

Document 203 de 300

Environnement n° 4, Avril 2005, comm. 32

La (dé)responsabilisation des auteurs d'atteintes à l'environnement par l'article 4 de la Charte constitutionnelle

Commentaire par Philippe BILLET
Professeur à l'université Paul Verlaine - Metz

Charte de l'environnement

ARTICLE 4

Sommaire

L'article 4 de la Charte pose le principe d'une contribution de l'auteur d'une atteinte à l'environnement à la réparation de celle-ci. Cependant, la formulation adoptée conduit à douter de l'effectivité du devoir de réparation ou en tout cas, réduit la charge pesant sur le véritable responsable pour la reporter sur la collectivité, mutualisant ainsi cette réparation.

L. constitutionnelle n° 2005-205, 1er mars 2005, art. 4 : Journal Officiel 2 Mars 2005

« Art. 4. - Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi ».

Note :

Il n'est pas utile ici de revenir sur l'opportunité de la Charte constitutionnelle de l'environnement, dont nous avons pu regretter que l'adoption conduise à délaissier, sans le justifier, des voies sinon plus opportunes, du moins plus ouvertes, comme celle des « principes particulièrement nécessaires à notre temps » (V. Ph. Billet, *La constitutionnalisation du droit de l'homme à l'environnement. Regard critique sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'environnement* : *Rev. jur. env.* 2003, numéro spécial, p. 35 s.). Prenons acte de celle-ci : la solennité de cette Charte, par son « adossement à la Constitution », vaut sans doute mieux qu'une reconnaissance discrète des principes qu'elle promeut aux détours de la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Il ne s'agit pas pour autant d'adhérer sans réserve à ces principes et si son préambule est largement consensuel (qui contesterait que l'environnement est « le patrimoine commun des êtres humains » ? Encore que l'on aurait pu éviter cet anthropocentrisme et préférer « êtres vivants »), les obligations qu'elle impose et qu'il appartiendra au législateur de respecter et de faire respecter, ne lassent pas d'interroger. Certaines dispositions qui s'inscrivent dans une suite logique conduisent en effet à vérifier le principe physique selon lequel la résistance d'une chaîne se mesure à celle de son plus faible maillon, au risque, en cas de rupture, d'emporter tout l'ouvrage ou, à tout le moins, une partie de celui-ci. L'article 4 de la Charte est de celles-là, qui prolonge l'article 3 sur le principe de prévention et de limitation des atteintes à l'environnement en prévoyant qu'en cas d'échec suivi de dommages à l'environnement, le responsable doit contribuer à leur réparation, dans les conditions définies par la loi, et qui anticipe la prise en charge de l'éventuel échec de la mise en oeuvre du principe de précaution, consacré par l'article qui le suit. Si le principe de la prise en charge de la réparation du dommage par son auteur est séduisant, qui participe d'une certaine équité et sous-tend, sans le nommer, le principe pollueur-payeur, la rédaction adoptée par la charte est loin de consacrer effectivement un principe de responsabilité environnementale. Dans son avis sur le projet de Charte de l'environnement, le sénateur Jean Bizet défendait l'idée qu'à travers cet article, « le principe de la réparation des dommages causés à l'environnement devient un principe constitutionnel et élargit, de ce fait, le champ d'application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui avait admis, en 1999, que l'obligation de réparer les dommages causés à

autrui était une exigence constitutionnelle » (Doc. Sénat n° 353, 16 juin 2004, p. 25 s.). Cependant, si cette disposition confirme - timidement - la constitutionnalisation du principe de responsabilité, elle le fait au prix de l'exigence d'une simple contribution à la réparation et de l'abandon, à dessein, du principe pollueur-payeur.

1. UNE CONFIRMATION DE LA CONSTITUTIONNALISATION DU PRINCIPE DE RESPONSABILITÉ

Le Conseil constitutionnel a rappelé la règle civiliste selon laquelle « nul n'ayant le droit de nuire à autrui, en principe tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer », sans toutefois lui reconnaître le statut de principe fondamental reconnu par les lois de la République, en lui préférant le constat de l'existence d'un principe de responsabilité sans en indiquer la base textuelle (Cons. const., 22 oct. 1982, déc. n° 82-144, Loi relative au développement des institutions représentatives du personnel : D. 1983, p. 189, note Y. Luchaire). Il a également rattaché « l'exigence constitutionnelle de responsabilité » à l'article 4 de la Déclaration de 1789 selon lequel « La liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autrui » (Cons. const., 9 nov. 1999, déc. n° 99-419, Loi relative au pacte civil de solidarité : JCP G 2000, I, 210, chron. N. Molfessis).

L'article 4 de la Charte va cependant plus loin que ce dispositif, qui ne concerne que le dommage à autrui, pour consacrer le principe de la réparation des dommages causés à l'environnement : l'utilisation du terme générique « environnement » implique que sont concernés *tous* les éléments de l'environnement, y compris donc ceux qui ne sont pas appropriés, même si l'atteinte qui les affecte ne préjudicie pas à autrui. Ainsi est consacrée la réparation du dommage écologique, dans la mouvance de la directive n° 2004-35 du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, dont l'un des principes est la reconnaissance du dommage environnemental, c'est-à-dire l'admission d'un concept autonome couvrant les dommages purement écologiques.

La formulation retenue par la charte, qui met en avant la responsabilité de « toute personne », ne devrait pas fondamentalement changer la jurisprudence du Conseil constitutionnel : celui-ci a en effet estimé que la responsabilité revêt un caractère personnel, quelle que soit la personne concernée, physique comme morale (Cons. const., 18 déc. 1998, déc. n° 98-404, Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 : D. 2000, somm. p. 63, obs. F. Mélin-Soucramanien). Cependant, le dispositif apparaît cependant réducteur, en ce sens qu'il n'impose qu'une simple contribution à l'auteur de l'atteinte à l'environnement.

2. L'EXIGENCE D'UNE SIMPLE CONTRIBUTION À LA RÉPARATION

Contribuer, étymologiquement, trouve son origine dans *tribuere*, c'est à dire « répartir les avantages et les charges entre les tribus » et, de façon plus contemporaine, signifie « ajouter à la masse », « fournir sa part ». Autrement dit, dans l'optique de la Charte, le contributeur n'est tenu d'apporter que sa quote-part, que de concourir à la réparation d'un dommage dont il est responsable - et dont éventuellement il aura été seul bénéficiaire des fruits -, sans être nécessairement contraint à la réparation intégrale qu'aurait supposé la formule « Toute personne doit réparer les dommages... etc ».

Comme l'a relevé à juste titre Michel Prieur, « La formulation de la Charte apparaît laxiste en permettant des exonérations et limitations de responsabilité puisqu'il n'y a pas d'obligation de réparation intégrale mais seulement une obligation de « contribuer » à la réparation, ce qui suppose seulement une réparation partielle... Cela laisserait entendre que l'environnement étant un patrimoine commun, la collectivité, et pas uniquement le pollueur, pourrait être conduite à contribuer systématiquement à la réparation de biens non appropriés » (in *Vers un droit de l'environnement renouvelé* : Cah. Cons. const. 2003, n° 15).

Il faut cependant rapprocher ce dispositif de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, selon laquelle « nul ne saurait par une disposition générale de la loi être exonéré de toute responsabilité personnelle quelle que soit la nature ou la gravité de la faute qui lui est imputée » (Cons. const., 17 janv. 1989, déc. n° 88-248, Loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, § 9 : GDCC, Dalloz, 2003, 12e éd., n° 42). S'il est vrai qu'en certaines matières « le législateur a institué des régimes de réparation dérogeant partiellement à ce principe, notamment en adjoignant ou en substituant à la responsabilité de l'auteur du dommage la responsabilité ou la garantie d'une autre personne physique ou morale », c'est à la condition de garantir aux victimes le respect effectif de leur droit à réparation auprès d'autres débiteurs (V. Radé, Liberté, égalité, responsabilité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel : Cah. Cons. const. 2004, n° 16). Sans doute peut-on espérer un rapprochement de cette approche du dommage à

autrui au dommage à l'environnement, à partir du moment où une nouvelle base constitutionnelle, la Charte, impose « *la réparation des dommages à l'environnement* ». Le caractère générique de la formule laisse supposer qu'il s'agit d'une réparation *intégrale* : gageons que l'expression « *dans les conditions définies par la loi* » se rapporte aux conditions de la contribution du responsable et non à une réparation que le législateur pourrait moduler. Cependant, si on rapproche de nouveau ce dispositif de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, on peut craindre quelques dérives et une réparation simplement partielle : il a ainsi pu juger que s'il appartient également au législateur « le cas échéant, d'aménager un régime spécial de réparation approprié conciliant les intérêts en présence, il ne peut en revanche, même pour réaliser les objectifs qui sont les siens, dénier dans son principe même le droit des victimes d'actes fautifs » (Cons. const., 22 oct. 1982, déc. n° 82-144, 22 oct. 1982, préc.). Autrement dit, il ne faut pas confondre le principe du droit à réparation, ainsi protégé, et le caractère intégral de la réparation, qui peut céder devant d'autres exigences. Ainsi, s'il doit y avoir réparation de l'intégralité des atteintes, en ce sens que toutes doivent être prises en compte, cela ne signifie pas pour autant qu'il doive y avoir réparation intégrale de celles-ci.

En tout état de cause, si réparation effective il doit y avoir et que le responsable peut être seulement tenu d'y contribuer, l'économie du dispositif appelle un nécessaire relais collectif, sous une forme ou sous une autre, une approche solidaire de la réparation (V. sur ce point, l'étude « *Responsabilité et socialisation du risque* » : EDCE 2005, n° 56, p. 197 s.). Mutualisation, solidarité : ces principes étaient jusque-là associés à une prise en charge collective des atteintes à la personne (Fonds d'indemnisation des transfusés et hémophiles, Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante...), au risque - déjà - de détourner du véritable responsable (dans la limite d'une éventuelle action subrogatoire) ou des atteintes aux biens (Fonds d'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles), quitte à occulter la responsabilité de personnes auxquelles la jurisprudence aurait pu opposer la théorie dite « du risque accepté » pour rejeter une demande d'indemnisation, seul l'homme *prudent et raisonnable* trouvant grâce à ses yeux. Il n'est sans doute pas loin le temps où l'on en viendra à défendre le principe d'une prise en charge collective des atteintes à l'environnement sous le prétexte d'un profit collectif de la production industrielle, la pollution n'étant finalement que le prix à payer d'un progrès destiné au bien-être collectif. L'article 4 y conduit et fonde en tout cas la mise en place d'un régime spécial de responsabilité, propre à l'environnement. Comme le regrettait Michel Prieur, « *cette hypothèse anormalement favorable aux entreprises n'est pas conforme à la « morale de l'environnement »*. Si cette formulation devait subsister, une certaine équité environnementale devrait bien distinguer les situations où le pollueur doit réparer seul l'intégralité du dommage subi par l'environnement et celles où la collectivité se trouve en situation d'y participer » (préc.). C'est, au demeurant, dans ce sens que s'est orientée la directive du 21 avril 2004 (PE et Cons. UE, dir. n° 2004/35/CE, 21 avr. 2004 : JOUE n° L 143, 30 avr. 2004) qui retient que la réparation du dommage n'incombe pas, systématiquement, de manière intégrale, à l'auteur du dommage : les États membres peuvent ainsi décider d'exonérations en cas d'émission expressément autorisée et respectant toutes les conditions liées à une autorisation accordée au titre de la réglementation ou lorsque l'exploitant établit la preuve que l'émission à l'origine du dommage n'était pas considérée comme susceptible de le causer, au regard des connaissances scientifiques et techniques au moment où elle a lieu.

Si pollueur il y a cependant, toutes les atteintes à l'environnement ne relèvent pas d'une pollution, justifiant, entre autre, l'occultation du principe pollueur-payeur.

3. L'OCCULTATION OBLIGÉE DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR

On peut être surpris que l'article 4 ne fasse aucune référence au principe pollueur-payeur, en contradiction apparente avec la directive communautaire sur la responsabilité environnementale du 21 avril 2004. Cela ne signifie pas pour autant que ce principe ait été omis : il a été en réalité intégré dans le dispositif qui exprime la responsabilité de façon générique. De fait, la mise en oeuvre du droit de la responsabilité, qui met à la charge de l'auteur d'un dommage, le coût de la réparation du fait dommageable, sous-tend nécessairement la reconnaissance de ce principe, mais sans être réduite à celui-ci. Ne retenir que le seul principe pollueur-payeur aurait été réducteur, dans la mesure où il n'implique pas nécessairement la réparation des dommages environnementaux (V. Gélard, *Rapport relatif à la Charte de l'environnement* : Doc. Sénat, n° 352, 16 juin 2004, p. 46).

La rédaction retenue pour l'article 4 va au-delà de l'application de ce principe en posant la question « *de l'application ou non d'un système généralisé de responsabilité sans faute, ou responsabilité objective, pour les dommages directs ou indirects à l'environnement* » (V. J. Bizet, *La responsabilité environnementale : pour une application européenne raisonnée* : Doc. Sénat n° 317, 27 mai 2003, p. 16 s.). Cette solution n'est pas en contradiction avec la directive du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale, qui ne retient pas un régime unique de responsabilité couvrant l'ensemble des dégâts environnementaux, permettant ainsi de réparer les conséquences de dommages à l'environnement même lorsque la cause n'est pas qualifiée de faute. L'article 4 n'a pas réglé la question, mais la rédaction « ouverte » qui a été

adoptée autorise le législateur à renoncer à exiger qu'une faute soit rapportée pour pouvoir obtenir réparation de l'atteinte à l'environnement. La preuve du dommage et d'un lien de causalité devra suffire à engager la responsabilité de l'auteur du dommage sans qu'il ait besoin d'établir une faute ou une négligence de sa part. Ce qui apparaît d'autant plus nécessaire pour favoriser la réparation de l'atteinte que la preuve d'une faute est souvent difficile, voire impossible à rapporter. Si on couple cette solution aux observations précédentes concernant la question de la réparation effective mais pas nécessairement intégrale de l'atteinte, et par référence à diverses conventions internationales, le législateur devra nécessairement limiter le niveau de la responsabilité, fixer un plafond, contrepartie obligée de l'admission d'une responsabilité sans faute.

La Charte constitutionnelle offre donc au législateur « *un large pouvoir d'appréciation* » (N. Kosciusko-Morizet, *Rapport relatif à la Charte de l'environnement* : Doc. AN n° 1595, 12 mai 2004, p. 89), qui ne remet pas en cause la transposition de la directive du 21 avril 2004, dans la mesure où celle-ci met en place un régime hybride de responsabilité, objective (activités dangereuses relevant du régime des installations classées) et pour faute (autres activités, mais seulement en cas de dommages aux espèces et habitats naturels protégés). Gageons que le législateur saura profiter de sa marge de manoeuvre pour asseoir un régime de responsabilité qui permette d'assurer une réparation effective des atteintes à l'environnement, sans se laisser gagner par le souhait de certains de limiter la représentation de l'environnement devant les juridictions, au risque d'affaiblir le dispositif.

Charte de l'environnement. - Principe de responsabilité

Textes : Charte de l'environnement, art. 4

Encyclopédies : Environnement, Fasc. 152, 1005 et 1078