

Les principes de responsabilité en matière d'environnement

par **Valérie LACOUELLE**

Juriste Envirodroit.net
Société Red-on-line

1. Les grands principes de la responsabilité civile, administrative et pénale	G 1 020 - 2
1.1 Les différents régimes de responsabilité	— 2
1.2 Distinction entre infraction pénale et infraction civile	— 2
2. Responsabilité civile	— 3
2.1 Distinction entre responsabilité civile délictuelle et responsabilité civile contractuelle	— 3
2.2 Fondements de la responsabilité civile délictuelle	— 4
3. Responsabilité pénale	— 6
3.1 Diversité des incriminations en matière d'environnement	— 6
3.2 Personnes responsables	— 7
3.3 Nouvelles perspectives du droit pénal de l'environnement	— 9
4. Responsabilité administrative	— 9
4.1 Responsabilité de la puissance publique	— 9
4.2 Responsabilité administrative de l'exploitant	— 10
Référence bibliographique	— 10

Les diverses atteintes à l'environnement et les dommages qui en résultent pour l'homme et son milieu ont conduit les juristes à rechercher, au-delà des règles classiques de la responsabilité, une responsabilité spécifique en matière d'environnement. S'il n'existe pas encore de régime spécifique de la responsabilité du fait de dommages écologiques, l'évolution des textes nationaux et internationaux, ainsi que de la jurisprudence, tend progressivement à donner une réelle spécificité au dommage écologique.

L'identification d'une responsabilité environnementale est rendue difficile par les caractéristiques mêmes du dommage écologique. Lié généralement à l'idée de progrès économique et technique, le dommage écologique présente des conséquences bien souvent irréversibles. De plus, par ses effets cumulatifs et synergiques, la pollution repose sur une accumulation et une agrégation de dommages, dont il n'est pas toujours aisé d'individualiser la source. Par ailleurs, les effets des dommages écologiques se manifestent souvent bien au-delà du voisinage ou des frontières nationales.

Outre ces considérations générales, les dommages écologiques constituent des dommages collectifs par leurs causes (pluralité d'auteurs, développement industriel, concentration urbaine) et leurs effets (coûts sociaux) ; des dommages diffus dans leur manifestation (air, radioactivité, pollution des eaux). Aussi l'établissement du lien de causalité s'avère-t-il bien souvent difficile.

Si, par sa nature, le dommage à l'environnement est difficilement réparable, « le délinquant écologique » n'en devra pas moins être sanctionné. Les fondements classiques de responsabilité trouvent en l'espèce à s'appliquer. Ainsi, après avoir décrit les grands principes de responsabilité administrative, civile et pénale, il conviendra de décrire pour chacun de ces fondements leurs particularités et leurs applications respectives.

1. Les grands principes de la responsabilité civile, administrative et pénale

1.1 Les différents régimes de responsabilité

Les dommages à l'environnement peuvent engager la responsabilité de leurs auteurs selon trois régimes : administratif, civil et pénal.

Afin d'appréhender ces différents régimes, plusieurs éléments doivent faire l'objet d'une considération particulière, à savoir :

- l'objet de la responsabilité recherchée : la répression ou la réparation ;
- le fondement de la responsabilité : sans faute ou pour faute ;
- la personne poursuivie : personne publique ou personne privée ;
- le juge compétent (administratif, civil ou pénal) ;
- les conséquences de la responsabilité encourue : peines d'emprisonnement, versement de dommages-intérêts ou encore autres mesures conservatoires (fermeture d'un établissement...).

À partir de ces différents éléments, il est possible de définir les différents régimes de responsabilité comme suit.

1.1.1 Responsabilité administrative

Traditionnellement, la **responsabilité administrative concerne les agents de l'administration, des collectivités locales, de l'État, pour les faits commis à l'occasion de leur activité de service public.**

Ainsi toute personne qui s'estime victime d'un préjudice causé par une personne morale de droit public et qui souhaite en obtenir réparation doit s'adresser au juge administratif. Pour ce faire, elle devra, en principe, apporter la preuve du dommage, de l'existence d'une faute et de la présence d'un lien de causalité entre le fait reproché à la personne publique et le dommage subi.

Cependant, le juge administratif a progressivement développé un contentieux de la responsabilité du fait d'agissements de personnes privées. Ainsi, dès lors que ces dernières sont en charge d'un service public, tel que la distribution d'eau, elles peuvent voir leur responsabilité administrative engagée. De plus, les sanctions administratives prononcées par l'Administration à l'encontre d'une personne privée relèveront également du juge administratif.

1.1.2 Responsabilité pénale

Le délit pénal est le fait qui porte atteinte à l'intérêt public ; il affecte suffisamment les valeurs jugées fondamentales de la société pour que son auteur en réponde devant la loi en subissant une peine pénale. C'est ce que l'on désigne comme responsabilité pénale. Cette sanction sera requise en principe par le ministère public, qui représente la Société ; l'action par laquelle la sanction pénale est recherchée s'appelle action publique ; elle est exercée devant une juridiction chargée d'appliquer la loi pénale qui sera différente selon la caractérisation de l'infraction : cour d'assise (crime), tribunal correctionnel (délit) et tribunal de police (contravention).

Pour autant, une sanction pénale n'aura de sens que si l'auteur de l'infraction peut se voir reprocher sa conduite et en mesurer la portée, ce qui suppose qu'il ait commis l'infraction et en connaissance de cause : « il n'y a point de crime ou délit sans intention de le commettre » (art. L. 121-3 alinéa 1 du Code pénal). D'où l'existence

de causes d'exonération ou de circonstances atténuantes de la responsabilité pénale.

Exemple : « n'est pas pénalement responsable la personne qui était atteinte, au moment des faits, d'un trouble psychique ayant aboli son discernement ou le contrôle de ses actes » (art. L. 122-1 al. 1), ou encore, la personne qui a agi sous le commandement d'une autorité légitime (art. L. 122-2).

La responsabilité pénale s'entend ainsi comme l'obligation « pour une personne impliquée dans une infraction d'en assurer les conséquences pénales, c'est-à-dire de subir la sanction attachée à cette infraction » [1].

1.1.3 Responsabilité civile

Le délit civil se définit comme le fait de l'homme causant un dommage à autrui, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale. La réparation du dommage est le but principal de la responsabilité civile qui n'est autre que l'obligation, mise par la loi à la charge d'une personne, de réparer un dommage subi par une autre. C'est bien parce que la responsabilité civile se fonde sur l'obligation de réparer le dommage causé, que ce dernier constitue un élément déterminant de ce régime. Condition essentielle du droit à réparation, il en détermine l'étendue dans le même temps. Il peut même être indifférent que l'auteur du dommage n'ait pas eu conscience des conséquences de son acte. Ainsi, à la différence du droit pénal, le droit civil admet que « celui qui a causé un dommage à autrui alors qu'il était sous l'empire d'un trouble mental, n'en est pas moins obligé à réparation » (art. 489-2 du Code civil).

La ligne de partage entre la responsabilité civile et la responsabilité pénale repose donc traditionnellement sur la distinction entre réparation et répression.

1.2 Distinction entre infraction pénale et infraction civile

1.2.1 Distinction théorique

Les infractions pénales n'existent qu'en nombre limité. Le code pénal donne une liste d'infractions accompagnées de sanctions à laquelle les juges doivent s'en tenir. Autrement dit, une responsabilité pénale ne pourra être retenue que si un individu a commis un acte expressément interdit par la loi pénale.

Dès lors qu'un comportement s'avère pénalement répréhensible, la responsabilité pénale sera retenue sans qu'il soit nécessaire d'établir qu'il y a eu dommage. Ainsi, la tentative qui, par hypothèse, ne suppose pas la réalisation d'un dommage est, dans certains cas, réprimée (art. L. 121-4 du Code pénal).

Toutefois, une nouvelle approche tend à se développer. Il s'agit des infractions dites d'imprudence dont la répression se fonde sur le dommage causé. La nouvelle « infraction des risques causés à autrui » illustre ainsi cette nouvelle approche : « *le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures (...) par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de sécurité ou de prudence imposée par la loi ou le règlement* » est punissable (art. L. 223-1 et L. 223-2 du Code pénal).

En revanche, **la responsabilité civile peut être retenue pour toute sorte de faute, même légère.** En matière de responsabilité civile, il n'existe, en effet, ni liste, ni catalogue des faits générateurs de responsabilité, le régime se fondant sur des textes généraux établissant de grands principes visant de nombreuses hypothèses

(art. 1382 à 1384 du Code civil). Cependant quelques textes spéciaux existent également.

Mais le fait de l'homme ne suffit pas. En effet, un fait n'entraîne la responsabilité civile de son auteur qu'à la condition d'avoir causé un dommage à autrui. **La responsabilité civile n'existe pas sans dommage, et la réparation de ce dernier est indépendante de la gravité de la faute.** Le dommage doit être réparé dans son intégralité. Il s'ensuit que la fixation des dommages-intérêts est, en principe, indépendante de la gravité de la faute et que, si un dommage est le résultat de plusieurs faits dommageables, la dette de réparation sera partagée entre les auteurs respectifs.

Il est vrai toutefois que **la responsabilité civile peut faire l'objet d'une assurance**, à la différence de la responsabilité pénale, ce qui conduit, moyennant le paiement d'une prime, à faire supporter la charge définitive de la réparation par l'assureur du responsable. Par ailleurs, lorsque l'auteur du dommage s'avère insolvable ou encore inconnu, des fonds de garantie, en général sous certaines conditions (comme en matière d'accidents de la circulation ou de contamination à l'amiante), sont appelés à prendre en charge la réparation sous forme d'indemnisation des victimes.

1.2.2 Applications

Les infractions pénales et civiles ainsi définies, il convient d'étudier d'une part, les situations dans lesquelles un même fait dommageable constituera de manière concomitante une infraction pénale et une infraction civile, et d'autre part, les cas dans lesquels un fait sera exclusivement un délit civil ou un délit pénal.

■ Délit civil constitutif d'une infraction pénale

L'hypothèse est fréquente : un accident cause des blessures corporelles ayant entraîné une incapacité totale de travail pendant plus de trois mois. À la mise en cause de la responsabilité civile s'ajoute dès lors une sanction pénale.

On rapprochera de cette situation l'hypothèse dans laquelle l'inexécution d'une obligation contractuelle est également constitutive d'une infraction pénale.

Il y a donc, dans ce cas, coïncidence du délit civil et de l'infraction pénale. Néanmoins, la sanction de l'infraction et la réparation du dommage sont bien distinctes, en ce qu'elles donnent lieu à deux actions en justice, pouvant être exercées concurremment : l'action publique ou pénale, exercée par le ministère public, et l'action civile exercée par la victime.

Soulignons qu'en matière d'atteinte à l'environnement et de dommages de pollution, l'action judiciaire est très souvent liée à l'existence d'une infraction. Elle relève ainsi de la compétence du juge répressif, de sorte que les victimes du dommage ont la possibilité de se greffer sur l'action publique en se constituant partie civile pour obtenir la réparation de leur préjudice. Enfin, lorsque l'action civile n'est pas déclenchée par le ministère public, les victimes useront régulièrement, en cas d'atteinte à l'environnement, de la citation directe.

■ Infraction pénale ne constituant pas un délit civil

Les faits à qualification unique constituent des faits pénalement réprimés mais ne constituant pas des délits civils (exemple : la tentative). Inversement, il est des faits, réprimés par la loi civile, qui ne sont pas pour autant des infractions pénales. Ce sont ceux qui peuvent causer un préjudice à autrui, sans pour autant avoir été érigés en infractions pénales par la loi.

2. Responsabilité civile

Au sein du régime de responsabilité civile, il faut distinguer deux types de responsabilité : la responsabilité résultant d'un délit, régie par les articles 1382 à 1386 du Code civil (§ 2.1) et la responsabilité découlant de l'inexécution des obligations nées d'un contrat précisée à l'article 1134 (§ 2.2). Ce dernier régime se rencontre fréquemment en matière d'environnement, notamment dans le cas de cessions de terrains ou de sites pollués.

2.1 Distinction entre responsabilité civile délictuelle et responsabilité civile contractuelle

2.1.1 Similitudes

L'engagement de la responsabilité civile en matière d'environnement répond aux conditions classiques de toute action en responsabilité définie aux articles 1382 et suivants du Code civil. Le droit à réparation ne sera ouvert que si les trois conditions cumulatives suivantes s'avèrent réunies :

- un fait générateur qui suppose que l'on ait identifié la cause du dommage ; il s'agira soit « du fait d'une chose », soit « du fait d'une personne » ;
- un dommage qui suppose l'existence d'un préjudice ;
- un lien de causalité entre le fait générateur et le lien de causalité.

2.1.2 Différences

Au-delà de cette similitude, le fait générateur indispensable, pour engager la responsabilité civile environnementale, sera de nature différente, selon que l'on se trouve en matière contractuelle ou délictuelle.

■ En matière délictuelle, la responsabilité sera :

- soit une responsabilité en raison du fait personnel commis par son auteur ;
- soit une responsabilité du commettant du fait des préposés (contrat de travail) pour les dommages causés aux tiers ou aux salariés ;
- soit une responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde. Par exemple, ce mécanisme peut être actionné concernant les dommages causés par des émissions atmosphériques industrielles.

■ En revanche, la **responsabilité contractuelle** est subordonnée à l'existence d'un contrat. C'est parce que les conditions du contrat n'ont pas été respectées que le contractant verra sa responsabilité engagée.

La responsabilité contractuelle sera étudiée de manière plus approfondie dans un article à venir, mais signalons néanmoins que l'on distingue généralement deux grandes catégories d'obligations :

- l'obligation principale, à savoir l'exécution de la prestation convenue dans le délai prévu ;
- les obligations accessoires, à savoir les obligations de conseil, d'information et de mise en garde.

2.2 Fondements de la responsabilité civile délictuelle

En matière de responsabilité civile, rappelons que toute faute, même légère, peut engager la responsabilité délictuelle de son auteur. Cette responsabilité sera plus ou moins facilement engagée, selon que la victime devra prouver ou non la faute à l'origine du dommage.

2.2.1 Responsabilité pour faute prouvée

2.2.1.1 Généralités

Selon ce régime, la victime ne peut obtenir réparation qu'en prouvant une faute du responsable sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil. En matière de dommages à l'environnement, le contentieux est relativement réduit, alors que le droit de l'environnement demeure en grande partie un droit de police fondé sur une myriade de règlements administratifs. Il suffit, en effet, que la violation d'un règlement administratif soit établie pour que la faute soit prouvée. Pour autant, il peut aussi y avoir faute résultant du comportement du pollueur qui aurait respecté les règlements administratifs, ce respect ne constituant pas une cause d'exonération en matière civile. Une négligence coupable ou une imprudence fautive entraîne l'obligation de réparer.

2.2.1.2 Faute constitutive d'une infraction

La faute, l'imprudence ou la négligence résulte de la violation, par le pollueur, des obligations posées par les textes et prescriptions générales (lois, décrets, arrêtés types) ou particulières (arrêtés d'autorisation d'exploiter une installation classée) applicables aux activités à l'origine de l'atteinte à l'environnement. Ainsi, le non-respect des prescriptions de fonctionnement constitue une condition préalable à la mise en œuvre de l'action en responsabilité dans le domaine des atteintes à l'environnement.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le développement des normes techniques applicables en matière d'environnement, telles que les normes AFNOR ou ISO, qui, même si elles ne sont obligatoires que pour les entreprises qui décident d'y adhérer, devraient également contribuer au renforcement de la responsabilité.

Exemple : lignes jurisprudentielles

- Déversement d'effluents polluants dans le cours d'eau, en provenance des bâtiments d'exploitation de la société défenderesse (TGI Angers, 1^{re} Ch., 9 fév. 1998, n° 09602241).
- Déversement de cyanure de potassium dans un ruisseau (Cass. civ., 7 déc. 1969, Bull. p. 510 ; fonctionnement d'un broyeur en violation des prescriptions préfectorales, Cass. civ., 16 juill. 1969, D. 1970, Somm. p. 47).
- Responsabilité civile personnelle du gérant d'une société reconnu coupable du délit d'exploitation sans autorisation d'une décharge de déchets industriels provenant d'une fonderie (Cass. Crim., 23 mai 1999, n° 98-82085).

2.2.1.3 Preuve de la faute ou de la négligence

Lorsque la recherche de la responsabilité civile est greffée sur un procès pénal qui a pour origine la commission d'une infraction par le pollueur, la preuve de la faute et, plus généralement, du fait générateur de la pollution sera d'autant plus aisée à établir que l'auteur de la pollution sera condamné sur le plan pénal (cf. § 3). Il suffira alors de rapporter la preuve du préjudice subi du fait de l'infraction environnementale.

Mais, si l'infraction a fait l'objet d'un classement sans suite au plan pénal, la responsabilité civile du pollueur pourra alors être retenue sur le fondement des procès verbaux, établis par des agents assermentés.

2.2.2 Responsabilité sans faute prouvée

2.2.2.1 Trouble anormal du voisinage

L'action pour trouble anormal du voisinage est traditionnellement la plus utilisée en matière d'atteinte à l'environnement. Il n'est d'ailleurs pas sans intérêt de noter que cette théorie s'est appliquée pour la première fois à une pollution industrielle : la Cour de cassation a ainsi créé un droit à réparation pour les voisins d'une usine dont les fumées étaient à l'origine de nuisances considérées comme anormales (Cass. civ., 27 nov. 1844, Sirey, n° 1844.1.211).

Autrement dit, il y a des pollutions ou nuisances admissibles jusqu'à un certain seuil, qui varie selon les lieux. Ce seuil dépassé, le droit à réparation est admis parce qu'il y a inconfort anormal ou dommage anormal. Il en résulte que certaines pollutions ne seront pas réparées parce qu'elles ne seront pas considérées comme anormales, alors même qu'elles entraînent une gêne.

Classiquement, l'anormalité s'apprécie en fonction des circonstances de fait et de lieu.

Le demandeur de dommages-intérêts ne peut alors se contenter de démontrer que l'installation visée méconnaît les dispositions législatives qui lui sont applicables. Il lui faut en outre rapporter la preuve de l'existence du trouble anormal subi. À l'inverse, le respect de la réglementation applicable à l'installation à l'origine des nuisances n'exclut pas l'admission de l'existence d'un trouble de voisinage.

Exemple : lignes jurisprudentielles

- Un trouble de voisinage n'est pas établi du seul fait des dépassements des valeurs limites maximales applicables aux bruits aériens émis par les installations classées (Cass. Civ., 18 mars 1999, n° 97-12.618).
- L'existence de troubles anormaux de voisinage ne peut pas être déduite de la seule infraction à une disposition administrative (Cass. civ., 17 fév. 1993, n° 91-16.928 : arrêt de cassation rendu à propos d'une installation classée exploitée en violation des dispositions légales mais sans que la Cour d'appel ait caractérisé l'anormalité du trouble).

Par définition, la théorie des troubles anormaux de voisinage se fonde sur un critère d'« anormalité », qu'il revient au juge d'apprécier. En la matière, ce dernier disposera d'une marge de manœuvre considérable, qui rend l'issue des recours en responsabilité relativement aléatoire.

2.2.2.2 Responsabilité du fait des choses

La responsabilité environnementale peut également être recherchée sur le fondement de l'article 1384 alinéa 1 du Code civil.

Cette responsabilité du fait des choses est fondée sur la notion de garde. Les dispositions de l'article 1384 alinéa 1^{er} du Code civil sont ainsi applicables à toute personne qui, même si ce n'est que temporairement, détient la matière polluante à l'origine du dommage (producteur, transporteur, utilisateur, etc.). À la lecture de la jurisprudence, il faut entendre par « chose polluante » non seulement les matériaux, mais aussi les eaux résiduaires, les fumées, les poussières, les gaz échappés, les déchets...

La responsabilité pourra être engagée alors même que l'exploitant d'une installation n'aurait pas méconnu les prescriptions qui lui étaient applicables. En effet, le respect des obligations législatives et réglementaires n'est pas de nature à exonérer le pollueur de sa responsabilité civile délictuelle.

À la différence de la responsabilité pour trouble de voisinage, la responsabilité du fait des choses n'est pas basée sur l'anormalité

du préjudice. Il n'est en effet pas utile pour la victime de rapporter la preuve du franchissement d'un seuil d'anormalité du dommage.

Exemple : lignées jurisprudentielles

- À propos des outils et engins utilisés sur le chantier, qui ont joué un rôle actif dans la survenance de nuisances causées aux riverains du chantier. La responsabilité de l'entrepreneur est engagée de plein droit sur le fondement de l'article 1384, alinéa 1, du Code civil en sa qualité de gardien des matériels utilisés (Cass. Civ., 28 nov. 2001, n° K 00-13.970).
- À propos de la pollution d'un cours d'eau provoquée par des rejets de déjections animales en provenance d'une exploitation agricole et à l'origine de la mortalité d'animaux appartenant à une autre exploitation agricole. Le tribunal a retenu la responsabilité du fait des choses que l'on a sous sa garde, en relevant, que le « *fait de la chose dont les défendeurs étaient gardiens était la pollution du ruisseau où s'abreuvaient régulièrement les vaches* » (TGI Angers, 13 janv. 1997, n° 9500885).
- À propos d'une société, qui rejette quotidiennement dans l'atmosphère, par ses cheminées, des particules de poussières qui contiennent des quantités de plomb et de cadmium. Le juge considère que ces particules de poussières qui se déversent et se répandent sur les champs et cultures avoisinantes par l'effet de retombées directes, et qui se dispersent par l'effet des vents dominants, sont bien sous la garde de la société exploitante (Cour d'appel de Douai, Troisième chambre civile, 25 avril 1991 n° 1532/89, SA Métaleurop c/ veuve Debreyne et autres).

2.2.2.3 Autres fondements

Pour tenir compte des risques particuliers résultant de certaines activités, le législateur a institué, dans des cas limités, un système de responsabilité pour risque. Il s'agit :

- tout d'abord, de l'article L. 141-2 du Code de l'aviation civile pour les dommages causés au sol, par les exploitants d'aéronefs ou par les objets qui s'en détacheraient, aux personnes et aux biens situés à la surface. Le juge va néanmoins rechercher l'anormalité du dommage pour accorder une indemnisation (Cass. Civ., 8 mai 1968) ;
- de la loi n° 68-943 du 30 octobre 1968, dite loi relative à la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, rendant l'exploitant responsable de plein droit des dommages qui résultent d'un accident nucléaire. La loi s'applique également au transport de substances nucléaires ;
- de l'article L. 218-1 du Code de l'environnement engageant la responsabilité du propriétaire d'un navire pour tout dommage de pollution résultant de rejet d'hydrocarbures, indépendamment de toute faute. Néanmoins, cette responsabilité pourra être écartée par la preuve d'une cause étrangère et faire l'objet d'un partage entre le propriétaire du navire et d'éventuels tiers à l'origine de l'accident de pollution ;
- de la loi n° 98-389 du 19 mai 1998 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux intégrée aux articles 1386-1 et suivant du code civil qui instaure un régime de responsabilité objective, c'est-à-dire sans faute. En créant ce nouveau régime, la France transpose ainsi la directive communautaire n° 85/374 du 25 juillet 1985, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (JOCE L 210, 1985, p. 29).

Concernant ce dernier point, selon l'article 1386-4 du Code civil, est défectueux un produit qui n'offre pas la sécurité à laquelle on peut légitimement s'attendre. La responsabilité pèse sur le producteur. Sont concernés aussi bien les produits transformés que les produits agricoles primaires (produits chimiques ou substances dangereuses comme les produits phytosanitaires ou même les semences ou plantes génétiquement modifiées).

Il convient d'apporter quelques précisions quant au régime de cette responsabilité. Tout d'abord, l'article 1386-10 du Code civil précise que le producteur peut être responsable du défaut, alors même que le produit a été fabriqué dans le respect des règles de l'art ou de

normes existantes ou qu'il a fait l'objet d'une autorisation administrative. Ensuite, le producteur pourra être exonéré de sa responsabilité « pour risque de développement ». Cette dernière notion a trait au développement scientifique, qui pourrait révéler ultérieurement une déficience non perceptible le jour où le produit a été mis en circulation. Ainsi, le producteur est responsable de plein droit, à moins qu'il ne prouve que « *l'état des connaissances scientifiques et techniques, au moment où il a mis le produit en circulation, n'a pas permis de déceler l'existence du défaut* ». En revanche, cette exonération ne sera plus possible s'il s'avère que le producteur n'a pas pris les dispositions propres à prévenir les conséquences dommageables d'un produit, dont le défaut s'est révélé dans un délai de dix ans après la mise en circulation du produit (art. 1386-12 du Code civil).

Il revient à la victime de choisir entre tous ces fondements en appréciant, au moment de son recours, quelle voie sera la mieux adaptée à la nature de son préjudice.

2.2.2.4 Vers une réglementation communautaire objective de la responsabilité environnementale

Les réflexions lancées depuis quelques années, dans le cadre de l'Union européenne, laissent se profiler un nouveau régime de responsabilité environnementale, dite objective.

Après un Livre vert de mai 1993 sur la réparation des dommages causés à l'environnement, la Commission européenne a publié le 9 février 2000 un Livre blanc sur la responsabilité environnementale (COM (2000) 66 final, non publié au JOCE). L'objectif est de définir un futur système communautaire de responsabilité environnementale, qui vise à mettre en œuvre le principe pollueur-payeur, basé sur une responsabilité sans faute et donc objective.

Selon le Livre blanc, la responsabilité environnementale vise à faire en sorte qu'une personne ayant occasionné des dommages à l'environnement (le pollueur) verse une somme d'argent pour remédier aux dommages qu'elle a causés. Le document distingue ainsi les dommages environnementaux et les dommages traditionnels, les premiers concernant les dommages causés à la biodiversité et les sites contaminés, les seconds, les dommages corporels et matériels causés par une activité dangereuse.

La Commission européenne a adopté, le 23 janvier 2002, une proposition de directive établissant un régime de responsabilité environnementale communautaire.

La proposition établit un cadre commun de responsabilité environnementale en vue de garantir que les dommages environnementaux futurs soient prévenus ou réparés. Le régime proposé n'est donc pas rétroactif. Aux termes de la directive, les *dommages environnementaux* comprennent les dommages à la biodiversité protégée aux niveaux communautaire et national, aux eaux régies par la directive-cadre n°2000/60/CE du 23 octobre 2000 sur l'eau, ainsi qu'à la contamination des sols, qui nuit gravement à la santé humaine. Les autorités publiques joueront un rôle important dans le régime de responsabilité proposé, en assurant une meilleure application du principe du pollueur-payeur ; il leur reviendra ainsi de veiller à ce que les exploitants responsables entreprennent eux-mêmes ou financent les mesures de réparation nécessaires en cas de dommage environnemental.

Les exploitants potentiellement responsables pour les coûts de prévention ou de réparation des dommages environnementaux sont les exploitants d'activités « *à risques* » ou « *potentiellement à risques* » reprises en annexe. En pratique, il s'agit notamment des activités donnant lieu à des rejets de métaux lourds dans l'eau ou dans l'air, des installations d'incinérations. Quant aux exploitants d'activités ne figurant pas sur la liste, ils pourront également être responsables pour les coûts de prévention ou de réparation de dom-

mages à la biodiversité, mais « *uniquement lorsqu'il est établi qu'ils ont commis une négligence* ».

La proposition comprend enfin des dispositions concernant les dommages transfrontaliers, la sécurité financière – les systèmes d'assurances sont « *encouragés* » mais non obligatoires –, les relations avec les lois nationales et enfin, la révision du régime cinq ans après l'entrée en vigueur de directive. Des dérogations et moyens de défense sont également prévus, à condition qu'ils soient « *justifiés par la nécessité d'assurer la certitude juridique et de préserver l'innovation* ». Ainsi, les émissions qui ont été autorisées n'engageront pas la responsabilité. Les activités et émissions considérées sans danger pour l'environnement « *en l'état des connaissances scientifiques et techniques à l'époque où elles sont intervenues* » ne sont pas non plus couvertes par la proposition. S'agissant des organismes génétiquement modifiés (OGM), il n'est pas prévu de « *responsabilité stricte* » lorsque leur production a été spécifiquement autorisée, ou quand il n'a pas été possible d'en établir scientifiquement les effets dommageables.

Ainsi commencera la procédure au terme de laquelle le Parlement et le Conseil des ministres adopteront conjointement la nouvelle directive. Cette procédure dite de codécision prend habituellement de deux à trois ans. Une fois la directive définitivement adoptée, les États membres disposeront de deux ans pour la transposer en droit national.

Par ailleurs, le Conseil de l'Europe a adopté, le 21 juin 1993, la **Convention de Lugano**. Cet instrument cherche à assurer une réparation pour des dommages résultant d'une activité dangereuse et la remise en état de l'environnement. Les activités qualifiées de dangereuses sont, non seulement toutes les activités découlant de l'usage de substances dangereuses mais, également, toute production ou utilisation d'organismes génétiquement modifiés ou tout usage d'un micro-organisme susceptible de présenter un risque pour l'homme ou pour l'environnement.

Le principe de la Convention de Lugano est de lier la responsabilité de l'exploitant de l'activité dangereuse à l'exercice du contrôle que celui-ci exerce sur l'activité en cause. L'exploitant ne peut s'exonérer de sa responsabilité que s'il prouve que le dommage résulte d'un acte qu'il ne pouvait prévoir, à l'instar d'un acte de guerre, d'un phénomène naturel exceptionnel, d'un acte commis par un tiers ou encore d'un commandement émanant d'une autorité publique.

3. Responsabilité pénale

Ces dernières années, le droit pénal de l'environnement a subi de nombreux bouleversements en raison d'une part, de la multiplication des incriminations susceptibles d'engager la responsabilité pénale pour dommage écologique et, d'autre part, de l'entrée en vigueur du nouveau code pénal, qui permet les poursuites pénales contre les personnes morales.

3.1 Diversité des incriminations en matière d'environnement

Sans prétendre à l'exhaustivité, il est loisible de regrouper les principales infractions en deux catégories : les pollutions et nuisances (tableau 1) et les milieux et les espèces (tableau 2).

Tableau 1 – Diversité des incriminations en matière d'environnement : pollutions et nuisances

Type	Exemples (1)
Installations classées	<ul style="list-style-type: none"> • Exploitation sans autorisation (article L. 514-9 du Code de l'environnement), sans déclaration (art. 43 du décret du 21 sept. 1977) • Non-respect des prescriptions des arrêtés ministériels et préfectoraux (art. 43-2 à-8 du décret du 21 sept. 1977) • Absence d'exécution de travaux prescrits par le tribunal, exploitant malgré une fermeture, suspension ou interdiction judiciaire ou administrative (art. L. 514-11, c. env.) • Obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle (art. L. 514-12, c. env.)
Déchets	<ul style="list-style-type: none"> • Abandon ou dépôt de déchets énumérés au décret 77-974 du 19 août 1977 (art. L. 541-46 du c. env.) • Élimination et récupération de déchets sans agrément administratif ou remise de déchets à un établissement non agréé (art. L. 541-46, c. env.) • Refus de fournir des renseignements ou fourniture de renseignements inexacts à l'Administration (art. L. 541-46, c. env.) • Inobservation des prescriptions spéciales pour l'élimination ou la récupération (art. L. 541-46, c. env.) • Obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle (art. L. 514-12, c. env.)
Produits chimiques et organiques	<ul style="list-style-type: none"> • Omission de déclaration ou déclaration inexacte des substances chimiques (art. L. 521-11, c. env.) • Mise sur le marché sans autorisation ou sans étiquetage et fausse publicité (art. 93 de la loi du 9 juill. 1999) • Utilisation d'un pesticide non autorisé ou inobservation des conditions d'emploi (art. 93 de la loi du 9 juill. 1999) • Mise sur le marché et utilisation sans homologation (art. L. 536-4, c. env.) • Dissémination volontaire ou mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés sans autorisation (art. L. 536-4, c. env.) • Obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle (art. L. 521-15, c. env.)
Bruit	<ul style="list-style-type: none"> • Tapage nocturne (art. R.34-8 c. pénal) • Bruit de voisinage (décret n° 95-408 du 18 avril 1995, art. 48-1 à 5, Code de la santé publique) • Utilisation d'objets ou dispositifs, non homologués ou non déclarés (art. 10 du décret n° 95-79 du 23 janv. 1995 et art. L. 571-23, c. env.) • Non-respect des règles d'isolation acoustique des logements (article L. 480-4, Code de l'urbanisme) ; • Fabrication, vente ou usage d'engins de chantier non conformes à la réglementation (art. R. 48-5, c. santé publique, décret du 22 sept. 1998) • Inobservation de niveaux sonores et des prescriptions dans les établissements diffusant de la musique amplifiée (art. 6 décret n° 98-1143 du 15 déc. 1998) • Mise sur le marché, détention en vue de la vente ou cession de baladeurs musicaux non conformes (art. R. 48-6, c. santé publique, décret 98-858 du 22 sept. 1998) • Non-respect de l'immobilisation d'un véhicule bruyant (art. R. 242, c. route) • Obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle (art. L. 571-22, c. env.)
Carrières	<ul style="list-style-type: none"> • Extractions sans autorisation (art. L. 514-9, c. env.) • Non-consultation de l'administration sur les projets d'installations d'importantes unités thermiques (art. 13-4, décret du 13 mai 1974)

(1) c. : code
c. env. : code de l'environnement

Tableau 2 – Diversité des incriminations en matière d'environnement : milieux et espèces

Type	Exemples (1)
Eau	<ul style="list-style-type: none"> • Dépôts et installations de nature à nuire à la qualité des eaux en infraction avec les périmètres de protection (art. L. 46, c. santé publique) • Déversement de rejets dans les eaux en dehors des conditions contenues dans l'autorisation (art. L. 218-64, c. env.) • Non-respect des règles relatives au débit réserve (art. L. 232-8, c. rural, L. 216-7, c. env) • Inobservation des règles dans les périmètres de protection (art. L. 1324-3, c. santé publique) • Obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle (art. L. 216-10, c. env) • Opération, installation, ouvrage sans déclaration requise (art. 44, décret du 29 mars 1993) • Déversement ou écoulement de nature à détruire ou à nuire aux poissons (art. L. 432-2 du c. env) • Rejet dans les rivières et canaux domaniaux de matières insalubres ou nuisibles (art. 28 c. du domaine public fluvial) • Pollution de l'eau des sources, fontaines, puits, citernes par négligence ou incurie (art. L. 47-1 c. santé publique) ; • Fourniture d'eau impropre à la consommation (art. L. 1321-1 c. santé publique)
Forêts	<ul style="list-style-type: none"> • Défrichement sans autorisation (art. L. 313-1 et R. 412-17, c. forestier) • Continuation de travaux nonobstant une décision administrative ou judiciaire d'interruption (art. L. 313-7, c. forestier)
Espèces animales et végétales	<ul style="list-style-type: none"> • Capture, enlèvement, détention des espèces protégées animales, non domestiques mortes ou vivantes, ou végétales non cultivées (art. L. 415-3, c. env.) • Infraction aux arrêtés de biotope et non-respect des interdictions de mise en culture (art. L. 215-1, c. env.) • Absence d'autorisation pour toute production, détention, cession, transport, importation, exportation d'animaux ou végétaux figurant sur une liste (art. L. 415-4, c. env.)
Réserves naturelles Parc nationaux	<ul style="list-style-type: none"> • Défaut d'autorisation spéciale pour travaux dans une zone en instance de classement • Défaut d'autorisation spéciale pour toute destruction ou modification d'une réserve naturelle (art. L. 332-25, c. env) • Non-respect de la réglementation des parcs et des décisions du directeur (art. R. 241-61, c. env) et de la réserve (art. 242-38 à 49, c. rural) • Obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle (art. L. 332-23, c. env.)
Air	<ul style="list-style-type: none"> • Émission de substances polluantes en violation d'une mise en demeure (art. L. 571-23, c. env.) • Fabrication, mise en vente, importation ou exploitation d'appareils ou installations ne répondant pas aux spécifications techniques (art. 13, décret 13 mai 1974) • Inobservation des mesures prescrites dans les zones de protection spéciale (art. 13, décret 13 mai 1974) • Défaut d'information concernant des substances et produits appauvrissant la couche d'ozone et non-respect des limites de production de bromure de méthyle (décret 99-55 du 26 janv. 1999) • Émissions de substances polluantes en violation d'une mise en demeure (art. L. 571623, c. env.) • Obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle (art. 39, al. 1 de la loi du 30 déc. 1996)
Mer	<ul style="list-style-type: none"> • Défaut d'information des autorités maritimes pour les navires transportant des hydrocarbures ou des substances dangereuses pour les eaux territoriales (art. 63, bis, code discipline et pénal de la marine marchande) • Obligation de signaler les événements de mer entraînant un risque pour les cargaisons de marchandises dangereuses dans les eaux territoriales et dans la zone économique (art. L. 218-19, c. env)
Mer	<ul style="list-style-type: none"> • Incinération ou violation des dispositions contenues dans l'autorisation (art. L. 218-64, c. env.) • Rejet d'hydrocarbures en dehors des conditions prévues par la Convention de Londres (art. L. 218-10, c. env.)

(1) c. : code
c. env. : code de l'environnement

Les tableaux 1 et 2 font apparaître les caractéristiques des incriminations pénales en matière d'environnement, qualifiées généralement de délits. Il est à noter que la très grande majorité des textes d'incriminations figure dans le Code de l'environnement ou le Code rural.

3.2 Personnes responsables

Lorsque la commission d'une infraction résulte de l'activité d'une entreprise ou d'une personne morale de droit public (collectivité locale...) se pose dès lors la question de la désignation de la personne pénalement responsable.

Avant le nouveau code pénal de 1994, le dirigeant personne physique, auquel il incombe de faire respecter l'ensemble de la réglementation, répondait de toutes les transgressions. Le but de la réforme, apportée par le nouveau Code pénal et entrée en vigueur le 1^{er} mars 1994, était notamment de limiter la mise en cause des dirigeants d'entreprise et des élus. Cette responsabilité a été généralisée à tous les délits principaux en matière d'environnement, énoncés précédemment.

Néanmoins, si la responsabilité pénale d'une personne morale est reconnue, celle-ci n'exclut pas pour autant celle des personnes physiques, auteurs ou complices des mêmes faits (art. 121-2 du Code pénal).

3.2.1 Responsabilité pénale de la personne physique

3.2.1.1 Responsabilité du chef d'entreprise

Il existe, en droit pénal général, un principe selon lequel nul n'est passible de peine qu'à raison de son fait personnel. Aussi seul l'auteur matériel doit-il répondre de ses actes dommageables, même si le délit a été commis par et pour l'entreprise.

Néanmoins, dans le domaine de l'environnement, la jurisprudence tend, pour désigner les personnes responsables, à écarter le salarié de l'entreprise, auteur matériel de la pollution et à inculper le chef d'entreprise, auteur intellectuel ou moral.

En effet, selon la Cour de cassation, dans les industries soumises à des règlements édictés dans un intérêt de salubrité ou de sûreté publique, la responsabilité pénale remonte aux chefs d'entreprise « à qui sont personnellement imposées les conditions et les modes d'exploitation de leur industrie » (Crim. 28 fév. 1956, Widerkehr, J.C.P. 56.II.9304, note De Lestang).

■ Faute du dirigeant

Le dirigeant est poursuivi parce qu'il a commis une faute qui a contribué à la réalisation de l'infraction. Cette faute du dirigeant doit être envisagée sous deux angles.

- **Le dirigeant est investi d'un pouvoir de gestion**, d'organisation et de direction sur l'ensemble des salariés

Exemple : lignée jurisprudentielle

- À propos de la responsabilité du dirigeant, qui n'avait pas attiré l'attention de ses salariés sur la dangerosité des substances qu'ils manipulaient (T. correctionnel, Saverne, 19 mai 1994, Gaz. Palais, Avril 1995, jurispr).
- À propos de la responsabilité du chef d'entreprise, où s'effectuaient des travaux de manutention et de nettoyage sans précaution (Crim. 22 nov. 1994, R.J.E. 95, p. 173).
- Le maire qui a omis de faire prendre toutes précautions utiles pour assurer l'isolation phonique d'une salle polyvalente municipale (CA Rennes, 11 juill. 1991 : Dr. Env. 1992, n° 13, p. 28, note J.H. Robert).

Il demeure que la responsabilité pénale du dirigeant n'exclut pas celle des préposés, dont la négligence est une cause de l'infraction.

● **Le chef d'entreprise exerce un rôle d'impulsion**, en tant qu'organe exécutif d'une personne morale dotée d'un organe exécutif délibérant.

■ **Preuve de la faute du dirigeant**

Pour pouvoir engager la responsabilité du dirigeant, il faut distinguer les cas dans lesquels la faute sera présumée ou au contraire devra être prouvée.

● Pour les **délits non intentionnels**, il revient à la victime de démontrer explicitement la négligence du chef d'entreprise.

Par ailleurs, devant le nombre croissant d'affaires aboutissant à la condamnation pénale de personnes pour des faits non intentionnels, le législateur a voté une nouvelle loi le 10 juillet 2000, tendant à limiter les cas d'engagement de leur responsabilité pénale.

Cette loi a abouti à une nouvelle rédaction de l'article L. 121-3 du Code pénal :

« Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait. »

Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, « les personnes physiques qui n'ont pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer ».

La loi n° 2000-647 du 10 juillet 2000, modifie ainsi la notion de faute pénale d'imprudence ou de négligence, définie à l'article L. 121-3 du Code pénal. Elle opère une distinction entre les auteurs directs d'infractions involontaires et les auteurs indirects, pour mettre en cause la responsabilité pénale des auteurs indirects, une faute caractérisée.

● Quant aux **délits intentionnels** (fonctionnement d'une ICPE sans autorisation, ouvrage édifié sans permis), la seule constatation matérielle de l'infraction suffit à engager la responsabilité pénale du chef d'entreprise, seul responsable de cette carence.

● **Cas particulier en matière de déchets**, la poursuite du chef d'entreprise n'est possible que s'il a « sciemment » laissé méconnaître les dispositions légales par ses subordonnés (art. L. 541-48 du c. env.).

Exemple : lignée jurisprudentielle

Le chef d'entreprise d'une société de collecte de déchets industriels a été relaxé de l'infraction d'élimination d'huiles usagées sans autorisation, dès lors qu'il n'est pas démontré qu'il était informé de la présence de résidus de cette nature, mélangés à d'autres déchets, dans les fûts remis à ses préposés par un garage (Crim. 12 janv. 1994, Dr. pénal 1994, Comm. 115).

Le caractère sévère de la responsabilité retenue à l'égard du chef d'entreprise est tempéré par l'existence de la délégation de pouvoir.

3.2.1.2 Délégation de pouvoir

La délégation de pouvoir ne peut s'avérer exonératoire que si elle remplit certaines conditions :

– la **délégation doit être justifiée par la taille de l'entreprise**. Le dirigeant est dans l'impossibilité de veiller au respect des prescriptions violées ;

– la **délégation doit émaner du chef d'entreprise et doit avoir un objet précis et limité**. Elle ne peut pas porter sur la totalité des prérogatives du dirigeant ;

– le **déléataire doit être pourvu de la compétence technique et juridique et de l'autorité nécessaire**, afin d'être en mesure de veiller efficacement à l'observation des dispositions en vigueur.

Exemple : lignée jurisprudentielle

À propos de l'accident survenu aux employés d'une entreprise d'assainissement, victimes d'une intoxication gazeuse, le juge relève que le titulaire d'une délégation de pouvoir en matière d'hygiène et de sécurité « n'a pas accompli les diligences normales qui lui incombent personnellement, compte tenu de la nature de ses fonctions, de sa compétence ainsi que ses pouvoirs et ses moyens » (Cass. Crim., 15 fév. 2000, n° 99-81101).

3.2.2 Personnes morales

L'article L. 121-2 du Code pénal introduit le principe de la responsabilité pénale des personnes morales, à l'exclusion de l'État, pour les infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentant. Les traits principaux de la réforme sont les suivants.

■ **Caractéristiques de la responsabilité des personnes morales**

● **Toutes les personnes morales, à l'exclusion de l'État, sont concernées**, qu'il s'agisse de personnes morales de droit privé, de personnes morales de droit public, dès lors que, pour ces dernières, les infractions sont commises dans l'exercice d'activités susceptibles de faire l'objet de convention de délégations de service public.

● La responsabilité pénale des personnes morales ne concerne que **les seuls cas où la loi ou un décret le prévoit expressément**.

● **Le caractère facultatif des poursuites contre les personnes morales**, qui ne « peuvent être déclarées responsables pénalement que dans les conditions prévues par l'article 121-2 du Code pénal » entraîne que la poursuite demeure ainsi subordonnée au principe d'opportunité des poursuites, dont l'appréciation revient au Parquet.

● La responsabilité pénale des personnes morales peut être recherchée, **en qualité d'auteur principal de l'infraction ou de complice**.

● La responsabilité pénale des personnes morales suppose « **que l'infraction ait été commise pour leur compte par leurs organes représentants** ».

Est ainsi exclue la responsabilité de l'entreprise pour les infractions commises par un employé, dans l'exercice de ses fonctions, dès lors que celui-ci a agi :

- de sa propre initiative, et même si l'entreprise a pu bénéficier de l'infraction ;
- pour son propre compte et dans son seul intérêt personnel.

Les peines encourues par une société sont adaptées à la particularité du délinquant, personne morale. Il peut s'agir d'amendes allant jusqu'au quintuple de celles applicables aux personnes physiques, tandis que diverses déchéances permettent la fermeture de l'établissement, l'exclusion des marchés publics, l'interdiction de faire appel public à l'épargne, la publicité de la condamnation ou encore la confiscation de la chose à l'origine du dommage.

■ **Quelques illustrations jurisprudentielles de la faute de la personne morale**

Exemples : lignée jurisprudentielle

● « il incombe à la société prévenue de surveiller ses installations ; que spécialement, il lui appartient, même en cas de rupture fortuite de canalisation, de veiller à ce que le fuel reste contenu dans le caniveau ou tout au moins soit arrêté à la fosse de détente avant son déversement » (TGI Chaumont, 1^{er} avril 1997) ;

● « le titulaire d'une délégation de l'entreprise a bien été spécifiquement mandaté, exploitait une installation industrielle et a pris sur lui de signer les courriers au nom de la société ; que de ce fait, la propre infraction du titulaire de la délégation a bien été commise pour le compte de la société » (CA Montpellier, 18 mai 1999).

D'une façon générale, les délits environnementaux sont **présusés** commis dans l'intérêt de l'entreprise. La personne morale restera donc responsable, dès lors qu'elle ne prend pas les précautions pour modifier ses conditions de fonctionnement.

3.3 Nouvelles perspectives du droit pénal de l'environnement

Des réflexions se sont engagées au niveau supranational visant à lutter contre les infractions en matière d'environnement.

■ Le **Conseil de l'Europe** a adopté, à Strasbourg, le 4 novembre 1998, une **Convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal**. Chaque partie à la convention s'est engagée à adopter les mesures appropriées nécessaires, afin de qualifier d'infraction pénale toute une série d'infractions commises intentionnellement (rejet, émission ou introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes dans l'atmosphère, le sol, les eaux causant la mort ou de graves lésions à des personnes ou créant un risque significatif à ce point de vue, transport, stockage, importation illicite de produits dangereux...); ou non intentionnellement; ou encore par négligence. Est également prévue la responsabilité pénale des personnes morales, sans que cette responsabilité puisse exclure celle des personnes physiques. La convention prévoit différents types de sanction (amende, emprisonnement, obligation de remise en état, confiscation de la chose ayant servi à la réalisation du dommage).

■ Par ailleurs, la **Commission européenne** a adopté mardi 23 janvier 2002 une **proposition de directive établissant un régime de responsabilité environnementale communautaire**. L'objectif de cette proposition de directive est de définir une norme minimale en ce qui concerne les éléments constitutifs des infractions pénales à la législation communautaire sur l'environnement. La future directive devrait établir un cadre juridique communautaire par lequel, conformément au principe « pollueur-payeur », tout dommage à l'environnement doit être prévenu ou réparé, à charge pour l'opérateur concerné d'en assumer les coûts financiers. Les États membres de l'Union européenne devront incriminer tout comportement, intentionnel ou exercé par négligence grave, en violation des dispositions communautaires visant à protéger l'environnement. Le texte communautaire énumère les actes répréhensibles : déversement non autorisé de certaines substances dans les eaux ainsi que l'émission d'une certaine quantité de substances dangereuses dans l'atmosphère, le sol ou l'eau ; le traitement, le transport, le stockage, l'élimination de déchets dangereux, la dégradation de l'habitat protégé, le commerce de substances appauvrissant la couche d'ozone. Ce texte vise aussi bien la poursuite des personnes physiques que morales.

Cette proposition est actuellement en discussion au Parlement européen.

Au-delà du contentieux judiciaire, les dommages à l'environnement peuvent engager un contentieux devant le juge administratif.

4. Responsabilité administrative

Si, traditionnellement, le juge administratif est compétent pour juger des actes de la puissance publique (§ 4.1), il peut également l'être pour juger des actes émanant d'une personne privée auteur d'un dommage à l'environnement (§ 4.2).

4.1 Responsabilité de la puissance publique

En droit français, les personnes publiques sont soumises à un mécanisme de responsabilité particulier, dont le régime se fonde exclusivement sur la jurisprudence administrative.

Dans son action, l'administration est confrontée à l'environnement à plusieurs égards. Elle intervient, par exemple, de manière directe ou indirecte (délégation de service public) dans la gestion des déchets. Ainsi, en cas de nuisances résultant de cette activité, les personnes responsables pourraient être la collectivité publique elle-même (commune, département, État...) ou encore les organismes ou entreprises auxquels a été confiée, par contrat le plus souvent, la gestion des déchets.

La responsabilité de la puissance publique peut être fondée sur une faute ou une absence de faute.

4.1.1 Responsabilité pour faute

■ Faute simple

Généralement, le juge administratif demande aux victimes d'apporter la preuve que la puissance publique a commis une faute simple. Il y a ainsi, par exemple, **faute simple** en cas de mauvais fonctionnement ou de la mauvaise organisation d'un service public (gestion des ordures ménagères) ou encore en cas de décision illégale prise dans le cadre des pouvoirs de police, dès lors que ces comportements sont à l'origine d'un dommage.

Les hypothèses de fautes commises par la puissance publique dans l'exercice des activités liées à la gestion des déchets peuvent être très diverses comme en témoigne la jurisprudence.

Exemple : lignée jurisprudentielle

• Une commune avait été autorisée, par arrêté préfectoral, à exploiter, pour une durée de trois ans, une décharge d'ordures ménagères ; l'arrêté préfectoral imposait à la commune plusieurs conditions, au nombre desquelles figuraient l'obligation de recouvrir au moins une fois par mois les couches d'ordures et l'interdiction de procéder au brûlage à l'air libre des ordures. La commune n'ayant pas respecté ces prescriptions, des nuisances avaient été engendrées pour les voisins. Afin d'apprécier l'étendue de la responsabilité de la commune, le juge examine, si le préjudice causé présente un caractère excessif par rapport aux inconvénients normaux du voisinage (CE, 30 oct. 1981, n° 14.182, Morin, CE 1981, p. 395).

■ Faute lourde

En revanche, lorsque cette faute relève d'une **activité administrative particulièrement délicate ou difficile à mener**, le juge exige qu'elle soit d'une certaine gravité, et donc qu'il s'agisse d'une faute lourde.

Exemples : lignée jurisprudentielle

• **En cas de carence de l'administration à prendre les mesures de police adéquates.** Les dangers que faisait courir un dépôt d'ordures à la salubrité et la sécurité publique devaient conduire le maire à faire cesser ces causes d'insalubrité et de sécurité. « *Il lui appartenait d'user des pouvoirs qu'il tenait pour faire exécuter sur les propriétés privées les travaux nécessaires pour mettre fin au danger. En s'abstenant d'agir, le maire a, par son inaction, commis une faute lourde de nature à engager la responsabilité de la commune* » (CE, 28 oct. 1977, n° 95-537) ;

• **Pour erreur dans les mesures adoptées,** lorsque l'administration a imposé des prescriptions injustifiées ou trop sévères. Dans une affaire, le préfet avait, par arrêté, délivré à des exploitants le récépissé de leur déclaration relative à un élevage de volaille ; or les informations contenues dans le dossier étaient insuffisantes et ne satisfaisaient pas aux exigences définies par la législation sur les installations classées, notamment en ce qui concernait les conditions d'épuration et d'évacuation des eaux. Le juge a annulé l'arrêté préfectoral et l'État a été reconnu responsable (CE, 23 mars 1990, n° 62.644, Montagne).

4.1.2 Responsabilité sans faute, pour dommages dus à des travaux ou des ouvrages publics

La notion d'ouvrages publics est très large et couvre toute sorte de préjudices, aussi bien ceux subis par les administrés à l'occasion d'un chantier (construction, démolition, entretien...), par la seule présence d'un ouvrage public (trouble de jouissance, dépréciation d'une propriété...) du fait du fonctionnement défectueux de l'ouvrage (fumées d'un dépôt d'ordures ménagères) ou encore de par l'absence de travaux qui auraient dû être réalisés (filtre sur une cheminée d'une usine d'incinération...).

Sont donc **qualifiés d'ouvrages ou de travaux publics les installations ou opérations, telles que les décharges et dépôts d'ordures, les services de collecte des déchets, les entreprises de traitement ou d'incinération de déchets ménagers et autres**. Il faut, pour retenir cette qualification, que les établissements en question créés par, ou pour le compte, de la collectivité publique se voient confier une mission publique (la gestion des déchets, par exemple). Quant à la collectivité publique responsable, il est nécessaire que celle-ci soit propriétaire ou au moins gestionnaire de l'ouvrage public à l'origine du dommage.

■ Si la **victime est un usager de l'ouvrage public** concerné, elle n'aura, pour obtenir réparation, qu'à prouver le lien de cause à effet entre l'ouvrage et le dommage, sans avoir à prouver une faute de la commune ; toutefois cette dernière pourra s'exonérer en prouvant qu'il n'y a pas eu *défaut d'entretien normal de l'ouvrage*.

■ Si la **victime est un tiers** par rapport à l'ouvrage public incriminé, la responsabilité de la puissance publique sera reconnue sur le fondement de la responsabilité sans faute. Les victimes n'ont alors qu'à démontrer le lien de causalité existant entre leur préjudice et l'ouvrage public.

4.2 Responsabilité administrative de l'exploitant

4.2.1 Sanctions administratives

Le recours aux sanctions administratives peut être envisagé par l'Administration lorsqu'un exploitant a adopté un comportement illicite.

Ce comportement consiste, par exemple, en un défaut d'autorisation ou de déclaration d'une installation classée ou en une inobservation des prescriptions imposées à l'exploitant dans son arrêté d'exploitation.

Lorsque le préfet constate le caractère illicite du comportement, il lui appartient de mettre en demeure l'exploitant de régulariser sa situation. Si ce dernier ne respecte pas à la mise en demeure, le prononcé de la sanction administrative peut alors être envisagé.

Les sanctions administratives sont précisées dans de nombreuses législations environnementales.

■ Elles se trouvent essentiellement dans la **législation sur les installations classées** (loi du 19 juill. 1976, art. L. 514-1, c. env.) et permettent au préfet après mise en demeure et sans intervention du juge, de faire exécuter d'office certains travaux, suspendre ou fermer l'exploitation, obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux.

■ On trouve ces mêmes dispositions dans la **législation sur l'eau** (loi du 3 janv. 1992, art. L. 216-1, c. env.), **sur le bruit** (loi 31 déc. 1992, art. L. 571-17, c. env.), **sur l'air** (loi du 31 déc. 1996, art. L. 226-8, c. env.).

■ Dans la loi du 15 juillet 1975 sur **les déchets**, l'article 3 prévoit la possibilité pour l'autorité de police de procéder d'office, après mise en demeure, à l'élimination des déchets abandonnés, déposés ou traités contrairement aux prescriptions législatives ou réglementaires (art. L. 541-3, c. env.).

■ **Les établissements recevant du public** peuvent également faire l'objet de sanctions administratives pouvant aller jusqu'à la fermeture de l'établissement par le **ministre chargé de l'Environnement** (art. L. 413-5, c. env. et art. 21 et 23 du décret du 21 sept. 1977).

■ L'article 11 de la loi du 12 juillet 1977 sur le **contrôle des produits chimiques** permet au préfet de saisir les substances chimiques et les préparations fabriquées ou importées en infraction avec l'article L. 521-12, c. env.

■ Le **code minier** contient diverses dispositions permettant à l'Administration de suspendre l'exploitation ou d'exécuter des travaux d'office sans intervention des tribunaux (art. 84 et 109-2, c. minier ; décret du 7 mai 1980 modifié relatif à la police des mines et carrières).

4.2.2 Recours devant le juge administratif contre les sanctions administratives

Les décisions administratives prononcées peuvent faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif, qui peut en apprécier aussi bien la légalité formelle que l'opportunité technique et sociale. Par ailleurs, en matière d'installations classées, et en cas de carence du préfet, le juge peut ordonner de lui-même la mise en œuvre des sanctions administratives (art. L. 514-1, c. env.).

En cas de consignation, l'exploitant peut faire opposition à l'état exécutoire émis par le préfet. Cette opposition, faite devant le tribunal administratif, est soumise aux dispositions du décret du 20 mars 1986 relatif aux créances de l'État, concernant le recouvrement des créances étrangères à l'impôt sur et au domaine. Elle a pour effet de suspendre le recouvrement de la somme consignée. Toutefois, afin d'améliorer l'efficacité de la mesure de consignation, l'article L. 514-1 prévoit qu'en cas d'opposition de l'exploitant à l'état exécutoire, le préfet ou même un tiers (exemple : la commune, une association, un voisin) peut demander au président du tribunal administratif de décider que le recours ne sera pas suspensif. Le président du tribunal dispose d'un délai de quinze jours pour statuer.

Référence bibliographique

[1] PRADEL. – *Droit pénal général*. Éd. Cujas, n° 404 (1999).