rétroactive de la loi, estimant qu'elle poserait un problème de constitutionnalité.

Sans minimiser l'impact financier d'une telle application rétroactive, votre rapporteur rappelle que le Conseil constitutionnel reconnaît au législateur le pouvoir de « *modifier rétroactivement une règle de droit* », ne soumettant l'exercice de ce pouvoir qu'à trois conditions : poursuivre un but d'intérêt général suffisant et respecter tant les décisions de justice ayant force de chose jugée que le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions<sup>1</sup>. Or, il n'est pas excessif de considérer que l'intérêt qui s'attache à la défense de l'environnement et au principe constitutionnel énoncé par l'article 4 de la Charte de l'environnement, au terme duquel « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement* » pourrait justifier cette application rétroactive de la loi.

En outre, comme MM. Yann Aguila et Arnaud Gossement l'ont fait valoir, lors de leur audition, la réparation du préjudice écologique existe déjà en jurisprudence : le présent article ne ferait qu'en préciser le régime.

Votre commission n'a, par conséquent, pas jugé nécessaire de différer l'entrée en vigueur du nouveau régime spécial de responsabilité environnementale aux dommages causés postérieurement à la future loi. En revanche, afin d'éviter la remise en cause des actions en cours, elle a adopté l'**amendement** de son rapporteur (COM-51) excluant ces actions du bénéfice des nouvelles dispositions. À défaut d'une telle exclusion, le risque serait grand que des associations reconnues compétentes par les juridictions ne le soient plus compte tenu de la limitation des personnes ayant qualité à agir.

**Sous réserve de l'adoption de ses amendements**, votre commission a donné un **avis favorable** à l'adoption de l'article 2 *bis*.

\* \*

\*

**Au bénéfice de ces observations et sous réserve de l'adoption de ses amendements, votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de l'article 2 *bis* du projet de loi dont elle s'est saisie.**

---

<sup>1</sup> CC, n° 2010-4/17 QPC, 22 juillet 2010, Rec. p. 156.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Mercredi 27 avril 2016

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Sur le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, la commission des lois s'est saisie pour avis, en deuxième lecture, de l'article 2 *bis*, relatif au préjudice écologique. C'est une question simple et passionnante qui appelle des réponses complexes et arides. En cas de catastrophe écologique, nous savons comment réparer les dommages lorsqu'ils sont corporels ou que les biens d'une entreprise ou d'une propriété privée sont emportés ou détruits. Depuis quelques années, nous avons pris conscience qu'il existait aussi un dommage écologique pur : lorsque des flux d'hydrocarbures se déversent en haute mer, l'environnement subit un dommage, même si le rivage n'est pas forcément pollué. Il en va de même lorsqu'une pollution cause la disparition d'une espèce animale.

Le code de l'environnement énonce une vingtaine de régimes de polices administratives fondées sur des autorisations pour parer à ce type de dommage. La loi de responsabilité environnementale du 1<sup>er</sup> août 2008 qui transpose une directive du 21 avril 2004 résout la question de la responsabilité et de la réparation d'un tel préjudice en donnant à l'autorité préfectorale le rôle de maître d'œuvre. Son défaut est de procéder par listes en énumérant les activités à risques et les dommages couverts, de sorte qu'elle n'échappe pas à certains oublis ou à des mentions obsolètes. Les milieux universitaires et les praticiens du droit ne manquent pas de dénoncer une disposition inappliquée et inapplicable.

Dans son arrêt du 25 septembre 2012 sur l'affaire *Erika*, la Cour de cassation reconnaît le préjudice écologique pur et définit sa réparation en se fondant sur une extension de la notion de préjudice moral. Il serait plus satisfaisant de revoir le travail du législateur en intégrant la notion de préjudice environnemental pur dans le code civil. Tel était le sens de la proposition de loi déposée par Bruno Retailleau, il y a quelques années, et dont j'étais rapporteur. Adoptée à l'unanimité au Sénat, elle est restée sans suite à l'Assemblée nationale. Alors qu'un amendement déposé par Bruno Retailleau et Jérôme Bignon, lors de l'examen du projet de loi sur la biodiversité, en reprenait la teneur, le texte réécrit par l'Assemblée nationale en deuxième lecture reste obscur et ambigu. Par conséquent, nous avons mis en place avec Jérôme Bignon un groupe de travail pour le retoucher.

Notre divergence est doctrinale. L'Assemblée nationale a choisi de concevoir un nouveau régime de responsabilité très inspiré du code de l'environnement ; je vous proposerai de nous appuyer sur les articles 1382,

1383 et 1384 du code civil qui définissent le régime de la responsabilité, et de mettre au cœur du dispositif la notion de réparation. Pourquoi abandonner ce qui a fonctionné durant des années ?

Premier point de divergence : qui est responsable du préjudice écologique pur ? L'Assemblée nationale considère que c'est la personne qui cause le préjudice, ce qui est en deçà de ce que prévoient les articles 1382 à 1384. Lorsqu'un produit toxique a été déversé, la responsabilité du dommage incombe-t-elle à l'employé qui a fait le geste ou à l'entreprise elle-même ? Mieux vaudrait remplacer à l'article 2 *bis* « toute personne qui cause un préjudice écologique » par « toute personne responsable d'un dommage anormal causé à l'environnement ».

Deuxième point : de quel dommage parle-t-on ? Le texte de l'Assemblée nationale mentionne « une atteinte non négligeable » à l'environnement. Certains juristes considèrent que l'expression n'a pas de sens. *Minimis non curat praetor* : on ne s'occupe pas de ce qui est insignifiant. Nous proposons d'introduire plutôt la notion de « dommage anormal causé à l'environnement » en nous inspirant du trouble anormal de voisinage.

Troisième point : quel est l'objet du préjudice ? En faisant référence à une « atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices tirés par l'homme de l'environnement », le texte, trop abscons, crée une incertitude juridique forte. En proposant la notion de « dommage anormal causé à l'environnement », nous restreignons le champ des interprétations tout en laissant la jurisprudence œuvrer.

Quatrième point : dans le texte, l'action en réparation est ouverte « à l'État, au ministère public, à l'Agence française pour la biodiversité, aux collectivités territoriales et à leurs groupement dont le territoire est concerné, ainsi qu'à toute personne ayant qualité et intérêt à agir ». Pourquoi ajouter le ministère public à côté de l'État ? La rédaction présente également l'inconvénient de trop élargir le champ des possibles. Mieux vaudrait préciser qu'il s'agit des établissements publics, des fondations, des associations d'utilité publique ayant pour objet la défense de la nature et de l'environnement.

Cinquième point : comment réparer le préjudice ? Nous avons jugé bon de préciser que la réparation en nature qui s'impose « vise à supprimer, réduire ou compenser le dommage », par exemple replanter une espèce rare, ou favoriser la survie d'une espèce en voie de disparition. Ceci reprend une formulation proposée par le groupe de travail sur la responsabilité civile, présidé par François Terré.

Sixième point : que faire quand la réparation est impossible ? S'il faut effectivement recourir à des dommages et intérêts, comme le préconise le texte de l'Assemblée nationale, à qui les attribuer ? La question est d'autant plus pertinente lorsque le demandeur n'est pas en état de les utiliser pour réparer ou compenser le préjudice qu'il a subi. En l'état, le texte

indique que « les dommages et intérêts sont versés à l'État ou à toute personne qu'il a désignée ». Autant choisir l'Agence française pour la biodiversité.

Septième point : le texte prévoit que les dépenses exposées pour prévenir un dommage, la destruction d'une forêt par exemple, sont dédommées « dès lors qu'elles sont utilement engagées ». Cette condition mérite d'être précisée.

Le huitième point porte sur la question délicate du régime de la responsabilité : comment articuler le code civil et le code de l'environnement ? Nos collègues députés considèrent que lorsqu'une procédure est engagée, le juge judiciaire « sursoit à statuer sur le fond jusqu'au terme de la procédure administrative », ce qui risque d'allonger les délais, parfois à l'infini. D'où notre choix de supprimer cet article pour en revenir aux dispositions actuelles.

Neuvième point : le texte de l'Assemblée nationale prévoit un délai de prescription de trente ans « à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice », avec un butoir de cinquante ans. Nous proposons de conserver ce principe de date glissante, en alignant le délai de prescription sur celui qui prévaut en matière de préjudice corporel, à savoir dix ans, et en supprimant le butoir des cinquante ans.

Enfin, dixième point : l'Assemblée nationale ne mentionne aucune date d'entrée en vigueur pour le texte, de sorte qu'il pourrait ne pas s'appliquer dans le cas d'un dommage qui se manifesterait avec une cause rétroactive. Nous proposons de mentionner que le texte prend effet à la date du dommage, en ajoutant que la rétroactivité ne s'applique pas quand une action judiciaire est déjà engagée.

Telles sont les propositions qui ont donné lieu aux 13 amendements que nous devons examiner.

**M. François Pillet.** – Je félicite notre rapporteur pour la qualité de sa réflexion et la finesse de son analyse juridique. Il est essentiel que nous préservions l'homogénéité de notre droit. Vous rétablissez une rédaction qui redonne toute sa portée au texte, en le renforçant tant sur la notion de responsabilité que sur l'étendue du dommage réparable. Vous redonnez également de la cohérence à notre droit en inscrivant le préjudice environnemental dans l'échelle graduée qui organise les différents types de dommages : atteinte aux biens, atteinte aux personnes, atteinte aux biens publics. Vous corrigez l'enthousiasme des députés par une excellente analyse juridique. Le rapport me satisfait en tout point, même s'il reste quelques sujets à discuter entre juristes, comme l'intervention du procureur de la République qui est une nouveauté dans notre droit. Vous avez eu le mérite de clarifier sans l'affaiblir l'objectif des députés. J'adhère à l'ensemble des amendements.

**M. Alain Richard.** – Il faut saluer le travail du rapporteur. Élaborer un système complet de responsabilité hors du code civil est aventureux et peu profitable, d'autant que le travail accompli est resté tâtonnant. J'étais sceptique sur la définition d'un nouveau concept de préjudice, notion très floue et déjà en partie prise en compte dans le code civil. Je suis heureux que nous entrions dans une phase de réflexion plus cadrée et mieux ciblée.

Qui est le bénéficiaire de la réparation ? Pour un dommage touchant une propriété privée, il suffit de se référer au code civil. Quand il s'agit d'un dommage environnemental, je trouve dommageable que le propriétaire soit le seul bénéficiaire, alors que la collectivité a également été touchée. Même si l'État est parfois l'auteur du dommage, il reste le seul légitime à représenter la collectivité. Cependant, il n'est pas très adroit d'attribuer les dommages et intérêts à l'Agence française pour la biodiversité, dont la spécialisation restreint l'action et dont l'administration ne comptera sans doute pas de service de travaux. Comment pourra-t-elle dans ces conditions reconstituer de la biodiversité dans tel ou tel site ? Bien sûr, il existe déjà une filiale de la Caisse des dépôts et consignations qui vend des espaces de biodiversité reconstitués. Mieux vaudrait que l'État se charge lui-même de cette mission plutôt que de la déléguer.

**M. René Vandierendonck.** – En ce qui concerne la rétroactivité, on ne peut pas déroger à l'article 6 du code civil : la loi ne dispose que pour l'avenir. Difficile, dans ces conditions, d'envisager de fixer une date qui varierait selon qu'il y a ou non un contentieux en cours. Je m'oppose également à l'ajout de régimes dérogatoires aux règles générales sur la séparation des autorités juridictionnelles, administratives et judiciaires. Le même fond du droit peut être mis en œuvre par le juge civil ou le juge administratif. Dans certains cas, les deux ordres juridictionnels œuvreront en même temps : une digue construite avec l'accord du maire en violation du code de l'environnement donnera lieu à une pluralité de contentieux. Laissons les règles existantes jouer leur rôle. Elles ont fait leurs preuves et peuvent être interprétées par le juge. Enfin, je rappelle qu'en matière d'environnement, dans la loi NOTRe, nous avons partagé les compétences expresses entre les différents acteurs. Le bénéficiaire de la réparation ne peut être que l'État avec les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale.

**M. Alain Vasselle.** – Sans être spécialiste de ces aspects du droit, j'ai admiré la qualité de l'analyse juridique produite par le rapporteur. Au sujet de la réparation en nature, qu'en serait-il pour une entreprise qui serait en dépôt de bilan ou en cessation d'activité ? Quelle durée prévoit-on pour la réparation du préjudice écologique ? Certaines réparations ne sont pas possibles, et la compensation n'est pas toujours évidente. Elle ne se fait pas forcément dans l'environnement immédiat de l'entreprise qui a subi un préjudice. Avez-vous envisagé l'ensemble de ces situations ?

---

**M. François Grosdidier.** – Je salue la qualité et la finesse d’analyse de ce rapport. Cependant, je crois que le ministère public doit pouvoir engager la responsabilité environnementale de façon distincte de l’État. Et pourtant, je suis beaucoup moins attaché que le rapporteur à l’indépendance et à l’autonomie du parquet. Le bien commun qu’est l’environnement n’est pas le bien public de l’État. C’est un bien qui appartient à tous et qui est supranational. Par conséquent, il engage une responsabilité distincte de celle de l’État, qui peut même y être opposée, lorsque c’est un service de l’État ou une grande entreprise publique qui porte préjudice à l’environnement. Tous les élus savent que l’autorité préfectorale est beaucoup plus zélée à appliquer le droit de l’environnement quand il s’agit d’un petit acteur économique que lorsque c’est une grande entreprise publique qui est impliquée.

Quant à la réparation en nature et la compensation, je reste sceptique sur la notion de réduction qui engage une réparation partielle du préjudice même si la responsabilité est totale. Il faut soit la réparation, soit la compensation à hauteur du préjudice quand la réparation n’est pas possible.

Les associations sont parfois les mieux placées pour agir, lorsqu’elles connaissent le domaine où il faut intervenir, la ligue pour la protection des oiseaux par exemple, lorsqu’il y a eu destruction d’oiseaux. Dans d’autres cas, l’Agence française pour la biodiversité pourra intervenir, à condition que l’argent ne serve pas seulement à financer le fonctionnement de la structure. Lorsque l’État intervient, il faut qu’il puisse garantir que l’argent qui doit servir à la réparation du préjudice a été utilisé à cette fin. En période de crise des finances publique, la tentation peut être grande d’affecter ces fonds à autre chose.

En ce qui concerne la prescription, il est essentiel sur la connaissance des faits, car les effets négatifs peuvent apparaître tardivement. J’en ai fait l’expérience avec les dégâts miniers. Les entreprises sont assurées en responsabilité civile, ce qui les couvre même en cas de défaillance. L’étendue d’effets polluants connus peut s’accroître deux ou trois décennies plus tard. Comment faire si l’on fixe le délai de prescription à dix ans ?

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Monsieur Richard, le demandeur n’est pas le bénéficiaire. Le demandeur engage l’action, il met en œuvre la compensation quand il y en a une ou perçoit des dommages et intérêts avec obligation de les utiliser à telle ou telle fin. Il ne peut pas les percevoir à titre personnel. Si l’on ne mentionne pas seulement l’État comme demandeur, c’est parce que l’État peut aussi être l’auteur du dommage. Dans ce cas, il ne peut se poursuivre lui-même. Il suffit de passer par l’Agence française de la biodiversité pour garantir que les fonds ne seront pas détournés de leur objet : elle ne pourra pas encaisser les indemnités, mais jouera le rôle de donneur d’ordres.

La loi prévoit déjà la rétroactivité. Ce n’est pas une nouveauté. Monsieur Vasselle, une entreprise qui subit un préjudice économique ne

relève pas de ce régime. Lorsqu'une entreprise responsable d'un dommage écologique est en liquidation de paiement, les assurances prennent la relève. D'où leur très grande attention à ce texte. Enfin, monsieur Grosdidier, nous avons fait un choix : il revient à la société civile de contrôler ce type d'agissements et de porter ce genre d'actions.

**M. François Grosdidier.** – Pas exclusivement.

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Faut-il pour autant juxtaposer l'État et le ministère public ?

La réparation doit se faire autant que cela est possible. Pour la part qui ne peut pas faire l'objet d'une réparation, on complète avec les dommages et intérêts.

**M. François Grosdidier.** – Ce n'est donc pas alternatif.

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Quant aux dommages qui s'amplifient, on peut fonctionner comme pour les préjudices corporels. Lorsque la situation se dégrade, il est toujours possible d'accorder des dommages complémentaires.

## EXAMEN DES AMENDEMENTS

### *Article 2 bis*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-40 procède à un toilettage juridique en remplaçant la notion d'« atteinte » par celle de « dommage », et celle de dommage « non négligeable » par celle de dommage « anormal ».

*L'amendement COM-40 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-41 supprime le ministère public de la liste des personnes ayant compétence pour agir en réparation du préjudice écologique, tout en précisant cette liste.

**M. François Pillet.** – Je soutiens le rapporteur et je vous convaincrai en levant une petite ambiguïté : nous ne sommes pas ici en matière pénale. Il s'agit d'indemniser un préjudice hors de toute action pénale. L'intervention du procureur de la République ne consiste pas à introduire une sanction de l'État. Il ne fait que représenter la société civile et n'intervient pas dans la procédure d'indemnisation.

**M. Jacques Bigot.** – Je partage l'avis du rapporteur. Les parquets sont trop encombrés pour qu'on les charge d'une autre mission. Cependant, il est vrai que les procureurs de la République ont eu tendance à faire des poursuites pénales pour obtenir des réparations de préjudices. N'oublions pas non plus que le ministère public exerce aussi des missions hors du champ pénal, notamment en matière familiale. Toute une réflexion reste à mener sur le rôle du ministère public : s'il n'est pas le représentant de l'État, il est le gardien de l'ordre public, et l'ordre public peut obtenir réparation

soit par la procédure pénale, soit par la procédure civile. Le texte de l'Assemblée nationale n'est pas forcément aberrant ; en revanche, en l'état du droit, il est trop précoce.

*L'amendement COM-41 est adopté.*

*L'amendement de précision COM-42 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-44 précise la notion de réparation en nature.

**M. Alain Vasselle.** – La jurisprudence permet-elle d'apprécier la notion de « raisonnablement engagées » ?

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – C'est un terme fréquemment utilisé en droit civil. Tout l'intérêt est de laisser au juge la possibilité d'appréciation.

*L'amendement COM-44 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-43 prévoit qu'en cas d'impossibilité ou d'insuffisance de la réparation, le juge peut allouer des dommages et intérêts au demandeur ou à l'Agence française pour la biodiversité.

**M. Alain Vasselle.** – Le préjudice écologique est souvent aussi un préjudice économique. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un agriculteur a accepté que des boues de station d'épuration soient déversées sur ses terres : celles-ci perdent leur valeur en raison d'une pollution aux métaux lourds, de très longue durée. L'industrie agro-alimentaire refuse les produits de ces terres et la réparation du préjudice écologique est quasi-impossible. Comment apporte-t-on réparation du préjudice économique ?

**M. François Grosdidier.** – Évitions d'opposer deux préjudices complémentaires. Le préjudice économique demeure et peut être indemnisé. Qui est responsable de la pollution, l'utilisateur des substances toxiques, le producteur, l'autorité administrative qui a autorisé leur emploi ? C'est un éternel débat. Ce qui est certain, c'est qu'en plus du préjudice économique, il existe aussi un préjudice environnemental qui n'est pas compensé.

**M. René Vandierendonck.** – Je suis persuadé que le principe de spécialité des établissements publics s'oppose à ce que l'Agence française pour la biodiversité soit affectataire des indemnités.

**M. Philippe Bas, président.** – Aucun principe constitutionnel ne s'y oppose : rédigeons la loi comme nous le pensons bien. Si ce n'est pas l'agence mais l'État qui est dépositaire de ces fonds, ils tomberont dans un puits sans fond et ne serviront pas à la réparation des préjudices environnementaux.

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Le même dommage peut entraîner un préjudice économique et un préjudice écologique. Chacun suivra sa propre voie. Quant à l'Agence française pour la biodiversité, le

principe de spécialité cèdera devant la disposition législative que nous voterons. L'Agence aura pour mission d'administrer les sommes versées dans un but très précis.

*L'amendement COM-43 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-45 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Le texte de l'Assemblée nationale précise que « la réparation du préjudice écologique s'accompagne de mesures de suivi de l'efficacité des mesures de réparation ». Cependant, une fois que le juge a rendu sa décision, il n'est plus compétent pour suivre l'exécution. Les précisions de l'Assemblée nationale sont inutiles.

*L'amendement COM-47 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Par cohérence avec l'amendement COM-43, l'amendement COM-47 prévoit que l'astreinte ne pourrait être liquidée par le juge qu'au profit du demandeur ou de l'Agence française pour la biodiversité et ne pourrait être affectée qu'à des mesures de réparation de l'environnement.

*L'amendement COM-47 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Les alinéas qui portent sur l'articulation du code civil, du code de l'environnement et des procédures administratives nous semblent complexes et inutiles, dans la mesure où le juge a la possibilité de sursoir à statuer. D'où mon amendement de suppression COM-48.

*L'amendement COM-48 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Dans le cas où la personne bénéficiaire ne pourrait pas procéder à l'exécution du jugement, une autre pourrait saisir le juge de l'exécution. Tel est l'objet de mon amendement COM-52.

**M. Jacques Bigot.** – C'est une mesure extrêmement novatrice. Cela prouve que la sanction civile des troubles à l'ordre public doit évoluer. En réalité, on demande à une autre administration de se substituer à l'association ou à l'agence qui a introduit la procédure. Nous ne sommes pas au bout de nos peines sur ce sujet. N'oublions pas que c'est la jurisprudence qui a développé le droit de la responsabilité civile, aux articles 1384 et suivants, plus que le législateur.

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Dans le cadre de la réparation du préjudice écologique, le demandeur défend l'environnement au nom de la société et non pour son intérêt personnel. La technique de substitution du demandeur existe déjà dans l'action de groupe.

**M. François Pillet.** – Cette technique n'est pas si novatrice. Elle existe dans un contexte différent, dans les actions obliques ou dans les actions pauliennes par exemple.

---

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – Si on laisse au demandeur défaillant la possibilité de choisir la personne qui se substituera à lui, on risque d'introduire un intérêt personnel.

*L'amendement COM-52 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-50 prévient le dommage en recourant à l'action en cessation de l'illicite prévue à l'article 9 du code civil.

*L'amendement COM-50 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-49 fait passer le délai de prescription de trente ans à dix ans et supprime le butoir de cinquante ans.

*L'amendement COM-49 est adopté.*

**M. Alain Anziani, rapporteur pour avis.** – L'amendement COM-51 précise que les nouvelles règles relatives à la réparation du préjudice écologique s'appliqueront aussi aux dommages nés de faits générateurs antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi.

**M. François Pillet.** – Il n'y a pas de confusion possible, puisque nous ne sommes pas dans le cadre d'une loi qui infligerait une sanction pénale rétroactive. Il s'agit d'indemnisation civile. Juridiquement, rien ne s'oppose à cette disposition.

**M. Alain Richard.** – La dette est présumée préexistante.

*L'amendement COM-51 est adopté.*



---

## AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS

### **Article 2 bis**

#### *Amendement COM-40*

Alinéas 5 et 6

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

« Art. 1386-19. - Toute personne responsable d'un dommage anormal causé à l'environnement est tenue de réparer le préjudice écologique qui en résulte.

### **Article 2 bis**

#### *Amendement COM-41*

a) Alinéa 7

Supprimer cet alinéa.

b) Alinéa 13

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 1386-21. - L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à l'État, à l'Agence française pour la biodiversité, aux collectivités territoriales et à leurs groupements dont le territoire est concerné. Elle est également ouverte aux établissements publics, aux fondations reconnues d'utilité publique et aux associations agréées ou ayant au moins cinq années d'existence à la date d'introduction de l'instance, qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement.

### **Article 2 bis**

#### *Amendement COM-42*

Alinéa 8

Remplacer les mots :

mentionné à l'article 1386-19-2

par le mot :

écologique

**Article 2 bis**

*Amendement COM-43*

Alinéa 9

Rédiger ainsi cet alinéa :

« En cas d'impossibilité ou d'insuffisance d'une telle réparation, ou si son coût est manifestement disproportionné au regard de l'intérêt qu'elle présente pour l'environnement, le juge peut allouer des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'Agence française pour la biodiversité.

**Article 2 bis**

*Amendement COM-44*

a) Alinéa 8

Compléter cet alinéa par une phrase ainsi rédigée :

Elle vise à supprimer, réduire ou compenser le dommage.

b) Alinéa 10

Supprimer cet alinéa.

c) Après l'alinéa 17

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« Art. ... - Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, pour éviter son aggravation ou en réduire les conséquences, constituent un préjudice réparable, dès lors qu'elles ont été raisonnablement engagées. » ;

**Article 2 bis**

*Amendement COM-45*

Alinéa 11

Remplacer le mot :

ordonnées

par le mot :

intervenues

**Article 2 bis***Amendement COM-46*

Alinéa 12

Supprimer cet alinéa.

**Article 2 bis***Amendement COM-47*

Alinéa 14

Rédiger ainsi cet alinéa :

« Art. 1386-22. – En cas d’astreinte, celle-ci peut être liquidée par le juge au profit du demandeur ou de l’Agence française pour la biodiversité, qui l’affecte à la réparation de l’environnement.

**Article 2 bis***Amendement COM-48*

Alinéas 16 et 17

Supprimer ces alinéas.

**Article 2 bis***Amendement COM-49*

a) Alinéa 19

Remplacer le mot :

trente

par le mot :

dix

b) Alinéas 20 et 21

Remplacer ces alinéas par un alinéa ainsi rédigé :

3° Au second alinéa de l’article 2232, après la référence : « 2226 », est insérée la référence : « , 2226-1 ».

c) Alinéa 23

Rédiger ainsi cet alinéa :

1° À la fin de l’article L. 152-1, les mots : « trente ans à compter du fait générateur du dommage » sont remplacés par les mots : « dix ans à

compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice » ;

**Article 2 bis**

*Amendement COM-50*

Alinéa 18

Avant cet alinéa, insérer un alinéa ainsi rédigé :

Art. ... - Indépendamment de la réparation du dommage éventuellement subi, le juge, saisi d'une demande en ce sens par l'une des personnes mentionnées à l'article 1386-21, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage anormal causé à l'environnement.

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

**M. Julien Boucher**, directeur des affaires juridiques

**M. Paul Delduc**, directeur de l'aménagement, du logement et de la nature

### Ministère de la justice

**M. Pierre Berlioz**, conseiller droit des obligations, droit économique et professions au cabinet du ministre

**Mme Morgane Frétault**, conseillère parlementaire

**M. Jean-François Le Coq**, substitut à l'administration centrale du ministère de la justice

**Mme Marie Walazyc**, magistrate, cheffe du bureau du droit immobilier et du droit de l'environnement à la direction des affaires civiles et du sceau

### Association des maires de France (AMF)

**Mme Sylviane Oberlé**, chargée de mission prévention des pollutions

**Mme Gwenola Stephan**, chargée de mission développement durable

**Mme Charlotte de Fontaines**, chargée des relations institutionnelles

### Association française des entreprises privées (AFEP)

**Mme Stéphanie Robert**, directeur

**M. Olivier Sutterlin**, chargé des affaires publiques chez Eramet

### Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

**M. Olivier Viano**, président du comité droit de l'environnement

**M. Olivier Sutterlin**, président du groupe de travail Biodiversité

**Mme Kim Si Hassen**, chargée de mission à la direction des affaires juridiques

**Mme Marine Binckly**, chargée de mission à la direction des affaires juridiques

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA),

**Mme Christiane Lambert**, première vice-présidente

**Mme Kristell Labous**, chargée de mission Biodiversité

Fédération française des sociétés d'assurances (FSA)

**M. Jean-Paul Laborde**, directeur des affaires parlementaires

**M. Stéphane Pénét**, directeur des assurances de biens et de responsabilité

**Mme Anne-Marie Papeix**, chargée de mission

France nature environnement

**M. Benoît Busson**, membre du directoire

Humanité et biodiversité

**M. Bernard Chevassus-Au-Louis**, président

**M. Bernard Labat**, chargé de mission droit et économie

Fondation Nicolas Hulot

**M. Sébastien Mabile**, avocat

World Wildlife Fund (WWF)

**Mme Isabelle Laudon**, chargée des politiques publiques

Personnalités qualifiées

**M. Laurent Neyret**, professeur agrégé de droit privé à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

**M. François-Guy Trébulle**, professeur de droit privé à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

**M. Yves Jégouzo**, professeur émérite de droit public à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne

**M. Yann Aguila**, avocat à la Cour

**M. Christian Huglo**, avocat à la Cour

DOCUMENT COMPARATIF

Proposition de loi de M. Retailleau —	Projet de loi Biodiversité adopté par l'Assemblée nationale —	Projet de loi Biodiversité (propositions de la commission des lois) —
<b>Proposition de loi visant à inscrire la notion de dommage causé à l'environnement dans le code civil</b>	<b>Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages</b>	<b>Projet de loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages</b>
Article unique	Article 2 bis	Article 2 bis
Après le titre IV bis du livre III du code civil, il est inséré un titre IV ter ainsi rédigé :	I. – <i>Le code civil est ainsi modifié :</i>	I. – <i>(Alinéa sans modification)</i>
	1° Après le titre IV bis du livre III du code civil, il est inséré un titre IV ter ainsi rédigé :	1° <i>(Alinéa sans modification)</i>
« Titre IV ter	« Titre IV ter	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« De la responsabilité du fait des atteintes à l'environnement	« De la réparation du préjudice écologique	<i>(Alinéa sans modification)</i>
« Art. 1386-19. - Toute personne qui cause un <i>dommage</i> à <i>l'environnement</i> est tenue de le réparer.	« Art. 1386-19. – Toute personne <del>qui cause un préjudice écologique</del> est tenue de le réparer.	« Art. 1386-19. – Toute personne responsable d'un <u>dommage anormal</u> <u>causé à l'environnement</u> est tenue de réparer <u>le préjudice écologique</u> <del>qui en</del> <del>résulte</del> .
	« Art. 1386-19-1 (nouveau).— <del>Indépendamment des préjudices réparés suivant les modalités du droit commun, est réparable, dans les conditions prévues au présent titre, le préjudice écologique résultant d'une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement.</del>	« Art. 1386-19-1. – <b>Supprimé</b> <b>Amdt COM-40</b>
	« Art. 1386-19-2 (nouveau).— <del>L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à l'État, au ministère public, à l'Agence française pour la biodiversité, aux collectivités territoriales et à leurs groupements dont le territoire est concerné, ainsi qu'à toute personne ayant qualité et intérêt à agir.</del>	« Art. 1386-19-2. – <b>Supprimé</b> <b>Amdt COM-41</b>
« Art. 1386-20. - La réparation du <i>dommage</i> à <i>l'environnement</i> s'effectue prioritairement en nature.	« Art. 1386-20. – La réparation du préjudice <del>mentionné à l'article</del> <del>1386-19-2</del> s'effectue par priorité en	« Art. 1386-20. – La réparation du préjudice <u>écologique</u> s'effectue par priorité en nature. <u>Elle vise à supprimer</u> ,

**Proposition de loi de M. Retailleau**

**Projet de loi Biodiversité adopté par l'Assemblée nationale**

**Projet de loi Biodiversité (propositions de la commission des lois)**

nature.

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

~~« En cas d'impossibilité de droit ou de fait ou d'insuffisance des mesures de réparation, le juge e condamne le responsable à verser au demandeur des dommages et intérêts qui sont affectés, prioritairement, à des fins de réparation de l'environnement et, subsidiairement, à des fins de protection de l'environnement. Si le demandeur n'est pas en mesure d'affecter les dommages et intérêts à des fins de réparation ou de protection de l'environnement, les dommages et intérêts sont versés, aux fins définies à la première phrase du présent alinéa, à l'État ou à toute personne qu'il a désignée.~~

~~« Lorsque le demandeur a exposé des dépenses pour prévenir la réalisation imminente d'un préjudice, en éviter l'aggravation ou en réduire les conséquences, le juge peut condamner le responsable à les lui rembourser.~~

« L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà ordonnées, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre des articles L. 160-1 et suivants du code de l'environnement.

~~« La réparation du préjudice écologique s'accompagne de mesures de suivi de l'efficacité des mesures de réparation sur une période déterminée.~~

« Art. 1386-21. - Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, en éviter l'aggravation ou en réduire les conséquences peuvent donner lieu au versement de dommages et intérêts, dès lors qu'elles ont été utilement engagées. »

« Art. 1386-21. - (Supprimé)

réduire ou compenser le dommage.

**Amdts COM-42 et COM-44**

« En cas d'impossibilité ou d'insuffisance d'une telle réparation, ou si son coût est manifestement disproportionné au regard de l'intérêt qu'elle présente pour l'environnement, le juge peut allouer des dommages et intérêts, affectés à la réparation de l'environnement, au demandeur ou, si celui-ci ne peut prendre les mesures utiles à cette fin, à l'Agence française pour la biodiversité.

**Amdt COM-43**

**Alinéa supprimé**

**Amdt COM-44**

« L'évaluation du préjudice tient compte, le cas échéant, des mesures de réparation déjà intervenues, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre des articles L. 160-1 et suivants du code de l'environnement.

**Amdt COM-45**

**Alinéa supprimé**

**Amdt COM-46**

« Art. 1386-21. - L'action en réparation du préjudice écologique est ouverte à l'État, à l'Agence française pour la biodiversité, aux collectivités territoriales et à leurs groupements dont le territoire est concerné. Elle est également ouverte aux établissements publics, aux fondations reconnues d'utilité publique et aux associations agréées ou ayant au moins cinq années d'existence à la date d'introduction de l'instance, qui ont pour objet la protection de la nature et la défense de l'environnement..

Proposition de loi de M. Retailleau

Projet de loi Biodiversité adopté par  
l'Assemblée nationale

Projet de loi Biodiversité  
(propositions de la commission des  
lois)

**Amdt COM-41**

~~« Art. 1386-22 (nouveau). – En cas d'astreinte, celle-ci est liquidée au profit du demandeur, de l'État ou de toute personne qu'il a désignée, qui l'affecte aux fins mentionnées à l'article 1386-20.~~

« Art. 1386-22. – En cas d'astreinte, celle-ci peut être liquidée par le juge au profit du demandeur ou de l'Agence française pour la biodiversité, qui l'affecte à la réparation de l'environnement.

**Amdt COM-47**

~~« Le juge se réserve le pouvoir de la liquider.~~

(Alinéa sans modification)

~~« Art. 1386-23 (nouveau). – Si une procédure administrative est déjà en cours tendant à la réparation du même préjudice que celui pour lequel l'action en réparation est engagée, le juge statue sur la recevabilité de cette demande et sursoit à statuer sur le fond jusqu'au terme de la procédure administrative.~~

« Art. 1386-23. – **Supprimé**

**Amdt COM-48**

~~« Si, en cours d'instance, une procédure administrative est engagée tendant à la réparation du même préjudice que celui pour lequel l'action en réparation est engagée, le juge sursoit à statuer sur le fond dès que cette procédure administrative est notifiée au demandeur. Le sursis à statuer court jusqu'au terme de la procédure administrative. » ;~~

« Art. 1386-23. - Les dépenses exposées pour prévenir la réalisation imminente d'un dommage, en éviter l'aggravation ou en réduire les conséquences peuvent donner lieu au versement de dommages et intérêts, dès lors qu'elles ont été utilement engagées. ;

**Amdt COM-44**

« Art. 1386-24. – Indépendamment de la réparation du dommage éventuellement subi, le juge, saisi d'une demande en ce sens par l'une des personnes mentionnées à l'article 1386-21, peut prescrire les mesures raisonnables propres à prévenir ou faire cesser le dommage anormal causé à l'environnement.

**Amdt COM-50**

Proposition de loi de M. Retailleau

Projet de loi Biodiversité adopté par l'Assemblée nationale

Projet de loi Biodiversité (propositions de la commission des lois)

« Art. 1386-25. Toute personne mentionnée à l'article 1386-21 peut demander au juge sa substitution dans les droits du demandeur défaillant aux fins d'obtenir la mise en œuvre du jugement. »

**Amdt COM-52**

2° (Alinéa sans modification)

« Art. 2226-1. – L'action en responsabilité tendant à la réparation du préjudice écologique réparable en vertu du titre IV *ter* du présent livre se prescrit par dix ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice. » ;

3° Au second alinéa de l'article 2232, après la référence : « 2226 », est insérée la référence : « , 2226-1 ».

**Amdt COM-49**

**Alinéa supprimé**

II. – (Alinéa sans modification)

1° À la fin de l'article L. 152-1, les mots : « trente ans à compter du fait générateur du dommage » sont remplacés par les mots : « dix ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice » ;

**Amdt COM-49**

2° (Alinéa sans modification)

« Art. L. 164-2. – (Non modifié)

2° (nouveau) Après l'article 2226, il est inséré un article 2226-1 ainsi rédigé :

« Art. 2226-1. – L'action en responsabilité tendant à la réparation du préjudice écologique réparable en vertu du titre IV *ter* du présent livre se prescrit par ~~trente~~ ans à compter du jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du préjudice. » ;

3° (nouveau) ~~Après le premier alinéa de l'article 2232, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :~~

~~« Ils ne peuvent avoir pour effet de porter le délai de la prescription mentionnée à l'article 2226-1 au delà de cinquante ans à compter du fait générateur. »~~

II (nouveau). – Le livre I<sup>er</sup> du code de l'environnement est ainsi modifié :

1° À la fin de l'article L. 152-1, les mots : « fait générateur du dommage » sont remplacés par les mots ~~et une phrase ainsi rédigée~~ : « jour où le titulaire de l'action a connu ou aurait dû connaître la manifestation du dommage. ~~Le report du point de départ, la suspension ou l'interruption de la prescription ne peut avoir pour effet de porter ce délai au delà de cinquante ans à compter du fait générateur.~~ » ;

2° Le chapitre IV du titre VI est complété par un article L. 164-2 ainsi rédigé :

« Art. L. 164-2. – Les mesures de réparation prises en application du

**Proposition de loi de M. Retailleau**

—

**Projet de loi Biodiversité adopté par  
l'Assemblée nationale**

—

*présent titre tiennent compte de celles ordonnées, le cas échéant, en application du titre IV ter du livre III du code civil. »*

*III (nouveau). – Le présent article est applicable :*

*1° À l'exception du 1° du II, dans les îles Wallis et Futuna ;*

*2° Dans les Terres australes et antarctiques françaises.*

**Projet de loi Biodiversité  
(propositions de la commission des lois)**

—

II bis (nouveau). – Les articles 1386-19 à 1386-25 sont applicables à la réparation des dommages dont le fait générateur est antérieur à la promulgation de la présente loi. En revanche, ils ne sont pas applicables aux actions judiciaires déjà engagées à cette date.

**Amdt COM-51**

III. – (Sans modification)